Berenschot



RAPPORT

Evaluatieonderzoek RAP/VABOK

Marcel de Haas, Martha Jordaan, Thomas Kools en Bram Lankreijer

25 juni 2026

Samenvatting

Aanleiding, doel en opzet van het onderzoek

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de afgelopen jaren via verschillende financiële instrumenten ingezet op het verbeteren van de doorstroom en aansluiting tussen onderwijssectoren. Twee centrale regelingen hierbij zijn de regeling Regionale ambitieplannen (RAP) en de regeling Versterking aansluiting beroepsonderwijskolom (VABOK). De RAP-middelen zijn via de lumpsum toegekend aan hogescholen en universiteiten in de periodes 2018–2021 en 2022–2025 en beogen regionale samenwerking rond aansluiting en doorstroom te versterken en te verduurzamen. De VABOK-regeling is gericht op het verbeteren van de aansluiting binnen de beroepskolom (v(s)o–mbo–hbo) met specifieke aandacht voor tekortsectoren, en loopt van 2023 tot en met 2026.

De VABOK-regeling is anno 2026 nog van kracht, terwijl de RAP-regeling inmiddels is afgerond. OCW heeft Berenschot gevraagd beide regelingen gezamenlijk te evalueren. De centrale onderzoeksvraag luidt daarbij: ‘In welke mate hebben de RAP- en VABOK-regelingen bijgedragen aan het verbeteren van de doorstroom en samenwerking in het onderwijs, en welke inzichten en lessen leveren zij op voor toekomstig beleid, sturing en instrumentkeuze?’.

Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een expliciete beleidstheorie, waarbij is gekeken naar doelen, middelen, activiteiten, outputs en outcomes, steeds in samenhang met contextfactoren. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn daarbij sleutelbegrippen. Onze bevindingen baseren we op documentenanalyse, groepsinterviews met betrokkenen uit het veld en met landelijke stakeholders, en verdiepende casestudies bij samenwerkingsverbanden die beide regelingen benutten.

Belangrijkste bevindingen RAP

In het kader van de RAP-regeling stelden alle hogescholen en universiteiten, als penvoerders van regionale samenwerkingsverbanden, regionale ambitieplannen op. Daarin beschreven zij hun probleemanalyse, ambities en voorgenomen activiteiten. Uit onze bestudering van deze plannen blijkt dat ze zich vooral richtten op gezamenlijke visievorming rondom aansluiting en doorstroom, professionalisering van medewerkers en betere studiekeuze en -voorbereiding, begeleiding en oriëntatie in de eerste fase, met daarbij aandacht voor kansengelijkheid en flexibilisering. Concreet leidde dit tot activiteiten gericht op doorstroomprogramma’s, studiekeuze-instrumenten, 100-dagenprogramma’s, gerichte workshops, modules academische vaardigheden, maar ook versterking van bestuurlijk overleg en docentprofessionalisering via netwerken. Uit interviews blijkt dat daarmee vele concrete resultaten zijn geboekt, zoals verstevigde samenwerkingsstructuren, gezamenlijke programma’s, gedeelde instrumenten en in enkele gevallen aanvullend effectonderzoek.

De lumpsumconstructie van de RAP-regeling bood instellingen ruime vrijheid om middelen contextspecifiek en in lijn met regionale prioriteiten in te zetten. Deze ruimte werd gewaardeerd door betrokken vanwege het regionale maatwerk, maar blijkt ook keerzijden te hebben gekend. Doordat de middelen onderdeel uitmaakten van de lumpsum en slechts marginaal werden getoetst en niet op output en outcomes gemonitord, bleef het landelijke zicht op concrete bestedingen, activiteiten en resultaten beperkt. De open en weinig normerende opzet heeft daarnaast geleid tot

aanzienlijke variatie in invulling en intensiteit tussen regio's en instellingen. Waar sommige regio's de middelen benutten voor gerichte innovatie en intensieve samenwerking, werden in andere gevallen bestaande activiteiten voortgezet onder de RAP-vlag zonder substantiële vernieuwing. Deze variatie hangt deels samen met regionale context en bestaande samenwerkingskracht, maar werd ook versterkt door het ontbreken van richtinggevende inhoudelijke kaders. Dit beperkte de vergelijkbaarheid van opbrengsten en de mogelijkheid tot gezamenlijke sturing en leren.

De lumpsumconstructie brengt ook vragen met zich mee rond doelmatigheid en additionaliteit. Doordat middelen zonder directe koppeling aan concrete activiteiten werden verstrekt, is niet altijd duidelijk geworden in hoeverre activiteiten aanvullend waren of ook zonder RAP-financiering zouden zijn uitgevoerd. Met name bij kleinere instellingen, waar de bedragen relatief beperkt waren, vervaagde de zichtbare relatie tussen de verkregen middelen en de concrete opbrengsten sneller. Hoewel RAP in veel gevallen heeft geleid tot intensievere en deels structureel geborgde samenwerking, bleek deze samenwerking regelmatig afhankelijk van individuele kartrekkers en bestaande relaties. Daarnaast namen niet alle instellingen in een regio in gelijke mate deel aan samenwerkingsverbanden, wat kan leiden tot verschillen in toegang tot middelen en mogelijkheden en daarmee tot ongelijkheid binnen het stelsel.

Belangrijkste bevindingen VABOK

Met de subsidieregeling VABOK kunnen samenwerkingsverbanden in het onderwijs doorlopende opleidingsroutes tussen v(s)o en mbo en tussen mbo en hbo ontwikkelen, versterken en uitvoeren. Het gaat daarbij om mbo- en hbo-opleidingen die opleiden voor beroepen in sectoren met een tekort aan vakmensen. De regeling heeft geleid tot een breed palet aan activiteiten, zoals curriculumafstemming, ontwikkeling van schakelprogramma's, interventies op loopbaanoriëntatie en -begeleiding en gezamenlijke leeromgevingen. De output is vaak tastbaar en direct gekoppeld aan de beleidsdoelen. Bovendien is de samenwerking tussen v(s)o, mbo en hbo op meerdere plaatsen versterkt.

De gehanteerde selectiecriteria (zoals de 15%-uitvalnorm, minimale instroomaantallen, verplichte ketensamenstelling en sectorale afbakening) blijken een sterk sturend effect te hebben gehad op de inzet van de regeling. Deze criteria hebben enerzijds gezorgd voor focus en gerichtheid op probleemvelden met aantoonbare urgentie. Anderzijds hebben zij ook geleid tot minder gewenste afbakeningseffecten: bepaalde opleidingen en sectoren vielen buiten de regeling, ook waar inhoudelijk wel een ontwikkelopgave lag. Dit gold met name voor kleinere opleidingen, opleidingen in krimpregio's en opleidingen met relatief lage uitval, maar wel met knelpunten in doorstroom of aansluiting. Daarnaast blijkt dat de operationalisering van begrippen zoals 'uitval' niet altijd aansluit bij de onderwijspraktijk. Overstappen tussen opleidingen of sectoren worden binnen de regeling formeel als uitval beschouwd, terwijl deze in de praktijk ook als bewuste en wenselijke heroriëntatie kunnen worden gezien. Dit roept vragen op over de mate waarin de criteria recht doen aan bredere doelen rond talentontwikkeling en passende studiekeuzes.

De combinatie van inhoudelijke gerichtheid en strakke afbakening maakt VABOK effectief als instrument voor gerichte interventies, maar beperkt tegelijkertijd de flexibiliteit om voldoende in te spelen op regionale behoeften. Daarmee fungeert de regeling vooral als katalysator voor versnelling en verdieping van deels bestaande initiatieven binnen afgebakende domeinen. Omdat de regeling nog loopt zijn structurele effecten op uitval, doorstroom en arbeidsmarktuitkomsten nog beperkt zichtbaar. Daarnaast beïnvloeden factoren zoals werkdruk, personeelskrapte, timing van financiering en institutionele verschillen de doelmatigheid en borging van resultaten.

Overkoepelende inzichten en lessen

Beide regelingen hebben geleid tot een breed palet aan interventies die logisch bijdragen aan een soepelere overstap tussen sectoren. De mate waarin deze inspanningen hebben geleid tot aantoonbare en structurele verbeteringen in doorstroomcijfers en studiesucces op stelselniveau is echter minder eenduidig vast te stellen. Bij RAP speelde de beperkte centrale monitoring en lumpsumopzet een rol; bij VABOK is de looptijd nog relatief kort en was systematische effectmeting geen expliciete voorwaarde. Bovendien wordt doorstroom beïnvloed door meerdere factoren, wat causale toeschrijving complex maakt. De regelingen hebben daarmee vooral bijgedragen aan het versterken van randvoorwaarden en concrete verbeteringen in aansluiting, maar harde uitspraken over structurele impact vergen meer systematische en meerjarige onderbouwing.

Uit analyse van plannen, rapportages en gesprekken met betrokkenen zijn consistente patronen zichtbaar geworden in wat als kansrijk wordt ervaren. Interventies die meerdere dimensies combineren (curriculumafstemming, LOB, professionalisering en structurele governance-afspraken) worden vaker als duurzaam en betekenisvol benoemd dan interventies die zich op één element richten. Een duidelijke focus op concrete overstapmomenten en herkenbare studentstromen vergroot eigenaarschap en uitvoerbaarheid. Vroege en realistische beeldvorming voor studenten draagt volgens betrokkenen bij aan beter geïnformeerde keuzes. Daarnaast blijkt investeren in professionele relaties, gedeelde taal en onderling vertrouwen tussen sectoren een belangrijke randvoorwaarde voor voortgang. Deze bevindingen zijn gebaseerd op kwalitatieve analyse en percepties van betrokkenen. Er is geen systematische effectmeting uitgevoerd die de causale effectiviteit van afzonderlijke interventies kwantitatief vaststelt.

De vergelijking tussen RAP en VABOK maakt duidelijk dat instrumentontwerp sterk doorwerkt in doelmatigheid, eigenaarschap en zichtbaarheid van resultaten. RAP bood via lumpsumfinanciering veel ruimte voor maatwerk en kende beperkte administratieve lasten. Tegelijkertijd bleef het landelijke zicht op bestedingen en opbrengsten beperkt en was de additionaliteit niet altijd scherp vast te stellen. VABOK werkte met vaste subsidiebedragen en duidelijke criteria, wat zorgde voor focus en gerichte inzet, maar ook voor organisatorische complexiteit en soms beperkte flexibiliteit. Factoren als korte aanvraagtermijnen en het niet synchroon lopen van subsidiejaar en studiejaar beïnvloedden de doelmatigheid in de uitvoering. Beide regelingen laten zien dat er een spanning bestaat tussen ruimte voor regionale invulling en behoefte aan landelijke samenhang en leeropbrengst.

De evaluatie maakt zichtbaar dat samenwerking rond doorstroom plaatsvindt binnen een stelsel dat primair sectoraal is georganiseerd, met bekostiging per student en gescheiden verantwoordingslijnen. Doorlopende routes vragen echter om ketenverantwoordelijkheid en gedeeld eigenaarschap. Tijdelijke subsidies kunnen samenwerking stimuleren, maar lossen onderliggende systeemspanningen niet op. De fundamentele beleidsvraag is daarom niet alleen welke regeling moet volgen op RAP en VABOK, maar hoe sturing, bekostiging, governance en kennisinfrastructuur zodanig kunnen worden ingericht dat samenwerking en doorlopende routes structureel worden ondersteund.

Inhoudsopgave

Samenvatting 2

Hoofdstuk 1 6

Het onderzoek 6

1.1 Aanleiding 6
1.2 Onderzoeksopzet 6
1.3 Leeswijzer 8

Hoofdstuk 2 9

De RAP-regeling 9

2.1 Opzet van de RAP-regeling 9
2.2 Gebruik en benutting in het veld 10
2.3 Doelen, activiteiten en output 11
2.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid 12
2.5 Concluderend 14

Hoofdstuk 3 16

De VABOK-regeling 16

3.1 Opzet van de regeling 16
3.2 Gebruik en benutting in het veld 18
3.3 Doelen, activiteiten en output 20
3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid 21
3.5 Concluderend 23

Hoofdstuk 4 25

Conclusies en aanbevelingen 25

4.1 Conclusies 25
4.2 Aanbevelingen voor toekomstig beleid 28
4.3 Slotbeschouwing 31

Bijlage 1. Van beleidstheorie naar onderzoeksvragen 33
Bijlage 2. Betrokken onderwijsinstellingen 36

HOOFDSTUK 1

Het onderzoek

In dit hoofdstuk gaan we (in paragraaf 1.1) nader in op de aanleiding en doelstelling van het evaluatieonderzoek. In paragraaf 1.2 beschrijven we onze onderzoeksopzet. We sluiten het hoofdstuk af (in paragraaf 1.3) met een leeswijzer.

1.1 Aanleiding

Het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) heeft de afgelopen jaren meerdere financiële impulsen gegeven om de doorstroom tussen v(s)o, mbo, hbo en wo te verbeteren. De belangrijkste impulsen betreffen de toevoegingen aan de lumpsum voor het opstellen en uitvoeren van regionale ambitieplannen (RAP-middelen) en de subsidie Versterking aansluiting beroepskolom (VABOK). De RAP-middelen zijn toegevoegd voor de periodes 2018-2021 en 2022-2025 voor in totaal € 67,4 miljoen, met een oplopende reeks in de periode 2018-2022 en een aflopende reeks in de periode 2022-2025. De subsidie VABOK is bij aanvang begroot op € 150 miljoen en loopt van 2023 tot en met 2026.

De VABOK-regeling loopt dus nog terwijl de RAP-regeling is afgerond. OCW heeft Berenschot gevraagd beide regelingen (gezamenlijk) te evalueren. De centrale vraag van dit evaluatieonderzoek luidt:

'In welke mate hebben de RAP- en VABOK-regelingen bijgedragen aan het verbeteren van de doorstroom en samenwerking in het onderwijs, en welke inzichten en lessen zijn er voor toekomstig beleid, sturing en instrumentkeuze?'

