Berenschot



RAPPORT

Wettelijke mogelijkheden en behoeften borging bestuurlijke samenwerking mbo

76322 - 4 juni 2026

Susanne de Zwart
Bram Lankreijer

RAPPORT

Wettelijke mogelijkheden en behoeften borging bestuurlijke samenwerking mbo

76322 - 4 juni 2026

Susanne de Zwart
Bram Lankreijer

Inhoudsopgave

Management samenvatting 4

HOOFDSTUK 1

Onderzoeksvragen en -aanpak 6

1.1 Onderzoeksvragen 7
1.2 Onderzoeksaanpak: casusgericht onderzoek 8
1.3 Dataverzameling 8
1.4 Casusselectie en typering 9
1.5 Analysewijze 9
1.6 Beperkingen van het onderzoek 9

HOOFDSTUK 2

Context en kader 10

2.1 Ontwikkeling beleid rond samenwerking mbo 11
2.2 Toelichting wetsvoorstellen samenwerking 11
2.3 Achterliggende doelen 14

HOOFDSTUK 3

Vormen van bestuurlijke samenwerking in het mbo 15

3.1 Beschrijving van de opgave 16
3.2 Inzet van vormen van bestuurlijke samenwerking .17
3.4 Casusonderzoek bestuurlijke samenwerking 22

HOOFDSTUK 4

Samenwerking in de praktijk 24

4.1 Fusie 25
4.2 Samenwerkingscollege 25
4.3 Verticale scholengemeenschap 27
4.4 Alternatieve vormen van samenwerking 29
4.5 Behoefte van instellingen aan alternatieve wettelijke samenwerkingsvormen 31

HOOFDSTUK 5

Synthese 33

5.1 Samenwerkingspraktijk voor gezamenlijke opgaven 34
5.2 Alternatieven vormen: vergelijkbare functionaliteit uitdaging lange termijn borging 34
5.3 Institutionele logica leidt tot spanning in verhouding met netwerkpraktijk 34
5.4 Complexiteit verschuift van systeem naar praktijk .. 35
5.5 Betere aansluiting van instrumentarium op opgave 35
5.6 Algemeen beeld 37
5.7 Reflecties en handelingsperspectieven 38

Bijlage 1 40



B

Management samenvatting

Het ministerie van OCW heeft dit onderzoek laten uitvoeren naar bestuurlijke samenwerking in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo), in het bijzonder in relatie tot de wettelijke mogelijkheden die zijn geïntroduceerd met het wetsvoorstel 'samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen' (2018) en de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (2022). Structurele ontwikkelingen zoals demografische krimp, dalende studentenaantallen, druk op de regionale opleidingsinfrastructuur en de noodzaak om ondoelmatige concurrentie en versnippering van het onderwijsaanbod te voorkomen vormen de aanleiding voor dit onderzoek.

In het onderzoek staat de vraag centraal wat instellingen nodig hebben om regionale samenwerking duurzaam vorm te geven en in hoeverre wet- en regelgeving deze samenwerking faciliteert of belemmert. Daarbij is gekeken naar drie samenhangende thema's:

1. de werking en benutting van de genoemde twee wettelijke instrumenten
2. alternatieve routes waarmee instellingen vergelijkbare doelen realiseren
3. de behoefte aan verbetering van bestaande of aanvullende samenwerkingsvormen.

Het onderzoek is uitgevoerd als kwalitatief, casusgericht onderzoek op basis van documentanalyse en interviews met bestuurders en betrokkenen uit het mbo en het vo. De bestaande samenwerkingscolleges en verticale scholengemeenschappen (VSG's) vormden het vertrekpunt. Daarnaast is met de bestuurders een breder spectrum van bestuurlijke samenwerking besproken zoals fusie en lichtere regionale samenwerkingsvormen.

De analyse laat zien dat samenwerking in het mbo in de praktijk breed voorkomt en steeds vaker noodzakelijk wordt geacht om regionale toegankelijkheid, kwaliteit en arbeidsmarktaansluiting van het onderwijs te borgen. Instellingen nemen in toenemende mate gezamenlijke verantwoordelijkheid voor regionale opleidingsstructuren, onder meer via afstemming van opleidingsportfolio's, gezamenlijke voorzieningen, doorlopende leerlijnen en sectorale samenwerking.

Tegelijkertijd blijkt dat de specifieke wettelijke instrumenten van het samenwerkingscollege en de VSG beperkt worden benut. Het samenwerkingscollege wordt slechts in twee situaties toegepast en sinds de invoering van de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs zijn geen nieuwe VSG's gevormd. Uit de casuïstiek blijkt dat instellingen de potentiële meerwaarde van deze instrumenten herkennen, zoals schaalvoordelen, kwaliteitsverbetering, behoud van kwetsbare opleidingen en versterking van doorlopende leerroutes. In de praktijk worden deze voordelen echter vaak overschaduwd door ervaren of verwachte organisatorische, bestuurlijke en uitvoeringscomplexiteit van bestuurders. De verklaring voor deze complexiteit wordt gevonden in het gegeven dat wet- en regelgeving, toezicht en bekostiging primair georganiseerd blijven rond afzonderlijke instellingen, terwijl samenwerking juist vraagt om gedeelde uitvoering en gezamenlijke verantwoordelijkheid.

Instellingen blijken veelal via alternatieve samenwerkingsvormen vergelijkbare beleidsdoelen te realiseren. Bestuurlijke convenanten, gezamenlijke voorzieningen, campusvorming, programmatische samenwerking en projectmatige arrangementen dragen bij aan regionale afstemming, behoud van opleidingen en aansluiting op de arbeidsmarkt. Deze vormen worden in de praktijk vaak als toegankelijker, flexibeler en beter passend ervaren dan formele wettelijke constructies. Tegelijkertijd zijn zij doorgaans minder duurzaam bestuurlijk geborgd en afhankelijk van vertrouwen, bestuurlijke continuïteit en regionale urgentie.

Onderliggend laat het onderzoek een bredere spanning zien tussen de institutionele inrichting van het mbo-stelsel en de wijze waarop samenwerking zich in de praktijk ontwikkelt. Waar wet- en regelgeving uitgaan van afzonderlijke instellingen met eenduidige verantwoordelijkheden, ontwikkelt samenwerking zich steeds vaker in netwerkvormen waarin verantwoordelijkheid, uitvoering en regionale opgaven worden gedeeld. Deze spanning werkt door in governance, bekostiging, toezicht en uitvoerbaarheid.

Het onderzoek laat zien dat de onderzochte wetgeving gedeeltelijk voorziet in de behoefte aan samenwerking, maar in de huidige vorm beperkt aansluit bij de bestuurlijke praktijk van instellingen. De casuïstiek wijst niet primair op een gebrek aan samenwerkingsmogelijkheden, maar op de behoefte aan beter passende, proportionele en uitvoerbare arrangementen die regionale samenwerking ondersteunen, zonder direct te leiden tot zware institutionele integratie. Daarbij komt ook een behoefte naar voren aan duurzamere borging van regionale afspraken over onder meer opleidingsaanbod, spreiding en gezamenlijke voorzieningen, passend bij de toenemende gezamenlijke verantwoordelijkheid van instellingen voor de regionale mbo-infrastructuur.



HOOFDSTUK 1

Onderzoeksvragen en -aanpak

Dit hoofdstuk beschrijft de onderzoeksopzet die ten grondslag ligt aan dit onderzoek naar bestuurlijke samenwerking in het mbo. Eerst worden de onderzoeksvragen toegelicht die richting geven aan het onderzoek en voortkomen uit de beleidscontext rond de wetsvoorstellen van 2018 en 2022. Vervolgens wordt ingegaan op de gekozen casusgerichte onderzoeksaanpak, waarin de praktijk van samenwerking centraal staat. Daarna worden de methoden van dataverzameling, de selectie en typering van casussen en de gehanteerde analysemethode beschreven. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op de belangrijkste beperkingen van het onderzoek.

1.1 Onderzoeksvragen

Het ministerie van OCW heeft deze beleidsevaluatie laten uitvoeren om de bestuurlijke samenwerking in het mbo te onderzoeken, met name in het licht van dalende studentenaantallen en de toenemende urgentie om ondoelmatige concurrentie en versnippering van het onderwijsaanbod te voorkomen.

Centraal staan de wetsvoorstellen uit 2018 (Samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen) en 2022 (Bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs, specifiek het onderdeel verticale scholengemeenschap), die nieuwe mogelijkheden bieden voor samenwerking tussen mbo-instellingen en tussen mbo, vo en hbo, zoals samenwerkingscolleges, verticale scholengemeenschappen (VSG's) en alleenrecht voor unieke opleidingen.

Ondanks deze verruimde wettelijke ruimte is er weinig gebruikgemaakt van deze instrumenten. Het onderzoek moet knelpunten in wet- en regelgeving identificeren, de doeltreffendheid en effecten van de wetsvoorstellen evalueren, en opties en aanbevelingen formuleren om de samenwerking te verbeteren.

Het ministerie van OCW heeft gevraagd vanuit dit kader onderzoek te doen naar het volgende vraagstuk:

Wat hebben mbo-scholen nodig om de onderlinge regionale samenwerking vorm en inhoud te geven. Hoe kan de samenwerking tussen mbo-scholen onderling en tussen mbo-scholen en vo en hbo beter worden gefaciliteerd in wet- en regelgeving?

Het onderzoek richt zich op drie samenhangende thema's die gezamenlijk inzicht geven in de werking en effectiviteit van de huidige regelgeving.

1. Knelpunten in wet- en regelgeving en oorzaken laag gebruik van de twee mogelijkheden:
   - Zijn er knelpunten in de bredere wet- en regelgeving (Wet op het voortgezet onderwijs/ WVO en Wet educatie en beroepsonderwijs/WEB) die samenwerking bemoeilijken, zo ja welke knelpunten. en welke rol spelen deze bij besluitvorming?
   - Zijn de instellingen bekend met de verruimde mogelijkheden in de wet? Zo ja, hoe komt het dat de verruimde mogelijkheden niet of nauwelijks worden benut? Zijn er juridische beperkingen binnen de wetsvoorstellen zelf en welke?
2. Alternatieve routes die wel leiden tot doelbereik:
   - Slagen scholen er via andere maatregelen in om de achterliggende doelen te bereiken en zo ja, welke?
   - Zijn dat andere (structurele) vormen van bestuurlijke samenwerking? Hoe worden deze bestuurlijk/juridisch geborgd voor de langere termijn? Wat zijn daarbij eventuele knelpunten?
3. Behoefte aan nieuwe juridische of bestuurlijke constructies of verbetering van de huidige:
   - Wat zijn de opties om de benoemde knelpunten weg te nemen?
   - Is er behoefte aan andere vormen of aan juridische constructies om de onderlinge samenwerking vorm te kunnen geven? Zijn er opties om de toegevoegde waarde van de verruimde mogelijkheden te vergroten?

1.2 Onderzoeksaanpak: casusgericht onderzoek

Dit onderzoek is opgezet als een kwalitatieve, casusgerichte evaluatie van bestuurlijke samenwerking in het middelbaar beroepsonderwijs. De keuze voor een casusgerichte aanpak sluit aan bij het karakter van de onderzoeksvragen, die niet alleen gericht zijn op het in kaart brengen van formele wet- en regelgeving, maar juist op de wijze waarop deze in de bestuurlijke praktijk wordt geïnterpreteerd en toegepast.

Bestuurlijke samenwerking in het mbo kent een grote variëteit aan verschijningsvormen, afhankelijk van regionale context, betrokken partners en strategische keuzes van instellingen. Door middel van een selectie van uiteenlopende casussen is beoogd deze variëteit systematisch in beeld te brengen. De casusbenadering maakt het mogelijk om de werking van wetgeving te analyseren in concrete praktijksituaties en om inzicht te krijgen in de afwegingen die bestuurders maken bij het al dan niet benutten van wettelijke samenwerkingsmogelijkheden.

In het onderzoek is nadrukkelijk gekeken naar zowel horizontale samenwerking (tussen mbo-instellingen) als verticale samenwerking (tussen vo, mbo en hbo). Daarnaast is aandacht besteed aan alternatieve vormen van samenwerking die buiten de expliciete wettelijke kaders vallen, maar wel bijdragen aan vergelijkbare beleidsdoelen.

1.3 Dataverzameling

De dataverzameling heeft plaatsgevonden via een combinatie van documentanalyse en interviews. Deze methoden vullen elkaar aan en maken het mogelijk om zowel formele beleidskaders als de bestuurlijke praktijk in samenhang te analyseren.

Documentanalyse

De documentanalyse vormde de basis voor het onderzoek en had tot doel inzicht te krijgen in de beleidscontext, de inhoud en bedoeling van de wetgeving en de wijze waarop deze zich in de tijd heeft ontwikkeld. In dit kader zijn onder meer de volgende typen documenten bestudeerd:

- wet- en regelgeving, inclusief memorie van toelichting
- beleidsstukken en Kamerbrieven van het ministerie van OCW
- eerdere evaluaties en onderzoeken naar samenwerking in het mbo
- regioplannen en beleidsdocumenten uit krimpregio's
- adviezen van sectororganisaties en commissies.

De documentanalyse heeft bijgedragen aan de ontwikkeling van het beleidstheoretisch kader en aan de voorbereiding van de interviews, onder andere door het identificeren van relevante thema's en aandachtspunten.

Interviews

Aanvullend op de documentanalyse zijn semigestructureerde interviews uitgevoerd met bestuurders, beleidsmedewerkers en andere betrokkenen. De interviews richtten zich op de ervaringen, afwegingen en percepties van betrokkenen ten aanzien van bestuurlijke samenwerking en de rol van wet- en regelgeving daarin.

Per casus zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van mbo-instellingen. Daarnaast is een interview gevoerd met een vertegenwoordiger van de VO-raad om het perspectief vanuit de onderwijsketen expliciet mee te nemen.

De interviews zijn semigestructureerd afgenomen, waarbij gebruik is gemaakt van een topiclijst gebaseerd op de onderzoeksvragen. Deze opzet bood ruimte voor verdieping en het ophalen van praktijkvoorbeelden, terwijl tegelijkertijd de vergelijkbaarheid tussen casussen werd geborgd.

1.4 Casusselectie en typering

De selectie van casussen was gericht op het verkrijgen van een zo representatief mogelijk beeld van de variëteit aan bestuurlijke samenwerkingsvormen in het mbo. Daarbij is gestreefd naar spreiding naar regio, type samenwerking en mate van gebruik van wettelijke instrumenten.

Er is onderscheid gemaakt tussen de volgende typen casus:

1. instellingen die gebruikmaken van de wettelijke mogelijkheid van een samenwerkingscollege
2. instellingen die samenwerken in lijn met bestuurlijke harmonisatie of vergelijkbare constructies
3. instellingen zonder formele bestuurlijke samenwerking, maar met een duidelijke krimpopgave
4. instellingen die recent een fusie hebben gerealiseerd of in voorbereiding hebben
5. instellingen die samenwerken via lichtere vormen, zoals convenanten, gezamenlijke programma's of campusvorming.

Door deze variëteit aan casussen konden verschillen en overeenkomsten in motieven, belemmeringen en succesfactoren systematisch worden geanalyseerd. De casussen vormen daarmee geen representatieve steekproef in statistische zin, maar bieden wel een rijk en gedifferentieerd beeld van de praktijk.

1.5 Analysewijze

De analyse is uitgevoerd langs twee samenhangende lijnen: een thematische analyse en een toetsing aan het beleidstheoretisch kader (bijlage).

Thematische analyse

De interviewdata en documentanalyse zijn thematisch geordend en geanalyseerd. Daarbij is gebruikgemaakt van de drie centrale onderzoeksthema's:

1. knelpunten in wet- en regelgeving en verklaringen voor het gebruik
2. alternatieve routes naar samenwerking en doelbereik
3. behoefte aan verbetering van bestaande of nieuwe constructies.

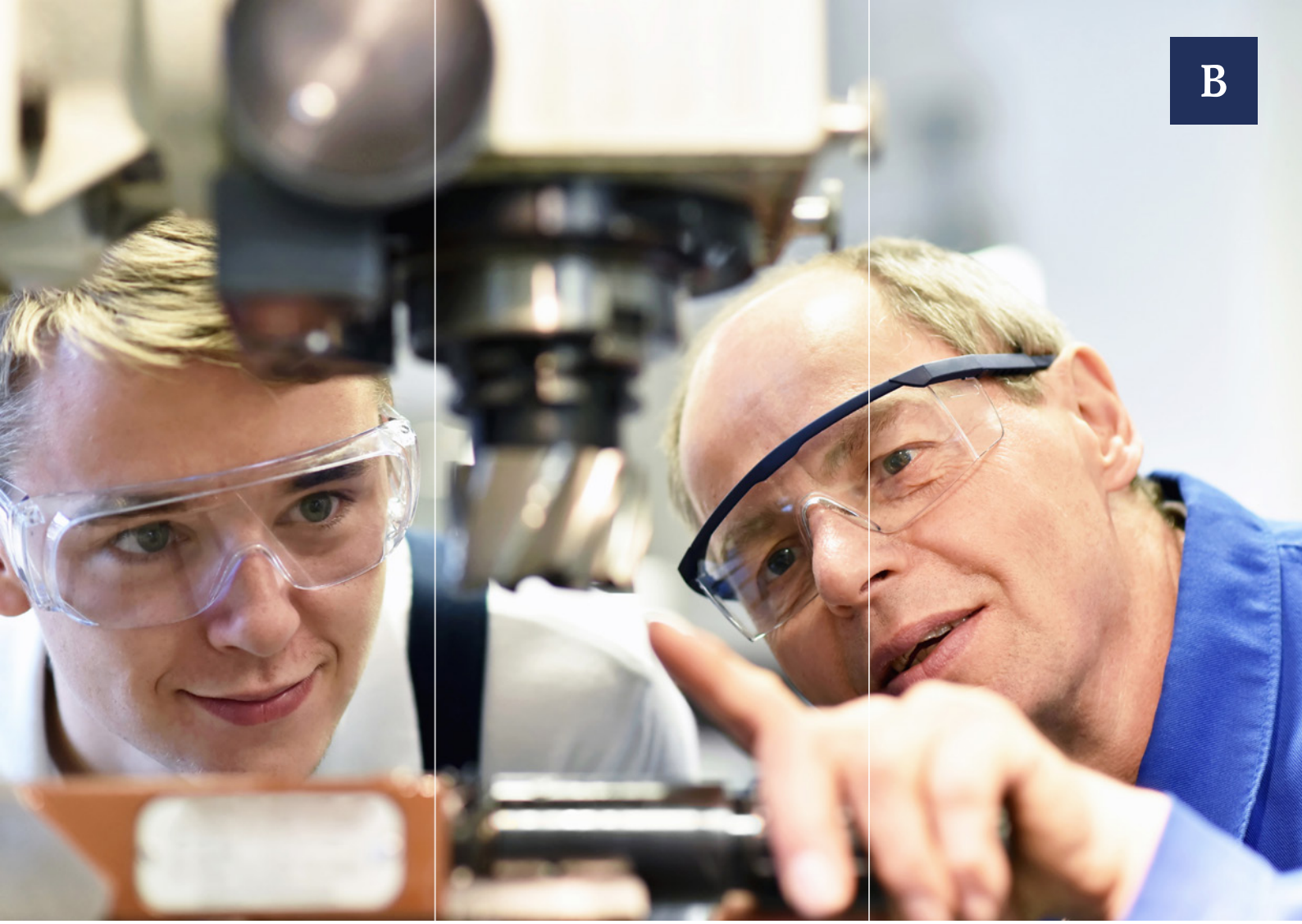
Door de gegevens per thema te bundelen en te vergelijken over casussen heen, zijn patronen en terugkerende mechanismen zichtbaar gemaakt.

