

C. Gomes & R. van Schoonhoven

DE JURIDISCHE VORMGEVING VAN HORIZONTALE SAMENWERKING IN HET MBO

Paper in het kader van het NRO-onderzoek

STATUS Bijgestelde eindversie
VERSIE: 3.1

AUTEURS Chiara Gomes & Renée van Schoonhoven

OPDRACHTGEVER

DATUM 25 januari 2021

VERSPREIDING

VERSIE HISTORIE

VERSIENUMMER	DATUM	AUTEUR	OPMERKING
1.0	20-05-2020	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Integrale concept versie
2.0	01-06-2020	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Redactionele aanpassingen
2.1	15-06-2020	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Conceptversie
2.2	16-06-2020	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Conceptversie
2.3	06-07-2020	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Definitieve conceptversie
3.0	21-08-2020	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Eindversie
3.1	25-01-2021	C. Gomes / R. van Schoonhoven	Bijstelling

INHOUDSOPGAVE

1.	Introductie.....	4
2.	Enkele kernbegrippen.....	6
2.1.	Rechtspersoon.....	6
2.2.	Stichting.....	6
2.3.	Vereniging.....	6
2.4.	Organisaties en partijen	6
2.5.	B-orgaan	7
2.6.	Zelfstandig bestuursorgaan	7
3.	Samenwerkingsvormen volgens het privaatrecht.....	8
3.1.	Overeenkomst	8
3.2.	Duurovereenkomst.....	8
3.3.	Convenant	8
3.4.	Intentieverklaring	8
3.5.	Vereniging.....	9
3.6.	Coöperatie of onderling waarborgmaatschappij.....	9
3.7.	Joint venture.....	9
3.8.	Economic board	10
4.	De ontwikkeling van samenwerking tussen privaatrechtelijke organisaties.....	11
4.1.	Afstemming	11
4.2.	Afspraken.....	11
4.3.	Zelfstandige organisatie	11
5.	De ontwikkeling van samenwerking tussen privaot- en publiekrechtelijke organisaties.....	12
5.1.	Afstemming	12
5.2.	Afspraken.....	12
5.3.	Zelfstandige organisatie	13
6.	Over publiek-private samenwerking	15
6.1.	Omschrijving PPS	15
6.2.	PPS en de ontwikkeling van samenwerking	15
6.3.	Motieven voor een PPS	16
6.4.	De DBFM-overeenkomst	16
7.	De juridische vormgeving van horizontale samenwerking in het mbo	18
7.1.	Het mbo, samenwerking en de wet	18
7.2.	Vormen van samenwerking volgens de WEB	19
7.3.	Het bevorderen van horizontale samenwerking	20
7.4.	Voorbeelden van juridische vormgeving in de mbo-praktijk	22
8.	Samenvatting.....	25
	Over de auteurs.....	28
	Geraadpleegde literatuur	29

1. INTRODUCTIE

Samenwerking is een belangrijk onderwerp op vele beleidsagenda's in de (semi-)publieke sector. Met samenwerking kan immers meer worden bereikt dan zonder. Van overheidswege wordt samenwerking langs verschillende lijnen en met diverse instrumenten gestimuleerd. Ook in het onderwijs gebeurt dit. Of het nu gaat om demografische krimp, doorlopende leerlijnen, innovatie of het bestrijden van het lerarentekort: samenwerken is het devies!

Voor het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) is samenwerking onder meer van belang om met relevante partners in de regio of branche te komen tot goed onderwijs voor de studenten van nu. Anders gezegd: om te zorgen voor een duurzaam, responsief curriculum dat innovatief is, dat aansluit op de arbeidsmarkt en dat jongeren goed voorbereidt op hun toekomst. Mbo-instellingen streven in dat verband naar *horizontale samenwerking* met partners in hun regio en/of branche, omdat alleen mét die samenwerking het doel oftewel de gewenste publieke waarde kan worden gerealiseerd. Vanuit het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) wordt horizontale samenwerking gestimuleerd met onder meer specifieke regelingen zoals het Regionaal Investeringsfonds (Rif) en de Regeling kwaliteitsafspraken.

Om in kaart te brengen hoe mbo-instellingen de horizontale samenwerking vorm en inhoud geven, heeft het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek (NRO) in 2019 onderzoeksmiddelen beschikbaar gesteld. Een consortium van de Vrije Universiteit, SEO Economisch Onderzoek en de Hogeschool Arnhem en Nijmegen voert het onderzoek vanaf begin 2020 uit.¹ Het onderzoek naar horizontale samenwerking in het mbo wordt in opdracht van NRO uitgevoerd in combinatie met het onderzoek naar horizontale verantwoording door mbo-instellingen. Het onderzoek naar horizontale verantwoording is belegd bij het consortium van Oberon en Radboud Universiteit

Onderhavig consortium is gestart met onder meer een literatuuronderzoek, in welk verband ook nader is gekeken naar de *juridische vormgeving* van samenwerkingsrelaties door en vanuit het mbo. Deze paper doet verslag van dat specifieke onderdeel van het literatuuronderzoek.

De paper gaat niet in op juridische aspecten van verantwoording binnen de samenwerkingsrelatie. Samenwerken en verantwoorden zijn niet hetzelfde, zoals ook Schillemans omschrijft: "Samenwerken is niet hetzelfde als verantwoorden, alhoewel er uit samenwerkingsverbanden wel de facto verantwoordingsclaims kunnen voortkomen. Partners verantwoorden zich bijvoorbeeld aan elkaar over de vraag of zij zich kunnen houden aan de gemaakte onderlinge afspraken. Samenwerking kan dus leiden tot horizontale verantwoording, zeker wanneer de afspraken juridisch zijn vastgelegd. Daarmee is een samenwerking echter nog geen horizontaal verantwoordingsarrangement."²

De paper gaat kortom in op *de juridische vormgeving van de samenwerking tussen organisaties* in het algemeen en die door en vanuit het mbo in het bijzonder. De paper is van belang om een goed inzicht te krijgen in welke (niet) juridische opties en verplichtingen er in het mbo zijn als het om samenwerking met andere partners gaat en hoe deze kunnen worden gekarakteriseerd en omschreven.

¹ Zie ook www.hsvmbo.nl.

² T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Utrecht: Bju 2007, p. 71.

De paper is als volgt opgebouwd.

Hierna worden in hoofdstuk 2 enkele kernbegrippen toegelicht. Deze begrippen zijn van belang voor een goede duiding van hetgeen volgt. In hoofdstuk 3 gaan we in op de samenwerkingsvormen volgens het privaatrecht. Hierbij wordt elke keer kort vermeld hoe dit wel of niet past bij een mbo-instelling.

Nu is samenwerking tussen organisaties geen statisch gegeven, maar iets wat zich in de praktijk ontwikkelt. In die ontwikkeling kan de juridische vormgeving van de samenwerking veranderen; dit lichten we in hoofdstuk 4 verder toe. Dat gebeurt in dat hoofdstuk in de veronderstelling dat het een samenwerking tussen louter privaatrechtelijke partijen betreft.

In hoofdstuk 5 gaan we uit van een iets andere veronderstelling, namelijk dat het gaat om de samenwerking tussen één of meer privaatrechtelijke organisaties – bijvoorbeeld: mbo-instellingen - en één of meer publiekrechtelijke partners – bijvoorbeeld: een gemeente of provincie.

Hoofdstuk 6 is een intermezzo, in die zin dat we daarin ingaan op een specifieke term die bij dit onderwerp niet onbesproken kan blijven, namelijk: publiek-private samenwerking.

Na deze uiteenzettingen wordt in hoofdstuk 7 ingezoomd op het mbo. Centraal staat de vraag wat het specifieke wettelijk kader – i.c. de Wet educatie en beroepsonderwijs – zegt over de juridische vormgeving van samenwerking door en vanuit mbo-instellingen. Ook wordt ingegaan op de twee regelingen waarmee horizontale samenwerking wordt gestimuleerd, te weten de Rif-regeling en de regeling kwaliteitsafspraken. Bij wijze van synthese van het voorgaande bevat dit hoofdstuk tevens een overzicht van voorbeelden van de juridische vormgeving van samenwerking in de huidige mbo-praktijk.

In hoofdstuk 8 wordt de paper afgesloten met een samenvatting.

2. ENKELE KERNBEGRIPPEN

Voordat de mogelijkheden voor juridische vormen van samenwerkingsverbanden worden besproken, is het noodzakelijk om in te gaan op verschillende begrippen die in deze paper naar voren zullen komen. Achtereenvolgens worden besproken de rechtspersoon, stichting, vereniging, onderneming, organisaties, b-orgaan, rechtspersoon met een wettelijke taak en zelfstandig bestuursorgaan.

2.1. RECHTSPERSOON

Een rechtspersoon is een juridische constructie waardoor entiteiten of organisaties zelfstandig kunnen deelnemen aan het rechtsverkeer. Een rechtspersoon kan dus bijvoorbeeld, net als een natuurlijk persoon, een contract sluiten. De wet kent drie groepen van rechtspersonen, zo volgt uit Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek. De eerste groep is die van de publiekrechtelijke rechtsvorm, denk hierbij aan de gemeente, deze is terug te vinden in artikel 1 Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek (BW). De tweede groep bestaat uit kerkgenootschappen alsmede hun zelfstandige onderdelen en lichamen waarin zij zijn verenigd, zo omschrijft artikel 2 Boek 2 BW. De derde groep is privaatrechtelijk van aard en kent zes vormen te weten: Stichtingen, verenigingen, coöperaties, onderlinge waarborgmaatschappijen, naamloze vennootschappen en besloten vennootschappen met beperkte aansprakelijkheid. De vormen staan genoemd in artikel 3 Boek 2 BW.

Mbo-instellingen worden veelal in stand gehouden door stichtingen; de stichtingen bezitten rechtspersoonlijkheid. De verhouding tussen de stichting, de mbo-instelling en het bevoegd gezag komt hoofdstuk 7 aan de orde.

2.2. STICHTING

Omdat mbo-instellingen veelal in stand worden gehouden door een stichting, het is van belang om helder te omschrijven wat een stichting is. Artikel 285 eerste lid Boek 2 BW geeft daarvan een duidelijke omschrijving, te weten;

“Een stichting is een door een rechtshandeling in het leven geroepen rechtspersoon, welke geen leden kent en beoogt met behulp van een daartoe bestemd vermogen een in de statuten vermeld doel te verwezenlijken.”