Het belang van deze evaluatie is drievoudig:

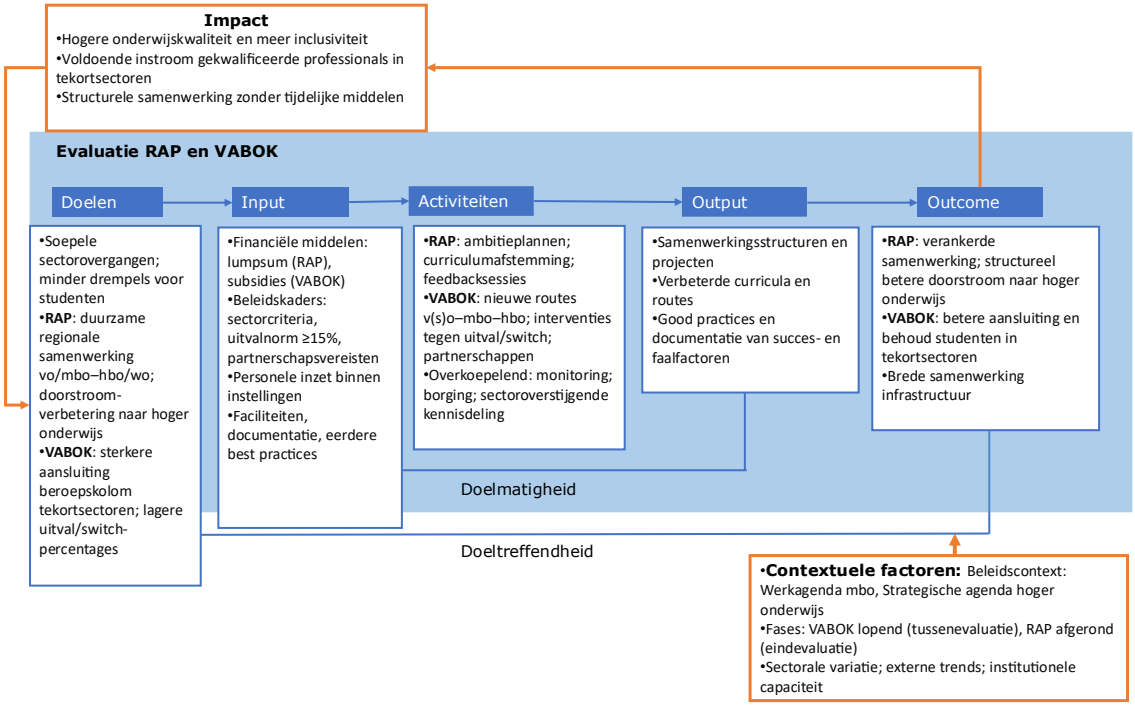
- De evaluatie maakt zichtbaar in hoeverre publieke middelen doelmatig en doelgericht zijn ingezet en of de beoogde doelen (verbeterde doorstroom en versterkte samenwerking) zijn gerealiseerd.
- Door inzicht te geven in succes- en faalfactoren, en variaties in uitvoering, biedt de evaluatie concrete handelingsperspectieven voor zowel vervolgbeleid als de uitvoeringspraktijk van instellingen.
- De evaluatie helpt OCW om gefundeerde keuzes te maken over financieringsvormen, sturingsinstrumenten en ondersteuningsstructuren.

1.2 Onderzoeksopzet

1.2.1 Vertrekpunt vanuit een beleidstheorie

Berenschot hanteert een wetenschappelijk onderbouwd model voor beleidsevaluaties. Het model is geënt op de realistische evaluatiemethodiek van de Engelse wetenschappers Ray Pawson en Nick Tilley. Ons model, zoals in figuur 1 weergegeven, start bij de beleidstheorie. De beleidstheorie is het narratief over hoe een beleidsinterventie tot de beoogde resultaten zal leiden. Dat begint bij de vraag welke doelen met de interventie (in dit geval de regelingen VABOK en RAP) werden beoogd. Vervolgens wordt de veronderstelde causale keten expliciet gemaakt: welke input wordt ingezet, welke activiteiten worden uitgevoerd, welke output wordt gerealiseerd, welke outcome wordt beoogd en welke impact uiteindelijk wordt gerealiseerd.

Naast deze causale keten houdt het model expliciet rekening met de invloed van context. Beoogde werkzame mechanismen komen niet automatisch tot stand. Externe factoren kunnen ervoor zorgen dat mechanismen niet optreden, anders werken of juist worden versterkt. Afhankelijk van de context waarin een interventie wordt ingezet, kan deze dus verschillende effecten of uitkomsten hebben.



Figuur 1. Beleidsevaluatiemodel voor evaluatie VABOK/RAP.

Door de beleidstheorie expliciet te maken en de volledige causale keten in samenhang met context en mechanismen te analyseren, ontstaat een verdiepend en verklarend inzicht in de werking en effectiviteit van de regelingen. Daarbij vormen doelmatigheid en doeltreffendheid twee sleutelbegrippen. Deze twee begrippen zijn weliswaar nauw met elkaar verbonden, maar hebben verschillende invalshoeken. Doeltreffendheid (ook wel effectiviteit) gaat in ons model over de mate waarin beoogde doelen daadwerkelijk worden bereikt, terwijl doelmatigheid (ook wel efficiëntie) kijkt naar de verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde resultaten.

In bijlage 1 beschrijven we hoe we vanuit dit beleidsmodel naar een logische clustering van onderzoeksvragen zijn gekomen op basis van de vragen die ons door OCW als opdrachtgever werden meegegeven.

1.2.2 Onderzoeksmethoden

In ons onderzoek hanteerden we drie complementaire onderzoeksmethoden: documentanalyse, groepsinterviews en casestudies. Hieronder lichten we deze methoden nader toe.

- **Documentanalyse.** We voerden een brede en systematische analyse uit van aangeleverde documenten door OCW, instellingen en samenwerkingsverbanden. Het gaat bij RAP specifiek om de regionale ambitieplannen, beschikbare jaarverslagen en verslagen van feedbacksessies. Bij VABOK gaat het om de subsidieaanvragen en om de verantwoordingsrapportages en voortgangsverslagen die via DUS-I (Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen) zijn opgeleverd.
- **Groepsinterviews**. We voerden zestien semigestructureerde groepsinterviews met uitvoerders van beide regelingen in het veld met een goede regionale spreiding en spreiding over de

tekortsectoren. De groepsinterviews leverden ons kwalitatieve verdieping, toetsing van documentbevindingen en brachten de ervaringen en werkzame bestanddelen van zowel beleid als uitvoering in beeld. Daarnaast voerden we een zestal groepsinterviews met verantwoordelijke betrokken binnen de relevante koepelorganisaties (zowel vo, mbo, hbo als wo) en met DUS-I en OCW.

- **Casestudies.** Ter verdere verdieping zijn er vervolgens vijf casestudies uitgevoerd met instellingen die van beide regelingen gebruikmaakten om meer direct op verschillen, overeenkomsten en wisselwerking tussen de regelingen te kunnen reflecteren. Per casestudie is een documentanalyse uitgevoerd, met als doel gerichte en verdiepende vragen te kunnen formuleren. Hierbij zijn onder meer de subsidieaanvragen, plannen van aanpak, voortgangsrapportages, jaarverslagen en ambitieplannen bestudeerd. Vervolgens vond een groepsinterview plaats met betrokken. De selectie van de casestudies vond plaats op basis van spreiding naar sector, arbeidsmarktregio en deelname aan beide regelingen.

We benaderden onze respondenten via de penvoerders. Vanuit DUS-I kregen we voor wat betreft de VABOK-regeling de betreffende contactpersonen aangeleverd. Met hen bepaalden we wie we vanuit het samenwerkingsverband het beste zouden kunnen spreken. Diezelfde systematiek pasten we toe bij de RAP-regeling. Complicerend daarbij was dat er vanwege de wijze van financiering (lumpsum) geen vaste lijst van contactpersonen geleverd kon worden vanuit OCW of DUS-I. Via Universiteiten van Nederland (UNL) en Vereniging Hogescholen ((VH) hebben we voor de geselecteerde instellingen uiteindelijk kunnen achterhalen wie onze eerste aanspreekpunten zouden kunnen zijn.

In totaal hebben 68 respondenten (zie bijlage 2 voor betrokken onderwijsinstellingen) deelgenomen aan het onderzoek, exclusief de zes groepsinterviews met de landelijke stakeholders. De verdeling naar onderwijssector is als volgt: 9 deelnemers afkomstig uit het voortgezet onderwijs, 24 uit het middelbaar beroepsonderwijs en 35 uit het hbo en wo. De betrokkenheid bij de twee regelingen was nagenoeg gelijk verdeeld over RAP en VABOK.

We analyseerden alle verkregen informatie en data en rapporteerden daarover via het onderhavige rapport. Het concept hiervan bespraken we met een reflectiegroep bestaande uit vertegenwoordigers namens de landelijke koepels, OCW en DUS-I. Vervolgens maakten we de rapportage definitief.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 beschrijven we hoe de RAP-regeling is opgezet en in welke vorm en mate deze is benut. Er wordt ingegaan op de kaders en middelen. Vervolgens komen het gebruik en de benutting in het veld aan bod. Daarna kijken we naar de activiteiten en doelen die met de middelen zijn en worden uitgevoerd. We vertrekken daarbij vanuit de beleidsdoelen die het ministerie met de regelingen heeft om vervolgens te zien hoe de samenwerkingsverbanden deze hebben vertaald naar eigen doelen en activiteiten. Ook analyseren wat als belangrijke randvoorwaarden voor samenwerking worden beschouwd. Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn twee begrippen die weliswaar nauw met elkaar verbonden zijn, maar verschillende invalshoeken hebben. Doeltreffendheid (effectiviteit) gaat over de mate waarin beoogde doelen daadwerkelijk worden bereikt, terwijl doelmatigheid (efficiëntie) kijkt naar de verhouding tussen ingezette middelen en gerealiseerde resultaten. We evaluerende regeling vanuit beide invalshoeken. In hoofdstuk 3 volgen we dezelfde opbouw en lijn maar dan voor de VABOK-regeling.

In het afsluitende hoofdstuk 4 brengen wij de belangrijkste bevindingen uit de voorafgaande hoofdstukken samen in een aantal overkoepelende conclusies en beleidsgerichte aanbevelingen.

HOOFDSTUK 2

De RAP-regeling

Dit hoofdstuk begint (in paragraaf 2.1) met een beschrijving van de opzet van de RAP-regeling. In paragraaf 2.2 geven we aan in welke mate de RAP-regeling is gebruikt en benut door het onderwijsveld. Vervolgens gaan we in paragraaf 2.3 in op het type doelen, activiteiten en opbrengsten zoals we die uit documenten en gesprekken konden afleiden. In paragraaf 2.4 reflecteren we op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling. Tenslotte trekken we de belangrijkste conclusies in paragraaf 2.5.

2.1 Opzet van de RAP-regeling

De regeling Regionale ambitieplannen (RAP) is door het ministerie van OCW ingezet als instrument om de regionale samenwerking tussen onderwijssectoren, met name tussen vo en ho en tussen mbo en hbo, te versterken en daarmee de doorstroom en aansluiting van leerlingen en studenten te verbeteren. De kern van de regeling ligt in het bevorderen van doorlopende leerlijnen, het versterken van loopbaanoriëntatie en -begeleiding (LOB) en het verbeteren van de toegankelijkheid voor verschillende groepen studenten. Daarnaast beoogt de regeling dat instellingen gezamenlijk werken aan het verminderen van studie-uitval en het verbeteren van studiesucces.

Een belangrijk kenmerk van RAP is dat de middelen via de lumpsum (onderwijsopslag) aan hogeronderwijsinstellingen worden verstrekt, met relatief veel ruimte voor eigen invulling. Instellingen zijn verantwoordelijk voor het opstellen van regionale ambitieplannen, waarin zij hun probleemanalyse, ambities en voorgenomen activiteiten beschrijven. Het ministerie toetst deze plannen slechts marginaal. Er vindt geen nadere inhoudelijke beoordeling plaats, waardoor de inhoudelijke keuzes in belangrijke mate bij de regio zelf liggen.

De RAP-subsidie kent twee opeenvolgende perioden: de eerste periode liep van 2018 tot en met 2021, gevolgd door een tweede periode van 2022 tot en met 2025. Als voorwaarde voor de inzet van de middelen hebben instellingen in 2017 een Regionaal Ambitieplan opgesteld. Hierin informeerden zij het ministerie over de samenstelling van het regionaal samenwerkingsverband; de probleemanalyse van de regionale situatie; de ambities en voorgenomen activiteiten; de governance en de wijze van kennisdeling.

Voor de periode 2022–2025 waren grotendeels dezelfde kaders van toepassing als voor 2018–2021. Wel verschoof het accent van ontwikkeling naar verduurzaming. Waar in de eerste periode de nadruk lag op het opbouwen van samenwerking en het ontwikkelen van initiatieven, wordt in de tweede periode expliciet gevraagd om borging van resultaten. Instellingen dienen daartoe in hun ambitieplan aan te geven hoe succesvolle aanpakken en samenwerkingsstructuren worden verankerd in reguliere processen en financiering, mede omdat de extra middelen geleidelijk worden afgebouwd.

De belangrijkste uitgangspunten voor 2022–2025 waren[1]:

[1] Brief_aan_CvBs_over_extra_middelen_regionale_samenwerking_2022-2025.pdf.

- Alle bekostigde ho-instellingen ontvangen opnieuw extra middelen en stellen een nieuw regionaal ambitieplan op.
- De middelen worden apart gepositioneerd via de onderwijsopslag. Het ministerie behoudt de mogelijkheid om het bestuurlijke gesprek aan te gaan indien een instelling geen uitwerking geeft aan haar ambities.
- Er wordt voortgebouwd op bestaande regionale samenwerking; deze wordt uitgebreid, geïntensiveerd of verbreed. Instellingen wordt gevraagd 'witte vlekken' in de samenwerking te identificeren en waar mogelijk te dichten.
- Het eigenaarschap van de uitvoering ligt bij het samenwerkingsverband; de regio bepaalt gezamenlijk het 'hoe'.
- De hbo of wo-instelling is penvoerder van het RAP, dat in overleg met regionale partners tot stand komt.
- De procedure is 'lean and mean' ingericht om administratieve lasten te beperken.
- Er is expliciete aandacht voor borging: instellingen moeten aangeven welke maatregelen zij treffen om de samenwerking en resultaten na 2025 (wanneer de aanvullende middelen wegvallen) te continueren.

Voor de periode 2018–2021 heeft het ministerie in totaal € 32,1 miljoen beschikbaar gesteld. Deze middelen zijn verstrekt via een verhoging van de onderwijsopslag van alle bekostigde hbo- en wo-instellingen. De verdeling van het bedrag per instelling was gebaseerd op:

- het aandeel van de instelling in de studentgebonden financiering (inschrijvingen en graden)
- het aandeel van de instelling in de onderwijsopslag in percentage van het jaar 2018[2].