Beleidstheoretische toetsing

Aanvullend is de empirische informatie gespiegeld aan het vooraf opgestelde beleidstheoretisch kader. Dit kader beschrijft de veronderstelde werking van de wetgeving: welke problemen worden geadresseerd, via welke instrumenten, en met welk beoogd effect. Door deze toetsing is inzicht verkregen in de mate waarin de onderliggende aannames van de wetgeving in de praktijk standhouden. Daarbij is expliciet gekeken naar de rol van juridische, bestuurlijke, financiële en organisatorische factoren.

1.6 Beperkingen van het onderzoek

Er is in overleg met het ministerie van OCW gekozen voor het ophalen van behoeften, overwegingen en inzichten van bestuurders uit zoveel mogelijk gedifferentieerde typen instellingen en contexten, waarbij het samenwerkingscollege en de VSG een vertrekpunt was. We hebben daarmee niet een brede wets- of beleidsevaluatie uitgevoerd naar (de effectiviteit van) brede samenwerking in het mbo en het doelbereik.



HOOFDSTUK 2

Context en kader

Dit hoofdstuk schetst de beleidsmatige en wettelijke context waarbinnen bestuurlijke samenwerking in het middelbaar beroepsonderwijs plaatsvindt. Vervolgens lichten we twee centrale wetsvoorstellen toe: het samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen, en de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs. Tot slot plaatsen we deze instrumenten in het bredere beleidskader en maken we inzichtelijk welke onderliggende doelen met deze wetgeving worden nagestreefd.

2.1 Ontwikkeling beleid rond samenwerking mbo

De politieke en beleidsmatige context rondom samenwerking en fusies in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is de afgelopen drie decennia significant gewijzigd. Waar fusies aanvankelijk werden gezien als een wenselijk en noodzakelijk instrument voor stelselopbouw en doelmatigheid (1990-2000), is het beleid geleidelijk verschoven naar een kritische reflectie op schaalgrootte. Vanaf die tijd ontstond binnen de politiek en de samenleving groeiende kritiek op de effecten van schaalvergroting. In het mbo richtte deze kritiek zich onder meer op de afname van de menselijke maat voor studenten en personeel, toenemende afstand tussen bestuur en onderwijspraktijk, en risico's voor onderwijskwaliteit en bestuurlijke beheersbaarheid bij zeer grote instellingen. Deze zorgen werden versterkt door incidenten bij enkele grote mbo-besturen, die in de politieke discussie fungeerden als illustratie van de potentiële keerzijden van vergaande schaalvergroting. Fusies werden daardoor niet langer uitsluitend als oplossing gezien, maar ook als mogelijke bron van nieuwe risico's voor het stelsel. Er werden nieuwe vormen van samenwerking geïntroduceerd, zoals het samenwerkingscollege.

In reactie op deze ontwikkelingen introduceerde de wetgever de 'fusietoets onderwijs'. De fusietoets heeft tot doel schaalvergroting nadrukkelijk te reguleren en vereist dat instellingen de effecten van een fusie inzichtelijk maken op onder meer bereikbaarheid en spreiding van het onderwijsaanbod, onderwijskwaliteit en continuïteit, draagvlak bij interne en externe belanghebbenden, en behoud van de menselijke maat.

Daarnaast is in 2015 de Wet tot wijziging in verband met het bevorderen van een arbeidsmarktrelevant en doelmatig opleidingenaanbod in het beroepsonderwijs in werking getreden. De wet beoogt de aansluiting van onderwijs en arbeidsmarkt te verbeteren en een doelmatige spreiding van opleidingen te stimuleren. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij het onderwijs (zelfregulering). De Commissie Macrodoelmatigheid mbo (CMMBO) is ingesteld om te adviseren en fusietoetsen uit te voeren om deze processen te objectiveren en in te bedden in een bredere afweging van doelmatigheid en regionale effecten.

In de meest recente beleidsfase is sprake van een meer genuanceerde politieke positie. Fusies gelden als een uitzonderlijk instrument dat uitsluitend inzetbaar is wanneer sprake is van structurele studentendaling, de continuïteit of kwaliteit van het onderwijs in het geding is, en er aantoonbare meerwaarde bestaat voor het regionale opleidingsaanbod.

De nadruk ligt daarbij op macrodoelmatigheid, regionale arbeidsmarktrelevantie en bestuurlijke robuustheid. Fusies dienen overtuigend te worden onderbouwd en passen binnen een bredere beleidslijn waarin alternatieven, zoals samenwerking zonder institutionele fusie, nadrukkelijk worden meegewogen.

2.2 Toelichting wetsvoorstellen samenwerking

In deze paragraaf worden twee wetsvoorstellen toegelicht die centraal staan in dit onderzoek naar samenwerking en bestuurlijke inrichting in het beroepsonderwijs: het wetsvoorstel inzake het samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen (2018) en de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (2022). Beide wetten beogen in verschillende opzichten de samenwerking tussen onderwijsinstellingen te faciliteren en het onderwijsaanbod toekomstbestendiger te maken, met name in het licht van demografische krimp en veranderende arbeidsmarktbehoeften.

Samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen (2018)

Het wetsvoorstel inzake het samenwerkingscollege en unieke beroepsopleidingen[1] is ingevoerd tegen de achtergrond van toenemende versnippering in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In veel regio's boden meerdere instellingen vergelijkbare opleidingen aan, wat leidde tot inefficiënt gebruik van middelen en kleine, kwetsbare opleidingsgroepen. Tegelijkertijd stond het voortbestaan van kleinschalige en specialistische opleidingen onder druk door dalende studentenaantallen, met name in krimpregio's. Voor de invoering van deze wet waren de mogelijkheden voor samenwerking tussen mbo-instellingen beperkt: het gezamenlijk aanbieden van opleidingen was in de praktijk alleen mogelijk via een formele fusie, een proces dat juridisch complex, tijdrovend en bestuurlijk ingrijpend was.

1 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/34691_samenwerkingscollege_en#p1.

Tabel 1.

Thema	Wat wordt geregeld?
Wettelijke basis	Wettelijke verankering in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Twee of meer bekostigde mbo-instellingen verzorgen gezamenlijk één of meer beroepsopleidingen (of vavo).
Samenwerkings-overeenkomst (verplicht)	Op niveau van het samenwerkingscollege wordt een onderwijs- en examenreglement vastgesteld. De overeenkomst kan afspraken bevatten over de dagelijkse leiding. De overeenkomst kan afspraken bevatten over bevoegdheden van docenten. De overeenkomst kan afspraken bevatten over de medezeggenschap. De overeenkomst kan afspraken bevatten over overige aspecten van de dagelijkse gang van zaken.
Onderwijs en examinering	Voor deelnemers binnen het samenwerkingscollege geldt één set examenregels. Er is één onderwijsprogramma met een gelijke set aan beschikbare keuzedelen. Het mag niet uitmaken bij welke instelling een deelnemer formeel staat ingeschreven.
Governance	De samenwerkingsovereenkomst vereist goedkeuring van de raad van toezicht. De medezeggenschapsstructuur moet aansluiten bij de organisatiestructuur van de instelling. Studenten wenden zich bij vragen of problemen tot de dagelijkse leiding van het samenwerkingscollege. Het samenwerkingscollege is een apart gepositioneerde, herkenbare eenheid voor toezicht.
Toezicht	In BRON wordt vastgelegd welke deelnemers onderwijs volgen binnen het samenwerkingscollege. De inspectie kan bij kwaliteitsproblemen bekostigings- of examenrechten per leerweg (bbl/bol) beïnvloeden.

De wet beoogt deze knelpunten te adresseren door nieuwe vormen van samenwerking mogelijk te maken zonder dat instellingen hun zelfstandigheid hoeven op te geven. Centraal staat de introductie van het zogenoemde samenwerkingscollege. Dit is een juridische constructie binnen de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die het mogelijk maakt dat twee of meer bekostigde mbo-instellingen gezamenlijk één of meerdere opleidingen aanbieden. Daarbij blijven de deelnemende instellingen afzonderlijke rechtspersonen, maar dragen zij gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, organisatie en uitvoering van de betreffende opleidingen. Ook de bekostiging kan in onderling overleg worden verdeeld. Deze constructie biedt instellingen de mogelijkheid om efficiënter samen te werken en het opleidingsaanbod beter af te stemmen op regionale behoeften, zonder de zware stap van een fusie te hoeven zetten. Tabel 1 geeft een samenvatting van de kenmerken van het samenwerkingscollege.

Naast het samenwerkingscollege introduceert de wet de mogelijkheid tot het toekennen van een tijdelijk alleenrecht voor unieke beroepsopleidingen (WEB Art. 6.1.1, lid 2). Dit instrument stelt de minister in staat om één instelling exclusief het recht te geven een bepaalde opleiding aan te bieden, indien sprake is van een kleine en kwetsbare opleiding die dreigt te verdwijnen. Het alleenrecht is tijdelijk van aard en kan onder voorwaarden worden verlengd. Hiermee wordt beoogd het voortbestaan van maatschappelijk relevante, maar economisch moeilijk rendabele opleidingen te waarborgen.

Ten opzichte van de situatie vóór invoering van deze wet betekent dit een verruiming van de samenwerkings-mogelijkheden. Waar instellingen voorheen waren aangewezen op fusies of informele samenwerking, maakt de wet het mogelijk om op opleidingsniveau flexibel samen te werken en middelen te delen. Tegelijkertijd introduceert het instrument van het alleenrecht een vorm van sturing op het opleidingsaanbod, gericht op het behoud van essentiële opleidingen. Daarmee markeert deze wet een verschuiving van een sterk op concurrentie gebaseerd systeem naar een systeem waarin samenwerking en doelmatigheid nadrukkelijker worden gefaciliteerd.

Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (2022)

De Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs[2] bouwt voort op vergelijkbare vraagstukken, maar richt zich primair op het bestuurlijke en organisatorische niveau van het onderwijsstelsel. De aanleiding voor deze wet ligt in de combinatie van demografische krimp, toenemende druk op de betaalbaarheid van het onderwijsaanbod en de behoefte aan een betere aansluiting tussen het voortgezet onderwijs (in het bijzonder het vmbo) en het mbo. Daarnaast vormden verschillen in wet- en regelgeving tussen onderwijssectoren en de complexiteit van fusieprocedures een belemmering voor effectieve samenwerking.

Een belangrijk element van deze wet is de introductie van de verticale scholengemeenschap (VSG). Deze constructie maakt het mogelijk dat één bestuur verantwoordelijk is voor zowel vmbo-scholen als mbo-instellingen. Daarmee wordt beoogd de overgang tussen deze onderwijsniveaus te verbeteren en doorlopende leerlijnen te faciliteren. Hoewel sprake is van één bestuurlijke structuur, behouden de afzonderlijke scholen en instellingen hun eigen identiteit en onderwijsaanbod. De VSG biedt daarmee een kader voor intensieve samenwerking zonder volledige institutionele integratie (Artikel 2.6.1 WEB). Tabel 2 licht toe hoe een VSG werkt.

Daarnaast introduceert de wet de mogelijkheid van bestuursoverdracht. Dit betreft een vorm van bestuurlijke samenwerking waarbij meerdere instellingen onder één bestuur worden gebracht, zonder dat zij hun rechtspersoonlijkheid verliezen. In tegenstelling tot een volledige fusie blijven de betrokken instellingen formeel zelfstandig, maar wordt de aansturing gecentraliseerd. Deze constructie biedt instellingen de mogelijkheid om schaalvoordelen te realiseren, bijvoorbeeld op het gebied van bedrijfsvoering, zonder dat zij hun eigen profiel en positionering hoeven op te geven.

Verder bevat de wet bepalingen die fusies tussen verschillende typen instellingen, zoals agrarische opleidingscentra (AOC's) en regionale opleidingscentra (roc's), vereenvoudigen. Door verschillen in regelgeving en bekostiging te harmoniseren, wordt het gemakkelijker om dergelijke instellingen samen te voegen wanneer dat vanuit doelmatigheid of inhoudelijke overwegingen wenselijk is.

Tabel 2.

Thema	Wat wordt geregeld?
Wettelijke basis	Wettelijke verankering in de Wet bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs (2022) en Artikel 2.6.1 WEB. Een VSG kan worden gevormd met één mbo-instelling (roc/beroepscollege) en één of meerdere vo-scholen (praktijkonderwijs, vmbo, mavo). Een VSG mag ook een scholengemeenschap omvatten die alleen uit praktijkonderwijs, vmbo of mavo bestaat. Een VSG mag een mavo-school met havo-afdeling omvatten, mits deze havo-afdeling al bestond op 1 januari 2020. Bestaande VSG's voor 1 januari 2020 mogen andere vo-schoolsoorten (bijvoorbeeld havo/vwo) omvatten.
Totstandkoming	Een VSG komt tot stand op aanvraag van het bevoegd gezag (bestuur) dat zowel een mbo-instelling als een vo-school in stand houdt. De minister kan voorwaarden en beperkingen stellen aan de VSG. Voor regels over de verwantschap tussen opleidingen moet het ontwerp vier weken ter inzage liggen bij de Eerste en Tweede Kamer
Bestuur en governance	Er is één college van bestuur (CvB) en raad van toezicht (rvt) voor alle deelnemende instellingen. De deelnemende vo-scholen en mbo-instellingen behouden hun eigen rechtspersoonlijkheid, identiteit en onderwijsconcept. Het bestuur van de VSG is verantwoordelijk voor de kwaliteit en uitvoering van het onderwijs in alle deelnemende instellingen. Het bestuur moet duidelijke afspraken maken over besluitvorming, verantwoordelijk-heden en financiële stromen
Onderwijs en doorlopende leerroutes	De VSG kan doorlopende leerroutes faciliteren (bijvoorbeeld vmbo-mbo). Er kan samenhang zijn tussen het vo- en mbo-aanbod (vmbo-profielen sluiten bijvoorbeeld aan bij mbo-opleidingen). De VSG kan gezamenlijke onderwijsprogramma's ontwikkelen. Leerlingen kunnen soepeler doorstromen van het vo naar het mbo.
Extern toezicht	De VSG wordt als één geheel beoordeeld, ook al behouden de deelnemende instellingen hun eigen identiteit. De inspectie kijkt naar de samenhang tussen vo en mbo en de kwaliteit van doorlopende leerroutes.
Bekostiging	De bekostiging blijft per instelling (per vo-school en mbo-instelling). De rijksbijdrage in de huisvestingskosten wordt gezamenlijk berekend voor de vo-school en mbo-instelling in de VSG.
Medezeggenschap	Voor de vo-school in de VSG gelden niet alle regels uit de Wet medezeggenschap op scholen (WMS). In plaats daarvan gelden de bepalingen uit de WEB en de Wet op de ondernemingsraden voor de medezeggenschap. Uitzonderingen: Artikelen 4a, 11a en 14a van de WMS blijven wel gelden (bijvoorbeeld regels over de ondernemingsraad). De artikelen 2.2.8 tot en met 2.2.10 WEB (over bekostiging en verantwoording) gelden ook voor de vo-school in de VSG.

2 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35606_wet_bestuurlijke

2.3 Achterliggende doelen

Voor onze aanpak is het van belang de twee wetsvoorstellen niet op zichzelf te beschouwen en nadrukkelijk uit te blijven gaan van de achterliggende doelen. De beide mogelijkheden die in de wet zijn geboden om samen te werken staan niet op zichzelf. Het ministerie van OCW heeft in de tijd van het ontstaan van de wetsvoorstellen tot recentelijk (bijvoorbeeld het beleid rond krimpregio's), een bredere beleidsagenda gevoerd om doelen te bereiken. De beleidsagenda richt zich op het verbeteren van kwaliteit, efficiëntie en arbeidsmarktrelevantie van het mbo, in samenhang met regionale krimp, dalende instroom en de behoefte aan flexibel onderwijs. De wetten voor samenwerkingscolleges en verticale scholengemeenschappen zijn onderdeel van een samenhangende aanpak waarin wetgeving, beleid en financiële instrumenten elkaar versterken. De belangrijkste doelstellingen vatten we als volgt samen:

1. ***Minder versnippering, betere kwaliteit door schaalvoordelen en specialisatie.***
   Het aantal mbo-studenten daalt in veel regio's, met name in krimpgebieden. Dit leidt tot versnippering van het onderwijsaanbod en ondoelmatige concurrentie tussen mbo-instellingen. De wetten zijn bedoeld om deze trend tegen te gaan door samenwerking te stimuleren en efficiënter gebruik van middelen mogelijk te maken. Zo kunnen mbo-instellingen gezamenlijk opleidingen aanbieden (samenwerkingscollege)[3] of kleine, unieke opleidingen behouden (alleenrecht)[4]
2. ***Betere aansluiting beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt.***
   De arbeidsmarkt vraagt om flexibele, regionale opleidingen die aansluiten bij lokale behoeften. Door samenwerking tussen mbo-instellingen en tussen vo en mbo (verticale scholengemeenschappen) kan het onderwijs beter inspelen op regionale arbeidsmarktbehoeften[5]. Dit is essentieel voor de toekomstige inzetbaarheid van studenten en de economische vitaliteit van regio's[6]
3. ***Versterking van de onderwijsketen.***
   De wetten zijn onderdeel van een bredere strategie om de onderwijsketen (van vo naar mbo en hoger onderwijs) te versterken. Dit sluit aan bij eerdere wetten zoals de Wet sterk beroepsonderwijs (2020), die doorlopende leerroutes vmbo-mbo mogelijk maakte, en het Bestuursakkoord mbo 2018-2022, dat de noodzaak van samenwerking en regionale afstemming benadrukt.