Een stichting kent dus uitdrukkelijk geen leden en heeft statuten waarin staat wat het te verwezenlijken doel is. Hierbij moet rekening worden gehouden met lid 3 van hetzelfde artikel, dat zegt dat het doel van een stichting niet mag zijn het doen van uitkeringen aan de oprichters of aan personen die deel uitmaken van haar organen noch aan anderen. Op dat laatste geldt de uitzondering dat dit wel mag als de uitkeringen een ideële of sociale strekking hebben.

2.3. VERENIGING

Een andere vorm waarmee een mbo-instelling in stand kan worden gehouden is de vereniging; deze vorm staat omschreven in Titel 2 Boek 2 BW. Een vereniging is een rechtspersoon met leden die gericht is op een bepaald doel. Een vereniging mag geen winst onder haar leden verdelen. Het belangrijkste verschil met een stichting is dat een vereniging uitdrukkelijk wel leden kent.

2.4. ORGANISATIES EN PARTIJEN

Ten behoeve van de leesbaarheid van de paper kiezen we ervoor het algemene begrip ‘organisaties’ en ‘partijen’ te gebruiken. Hieronder verstaan we zowel alle privaatrechtelijke rechtspersonen (zie hiervoor) alsook publiekrechtelijke rechtspersonen zoals gemeenten en provincies.

2.5. B-ORGAAN

Een private organisatie heeft in beginsel geen openbaar gezag. Maar op grond van artikel 1:1, eerste lid, onderdeel b Algemene wet bestuursrecht (Awb) kan een orgaan dat niet krachtens publiekrecht is ingesteld, wel met enig openbaar gezag zijn bekleed. Een voorbeeld hiervan is de autogarage die APK-rapporten mag afgeven. De autogarage is een private partij, maar wat betreft het afgeven van het APK-rapport is het een bestuursorgaan. Een privaatrechtelijke organisatie heeft dan dus op een onderdeel beslissingsbevoegdheid op grond van de Awb.

2.6. ZELFSTANDIG BESTUURSORGAAN

Een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) is een bijzonder orgaan binnen de Rijksoverheid. Een ZBO voert een overheidstaak uit en is niet hiërarchisch ondergeschikt aan een minister. Een voorbeeld van een ZBO is de Sociale Verzekeringsbank. In het mbo geldt de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) als ZBO.

Hoewel een ZBO niet hiërarchisch ondergeschikt is aan een minister, is de minister wel verantwoordelijk voor het beleid van de ZBO en moet de minister over dat beleid verantwoording kunnen afleggen aan de Eerste en Tweede Kamer. De regels omtrent een ZBO staan in de Kaderwet zelfstandige bestuursorganen.³

³ Rijksoverheid { HYPERLINK <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/rijksoverheid/zelfstandige-bestuursorganen> }. Geraadpleegd op 1 mei 2020.

3. SAMENWERKINGSVORMEN VOLGENS HET PRIVAATRECHT

Volgens het privaatrecht kunnen organisaties op verschillende wijze samenwerking aangaan. In dit hoofdstuk wordt de hoofdlijn van deze mogelijkheden uitgelegd; daarbij wordt steeds een vertaalslag gemaakt naar mbo-instellingen.

3.1. OVEREENKOMST

Private organisaties kunnen ten behoeve van hun samenwerking een overeenkomst sluiten. Een overeenkomst is een meerzijdige rechtshandeling waarmee een of meerdere partijen een verbintenis aangaan, op grond van artikel 213 van boek 6 van het BW. Een overeenkomst is in de basis vormvrij. In enkele gevallen geldt een vormvereiste zoals bij het kopen van een woning. In de overeenkomst leggen partijen gezamenlijk vast wat zij van elkaar verwachten.

De stichtingen die mbo-instellingen in stand houden kunnen overeenkomsten aangaan met een of meerdere partijen ten behoeve van bijvoorbeeld projecten. Er kan dan ook gedacht worden aan een duurovereenkomst.

3.2. DUUROVEREENKOMST

Een duurovereenkomst is een overeenkomst voor een langere periode; hierbij bestaan voor een langere periode over en weer verplichtingen. Een duurovereenkomst is niet een in de wet vastgelegd begrip. Wel zijn er verschillende uitspraken geweest over duurovereenkomsten en dan met name over de opzegging daarvan.⁴

Mbo-instellingen kunnen in dit verband een langdurige overeenkomst sluiten met verschillende partijen ten behoeve van een samenwerking voor een langere termijn dan een project.

3.3. CONVENANT

Een convenant is een andere benaming voor een overeenkomst. In een convenant kunnen, net zoals in een overeenkomst, afspraken worden vastgelegd tussen een of meer partijen. De overheid hanteert een andere invulling aan het begrip 'convenant', dit wordt nader toegelicht in paragraaf 5.2.

3.4. INTENTIEVERKLARING

Een intentieverklaring brengt zoals de term al zegt de bedoeling van partijen met de samenwerking tot uiting. Meestal gaat een intentieverklaring vooraf aan het meer specifiek en in details vastleggen van afspraken.

De intentieverklaring wordt vaak opgesteld als er nog geen definitief contract gesloten kan worden of als nog niet alle partijen een definitief contract willen sluiten. In de intentieverklaring kunnen dan afspraken worden gemaakt over de rechten en verplichtingen ten aanzien van het nog te sluiten contract of over punten waarover men het al eens is.

De intentieverklaring komt ook voor in het onderwijs. Zo wordt deze gebruikt in verband met een voorgenomen fusie of bij een samenwerking. Een voorbeeld dat ziet op samenwerking is de intentieverklaring die is gesloten in september 2019 tussen Aventus, ROC van Twente en Saxion om het IT onderwijs in de regio te versterken. De samenwerking heeft als doel de overstap van het mbo naar het hbo beter op elkaar af stemmen.⁵

⁴ A. van Duijn-Koopman en E.J. van de pas, *Opzegging van duurovereenkomsten en de redelijkheid en billijkheid*, Contracteren 2018 nr. 3, blz. 80.

⁵ Roc van Twente, { HYPERLINK <https://www.rocvantwente.nl/over-ons/nieuws/2019/09/aventus--roc-van-twente-en-saxion-versterken-gezamenlijke-leerlijn-voor-it-studenten-van-mbo-naar-hbo.html> }. Geraadpleegd op 12 maart 2020.

De vraag is in hoeverre een intentieverklaring bindend is. Een intentieverklaring kan namelijk als overeenkomst worden beschouwd. Volgens de Hoge Raad is in dit verband van belang in welk stadium de onderhandelingen over de overeenkomst de partijen zich bevinden. Het kan namelijk zo zijn dat het afbreken van de onderhandelingen in strijd is met de goede trouw omdat partijen over en weer er op mochten vertrouwen dat uit de onderhandelingen een contract tot stand zou komen.⁶

Wat partijen tijdens de besprekingen over en weer hebben verklaard en wat zij uit elkaars gedragingen en verklaringen mochten afleiden, speelt een grote rol. Het is dus belangrijk bij een intentieverklaring om hierin duidelijk te zijn.

Een intentieverklaring kan dus meer zijn dan alleen een intentie. Het is dus van belang om hierbij stil te staan op het moment dat er een intentieverklaring wordt opgesteld.

3.5. VERENIGING

Organisaties kunnen ten behoeve van hun samenwerking een gezamenlijke vereniging oprichten. Hiermee wordt een nieuwe rechtspersoon in het leven geroepen, namelijk de vereniging zoals toegelicht in paragraaf 2.3. Een voorbeeld hiervan is Federatie MBO Westland. Deze vereniging is in 2003 opgericht door de stichtingen ROC Mondriaan, de Lentiz onderwijsgroep en het Albeda College met als doel: "... ten behoeve van haar leden taken en diensten te verlenen met betrekking tot het verzorgen van het MBO-onderwijsaanbod in het Westland onder meer op het gebied van Zorg en Welzijn, Handel en Economie, Agrarische en Groene Omgeving, alsmede de coördinatie daarvan, alles in de meest uitgebreide zin genomen."⁷

Dit is een duidelijk voorbeeld dat laat zien dat mbo-instellingen ten behoeve van een samenwerking een vereniging kunnen oprichten. Hoe dit zich verhoudt tot het samenwerkingscollege in het mbo wordt onder 7.2.3 nader toegelicht.

3.6. COÖPERATIE

Een coöperatie is een samenwerkingsverband gericht op het voorzien in bepaalde stoffelijke behoeften van de leden, zo volgt uit artikel 53 lid 1 en 2 van boek 2 BW. Binnen een coöperatie heeft ieder lid zeggenschap en bestaat er een bestuur. Een coöperatie wordt veelal opgericht voor de aanschaf van materiaal of het inrichten van (industriële) processen, als dat voor de leden afzonderlijk te duur zou zijn. Als stichting is het mogelijk om lid te zijn van een coöperatie, maar in het kader van *onderwijs* ligt dit niet voor de hand in verband met het coöperatiedoel te weten het vervullen van stoffelijke behoeften van leden.

3.7. JOINT VENTURE

Bij een Joint Venture (hierna: JV) gaan twee of meer organisaties een samenwerking aan waarbij hun zelfstandigheid wordt behouden. De JV is erop gericht een project of een economisch doel te realiseren. Het gaat hier uitdrukkelijk om een samenwerking en niet om een fusie. Ten behoeve van deze samenwerking wordt er een nieuwe onderneming opgericht in de vorm van een besloten vennootschap (BV), commanditaire vennootschap (CV) of vennootschap-onder-firma (VOF). Het voordeel van een JV is dat de eigen ondernemingen blijven bestaan; enkel voor de realisatie van de projectdoelen wordt de samenwerking aangegaan. Een nadeel hierbij is een mogelijk conflict tussen de aandeelhouders van de JV, door bijvoorbeeld tegenstrijdige belangen.⁸ Bij tegenstrijdig belang

⁶ Parket bij de Hoge Raad, ECLI:NL:HR:AG4405 (Plas/Valburg), r.o. 3.4. In de conclusie bij het arrest van de Hoge Raad: ECLI:NL:HR:2004:AO6909 is in overwegingen 3.1 tot en met 3.6 uiteen gezet hoe een intentieverklaring beoordeeld dient te worden. Waarbij het belangrijkste is dat de rechtsgevolgen van een intentieverklaring per geval moeten worden beoordeeld. Hierbij spelen de gedragingen van de partijen na het sluiten van een overeenkomst een rol, maar ook de vraag of partijen het geschrift als een bindende overeenkomst hebben beschouwd is relevant voor de beoordeling.

