



Centraal Planbureau

CPB Achtergronddocument | 29 april 2015

Evaluatie van de Lerarenbeurs: Aanvragers, Deelname en Afronding

Behoort bij CPB Discussion Paper 305

Suzanne Heijnen
Marc van der Steeg
Tahnee Ooms

CPB Achtergronddocument

Evaluatie van de Lerarenbeurs: Aanvragers, Deelname en Afronding

Suzanne Heijnen, Marc van der Steeg en Tahnee Ooms

Inhoud

1	Samenvatting—5
2	Inleiding—10
3	Professionalisering van leraren in Nederland—11
3.1	Zorgen—11
3.2	Beleid—12
4	De lerarenbeurs—13
5	Databronnen—15
6	Trends—17
6.1	Aanvragen—17
6.2	Financiën—23
7	Aanvragerskenmerken—23
7.1	Leraren—24
7.2	Scholen—28
8	Discussion Paper: Effecten op hoger-onderwijsdeelname en -afrondding—31
8.1	Onderzoeksaanpak—32
8.2	Onderzoeksgroep—33
8.3	Resultaten—35
8.3.1	Effecten op hoger-onderwijsdeelname—35
8.3.2	Effecten op afronden hoger-onderwijsopleiding—35
8.3.3	Effecten op behoud in onderwijs—36
8.3.4	Effecten naar subgroepen—36
8.3.5	Verdringing van andere bronnen van financiering—37
8.3.6	Inschatting effecten voor latere cohorten op basis van “stated preferences”—39
9	Hoger-onderwijsdeelname en -afrondding tranche 1-7—42
9.1	Beschrijvende analyses—43
9.2	Verklarende analyses—47
9.2.1	Verklarende analyses op basis van administratieve data—47
9.2.2	Verklarende analyses op basis van enquêteresultaten—54
10	Literatuurlijst—56

1 Samenvatting

De lerarenbeurs is in 2008 ingesteld voor bestaande leraren om een bachelor- of masteropleiding te volgen. Het doel van de lerarenbeurs is de kwaliteit van het onderwijs te verhogen - het draagt bij aan een 'leven lang leren'- en het beroep aantrekkelijker te maken. Leraren uit het primair en voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs en leraren uit het speciaal onderwijs mogen er gebruik van maken. Bestaande leraren kunnen een bachelor- of masteropleiding volgen die verdiepend of verbredend is. Leraren krijgen de beurs voor inschrijfkosten, reiskosten en studiemateriaal. Scholen ontvangen compensatie voor het regelen van een vervanger tijdens het studieverlof. Er zijn regels voor het te behalen aantal studiepunten. Als de leraar hier niet aan voldoet, moet de beurs (gedeeltelijk) worden terugbetaald.

De vragen die in dit document worden beantwoord zijn:

- Leidt de lerarenbeurs tot meer hoger-onderwijsdeelname, meer afronding van hoger-onderwijsopleidingen, en meer behoud in het onderwijs?
- Welke trends zien we in aanvragen voor de lerarenbeurs en de uitgaven?
- Wie vragen een lerarenbeurs aan en hoe verhouden de aanvragers- en schoolkenmerken van de aanvragers zich tot die van de gemiddelde lerarenpopulatie?
- Hoe staat het met deelname aan en afronding van hoger-onderwijsopleidingen onder degenen die een beurs hebben gekregen in de opeenvolgende aanvraagrondes?
- Wat zijn voorspellende factoren (aanvraag- en docentkenmerken) voor de kans op deelname en afronding van een hoger-onderwijsopleiding?

Dit document biedt geen zicht op mogelijk andere effecten van de lerarenbeurs, zoals op de carrières van leraren, op de kwaliteit van leraren, op leerlingprestaties, op de professionele cultuur binnen scholen, op de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en op de werktevredenheid van leraren. Dergelijke effecten zijn overigens niet gemakkelijk overtuigend aan te tonen.

Effecten lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname en -afronding en behoud in onderwijs

Dit document dient als achtergrond bij het CPB Discussion Paper 'The effect of schooling vouchers on higher education participation and completion by teachers' en bevat een beknopte samenvatting hiervan (Van der Steeg en Van Elk, 2015). De effecten van de lerarenbeurs zijn geschat door een discontinuïteit te benutten in de toekenning van beurzen. De kans om (ooit) een lerarenbeurs te krijgen is discontinu omdat het budget voor de lerarenbeurs is gemaximeerd. De beurzen zijn toegekend op volgorde van binnenkomst. Rondom het moment waarop het budget uitgeput raakte, zijn in principe gelijke kandidaten de ene keer wel en de andere keer niet in aanmerking gekomen voor een beurs. Vergelijking van de uitkomsten voor kandidaten geeft vervolgens een effectmeting.