In bijlage 1 is het beleidstheoretisch kader uitgewerkt. Op basis van de werking en de doelstellingen zoals in bovenstaande paragrafen beschreven wordt daar uitgelegd op welke manier de wetten beoogd worden bij te dragen aan de achterliggende doelen zoals hier beschreven.

3 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34691-3.html.
4 https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-34691-3.html.
5 https://www.eerstekamer.nl/wetsvoorstel/35606_wet_bestuurlijke.
6 Kamerbrief 'de menselijk maat in het mbo' https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31524-256.html.



HOOFDSTUK 3

Vormen van bestuurlijke samenwerking in het mbo

In dit hoofdstuk brengen we op basis van literatuur en eerder onderzoek in kaart welke vormen van bestuurlijke samenwerking voorkomen. We analyseren welke samenwerkingsvormen instellingen inzetten om met de gezamenlijke opgaven om te gaan. Daarbij onderscheiden we formele, wettelijk verankerde constructies en meer informele of hybride vormen van samenwerking. Ook gaan we in op lessen uit eerder onderzoek en relevante beleidsvraagstukken. Het hoofdstuk sluit af met een toelichting op de opzet van het casusonderzoek dat de basis vormt voor de empirische analyse in de volgende hoofdstukken.

3.1 Beschrijving van de opgave

De wetsvoorstellen voor samenwerkingscolleges, verticale scholengemeenschappen en het alleenrecht voor unieke opleidingen zijn voortgekomen uit een breed gedeeld inzicht dat de regionale mbo-infrastructuur onder druk staat. Verschillende beleidsdocumenten, evaluaties en adviezen signaleren al jaren dat de ontwikkeling van de mbo-instroom, de versnippering van het aanbod en de aansluiting met de arbeidsmarkt structurele uitdagingen vormen. De opgave kan langs vier samenhangende lijnen verder worden verdiept.

1. Demografische krimp en druk op de regionale infrastructuur.

Sinds ongeveer 2010 dalen in een groot deel van Nederland de aantallen jongeren die instromen in het mbo[7]. Dit geldt met name voor Noord-Nederland, Zeeland, Limburg, delen van Overijssel en de Achterhoek. Deze daling beïnvloedt de bekostiging en de draagkracht voor een breed regionaal opleidingsaanbod.

De Referentieraming van DUO[8] laat zien dat er een landelijke daling verwacht wordt in studentenaantallen, waarbij we uit de kamerbrief 'Behoud van toegankelijk mbo in de regio'[9] weten dat er regio's zijn waar een daling van 25% van de mbo-instroom te verwachten is. Krimp leidt tot structurele risico's:

- oplopende kosten per student, met risico's voor doelmatigheid
- afbouw van lokaal aanbod en langere reisafstanden voor studenten
- kwetsbaarheid van kleine of specialistische opleidingen.

Zonder bestuurlijke afstemming kunnen instellingen genoodzaakt zijn eigen opleidingen te consolideren of te sluiten, met risico's voor toegankelijkheid en regionale functies van het mbo (zoals zorg, techniek of logistiek).

2. Versnippering en beperkte afstemming tussen instellingen

Uit eerdere evaluaties van de regionale samenwerking en licentieverlening blijkt dat de spreiding van opleidingen over regio's historisch is gegroeid en niet altijd doelmatig is[10]. In veel regio's bestaan meerdere vergelijkbare opleidingen bij dalende instroom, soms zelfs op relatief korte afstand. Deze versnippering wordt versterkt doordat:

- instellingen autonoom opleidingen kunnen starten binnen hun licenties
- prikkels voor samenwerking beperkt en niet eenduidig zijn
- concurrentie tussen instellingen (bijvoorbeeld om marktpositie en profilering) nog steeds een factor is.

Het advies van CMMBO over sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur[11] (2023) benadrukt dat bestuurlijke samenwerking vaak maatwerk vereist, maar dat het huidige stelsel instellingsgrenzen centraal stelt, waardoor regionale afstemming lastig te organiseren is.

3. Kwetsbaarheid van specialistische en unieke opleidingen.

Sommige opleidingen hebben een structureel lage instroom maar zijn maatschappelijk en economisch onmisbaar (bijvoorbeeld specialistische techniek en laboratoriumopleidingen). Deze opleidingen zijn kwetsbaar wanneer instellingen zelfstandig de exploitatie moeten dragen. Het instrument van het 'alleenrecht' voor unieke opleidingen was bedoeld om deze kwetsbaarheid te ondervangen door concentratie van aanbod en borging van kwaliteit[12].

4. Aansluiting binnen de onderwijsketen en op de arbeidsmarkt

De noodzaak tot betere aansluiting tussen vmbo, mbo en hbo is de laatste jaren breed erkend. De invoering van de Wet sterk beroepsonderwijs (2020) en de stimulering van doorlopende leerroutes hadden tot doel de keuzemomenten te verminderen en overgangen te versoepelen. Verticale scholengemeenschappen zijn een instrument om organisatorische barrières verder te verkleinen. Tegelijkertijd signaleren eerdere evaluaties het volgende:

- Programmatische samenwerking binnen doorlopende leerroutes is vaak sterk afhankelijk van individuele relaties en lokale wil. Uit reacties op de evaluatie van de experimentele doorlopende leerroutes blijkt dat veel experimenten voortijdig stopten doordat samenwerking tussen vmbo- en mbo-instellingen niet van de grond kwam en de regeling als complex werd ervaren. Dit suggereert dat programmatische samenwerking voor een deel afhankelijk is van lokale netwerken en dynamiek[13].
- Bestuurlijke integratie (zoals in verticale scholengemeenschappen) kan extra voordelen bieden, maar instellingen zijn terughoudend vanwege governanceconsequenties, risico's en beperkingen

7 https://www.mboraad.nl/nieuws/-duo-afname-van-mbo-studenten-2023?.
8 https://www.ocwincijfers.nl/actueel/nieuws/2025/04/18/referentieraming-onderwijs-2025-minder-leerlingen-en-studenten-in-telling-en-raming.
9 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2025/06/05/behoud-van-toegankelijk-mbo-in-de-regio.
10 MBO Raad / Regioanalyses, diverse regio's, 2021–2023; Inspectie van het Onderwijs: De Staat van het Onderwijs, 2023 (hoofdstuk mbo-doelmatigheid).
11 Commissie Macrodoelmatigheid MBO. (2024). Sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur. CMMBO.
12 Kostbaar en veel waard. Wat hebben we ervoor over? SBB, 2019: https://www.s-bb.nl/media/rmujruqq/rapport_kostbaar_en_veel_waard-1.pdf.
13 https://internetconsultatie.nl/experimentenvmbo_mbo/reactie/32994/bestand.

in de wet. Hoewel dit specifieke fenomeen (verticale scholengemeenschappen) nog niet uitgebreid geëvalueerd is in publieke rapporten, blijkt uit de evaluatie van doorlopende leerroutes dat complexiteit en regeldruk samenwerking kunnen belemmeren, wat impliceert dat formele constructies met extra governance (zoals verticale scholengemeenschappen) ook terughoudendheid kunnen oproepen als zij aanzienlijke organisatorische lasten introduceren.[14]

- Daarnaast vragen regionale arbeidsmarktvraagstukken om gezamenlijk optreden van vo-, mbo- en hbo-instellingen. Sectoren als techniek, ICT en zorg hebben regionale tekorten waarbij beter afgestemde opleidingsstructuren cruciaal zijn. Verschillende RIF*-projecten (*Regionaal Investeringsfonds mbo) hebben laten zien dat samenwerking werkt, maar dat structurele borging vaak ontbreekt. De tussenevaluatie laat zien dat RIF-projecten in de praktijk positieve effecten hebben op samenwerking en activiteiten rondom de aansluiting onderwijs–arbeidsmarkt, maar dat verduurzaming van samenwerkingsverbanden en structurele borging nog onzeker is in de onderzochte periode[15].

3.2 Inzet van vormen van bestuurlijke samenwerking

Uit de literatuur en de bestudeerde casuïstiek blijkt dat bestuurlijke samenwerking in het mbo zich manifesteert in een breed spectrum van vormen, variërend van formeel-juridisch verankerde constructies tot meer informele en flexibele samenwerkingsarrangementen. In de praktijk is er geen sprake van één dominante samenwerkingsvorm; instellingen maken contextafhankelijke keuzes die aansluiten bij hun regionale opgave, strategische positie en bestuurlijke voorkeuren.

Fusies

In situaties van structurele krimp of overlap in opleidingsaanbod hebben een aantal instellingen gekozen volledige bestuurlijke integratie. Fusies worden gezien als een ingrijpende, maar effectieve manier om schaalvoordelen te realiseren en versnippering tegen te gaan. De laatste jaren zijn in het mbo meerdere fusies tot stand gekomen.

Vanaf 2020 zijn er acht fusies tussen mbo-instellingen gerealiseerd:

1. Aeres/Nordwin College
2. ROC van Amsterdam/ROC Flevoland
3. Citaverde College/Helicon Opleidingen/Wellantcollege
4. De Leijgraaf/ Koning Willem I College
5. ROC Kop van Noord-Holland/Clusius College
6. ROC Friese Poort/Friesland College
7. Regio College/Horizon College
8. Drenthe College/Terra

Bij ROC van Amsterdam en ROC Flevoland was sprake van een bestuursoverdracht. Bij de overige onderwijsinstellingen was eerst sprake van een bestuurlijke fusie, gevolgd door een institutionele fusie. Daarnaast was er sprake van twee fusies tussen vo-mbo-instellingen (Stichting Landstede/ Stichting voor Christelijk VMBO voor Harderwijk e.o, en JFSG/SORG)[16].

14 Reactie Internetconsultatie doorlopende leerlijnen vmbo-mbo Versie 25 maart 2015 , gevonden op https://internetconsultatie.nl/experimentenvmbo_mbo/reactie/32994/bestand.

15 Tussenevaluatie Regionaal Investeringsfonds MBO, Researchned 2017, gevonden op https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2017D04676.

16 Bron CMMBO.

Samenwerkingscollege

De constructie 'samenwerkingscollege' biedt mbo-instellingen de mogelijkheid om gezamenlijk opleidingen aan te bieden en, waar relevant, het alleenrecht op specifieke opleidingen te organiseren. Het doel is om versnippering tegen te gaan en de kwaliteit en doelmatigheid van het aanbod te versterken, met name in regio's met dalende studentenaantallen. In de wet is een grens aangegeven: niet het merendeel van het onderwijs mag in samenwerkingscolleges worden ondergebracht om verkapte fusies te voorkomen. Instellingen moeten ook buiten het samenwerkingscollege bestaansrecht houden.

Er is zeer weinig gebruik gemaakt van deze wettelijke mogelijkheid. Op dit moment zijn er twee samenwerkingscolleges, Techniek College Rotterdam (Albeda/Zadkine) en CIOS Zuidwest-Nederland (Scalda/Da Vinci College).

Verticale scholengemeenschap (VSG)

Deze vorm maakt het mogelijk om samenwerking tussen vo- en mbo-instellingen bestuurlijk te verankeren. Daarmee wordt beoogd om doorlopende leerlijnen te versterken en de aansluiting tussen onderwijssectoren te verbeteren. Hoewel deze wettelijke instrumenten expliciet zijn ontworpen om samenwerking te faciliteren, blijkt dat het feitelijk gebruik ervan beperkt is. In enkele gevallen worden elementen van deze constructies toegepast, maar nieuwe VSG's zijn niet ontstaan. Het wetsvoorstel BHB regelde dat per 1 augustus 2022 AOC's werden omgezet in VSG's, bestaande uit een mbo-beroepscollege en een vo-school. Per 1 augustus 2022 zijn er zeven AOC's omgezet in een VSG, te weten:

1. Clusius College (vervolgens op diezelfde datum institutioneel gefuseerd met ROC Kop van Noord-Holland tot 'Vonk')
2. Zone College
3. Terra
4. Aeres
5. Yuverta(was per 1 augustus 2021 ontstaan uit drie AOC's)
6. Lentiz
7. Curio AOC

Vakinstellingen werden omgezet in mbo-beroepscolleges. Vier vakinstellingen waren al VSG, en zijn ook VSG gebleven (maar nu dus als beroepscollege en een vo-school), te weten:

1. STC
2. Media College Amsterdam
3. Grafisch Lyceum Rotterdam
4. SintLucas

Er waren al vier roc's die deel uitmaakten van een VSG. Door de fusie van ROC Kop van Noord Holland met het Clusius College is het aantal nu vijf:

1. Curio
2. Stichting Landstede
3. De Rooi Pannen
4. Summa
5. Vonk (via fusie van roc en AOC)

Alternatieve vormen van samenwerking

In de rapportage die Berenschot opstelde voor CMMBO over samenwerking in krimpregio's is geconstateerd dat in de regio's al volop geïnnoveerd en samengewerkt wordt om de kennisinfrastructuur, de opleidingsinfrastructuur en de fysieke infrastructuur van het mbo toekomstbestendig te maken. Uiteraard gebeurt dat tussen mbo-instellingen door afspraken te maken in het kader van macrodoelmatigheid (starten en stoppen van opleidingen, uitwisselen van opleidingen, samenwerken) en bredere samenwerking om opleidingen duurzaam te organiseren.

Daarnaast zet het mbo in op duurzaam, breder partnership met bedrijven, sectoren en branches. Dat doen mbo-instellingen individueel of gezamenlijk of samen met het vo, hbo of particuliere onderwijsinstellingen. Hierbij worden brede sectorale arrangementen ontwikkeld met gebundelde afspraken over initieel onderwijs, Leven Lang Ontwikkelen-trajecten (LLO) voor meerdere doelgroepen, innovatie, cursusaanbod, hr-dienstverlening, etc. Berenschot heeft in dit onderzoek onderscheid gemaakt in de volgende clusters van afspraken die ook afzonderlijk van elkaar worden ingezet:

- Gezamenlijk in stand houden van de kennisinfrastructuur (bijvoorbeeld door hybride docentschap, gezamenlijke kennisontwikkeling en innovatie van de opleiding).
- Gezamenlijk in stand houden van de opleidingsinfrastructuur (bijvoorbeeld door bundeling van opleidingen en/of niveaus binnen opleidingen, bundeling van doelgroepen in de opleidingen.)
- Gezamenlijk in stand houden van de fysieke infrastructuur (bijvoorbeeld door gezamenlijke labs, delen van praktijkruimtes etc.).

- Brede samenwerking op het gebied van diensten: efficiënter maken van de bedrijfsvoeringsprocessen zodat innovaties versneld kunnen worden en meer middelen overblijven voor het onderwijs (gezamenlijk ontwikkeling, bundeling backofficediensten).

Om dit te organiseren maken de instellingen, naast de formele wettelijke mogelijkheden, in de praktijk veelvuldig gebruik van alternatieve samenwerkingsvormen. Deze variëren in mate van formalisering en intensiteit. We zien de volgende vormen van bestuurlijke samenwerking:

1. ***Bestuurlijke afstemming en convenanten.***
   Instellingen maken bijvoorbeeld onderlinge afspraken over het aanbod, regionale spreiding of specialisatie, zonder dat er sprake is van een formele juridische integratie. Deze afspraken worden vaak vastgelegd in convenanten of regionale agenda's.
   Instellingen maken expliciete keuzes over welke opleidingen regionaal in stand worden gehouden, welke worden getransformeerd of samengevoegd, en waar concentratie of afbouw onvermijdelijk is. Deze portfoliobenadering wordt doorgaans geplaatst in een meerjarige horizon (5–10 jaar) en gekoppeld aan demografische verwachtingen en regionale arbeidsmarktopgaven. Daarmee verschuift de focus van individuele instellingskeuzes naar collectieve afwegingen over bereikbaarheid, continuïteit en macrodoelmatigheid. In sommige regio's ligt het accent sterk op instandhouding en behoud van nabijheid, terwijl andere regio's expliciet kiezen voor herstructurering of integratie om organisatorische en financiële slagkracht te vergroten. Deze differentiatie onderstreept dat er geen uniforme oplossingsrichting bestaat, maar dat samenwerking contextafhankelijk wordt vormgegeven.
2. ***Gezamenlijke voorzieningen en onderwijsprogramma's, bijvoorbeeld in een campus.***
   Samenwerking krijgt vorm via gedeelde voorzieningen, gezamenlijke onderwijsprogramma's – bijvoorbeeld in de vorm van doorlopende leerlijnen waarin vo- en mbo-instellingen gezamenlijk een onderwijsroute ontwerpen en uitvoeren – via gezamenlijke opleidingsmodules waarin studenten gedurende een periode onderwijs volgen dat onder gezamenlijke verantwoordelijkheid van instellingen wordt aangeboden, of via fysieke clustering op één locatie. Dit komt zowel voor in horizontale samenwerking (tussen mbo-instellingen) als in verticale samenwerking (met vo of hbo). Verticale samenwerking wordt door het ministerie van OCW de laatste jaren bijvoorbeeld gestimuleerd met regelingen als de RAP (regionale ambitieplan) en VABOK (Versterking aansluiting beroepsonderwijskolom) of gefaciliteerd met wettelijke ruime zoals bij de Wet doorlopende leerroutes vmbo-mbo [17].
3. ***Projectmatige samenwerking***
   Tijdelijke samenwerking rond specifieke thema's, zoals innovatie, arbeidsmarktprojecten of sectorale initiatieven. Deze vorm is flexibel, maar vaak minder duurzaam geborgd en veelal ontstaan vanuit een tijdelijke subsidie.