⁷ Artikel 2 van de oprichtingsakte van Federatie MBO Westland.

⁸ AMS advocaten, { HYPERLINK <https://www.amsadvocaten.nl/de-rechtsgebieden/ondernemingsrecht/joint->

kan worden gedacht aan de omstandigheid dat het voor de ene organisatie van belang is dat er zoveel mogelijk producten worden verkocht en voor de andere organisatie bijvoorbeeld juist niet wordt gehandeld met een bepaald land. Een BV en een CV hebben altijd aandeelhouders; aangezien een JV meestal in één van die vormen wordt opgericht, speelt dit probleem vaak bij deze rechtsvorm.

Mbo-instellingen worden in stand gehouden door stichtingen. Een stichting heeft in economisch opzicht een andere grondslag dan een BV, CV of VOF. Deelnemen aan een JV is vanuit een stichting juridisch niet onmogelijk, maar de keuze zal niet snel worden gemaakt vanwege de veelal op winstrealisatie gerichte doelstelling van een JV.

Een voorbeeld waarbij er wel gebruik is gemaakt van deze constructie is bij het bedrijf Youngflex. Dit bedrijf is opgericht door Albeda Facilitair & Veiligheidscollege en Gom (business unit Onderwijs). Derdejaarsstudenten van de opleiding facilitair leidinggevende krijgen de mogelijkheid om een half jaar lang verantwoordelijk te zijn voor het werk bij een opdrachtgever.⁹ Youngflex is hier de nieuw opgerichte onderneming, ofwel de JV. De JV is opgericht door de stichting Albeda en Gom; Gom is een onderdeel van Facilicom Group N.V..

3.8. ECONOMIC BOARD

Naast de privaatrechtelijke samenwerkingsverbanden zijn er andere vormen van samenwerking die niet juridisch bindend zijn. Hierbij kan gedacht worden aan economic boards.

Er zijn in Nederland in verschillende regio's zogenaamde 'economic boards'. Deze 'economic boards' vervullen een belangrijke rol binnen de samenwerking tussen overheid, bedrijfsleven en kennisinstellingen (ook wel aangeduid als 'triple helix'). De precieze rol verschilt per board; sommige boards zijn vooral een overleg- en adviesorgaan terwijl andere daarnaast een meer beleidsuitvoerende taak hebben in het regionaal beleid. Vaak worden de economic boards gefinancierd door deelnemende gemeenten of de provincie. Daarnaast draagt het bedrijfsleven in sommige gevallen financieel bij.¹⁰

Onderwijsinstellingen kunnen zich ook aansluiten bij een economic board; dit is echter geen verplichting die volgt uit wet- en regelgeving.

[venture/](#)}. Geraadpleegd op 6 februari 2020.

⁹ Albeda, { HYPERLINK <https://www.albeda.nl/nieuws/onderwijsconcept-albeda-en-gom-levert-eerste-medewerkers-op/> }. Geraadpleegd op 18 februari 2020

¹⁰ Stadszaken, { HYPERLINK <https://www.stadszaken.nl/economie/innovatie/2119/economic-boards-motor-van-de-regionale-economie-maar-niet-zonder-slag-of-stoot> }. Geraadpleegd op 12 maart 2020.

4. DE ONTWIKKELING VAN SAMENWERKING TUSSEN PRIVAATRECHTELIJKE ORGANISATIES

Samenwerking tussen organisaties verloopt doorgaans in meerdere fasen. Bij de ontwikkeling van de samenwerking kan ook de juridische vorm veranderen. In deze paper worden drie fasen in de ontwikkeling van samenwerking onderscheiden, namelijk:

- (1) samenwerking zonder juridische binding,
- (2) samenwerking via juridisch bindende afspraken en
- (3) samenwerking via een zelfstandige organisatie.

Hierna wordt de driedeling voor wat betreft de juridische vormgeving nader toegelicht. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van privaatrechtelijke organisaties die samenwerken. In het volgende hoofdstuk komt aanbod of en hoe de juridische vormgeving verandert als ook een publiekrechtelijke organisatie onderdeel is van de samenwerking.

4.1. AFSTEMMING

In deze paper gebruiken we het begrip ‘afstemming’ voor samenwerking zonder juridische binding. In dit geval gaan partijen met elkaar om de tafel en stemmen ze zaken met elkaar af ten behoeve van hetzelfde doel of uitgangspunt.

Dit standpunt wordt niet altijd zo strikt gehanteerd in de bestuurskundige literatuur; daarin wordt namelijk vaak gesproken over het maken van afspraken die niet juridisch bindend zijn. Daar wijken wij van af omdat het in juridisch opzicht lastig is afspraken te maken die juridisch niet bindend zijn. Met het maken van afspraken wordt namelijk, op grond van het BW, een verbintenis aangegaan. Zodra er concrete afspraken worden gemaakt, kunnen deze juridisch worden afgedwongen. Het maakt in beginsel niet uit op welke wijze de afspraken zijn gemaakt. Dit betekent dat ook mondelinge afspraken juridisch bindend kunnen zijn.

Voor de mbo-instelling is ‘afstemmen’ vaak de eerste stap in de samenwerkingen met private organisaties. De mbo-instelling gaat om de tafel met bedrijven in de regio om, ten behoeve van hetzelfde doel, afstemming te bereiken. Dit kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld in netwerken te participeren of deel te nemen aan strategische allianties.

4.2. AFSPRAKEN

Een volgende stap in de samenwerking kan tot uiting komen door concrete afspraken met elkaar te maken. Juridische binding ontstaat als de afspraken aan de juridische eisen van een overeenkomst voldoen. Zolang dit niet het geval is spreken we over afstemming. Een overeenkomst moet voldoen aan de in artikel 213 Boek 6 BW neergelegde eisen; een meezijdige rechtshandeling waarbij een of meer partijen jegens een of meer andere een verbintenis aangaan.

Hierbij gaat de mbo-instelling een stap verder in de samenwerking met private organisaties. Zoals in het vorige hoofdstuk aangegeven zijn er verschillende vormen mogelijk, te weten: de intentieverklaring, het convenant, de overeenkomst en de duurovereenkomst.

4.3. ZELFSTANDIGE ORGANISATIE

Als laatste stap kan gedacht worden aan het oprichten van een aparte rechtspersoon waarin de samenwerking wordt ondergebracht. Deze varianten zijn in paragraaf 3.5 tot en met 3.7 al de revue gepasseerd, te weten; de vereniging, coöperatie of onderlinge waarborgmaatschappij en de joint venture.

5. DE ONTWIKKELING VAN SAMENWERKING TUSSEN PRIVAAT- EN PUBLIEKRECHTELIJKE ORGANISATIES

Zoals aangegeven in de inleiding van hoofdstuk 4 gaan we ervan uit dat een samenwerking meerdere fasen doorloopt. Dit is ook zo als aan de samenwerking tevens een publiekrechtelijke organisatie deelneemt. In deze paragraaf wordt wederom dezelfde driedeling gebruikt. Daarbij wordt toegelicht wat er verandert aan de juridische vormgeving als in de samenwerking een publiekrechtelijke organisatie is betrokken.

5.1. AFSTEMMING

Ook bij een samenwerking tussen een publiekrechtelijke organisatie en een privaatrechtelijke organisatie wordt onder afstemming verstaan dat partijen met elkaar om de tafel gaan en zaken met elkaar afstemmen ten behoeve van hetzelfde doel of uitgangspunt. Hierbij worden uitdrukkelijk geen juridisch bindende afspraken gemaakt, noch vastgelegd in een vorm van een overeenkomst.

Wat betreft mbo-instellingen kan hier worden gedacht aan samenwerking via een economic board, waarbij zowel private als publiekrechtelijke organisaties aangesloten zijn.

5.2. AFSPRAKEN

Een volgende stap in de samenwerking is die van het maken van concrete afspraken. Hiervoor kunnen verschillende vormen worden gebruikt. Zo kan er net als bij een privaatrechtelijke samenwerking gebruik gemaakt worden van een overeenkomst. Een publiekrechtelijk orgaan kan namelijk ook privaatrechtelijke verbintenissen aangaan. Hierbij is het wel van belang om op te merken dat in het geval van de gemeente het College van Burgemeester en Wethouders hiertoe beslist en de burgemeester de rechtshandeling verricht. De gemeenteraad heeft de mogelijkheid om zijn wensen en bedenkingen aan te geven indien de overeenkomsten ingrijpende gevolgen hebben voor de gemeente.^{11 12}

Daarnaast kan het publieke orgaan een subsidieovereenkomst aangaan met of een subsidiebeschikking afgeven aan een private organisatie, waarbij dan voorwaarden worden gesteld aan de samenwerking. Als er niet wordt voldaan aan de gemaakte afspraken kan dit worden afgedwongen door het publiekrechtelijk orgaan.¹³ De subsidie kan bijvoorbeeld worden ingetrokken als niet wordt voldaan aan de gestelde voorwaarden.

Verder kan een publiekrechtelijk orgaan een bevoegdhedenovereenkomst sluiten met een privaatrechtelijke organisatie. In deze overeenkomst staan afspraken over de wijze waarop het publiekrechtelijke orgaan zijn bevoegdheden zal gebruiken.¹⁴

Ook behoort een convenant tot de mogelijkheden. In paragraaf 3.3 is het begrip convenant al kort toegelicht. De overheid geeft echter een andere invulling aan het begrip dan in paragraaf 3.3 vermeld; zij definieert het convenant als volgt:

¹¹ R. de Greef en R. Stolk, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*, paragraaf T3.2.1.

¹² Dit vloeit voort uit artikel 160, eerste lid, onderdeel d juncto artikel 169, vierde lid Gemeentewet. Dit zelfde geldt mutatis mutandis voor wat betreft de provincie op grond van artikel 158, eerste lid, onderdeel d juncto artikel 167, vierde lid Provinciewet.