Het totaal beschikbare bedrag liep op van € 5,6 miljoen in 2018 tot € 12,1 miljoen in 2021[3]. Uit de Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek[4] blijkt dat in 2019 is besloten om de extra middelen voor regionale samenwerking tussen mbo-hbo en vo-ho na 2021 te continueren en deze vervolgens in een periode van vier jaar geleidelijk af te bouwen. Voor de periode 2022–2025 was daarmee in totaal € 35,3 miljoen beschikbaar voor regionale samenwerking ter verbetering van doorstroom en aansluiting.

2.2 Gebruik en benutting in het veld

Alle bekostigde hogescholen en universiteiten verkregen de RAP-middelen via een onderwijsopslag (als onderdeel van de Rijksbijdrage). Vanwege de studentgebondenheid van de onderwijsopslag varieerden de bedragen die instellingen ontvingen sterk. Als we het jaar 2025 als voorbeeld nemen: hbo-instellingen ontvingen in 2025 gemiddeld € 132.516,-. De kleinste hogeschool ontving € 4.654,- terwijl het hoogste toegekende bedrag opliep tot € 460.259,-. Wo-instellingen ontvingen in 2025 gemiddeld € 144.251,-. De meeste universiteiten kregen een bedrag van minimaal € 100.000,-. Voor kleinere universiteiten lag het laagste bedrag rond € 1.051,- terwijl de grootste universiteiten bedragen ontvingen tot € 330.804,-.[5]

De regionale ambitieplannen zijn in elke regio opgesteld onder regie van een hbo- of wo-instelling als penvoerder, conform de voorwaarden van de regeling. In vrijwel alle gevallen gebeurde dit in nauwe afstemming met betrokken vo- en mbo-partners, decanenkringen en regionale samenwerkingsverbanden; in enkele regio's waren ook onafhankelijke intermediairs betrokken.

---

[2] Het totaalbedrag wordt percentueel verdeeld onder de instellingen, dat wil zeggen: elke universiteit of hogeschool krijgt een voor die instelling vastgesteld percentage van de onderwijsopslag, onafhankelijk van het aantal ingeschreven studenten (of hun prestaties).
[3] Brief_aan_CvBs_over_extra_middelen_regionale_samenwerking_2022-2025.pdf.
[4] Strategische agenda hoger onderwijs en onderzoek 'Houdbaar voor de toekomst', ministerie van OCW, december 2019.
[5] Tweede Rijksbijdrage brief 2025.

Binnen instellingen zijn de RAP-middelen doorgaans projectmatig ingericht. De middelen zijn veelal geoormerkt voor doorstroomactiviteiten en ondergebracht in specifieke programma's, projectstructuren of tijdelijke organisatievormen. Uit de interviews blijkt dat interventies meestal zijn ontwikkeld op basis van signalen uit de onderwijspraktijk en in overleg met regionale stakeholders. De ervaringen en behoeften van leerlingen, studenten, decanen en studiebegeleiders vormden daarbij vaak het vertrekpunt. In sommige regio's zijn aanvullende evaluaties of interviews uitgevoerd om te toetsen of de gekozen aanpak aansloot bij de praktijk en waar nodig bij te sturen.

Het gebruik van (wetenschappelijk) onderzoek als expliciete onderbouwing of als systematische vorm van monitoring is beperkt gebleken. Wel zijn in verschillende regio's netwerkbijeenkomsten georganiseerd om kennis en ervaringen uit te wisselen, van elkaar te leren en de samenwerking verder te verdiepen.

2.3 Doelen, activiteiten en output

De regeling Regionale Ambitieplannen (RAP) is gericht op het versterken van regionale samenwerking tussen onderwijssectoren en het verbeteren van de aansluiting en doorstroom van leerlingen en studenten, met name tussen vo en ho en tussen mbo en hbo. De kern van de regeling ligt in het bevorderen van doorlopende leerlijnen, het versterken van studiekeuze en loopbaanoriëntatie en het verbeteren van binding en begeleiding in de eerste fase van het hoger onderwijs. Daarmee richt RAP zich niet alleen op het moment van instroom, maar nadrukkelijk ook op het vergroten van studiesucces en het realiseren van een 'zachte landing' voor studenten. De RAP-regeling biedt ruimte aan regio's om (binnen brede beleidskaders) eigen accenten te leggen die passen bij hun context en samenwerkingsstructuren.

Uit de regionale ambitieplannen en de gevoerde gesprekken blijkt dat deze ruimte in de praktijk is benut om een aantal terugkerende inhoudelijke lijnen uit te werken. Veel instellingen zetten in op het verbeteren van studiekeuze en -voorbereiding, onder meer door versterking van LOB, betere informatievoorziening en het expliciet maken van verschillen tussen hbo en wo. Daarnaast krijgt begeleiding en binding in het eerste studiejaar veel aandacht, bijvoorbeeld via 100-dagenprogramma's, intensievere coaching of mentoraat en extra aandacht voor studievaardigheden. Een derde belangrijke pijler betreft het ontwikkelen en versterken van doorlopende leerlijnen, waarin vo-, mbo- en ho-instellingen hun curricula en verwachtingen beter op elkaar afstemmen.

Naast deze kern zien we aanvullende thema's die regelmatig terugkeren, zoals kansengelijkheid, flexibilisering van leerroutes (bijvoorbeeld via associate degrees of maatwerktrajecten) en Leven Lang Ontwikkelen. De keuze voor deze accenten hangt vaak samen met regionale kenmerken, zoals demografische ontwikkelingen, specifieke arbeidsmarktbehoeften of een relatief hoge instroom van bepaalde doelgroepen. Ook reeds bestaande samenwerkingsverbanden en netwerken beïnvloeden de richting die regio's kiezen. RAP fungeert in dat opzicht als versterker en verbinder van lopende initiatieven, maar biedt ook ruimte om nieuwe accenten te leggen.

De uitwerking van deze ambities krijgt vorm in een breed scala aan concrete activiteiten. Zo zijn gezamenlijke doorstroomprogramma's ontwikkeld, keuzedelen versterkt of beter afgestemd, en studiekeuze-instrumenten zoals LOB-cv's ingevoerd of gedeeld tussen instellingen. Er werden workshops georganiseerd op schoollocaties ter ondersteuning van profiel- en studiekeuze, en modules academische vaardigheden en onderzoek ontwikkeld in aansluiting op het profielwerkstuk. In verschillende regio's kregen scholieren de mogelijkheid om verschillen tussen hbo en wo expliciet te ervaren, bijvoorbeeld via proefstudeeractiviteiten of gezamenlijke projecten. Ook bestuurlijk overleg tussen scholen en instellingen om passende studiekeuzes te stimuleren maakte

deel uit van de aanpak, evenals – in enkele regio's – onderzoek naar de effecten van aansluitingsactiviteiten op studiesucces.

Daarnaast is ingezet op docentprofessionalisering en kennisdeling. Voortbouwend op bestaande nascholingsactiviteiten zijn onderwijsnetwerken en steunpunten ingericht waar docenten vragen kunnen stellen, ervaringen kunnen uitwisselen en gezamenlijk expertise kunnen ontwikkelen rond aansluiting en doorstroom. Daarmee richten de plannen zich niet alleen op studenten, maar ook op de professionalisering van de uitvoerende praktijk en op het versterken van het onderlinge vertrouwen en begrip tussen sectoren.

Uit de interviews blijkt dat deze voorgenomen activiteiten in belangrijke mate daadwerkelijk tot concrete outputs hebben geleid. In veel regio's zijn samenwerkingsstructuren verstevigd door het instellen van structurele overlegtafels, het formaliseren van gezamenlijke werkagenda's en het vastleggen van afspraken over doorlopende routes. Er zijn gezamenlijke programma's gerealiseerd, studiekeuze-instrumenten gedeeld en netwerken geïntensiveerd. In enkele regio's is aanvullend effectonderzoek opgestart om meer inzicht te krijgen in de opbrengsten van specifieke interventies.

De projecten bouwen daarbij vaak voort op bestaande initiatieven, maar RAP heeft in veel gevallen gezorgd voor versnelling, verbreding en meer samenhang. Door middelen expliciet te oormerken voor regionale samenwerking zijn activiteiten zichtbaarder en structureler georganiseerd dan voorheen. Daarbij worden doelstellingen in de plannen niet altijd expliciet en meetbaar geformuleerd in termen van bijvoorbeeld reductie van uitval of verhoging van doorstroom. De relatie tussen inzet en beoogd effect blijft daardoor soms impliciet. Voor deze evaluatie betekent dit dat achterliggende doelen deels gereconstrueerd moeten worden op basis van de beschreven activiteiten en de beleidslogica van de regeling.

Alles overziend zien we dat RAP niet beperkt is gebleven tot visievorming, maar heeft geleid tot een breed palet aan concrete interventies en versterkte uitvoeringspraktijken. De regeling heeft in veel regio's bijgedragen aan meer samenhang in activiteiten rond studiekeuze, begeleiding en doorlopende leerlijnen, en aan een stevigere organisatorische basis onder regionale samenwerking. Daarmee heeft RAP zowel inhoudelijk als organisatorisch invulling gegeven aan de ambitie om doorstroom en aansluiting in het onderwijs te verbeteren, ook al zijn de uiteindelijke effecten op studiesucces niet overal systematisch gekwantificeerd.

2.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn in ons beleidsmodel nauw met elkaar verbonden, maar kennen een verschillende invalshoek. Doeltreffendheid (effectiviteit) betreft primair de mate waarin beoogde doelen worden bereikt, doelmatigheid (efficiëntie) ziet toe op de verhouding tussen ingezette middelen, gekozen instrumenten en gerealiseerde resultaten.

2.4.1 Doeltreffendheid

Voor RAP betekent doeltreffendheid in de kern de mate waarin regionale samenwerking structureel is versterkt en heeft bijgedragen aan duurzame verbeteringen in doorstroom naar hbo en wo. De resultaten laten zien dat activiteiten zijn omgezet in concrete producten en samenwerkingsvormen Het gaat daarbij om hiervoor genoemde tastbare resultaten zoals ontwikkelde doorstroomprogramma's, nieuwe of aangescherpte leerlijnen, gezamenlijke studiekeuze-instrumenten, professionaliseringsactiviteiten voor docenten en structurele overlegvormen tussen instellingen.

Wanneer doeltreffendheid wordt beoordeeld in termen van outcome en structurele impact, gelden beperkingen. Veranderingen in doorstroom en studiesucces vergen tijd en worden beïnvloed door

meerdere beleidsmaatregelen en maatschappelijke ontwikkelingen. Het attributieprobleem maakt het methodologisch ook lastig om causale relaties eenduidig vast te stellen.

Daarnaaast hebben we minder gebruik kunnen maken van informatie uit jaarverslagen van hogescholen en universiteiten dan verwacht voorafgaand aan het onderzoek. Deze beperkte expliciete verslaglegging moet worden bezien in het licht van het lumpsumkarakter van de middelen. Hoewel geen afzonderlijke subsidieverantwoording gold, rust op instellingen een algemene verantwoordingsplicht inzake beleid en middelenbesteding. Vanuit evaluatieperspectief beperkt de geringe explicitering van RAP in jaarverslagen de transparantie over doelrealisatie.

De beschikbare informatie geeft niettemin aanwijzingen voor positieve ontwikkelingen, maar structurele kwantitatieve onderbouwing is vaak beperkt. Hierdoor is het lastig om systematisch inzicht te krijgen in welke interventies daadwerkelijk bijdragen aan succesvolle doorstroom en een 'zachte landing'. Op het vlak van versterkte samenwerking zijn de signalen overwegend positief. RAP heeft in meerdere regio's geleid tot intensiever contact en deels structureel geborgde samenwerking.

Helaas is ook zichtbaar geworden dat borging (zoals met de regeling werd beoogd) na afloop van de regeling niet overal vanzelfsprekend is gebleken. Sommige waardevolle onderdelen, zoals studentenadviesteams, zijn weggevallen na beëindiging van de financiering. Voor duurzame impact worden stabiele financiering, expliciete regie, breed intern draagvlak, gedeeld eigenaarschap tussen sectoren, structurele kennisdeling en een betere koppeling tussen interventies en onderzoek als belangrijke randvoorwaarden genoemd. Aan die voorwaarden blijkt niet altijd te worden voldaan.

2.4.2 Doelmatigheid

De beoordeling van doelmatigheid bij RAP richt zich op de mate waarin de lumpsumfinanciering efficiënt is ingezet. De lumpsumconstructie bood instellingen aan de ene kant ruime vrijheid om middelen contextgevoelig en in lijn met regionale prioriteiten in te zetten. De brede kaders, beperkte administratieve lasten en heldere aanvraagprocedures werden overwegend positief gewaardeerd. De toetsing van aanvragen was marginaal en primair thematisch. Dit vergrootte de toegankelijkheid en verminderde uitvoeringslasten.

Aan de andere kant betekende de lumpsumconstructie dat RAP-middelen onderdeel waren van de reguliere bekostiging. Hierdoor bleef het landelijke zicht op concrete bestedingen en resultaten beperkt. Monitoring en centrale registratie van activiteiten waren relatief gering, waardoor ook landelijke leeropbrengsten slechts in beperkte mate systematisch zijn verzameld en gedeeld. Enkele instellingen organiseerden daarom zelf activiteiten als peer-to-peerreviews.

De gehanteerde begrotingssystematiek roept ook nog een andere vraag op met betrekking tot doelmatigheid. Het volledige beschikbare bedrag werd toegekend, ook wanneer de feitelijke behoefte mogelijk lager lag. Instellingen hoefden in het regionale ambitieplan immers niet aan te geven welke activiteiten er zouden worden uitgevoerd en met welke begroting.

Daarnaast verschilde de omvang van de middelen sterk tussen instellingen, doordat de verdeling was gekoppeld aan schaalgrootte. Grote instellingen ontvingen aanzienlijk hogere bedragen en konden de RAP-middelen gerichter inzetten voor duidelijk afgebakende projecten. Bij kleinere instellingen was het beschikbare bedrag beperkter en ging het sneller op in de lumpsum, waardoor de relatie tussen middelen en concrete activiteiten minder zichtbaar werd. Sommige interventies (zoals hackathons of de ontwikkeling van gezamenlijke modules en examenonderdelen) vragen een minimale organisatorische inzet ongeacht schaal. Grotere instellingen konden deze activiteiten

eenvoudiger volledig uit RAP-middelen financieren, terwijl kleinere instellingen vaker aanvullende middelen moesten inzetten of activiteiten beperkter uitvoerden.