Opvallend is dat deze alternatieve vormen in de praktijk vaak als toegankelijker en beter uitvoerbaar worden ervaren dan de wettelijke constructies. Ze bieden ruimte voor maatwerk en kunnen sneller worden ingericht, maar kennen tegelijkertijd beperkingen in termen van duurzaamheid en borging.

3.3 Lessen uit eerder onderzoek naar bestuurlijke samenwerking in het mbo

Uit eerder onderzoek naar bestuurlijke samenwerking in het mbo komt een consistent beeld naar voren: samenwerking is noodzakelijk om regionale opgaven het hoofd te bieden, maar blijkt in de praktijk complex, weerbarstig en institutioneel begrensd.[18] In plaats van één eenduidig probleem of eenduidige oplossing laten studies zien dat samenwerking zich afspeelt in een spanningsveld tussen regionale behoeften en stelselmatige randvoorwaarden. [19]

In deze paragraaf worden de belangrijkste inzichten uit de literatuur thematisch geordend langs vier lijnen:

- bestuurlijke en organisatorische complexiteit
- keuzes in het stelsel
- knelpunten in uitvoering en governance
- condities voor effectieve samenwerking.

17 Wet doorlopende leerroutes vmbo-mbo (Sterk beroepsonderwijs) via https://wetgevingskalender.overheid.nl/regeling/WGK009212.
18 Commissie Macrodoelmatigheid MBO. (2024). Sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur. CMMBO.
19 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). (2024). Gedeelde sturing: Een onderzoek naar regionale samenwerkingen voor een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. NSOB.

Bestuurlijke en organisatorische complexiteit

Het eerste terugkerende inzicht is dat samenwerking in het mbo gepaard gaat met aanzienlijke bestuurlijke en organisatorische complexiteit. Instellingen participeren vaak gelijktijdig in meerdere samenwerkingsverbanden, die elk hun eigen governance, besluitvorming en verantwoordingslogica kennen[20].

Deze stapeling van samenwerkingen leidt tot druk op alle niveaus binnen instellingen:

- operationeel, door extra afstemming en uitvoering
- tactisch, door coördinatie tussen programma's en partners
- bestuurlijk, door intensieve overlegstructuren en gedeelde besluitvorming[21].

Onderzoek naar samenwerking in krimpregio's laat zien dat deze 'bestuurlijke drukte' niet incidenteel is, maar structureel samenhangt met de manier waarop samenwerking wordt georganiseerd: vaak naast (in plaats van binnen) bestaande structuren[22]. Daarbij komt dat verschillende samenwerkingsvormen gepaard gaan met uiteenlopende verantwoordings- en bekostigingsarrangementen. Dit vergroot de administratieve last en beperkt de flexibiliteit van instellingen om snel in te spelen op regionale ontwikkelingen.

Spanning voorvloeiend uit keuzes in het stelsel

Naast organisatorische complexiteit komt uit de onderzoeken naar voren dat structurele spanningen in het mbo-stelsel de samenwerking bemoeilijken. Deze spanningen ontstaan waar een toenemende behoefte aan flexibiliteit en samenwerking botst met een stelsel dat primair is ingericht op individuele instellingen[23].

Concurrentie versus samenwerking.

Een van de ervaren spanningen ligt in de bekostigingssystematiek. Het huidige stelsel, gebaseerd op bekostiging per student, stimuleert instellingen om studenten aan zich te binden. Dit kan botsen met regionale afspraken over spreiding, concentratie of afbouw van opleidingen. Hoewel instellingen in de praktijk samenwerken aan een doelmatige regionale infrastructuur, blijven concurrentieprikkels aanwezig. Dit kan leiden tot terughoudendheid om opleidingen over te dragen, dubbel aanbod bij dalende studentenaantallen en spanningen tussen instellingsbelang en regionaal belang[24].

Institutionele logica versus netwerkpraktijk.

Ook ontstaat er spanning vanwege de dominante positie van de individuele instelling als juridische en administratieve eenheid. Samenwerking leidt in de praktijk tot gedeeld eigenaarschap van onderwijs, terwijl wet- en regelgeving uitgaat van één verantwoordelijke instelling[25]. Dit wordt scherp zichtbaar bij fenomenen zoals meervoudige inschrijvingen[26], waar de feitelijke onderwijspraktijk (meerdere aanbieders) niet goed aansluit op de institutionele logica van het stelsel. Het gevolg is dat instellingen pragmatische oplossingen ontwikkelen om samenwerking binnen de bestaande kaders mogelijk te maken. In het onderzoek 'meervoudig inschrijven' wordt dit aangeduid als het ontstaan van 'olifantenpaadjes': informele of administratieve constructies die het mogelijk maken om de onderwijskundige praktijk passend te maken binnen institutionele beperkingen. Hoewel deze oplossingen functioneel zijn, zijn zij vaak suboptimaal: zij vergroten de uitvoeringscomplexiteit, verminderen transparantie en maken samenwerking afhankelijk van impliciete afspraken in plaats van expliciete arrangementen.

20 Berenschot. (2024). Inzichten samenwerking mbo-infrastructuur in krimpregio's. Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO).
21 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (2024). Gedeelde sturing: Een onderzoek naar regionale samenwerkingen voor een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. NSOB.
22 Berenschot. (2024). Inzichten samenwerking mbo-infrastructuur in krimpregio's. Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO).
23 Commissie Macrodoelmatigheid MBO. (2024). Sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur. CMMBO.
24 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (2024). Gedeelde sturing: Een onderzoek naar regionale samenwerkingen voor een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. NSOB.
25 Berenschot. (2021). Meervoudig inschrijven in het onderwijs: Verkenning van knelpunten en oplossingsrichtingen. ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
26 Meervoudige inschrijvingen zijn vormen van onderwijs waarbij deelnemers ook onderdelen van leertrajecten bij andere aanbieders afnemen of dat onderwijsinstellingen gezamenlijk een totaal traject aanbieden. Er ontstaan dan meerdere relaties tussen één deelnemer en meerdere onderwijsinstellingen.

Standaardisatie versus flexibiliteit.

Het mbo-stelsel is sterk gebaseerd op standaardisatie (kwalificatiestructuur, examens, toezicht), terwijl samenwerking vaak juist vraagt om flexibiliteit, maatwerk en modulair onderwijs[27]. Deze spanning speelt met name bij:

- doorlopende leerroutes tussen sectoren
- gezamenlijke opleidingen
- innovatieve of hybride onderwijsvormen.

Regelgeving en toezicht zijn hier niet altijd op ingericht, waardoor samenwerking extra complex wordt.

Sectorale grenzen en wettelijke belemmeringen

Samenwerking wordt verder bemoeilijkt door sectorale scheidslijnen (vo–mbo–hbo) en specifieke wettelijke regels. Studies wijzen onder meer op verschillen in bekostiging en regelgeving tussen sectoren, en beperkingen rond omvang en inrichting van samenwerkingsconstructies. Ook worden vaker btw-heffing bij shared services en de noodzaak tot dubbele verantwoording genoemd als belemmeringen bij samenwerking[28] . Daarbij moet worden opgemerkt dat de btw-onderwijsvrijstelling in beginsel ruimte biedt voor het vrijstellen van onderwijsactiviteiten, maar dat de reikwijdte daarvan in samenwerkingsconstructies in de praktijk afhankelijk is van de precieze inrichting en interpretatie van dienstverlening tussen instellingen. Hoewel deze regels vaak zijn ingegeven door doelen als kwaliteit en controle, worden zij in de praktijk ervaren als belemmerend voor intensieve samenwerking

Knelpunten in uitvoering en governance

De genoemde spanningen vertalen zich in concrete knelpunten in de uitvoering van samenwerking. Een belangrijk knelpunt betreft verantwoordelijkheid en governance. Bij gezamenlijke activiteiten is vaak onduidelijk wie eindverantwoordelijk is voor kwaliteit, hoe toezicht moet worden ingericht en hoe besluitvorming effectief georganiseerd kan worden[29]. Daarnaast leidt samenwerking regelmatig tot dubbele of meervoudige verantwoording, omdat instellingen afzonderlijk aanspreekbaar blijven op gezamenlijke activiteiten. Dit verhoogt de administratieve last en kan samenwerking ontmoedigen[30]. Ook financiële en fiscale vraagstukken spelen een rol. Met name btw-regels bij het delen van diensten of personeel kunnen samenwerking duurder maken en daarmee minder aantrekkelijk. Dit leidt tot wat in de literatuur wordt aangeduid als ‘terugwaartse sturing’: de eisen vanuit bekostiging, toezicht en verantwoording (de ‘achterkant’ van het stelsel) bepalen in belangrijke mate hoe onderwijs en samenwerking aan de voorkant worden ingericht[31].

Een specifiek risico dat in onderzoek naar meervoudige inschrijvingen wordt gesignaleerd, is het zogenoemde boemerangeffect. Instellingen passen soms hun registraties of administratieve inrichting aan om binnen de bestaande regels te kunnen opereren, bijvoorbeeld door bepaalde samenwerkingsvormen minder expliciet vast te leggen of te vereenvoudigen in systemen[32]. Omdat beleidsinformatie van overheid en toezichthouders grotendeels is gebaseerd op deze registraties, werkt dit direct door in de beschikbare data. Wanneer samenwerking of flexibiliteit minder zichtbaar wordt in de administratie, verdwijnt deze ook uit statistieken over bijvoorbeeld instroom, doorstroom en uitval. Hierdoor kan een vertekend beeld ontstaan van hoe het onderwijs in de praktijk functioneert. Naarmate samenwerking en flexibilisering toenemen, groeit daarmee ook het risico dat beleidsinformatie steeds minder goed aansluit bij de feitelijke onderwijspraktijk.

27 Commissie Macrodoelmatigheid MBO. (2024). Sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur. CMMBO.
28 SEO Economisch Onderzoek. (2023). Verduurzaming van publieke waarde door samenwerking in het mbo. SEO Economisch Onderzoek.
29 Commissie Macrodoelmatigheid MBO. (2024). Sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur. CMMBO.
30 SEO Economisch Onderzoek. (2023). Verduurzaming van publieke waarde door samenwerking in het mbo. SEO Economisch Onderzoek.
31 Berenschot. (2021). Meervoudig inschrijven in het onderwijs: Verkenning van knelpunten en oplossingsrichtingen. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.
32 Berenschot. (2021). Meervoudig inschrijven in het onderwijs: Verkenning van knelpunten en oplossingsrichtingen. Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.

Condities en succesfactoren voor samenwerking

Naast knelpunten benoemt de literatuur ook condities waaronder samenwerking wél effectief kan zijn. Een eerste belangrijke factor is het bestaan van een gedeelde regionale opgave en gezamenlijke visie. Succesvolle samenwerkingen worden vaak gedragen door een breed gedeeld besef van urgentie en een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de regionale infrastructuur[33].

Daarnaast blijkt vertrouwen tussen instellingen cruciaal. Samenwerking vraagt om bereidheid om autonomie deels los te laten en belangen te delen. Dit ontstaat doorgaans niet vanzelf, maar vergt tijd en intensieve interactie. Ook passende governance-arrangementen zijn van belang. Effectieve samenwerkingen kenmerken zich door duidelijke afspraken over rollen en verantwoordelijkheden, efficiënte overlegstructuren en een balans tussen formele borging en flexibiliteit[34].

Verder spelen financiële en institutionele randvoorwaarden een belangrijke rol. Samenwerking wordt vergemakkelijkt wanneer prikkels in bekostiging samenwerking ondersteunen in plaats van ontmoedigen of wanneer administratieve lasten beperkt blijven. Daarnaast wordt het makkelijker als wet- en regelgeving ruimte biedt voor maatwerk[35].

Tot slot blijkt dat veel succesvolle samenwerkingen beginnen in informele of projectmatige vormen, en pas later, indien nodig, worden geformaliseerd. Dit onderstreept het belang van experimenteerruimte en geleidelijke institutionalisering.

3.4 Casusonderzoek bestuurlijke samenwerking

3.4.1 Doel van het casusonderzoek

Tegen deze achtergrond is het opvallend dat de specifieke wettelijke instrumenten die juist bedoeld zijn om bestuurlijke samenwerking te faciliteren – zoals het samenwerkingscollege, het alleenrecht voor unieke opleidingen en de verticale scholengemeenschap – nauwelijks worden benut. Instellingen blijken vaker te kiezen voor pragmatische, informele of maatwerkoplossingen binnen bestaande kaders, ook wanneer deze juridisch minder robuust of kwetsbaarder op de lange termijn zijn.

De belangrijkste witte vlek in de bestaande kennis zit daarmee niet zozeer in de vraag of samenwerking nodig is, maar in het inzicht onder welke voorwaarden formele samenwerking voor instellingen aantrekkelijk, werkbaar en effectief is. Onvoldoende duidelijk is hoe wet- en regelgeving, governance-arrangementen en financiële prikkels zich tot elkaar verhouden in de bestuurlijke praktijk, en waar precies de doorslaggevende belemmeringen liggen in de besluitvorming van onderwijsbesturen.

Het casusonderzoek bouwt voort op bestaande analyses, maar richt zich expliciet op deze lacune. Door de wettelijke instrumenten te evalueren in samenhang met alternatieve samenwerkingsvormen en concrete casuïstiek uit de praktijk, beoogt dit deel van het onderzoek inzicht te geven in hoe wetgeving beter kan aansluiten bij de bestuurlijke realiteit in het mbo, en welke aanpassingen nodig zijn om samenwerking duurzaam te faciliteren in het licht van regionale opgaven.

33 Nederlandse School voor Openbaar Bestuur. (2024). Gedeelde sturing: Een onderzoek naar regionale samenwerkingen voor een betere aansluiting tussen het mbo en de arbeidsmarkt. NSOB.
34 Berenschot. (2024). Inzichten samenwerking mbo-infrastructuur in krimpregio's. Commissie Macrodoelmatigheid MBO (CMMBO).
35 Commissie Macrodoelmatigheid MBO. (2024). Sturing en instandhouding van regionale mbo-infrastructuur. CMMBO.

3.4.2 Selectie van instellingen

We hebben een selectie gemaakt van mbo-instellingen waarbij een brede mix aan samenwerkingsvormen bij elkaar komt. Op basis van de selectie van mbo-instellingen is een aantal herkenbare typen samenwerkingspraktijken te onderscheiden. Deze typen vormen geen strikt afgebakende categorieën, maar bieden een analytisch kader om de variëteit in de praktijk te duiden.

- ***Casuïstiek met gebruik van wettelijke samenwerkingsvormen.*** In deze casussen maken instellingen (deels) gebruik van de mogelijkheden van het samenwerkingscollege of vergelijkbare wettelijke constructies. De samenwerking is formeel verankerd en gericht op gezamenlijke uitvoering van onderwijs. Deze casuïstiek biedt inzicht in de werking van de wet in de praktijk, inclusief de organisatorische en juridische complexiteit die daarmee gepaard gaat.
- ***Casuïstiek in lijn met bestuurlijke harmonisatie.*** Hier is sprake van vergaande samenwerking of integratie, vaak geïnspireerd door de doelen van de wetgeving, maar niet noodzakelijkerwijs via de formele instrumenten. Instellingen zoeken naar manieren om hun aanbod en organisatie op elkaar af te stemmen binnen bestaande kaders.
- ***Casuïstiek zonder formele samenwerking, maar met duidelijke opgave.*** In deze situaties is sprake van een (toekomstige) krimpopgave, maar is (nog) geen structurele bestuurlijke samenwerking gerealiseerd. Deze casuïstiek geeft inzicht in de drempels en overwegingen die een rol spelen bij het al dan niet aangaan van samenwerking.
- ***Fusiecasus***. Instellingen die recent zijn gefuseerd of zich in een fusietraject bevinden. Deze casussen illustreren een vergaande vorm van samenwerking waarbij bestuurlijke en organisatorische integratie centraal staat.
- ***Casus met lichte of informele samenwerking.*** In deze groep werken instellingen samen via lichtere arrangementen, zoals convenanten, gezamenlijke projecten of campusvorming. Deze vormen zijn vaak flexibel en contextspecifiek, maar minder formeel geborgd.

Veel instellingen combineren elementen uit meerdere typen. Zo kan een instelling bijvoorbeeld gefuseerd zijn, maar tegelijkertijd deelnemen aan regionale samenwerkingsverbanden of projectmatige initiatieven.



HOOFDSTUK 4

Samenwerking in de praktijk

In dit hoofdstuk presenteren we de bevindingen uit het casusonderzoek naar het gebruik van wettelijke instrumenten voor bestuurlijke samenwerking in het mbo. Centraal staat de vraag hoe deze instrumenten in de praktijk functioneren, welke meerwaarde zij bieden en welke knelpunten instellingen ervaren bij de toepassing ervan. Vervolgens werken we de alternatieve samenwerkingsvormen uit. Tot slot gaan we in op de eventuele behoefte aan alternatieve wettelijke mogelijkheden voor bestuurlijke samenwerking in het mbo.

4.1 Fusie

Zoals aangegeven in het voorgaande hoofdstuk hebben sinds 2020 zeventien mbo-instellingen (na fusie acht instellingen) gekozen voor een fusie. In het casusonderzoek hebben we vier bestuurders gesproken (van vier verschillende instellingen) die in de afgelopen tijd een fusie hebben afgerond. Van de acht fusiebewegingen zijn er twee in de groene sector die bovenregionaal zijn gerealiseerd.