¹³ S. Dreef, A. Van Heerwaarden en W. Wierenga, *Een passende governance bij samenwerking - handelingsrepertoire voor provincie Utrecht*, paragraaf 2.6

¹⁴ VNG, Factsheet Bevoegdhedenovereenkomst, 2012.

“Onder convenant wordt in deze aanwijzingen verstaan:

- a. een schriftelijke en door partijen ondertekende afspraak of samenstel van zulke afspraken, hoe ook genoemd,*
- b. van de centrale overheid, met een één of meer wederpartijen,*
- c. die betrekking of mede betrekking heeft op de uitoefening van publiekrechtelijke bevoegdheden,*
- d. of anderszins gericht of mede gericht is op het voorbereiden dan wel realiseren van rijksoverheidsbeleid.”¹⁵*

Hierbij is een belangrijk verschil met de omschrijving zoals gegeven in paragraaf 3.3 dat het gaat om overheidsbeleid. Het perspectief van de overheid speelt dus een grote rol.¹⁶ Vaak worden alleen inspanningsverplichtingen vastgelegd en geen resultaatverplichtingen. Dit maakt het lastig om de gemaakte afspraken juridisch af te dwingen. Het is namelijk lastig, als eiser, te bewijzen dat de wederpartij zich niet voldoende heeft ingespannen.¹⁷ De inhoud van het convenant kan er voor zorgen dat het beter past bij ‘afstemmen’.

Een mbo-instelling kan met een publiekrechtelijk orgaan een samenwerking aangaan; dit kan met de centrale overheid, een gemeente, provincie of een regio op grond van de Wet gemeenschappelijke regelingen-regio (Wgr-regio).¹⁸ De samenwerking kan worden ingekleed door een privaatrechtelijk contract af te sluiten. Daarbij is de subsidieovereenkomst of de bevoegdhedenovereenkomst een bijzondere vorm van een contract. Dergelijke overeenkomsten kunnen privaatrechtelijke organisaties onderling niet sluiten, simpelweg omdat privaatrechtelijke organisaties geen subsidie verlenen en geen publiekrechtelijke bevoegdheden kennen. Ook het convenant dat een overheidsinstantie sluit met een privaatrechtelijke organisatie is bijzonder van aard; dit komt door de invulling van het begrip convenant door de overheid. Een convenant met een overheidsinstantie is anders dan een convenant gesloten tussen twee private partijen vanwege het publiekrechtelijke aspect.

5.3. ZELFSTANDIGE ORGANISATIE

Bij samenwerking tussen een publiekrechtelijk en een privaatrechtelijke organisatie kan een zelfstandige organisatie worden opgericht. Hiervoor gelden aanvullende regels. Dit is opgenomen in artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en in artikel 158, tweede lid, Provinciewet. Het artikellid in de Gemeentewet luidt:

“Het college besluit slechts tot de oprichting van en de deelneming in stichtingen, maatschappen, vennootschappen, verenigingen, coöperaties en onderlinge waarborgmaatschappijen, indien dat in het bijzonder aangewezen moet worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het besluit wordt niet genomen dan nadat de raad een ontwerp-besluit is toegezonden en in de gelegenheid is gesteld zijn wensen en bedenkingen ter kennis van het college te brengen.”

Uit dit artikellid volgen twee belangrijke punten. Het eerste punt is dat het College slechts besluit tot het deelnemen aan een zelfstandige organisatie als dit in het bijzonder aangewezen moet

¹⁵ Aanwijzing 1, tweede lid van de Bijlage bij de vaststellingsregeling Aanwijzingen voor convenanten 2003, Stcrt. 2003, 18. De aanwijzing geldt voor convenanten die worden gesloten door de centrale overheid. In de toelichting van aanwijzing 2 staat dat de aanwijzingen decentrale overheden niet binden maar de aanbeveling is wel om ook op lokaal niveau bij het opstellen van convenanten rekening te houden met deze aanwijzingen.

¹⁶ A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*. Boom Juridische uitgevers, p. 282.

¹⁷ A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*. Boom Juridische uitgevers, p. 283.

¹⁸ Een Wgr-regio is een samenwerkingsverband tussen verschillende publiekrechtelijke organen, opgericht om samen een bepaald doel op publieke taak te realiseren.

worden geacht voor de behartiging van het daarmee te dienen openbaar belang. Het tweede punt is dat een ontwerp-besluit eerst naar de raad toegezonden moet worden en de raad in de gelegenheid moet worden gebracht om zijn wensen en bedenkingen aan het College kenbaar te maken. Dit geldt mutatis mutandis voor de gedeputeerde staten en provinciale staten.

Het zal niet vaak voorkomen dat een mbo-instelling samen met een publiekrechtelijk orgaan een zelfstandige organisatie opricht ten behoeve van een samenwerking, omdat vaak een minder vergaande vorm kan worden gekozen. Als hier wel voor wordt gekozen zal dit gaan volgens de lijn van het BW met inachtneming van voorgaande opmerkingen over hoe dat binnen een publiekrechtelijke organisatie wordt geregeld.

In tabel 5.1 zijn de elementen uit hoofdstuk 4 en 5 samengevat en in schema weergegeven.

Tabel 5.1: Juridische vormgeving van samenwerking in schema

	Privaat - privaat	Publiek - privaat
Afstemming	<ul style="list-style-type: none"> - Geen juridische binding - Aansluiten bij een economic board of ander overlegplatform - Intentieverklaring 	<ul style="list-style-type: none"> - Geen juridische binding - Aansluiten bij een economic board of ander overlegplatform - Intentieverklaring
Afspraken	<ul style="list-style-type: none"> - Contracten <ul style="list-style-type: none"> o Intentieverklaring o Convenant o Overeenkomst o Duurovereenkomst 	<ul style="list-style-type: none"> - Contracten van privaatrechtelijke aard, kan met een gemeente, provincie of Wgr-regio - Subsidieovereenkomst - Bevoegdhedenovereenkomst
Zelfstandige organisatie	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende privaatrechtelijke organisaties <ul style="list-style-type: none"> o BV, CV en JV o Vereniging en coöperatie 	<ul style="list-style-type: none"> - Verschillende privaatrechtelijke organisaties, waarbij aanvullende regels gelden (zie 5.3) <ul style="list-style-type: none"> o BV, CV en JV o Vereniging en coöperatie

6. OVER PUBLIEK-PRIVATE SAMENWERKING

Als het over samenwerking in en vanuit (semi)publieke sectoren gaat, wordt regelmatig de term ‘publiek-private samenwerking’ (PPS) gebezigd. De vraag is wat daar precies onder wordt verstaan en of en zo ja hoe de juridische vormgeving van zo’n PPS afwijkt van hetgeen hiervoor is beschreven. Om die reden gaan we in dit hoofdstuk hier specifiek op in. Tevens staan we in dit hoofdstuk kort stil bij een specifieke overeenkomst die onder meer bij onderwijshuisvestingsprojecten wel eens voorkomt: de Design Build Finance Maintain – overeenkomst (DBFM).

6.1. OMSCHRIJVING PPS

Bij publiek-private samenwerking (hierna: PPS) werken de overheid en privaatrechtelijke organisaties samen aan projecten. De term PPS is echter niet precies af te bakenen of in wet- en regelgeving vastgelegd.¹⁹ Wel kunnen twee soorten van PPS worden onderscheiden. Bij de eerste vorm heeft de overheid een contract gesloten met een of meerdere private partijen. Bij de tweede richt de overheid samen met een of meerdere private partijen een privaatrechtelijke rechtspersoon op. Dit wordt ook wel een geïnstitutionaliseerde PPS genoemd.²⁰

Sanders & Heldeweg verbinden drie voorwaarden aan een PPS:

- De eerste voorwaarde die zij formuleren is dat de samenwerking is gericht op het realiseren van een publiek belang.
- Ten tweede geldt dat private partijen actief moeten bijdragen.
- Als laatste voorwaarde stellen zij dat het moet gaan om een juridisch gestructureerde samenwerking.

Uiteindelijk komen ze tot de volgende omschrijving:

“PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen een of meer overheden en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid.”²¹

6.2. PPS EN DE ONTWIKKELING VAN SAMENWERKING

De vraag is hoe een PPS past bij de drie fasen van de samenwerking zoals hiervoor omschreven. Een PPS gaat in ieder geval verder dan afstemming, zeker als de omschrijving van Sanders en Heldeweg wordt gehanteerd. Om te achterhalen of het een vorm is van afspraken of dat het gaat om een zelfstandige organisatie is het van belang te weten wat de juridische vorm daadwerkelijk is.

Overigens worden in de literatuur verschillende modellen of typologieën gebruikt voor het beschrijven van PPS-en. Zo onderscheiden Koppenjan en Van Ham het concessiemodel en het alliantiemodel.²² Bij het alliantiemodel wordt er geparticipeerd in een gezamenlijke rechtspersoon, terwijl bij het concessiemodel de juridische vormgeving plaatsvindt door middel van aanbesteding en contracten. Verder is bij het concessiemodel meer sprake van een opdrachtgever-

¹⁹ A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*, Boom Juridische uitgevers, p. 280. M. Sanders en M. Heldeweg, *Publiek-private samenwerking: evenwichtkunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*, Boom bestuurskunde 2012.

²⁰ P.J. Huisman en F.J. van Ommeren, *Handboeken Staats- en bestuursrecht 2018*, paragraaf 5.9.2.

²¹ M. Sanders en M. Heldeweg, *Publiek-private samenwerking: evenwichtkunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*, Boom bestuurskunde 2012, p. 42.

²² Zoals vermeld in M. Sanders en M. Heldeweg, *Publiek-private samenwerking: evenwichtkunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*, Boom bestuurskunde 2012, p. 43. Zie voorts Van Ham, H., & Koppenjan, J.F.M. (Eds.). (2002). *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur: Wenkend of wijkend perspectief?* Utrecht: Lemma.

opdrachtnemer verhouding tussen de overheid en de private partij, terwijl bij het alliantiemodel overheid en private partij gezamenlijk zijn betrokken bij het realiseren van het doel. Een PPS volgens het concessiemodel valt bij ons onder de noemer van 'afspraken maken'; als het gaat om een PPS in de zin van het alliantiemodel of geïnstitutionaliseerd model dan valt dat bij ons onder de noemer van 'zelfstandige organisatie'.