In sommige gevallen waren de middelen bovendien niet of slechts gedeeltelijk toereikend om de samenwerkingsambities te realiseren, waarbij bleek dat bepaalde activiteiten ook zonder deze middelen zouden zijn uitgevoerd. Hierdoor was het lastig om eenduidig vast te stellen wat precies de toegevoegde waarde van de middelen was en in hoeverre er een directe relatie bestond tussen de inzet van middelen en de gerealiseerde activiteiten.

De ruime kaders van de regeling stimuleerden regionale variatie en maatwerk, maar leidden ook tot verschillen in intensiteit en vernieuwing. In sommige regio's werden bestaande activiteiten onder de vlag van RAP voortgezet zonder wezenlijk nieuwe interventies. Ook verschilde de mate waarin samenwerking met vo en mbo daadwerkelijk werd verdiept. Deze verschillen hangen samen met de regionale context en bestaande relaties, maar werden mede versterkt door het ontbreken van gezamenlijke inhoudelijke kaders of richtinggevende doelen. Dit beperkte de landelijke vergelijkbaarheid en gezamenlijke sturing.

Daarnaast bracht de keuzevrijheid voor de hogescholen en universiteiten met zich mee dat zij selectief samenwerkten met bepaalde vo-scholen. Dat betekent dat er ook scholen waren die niet in deze samenwerkingsverbanden participeerden. Dit kan gevolgen hebben voor de concurrentiepositie van die scholen, bijvoorbeeld wanneer samenwerking leidt tot betere doorstroomafspraken, extra ondersteuning of profilering. Vanuit doelmatigheidsperspectief roept dit de vraag op in hoeverre de inzet van publieke middelen bijdraagt aan een evenwichtige versterking van het stelsel als geheel, of juist bestaande verschillen tussen scholen kan vergroten.

2.5 Concluderend

Geconcludeerd kan worden dat de RAP-regeling heeft bijgedragen aan het versterken van regionale samenwerking en het agenderen van doorstroom als gezamenlijke verantwoordelijkheid van vo, mbo, hbo en wo. In veel regio's zijn overlegstructuren bestendigd, gezamenlijke activiteiten ontwikkeld en netwerken geïntensiveerd. Daarmee heeft RAP zichtbaar bijgedragen aan versterking van de samenwerking en aan concrete interventies gericht op studiekeuze, aansluiting en begeleiding.

De bijdrage aan aantoonbare verbeteringen in doorstroom en studiesucces is minder scherp vast te stellen. Hoewel er signalen zijn van positieve ontwikkelingen, ontbreekt vaak systematische en kwantitatieve onderbouwing om effecten eenduidig toe te schrijven aan de regeling. De ruimte voor regionale invulling en de beperkte centrale monitoring hebben maatwerk mogelijk gemaakt, maar maken het ook lastig om landelijk inzicht te krijgen in wat het meest effectief is.

Ten aanzien van de doelmatigheid laat het hoofdstuk een gemengd beeld zien. De lumpsumconstructie en 'lean and mean'-opzet hebben administratieve lasten beperkt en instellingen flexibiliteit geboden om middelen contextgericht in te zetten. Daar staat tegenover dat de koppeling van de middelen aan schaalgrootte leidde tot grote verschillen in beschikbare budgetten. Grote instellingen konden gerichter en zichtbaarder projecten uitvoeren, terwijl bij kleinere instellingen middelen sneller opgingen in de reguliere bekostiging en de relatie tussen middelen en concrete activiteiten minder scherp was. Ook riep het volledig toekennen van beschikbare middelen, ongeacht aantoonbare behoefte, vragen op over de doelmatigheid en de toegevoegde waarde van de extra financiering.

Voor toekomstig beleid en instrumentkeuze betekent dit dat ruimte voor regionaal eigenaarschap en maatwerk waardevol is voor het versterken van samenwerking. Een doelmatige en doeltreffende inzet vraagt echter om meer expliciete aandacht voor borging, monitoring en

kennisdeling, en om een doordachte verdeelsystematiek die recht doet aan verschillen in schaal én aan feitelijke samenwerkingsopgaven. Alleen dan kan beter worden vastgesteld in welke mate middelen daadwerkelijk bijdragen aan duurzame verbeteringen in doorstroom en aan een evenwichtige versterking van het onderwijsstelsel als geheel.

HOOFDSTUK 3

De VABOK-regeling

Dit hoofdstuk begint (in paragraaf 3.1) met een beschrijving van de opzet van de VABOK-regeling. In paragraaf 3.2 geven we weer in welke mate de regeling is gebruikt en benut door het onderwijsveld. Vervolgens gaan we in paragraaf 3.3 in op het type doelen, activiteiten en opbrengsten zoals we die uit documenten en gesprekken konden afleiden. In paragraaf 3.4 reflecteren we op de doelmatigheid en doeltreffendheid van de regeling waarna we in paragraaf 3.5 afsluiten met de belangrijkste conclusies.

3.1 Opzet van de regeling

Met de subsidieregeling Versterking aansluiting beroepsonderwijskolom (VABOK) kunnen samenwerkingsverbanden in het onderwijs doorlopende opleidingsroutes tussen vo en mbo en tussen mbo en hbo ontwikkelen, versterken en uitvoeren. Het gaat daarbij om mbo- en hbo-opleidingen die opleiden voor beroepen in sectoren met een tekort aan vakmensen, in het bijzonder techniek (inclusief ICT), woningbouw, zorg, onderwijs, klimaat en energie, veiligheid, en kinderopvang[6]. De subsidie is bestemd voor samenwerkingsverbanden waarin minimaal één vo-, vavo- of vso-instelling, één mbo-instelling en één hogeschool deelnemen. De mbo-instelling treedt op als penvoerder en dient de aanvraag in namens het samenwerkingsverband.

Het uiteindelijke doel van de regeling is het verbeteren van de doorstroom binnen de onderwijskolom. Leerlingen en studenten moeten zich daarin zonder onnodige drempels kunnen ontwikkelen. Daarmee beoogt de VABOK-regeling studie-uitval, vertraging en keuzestress bij overstappen te verminderen en het studiesucces te vergroten. Door de nadruk op opleidingen die voorbereiden op tekortsectoren en juist daar soepele en goed afgestemde opleidingsroutes te realiseren, beoogt VABOK bij te dragen aan het verminderen van personeelstekorten in deze sectoren. Ook is er expliciete aandacht voor kansengelijkheid en inclusief opleiden: soepele routes en gerichte begeleiding moeten ervoor zorgen dat ook studenten met een minder sterke uitgangspositie succesvol kunnen doorstromen binnen het beroepsonderwijs. Ten slotte beoogt de regeling duurzame samenwerking tussen v(s)o-, mbo- en hbo-instellingen te bevorderen.

Om in aanmerking te komen voor deelname aan de VABOK-regeling dient de aanvraag te voldoen aan verschillende vastgestelde criteria[7]. De belangrijkste vier criteria worden hieronder (in figuur 2) nader toegelicht.

De subsidie bestaat uit een vast bedrag van € 1,26 miljoen per aanvraag en de beschikbare budgetten zijn per kalenderjaar:

- 2023: € 49,14 miljoen
- 2024: € 32,76 miljoen
- 2025: € 39,06 miljoen
- 2026: € 39,06 miljoen.

[6] Instellingen mochten overigens ook aanvragen doen voor andere sectoren indien zij konden onderbouwen met openbare bronnen dat deze sectoren tekorten hadden in hun regio, zoals bijvoorbeeld toerisme in Zeeland.
[7] Versterking aansluiting beroepsonderwijskolom | Dienst Uitvoering Subsidies aan Instellingen.

Selectiecriterium 1. Minimaal 15% uitval/sectorwissel in het eerste jaar. In de aanvraag mogen alleen opleidingen worden betrokken waarvoor geldt dat minimaal 15% van de studenten in het eerste jaar het onderwijs verlaat (uitval), en/of wisselt naar een opleiding in een andere sector (sectorwissel). Welke opleidingen hieraan voldoen, is vastgelegd in officiële overzichten. Alleen opleidingen die in deze overzichten staan, komen in aanmerking voor subsidie. Opleidingen die niet aan de 15%-norm voldoen, zijn niet opgenomen en zijn dus niet subsidiabel. Door DUS-I is er een handleiding beschikbaar gesteld waarin staat hoe de benodigde gegevens uit deze overzichten kunnen worden gehaald.

Selectiecriterium 2a. Minimale instroomomvang (mbo en hbo). Om te zorgen dat het gaat om routes met voldoende omvang en relevantie, gelden minimale instroomaantallen:

- In de betrokken mbo-opleiding(en) moeten in totaal minimaal 30 studenten zijn ingestroomd die afkomstig zijn van v(s)o-scholen en/of vavo-instellingen binnen het samenwerkingsverband (dit kunnen meerdere v(s)o-/vavo-instellingen zijn).
- In de betrokken hbo-opleiding(en) moeten minimaal 15 studenten zijn ingestroomd die afkomstig zijn uit de mbo-instelling(en) binnen het samenwerkingsverband (dit kunnen meerdere mbo-instellingen zijn).

Selectiecriterium 2b (later toegevoegd). Afwijkende drempels voor krimpregio's (krimpbepaling). Voor mbo-instellingen in een krimpregio gelden afwijkende voorwaarden als[1]:

- alle deelnemende mbo-instellingen per instelling minder dan 10.000 studenten hebben, én
- de prognose voor het aantal studenten in 2037 een afname van minimaal 5% laat zien.

In dat geval gelden lagere instroomdrempels. Mbo: minimaal 15 instromers (in plaats van 30); hbo: minimaal 8 instromers (in plaats van 15). In totaal kwamen 20 instellingen voor deze uitzondering in aanmerking. Uiteindelijk hebben 13 van deze instellingen daadwerkelijk een aanvraag ingediend.

Selectiecriterium 3. Logische aansluiting tussen opleidingen. De geselecteerde opleidingen moeten inhoudelijk verwant zijn of op een andere manier logisch op elkaar aansluiten, bijvoorbeeld aantoonbaar via doorstroomcijfers. Het samenwerkingsverband moet in de aanvraag duidelijk onderbouwen waarom er sprake is van een logische aansluiting.

Selectiecriterium 4. Tekortsectoren (en onderbouwing bij afwijking). De betrokken mbo- en hbo-opleidingen dienen in beginsel op te leiden voor beroepen in de genoemde arbeidsmarkt tekortsectoren (techniek/ICT, woningbouw, zorg, onderwijs, klimaat en energie, veiligheid, kinderopvang). Indien het samenwerkingsverband kiest voor een opleiding in een andere sector, moet worden aangetoond dat in die sector een tekort bestaat binnen de postcodegebieden waar de leerlingen en studenten binnen het samenwerkingsverband wonen. Per aanvraag mogen meerdere sectoren worden betrokken, mits de opleidingen inhoudelijk verwant zijn en de onderwijsprogramma's op elkaar kunnen worden afgestemd.

Figuur 2. Criteria VABOK-aanvragen.

De jaarbudgetten zijn bij aanvang vastgesteld voor de periode 2023–2026. Toekenning vindt plaats op volgorde van binnenkomst van volledige aanvragen, met prioritering voor instellingen die niet eerder een VABOK-subsidie ontvingen. Aanvankelijk was er een budget van € 150 miljoen voor drie jaar (€ 50 miljoen per jaar) waarmee zo'n 125 aanvragen gehonoreerd kunnen worden: ongeveer

40 per jaar. Het aantal toegekende aanvragen bleef echter structureel achter en in 2024 besloot het kabinet het budget terug te brengen.[8]

Er gelden verantwoordingsafspraken. De penvoerder dient jaarlijks een inhoudelijke voortgangsrapportage in bij DUS-I, zonder financiële verantwoording. Aan het einde van de subsidieperiode wordt volgens de G1-systematiek[9] verantwoord: dat betekent dat verantwoord moet worden of voorgenomen activiteiten zijn uitgevoerd, niet of al het geld zoals begroot is uitgegeven.

3.2 Gebruik en benutting in het veld

Tussen 2023 en 2025 zijn in totaal 72 aanvragen ingediend door 34 mbo-instellingen als penvoerders namens samenwerkingsverbanden.[10] Alle aanvragen zijn gehonoreerd[11]. In totaal hebben de aanvragen betrekking op 3.702 leerlingen[12] die instromen in de deelnemende mbo-opleidingen binnen VABOK. Daarnaast gaat dit over 2.735 mbo-studenten[13] die doorstromen naar hbo-opleidingen binnen de VABOK-projecten[14]. Gemiddeld komt dit neer op 51 leerlingen van vo naar mbo en 38 studenten van mbo naar hbo per VABOK-aanvraag.

De verdeling van het aantal aanvragen per jaar is verder als volgt:

Tabel 1. Aantal aanvragen per jaar VABOK

Jaar	Aantal VABOK-regelingen	Totaal (x miljoen)	Onder uitputting (%)
2023	22	€ 27,7	77%
2024	26	€ 32,8	0%
2025	25	€ 31,5	24%
2026	Nb*	Nb*	Nb*

*Het aantal gehonoreerde aanvragen is op dit moment nog niet bekend.

Sommige instellingen hebben in één van de vier jaren een aanvraag ingediend, terwijl andere instellingen gedurende meerdere jaren verschillende aanvragen hebben gedaan. Daarnaast zijn er instellingen die in één jaar meerdere aanvragen hebben ingediend, bijvoorbeeld voor verschillende arbeidsmarktsectoren.

De arbeidsmarktregio's met het grootste aantal VABOK-projecten zijn Noord-Holland Noord (8), Zuid-Holland Centraal (8) en Zwolle (6), op een totaal van 72 projecten[15]. Wanneer wordt gekeken naar de sectorale spreiding, waarbij sommige VABOK-projecten voor meerdere arbeidsmarktsectoren meetellen, ontstaat het beeld[16] (zie Tabel 2) dat de meeste aanvragen zijn ingediend binnen de arbeidsmarktsectoren onderwijs, techniek en zorg. Dit is conform de gerichtheid op de eerder genoemde arbeidsmarkt tekortsectoren (zie het kader in paragraaf 3.1, bij criterium 4)[17].