Fusies worden gezien als een ingrijpende, maar effectieve manier om schaalvoordelen te realiseren, versnippering tegen te gaan en ervoor te zorgen dat opleidingen behouden blijven voor een regio. Bestuurders die we hebben gesproken gaven terug dat de fusies waar zij bij betrokken waren een logisch gevolg waren van de omstandigheden waarin één of beide instellingen zich bevonden. De omstandigheden waren consequenties van krimp en waren niet via een andere vorm van samenwerking op te lossen. De doelstellingen die de fusieorganisaties voor ogen hadden liggen in het verlengde van de regionale en maatschappelijke opgaven van de instellingen: kostenbesparing en complementariteit benutting met als doel het behoud en/of uitbreiding van (een diversiteit aan) kwalitatief hoogwaardige onderwijsinfrastructuur in de regio. De meerwaarde zit volgens de bestuurders met name in:

- Versneld strategische keuzes kunnen maken.
- Kwaliteitsverbetering, innovatiekracht organiseren en besparing door samenvoeging van ondersteunende diensten.
- De mogelijkheid om aanbod te versterken door samenvoeging van opleidingen en/of de mogelijkheid van het behoud van locaties door efficiencywinst op andere vlakken. Dit geldt voor fusies die in dezelfde regio hebben plaatsgevonden en voor fusies die door meerdere regio's heen plaatsvonden in de groene sector.
- Vereenvoudiging in overlegstructuren met stakeholders, zowel landelijk als regionaal. Dit laatste geldt overigens minder voor instellingen die bovenregionaal zijn gefuseerd. Zij hebben door toenemende landelijke sturing op regionale collectieven tussen mbo-instellingen en tussen mbo-instellingen en regionale stakeholders het risico op toenemende bestuurlijke drukte, en daarmee vermindering van de meerwaarde van de fusie.

Vaak is er een lange voorbereiding vooraf gegaan aan een fusie en moet er bestuurlijk momentum en vertrouwen zijn. De bestuurders die wij spraken gaven aan dat de fusie een zeer grote inspanning heeft gevergd van de organisaties en de bestuurders. Toch hadden de directe organisatorische en financiële voordelen en, op de middellange termijn, de strategische voordelen volgens de bestuurders niet bereikt kunnen worden met een andere vorm van samenwerking.

4.2 Samenwerkingscollege

Zoals aangegeven in paragraaf 3.2 is het samenwerkingscollege een juridische constructie binnen de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB) die het mogelijk maakt dat twee of meer bekostigde mbo-instellingen gezamenlijk één of meerdere opleidingen aanbieden. Daarbij blijven de deelnemende instellingen afzonderlijke rechtspersonen, maar dragen zij gezamenlijk verantwoordelijkheid voor de kwaliteit, organisatie en uitvoering van de betreffende opleidingen. Ook de bekostiging kan in onderling overleg worden verdeeld en voor deze constructie geldt een btw-vrijstelling (ook voor ondersteunende diensten) onder voorwaarden[36]. Deze constructie beoogt instellingen de mogelijkheid te bieden om efficiënter samen te werken en het opleidingsaanbod beter af te stemmen op regionale behoeften, zonder de zware stap van een fusie te hoeven zetten.

Zoals aangegeven zijn er twee samenwerkingscolleges gerealiseerd. Beide casussen zijn door ons meegenomen in het onderzoek. Daarnaast hebben we de bestuurders die geen samenwerkingscollege hebben gerealiseerd gevraagd of zij dat overwegen, dan wel overwogen hebben, en wat hun bestuurlijke afwegingen daarbij waren.

36 Omzetbelasting, reikwijdte vavo-arrest bij samenwerking, BWBR0042528/2019-09-05.

Meerwaarde en knelpunten in de praktijk

Bestuurders zien meerwaarde in de mogelijkheid om op clusters van opleidingen over instellingen heen te kunnen samenwerken. Dit type samenwerking geeft op schaal van het cluster van opleidingen potentieel dezelfde meerwaarde als een fusie, namelijk: het versterken van de kwaliteit, meer mogelijkheid tot innovatie, behoud van infrastructuur, herkenbaarheid richting stakeholders, etc.

Het construct van het samenwerkingscollege heeft in de praktijk meer voeten in de aarde dan aanvankelijk is voorzien door de wetgever en de instellingen. De praktijkervaring van de bestaande samenwerkingscolleges is in de sector veel besproken en geeft de andere bestuurders reden om deze wettelijke mogelijkheid vooralsnog niet in overweging te nemen. Volgens geïnterviewden is de constructie organisatorisch complex. Wet- en regelgeving, evenals de uitvoering daarvan, zijn namelijk ook in het samenwerkingscollege primair nog gebaseerd op de individuele instelling als administratieve en juridische drager van verantwoordelijkheid.

- De student wordt ingeschreven bij een van de instellingen (waarbij het van belang is de verdeling goed in verhouding te houden tussen beide instellingen).
- Het personeel is in dienst of bij de een van beide instellingen.
- Een samenwerkingscollege is alleen verankerd in de WEB, maar is geen juridische entiteit. Beide instellingen dragen verantwoordelijkheid voor de processen binnen het samenwerkingscollege.

Deze uitgangssituatie betekent een toenemende uitvoeringscomplexiteit: zowel voor instellingen als voor toezichthouders en uitvoeringsorganisaties. In de praktijk betekent het dat feitelijk alle processen die in een instelling zijn geregeld, opnieuw moeten worden neergezet voor het samenwerkingscollege ; van onderwijslogistiek tot administratieve processen, van ondersteuningsstructuur voor de student tot zoveel mogelijk stroomlijning van ondersteuning en faciliteiten voor docenten. Dit geldt ook voor mandateringsbesluiten en bijvoorbeeld de verschillende manier van besluitvorming en het organiseren van de medezeggenschap bij de verschillende moederorganisaties.

We begrepen van de ervaren bestuurders dat dit niet alleen bij de start van het samenwerkingscollege veel tijd kost, feitelijk zoals dat bij een fusie ook het geval is, maar dat wijzigingen in processen bij een van beide moederorganisaties voortdurend consequenties hebben voor het samenwerkingscollege. De uitzonderingspositie van het samenwerkingscollege vergt constante aandacht en afstemming van het management, de bestuurders en ondersteunende diensten van beide instellingen ondanks de pragmatische keuzes die er worden gemaakt, zoals keuzes welke moederorganisatie welke onderdelen van de ondersteuning verzorgt. De studentprocessen rondom de verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van onderwijs en de consequenties van de verschillen in arbeidsvoorwaarden voor docenten die in hetzelfde team werken kosten daarbij de meeste tijd en energie voor bestuur en management.

Aangegeven werd dat bestuurlijke afspraken en voortdurend bestuurlijk commitment en aandacht zeer van belang zijn in dit type samenwerkingsconstructie, maar dat de samenwerking evenzo gebaat is bij goede operationele randvoorwaarden waarop teruggevallen kan worden.

De meerwaarde ontstaat volgens geïnterviewden alleen als het cluster van opleidingen een substantieel aantal studenten bevat. De bestuurders de we spraken overwegen over het algemeen juist bestuurlijke samenwerking op clusters van opleidingen en vaak ook op locaties die kwetsbaar zijn (en dus geen substantieel aantal studenten bevatten). Dit maakt het samenwerkingscollege in de huidige vorm niet aantrekkelijk als oplossing voor de uitdagingen waar bestuurders op dit moment voor staan. De studentenaantallen spelen daarbij een rol, maar ook de beperking dat in een samenwerkingscollege wordt samengewerkt op het gehele crebo van de instelling. Daardoor biedt het instrument geen passende oplossing voor samenwerking rond opleidingen die slechts op één specifieke locatie onder druk staan, terwijl dezelfde opleiding elders binnen de instelling regulier wordt aangeboden.

4.3 Verticale scholengemeenschap

We spraken met vier instellingen en bestuurders van een verticale scholengemeenschap. Zoals beschreven in paragraaf 3.2 is de verticale scholengemeenschap (VSG) een bestuurlijk instrument dat samenwerking tussen een mbo-instelling (roc of beroepscollege) en één of meerdere scholen voor voortgezet onderwijs mogelijk maakt binnen één organisatorisch verband. Deze constructie heeft een aantal kenmerkende elementen, zoals één huisvestingsvergoeding, één systematiek voor uitkeringskosten, een gezamenlijk medezeggenschapsregime en de mogelijkheid tot reallocatie van middelen. Met het wetsvoorstel bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs is het opnieuw mogelijk geworden om een VSG te vormen. Tot op heden is van deze mogelijkheid echter geen gebruik gemaakt. We spraken instellingen die feitelijk al voor die tijd een VSG vormden. Met de andere bestuurders is gekeken naar de vraag waarom zij geen gebruik maken van dit instrument, hoe zij de potentiële meerwaarde ervan wegen en welke belemmeringen zij zien.

Beperkte benutting ondanks bekende meerwaarde

De instellingen met een VSG-constructie die we hebben gesproken, geven aan dat het voordelen biedt voor de instandhouding van een sectorale specialisatie (zoals in de groene sector), een doorlopende leerlijn bij een specifieke onderwijskundige visie of denominatie. Een VSG biedt de mogelijkheid duurzame doorlopende leerlijnen te realiseren en de toegankelijkheid van sectorale profielen te vergroten.

Er is via de VSG een drempelloze samenwerking mogelijk binnen bijvoorbeeld een krimpregio waardoor bereikbaarheid van vo-scholen behouden kan blijven. Daarnaast biedt het mogelijkheden praktijkfaciliteiten en bedrijfsvoeringsonderdelen te delen.

Uit de interviews blijkt dat de potentiële voordelen van een VSG bij bestuurders in grote lijnen bekend zijn. Met name de mogelijkheid om doorlopende leerlijnen tussen vo en mbo te realiseren, efficiënter gebruik te maken van huisvesting en voorzieningen, en de regionale positie van het onderwijsaanbod te versterken, worden gezien door bestuurders die al jaren werken in dit soort constructies. Ook wordt gezien dat een VSG kan bijdragen aan een betere aansluiting tussen onderwijsniveaus en daarmee aan kansengelijkheid voor leerlingen. Tegelijkertijd worden deze voordelen in de praktijk als relatief abstract en onzeker ervaren voor bestuurders die geen ervaring hebben met een VSG. Zij geven aan dat de opbrengsten van een VSG zich op voorhand lastig laten concretiseren en sterk afhankelijk zijn van de specifieke context. Daartegenover staan meer directe en voelbare nadelen, waardoor de balans in de afweging veelal negatief uitvalt.

Een van die nadelen betreft de regel dat een VSG slechts kan bestaan uit één vo-school of -scholengemeenschap en één mbo-instelling. Mbo-instellingen bedienen veelal een grotere regio dan vo-scholen en werken daarom bestuurlijk samen (op projectbasis, doorlopende leerlijnen of delen van gezamenlijke voorzieningen) met meerdere vo-partners en de verschillende regio's. De wetgeving beperkt daarmee de flexibiliteit om bredere samenwerking op regionale schaal vorm te geven met het vo. Daarbij komt dat binnen een VSG geen havo-onderwijs kan worden aangeboden en dat evenmin hbo-opleidingen binnen het samenwerkingsverband kunnen worden geïntegreerd. Hierdoor kan het instrument niet het volledige doorlopende onderwijspalet (vmbo–havo–mbo–hbo) faciliteren, wat de mogelijkheden voor brede doorstroomroutes en de mogelijkheden voor samenwerkingsopties in de regio beperkt.

Net als bij het samenwerkingscollege geldt ook bij de VSG dat wet- en regelgeving primair is ingericht op afzonderlijke instellingen als dragers van verantwoordelijkheid. Het samenbrengen van vo en mbo binnen één organisatorisch verband leidt daardoor tot fricties in governance, bekostiging, verantwoording en inrichting van processen.

Een voorbeeld van een belemmering ligt in de verschillende arbeidsvoorwaarden tussen onderwijssectoren, met namen tussen vo en mbo. Deze verschillen zijn niet alleen administratief, maar werken ook door in de samenwerking tussen teams.[37]

37 In de groene sector wordt van oudsher overigens gewerkt met dezelfde cao voor vo en mbo, waardoor een efficiënte invulling mogelijk is.

Vo en mbo verschillen onder andere in lesbelasting, contractstructuren, secundaire arbeidsvoorwaarden en salarisopbouw. In gemengde teams leidt dit ertoe dat docenten die feitelijke hetzelfde werk doen, onder verschillende regimes vallen. Dit heeft directe effecten:

- Ongelijke werkdruk en inzetbaarheid. Mbo-docenten hebben gemiddeld een hogere contacttijd dan vo-docenten, waardoor de personeelsplanning bij gezamenlijke uitvoering moet worden aangepast. In de praktijk betekent dit vaak dat er meer personeel nodig is om dezelfde onderwijstijd te realiseren.
- Interne spanning in teams; wanneer docenten samenwerking binnen één opleiding maar verschillende arbeidsvoorwaarden hebben, ontstaat een ervaren ongelijkheidin in beloning, verlof en taakbelasting. Dit wordt beschreven als een bron van frictie die moeilijk op de werkvloer op te lossen is.

Daarbij spelen ook substantiële cultuurverschillen tussen vo en mbo een rol. Verschillen in schaalgrootte, aansturingsmodellen, de relatie met gemeenten, bekostigingssystematiek en pedagogisch-didactische benaderingen (mede door leeftijdsverschillen van studenten) maken dat integratie binnen één organisatie niet vanzelfsprekend is. Bestuurders geven aan dat deze verschillen moeilijk te overbruggen zijn binnen één uniforme inrichting. Dit leidt tot structurele complexiteit in de aansturing en uitvoering van onderwijs en ondersteuning. Daarnaast wordt gewezen op de complexiteit van medezeggenschap en toezicht binnen een VSG. In de praktijk speelt hierbij ook de institutionele spanning tussen de Wet medezeggenschap op scholen (WMS) en de medezeggenschapsstructuren binnen het mbo, die onder de WOR vallen. Dit leidt tot verschillende medezeggenschapsregimes binnen één samenwerkingsverband, inclusief verschillen in positie van leerlingen- en ouderparticipatie. Deze institutionele asymmetrie wordt door betrokkenen als een belangrijk aandachtspunt ervaren in de governance van VSG's.

Deze ervaren beperkingen sluiten aan bij bredere twijfels die al tijdens de totstandkoming van de wet naar voren kwamen. In het parlementaire debat over het wetsvoorstel bestuurlijke harmonisatie beroepsonderwijs en in de positionering van de VO-raad werd nadrukkelijk de vraag gesteld in hoeverre de VSG moet worden gezien als een technisch instrument, dan wel als een meer fundamentele stelselwijziging. Daarbij werd gewezen op het feit dat de impact van bestuurlijke integratie tussen vo en mbo in de praktijk moeilijk voorspelbaar is en dat het instrument ingrijpt in bestaande verhoudingen rond governance, medezeggenschap en positionering van instellingen. De VO-raad pleitte er in dat kader voor om het wetsvoorstel te beperken tot de kern en terughoudend te zijn met uitbreiding van de mogelijkheden. Daarbij werd expliciet gewezen op het bestaan van alternatieve samenwerkingsvormen waarmee regionale afstemming ook zonder bestuurlijke integratie vorm kan krijgen. Deze lijn is nog steeds herkenbaar in de praktijk van het vo en het mbo: instellingen geven aan dat zij de meerwaarde van samenwerking onderschrijven, maar dat zij deze eerder zoeken in flexibele, programmatische of bestuurlijke afstemming dan in structurele integratie via een VSG.

Daarbij komt dat voor veel instellingen de urgentie om een VSG te vormen beperkt is. In sommige regio's speelt demografische krimp in het vo, maar dit leidt niet automatisch tot een voorkeur voor structurele integratie met het mbo.

Een belangrijk aandachtspunt dat in meerdere interviews naar voren komt, is dat de analyse van samenwerking in het mbo niet uitsluitend langs een regionale logica kan worden begrepen. Met name in het groene onderwijs is sprake van een sterk ontwikkeld sectoraal ecosysteem, waarin onderwijsinstellingen, bedrijfsleven en overheid landelijk en bovenregionaal samenwerken. Dit komt onder meer tot uiting in samenwerkingen zoals Groenpact en de structurele verbinding tussen vmbo, mbo, hbo en wetenschappelijk onderwijs (WUR).

Deze sectorale infrastructuur leidt tot samenwerkingsvormen die niet primair regionaal zijn georganiseerd, maar eerder functioneel en inhoudelijk worden gestuurd. In deze context wordt door instellingen ervaren dat regionale beleidsarrangementen soms spanning opleveren met bestaande landelijke en sectorale samenwerkingsstructuren. Dit leidt tot extra complexiteit in governance en afstemming, vooral waar regionale en sectorale sturingslogica's elkaar kruisen.

4.4 Alternatieve vormen van samenwerking

Bestuurders en toezichthouders opereren in een context waarin autonomie, verantwoordelijkheid en risicobeheersing centraal staan. Het aangaan van formele samenwerkingsconstructies betekent vaak het delen van zeggenschap, wat als risicovol wordt ervaren. Bestuurders zijn terughoudend om controle of flexibiliteit te verliezen, zeker bij onzekere uitkomsten. Daarbij bestaat een voorkeur voor pragmatische oplossingen die snel en flexibel kunnen worden ingericht. Deze oplossingen bieden ruimte om te experimenteren en aan te passen zonder langdurige juridische verplichtingen. Bestuurders kiezen veelal voor 'lichtere' oplossingen die meebewegen met de praktijk, zonder langdurige juridische trajecten. Ook de ervaren urgentie is niet altijd hoog. In sommige regio's is de noodzaak tot samenwerking nog beperkt voelbaar, of zijn de voordelen onvoldoende concreet.

Vanwege deze belemmeringen kiezen instellingen in de praktijk vaker voor alternatieve vormen van samenwerking. Dit betreft bijvoorbeeld programmatische samenwerking rondom specifieke opleidingen (zie ook de VABOK-regeling en doorlopende leerroutes) of doelgroepen, gezamenlijke huisvesting, of lichtere vormen van bestuurlijke samenwerking zonder juridische integratie.