Naast deze twee modellen formuleren Sanders en Heldeweg drie typen PPS: markt-PPS, netwerk-PPS en de gezags-PPS. Ook deze drie typen zijn in te delen aan de hand van onze Tabel 5.1. De netwerk-PPS betreft namelijk 'afstemming', bij de markt-PPS gaat het om 'afspraken maken' en bij de gezags-PPS is sprake van 'een zelfstandige organisatie'.²³

6.3. MOTIEVEN VOOR EEN PPS

Van Rooij omschrijft in haar proefschrift verschillende motieven waarom zowel private partijen als overheden een PPS aangaan.

Vanuit private partijen zit het in de mogelijkheid om op deze manier bepaalde inspanningen van de overheid te vragen, inspraak te hebben in het overheidsbeleid, voorspelbaarheid en duidelijkheid van het beleid, betrokkenheid van de overheid. Daarnaast speelt de betrokkenheid van andere private partijen mee. Ten slotte kan rechtszekerheid een motief zijn. Doordat private partijen inspraak hebben in het beleid en zicht hebben op het beleid weten ze wat ze de komende tijd kunnen verwachten van de overheid aan regelgeving.

De overheid heeft gelijksoortige motieven. Zo is het voor de overheid van belang dat private partijen betrokken zijn bij het vormen van en de invulling van overheidsbeleid. Daarnaast is het voor de overheid een mogelijkheid om een tegenprestatie te vragen aan de private partij(en). Verder kan een PPS voor de overheid aantrekkelijk zijn omdat zo resultaten kunnen worden bereikt zonder publiekrechtelijk optreden.²⁴

Verder zijn er volgens Van Rooij ook gedeelde motieven. Private en publieke partijen hebben elkaar nodig voor het oplossen van complexe maatschappelijke problemen.²⁵ Een tweede motief is dat door het aangaan van samenwerking de juridische mogelijkheid ontstaat om gegevens uit te wisselen. Van Rooij noemt hierbij het voorbeeld van het verstrekken van politiegegevens op grond van de Wet Politiegegevens. Als laatste motief noemt ze de impuls die een PPS kan geven aan de relatie tussen de personen die dagelijks het beleid uitvoeren.²⁶

6.4. DE DBFM-OVEREENKOMST

In het onderwijs komt een DBFM- of DBMO-overeenkomst met name voor in de sfeer van onderwijshuisvesting. De afkortingen staan respectievelijk voor *Design, Build, Finance and Maintain* en *Design Build, Maintain and Operate*. Bij zo'n contract is sprake van een consortium dat van begin tot eind betrokken is bij het gebouw, van ontwerp tot beheer. Door dit contract heeft de onderwijsinstelling voor een afgesproken periode en prijs een goed onderhouden schoolgebouw. Als er een probleem is, kan er worden teruggevallen op het consortium.²⁷ Dergelijke contracten

²³ Sanders & Heldeweg omschrijven de gezags-PPS overigens als ware sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO, zie hoofdstuk 2), aangezien deze PPS-en in hun indeling bindende beslissingen kunnen nemen.

²⁴ A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*, Boom Juridische uitgevers, p. 285 e.v..

²⁵ A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*, Boom Juridische uitgevers, p. 287.

²⁶ A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*, Boom Juridische uitgevers, p. 288.

²⁷ M. van Raaij, *Kansen voor DBMO in scholengebouw*, Architectenweb 2016, p. 62-63.

komen in verschillende vormen en maten voor en kunnen in sommige gevallen als PPS worden geclassificeerd.

In het mbo gaat de onderwijsinstelling zelf over de huisvesting. Er kan daarbij sprake zijn van een DBFM-overeenkomst. Daarmee is het nog geen vorm van PPS, omdat daarvan alleen sprake is als een van de consortiumpartners een overheidsorgaan is. In het primair en voortgezet onderwijs zal het contract wel eerder getypeerd kunnen worden als een PPS, aangezien in die sectoren de huisvesting een zaak van de gemeente is.

7. DE JURIDISCHE VORMGEVING VAN HORIZONTALE SAMENWERKING IN HET MBO

In de vorige hoofdstukken is ingegaan op de juridische vormgeving van samenwerking in het algemeen. De vraag die hierbij rijst is of, en in hoeverre, er voor mbo-instellingen nog bijzondere voorschriften zijn als het om samenwerken gaat. In de eerste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we daarop in en komt het onderscheid tussen ‘bevoegd gezag’ en ‘rechtspersoon’ aan de orde. Paragraaf 7.2 beschrijft enkele specifieke samenwerkingsvormen die benoemd staan in de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). In paragraaf 7.3 komen twee regelingen aan bod die de overheid inzet om horizontale samenwerking in en vanuit het mbo te stimuleren.

7.1. HET MBO, SAMENWERKING EN DE WET

Zoals eerder in deze paper toegelicht worden mbo-instellingen in stand gehouden door rechtspersonen, meestal: stichtingen. Deze rechtspersonen kunnen en mogen alles wat andere rechtspersonen in Nederland ook kunnen en mogen, namelijk: rechtshandelingen verrichten. Daaronder valt ook: het aangaan van samenwerking. Er zijn voor rechtspersonen die mbo-instellingen in stand houden dus in beginsel en bezien vanuit het privaatrecht geen restricties – anders dan die voor andere rechtspersonen ook gelden – bij het aangaan van samenwerking. Anders gezegd: net als voetbalverenigingen of besloten vennootschappen mogen ook deze stichtingen afstemmen, afspraken maken en/of zelfstandige organisaties oprichten.

De stichting (of: vereniging) die de mbo-instelling in stand houdt, heeft in de statuten meestal staan, dat het College van Bestuur (CvB) het bestuur is van de stichting en dat het CvB tevens geldt als ‘bevoegd gezag’ van de instelling. De term ‘bevoegd gezag’ komt uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Deze wet moet door het stichtingsbestuur, i.c. het CvB, in acht worden genomen daar waar het gaat om het onderwijs dat vanuit de mbo-instelling wordt aangeboden. De bepalingen in de WEB gelden namelijk als bekostigingsvoorwaarden voor het CvB. In artikel 1.1.1 sub w van de WEB wordt aangegeven dat als het gaat om een bijzondere instelling, zoals roc’s, het College van Bestuur het bevoegd gezag is.²⁸ Het bevoegd gezag heeft het dagelijks bestuur over de mbo-instelling en is het aanspreekpunt voor de overheid.²⁹

Het stichtingsbestuur is vaak, maar niet noodzakelijkerwijs, ook het College van Bestuur waar de WEB het over heeft onder artikel 1.1.1 sub w. Indien het bestuur van de stichting hetzelfde is als het College van Bestuur, bestaat dit dus uit dezelfde personen. Dit kan het verwarrend maken, want er is vanuit het perspectief van wetgeving wel sprake van een verschil. Zo gaat het bestuur van de stichting onder andere over de statuten van de rechtspersoon, terwijl het College van Bestuur gaat over het naleven van de bepalingen uit de WEB. Voor het stichtingsbestuur gelden regels zoals vastgelegd in het BW, zolang er in een *lex specialis* geen uitzondering wordt gemaakt op deze regels.³⁰ Voor het College van Bestuur gelden specifiek de regels van de WEB.

Dit betekent dat voor het CvB de regels uit de WEB als specifiek kader kunnen worden gezien voor het inrichten van samenwerkingsrelaties. Voor het stichtingsbestuur gelden de algemene mogelijkheden voor het aangaan van samenwerking van het Burgerlijk Wetboek.

²⁸ Het voornemen is deze aanduiding te wijzigen overeenkomstig de systematiek die in primair en voortgezet onderwijs gangbaar is (‘bij het bijzonder onderwijs is de rechtspersoon is het bevoegd gezag’); zie hiervoor het wetsvoorstel Bestuurlijke harmonisatie mbo, *Kamerstukken II 2020/21*, 35 606, 1-3.

²⁹ M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs*, Boom Juridisch 2017, pagina 112.

³⁰ Een *lex specialis* is een bijzondere/specifieke wet, deze gaat boven een algemene wet. De WEB is te zien als een *lex specialis* voor het middelbaar beroepsonderwijs.

7.2. VORMEN VAN SAMENWERKING VOLGENS DE WEB

In hoofdstuk 3 is al ingegaan op de samenwerkingsverbanden die een stichting kan aangaan onder Boek 2 BW. In deze paragraaf wordt nader toegelicht welke samenwerkingen het College van Bestuur ofwel het bevoegd gezag kan dan wel moet aangaan onder de WEB.

7.2.1. BEROEPSPRAKTIJKVORMING

In de WEB is opgenomen dat van elke beroepsopleiding onderricht in de praktijk van het beroep deel uit maakt. Dit wordt beroepspraktijkvorming genoemd (bpv) en is verplicht. Deze bpv wordt verzorgd op grondslag van een overeenkomst, die wordt gesloten door de in artikel 7.2.9 eerste lid WEB genoemde partijen. De bedrijven die een dergelijke samenwerking mogen aangaan, ook wel leerbedrijven genoemd, zijn daartoe erkend door het bestuur van de Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB).³¹ Het leerbedrijf draagt binnen de samenwerking zorg voor de begeleiding van de deelnemers binnen het bedrijf. Het bevoegd gezag beoordeelt de deelnemer, waarbij het oordeel van het leerbedrijf wordt betrokken.³²

7.2.2. SAMENWERKING MET VMBO-SCHOLEN

De Wet op het voortgezet onderwijs (hierna: WVO) en de WEB benoemen verschillende samenwerkingsvormen. Deze samenwerkingen zijn in tegenstelling tot die in het kader van de bpv niet verplicht. Deze samenwerkingen zijn van belang in het licht van het beperken van vroegtijdig schoolverlaten en van het streven om zoveel mogelijk jongeren met een startkwalificatie te laten beginnen aan hun carrière.³³

A. Leer-werktraject

Deze mogelijkheid is in de WVO terug te vinden onder artikel 10b1 en verder. Dit artikel biedt de mogelijkheid om binnen de beroepsgerichte leerweg een leerroute met een buitenschools praktijkgedeelte aan te bieden. Door het volgen van deze leerroute wordt toegang tot een niveau 2 opleiding in het mbo gegarandeerd.³⁴ De grondslag voor de overeenkomst met de mbo-instelling is terug te vinden in artikel 8.4.1 WEB.