---

[8] Subsidie voor doorstroom beroepskolom blijft op de plank liggen - MBO-today.
[9] wetten.nl - Regeling - Regeling jaarverslaggeving onderwijs - BWBR0023132.
[10] Op basis van de plannen van aanpak die zijn ingediend bij DUS-I.
[11] Om een indicatie te geven: in het studiejaar 2024/'25 telt Nederland 55 bekostigde mbo-instellingen (zie https://www.cbs.nl/nl-nl/cijfers/detail/03753 . Dit betekent dat circa twee derde van de mbo-instellingen in dat jaar als penvoerder van een VABOK-subsidie optrad.
[12] Als indicatie; per jaar stromen ruim 100.000 leerlingen door naar het mbo (bron: OCW in cijfers)
[13] Als indicatie; per jaar stromen ruim 30.000 mbo-studenten door naar het hbo (Bron: MBO-today, 10 juni 2026)
[14] Op basis van de plannen van aanpak die zijn ingediend bij DUS-I.
[15] VABOK op de kaart - Sterk Beroepsonderwijs.
[16] Digitale kaart Subsidies - Sterk Beroepsonderwijs.
[17] Sectoren die afwijken van de landelijk tekortsectoren zijn regionale tekortsectoren waarvoor onderbouwing is geleverd.

Tabel 2. Aantal VABOK-aanvragen per arbeidsmarktsector

Arbeidsmarkt sector	Aantal VABOK-aanvragen
Onderwijs	21
Techniek	22
Zorg	13
Economie	8
Kinderopvang	5
Groen	3
ICT	3
Social work	3
Woningbouw	2
Groothandel/commerciecommercie	1
Hospitality	1
Veiligheid	1

Uit de meeste aanvragen blijkt dat de planvorming is gestart met een analyse van door DUS-I beschikbaar gestelde instroom- en uitvalcijfers. Op basis daarvan is bepaald welke opleidingen aan de criteria voldeden, is verkend met welke partners een logische doorlopende opleidingsroute kon worden gevormd en is bestuurlijk afgestemd over deelname. Na overeenstemming is een samenwerkingsovereenkomst ondertekend en de aanvraag ingediend. Pas na subsidietoekenning werd doorgaans een projectplan verder uitgewerkt, een governance-structuur ingericht en een activiteitenplan opgesteld.

Veel samenwerkingsverbanden werkten met een herkenbare en gelaagde governance-structuur. Zo werd vaak een projectleider aangesteld, specifiek belast met de coördinatie van de VABOK-regeling en de bijbehorende projecten, en met een duidelijke aanjaag- en verbindingsrol binnen het netwerk. Daarnaast functioneerde in veel regio's een projectgroep, doorgaans samengesteld uit docenten of afgevaardigden per sector, die verantwoordelijk was voor de inhoudelijke uitwerking en uitvoering van activiteiten. Op strategisch niveau was er veelal een stuurgroep met directeuren of bestuurlijke vertegenwoordigers, die richting gaf aan de ambities, voortgang bewaakte en toezag op besluitvorming en borging.

De keuze voor interventies is in belangrijke mate gebaseerd op verschillende informatiebronnen uit de regio. Daarbij werd gebruikgemaakt van analyses van instroom- en uitvalcijfers (zoals DUO-data), regionale data-analyses van leerling- en studentenstromen, behoeftepeilingen onder studenten en gezamenlijke reflectie op knelpunten bij overstapmomenten, bijvoorbeeld tussen mbo en hbo.

De gekozen interventies zijn veelal gebaseerd op ervaringskennis van docenten, inzichten uit eerdere regionale samenwerkingen en input van eerder doorgestroomde leerlingen of studenten. Expliciete verwijzingen naar extern wetenschappelijk onderzoek als onderbouwing komen niet of nauwelijks voor. De aanpak kan daarmee worden gekarakteriseerd als praktijk- en data-gestuurd, met een sterke nadruk op regionale context en ervaringsdeskundigheid.

3.3 Doelen, activiteiten en output

De subsidieregeling VABOK beoogt het realiseren van doorlopende opleidingsroutes binnen de beroepsonderwijskolom. Het ontwikkelen, versterken en uitvoeren van soepele overgangen tussen vo en mbo en tussen mbo en hbo vormt daarmee de kern van de regeling. Door deze routes te verbeteren moeten studenten zich zonder onnodige drempels kunnen ontwikkelen, met minder uitval en vertraging en met betere perspectieven in sectoren waar tekorten aan vakmensen bestaan. De regeling richt zich daarom nadrukkelijk op mbo- en hbo-opleidingen die opleiden voor beroepen in tekortsectoren, waarmee het onderwijskundige doel direct wordt verbonden aan maatschappelijke en arbeidsmarktgerichte opgaven.

Uit de subsidieaanvragen en voortgangsinformatie blijkt dat de inhoudelijke uitwerking van deze centrale doelstelling in de praktijk vooral plaatsvindt langs een aantal terugkerende thema's. Deze thema's sluiten nauw aan bij de beleidsdoelen van de regeling en richten zich in de kern op het verkleinen van breuken bij overgangsmomenten, het verbeteren van studiekeuzes en het versterken van de aansluiting op tekortsectoren. Opvallend is dat doelstellingen zelden expliciet en meetbaar worden geformuleerd in termen van bijvoorbeeld reductie van uitval of verhoging van doorstroom. In plaats daarvan worden zij vooral uitgewerkt via voorgenomen activiteiten en interventies. De relatie tussen inzet en beoogd effect blijft daarmee vaak impliciet. Voor deze evaluatie betekent dit dat de achterliggende doelen deels gereconstrueerd moeten worden op basis van de beschreven activiteiten, gekozen sectoren en de onderliggende beleidslogica. De projecten bouwen bovendien in hoge mate voort op bestaande initiatieven rond LOB, keuzedelen en eerdere mbo-hbo-samenwerkingen, waarbij de regeling vooral zorgt voor versnelling, intensivering en meer structurele borging.

De activiteiten richten zich primair op het concreet vormgeven van doorlopende routes. Binnen curriculumafstemming worden overlap- en hiatenanalyses uitgevoerd, leeruitkomsten tussen sectoren afgestemd en worden keuzedelen, schakelprogramma's en versnellingsroutes ontwikkeld. Zo worden hbo-voorbereidingsprogramma's voor mbo-studenten aangescherpt, soms in samenwerking met bedrijven, worden doorstroomportfolio's ingevoerd en volgen mbo-studenten al tijdens hun opleiding hbo-vakken of onderdelen van propedeuseprojecten. Tussen vo en mbo worden praktijkgerichte modules ontwikkeld waarin leerlingen gedurende meerdere weken lessen volgen op het mbo, bijvoorbeeld binnen ICT of handel, aangevuld met meeloopdagen en thematische oriëntatieprogramma's.

LOB vormt in vrijwel alle projecten een belangrijke pijler en wordt ingezet om studenten beter voor te bereiden op overstappen tussen sectoren. Dit krijgt vorm via doorlopende LOB-lijnen, toolboxen, gerichte gastlessen (bijvoorbeeld over cybersecurity of programmeren), gezamenlijke open dagen, proefstudeeractiviteiten met mini-projecten en casuïstiek, workshops, hackathons, bedrijfsbezoeken en gerichte voorlichting door mbo en hbo op vo-scholen. Deze activiteiten zijn gericht op realistische beeldvorming, het versterken van loopbaanvaardigheden en het voorkomen van verkeerde studiekeuzes. In combinatie met curriculumafstemming versterken zij zowel de voorbereidende als de inhoudelijke kant van de doorlopende route.

Gezamenlijke leeromgevingen, zoals living labs, 'webchallenges' en praktijkopdrachten in samenwerking met bedrijven, geven een praktijkgerichte invulling aan de samenwerking. Studenten maken al tijdens hun opleiding kennis met het vervolgonderwijs of de beroepspraktijk, waardoor de overstap concreter en minder abrupt wordt. Dit gebeurt met name in sectoren waar sprake is van tekorten, zoals zorg, techniek, ICT en onderwijs. Parallel hieraan wordt geïnvesteerd in samenwerking en governance door het inrichten van structurele overlegvormen, bestuurlijke

afspraken, projectstructuren, gezamenlijke werkagenda's en docentenuitwisseling. Ook kennisdeling via studiedagen en intervisie krijgt structureel vorm, evenals afstemming over LOB-portfolio's en overdrachtsinstrumenten.

De output van deze inzet bestaat uit ontwikkelde en aangescherpte opleidingsroutes, nieuwe of verbeterde keuzedelen en schakelprogramma's, praktijkgerichte leeromgevingen, gezamenlijke LOB-instrumenten, structurele overlegstructuren en hechtere netwerken tussen vo, mbo en hbo. Hoewel veel projecten voortbouwen op bestaande initiatieven, brengen zij meer samenhang, versnelling en formalisering aan in de samenwerking. Daarmee dragen zij bij aan een beter voorbereide overstap tussen onderwijssectoren en een stevigere organisatorische basis onder doorlopende leerroutes, ook al zijn de beoogde effecten op uitval en doorstroom meestal impliciet geformuleerd en niet systematisch gekwantificeerd.

3.4 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Doeltreffendheid en doelmatigheid zijn in ons beleidsmodel nauw met elkaar verbonden, maar kennen een verschillende invalshoek. Doeltreffendheid (effectiviteit) betreft de mate waarin beoogde doelen worden bereikt. Doelmatigheid (efficiëntie) ziet op de verhouding tussen ingezette middelen, gekozen instrumenten en gerealiseerde resultaten. Hieronder worden de bevindingen langs deze twee lijnen geordend.

3.4.1 Doeltreffendheid

Omdat de VABOK-regeling nog loopt, kan het uiteindelijke doelbereik slechts in beperkte mate worden vastgesteld. De beoordeling richt zich daarom primair op de uitgevoerde activiteiten en de directe output, en minder op structurele effecten of langetermijneffecten. Op het niveau van activiteiten en directe output kan de regeling in algemene zin als doeltreffend worden beschouwd. De met VABOK-middelen bekostigde activiteiten sluiten vrijwel steeds direct aan bij de beoogde doelstellingen, met name het realiseren van doorlopende opleidingsroutes en het versterken van de samenwerking binnen de beroepskolom. Er zijn concrete producten en interventies ontwikkeld, zoals nieuwe of aangescherpte opleidingsroutes, gezamenlijke onderwijsactiviteiten en professionaliseringsinitiatieven voor docenten.

Wanneer doeltreffendheid wordt bezien in termen van outcome en impact op langere termijn, zijn er echter duidelijke beperkingen. De VABOK-regeling loopt nog en structurele effecten op uitval, studiesucces of arbeidsmarktuitkomsten worden doorgaans pas zichtbaar na meerdere cohorten. Daarnaast is het methodologisch complex om veranderingen in bijvoorbeeld uitvalcijfers direct toe te schrijven aan VABOK-interventies, mede door gelijktijdige initiatieven en externe factoren (attributieproblematiek). Bovendien was het aantonen van outcome geen expliciete voorwaarde binnen de regeling, waardoor systematisch effectonderzoek niet verplicht was.

Data over verbetering van doorstroom blijken in de praktijk beperkt beschikbaar. Desondanks worden eerste ervaringen met doorlopende leerlijnen en versnellingsroutes als veelbelovend gezien. Medewerkers die wij spraken ervaren bijvoorbeeld betere mogelijkheden tot begeleiding of studenten geven aan meer houvast te hebben bij studiekeuzes. Een belangrijk en breed gewaardeerd resultaat, door vele geïnterviewden genoemd, is de versterkte regionale samenwerking tussen vo, mbo en hbo. Relaties zijn intensiever en deels structureler geworden, zowel bestuurlijk als in de uitvoering. Professionals weten elkaar beter te vinden en er is vaker direct contact tussen onderwijssectoren. Deze versterkte samenwerking wordt gezien als essentiële randvoorwaarde voor duurzame effecten op doorstroom en studiesucces.

Aan de andere kant zijn er factoren die de potentiële doeltreffendheid begrenzen. Werkdruk, personeelskrapte, mensen die vertrekken en het ontbreken van structurele financiering

bemoeilijken duurzame inbedding. Samenwerkingsrelaties blijken soms er persoonsafhankelijk. De opgave is om te komen tot substantiële, institutioneel verankerde samenwerking die niet afhankelijk is van individuele kartrekkers. Dit vraagstuk speelt breder en wordt ook bij vergelijkbare regelingen herkend.

Daarnaast roept het gebruik van het begrip 'uitval' in de regeling inhoudelijke vragen op. Binnen de systematiek wordt een overstap van een tekortsector naar een niet-tekortsector als uitval geregistreerd. Ook een overstap van de ene tekortsector naar een andere tekortsector telt formeel als uitval. In de praktijk wordt dit echter niet altijd als problematisch ervaren. Een bewuste en goed begeleide switch kan passen bij talentontwikkeling en hoeft geen negatief resultaat te zijn. Het label 'uitval' heeft een normatieve lading, terwijl het in sommige gevallen feitelijk om een sectorale overstap gaat. Vanuit het perspectief van talentontwikkeling en loopbaanontwikkeling vraagt dit om zorgvuldige terminologie, omdat niet elke switch als falen of verlies moet worden geduid.

Ten slotte is zichtbaar dat VABOK mede wordt gepositioneerd als arbeidsmarktinstrument, gericht op tekortsectoren. Daarbij ontstaat spanning met het karakter van het vo, dat primair algemeen vormend onderwijs biedt en niet rechtstreeks opleidt voor de arbeidsmarkt. Mbo en hbo hebben een expliciete kwalificerende functie richting arbeidsmarkt, terwijl het vo een andere opdracht kent. Deze verschillende institutionele logica's beïnvloeden de mate waarin arbeidsmarktdoelen direct kunnen worden gerealiseerd en raken daarmee aan de uiteindelijke doeltreffendheid van de regeling.

3.4.2 Doelmatigheid

De financiële verantwoording binnen de regeling betrof uitsluitend de inhoud en niet de specifieke besteding van middelen. Daardoor kan geen volledig onderbouwde uitspraak worden gedaan over de precieze verhouding tussen middelen en geleverde prestaties. Op basis van documenten en interviews zijn echter voldoende aanwijzingen gevonden voor, in het algemeen, efficiënt gebruik van middelen. Wel vergde de inrichting van projectstructuren, regiegroepen en bestuurlijke afstemming relatief veel tijd, met name in het eerste jaar. Omdat aanvragen relatief globaal konden worden ingediend, vond in veel regio's de inhoudelijke uitwerking en inrichting van de projectorganisatie pas na subsidietoekenning plaats. Doordat de subsidie direct startte, werd een aanzienlijk deel van het eerste jaar besteed aan planvorming, organisatie-inrichting en bestuurlijke borging. Dit ging ten koste van directe uitvoeringstijd en beïnvloedde daarmee de doelmatigheid in de beginfase.