Instellingen kiezen vaak bewust voor lichtere, flexibelere samenwerkingsvormen, omdat de wettelijke instrumenten als complex, inflexibel of onvoldoende passend worden ervaren. Deze alternatieven zijn (zoals we eerder in hoofdstuk 3 al vanuit de literatuur zagen) grofweg te clusteren in drie typen:

1. bestuurlijke afstemming en convenanten
2. gezamenlijke voorzieningen en onderwijsprogramma's
3. projectmatige samenwerking

Deze vormen overlappen in de praktijk regelmatig en worden vaak gecombineerd.

1. Bestuurlijke afstemming en convenanten

Een eerste categorie betreft samenwerking op bestuurlijk niveau, zonder juridische integratie. Instellingen maken onderlinge afspraken over het onderwijsaanbod, regionale spreiding en specialisatie. Dit gebeurt vaak via convenanten, regionale agenda's of bilaterale afspraken.

De kern van deze samenwerking is dat instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor het regionale opleidingsaanbod, terwijl zij juridisch zelfstandig blijven opereren.

Deze vorm van samenwerking wordt gekenmerkt door:

- flexibiliteit: afspraken kunnen relatief eenvoudig worden aangepast
- beperkte juridische binding: geen nieuwe rechtspersoon of formele structuur
- focus op macrodoelmatigheid: voorkomen van dubbel aanbod en versnippering
- behoud van autonomie: instellingen houden hun eigen profiel en besluitvorming.

In de praktijk gaat het vaak om portfolioafstemming (wie biedt wat aan), maar ook om bredere strategische samenwerking, bijvoorbeeld rond regionale economische ontwikkeling, afstemming over het aanbod aan werkgevers in het kader van LLO of gezamenlijk subsidieaanvragen.

Instellingen maken bijvoorbeeld afspraken over het concentreren van kleine opleidingen op één locatie, het uitruilen van specifieke opleidingen, het gezamenlijk ontwikkelen van nieuwe opleidingen en het beperken van onderlinge concurrentie. Deze afspraken zijn meestal gebaseerd op vertrouwen en gedeelde urgentie (bijvoorbeeld krimp), en minder op juridische afdwingbaarheid.

Tegelijkertijd kent deze vorm ook beperkingen. Afspraken zijn vaak niet structureel geborgd, ze blijven afhankelijk van persoonlijke relaties en bestuurlijke wil. Ook blijft concurrentie tussen instellingen bestaan en is er sprake van juridische onzekerheid, bijvoorbeeld bij geschillen. Instellingen zoeken naar mogelijkheden om dit type afspraken afdoende te kunnen borgen .

In Noord-Nederland is sprake van een samenwerkingsverband tussen drie mbo-instellingen dat zich kenmerkt als een vorm van gezamenlijke strategische netwerksturing op de regionale opleidingsinfrastructuur. De samenwerking gaat verder dan bestuurlijke afstemming en betreft gedeelde verantwoordelijkheid voor toegankelijkheid, kwaliteit en arbeidsmarktaansluiting. Binnen dit verband worden strategische keuzes gemaakt over het opleidingsportfolio en de regionale spreiding van opleidingen, waarbij instellingen hun eigen identiteit behouden maar gezamenlijk optrekken in de inrichting van het regionale aanbod.

Een belangrijk kenmerk van deze samenwerking is dat het niet gericht is op fusie of institutionele integratie, maar juist op het combineren van schaalvoordelen met behoud van institutionele diversiteit en herkenbaarheid in de regio. Hierdoor blijven instellingen zichtbaar in hun lokale context, terwijl zij tegelijkertijd gezamenlijk optrekken in strategische

en operationele vraagstukken, zoals gezamenlijke ICT-infrastructuur, aanbestedingen en onderwijslogistiek.

Een randvoorwaarde binnen de samenwerking is het streven naar evenwicht in de regionale positionering van instellingen. Dit is geen doel op zichzelf, maar een mechanisme om vertrouwen en continuïteit in de samenwerking te borgen. Dit maakt het mogelijk om gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen zonder directe onderlinge concurrentiedruk. Er wordt samengewerkt op strategisch niveau (gezamenlijke visie, regionale afstemming, voorkomen van concurrentie) en op een aantal programmalijnen die door directeuren worden gedragen. Daarnaast wordt samengewerkt en kennis gedeeld op opleidings- en dienstenniveau. Het gaat om stapsgewijze opbouw in samenwerking bij:

- afstemmen van aanbod
- Leven Lang Ontwikkelen
- gezamenlijk accountmanagement
- campusvorming
- bundeling van subsidies en private gelden
- gezamenlijke aanbestedingen (bijvoorbeeld op het gebied van digitale systemen)
- gezamenlijke en/of gedeelde gespecialiseerde bedrijfsvoering.

Benoemde succesfactoren zijn de regionale logica van samenwerken, het langetermijncommitment, het samenwerken op meerdere niveaus in de organisatie vanuit bestuurlijke verankering, evenals transparantie. Tot slot: de mogelijkheid om op een breed aantal uitdagingen onderling te kunnen ‘geven en nemen’ met daarbij het uitgangspunt dat de verhouding van de marktaandelen stabiel blijft.

2. Gezamenlijke voorzieningen en onderwijsprogramma’s

Een tweede categorie betreft samenwerking die concreet vorm krijgt in de onderwijspraktijk. Instellingen delen faciliteiten of ontwikkelen gezamenlijk onderwijsprogramma’s, zonder dat er sprake is van volledige bestuurlijke integratie.

Deze vorm is zichtbaar op drie niveaus:

- gedeelde voorzieningen (zoals gebouwen of praktijkruimtes)
- gezamenlijke onderwijsprogramma’s (zoals doorlopende leerroutes)
- fysieke clustering (bijvoorbeeld in de vorm van een campus).

Deze samenwerkingen worden gekenmerkt door praktische en operationele samenwerking, waarbij fysieke nabijheid als belangrijke randvoorwaarde geldt. Het richt zich op directe impact op studenten en onderwijs. Hierbij is wel noodzaak tot intensieve afstemming (roosters, bekostiging, kwaliteit).

Instellingen werken bijvoorbeeld samen door studenten gebruik te laten maken van elkaars faciliteiten, een gezamenlijk eerste leerjaar aan te bieden, doorlopende leerroutes te ontwikkelen tussen sectoren en onderwijs fysiek te clusteren op één locatie. Deze samenwerking ontstaat vaak vanuit pragmatische overwegingen, zoals efficiënt gebruik van gebouwen.

De basis van een contract omtrent gebouwen en faciliteiten is goed organiseerbaar en wordt veelvuldig ingezet. Zodra er wordt doorontwikkeld naar gezamenlijke onderwijsprocessen zijn de eerder genoemde knelpunten, zoals in het samenwerkingscollege, ook van toepassing.

Opvallend daarbij is dat casuïstiek rondom structurele shared-service-organisaties beperkt werd aangetroffen. In interviews werd juist aangegeven dat de btw-problematiek een belangrijke reden vormt waarom dergelijke samenwerking vaak niet verder wordt ontwikkeld, terwijl hier wel behoefte aan is.

Voorbeeld: gezamenlijk onderwijs en een gezamenlijke locatie

Twee mbo-instellingen verzorgen gezamenlijk onderwijs op één locatie, waarbij studenten starten in een gezamenlijk eerste jaar en zich daarna specialiseren bij een van de twee instellingen. Dit leidt in de praktijk tot vragen rond verantwoording en bekostiging. Zo zijn de studenten het eerste leerjaar bij één van de twee instellingen ingeschreven, waarna wellicht door hun keuze een inschrijving bij de collega-instelling gaat plaatsvinden (met officieel VSV als gevolg in de rapportages). Tegelijkertijd biedt de constructie ruimte voor flexibiliteit en maatwerk in het onderwijsaanbod en is het aantrekkelijk voor studenten om breed te starten en hun keuze later te maken.

3. Projectmatige samenwerking

De derde categorie betreft tijdelijke, thematische samenwerking, vaak in de vorm van projecten. Deze projecten richten zich bijvoorbeeld op innovatie, arbeidsmarktvraagstukken of sectorale ontwikkelingen.

Projectmatige samenwerking wordt gekenmerkt door:

- tijdelijkheid: gekoppeld aan subsidie of programma's
- specifieke doelen: bijvoorbeeld innovatie of arbeidsmarktgerichtheid
- flexibele organisatie
- betrokkenheid van externe partijen, zoals het bedrijfsleven.

Instellingen werken samen in projecten gericht op onderwijsinnovatie (bijvoorbeeld nieuwe leerroutes of hybride vormen), aansluiting op de arbeidsmarkt en versterking van specifieke sectoren (zoals techniek of zorg).

Deze samenwerking maakt het mogelijk om snel te experimenteren en nieuwe vormen te ontwikkelen, zonder langdurige verplichtingen. Tegelijkertijd is deze vorm niet duurzaam geborgd en is deze vaak sterk afhankelijk van tijdelijke financiering (denk aan projecten door middel van RAP-financiering of de VABOK-regeling). Ook zijn dit vaak kleinschalig samenwerkingen die lastig op te schalen zijn naar structurele samenwerking

Overkoepelende bevindingen

De analyse laat zien dat alternatieve samenwerkingsvormen:

- wijdverspreid zijn in de praktijk
- vaak effectiever en werkbaarder worden gevonden dan formele instrumenten
- vooral worden gekozen vanwege flexibiliteit, snelheid en behoud van autonomie.

We zien dat alternatieve samenwerkingsvormen niet uitsluitend moeten worden begrepen als tijdelijke of informele oplossingen, maar in toenemende mate functioneren als hybride governance-arrangementen. Deze arrangementen combineren langdurige bestuurlijke afspraken, programmatische samenwerking en gedeelde strategische agenda's, waardoor zij in de praktijk een zekere mate van stabiliteit en voorspelbaarheid ontwikkelen, ondanks het ontbreken van formele juridische integratie.

Tegelijkertijd delen deze vormen een aantal structurele kenmerken, zoals dat ze minder juridisch geborgd zijn en mogelijk kwetsbaar zijn op de lange termijn. Wat zichtbaar wordt, is dat instellingen continu balanceren tussen de behoefte aan flexibiliteit en maatwerk en de behoefte aan zekerheid en structurele borging. Juist in dat spanningsveld ontstaan deze alternatieve vormen van samenwerking.

4.5 Behoefte van instellingen aan alternatieve wettelijke samenwerkingsvormen

Samenwerking passend bij inhoudelijke meerwaarde

Een overkoepelende bevinding is dat samenwerking in de praktijk vooral wordt gedreven door inhoudelijke en regionale opgaven, zoals het borgen van opleidingsaanbod, het inspelen op arbeidsmarktbehoeften en het organiseren van doorlopende leerlijnen. Instellingen hebben verschillende uitgangsposities: verankerd in de regio of bovenregionaal, sectoraal georganiseerd of met een breed aanbod aan opleidingen, in een groei- of krimpregio, in een gebied met veel mbo-instellingen, of in een gebied waar één instelling verantwoordelijk is voor de mbo-infrastructuur. Daarmee hebben instellingen de behoefte om op basis van de verschillende opgaven samenwerking te zoeken met verschillende partners. Dat kan binnen het mbo zijn, maar ook met het bedrijfsleven, het vo of het hbo. Dat zien we ook terug in de verschillende vormen van samenwerking die zijn benoemd in voorgaande paragrafen.

Uit de interviews komt geen eenvoudig verlanglijstje naar voren, maar eerder een onderliggend spanningsveld tussen de wijze waarop samenwerking zich in de praktijk ontwikkelt en de manier waarop deze institutioneel is vormgegeven. Waar wet- en regelgeving uitgaan van stabiele, afgebakende instellingen en eenduidige verantwoordelijkheidsverdeling, beschrijven respondenten een praktijk die juist steeds meer hybride, tijdelijk en netwerkachtig is georganiseerd.

De geuite behoeften kunnen daarom in de kern worden begrepen als een vraag naar betere aansluiting tussen systeemlogica en samenwerkingspraktijk:

- Ten eerste is er een behoefte aan oplossingen voor ander type opgaven dan met een samenwerkingscollege of VSG georganiseerd kan worden. Instellingen zoeken ruimte voor lichtere, schaalbare en modulair in te richten vormen, die passen bij behoud van kleine opleidingen of locaties.
- Daarnaast komt naar voren dat samenwerking vraagt om andere verdelingen van verantwoordelijkheid en sturing dan het huidige systeem toelaat. In netwerkvormen is verantwoordelijkheid per definitie gedeeld, maar wetgeving en toezicht blijven primair gericht op individuele instellingen. Dit leidt tot onzekerheid en terughoudendheid. De behoefte richt zich hier niet alleen op meer ruimte, maar juist ook op helderheid: duidelijke kaders voor gezamenlijke verantwoordelijkheid, aangepaste toezichtsvormen en governance-arrangementen die passen bij gedeelde uitvoering.
- Een derde terugkerend element is dat de financiële logica en bekostigingslogica onvoldoende meebeweegt met samenwerking. Waar samenwerking collectieve baten kan opleveren (bijvoorbeeld in doelmatigheid of arbeidsmarktaansluiting), liggen de financiële risico's vaak bij individuele instellingen en stimuleert de bekostiging concurrentie. De behoefte is daarmee niet alleen technisch (andere verdeelmodellen), maar ook systemisch: een verschuiving naar prikkels die collectief handelen ondersteunen.
- Verder laten de interviews zien dat instellingen behoefte hebben aan betere verbindingen over institutionele en sectorale grenzen heen. Doorlopende leerlijnen, gezamenlijke programma's en publiek-private samenwerking vragen om meer samenhang tussen sectoren en domeinen die nu juridisch en organisatorisch gescheiden zijn. Dit raakt aan een fundamenteler punt: samenwerking ontwikkelt zich steeds meer rondom maatschappelijke opgaven en regionale ecosystemen, terwijl het stelsel nog primair langs sectorlijnen is georganiseerd.

Samenwerking passend bij regionale opgave

Uit de interviews komt daarnaast een meer fundamentele behoefte naar voren die verder gaat dan samenwerking in de uitvoering van onderwijs, namelijk de wens om gezamenlijke strategische sturing te organiseren zonder institutionele integratie. Instellingen geven aan dat zij in toenemende mate regionale verantwoordelijkheid voelen voor het opleidingsaanbod, maar dat de bestaande instrumenten onvoldoende ruimte bieden om deze verantwoordelijkheid gezamenlijk vorm te geven.

Zij zoeken naar een vorm waarin instellingen hun autonomie behouden, maar tegelijkertijd gezamenlijk langetermijnbesluiten kunnen nemen over portfolio, spreiding en inzet van middelen. Deze behoefte sluit aan bij bredere signalen uit de interviews, waarin instellingen aangeven dat de huidige vormen te veel een verdeling kennen tussen informele samenwerking (met beperkte sturingskracht) en zware juridische integratie (met verlies van autonomie). De onderliggende behoefte is daarmee niet alleen flexibiliteit in de uitvoering, maar ook nieuwe governance-arrangementen die gezamenlijke verantwoordelijkheid op regionaal niveau mogelijk maken. Op dit moment gebeurt dit in bestuurlijke afspraken of in het opstellen van wat bredere convenanten tussen mbo-instellingen (zie paragraaf 4.4). Er zijn ook instellingen die zoeken naar een meer bestuurlijk-juridische verankering van dit type afspraken, bijvoorbeeld in een (regionale) koepel- of holdingstructuur.

Tot slot is er een meer operationele, maar niet minder belangrijke behoefte aan vermindering van complexiteit in de uitvoering. Regels rond bekostiging, inschrijving, diplomering en gegevensdeling sluiten vaak onvoldoende aan bij gezamenlijke uitvoering, wat leidt tot administratieve lasten en praktische knelpunten. Dit ondermijnt juist de uitvoerbaarheid van samenwerking, zelfs wanneer deze juridisch mogelijk is.

Gezamenlijk laten deze behoeften zien dat het vraagstuk van samenwerking niet alleen draait om het toevoegen van nieuwe instrumenten, maar om een bredere herijking van hoe samenwerking in het stelsel wordt gefaciliteerd. Instellingen zoeken niet zozeer maximale vrijheid, maar vooral werkbare kaders die ruimte, duidelijkheid en consistentie combineren.



HOOFDSTUK 5

Synthese

5.1 Samenwerkingspraktijk voor gezamenlijke opgaven

De opgaven waar het mbo voor staat, zoals demografische krimp, versnippering van het aanbod, kwetsbaarheid van specialistische opleidingen en de noodzaak tot betere aansluiting in de onderwijsketen en met de arbeidsmarkt, maken samenwerking in toenemende mate onvermijdelijk. Zowel literatuur als casuïstiek laten zien dat instellingen deze urgentie herkennen en hier ook naar handelen. Instellingen nemen in de praktijk steeds vaker gezamenlijke verantwoordelijkheid voor regionale opleidingsinfrastructuren, bijvoorbeeld via portfolio-afstemming, gezamenlijke voorzieningen of sectorale samenwerking. Samenwerking is daarmee geen uitzondering, maar een structureel onderdeel van het handelen van instellingen.

Tegelijkertijd blijkt dat deze samenwerking slechts beperkt plaatsvindt via de onderzochte formele wettelijke instrumenten (zoals samenwerkingscolleges en verticale scholengemeenschappen). In plaats daarvan kiezen instellingen overwegend voor alternatieve, lichtere samenwerkingsvormen. Eerder onderzoek en de onderzochte casuïstiek laten de volgende ervaringen zien met de genoemde wettelijke mogelijkheden:

- organisatorisch en juridisch complex
- brengen hoge uitvoeringslasten met zich mee
- sluiten onvoldoende aan bij kleinschalige of modulaire samenwerking
- zijn niet altijd proportioneel ten opzichte van de opgave.

De beperkte benutting van wettelijke instrumenten zoals de VSG moet daarbij niet worden geïnterpreteerd als een indicatie van beperkte effectiviteit, maar als uitkomst van de institutionele condities waaronder instellingen afwegen welke samenwerkingsvorm het meest werkbaar is.