B. Mbo-entreeopleiding

In de artikelen 10b8 en 10b9 WVO wordt de mogelijkheid geboden om leerlingen in de basisberoepsgerichte leerweg een entreeopleiding voor het mbo te laten volgen. Dit kan de gehele entreeopleiding zijn of een gedeelte daarvan. Om dit te realiseren moet er een samenwerkingsovereenkomst worden gesloten tussen het bevoegd gezag van de school en het bevoegd gezag van de mbo-instelling.³⁵

C. Bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs

Naast bovengenoemde specifieke samenwerkingen, biedt artikel 25a WVO een algemene basis voor samenwerkingen tussen het bevoegd orgaan van een school en het bevoegd orgaan van een mbo-instelling. Deze samenwerking wordt aangegaan ter bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs. De mogelijkheden hiervoor zijn uitgewerkt in het Besluit samenwerking VO – BVE.³⁶ Ook in de WEB is deze samenwerkingsmogelijkheid opgenomen, in Titel 6a van Hoofdstuk 2.

³¹ R. van Schoonhoven, *De beroepspraktijkvorming in het MBO: regulering en toezicht*, Vrije Universiteit Amsterdam 2018, paragraaf 3.3.

³² Artikel 7.2.8 derde lid Web.

³³ R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans, *Enerzijds, anderzijds*, Onderwijsgeschillen, bladzijde 22.

³⁴ R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans, *Enerzijds, anderzijds*, Onderwijsgeschillen, bladzijde 23.

³⁵ Artikel 10b9 Wvo en artikel 8.4.2 Web.

³⁶ R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans, *Enerzijds, anderzijds*, Onderwijsgeschillen, bladzijde 23.

D. Experimenten

Naast de in WVO en WEB opgenomen samenwerkingen zijn er ook experimenten met doorlopende leerlijnen vmbo-mbo mogelijk. Dit is nader geregeld in het Besluit experimenten doorlopende leerlijnen vmbo – mbo 2014 – 2022. Het gaat hierbij om de zogeheten vakmanschaps- en beroepsroute.³⁷

Naar verwachting worden met ingang van 1 augustus 2020 deze experimentele mogelijkheden omgezet in structurele opties, met inwerkingtreding van de Wet sterk beroepsonderwijs.³⁸

Overigens beschrijft het wettelijk kader niet enkel de samenwerkingsmogelijkheden tussen vmbo-mbo, maar wordt dit ook gedaan voor de samenwerking tussen het voortgezet speciaal onderwijs (vso) en mbo. Overeenkomstige bepalingen over leer-werktrajecten en entreeopleidingen als bij A. en B. voorgaand zijn voor de samenwerking vso-mbo opgenomen in artikel 8.5.1 en 8.5.2 WEB. Voorts is in artikel 8.3.5 WEB bepaald dat het bevoegd gezag van de mbo-instelling op uitnodiging van het samenwerkingsverband passend onderwijs deelneemt aan het op overeenstemming gericht overleg van dat samenwerkingsverband met de gemeente(n) over de afstemming onderwijsondersteuning – jeugdhulp.

7.2.3. SAMENWERKINGSCOLLEGES

In de WEB is de mogelijkheid tot het vormen van een samenwerkingscollege opgenomen. Een samenwerkingscollege regelt de samenwerking tussen verschillende bevoegde gezagsorganen uit 's Rijks kas bekostigde instellingen als zij samen een beroepsopleiding willen aanbieden. In artikel 8.6.1 WEB worden de punten genoemd waarover dan in ieder geval afspraken worden gemaakt in de overeenkomst ten behoeve van het samenwerkingscollege.

In paragraaf 3.5 kwam de vereniging al naar voren als samenwerkingsvorm voor een instelling. Deze vorm is vergelijkbaar met het samenwerkingscollege. Het grote verschil is dat de vereniging is opgericht door een samenwerking tussen de verschillende rechtspersonen; het samenwerkingscollege wordt gevormd onder de verantwoordelijkheid van de bevoegde gezagsorganen van twee of meer instellingen. De eerste samenwerkingsvorm is dus louter op grond van het Burgerlijk Wetboek en de tweede vorm op basis van de WEB.

Een mbo-instelling kan dus zelf kiezen welke route er wordt gekozen voor de samenwerking.

7.3. HET BEVORDEREN VAN HORIZONTALE SAMENWERKING

Anno 2020 zet de overheid twee specifieke regelingen in als het gaat om het stimuleren van horizontale samenwerking in en vanuit het mbo, te weten het Regionaal investeringsfonds (Rif) en de Regeling kwaliteitsafspraken.

7.3.1. REGELING REGIONAAL INVESTERINGSFONDS 2019-2022

In de Regeling regionaal investeringsfonds mbo 2019-2022 (Rif-regeling) worden nadere regels gesteld voor de verstrekking van aanvullende bekostiging voor de verbetering van de aansluiting van het beroepsonderwijs op de arbeidsmarkt door PPS, zo valt te lezen in het opschrift van de Rif-regeling. De regeling bevat dus regels aangaande de bekostiging van samenwerkingen. In deze paragraaf zal eerst een toelichting worden geven op de subsidie die kan worden verkregen op grond van de Rif-regeling; daarna zal verder worden ingegaan op de PPS in de Rif-regeling.

³⁷ R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans, *Enerzijds, anderzijds*, Onderwijsgechillen, bladzijde 23.

³⁸ *Stb.* 2020, 157.

Subsidie

Het bevoegd gezag van de mbo-instelling kan subsidie verkrijgen ten behoeve van een duurzame PPS met het doel zoals omschreven in artikel 2 van de Rif-regeling. De subsidie bedraagt per samenwerking ten minste 250.000 en ten hoogste 2.000.000 euro. De subsidieaanvraag wordt beoordeeld aan de hand van artikel 21 van de Rif-regeling. Voor de beoordeling is een beoordelingskader ontwikkeld en aan de regeling toegevoegd als bijlage 1. De beoordeling wordt gedaan door een onafhankelijke beoordelingscommissie samengesteld door de Minister van OCW.

PPS in de Rif-regeling

In de Regeling regionaal investeringsfonds mbo 2019-2022 wordt PPS als volgt omschreven: “publiek-private samenwerking: samenwerking tussen in ieder geval een uit de openbare kas bekostigde onderwijsinstelling en een arbeidsorganisatie.” Een arbeidsorganisatie wordt vervolgens aangeduid als een “eenheid, ongeacht haar rechtsvorm, die economische activiteiten uitoefent.”³⁹

Deze omschrijving van een PPS heeft een hele andere invalshoek dan we hiervoor omschreven in hoofdstuk 6. Uit de begripsbepalingen die de Regeling regionaal investeringsfonds mbo 2019-2022 geeft, kan worden afgeleid dat een mbo-instelling die een samenwerking aangaat met een schoonmaakbedrijf voor enkel het schoonmaken van de leslocatie ook kan worden aangemerkt als een PPS. Dit lijkt echter niet de bedoeling te zijn van de regeling, gelet op bovenstaande. De zojuist geschetste PPS zal op basis van de regeling dan ook geen subsidie verkrijgen omdat het doel niet voldoet aan het in artikel 7 omschreven doel: de verbetering van de aansluiting van het mbo op de behoefte van de arbeidsmarkt. Toch valt deze samenwerking wel een PPS onder de begripsbepaling van de Rif-regeling.

Artikel 12 van de Regeling Regionaal investeringsfonds mbo 2019-2022 geeft verdere uitleg aan het begrip samenwerkingsverband. Lid 3 stelt de eis dat in een samenwerkingsverband in ieder geval een onderwijsinstelling en een arbeidsorganisatie bevatten. Een regionale overheid en een arbeidsorganisatie zijn twee verschillende categorieën in artikel 12 lid 2. Dit betekent dat als een onderwijsinstelling samenwerkt met een regionale overheid dit volgens artikel 12 geen PPS is, terwijl dit zoals hierboven toegelicht volgens Sanders & Heldeweg, Huisman & Van Ommeren juist wel een vorm van PPS is.

Een PPS op de grond van de Rif-regeling valt overigens te karakteriseren als de ‘markt-PPS’. Er worden namelijk concrete afspraken gemaakt, waarbij subsidie wordt verstrekt aan de onderwijsinstelling ten behoeve van de PPS. De overheid neemt hier dus een sturende rol aan; als niet wordt voldaan aan de gemaakte afspraken kan de overheid de subsidie terugvorderen dan wel stopzetten.

7.3.2. REGELING KWALITEITSAFSPRAKEN MBO 2019-2022

De Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022 bevat bepalingen over de verstrekking van aanvullende middelen door de Minister van OCW ten behoeve van het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs. Deze regeling is ook van belang voor ons onderzoeksproject omdat het beoordelingskader van de kwaliteitsagenda - die door een instelling moet worden opgesteld om in aanmerking te komen voor aanvullende middelen - bij punt 4 spreekt over ‘externe betrokkenheid’. Externe stakeholders moeten actief betrokken zijn bij het opstellen en de uitvoering van de kwaliteitsagenda. Dit maakt dat instellingen met externe organisaties moeten samenwerken om in aanmerking te komen voor de aanvullende middelen.

³⁹ Artikel 1 Regeling Regionaal investeringsfonds mbo 2019-2022.

Aanvullende middelen

Op grond van artikel 3 van de regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022 kan de minister van OCW een aanvulling op de bekostiging verstrekken. Deze aanvulling is ten behoeve van activiteiten die erop gericht zijn de kwaliteit van het onderwijs te verbeteren. De aanvulling bestaat uit een investeringsbudget en een resultaatafhankelijk budget, zo volgt uit lid 2. Voor het kalenderjaar 2020 is er in het totaal € 430.000.000 beschikbaar.⁴⁰ In artikel 5 van de regeling wordt uitgelegd hoe het investeringsbudget wordt verdeeld. Hierbij is het belangrijkste dat het budget wordt verdeeld onder de instellingen waarvan de minister op grond van artikel 8 heeft geoordeeld dat de kwaliteitsagenda voldoende is. De kwaliteitsagenda komt hierna aan bod.