Daar staat tegenover dat deze werkwijze ruimte bood om zorgvuldig te bouwen aan samenwerking en draagvlak, wat in meerdere regio's resulteerde in een stevige basis voor het verdere verloop van de regeling. Een langere periode tussen gunning en formele start (bijvoorbeeld via een voorlopige beschikking) zou de opstartfase productiever kunnen maken en de benutting van subsidietijd verbeteren.

Ook de timing van de regeling beïnvloedde de doelmatigheid. De aanvraagtermijn was kort, randvoorwaardelijke data waren laat beschikbaar en besluitvorming vond vaak laat in het kalenderjaar plaats. Bovendien sluit het subsidiejaar (kalenderjaar) niet aan op het studiejaar. Hierdoor kwamen middelen soms beschikbaar nadat programmering, formatie en roosters al waren vastgesteld. Dit bemoeilijkte een logische planning en leidde in sommige gevallen tot vertraging of piekbelasting aan het einde van het subsidiejaar.

Het vaste subsidiebedrag per aanvraag bracht focus en noodzaakte tot prioritering, wat efficiëntie kon bevorderen, maar leidde soms ook tot bijstelling van ambities of het schrappen van onderdelen. Het vrijspelen van docenten was zowel een succesfactor als een

doelmatigheidsvraagstuk: het maakte experiment en kennisontwikkeling mogelijk, maar werd bemoeilijkt door verschillen in taakbelasting en lessentabellen tussen vo, mbo en hbo.

De sturingscriteria en afbakening van de regeling hadden eveneens gevolgen voor de doelmatigheid. De 15%-uitvalnorm, minimale instroomaantallen en de sectorale afbakening zorgden aan de ene kant voor gerichte inzet van middelen. Aan de andere kant beperkten zij de ruimte soms ongewenst. Kleine opleidingen en opleidingen in krimpregio's[18] vielen soms buiten de boot vanwege lage absolute aantallen. In sommige gevallen kregen opleidingen met relatief hoge uitvalpercentages maar lage absolute aantallen prioriteit boven inhoudelijk urgenter geachte sectoren die niet voldeden aan de formele eisen.

Ook het verplichte partnerschap v(s)o–mbo–hbo is door een aantal gesprekspartners benoemd als te star. Niet voor elke mbo-opleiding is immers zowel aan de instroomkant als de uitstroomkant sprake van een knelpunt.

Het instrumentele karakter van de regeling (gericht op specifieke trajecten en studentstromen) stimuleerde gerichte aanpakken, maar liet domein- of instellingsbrede benaderingen grotendeels buiten beschouwing. Het verplichte partnerschapsmodel bleek niet in alle sectoren logisch uitvoerbaar, bijvoorbeeld waar er geen duidelijke hbo-doorstroom bestaat. Ook de schaal van samenwerking, soms met acht à negen instellingen, bracht organisatorische complexiteit met zich mee die de efficiëntie van besluitvorming en uitvoering kon beïnvloeden.

3.5 Concluderend

Geconcludeerd kan worden dat de VABOK-regeling heeft bijgedragen aan het versterken van de samenwerking binnen de beroepsonderwijskolom en aan het concreet vormgeven van doorlopende opleidingsroutes in tekortsectoren. Substantiële middelen zijn ingezet voor gerichte trajecten tussen vo, mbo en hbo, met als resultaat nieuwe of aangescherpte routes, gezamenlijke onderwijsactiviteiten en intensievere bestuurlijke en uitvoerende samenwerking. De regeling heeft daarmee duidelijk een impuls gegeven aan structureler overleg, betere curriculumafstemming en versterkte LOB-praktijken.

De bijdrage aan aantoonbare verbeteringen in doorstroom, vermindering van uitval en vergroting van studiesucces is op dit moment minder scherp vast te stellen. De regeling loopt nog, effecten worden pas zichtbaar na meerdere cohorten en systematische effectmeting was geen expliciete voorwaarde. Daardoor is de feitelijke impact op duurzame doorstroom en arbeidsmarktuitkomsten vooralsnog slechts beperkt kwantitatief onderbouwd.

Los daarvan roept de gehanteerde definitie van 'uitval' inhoudelijke vragen op. Binnen de regeling wordt een overstap buiten een tekortsector als uitval geregistreerd, terwijl zo'n overstap in de praktijk niet altijd als onwenselijk wordt gezien. Vanuit het perspectief van talentontwikkeling en loopbaanoriëntatie kan een goed begeleide switch juist passend zijn. Dit wijst op een spanning tussen beleidsmatige definities en onderwijsinhoudelijke realiteit, die bij toekomstige instrumenten explicieter kan worden doordacht.

Ten aanzien van de doelmatigheid ontstaat eveneens een genuanceerd beeld. Het vaste subsidiebedrag per aanvraag bracht focus en prioritering, en de G1-verantwoording beperkte administratieve lasten. Tegelijkertijd beïnvloedden factoren als korte aanvraagtermijnen, late besluitvorming, het niet synchroon lopen van subsidie- en studiejaar en de noodzaak om projectstructuren na toekenning op te bouwen de efficiëntie in de beginfase. Ook de gekozen criteria (zoals minimale aantallen, sectorale afbakening en verplichte partnerschappen) zorgden

[18] Dit criterium is inmiddels versoepeld

voor gerichte inzet, maar beperkten soms flexibiliteit en sloten kleinere of afwijkende routes uit. De organisatorische complexiteit van brede samenwerkingsverbanden bracht extra afstemmingslasten met zich mee.

Voor toekomstig beleid en instrumentkeuze betekent dit dat gerichte, substantiële subsidies effectief kunnen zijn om samenwerking en doorlopende routes in tekortsectoren te versnellen. Tegelijk vraagt duurzame impact om betere aansluiting tussen subsidie- en onderwijsplanning, expliciete borging na afloop van de subsidie en scherpere monitoring van effecten.

HOOFDSTUK 4

Conclusies en aanbevelingen

De centrale vraag van dit onderzoek luidde:

- in welke mate RAP en VABOK hebben bijgedragen aan betere doorstroom en samenwerking,
- en welke lessen deze regelingen opleveren voor toekomstig beleid.

In dit afsluitende hoofdstuk brengen wij de belangrijkste bevindingen samen in een aantal overkoepelende conclusies (in paragraaf 4.1) als antwoord op deze twee vragen. In het verlengde daarvan komen we (in paragraaf 4.2) met een aantal gerichte aanbevelingen aan zowel het onderwijsveld als aan OCW, thematisch geordend.

4.1 Conclusies

Doorstroom en samenwerking

Allereerst kan worden vastgesteld dat zowel de RAP- als de VABOK-regeling hebben geleid tot versterkte samenwerking tussen onderwijssectoren met diverse concrete opbrengsten. In het kader van RAP zijn overlegtafels ingericht, gezamenlijke doorstroomprogramma's ontwikkeld, studiekeuze-instrumenten gedeeld en netwerken tussen vo, mbo, hbo en wo verstevigd. Ook zijn activiteiten opgezet of versterkt zoals 100-dagenprogramma's, modules academische vaardigheden en professionaliseringsnetwerken voor docenten. RAP fungeerde daarmee niet alleen als katalysator voor gezamenlijke visievorming, maar ook als impuls voor concrete activiteiten.

VABOK heeft, met gerichte projectsubsidies en verplichte partnerschappen tussen vo, mbo en hbo, eveneens geleid tot hechtere bestuurlijke en uitvoerende samenwerking. Curriculumafstemming, gezamenlijke leeromgevingen, doorlopende LOB-lijnen en specifieke doorstroomroutes in tekortsectoren hebben de samenwerking binnen de beroepskolom verder geïnstitutionaliseerd. In beide regelingen is zichtbaar dat professionals elkaar beter weten te vinden, meer inzicht krijgen in elkaars onderwijsinhoud en werkwijze, en dat doorstroom vaker als een gezamenlijke verantwoordelijkheid wordt opgepakt.

Wat betreft de bijdrage aan daadwerkelijk betere doorstroom is het beeld genuanceerder. Beide regelingen hebben geleid tot een breed palet aan interventies die logisch[19] bijdragen aan een soepelere overstap tussen sectoren, zoals schakel- en versnellingsroutes, versterkte LOB, praktijkgerichte modules en verbeterde begeleiding in de eerste fase van de opleiding. De mate waarin deze inspanningen hebben geleid tot aantoonbare, structurele verbeteringen in doorstroomcijfers en uitval op stelselniveau is echter minder eenduidig vast te stellen. Bij RAP speelde de beperkte centrale monitoring en lumpsumopzet een rol; bij VABOK is de looptijd nog relatief kort en was systematische effectmeting geen expliciete voorwaarde. Bovendien wordt doorstroom beïnvloed door meerdere factoren, waardoor causale toeschrijving complex is. De regelingen hebben daarmee beslist bijgedragen aan versterkte randvoorwaarden en concrete

[19] Logisch in het licht van ons beleidsmodel, zie bijlage 1

verbeteringen in de aansluiting, maar harde uitspraken over structurele impact vragen om meer systematische en meerjarige onderbouwing.

Patronen

Inhoudelijk zijn in onze analyse van RAP-plannen en VABOK-aanvragen, voortgangsrapportages en gesprekken met betrokkenen, niettemin duidelijke patronen zichtbaar geworden in wat in de praktijk als kansrijk of betekenisvol wordt ervaren. In veel plannen en interviews wordt benadrukt dat interventies die meerdere dimensies combineren (zoals curriculumafstemming, loopbaanoriëntatie en -begeleiding, professionalisering van docenten en structurele governance-afspraken) meer samenhang en continuïteit kennen dan interventies die zich op één afzonderlijk element richten. Deze samenhangende aanpakken worden door respondenten vaker benoemd als duurzaam of als beter inpasbaar in de reguliere organisatie.

Ook blijkt uit de documentanalyse en de gesprekken dat een duidelijke focus op concrete overstapmomenten (bijvoorbeeld vo–ho of mbo–hbo) en herkenbare studentstromen bijdraagt aan eigenaarschap en uitvoerbaarheid. Projecten die expliciet zijn gekoppeld aan een afgebakende doelgroep of route, worden in de praktijk beter navolgbaar en organisatorisch beter te beleggen geacht. Daarnaast geven veel betrokkenen aan dat vroege en realistische beeldvorming (bijvoorbeeld via proefstuderen, gezamenlijke modules of praktijkgerichte activiteiten) helpt om verwachtingen van studenten te verduidelijken en studiekeuzes bewuster te maken.

Verder komt in vrijwel alle casussen naar voren dat investeren in professionele relaties, gezamenlijke taal en onderling begrip tussen sectoren een belangrijke randvoorwaarde is voor voortgang. In plannen en rapportages wordt dit vaak benoemd als ‘samenwerking’ of ‘netwerkvorming’, maar in gesprekken wordt duidelijk dat het daarbij vooral ook gaat om vertrouwen, korte lijnen en gedeelde interpretaties van begrippen als doorstroom en uitval.

Tegelijkertijd past hier wederom relativering. De hierboven beschreven patronen zijn gebaseerd op kwalitatieve analyse van plannen, rapportages en percepties van betrokkenen. Er is in dit onderzoek geen systematische effectmeting uitgevoerd waarmee de feitelijke impact van afzonderlijke interventies op doorstroom of studiesucces kwantitatief is getoetst. De patronen geven daarmee inzicht in ervaren werkzame elementen en in organisatorische condities die als helpend worden gezien, maar vormen geen empirisch bewijs van effectiviteit in causale zin.

Sturing

De vergelijking tussen beide regelingen laat verder zien dat het gekozen instrumentontwerp sterk doorwerkt in de wijze waarop middelen worden ingezet en zichtbaar worden. RAP bood via lumpsumfinanciering veel ruimte voor maatwerk en kende beperkte administratieve lasten. Daar staat tegenover dat het landelijke zicht op concrete bestedingen en opbrengsten beperkt was en dat de koppeling van middelen aan schaalgrootte leidde tot aanzienlijke verschillen tussen instellingen. Grotere instellingen konden middelen gerichter inzetten voor duidelijk afgebakende projecten, terwijl bij kleinere instellingen de middelen relatief sneller opgingen in de reguliere bekostiging en minder zichtbaar waren als afzonderlijke impuls. VABOK werkte met vaste subsidiebedragen per aanvraag en duidelijke inhoudelijke criteria, gericht op specifieke sectoren en doorstroomroutes. Dit bracht focus en gerichte inzet, maar ging ook gepaard met de benodigde organisatorische opstarttijd, complexiteit in brede samenwerkingsverbanden en soms beperkte flexibiliteit door te strakke kaders zoals de verplichting zowel v(s)o, mbo als hbo te betrekken. Factoren als korte aanvraagtermijnen, het niet synchroon lopen van subsidie- en studiejaar en strikte instroom- en sectorcriteria beïnvloedden de efficiëntie in de uitvoering.

Een verschil tussen RAP en VABOK betreft ook de wijze waarop het eigenaarschap is georganiseerd. De keuze om middelen via de lumpsum aan één instelling toe te kennen, zoals bij RAP het geval was, leidt in de praktijk tot geconcentreerd eigenaarschap. De ontvangende instelling draagt formeel én feitelijk de verantwoordelijkheid voor de inzet van middelen, de verantwoording en de voortgang. Samenwerking kan daarbij nadrukkelijk worden opgezocht, maar het primaire bestuurlijke en financiële eigenaarschap ligt bij één partij. Wij kwamen tegen dat dit in sommige gevallen er toe heeft geleid dat de verantwoordelijkheid en betrokkenheid te eenzijdig bij die ene partij kwamen te liggen. Bij VABOK is daarentegen expliciet gekozen voor een consortiumconstructie, met een penvoerder maar met gezamenlijke indiening en verantwoordelijkheid. Hierdoor wordt het eigenaarschap formeler en breder belegd binnen het samenwerkingsverband. Op papier zijn meerdere instellingen mede-eigenaar van de opgave, de middelen en de resultaten. Dit vergroot de gedeelde verantwoordelijkheid en kan bijdragen aan meer wederkerigheid in de samenwerking.

Een breder belegd eigenaarschap betekent echter niet automatisch dat dit in de praktijk ook zo wordt ervaren. Waar bij een lumpsumconstructie duidelijk is wie aanspreekbaar is, vraagt een consortiummodel om expliciete afspraken over rolverdeling, mandaat en besluitvorming om te voorkomen dat eigenaarschap diffuus wordt. Het verschil tussen beide regelingen laat daarmee zien dat de gekozen financierings- en governancevorm direct doorwerkt in de vraag wie zich daadwerkelijk verantwoordelijk voelt voor de gezamenlijke opgave.