5.2 Alternatieven vormen: vergelijkbare functionaliteit uitdaging lange termijn borging

Belangrijk is dat instellingen erin slagen om via alternatieve routes veel van de beoogde doelen van beleid wél te realiseren, zoals afstemming van opleidingsaanbod, behoud van kwetsbare opleidingen, versterking van de aansluiting onderwijs–arbeidsmarkt en verbetering van doorlopende leerlijnen. Informele en hybride vormen bieden meer flexibiliteit, snellere implementatie, behoud van autonomie en betere aansluiting bij de schaal en aard van de samenwerking. Dit leidt tot pragmatische oplossingen die de samenwerking in de praktijk mogelijk maken, maar niet juridisch geborgd zijn en afhankelijk zijn van vertrouwen en bestuurlijke wil. Dat laatste wordt door bestuurders ook als risico ervaren vanwege de brede regionale opgaven die er zijn en waarbij steeds meer gevraagd wordt om regionale oplossingen.

5.3 Institutionele logica leidt tot spanning in verhouding met netwerkpraktijk

Onderliggend aan deze ontwikkeling zien we zowel uit eerder onderzoek als uit de casuïstiek dat het mbo-stelsel is ingericht op individuele instellingen als dragers van verantwoordelijkheid – zowel voor onderwijskwaliteit als voor personeel – terwijl de onderwijspraktijk zich steeds meer ontwikkelt richting netwerkachtige samenwerking omdat de opgaven waarvoor instellingen staan verschillende oplossingsrichtingen vereisen. Dit uit zich op meerdere niveaus:

- Bekostiging stimuleert concurrentie, terwijl de praktijk samenwerking vraagt.
- Toezicht en verantwoording zijn op instellingsniveau georganiseerd, terwijl uitvoering gezamenlijk plaatsvindt. Daarbij geven instellingen aan dat ook de wijze waarop toezicht door inspectie en accountantscontrole is ingericht, terughoudendheid kan versterken. Omdat beoordeling plaatsvindt op instellingsniveau en binnen relatief strakke verantwoordingskaders, bestaat beperkte ruimte om in de praktijk de grenzen van samenwerking op te zoeken wanneer interpretaties achteraf onzeker zijn.
- Wetgeving gaat uit van eenduidige verantwoordelijkheden, terwijl in de praktijk sprake is van gedeeld eigenaarschap.

Daarbij moet worden opgemerkt dat de formele wettelijke instrumenten niet toevallig een hoge mate van institutionele afbakening kennen. Vanuit governance-, aansprakelijkheids- en toezichtsoverwegingen zijn deze instrumenten bewust ontworpen om verantwoordelijkheden helder te beleggen. Juist hierin ontstaat het spanningsveld tussen juridische borging enerzijds en bestuurlijke flexibiliteit anderzijds.

5.4 Complexiteit verschuift van systeem naar praktijk

De casuïstiek laat zien dat de complexiteit van samenwerking in de praktijk niet zozeer voortkomt uit de samenwerking zelf, maar uit de manier waarop deze moet worden ingepast in een stelsel dat primair is ingericht op afzonderlijke instellingen. Instellingen zijn daardoor gedwongen om samenwerking bovenop bestaande structuren te organiseren, in plaats van dat deze in het systeem zelf wordt gefaciliteerd. Bestuurders beschrijven dat dit leidt tot een stapeling van organisatorische en operationele vraagstukken, die in vrijwel alle samenwerkingsvormen terugkomen; zowel bij formele constructies als bij lichtere varianten.

Een eerste zichtbaar effect is dat samenwerking vrijwel altijd leidt tot parallelle structuren. In samenwerkingscolleges moeten processen voor onderwijslogistiek, examinering, studentbegeleiding en administratie feitelijk dubbel worden ingericht en vervolgens op elkaar worden afgestemd. Ook bij lichtere samenwerkingen, zoals gezamenlijke opleidingen of gedeelde voorzieningen, blijven instellingen werken met eigen systemen en procedures, waardoor voortdurende afstemming nodig is.

Daarnaast ontstaat complexiteit in de aansturing en in de governance van samenwerking. In situaties waarin onderwijs gezamenlijk wordt uitgevoerd, blijft de formele verantwoordelijkheid belegd bij afzonderlijke instellingen. Dit leidt in de praktijk tot intensieve bestuurlijke afstemming, complexe mandateringsconstructies en onduidelijkheid over wie waarover kan en mag besluiten. Bestuurders geven aan dat dit niet alleen speelt op strategisch niveau, maar juist ook in de dagelijkse aansturing van teams en opleidingen.

Een derde terugkerend punt betreft de positionering van personeel. Docenten en ondersteunend personeel werken in toenemende mate in gezamenlijke teams, maar blijven in dienst van verschillende instellingen met eigen cao's, arbeidsvoorwaarden en hr-processen. Dit leidt tot merkbare verschillen binnen teams en vraagt voortdurend om maatwerkoplossingen, wat de samenwerking organisatorisch en cultureel belast.

Ook op het niveau van de student wordt de complexiteit zichtbaar. In verschillende casussen moeten instellingen oplossingen vinden voor vraagstukken rond inschrijving, begeleiding, examinering en diplomering, waarbij de feitelijke onderwijsroute niet altijd een-op-een aansluit op de administratieve inrichting. Dit vraagt om pragmatische keuzes in de uitvoering, die niet altijd transparant of eenduidig zijn.

Wat in de casuïstiek naar voren komt, is dat deze complexiteit niet incidenteel is, maar structureel onderdeel wordt van samenwerking. Bestuurders geven aan dat samenwerking daardoor continu onderhoud vraagt: veranderingen in één instelling (bijvoorbeeld in systemen, processen of beleid) hebben direct gevolgen voor de samenwerking en vereisen nieuwe afstemming. Daarbij wordt door instellingen benadrukt dat de uitvoeringscomplexiteit niet alleen organisatorisch, maar ook administratief en verantwoordingsgericht van aard is. Gezamenlijke uitvoering van onderwijs vraagt om complexe afspraken rond studentinschrijving, bekostiging, diplomering, studiesucces en rendementen, terwijl verantwoording en registratie primair op instellingsniveau blijven plaatsvinden. Hierdoor ontstaat een aanzienlijke bureaucratische last, juist in situaties waarin samenwerking op inhoud relatief eenvoudig te organiseren zou zijn.

Om dit werkbaar te houden ontwikkelen instellingen in de praktijk tal van pragmatische oplossingen, zoals het beleggen van taken bij één 'leidende' instelling (penvoerderschap), het verdelen van verantwoordelijkheden langs praktische lijnen in plaats van formele kaders en het maken van informele afspraken om verschillen in systemen en werkwijzen te overbruggen.

Deze oplossingen maken samenwerking mogelijk, maar hebben ook een keerzijde. Ze vergroten de afhankelijkheid van onderlinge afspraken en persoonlijke relaties, maken de samenwerking kwetsbaar bij veranderingen en zorgen ervoor dat verantwoordelijkheden niet altijd scherp belegd zijn.

5.5 Betere aansluiting van instrumentarium op opgave

De bevindingen uit het casusonderzoek wijzen er niet op dat instellingen primair behoefte hebben aan een uitbreiding van het bestaande instrumentarium op het niveau van opleidingen of doorlopende leerlijnen. In vrijwel alle onderzochte situaties blijken instellingen immers al in staat om samenwerking vorm te geven, ook zonder gebruik te maken van de formele wettelijke constructies.

Wat uit de casuïstiek naar voren komt, is dat instellingen systematisch afwegingen maken waarbij formele instrumenten worden vergeleken met alternatieve, vaak informele of

hybride vormen van samenwerking. In die afweging spelen telkens dezelfde factoren een rol: uitvoerbaarheid, bestuurlijke wendbaarheid, organisatorische belasting en risicoverdeling. Juist op deze punten blijken de wettelijke instrumenten in veel gevallen minder aantrekkelijk dan lichtere varianten.

De behoefte die bestuurders formuleren is daarmee niet eenduidig gericht op 'meer' of 'andere' instrumenten, maar op een andere ordening van samenwerking binnen het stelsel. Deze behoefte manifesteert zich langs een aantal lijnen.

Opgave behoud van mbo-infrastructuur op niveau van locatie of doelgroep

De huidige instrumenten worden ervaren als relatief zwaar en binair voor de reikwijdte waarin ze kunnen worden ingezet: samenwerking is óf informeel en beperkt geborgd, óf juridisch sterk geïnstitutionaliseerd met bijbehorende complexiteit. In de praktijk ontwikkelen samenwerkingen zich echter gefaseerd en modulair, bijvoorbeeld rond één opleiding, een doelgroep en steeds vaker rond één locatie of een gedeelde voorziening. Bestuurders geven aan dat juist in deze tussenvormen behoefte bestaat aan arrangementen die enige mate van borging bieden, zonder direct te leiden tot volledige organisatorische integratie of langdurige juridische trajecten.

Daarnaast komt uit de casuïstiek naar voren dat dit type samenwerking in de praktijk vrijwel altijd leidt tot gedeelde uitvoering, maar niet tot gedeelde verantwoordelijkheid. Instellingen organiseren gezamenlijk onderwijs, delen faciliteiten en stemmen hun aanbod af, maar blijven individueel aanspreekbaar op kwaliteit, bekostiging en verantwoording. Dit leidt tot intensieve afstemming, complexe governance-constructies en in sommige gevallen terughoudendheid om samenwerking verder te verdiepen. De behoefte richt zich hier niet alleen op meer ruimte, maar vooral op helderheid en legitimering van gedeelde verantwoordelijkheid binnen bestaande kaders.

Opgave regionale macrodoelmatigheid

Daarbij komt uit meerdere casussen expliciet een behoefte naar voren aan duurzame en structureel geborgde samenwerkingsvormen die nadrukkelijk géén fusie impliceren, maar wel voldoende bestuurlijke continuïteit bieden om gezamenlijke regionale verantwoordelijkheid langdurig te organiseren. De behoefte aan samenwerking hangt samen met een bredere beweging waarin instellingen meer gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor regionale toegankelijkheid, doelmatigheid en arbeidsmarktaansluiting

Dit betreft vooral het omgaan met de financiële en bestuurlijke prikkels in het stelsel. In meerdere casussen wordt zichtbaar dat (regionale) samenwerking collectieve voordelen oplevert, terwijl de kosten, risico's en verantwoordingslasten individueel worden gedragen. Dit creëert een structurele spanning in besluitvorming: samenwerking is inhoudelijk wenselijk, maar organisatorisch en financieel niet altijd rationeel voor individuele instellingen.

Er bestaat een bredere behoefte bij instellingen om de consequenties van regionale afspraken over bijvoorbeeld de inrichting en spreiding van het opleidingenportfolio bestuurlijk goed te borgen over de langere termijn. Het gaat dan om de langetermijnverankering van keuzes die voortvloeien uit samenwerking, zoals om kosten van afbouw, herverdelen van opleidingen tussen instellingen, personele consequenties en bekostigingsconsequenties. Dat gebeurt nu in convenanten of samenwerkingsafspraken. Er wordt gezocht naar een degelijkere bestuurlijke verankering.

Voor instellingen die bovenregionaal zijn georganiseerd geldt dat zij blijvend aandacht vragen voor landelijke en sectorale logica. Voor hen levert meer regionale samenwerking juist weer extra afstemming op vanwege hun primaire inrichtingskeuzes (sectoraal).

Opgave van (financiële) doelmatigheid en innovatie

De toenemende vraagstukken en veelal het afnemende aantal studenten geeft ook een uitdaging voor de ondersteunende diensten van instellingen. We hoorden terug dat er ook gezocht wordt naar mogelijkheden tot het bundelen van specialisten in de ondersteuning ten behoeve van het vergroten van slagkracht. Op dit moment wordt het vormen van een shared-service-organisatie zonder fusie, samenwerkingscollege of VSG als niet doelmatig ervaren vanwege de btw.

Opgave van aansluiting op de beroepspraktijk

Verder blijkt uit de praktijk dat samenwerking zich steeds vaker ontwikkelt over sectorale en institutionele grenzen heen, bijvoorbeeld in doorlopende leerroutes of publiek-private arrangementen. De bestaande instrumenten sluiten hier slechts beperkt op aan, doordat zij vaak zijn ontworpen binnen sectorale kaders of uitgaan van een beperkt aantal partners. Instellingen zoeken daardoor naar oplossingen buiten de formele structuur, wat de uitvoerbaarheid vergroot maar de structurele borging beperkt.

Tot slot komt in vrijwel alle casussen naar voren dat de uitvoeringslast een doorslaggevende factor is. Samenwerking vraagt, ongeacht de vorm, om afstemming tussen systemen, processen en culturen. Wanneer deze complexiteit toeneemt door juridische of administratieve vereisten, weegt dit zwaar mee in de bestuurlijke afweging. De behoefte richt zich daarom nadrukkelijk ook op vermindering van organisatorische en administratieve frictie, zodat samenwerking niet onevenredig veel capaciteit vraagt.

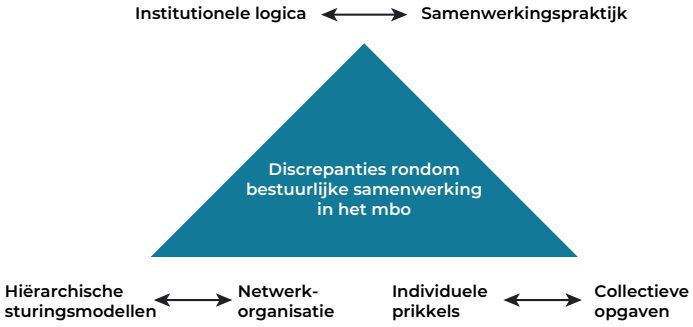
De kern van het vraagstuk niet ligt in het ontbreken van instrumenten, maar in een structurele spanning tussen de wijze waarop samenwerking zich in de praktijk ontwikkelt en de manier waarop deze institutioneel is gefaciliteerd. Instellingen zoeken geen maximale vrijheid, maar werkbare kaders die ruimte bieden voor differentiatie, gedeelde verantwoordelijkheid en uitvoerbaarheid binnen een steeds complexere samenwerkingspraktijk.

5.6 Algemeen beeld

De bevindingen uit dit onderzoek laten zich niet herleiden tot één afzonderlijk knelpunt of één tekortkoming in wet- en regelgeving. In plaats daarvan wijzen zij op een meer fundamentele spanning tussen de wijze waarop het mbo-stelsel institutioneel is ingericht en de manier waarop bestuurlijke samenwerking zich in de praktijk ontwikkelt.

Om deze spanning te duiden, kan de praktijk van bestuurlijke samenwerking worden begrepen langs drie samenhangende dimensies: (1) de verhouding tussen institutionele logica en samenwerkingspraktijk, (2) de spanning tussen hiërarchische sturingsmodellen en netwerkorganisatie, en (3) de discrepantie tussen individuele prikkels en collectieve opgaven.

Figuur 1.



Ten eerste zien we dat instellingen opereren binnen een institutionele context waarin bekostiging, toezicht en verantwoording primair zijn georganiseerd rond de individuele instelling. Deze institutionele logica beïnvloedt in sterke mate de wijze waarop samenwerking wordt vormgegeven. Hoewel samenwerking in de praktijk steeds vaker noodzakelijk is, wordt deze niet expliciet gefaciliteerd door het stelsel, maar moet samenwerking worden georganiseerd binnen bestaande kaders. Dit verklaart waarom instellingen in de praktijk vaak kiezen voor pragmatische en informele oplossingen.

Ten tweede zien we dat bestuurlijke samenwerking in toenemende mate het karakter heeft van een netwerkorganisatie, waarin meerdere partijen gezamenlijk verantwoordelijkheid dragen voor onderwijs, infrastructuur en regionale opgaven. Het stelsel is echter primair ingericht volgens een hiërarchisch model, waarin verantwoordelijkheden eenduidig zijn belegd. Deze spanning leidt tot structurele complexiteit in governance, besluitvorming en uitvoering.

Ten derde blijkt dat samenwerking zich afspeelt in een spanningsveld tussen individuele en collectieve belangen. Instellingen ervaren een groeiende verantwoordelijkheid voor het regionale onderwijsaanbod, maar worden tegelijkertijd afgerekend op individuele prestaties. Hierdoor ontstaan situaties waarin samenwerking vanuit maatschappelijk perspectief wenselijk is, maar vanuit institutioneel perspectief risico's met zich meebrengt.

Een terugkerende spanning betreft daarbij de verhouding tussen samenwerking en concurrentie. Hoewel instellingen in toenemende mate gezamenlijke verantwoordelijkheid ervaren voor regionale infrastructuren, blijven bekostiging en verantwoording grotendeels competitief georganiseerd. Hierdoor blijft samenwerking in de praktijk voortdurend balanceren tussen collectieve opgaven en individuele institutionele belangen.

Gezamenlijk laten deze drie dimensies zien dat de beperkte benutting van wettelijke instrumenten niet primair kan worden verklaard door onbekendheid of onwil. Bestuurlijke samenwerking ontwikkelt zich in de praktijk langs andere lijnen dan waarop het stelsel is ingericht.

5.7 Reflecties en handelingsperspectieven

De bevindingen uit dit onderzoek wijzen niet op één dominante oplossing voor de geconstateerde spanningen rond bestuurlijke samenwerking in het mbo. De casuïstiek laat juist zien dat instellingen in uiteenlopende contexten verschillende routes kiezen om regionale, sectorale en maatschappelijke opgaven het hoofd te bieden. Daarbij blijken bestaande wettelijke instrumenten slechts beperkt te worden benut, terwijl samenwerking in de praktijk wel degelijk breed plaatsvindt via alternatieve arrangementen. De vraag die uit het onderzoek naar voren komt is daarom niet primair of nieuwe instrumenten nodig zijn, maar hoe de institutionele inrichting van samenwerking beter kan aansluiten bij de manier waarop deze zich in de praktijk ontwikkelt.

De bevindingen wijzen daarom op het belang van differentiatie in de wijze waarop samenwerking wordt gefaciliteerd, zodat beter rekening gehouden kan worden met regionale, sectorale en bovenregionale contexten. Een verdere ontwikkeling van het instrumentarium lijkt daarom vooral gebaat bij werkbare kaders die samenwerking mogelijk maken zonder deze voortijdig te juridiseren of organisatorisch te verzwaren.