Naast het investeringsbudget is er, zoals eerder genoemd, een resultaatafhankelijk budget. Dit budget is weer onderverdeeld in twee momenten van verstrekking. In 2021 wordt het genoemde budget onder artikel 4, tweede lid, onder a verdeeld over de instellingen waarvan de kwaliteitsagenda is goedgekeurd. Het tweede moment is in 2022: dan wordt het budget verdeeld over de instellingen waarvan de minister heeft geoordeeld dat de resultaten van de uitvoering kwalitatief voldoende zijn.⁴¹ De beoordeling vindt plaats op basis van een advies dat is opgesteld door een commissie.

Kwaliteitsagenda

Om aanvullend budget te krijgen als instelling moet er een aanvraag worden gedaan. Deze aanvraag geschiedt in de vorm van een kwaliteitsagenda. Artikel 6, tweede lid geeft aan wat er in de kwaliteitsagenda moet staan. De kwaliteitsagenda wordt vervolgens bestudeerd door de adviescommissie. Dit doet zij aan de hand van een beoordelingskader, zoals opgenomen in bijlage twee van de regeling. Vervolgens besluit de minister, met in acht neming van het advies van de commissie, of de kwaliteitsagenda kwalitatief voldoende is.

Bijlage 2 van de regeling maakt dat deze ook voor het onderzoek interessant is. Onder punt vier van bijlage wordt namelijk gesproken over 'externe betrokkenheid'. Dit beoordelingscriterium zorgt ervoor dat mbo-instellingen verplicht zijn samen te werken met externe organisaties om te voldoen aan het beoordelingskader en daarmee dus een kwalitatief voldoende kwaliteitsagenda hebben voor de aanvullende financiering. Voor een voldoende op dit punt moet er sprake zijn van actieve betrokkenheid door externe stakeholders. Hoe dat gebeurt moet ook staan omschreven in de agenda.

7.4. VOORBEELDEN VAN JURIDISCHE VORMGEVING IN DE MBO-PRAKTIJK

Om de materie die beschreven is in deze paper te verlevendigen en verbinden aan de kernvragen en gevalstudies in het onderzoek, is voor 10 mbo-instellingen nagegaan of in (a) de kwaliteitsagenda en/of (b) het meest recente jaarverslag, samenwerkingsvormen worden genoemd die te karakteriseren zijn als afstemmen, afspraken maken of een zelfstandige organisatie vormen. De in deze documenten gevonden praktijkvoorbeelden zijn geanonimiseerd in de navolgende tabel opgenomen.

⁴⁰ Artikel 4, eerste lid, onder b Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022.

⁴¹ Artikel 5, vierde lid Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022

Mbo-instelling	Afstemmen	Afspraken	Zelfstandige organisatie
1	Een intentieverklaring voor samenwerking en afstemming tussen verschillende onderwijsinstellingen ten behoeve van een specifieke sector. Binnen de samenwerking zijn gezamenlijke doelstellingen geformuleerd.		
2	Een samenwerking om de kwaliteit, herkenbaarheid en aantrekkelijkheid van het onderwijs in de regio te vergroten. Dit was een samenwerking tussen twee onderwijsinstellingen begin 2015.	Een overeenkomst gesloten voor het terugdringen van het aantal voortijdig schoolverlaters. Hierbij zijn partij: staatssecretaris van OCW, gemeenten en onderwijsinstellingen. De overeenkomst is getekend op 2008 en was van toepassing in de schooljaren 2007-2008 tot en met 2010-2011.	
3	Een gezamenlijke aanpak voor jongeren in een kwetsbare positie. Het gaat om een samenwerking tussen onderwijsinstellingen en de overheid waarbij doelen zijn geformuleerd die in 2020 gerealiseerd moeten zijn.		Een samenwerking tussen verschillende onderwijsinstellingen die de juridische vorm heeft van een coöperatie. De coöperatie heeft als doel het ontwikkelen, beheren en exploiteren van examenproducten.
4		Een convenant gesloten ten behoeve van de aansluiting van het onderwijs en de arbeidsmarkt. Hierbij zijn partij: gemeenten, UWV, werkgevers- en werknemersorganisaties en onderwijsorganisaties. Het convenant is ondertekend in 2018 en geldt in de periode 2019-2025.	
5	Een samenwerking met het voortgezet onderwijs om het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Waarbij wordt gewerkt met een doorlopende leerlijn.		
6	Binnen de triple helix worden afspraken gemaakt over de begeleiding en plaatsing van kwetsbare jongeren op de arbeidsmarkt. Hoewel hier het woord afspraken staat, valt deze samenwerking aan te werken als afstemming.	Een leerwerkakkoord waarbij voor zoveel mogelijk burgers in de regio een passende en duurzame baan het doel is. Dit ligt meer in de sfeer van de afstemming, maar naar aanleiding van het akkoord worden per sector concrete afspraken gemaakt. Dit valt meer in het kader van afspraken. Dit is een mooi voorbeeld waaruit blijkt dat een samenwerking beweegt en de juridische structuur	Een vereniging ten behoeve van het beheer van verschillende ruimtes. Hierbij bezit de onderwijsinstelling 40% van het eigendom.

		daardoor ook kan veranderen.	
7		Een convenant voor twee jaar om studenten kennis te laten maken met kunst en cultuur. Het gaat om een convenant tussen een onderwijsinstelling en een schouwborg.	Een samenwerking tussen gemeente, onderwijsinstellingen, bedrijven en woningcorporaties die de juridische vorm heeft van een coöperatie. Het doel is het zijn van een ontmoetingsplek die verbindend en inspirerend is.
8	Verbetertraject voor het teruglopende aantal aanmeldingen voor het groen onderwijs. Hierbij wordt samengewerkt met het bedrijfsleven in de vorm van heldere communicatie en zichtbaarheid. Hierdoor ontstaat er meer verbinding tussen de opleiding en het bedrijfsleven.		
9	Samenwerkingsverband met het bedrijfsleven ten behoeve van stages en projecten. De juridische structuur kan per geval verschillend zijn, maar algemene samenwerking zit meestal in de sfeer van afstemming. Het kan zijn dat voor een project wel een overeenkomst wordt gesloten, dit valt dan onder het maken van afspraken.		
10		Een samenwerking waarbij studenten een certificaat kunnen halen op onderdelen van de opleiding. De samenwerking tussen het bedrijfsleven en het ministerie van OCW. In het jaarverslag wordt niet gesproken over de juridische structuur, maar aangezien studenten een certificaat kunnen behalen op onderdelen van de opleiding kan er vanuit worden gegaan dat hier concrete afspraken gemaakt zijn tussen het bedrijfsleven en de onderwijsinstelling.	

8. SAMENVATTING

In het middelbaar beroepsonderwijs is samenwerking tussen onderwijsinstellingen en met het bedrijfsleven en de overheid niet meer weg te denken. Vanuit het ministerie van OCW wordt horizontale samenwerking gestimuleerd met onder meer specifieke regelingen. Om in kaart te brengen hoe mbo-instellingen de horizontale samenwerking vorm en inhoud geven, heeft het Nationaal Regieorgaan Onderwijsonderzoek in 2019 onderzoeksmiddelen beschikbaar gesteld. Deze paper voorziet in een omschrijving van de juridische vormgeving binnen samenwerking. Hierbij gaat het uitdrukkelijk om samenwerking tussen organisaties en niet tussen personen.

Kernbegrippen

Mbo-instellingen worden in stand gehouden door een stichting of een vereniging. Op grond van artikel 3 Boek 2 BW zijn stichtingen en verenigingen rechtspersonen. Een rechtspersoon is een juridische constructie waardoor kan worden deelgenomen aan het rechtsverkeer.

Er zijn ook twee andere rechtsvormen die aandacht behoeven. De eerste is het b-orgaan, dit begrip wordt gebruikt als een private organisatie op een bepaald onder deel bekleed is met enig openbaar gezag. Het welbekende voorbeeld hierbij is de garagehouder die een APK-rapport mag afgeven. Het tweede begrip is het zelfstandig bestuursorgaan (ZBO); dit is een bijzonder orgaan binnen de Rijksoverheid. Een ZBO voert een overheidstaak uit en is niet ondergeschikt aan een minister. De Samenwerkingsorganisatie Beroepsonderwijs Bedrijfsleven (SBB) is een voorbeeld van een ZBO.

Samenwerkingsvormen volgens het privaatrecht

Het privaatrecht kent verschillende middelen om een samenwerking juridische binding te geven. Hiervan is de meest voor de hand liggende optie de overeenkomst. Deze kan voor zowel kortere als langere termijn worden afgesloten. Een overeenkomst bevat afspraken tussen de partijen. Het is belangrijk om hierbij op te merken dat een convenant binnen het privaatrecht een ander woord is voor een overeenkomst. Verder kan ook worden gedacht aan een intentieverklaring. In tegenstelling tot dat wat veelal wordt gedacht kunnen er ook juridische consequenties worden verbonden aan een intentieverklaring. Naast de overeenkomst en de intentieverklaring kan er ook gezamenlijk een nieuwe rechtspersoon worden opgericht; hiervoor worden veelal de vereniging, coöperatie, onderlinge waarborgmaatschappij en een joint venture gebruikt. Een vreemde eend in de bijt is de economic board. Dit is niet een vorm waarin het privaatrecht voorziet; toch is een economic board in de regio vaak een belangrijke spil voor de samenwerking.

Ontwikkeling van samenwerking

Zowel als het een samenwerking betreft tussen twee of meer private organisaties als een samenwerking tussen private en publiekrechtelijke organisaties kan het verloop van de samenwerking worden geduid in fasen. Daarbij kan ook de juridische vorm veranderen. In de paper onderscheiden we drie fasen:

- (1) samenwerking zonder juridische binding,
- (2) samenwerking via juridisch bindende afspraken en
- (3) samenwerking via een zelfstandige organisatie.

De eerste fase betreft de samenwerking waarbij nog geen juridische binding is ontstaan; hiervoor gebruiken wij het begrip afstemming. Hierbij gaan partijen met elkaar om de tafel om gezamenlijk tot afstemming te komen ten behoeve van hetzelfde doel of uitgangspunt.