Doeltreffendheid en doelmatigheid

Bezien vanuit de kernbegrippen van dit onderzoek ontstaat een genuanceerd beeld. Wat betreft doeltreffendheid kan worden vastgesteld dat beide regelingen in belangrijke mate hebben geleid tot de beoogde outputs: versterkte samenwerkingsstructuren, ontwikkelde doorlopende routes, afgestemde curricula en intensievere begeleiding rond overstapmomenten. De mate waarin deze outputs zich vertalen in aantoonbare en structurele outcomes (zoals duurzaam hogere doorstroom of lagere uitval) is minder eenduidig vast te stellen, mede door beperkte effectmeting, de relatief korte looptijd van VABOK en het feit dat doorstroom door meerdere externe factoren wordt beïnvloed.

Ten aanzien van doelmatigheid laten de regelingen verschillende sterktes en kwetsbaarheden zien. De lumpsumopzet van RAP bood flexibiliteit en beperkte administratieve lasten, maar ging gepaard met beperkt landelijk zicht op bestedingen en additionaliteit. VABOK kende scherpere afbakening en gerichtere inzet van middelen, maar bracht meer organisatorische complexiteit en opstartkosten met zich mee. In beide gevallen blijkt dat doelmatigheid niet alleen afhankelijk is van de hoogte van middelen, maar ook van timing, governance, schaalgrootte en de mate waarin interventies daadwerkelijk worden verankerd in reguliere processen.

Stelsel

De ervaringen met RAP en VABOK tonen ook de grenzen aan van tijdelijke subsidieregelingen binnen een stelsel dat primair sectoraal is georganiseerd. De fundamentele beleidsvraag is daarom niet alleen welke regeling moet volgen, maar of (en zo ja hoe) het onderwijsstelsel zodanig kan worden ingericht dat samenwerking en doorlopende routes geen projectmatige uitzondering zijn, maar een vanzelfsprekend onderdeel van de reguliere organisatie en bekostiging van het onderwijs.De evaluatie laat niet zien dat er in de reguliere bekostiging per se onvoldoende financiële ruimte is om structureel aan doorstroom en samenwerking te werken. Wel maakt zij zichtbaar dat de huidige bekostigings- en verantwoordingsstructuur primair is ingericht op individuele instellingen en sectoren. Bekostiging per student en sectorale sturing stimuleren in de praktijk vooral het behouden van eigen studenten, terwijl doorlopende routes juist vragen om

gedeelde verantwoordelijkheid over sectorgrenzen heen. Voor OCW ligt de vraag daarmee nadrukkelijk breder dan de vormgeving van een volgende regeling. Als samenwerking en doorlopende routes structureel gewenst zijn, vraagt dat om reflectie op de mate waarin bekostiging, governance en kaders deze samenwerking ondersteunen of neutraal laten.

4.2 Aanbevelingen voor toekomstig beleid

De ervaringen met RAP en VABOK bieden aanknopingspunten voor fundamentele keuzes over de inrichting van toekomstig beleid ten aanzien van aansluiting en doorstroom. De kernvraag is niet alleen of er een nieuw financieel instrument moet komen, maar vooral hoe een samenhangende mix van sturingsmiddelen (wetgeving, bekostiging, governance, kennisdeling en professionalisering) kan bijdragen aan duurzame verbetering van doorstroom en samenwerking.

Hieronder geven wij een aantal aanbevelingen mee vanuit dat perspectief.

Veranker doorstroom en samenwerking meer structureel in sturing en bekostiging

De evaluatie laat zien dat tijdelijke subsidies zoals RAP en VABOK beweging kunnen creëren, maar op zichzelf onvoldoende zijn voor structurele verandering. De fundamentele beleidskeuze is daarom niet alleen of er een nieuw programma moet komen, maar vooral hoe doorstroom en samenwerking steviger kunnen worden geïntegreerd in reguliere sturing, bekostiging en kwaliteitskaders. Zolang samenwerking vooral via tijdelijke impulsen wordt georganiseerd, blijft zij kwetsbaar en afhankelijk van externe financiering.

Voor OCW ligt hier een bredere stelselopgave. Als doorlopende leerroutes en ketensamenwerking structureel gewenst zijn, moeten zij explicieter worden erkend in bekostigings- en verantwoordingskaders. Dat kan op verschillende manieren. Denkbaar is bijvoorbeeld dat daarin ruimte wordt gecreëerd voor gezamenlijke prestaties of gedeelde verantwoordelijkheid, bijvoorbeeld via:

- een (beperkte) aanvullende bekostigingscomponent gekoppeld aan gerealiseerde of aantoonbaar verbeterde doorstroom binnen regionale ketens;
- experimenteerruimte voor gezamenlijke arrangementen, waarbij instellingen een deel van middelen programmatisch inzetten voor gezamenlijke routes;
- het expliciet meenemen van ketensamenwerking in kwaliteitsafspraken of accreditatiekaders;
- het formaliseren van warme overdracht en ketenverantwoordelijkheid in sectorale afspraken of wet- en regelgeving.

Door samenwerking expliciet mee te wegen in sturing en bekostiging, worden systeemprikkels beter in lijn gebracht met de beleidsambitie van doorlopende routes.

Indien toch wordt gekozen voor een programmatische aanpak, verdient één samenhangend kader de voorkeur boven meerdere losse regelingen. In dat geval kan OCW borging concreet verankeren in het instrumentontwerp, bijvoorbeeld door een deel van de subsidie pas uit te keren na aanlevering van een realistisch borgingsplan waarin structurele inbedding is uitgewerkt. Ook kan in een latere subsidiefase worden gewerkt met een afbouwconstructie waarbij voortzetting van (een deel van) de middelen afhankelijk wordt gesteld van aantoonbare integratie in reguliere processen. Lichte maar gerichte monitoring kan zich dan specifiek richten op de vraag welke interventies daadwerkelijk zijn opgenomen in curricula, hoe functies structureel zijn belegd en hoe financiering na afloop is geregeld.

Voor instellingen vraagt dit alles om een verschuiving in benadering. Doorstroom en samenwerking dienen niet primair als subsidiegedreven projecten te worden gezien, maar als strategische

kernthema's. Dat betekent integratie in instellingsstrategie, teamdoelen, kwaliteitszorg en begroting. Bestuurlijke besluitvorming over structurele inbedding, expliciete toedeling van verantwoordelijkheden in de lijnorganisatie en het vastleggen van werkwijzen zijn noodzakelijk om afhankelijkheid van individuele kartrekkers te verminderen. Daarnaast vraagt het om bestuurlijke volwassenheid en wederkerigheid: bereidheid om over het eigen instellingsbelang heen te kijken en gezamenlijke verantwoordelijkheid te nemen voor optimale plaatsing en begeleiding van studenten.

Stabiliteit en voorspelbaarheid in landelijke kaders stellen instellingen vervolgens in staat om personeel structureel vrij te maken, professionele samenwerking te faciliteren en succesvolle interventies duurzaam te organiseren. Alleen wanneer sturing, bekostiging en interne verankering in samenhang worden aangepakt, kan de beweging die met RAP en VABOK in gang is gezet uitgroeien tot een structureel kenmerk van het onderwijsstelsel.

Combineer landelijke richting met regionale ruimte

De aanbeveling om doorstroom en samenwerking structureel te verankeren in sturing en bekostiging roept direct de vervolgvraag op hoe de verhouding tussen landelijke richting en regionale ruimte moet worden vormgegeven. De ervaringen met RAP en VABOK laten zien dat beide uitersten hun eigen sterktes en beperkingen kennen.

De RAP-regeling bood veel regionale ruimte en beperkte landelijke normering. De evaluatie laat zien dat dit maatwerk en contextgevoelige inzet heeft bevorderd. Tegelijkertijd leidde deze ruime opzet tot aanzienlijke variatie tussen regio's, beperkt landelijk zicht op bestedingen en opbrengsten, en minder gezamenlijke leeropbrengst. VABOK kende daarentegen duidelijke inhoudelijke criteria en afbakening (zoals sectorale focus en instroom- en uitvalnormen). Dat zorgde voor scherpere focus en gerichtere inzet van middelen, maar beperkte de flexibiliteit en leidde in sommige gevallen tot uitsluiting van relevante opleidingen of regio's die niet aan de formele criteria voldeden.

De les uit beide regelingen is daarmee niet dat het ene model beter is dan het andere, maar dat toekomstig beleid vraagt om een expliciet gekozen middenpositie. Voor OCW betekent dit het formuleren van duidelijke, richtinggevende doelen (bijvoorbeeld rond doorstroom, kansengelijkheid, warme overdracht of arbeidsmarktrelevantie) en het hanteren van een beperkt aantal gedeelde kernindicatoren, terwijl regio's ruimte behouden om de concrete invulling te bepalen. Landelijke kaders kunnen zich richten op het *wat* (ambities, definities, minimale randvoorwaarden), terwijl de regio het *hoe* bepaalt (aanpak, organisatie, accenten). Tegelijkertijd dienen selectie- en verdeelcriteria zo te worden ontworpen dat verschillen in schaal, context en regionale opgave worden meegewogen, zodat kleinere opleidingen of krimpregio's niet onbedoeld worden uitgesloten. Ook verdient de operationalisering van begrippen als 'uitval' of 'succes' heroverweging, mede in het licht van de VABOK-ervaringen, zodat deze beter aansluiten bij talentontwikkeling en onderwijspraktijk.

Voor instellingen vraagt deze balans om transparantie en onderbouwing. De ruimte die RAP bood, ging gepaard met verantwoordelijkheid om expliciet te maken hoe keuzes tot stand komen en wat de beoogde meerwaarde is. Regionale vrijheid impliceert dus ook de plicht om prioriteiten te onderbouwen, additionaliteit inzichtelijk te maken en partners inclusiever te betrekken. Daarmee wordt voorkomen dat regionale samenwerking leidt tot onbedoelde ongelijkheid of selectieve deelname.

Door de lessen uit zowel RAP (ruimte en maatwerk) als VABOK (richting en focus) expliciet te combineren, kan toekomstig beleid zowel eigenaarschap als stelselbrede samenhang versterken.

Versterk monitoring en stelselbreed lerend vermogen

De evaluatie laat zien dat in beide regelingen veel activiteiten zijn gerealiseerd en dat op regionaal niveau regelmatig wordt gereflecteerd op voortgang. Tegelijkertijd blijft systematische, meerjarige effectmeting beperkt en is het lastig om op stelselniveau inzicht te krijgen in welke interventies daadwerkelijk bijdragen aan betere doorstroom en studiesucces. Daardoor blijft het gezamenlijke leerpotentieel van de regelingen deels onbenut.

Voor instellingen betekent dit dat monitoring niet uitsluitend als verantwoordingsinstrument moet worden gezien, maar als integraal onderdeel van kwaliteitszorg en beleidsontwikkeling. Dat vraagt om scherpere en explicietere doelstellingen bij de start van interventies, het systematisch volgen van cohorten over meerdere jaren en het vooraf benoemen van aannames over hoe activiteiten tot effecten moeten leiden. Het helpt wanneer interventies worden gekoppeld aan een beknopte veranderlogica of beleidstheorie, zodat tussentijdse reflectie kan plaatsvinden op de vraag of de veronderstelde mechanismen ook daadwerkelijk optreden. Daarnaast vraagt het om het benutten van bestaande data (bijvoorbeeld instroom-, uitval- en doorstroomgegevens), het combineren van kwantitatieve informatie met kwalitatieve inzichten uit student- en docentervaringen, en het actief delen van lessen, ook wanneer resultaten tegenvallen.

Voor OCW betekent dit dat monitoring proportioneel, samenhangend en primair lerend moet worden ingericht. De ervaring met RAP laat zien dat te weinig landelijke samenhang leidt tot beperkt zicht op opbrengsten; de ervaring met VABOK laat zien dat inhoudelijke criteria richting kunnen geven, maar niet automatisch leiden tot systematisch inzicht in effecten. Toekomstige monitoring kan daarom bestaan uit een beperkte set landelijke kernindicatoren (bijvoorbeeld rond doorstroom, overstapmomenten en studiesucces), aangevuld met ruimte voor regio's om eigen indicatoren toe te voegen die passen bij hun context. Standaard templates met modulaire indicatoren, reflectieve vragen over geleerde lessen en differentiatie naar schaal en volwassenheid van samenwerkingen kunnen bijdragen aan vergelijkbaarheid zonder overmatige administratieve lasten.

Daarnaast kan OCW bijdragen aan een robuustere kennisinfrastructuur door het faciliteren en mogelijk maken van thematische leernetwerken waarin regio's periodiek hun aanpak en resultaten bespreken. De organisatie en inhoudelijke invulling van dergelijke netwerken ligt primair bij het veld (bijvoorbeeld via koepelorganisaties of kennisinstituten), maar OCW kan randvoorwaarden creëren, samenwerking stimuleren en waar passend middelen beschikbaar stellen. Ook kan OCW praktijkgericht onderzoek in samenwerking met kennisinstituten ondersteunen en bijdragen aan een toegankelijke kennisbasis waarin aanpakken, evaluaties en werkzame principes worden gebundeld.

Op die manier wordt monitoring niet alleen een middel om te controleren of middelen rechtmatig zijn besteed, maar een instrument om het lerend vermogen van het stelsel te versterken. De combinatie van heldere landelijke kaders en actieve regionale reflectie kan ertoe bijdragen dat ervaringen uit afzonderlijke projecten zich vertalen naar duurzame kennis over wat werkt in het verbeteren van doorstroom en samenwerking.

Sluit beter aan op onderwijsplanning en uitvoeringspraktijk

De evaluatie laat zien dat doelmatigheid niet alleen samenhangt met de hoogte of vorm van financiering, maar ook sterk wordt beïnvloed door de timing en inpasbaarheid van regelingen in de onderwijspraktijk. Met name bij VABOK bleken korte aanvraagtermijnen, late besluitvorming en het niet synchroon lopen van subsidiejaar en studiejaar te leiden tot opstartvertraging, piekbelasting en een relatief groot aandeel van de eerste subsidieperiode dat opging aan planvorming en

governance-inrichting. Ook bij RAP speelde dat middelen soms beschikbaar kwamen op momenten waarop personele en programmatische keuzes al waren gemaakt.