Op basis van de literatuur, casuïstiek en validatie komen de volgende samenhangende richtingen naar voren voor verdere doordenking.

1. Verhelderen van gedeelde verantwoordelijkheid in samenwerking

Een terugkerend patroon in de casuïstiek is dat samenwerking in de praktijk vaak leidt tot gedeelde uitvoering, terwijl verantwoordelijkheden juridisch, financieel en qua toezicht primair op instellingsniveau belegd blijven. Instellingen organiseren gezamenlijk onderwijs, delen faciliteiten en stemmen opleidingsaanbod af, maar blijven afzonderlijk aanspreekbaar op kwaliteit, bekostiging en verantwoording. Dit leidt tot bestuurlijke complexiteit en in sommige gevallen tot terughoudendheid om samenwerking verder te verdiepen.

De bevindingen wijzen op het belang van een nadere verkenning van governance-arrangementen die beter aansluiten bij gedeelde uitvoering. Dit betreft niet noodzakelijkerwijs nieuwe juridische entiteiten, maar kan ook gaan om verduidelijking van verantwoordelijkheidsverdeling, ruimte voor gezamenlijke sturing en proportionele vormen van toezicht die beter aansluiten bij samenwerkingspraktijken.

Een voorbeeld daarvan is het werkbaar maken van samenwerking op specifieke locaties en/ of op clusters van opleidingen. Deze samenwerking betreft dan een samenwerking op locatie -niveau in plaats van op het niveau van de gehele opleiding van een mbo- instelling, zoals geregeld in het samenwerkingscollege.

2. Verminderen van uitvoeringslasten en administratieve frictie

Uit vrijwel alle casussen blijkt dat samenwerking niet alleen bestuurlijke afstemming vraagt, maar ook aanzienlijke uitvoeringscomplexiteit met zich meebrengt. Vraagstukken rondom inschrijving, bekostiging, diplomering, gegevensdeling, examinering en medezeggenschap blijken in gezamenlijke onderwijspraktijken vaak moeilijk inpasbaar in bestaande institutionele structuren. Hierdoor worden instellingen gedwongen om pragmatische oplossingen te ontwikkelen die uitvoerbaar zijn, maar soms organisatorisch kwetsbaar blijven.

Een logische vervolgstap zou kunnen zijn om te verkennen waar uitvoeringsregels beter kunnen aansluiten op gezamenlijke onderwijspraktijken. Daarbij kan gedacht worden aan vereenvoudiging van administratieve processen, verduidelijking van spelregels rond gezamenlijke studentroutes en meer proportionele verantwoordingsvereisten wanneer samenwerking plaatsvindt op kleinere organisatorische eenheden, zoals locaties of clusters van opleidingen.

3. Betere aansluiting van financiële en fiscale prikkels

De casuïstiek laat daarnaast zien dat samenwerking regelmatig collectieve voordelen oplevert, terwijl kosten, risico's en verantwoordingslasten vaak individueel worden gedragen. Dit spanningsveld manifesteert zich onder andere in bekostigingsprikkels, maar ook in ervaren belemmeringen rond gezamenlijke dienstverlening en shared services (zoals het btw-vraagstuk). Hoewel bestaande fiscale vrijstellingen in bepaalde gevallen ruimte bieden, blijkt de praktische toepasbaarheid in samenwerkingsconstructies regelmatig afhankelijk van de specifieke inrichting van samenwerking en de interpretatie daarvan. Hierdoor ontstaat in sommige gevallen onzekerheid of terughoudendheid bij instellingen. In relatie tot de gesignaleerde btw-problematiek kan worden verkend in hoeverre bestaande vrijstellingen binnen het onderwijsstelsel ruimer toepasbaar zijn op structurele samenwerkingsverbanden tussen instellingen. Daarbij kan bijvoorbeeld worden bezien of gezamenlijke uitvoering van onderwijs en ondersteunende diensten binnen duurzame samenwerkingsarrangementen in bepaalde gevallen anders kan worden behandeld dan reguliere

belaste dienstverlening. Een alternatieve oplossingsrichting ligt in het fiscaal neutraliseren van interne verrekeningen binnen erkende samenwerkingsconstructies, zodat fiscale prikkels samenwerking niet onbedoeld ontmoedigen.

De bevindingen geven aanleiding om te verkennen hoe financiële en fiscale randvoorwaarden beter kunnen aansluiten op samenwerkingspraktijken, bijvoorbeeld door verduidelijking van bestaande ruimte, het beperken van onbedoelde financiële belemmeringen en het ondersteunen van collectieve doelmatigheid.

4. Passender samenwerkingsvormen voor regionale opgave

Het onderzoek laat zien dat samenwerking zich niet overal langs dezelfde lijnen ontwikkelt. In sommige regio's staat regionale toegankelijkheid centraal, terwijl in andere contexten juist sectorale ecosystemen of bovenregionale ketens leidend zijn. Dit geldt in het bijzonder voor sectoren waarin onderwijs, bedrijfsleven en kennisinstellingen langdurig met elkaar verbonden zijn en samenwerking zich uitstrekt over meerdere onderwijsniveaus. De casuïstiek laat daarmee zien dat bestuurlijke samenwerking niet uitsluitend vanuit regionale logica kan worden begrepen. Een uniform instrumentarium sluit niet altijd aan op de diversiteit van opgaven, schaalniveaus en organisatielogica's waarmee instellingen opereren. Samenwerking krijgt in toenemende mate het karakter van netwerkgovernance, waarin instellingen gezamenlijk verantwoordelijkheid nemen voor regionale toegankelijkheid, kwaliteit en arbeidsmarktaansluiting, terwijl institutionele autonomie behouden blijft.

De bestuurders die wij spraken zoeken naar een geschikte vorm om onderlinge regionale afstemming te verduurzamen en/of meer juridisch te borgen.

De casus uit Noord Nederland laat zien dat een convenant waarin langjarige bestuurlijke afspraken, gezamenlijke agenda's, gedeelde investeringen en programmatische samenwerking zijn vastgelegd kan functioneren als robuuste governance-arrangement zonder dat sprake is van fusie of juridische integratie met behoud van flexibiliteit.

Andere instellingen zoeken naar een robuustere vorm van samenwerking die geen fusie betreft om het regionale belang en tegelijkertijd de individuele instellingsverantwoordelijkheden te borgen.

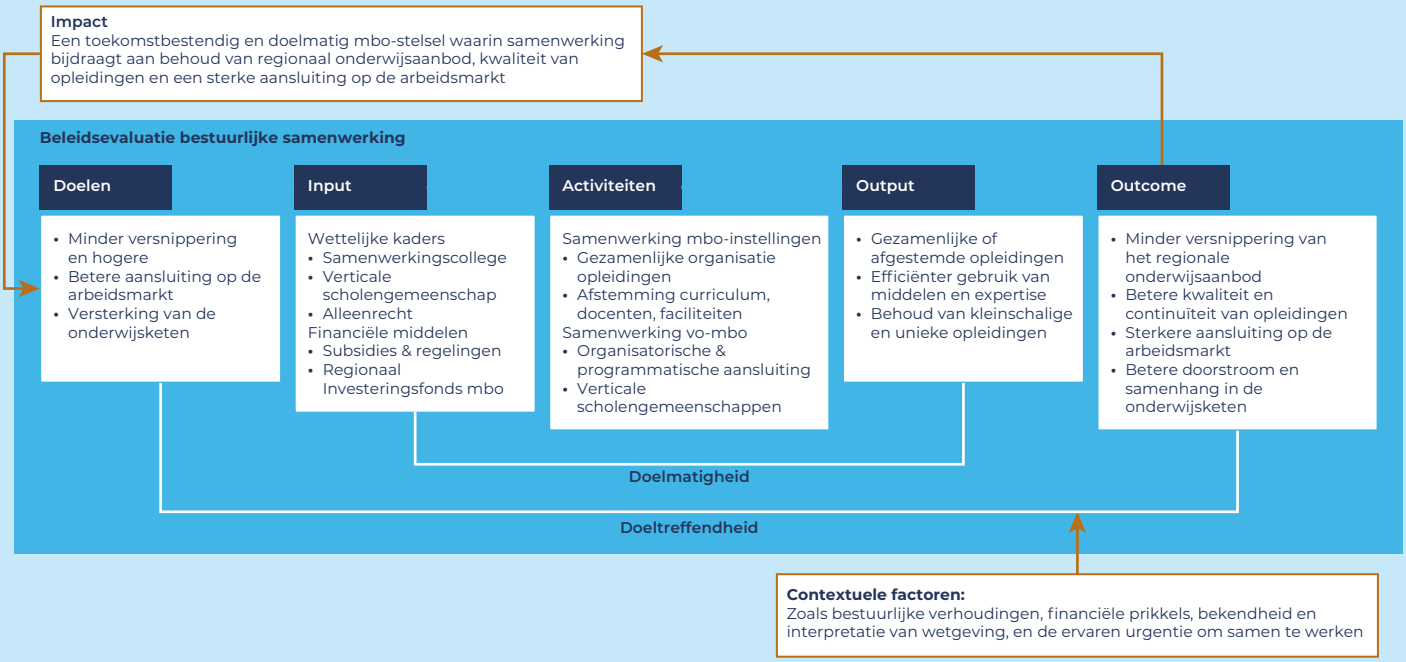
De bevindingen geven aanleiding om te bezien hoe het huidige instrumentarium beter kan aansluiten op dergelijke overkoepelende duurzame samenwerkingspraktijken die verschillende typen afspraken bevatten zoals arrangementen rond gezamenlijke voorzieningen, regionale portfolio-afspraken, specifieke opleidingsclusters of samenwerking op locatieniveau. Een dergelijke tussenvorm kan instellingen meer ruimte bieden om samenwerking duurzaam, proportioneel en contextafhankelijk te organiseren, met voldoende bestuurlijke continuïteit en wederzijdse verplichting, zonder direct over te gaan tot vergaande institutionele samenvoeging.

Bijlage 1. Beleidstheoretisch kader

Beleidstheoretisch kader (aannames en werkingsmechanismen)

De beleidstheorie laat zien hoe de opgaven rond dalende studentenaantallen, regionale krimp en toenemende druk op de mbo-infrastructuur hebben geleid tot een beleidsinzet gericht op versterkte regionale samenwerking. In het schema is weergegeven hoe deze context en achterliggende doelen zijn vertaald naar juridische, beleidsmatige en financiële instrumenten waaronder de wetsvoorstellen voor het samenwerkingscollege, de verticale scholengemeenschap en het alleenrecht voor unieke opleidingen (input genaamd in het model). We nemen het model stap voor stap door.

Figuur 2.



Input en throughput

Om de achterliggende doelen (minder versnippering, betere arbeidsmarktaansluiting en een sterkere onderwijsketen) te realiseren, zet OCW een samenhangend pakket van juridische, beleidsmatige en financiële instrumenten in. De wetsvoorstellen voor samenwerkingscolleges, verticale scholengemeenschappen en het alleenrecht voor unieke opleidingen vormen hierin expliciete juridische instrumenten, ingebed in een bredere beleidsagenda.

Juridische instrumenten

De wetgeving biedt mbo-instellingen expliciete mogelijkheden om samenwerking formeel vorm te geven:

- Samenwerkingscollege. Maakt het mogelijk dat meerdere mbo-instellingen gezamenlijk opleidingen aanbieden binnen één organisatorisch verband, met behoud van eigen rechtspersoonlijkheid. Het instrument beoogt doelmatiger aanbod, bundeling van expertise en behoud van kwaliteit bij dalende instroom.
- Alleenrecht voor unieke opleidingen. Biedt de mogelijkheid om één instelling exclusief verantwoordelijk te maken voor een kleine, unieke opleiding, om versnippering te voorkomen en kwaliteit en continuïteit te borgen.
- Verticale scholengemeenschap (VSG). Maakt bestuurlijke integratie tussen vo- en mbo-instellingen mogelijk, met als doel de aansluiting in de onderwijsketen te verbeteren, doorlopende leerroutes te faciliteren en organisatorische drempels tussen sectoren te verkleinen.

Beleidsmatige instrumenten

Naast formele wetgeving stimuleert OCW samenwerking via beleidskaders en afspraken, waaronder:

- regionaal beleid gericht op krimp en behoud van toegankelijk mbo;
- afspraken over macrodoelmatigheid en regionale afstemming;
- beleidsprogramma's die samenwerking in de onderwijsketen (vo–mbo–hbo) bevorderen.

Deze instrumenten geven richting aan keuzes over opleidingsportfolio's en regionale taakverdeling, zonder deze volledig juridisch vast te leggen.

Financiële instrumenten

Financiële prikkels ondersteunen en versnellen samenwerking, onder meer via:

- krimpmiddelen, die instellingen verplichten tot gezamenlijke regioplannen en portfoliokeuzes;
- het Regionaal Investeringsfonds mbo (RIF), dat publiek-private samenwerking en aansluiting op de arbeidsmarkt stimuleert;
- de Werkagenda MBO
- aanvullende bekostigingsmaatregelen (zoals vaste voet en tijdelijke compensaties) die de effecten van krimp mitigeren.

Samenhang tussen instrumenten

De beleidstheorie veronderstelt dat wetgeving, beleid en financiële instrumenten elkaar versterken: juridische mogelijkheden creëren formele ruimte, beleidskaders geven richting en legitimiteit, en financiële instrumenten maken samenwerking praktisch uitvoerbaar. Tegelijkertijd laat de praktijk zien dat instellingen regelmatig kiezen voor alternatieve, pragmatische routes binnen dit instrumentarium.

Het onderzoek richt zich daarom expliciet op de vraag in hoeverre de huidige instrumenten effectief zijn, waar knelpunten optreden en of aanpassing of aanvulling nodig is.

Output

De figuur maakt inzichtelijk via welke mechanismen deze instrumenten verondersteld worden te werken, zoals gezamenlijke portfoliosturing, bundeling van expertise, bestuurlijke afstemming en versterking van de onderwijsketen (activiteiten in het beleidsmodel). De beoogde resultaten (output) betreffen onder meer minder versnippering van het opleidingsaanbod, behoud van kernopleidingen, betere aansluiting op de arbeidsmarkt en borging van kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid.

De beleidstheorie veronderstelt dat bestuurlijke samenwerking een cruciale schakel vormt tussen de gesignaleerde problemen (krimp, versnippering, kwetsbare opleidingen en gebrekkige aansluiting) en de beoogde uitkomsten op stelselniveau. Door samenwerking kunnen instellingen keuzes maken die individueel moeilijk of onmogelijk zijn, zoals gezamenlijke portfoliobesluiten, concentratie van specialistisch aanbod, bundeling van expertise en het organiseren van doorlopende leerroutes over sectorgrenzen heen.

Daarbij wordt verondersteld dat:

- formele juridische instrumenten (zoals samenwerkingscollege en verticale scholengemeenschap) samenwerking verdiepen en verduurzamen;
- beleidsmatige en financiële prikkels (zoals regioplannen en krimpmiddelen) samenwerking richting geven en afdwingen

Outcome

De beleidstheorie veronderstelt dat versterkte bestuurlijke samenwerking op de middellange termijn leidt tot een meer samenhangend en doelmatig regionaal mbo-aanbod. Concreet gaat het om het verminderen van versnippering, het duurzaam borgen van maatschappelijk en economisch relevante opleidingen (waaronder kleine en unieke opleidingen) en het verbeteren van de aansluiting tussen onderwijssectoren en de regionale arbeidsmarkt.

Op langere termijn beoogt het beleid bij te dragen aan een toekomstbestendige mbo-infrastructuur waarin kwaliteit, toegankelijkheid en bereikbaarheid voor studenten zijn geborgd, ook in regio's met structurele krimp. Daarbij wordt verondersteld dat instellingen beter in staat zijn om gezamenlijk strategische keuzes te maken, schokken in instroom op te vangen en flexibel in te spelen op veranderende arbeidsmarktvraag. Het onderzoek richt zich op de vraag in hoeverre de huidige wettelijke instrumenten daadwerkelijk bijdragen aan deze outcomes, of dat alternatieve samenwerkingsvormen in de praktijk effectiever blijken.

Doel beleidstheorie

De beleidstheorie fungeert als analytisch kader voor de evaluatie. Zij positioneert de twee wetsvoorstellen binnen de bredere beleidsagenda en vormt de basis voor de drie centrale analysethema's van het onderzoek: (1) knelpunten in wet- en regelgeving en het geringe gebruik van de wettelijke instrumenten, (2) alternatieve samenwerkingsroutes die vergelijkbare doelen realiseren, en (3) de behoefte aan verbetering of aanvulling van bestaande juridische en bestuurlijke instrumenten. Daarmee biedt het schema een samenhangende kapstok voor de analyse van de werking en effectiviteit van het huidige beleid.

Berenschot



‘WIJ ZIJN BERENSCHOT, GRONDLEGGER VAN VOORUITGANG’

Nederland is continu in ontwikkeling. Maatschappelijk, economisch en organisatorisch verandert er veel. Al ruim 85 jaar volgen wij als adviesbureau deze ontwikkelingen op de voet en werken we aan een vooruitstrevende samenleving. De behoefte om iets fundamenteels te betekenen voor mens en maatschappij zit in onze genen. Met onze adviezen en oplossingen hebben we dan ook actief meegebouwd aan het Nederland van vandaag. Altijd op zoek naar duurzame vooruitgang.

Alles wat we doen is onderzocht, onderbouwd en vanuit meerdere invalshoeken bekeken. Zo komen we tot gefundeerde adviezen en slimme oplossingen. Die zijn op het eerste gezicht misschien niet altijd de meest voor de hand liggende. Juist deze eigenzinnigheid maakt ons uniek. Daarbij zijn we niet van symptoombestrijding. En gaan pas naar huis als het is opgelost.

Berenschot Groep B.V.
Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG Utrecht
Postbus 8039, 3503 RA Utrecht
030 2 916 916
www.berenschot.nl