Een volgende stap is die van afspraken maken. Hierbij binden partijen zich juridisch aan elkaar. Wat betreft private organisaties die samenwerken gelden de regels van het Burgerlijk Wetboek. Bij een samenwerking waarbij een publiekrechtelijke partij betrokken is ligt dit net wat anders. Een publiekrechtelijk orgaan kan op grond van het privaatrecht een verbinding aangaan, maar heeft

daarnaast ook de mogelijkheid om andere middelen in te zetten. Een subsidieovereenkomst of bevoegdheidsovereenkomst zijn hier voorbeelden van. In beide gevallen heeft de overheid een meer sturende rol.

De meest vergaande stap in de samenwerking is die van het oprichten van een nieuwe rechtspersoon. Een bestuursorgaan kan niet zonder meer besluiten om onderdeel te zijn van zo'n nieuwe rechtspersoon.⁴²

PPS

De term 'publiek-private samenwerking' (PPS) wordt regelmatig gebruikt als het gaat over samenwerking in en vanuit (semi)publieke sectoren. Ook in het onderwijs speelt de PPS een rol. Een heldere omschrijving van de PPS is opgesteld door Sanders & Heldeweg:

*"PPS is een juridisch gestructureerd samenwerkingsverband tussen een of meer overheden en een of meer privaatrechtelijke rechtspersonen dat zich richt op het ontwikkelen en (doen) uitvoeren van een gezamenlijke strategie voor het realiseren van een beleid."*⁴³

De vraag is hoe een PPS past bij de drie fasen van de samenwerking zoals in de vorige paragraaf omschreven. De PPS gaat in ieder geval verder dan afstemming, maar of de PPS past in het kader van afspraken of zelfstandige organisatie is afhankelijk van de casuïstiek in kwestie. Hiervoor is het van belang om de juridische vorm van de PPS te kennen.

In de literatuur worden verschillende modellen of typologieën gebruikt voor het typeren van PPS-en. Koppenjan en Van Ham onderscheiden het concessiemodel en het alliantiemodel. Het concessiemodel sluit aan bij de tweede fase van samenwerking zoals wij deze hebben omschreven en het alliantiemodel bij de derde fase. Naast deze modellen formuleren Sanders & Heldeweg drie typen. De netwerk-PPS betreft namelijk 'afstemming', bij de markt-PPS gaat het om 'afspraken maken' en bij de gezags-PPS is sprake van een zelfstandige organisatie.⁴⁴

Een DBFM of DBMO-overeenkomst is een bekende variant in het onderwijs voor wat betreft de huisvesting. Dit kan een vorm van PPS zijn als er een lokale overheid bij betrokken is, zoals in het primair en voortgezet onderwijs. In het mbo zal zo'n overeenkomst minder snel een PPS zijn nu de huisvesting in deze sector aan de onderwijsinstelling zelf is.

Juridische vormgeving van horizontale samenwerking in het mbo

Na de uiteenzetting over samenwerkingsvormen is het belangrijk deze ook in het licht van de mbo-instelling te bekijken. De vraag die hierbij rijst is of en in hoeverre er voor een mbo-instelling nog bijzondere voorschriften zijn als het gaat om samenwerken.

Het mbo, de samenwerking en de wet

De stichting (of: vereniging) die de mbo-instelling in stand houdt, heeft in de statuten meestal staan, dat het College van Bestuur (CvB) het bestuur is van de stichting en dat het CvB tevens geldt als 'bevoegd gezag' van de instelling. De term 'bevoegd gezag' komt uit de Wet educatie en beroepsonderwijs (WEB). Deze wet moet door het stichtingsbestuur, i.c. het CvB, in acht worden genomen daar waar het gaat om het onderwijs dat vanuit de mbo-instelling wordt aangeboden. De bepalingen in de WEB gelden namelijk als bekostigingsvoorwaarden voor het CvB. Het stichtingsbestuur is vaak, maar niet noodzakelijkerwijs, ook het College van Bestuur waar de WEB het over heeft onder artikel 1.1.1 sub w. Indien het bestuur van de stichting hetzelfde is als het College van Bestuur, bestaat dit dus uit dezelfde personen. Dit kan het verwarrend maken, want er

⁴² Artikel 160, tweede lid, Gemeentewet en artikel 158, tweede lid, Provinciewet.

⁴³ M. Sanders en M. Heldeweg, *Publiek-private samenwerking: evenwichtkunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*. Boom bestuurskunde 2012, p. 42.

⁴⁴ Sanders & Heldeweg omschrijven de gezags-PPS overigens als ware sprake van een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO, zie hoofdstuk 2), aangezien deze PPS-en in hun indeling bindende beslissingen kunnen nemen.

is vanuit het perspectief van wetgeving wel sprake van een verschil. Voor het stichtingsbestuur gelden regels zoals vastgelegd in het BW, zolang er in een *lex specialis* geen uitzondering wordt gemaakt op deze regels.⁴⁵ Voor het College van Bestuur gelden specifiek de regels van de WEB.

Vormen van samenwerking volgens de WEB

Er zijn drie vormen van samenwerking die de mbo-instelling kan, dan wel: moet, aangaan. De eerste vorm is de beroepspraktijkvorming (bpv), dit is een verplichte samenwerking geformuleerd in de WEB. Deze bpv wordt verzorgd op grondslag van een overeenkomst, die wordt gesloten door in artikel 7.2.9, eerste lid, WEB genoemde partijen. De tweede vorm van samenwerken is de samenwerking met vmbo-scholen. Deze vorm is niet verplicht en kent weer vier varianten, te weten; leerwerk-traject, mbo-entreeopleiding, bevordering van doelmatig en doeltreffend onderwijs en experimenten. Als derde vorm kent de WEB het samenwerkingscollege; deze bepalingen regelen de samenwerking tussen verschillende bevoegde gezagsorganen uit 's Rijks kas bekostigde instellingen als zij samen één opleiding willen aanbieden.

Bevorderen van horizontale samenwerking

Anno 2020 zet de overheid twee regelingen in als het gaat om het stimuleren van horizontale samenwerking in en vanuit het mbo, te weten het Regionaal investeringsfonds (Rif) en de Regeling kwaliteitsafspraken.

Rif-regeling

De Rif-regeling bevat regels aangaande de bekostiging van samenwerkingen. Zo kan het bevoegd gezag van de mbo-instelling een subsidie verkrijgen ten behoeve van een duurzame PPS net het doel zoals omschreven in artikel 2 van de Rif-regeling. De omschrijving die in de Rif-regeling wordt gegeven aan PPS heeft een heel andere invalshoek dan zoals die hierboven is omschreven. Zo stelt artikel 12, derde lid, Rif-regeling de eis dat in een samenwerkingsverband in ieder geval een onderwijsinstelling en een arbeidsorganisatie bevatten. Dit hoeft dus uitdrukkelijk niet een overheidsinstantie te zijn.

Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022

De Regeling kwaliteitsafspraken mbo 2019-2022 bevat bepalingen over de verstrekking van aanvullende middelen door de Minister van OCW ten behoeve van het verhogen van de kwaliteit van het beroepsonderwijs.

Op grond de regeling kan de minister van OCW een aanvulling op de bekostiging verstrekken. Om aanvullend budget te krijgen dient er een aanvraag gedaan te worden. De aanvraag geschiedt in de vorm van een kwaliteitsagenda; deze agenda wordt op verschillende punten beoordeeld. Hierbij is de 'externe betrokkenheid' een punt, de betrokkenheid moet actief zijn en ook staan omschreven in de kwaliteitsagenda.

In paragraaf 7.4 van de projectpaper zijn voorbeelden weergegeven van juridische vormgeving in de praktijk door mbo-instellingen. Hierbij is het onderscheid in de drie fasen van samenwerking gehanteerd.

⁴⁵ Een *lex specialis* is een bijzondere/specifieke wet, deze gaat boven een algemene wet. De WEB is te zien als een *lex specialis* voor het middelbaar beroepsonderwijs.

OVER DE AUTEURS

Chiara Gomes is als assistent-onderzoeker verbonden aan het NRO-onderzoeksproject Horizontale samenwerking in het mbo. Zij heeft de masteropleiding Jurist & Overheid aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam in 2020 afgerond. Naast haar functie als assistent onderzoeker aan de VU is zij beleidsmedewerker bij PGGM.

Renée van Schoonhoven is hoogleraar onderwijsrecht aan de Faculteit der Rechtsgeleerdheid van de Vrije Universiteit te Amsterdam. Zij is tevens bijzonder hoogleraar onderwijsrecht met betrekking tot het beroepsonderwijs aan diezelfde universiteit en werkzaam als zelfstandig onderzoeker en adviseur vanuit Actis te Rotterdam.

GERAADPLEEGDE LITERATUUR

De Greef & Stolk 2015

R. de Greef en R. Stolk, *Grip op regionale samenwerking. Handreiking voor gemeenteraadsleden en griffiers*. Den Haag: Sdu Uitgevers 2015.

Dreef, Van Heerwaarden en Wierenga 2019

S. Dreef, A. Van Heerwaarden en W. Wierenga, *Een passende governance bij samenwerking-handelingsrepertoire voor provincie Utrecht*. Utrecht: Berenschot 2019.

Nolen 2017

M.F. Nolen, *De bestuurder in het onderwijs*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

Sanders & Heldeweg 2012

M. Sanders en M. Heldeweg, *Publiek-private samenwerking: evenwichtskunst tussen juridisch-bestuurskundige waarden*. Den Haag: Boom bestuurskunde 2012.

Schillemans 2007

T. Schillemans, *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Utrecht: Bju 2007.

Van Duin-Koopman & Van de Pas 2018

A. van Duijn-Koopman en E.J. van de Pas, *Opzegging van duurovereenkomsten en de redelijkheid en billijkheid, contracteren 2018 nr. 3*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2018.

Van Raaij

M. van Raaij, *Kansen voor DBMO in scholengebouw*. Amsterdam: Architectenweb 2016.

Van Rooij

A.E. van Rooij, *Orde in het Semipublieke domein: Particuliere en publiek-private orderegulering in juridisch perspectief*. Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2017.

Van Schoonhoven 2018

R. van Schoonhoven, *De beroepspraktijkvorming in het MBO: regulering en toezicht*. Amsterdam: Vrije Universiteit Amsterdam 2018.

Van Schoonhoven & Brekelmans 2020

R. van Schoonhoven en F.H.J.G. Brekelmans, *Enerzijds, anderzijds*. Utrecht: Onderwijsgechillen 2020.