Voor OCW betekent dit dat bij toekomstige regelingen nadrukkelijker rekening moet worden gehouden met de logica van de onderwijsorganisatie. Tijdige duidelijkheid over kaders en budgetten (bij voorkeur vóór de start van een studiejaar) vergroot de kans dat middelen daadwerkelijk worden ingezet voor inhoudelijke uitvoering in plaats van organisatorische inrichting. Een langere voorbereidingstijd tussen toekenning en formele start, bijvoorbeeld via een voorlopige beschikking of aparte voorbereidingsfase, kan instellingen in staat stellen om personele inzet te organiseren, partnerschappen zorgvuldig te formaliseren en activiteiten realistisch in te plannen. Ook kan worden overwogen om subsidieperioden beter te laten aansluiten op studiecycli of om flexibiliteit toe te staan in het verschuiven van middelen tussen kalenderjaren, zodat uitvoering niet kunstmatig wordt versneld of vertraagd door administratieve grenzen.

Voor instellingen vraagt dit om een meer strategische en minder ad-hoc benadering van externe impulsen. Doorstroom en samenwerking dienen te zijn verankerd in meerjarenplannen, zodat subsidie-instrumenten kunnen aansluiten bij reeds geformuleerde ambities in plaats van deze te bepalen. Dit vraagt om voldoende capaciteit voor programmamanagement, heldere interne besluitvormingslijnen en tijdige betrokkenheid van onderwijsmanagers en docenten bij de voorbereiding van aanvragen. Ook betekent dit dat instellingen vooraf nadenken over schaal, uitvoerbaarheid en personele inzet, zodat nieuwe initiatieven niet leiden tot overbelasting of versnippering.

In samenhang bezien onderstrepen deze aanbevelingen dat duurzame verbetering van doorstroom niet primair afhankelijk is van de keuze voor één specifiek instrument, maar van de mate waarin sturing, bekostiging, professionele samenwerking, kennisdeling én uitvoeringslogica op elkaar aansluiten. Alleen wanneer beleidsontwerp en onderwijspraktijk elkaar versterken, kan de met RAP en VABOK ingezette beweging worden bestendigd en verder worden verdiept.

4.3 Slotbeschouwing

De evaluatie van RAP en VABOK laat zien dat gerichte financiële impulsen daadwerkelijk beweging kunnen creëren in regionale samenwerking en in de concrete vormgeving van doorlopende leerroutes. In vrijwel alle onderzochte regio’s zijn netwerken versterkt, zijn curricula beter op elkaar afgestemd en is het gesprek over doorstroom explicieter en gezamenlijker gevoerd. Tegelijkertijd maakt dezelfde evaluatie zichtbaar dat structurele impact op doorstroom en studiesucces moeilijk aantoonbaar blijft zolang borging, monitoring en stelselprikkels niet in samenhang worden aangepakt.

Wat beide regelingen scherp hebben blootgelegd, is dat samenwerking in het huidige stelsel niet vanzelfsprekend is. Het onderwijs is primair sectoraal georganiseerd, met gescheiden bekostigingslogica’s en verantwoordingslijnen. Doorlopende routes vragen echter om ketenverantwoordelijkheid, gedeeld eigenaarschap en gezamenlijke afwegingen over instroom, begeleiding en doorstroom. Tijdelijke subsidies kunnen die samenwerking versnellen en verdiepen, maar zij nemen de onderliggende systeemspanningen niet weg. De verschillen tussen RAP (ruime autonomie, beperkte landelijke zichtbaarheid) en VABOK (gerichte criteria, scherpere focus maar minder flexibiliteit) maken bovendien duidelijk dat instrumentontwerp direct doorwerkt in eigenaarschap, doelmatigheid, vergelijkbaarheid en leervermogen.

De kernles uit deze evaluatie is daarom dat de vervolgvraag niet primair is óf er een nieuwe regeling moet komen, maar hoe landelijke kaders, bekostiging, governance en kennisinfrastructuur zó kunnen worden ingericht dat samenwerking en doorlopende routes onderdeel worden van de reguliere werking van het stelsel. Dat vraagt om bewuste keuzes in sturing: waar richting wordt

gegeven, waar ruimte wordt gelaten, hoe samenwerking wordt erkend in bekostiging en kwaliteitskaders, en hoe kennis over werkzame aanpakken systematisch wordt opgebouwd en gedeeld.

Bijlage 1. Van beleidstheorie naar onderzoeksvragen

Beleidstheorie

In hoofdstuk 1 gaven we de door ons opgestelde beleidstheorie voor de gevraagde evaluatie. Die theorie begint met één gezamenlijk overkoepelend doel: het wegnemen van drempels tussen onderwijssectoren, zodat studenten soepel kunnen doorstromen en instellingen duurzaam samenwerken. Binnen deze ambitie hebben beide regelingen een eigen focus. RAP is gericht op het versterken en borgen van regionale samenwerking tussen vo/mbo en hbo/wo, om structureel betere doorstroom naar hbo en wo te realiseren, ook na afloop van de lumpsumfinanciering. VABOK richt zich op het verbeteren van de aansluiting binnen de beroepskolom in tekortsectoren en het terugdringen van hoge uitval en switches, terwijl de regeling nog in uitvoering is.

De inputs voor deze doelen bestaan uit financiële middelen (lumpsum voor RAP, subsidies voor VABOK), beleidskaders zoals sectorcriteria en uitvalnormen, personele inzet en faciliteiten binnen instellingen, plus bestaande kennis en praktijkervaringen. Deze input wordt vertaald naar concrete activiteiten. Voor RAP betekent dit: het opstellen en uitvoeren van ambitieplannen, curriculumafstemming tussen sectoren en intensieve kennisuitwisseling via feedbacksessies. Voor VABOK gaat het om het ontwikkelen en invoeren van nieuwe opleidingsroutes in tekortsectoren, gerichte interventies tegen uitval en het opbouwen van sterke partnerschappen. Overkoepelend lopen beide regelingen langs lijnen van monitoring, borging van succesvolle aanpakken en brede kennisdeling. Deze activiteiten genereren directe outputs zoals nieuwe samenwerkingsstructuren, verbeterde curricula en routes, en vastgelegde good practices.

Op middellange termijn leveren ze verschillende outcomes op: bij RAP gaat het om verankerde samenwerking en structureel betere doorstroom; bij VABOK staan stabiele instroom en behoud van studenten in tekortsectoren centraal. Gezamenlijk dragen de regelingen bij aan een robuuste infrastructuur voor samenwerking over sectoren heen. Het uiteindelijke maatschappelijke effect (de impact) is een sterk en inclusief onderwijssysteem, met voldoende gekwalificeerde professionals in tekortsectoren en structurele samenwerking zonder de noodzaak van tijdelijke financiële impulsen. Contextuele factoren zoals beleidsagenda's, sectorale verschillen, externe trends en de capaciteit van instellingen, bepalen in welke mate deze causale keten haar volledige potentieel kan realiseren.

Tot slot gaat het beleidsmodel expliciet in op de beoordeling van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de RAP- en VABOK-regelingen. Bij doeltreffendheid draait het om de relatie tussen de gestelde doelen en de daadwerkelijk gerealiseerde outcomes. Voor RAP betekent dit dat er wordt gekeken in hoeverre de regionale samenwerking na twee rondes van lumpsumfinanciering structureel is verankerd en heeft geleid tot duurzame verbeteringen in de doorstroom naar het hbo en wo. Voor VABOK gaat het om de vraag of de aansluiting binnen de beroepskolom in tekortsectoren daadwerkelijk sterker is geworden en of uitval en switches merkbaar zijn verminderd binnen de relatief korte looptijd tot nu toe. In beide gevallen wordt er niet alleen gekeken naar harde resultaten, maar ook naar de onderliggende mechanismen en condities die hebben bijgedragen aan het behalen van deze effecten.

Doelmatigheid richt zich daarentegen op de verhouding tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde outputs. Dit betekent nagaan of de beschikbare financiële, personele en organisatorische middelen op efficiënte wijze zijn omgezet in concrete resultaten, zoals samenwerkingsstructuren, onderwijsaanpassingen en interventies. Daarbij ligt bij RAP de nadruk op de mate waarin lumpsumfinanciering effectief is besteed aan de uitvoering van ambitieplannen en kennisdeling, terwijl bij VABOK vooral wordt gekeken naar de efficiëntie van subsidie-inzet voor het ontwikkelen van routes en interventies. Overkoepelend betreft doelmatigheid ook de vraag of er, met betrekking tot de context en randvoorwaarden, sprake is van een optimale inzet van publieke middelen en of eventuele belemmeringen of inefficiënties kunnen worden weggenomen. Deze analyse biedt input voor zowel bijsturing in het lopende VABOK-traject als voor toekomstig beleid rondom vergelijkbare stimuleringsregelingen.

Structurering van onderzoeksvragen

We hebben de door OCW meegegeven onderzoeksvragen als volgt omgezet naar de onderdelen van ons beleidsmodel.

Tabel 3. Onderzoeksvragen per onderdeel van het beleidsmodel.

Onderdeel beleidsmodel	Onderzoeksvragen
Doelen	• Welke doelen zijn door instellingen geformuleerd in hun plannen voor RAP en VABOK? • In hoeverre sluiten deze doelen aan bij de beleidsdoelen van OCW voor doorstroom en samenwerking? • Welke thema's zijn gekozen (programmatische aansluiting, doorlopende LOB, bovensectorale activiteiten) en waarom? • In hoeverre sluiten de thema's van VABOK aan op de doorstroomthema's van instellingen? • Zijn er regelmatig terugkerende thema's of is er juist weinig overlap tussen plannen, en wat betekent dit voor de samenhang? • Zijn er verschillen in ambities tussen RAP-projecten en VABOK-projecten, en hoe hangen deze samen met regiokenmerken?
Input	• Hoe en met wie zijn de plannen tot stand gekomen bij RAP en VABOK? • Welke financiële, organisatorische en personele middelen zijn ingezet per regeling? • In hoeverre zijn randvoorwaarden zoals partnerschapsvereisten, sectorcriteria en uitvalnormen richtinggevend geweest? • Op welke kennisbronnen en welk onderzoek is de keuze voor interventies gebaseerd (evidence-informed)?
Activiteiten	• Welke concrete maatregelen en interventies zijn uitgevoerd binnen RAP en VABOK? • Hoe sluiten de activiteiten aan op vooraf geformuleerde doelen en probleemanalyses? • Welke partijen werken samen in deze activiteiten, en wat zien zij als cruciale randvoorwaarden voor succes? • Wat maakt dat samenwerking wel of juist niet tot stand komt? • Zijn er belemmeringen vanuit regelgeving, financiering of andere externe factoren? • Hoe wordt kennisuitwisseling georganiseerd binnen RAP (feedbacksessies) en binnen VABOK?
Output	• Welke samenwerkingsstructuren, opleidingsroutes, curriculumaanpassingen en projecten zijn er gerealiseerd per regeling? • Zijn outputs gedocumenteerd, gedeeld en benut door andere regio's of instellingen? • Welke verschillen zijn zichtbaar tussen typen output van RAP en VABOK, en hoe hangen deze samen met hun looptijd en scope?
Outcome	• In hoeverre heeft RAP geleid tot structurele doorstroomverbetering en duurzame samenwerking vo/mbo – hbo/wo? • In hoeverre heeft VABOK bijgedragen aan betere aansluiting binnen de beroepskolom en vermindering van uitval/switch? • Zijn er verschillen tussen beoogde en gerealiseerde effecten per regeling? • Zijn er overige, onvoorziene effecten bij de uitvoering van RAP en VABOK?

Onderdeel beleidsmodel	Onderzoeksvragen
Impact	• Welke bredere maatschappelijke effecten zijn er waarneembaar, zoals verbeterde onderwijskwaliteit, inclusie en voldoende instroom van professionals in tekortsectoren? • In hoeverre zijn de geleerde lessen en structuren verankerd voor blijvend effect? • Welke interne belemmeringen (werkdruk, personeelskrapte) en externe belemmeringen (demografie, prestatiedruk, leeftijd studiekiezers) hebben invloed op de borging van resultaten?
Contextuele factoren	• Hoe beïnvloeden regionale verschillen (krimpregio's versus groeiregio's), sectorale variatie en externe trends de uitvoering en effecten? • Welke interne organisatorische factoren hebben succes of falen beïnvloed? • Spelen parallelle programma's en beleidsinterventies een rol in de resultaten, en hoe?
Doeltreffendheid	• Hoe verhouden de bereikte outcomes zich tot de geformuleerde doelen per regeling? • Voor RAP: zijn de doelstellingen van de regionale ambitieplannen behaald? Wanneer wel, waarom niet? • Voor VABOK: in hoeverre zijn vroege effecten zichtbaar en op koers richting beoogde resultaten?
Doelmatigheid	• Hoe efficiënt zijn de ingezette middelen omgezet in outputs? • Voor RAP: is de lumpsum doelmatig besteed en zijn instellingen binnen kaders gebleven? • Voor VABOK: is de subsidie-inzet efficiënt benut, welke belemmeringen waren er bij aanvraag/inzet, en waarom besluiten instellingen wel/geen middelen aan te vragen? • Welke verbeteringen zijn er mogelijk in de regeling om doelmatigheid te vergroten?

Bijlage 2. Betrokken onderwijs instellingen

We spraken één of meerdere medewerkers van de volgende onderwijsinstellingen:

- Aeres
- Albeda
- Amsterdamse Hogeschool voor de Kunst
- Avans
- Beekdallyceum
- Corlaercollege
- De Haagse Hogeschool
- Firda
- Fontys
- HAN
- Hanzehogeschool
- Het Element
- Het Hooghuis
- Hogeschool Utrecht
- Hogeschool Rotterdam
- Innerwaard
- Iselinge
- Johan de Wit scholengemeenschap
- Koning Willem I College
- MBO Amersfoort
- NHL Stenden
- NOVA college
- Nuenenscollege
- Onderwijsgroep Midden-Friesland
- Paraatscholen
- Radboud Universiteit
- ROC Gilde Opleidingen
- ROC Graafschap College
- ROC Nova College
- ROC Mondriaan
- ROC van Amsterdam
- ROC Summa College
- Saxion
- Scalda
- Technasium
- TU Delft
- Windesheim
- Zuyd Hogeschool

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 B.V.

Van Deventerlaan 31-51, 3528 AG UTRECHT
Postbus 8039, 3503 RA UTRECHT
030 2 916 916
www.berenschot.nl