De lerarenbeurs verhoogt de kans op deelname aan het hoger onderwijs met 10 tot 20 procentpunt. De kans op afronding stijgt met eenzelfde percentage. De kans op afronding (54 procent) is lager dan de kans op deelname (77 procent) bij de groep zonder beurs, en daarom is het relatieve effect op afronding (17-42 procent stijging) sterker dan dat op deelname (12-29 procent). De lerarenbeurs is voor het leeuwendeel – 80 tot 90 procentpunt – een substituut voor reeds bestaande financiering uit reguliere scholingsbudgetten van scholen en uit eigen bijdragen van docenten. Dit vormt de zogenoemde *deadweight loss*. Het (additionele) effect van de lerarenbeurs is het geringst voor studies korter dan een jaar en het grootst voor studies met een lengte van meer dan een tot en met twee jaar. Het effect op afronding voor deze laatste groep is 10 procentpunt hoger dan gemiddeld. Het effect op deelname en afronding is relatief groot voor opleidingen die nog niet gestart zijn op het moment van de beursaanvraag, namelijk 5 procentpunt hoger dan gemiddeld. De schattingsresultaten suggereren beperkte positieve effecten (gemiddeld 3 tot 5 procentpunt) van de lerarenbeurs op de kans om in het onderwijs te blijven, gemeten vier jaar na het aanvragen van de beurs. Deze effecten lijken zich te concentreren bij leraren in het voortgezet onderwijs en leraren die nog niet waren gestart met de opleiding op het moment van aanvraag.

Effecten in perspectief

De resultaten uit de vorige paragraaf zijn gebaseerd op aanvragers uit de eerste tranche. Enquêteresultaten onder leraren uit alle tranches suggereren dat het effect waarschijnlijk sterker is geworden. Deelname in de meest recente tranches is door de lerarenbeurs circa 10 procentpunt hoger ten opzichte van het effect in de eerste tranche. Dit is gebaseerd op vragen onder beursontvangers over wat ze gedaan zouden hebben als ze de beurs niet hadden ontvangen. Deze toename zou impliceren dat de lerarenbeurs in latere tranches tot circa 20-35 procentpunt hogere deelname heeft geleid. Een aanwijsbare deelverklaring voor een stijging van het effect is een afname in het aandeel beursontvangers dat al gestart was op het moment van het aanvragen van de beurs.

Trends in aanvragen

Over de periode 2008-2013 zijn in totaal ruim 46 duizend aanvragen voor een lerarenbeurs ingediend en bijna 40 duizend aanvragen toegekend. Dit komt overeen met gemiddeld 2,9 procent van de leraren die jaarlijks een lerarenbeurs aanvragen. Het aantal aanvragers van een lerarenbeurs fluctueert over de tranches met pieken in 2009 en 2013. Leraren in het primair en voortgezet onderwijs vragen absoluut (en relatief) gezien de meeste lerarenbeursen aan. De populariteit van de lerarenbeurs is over de afgelopen jaren gestegen binnen het hoger en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het aantal aanvragen in het primair onderwijs een dalende trend vertoont sinds de piek in 2009. Voor dit laatste is een belangrijke verklarende factor het in 2012 afschaffen van de mogelijkheid om een beurs aan te vragen voor korte opleidingen, waar in het primair onderwijs veel gebruik van werd gemaakt. De master Special Educational Needs is verreweg de meest gevolgde opleiding met de lerarenbeurs en wordt vooral aangevraagd in het primair en speciaal onderwijs. Het aantal aanvragen voor de master Special Educational Needs is echter fors afgenomen. In het voortgezet onderwijs volgt ruim een derde van de docenten een bachelor- of masteropleiding voor de tekortvakken.

Trends in financiën

Met de lerarenbeurs was tussen 2008 en 2013 in totaal bijna 400 miljoen euro gemoeid. Het merendeel (circa 220 miljoen euro) ging naar scholen als compensatie voor het regelen van studieverlof, het andere deel (circa 175 miljoen euro) naar leraren als compensatie voor de studiekosten. De gemiddelde kostprijs van een lerarenbeurs verdubbelde in vijf jaar tijd van ruim 6 duizend euro in 2008 naar ruim 14 duizend euro in 2013. Voor een deel komt dit door een toename van het maximale toe te kennen jaarlijkse bedrag voor studiekosten van 4200 naar 7700 euro. Een andere oorzaak is dat vanaf 2012 alleen nog maar aanvragen voor bachelor- of masteropleidingen zijn toegestaan en niet meer voor korte opleidingen.

Aanvragerskenmerken

Verschillende factoren blijken de kans op het aanvragen van een lerarenbeurs te bepalen. Die kans neemt allereerst duidelijk toe met de aanstellingsomvang. Docenten in het primair en speciaal onderwijs met een aanstellingsomvang van meer dan 0,8 fte vragen meer dan twee keer zo vaak een lerarenbeurs aan dan docenten met een aanstellingsomvang van 0-0,5 fte. Leeftijd is ook een verklarende factor voor de kans om een lerarenbeurs aan te vragen. Meer dan 3,5 procent van de docenten in de leeftijdscategorie 25-45 vraagt jaarlijks een lerarenbeurs aan, tegen slechts 1 procent van de leraren in de leeftijdscategorie 55-64 jaar. Verder vragen vrouwen wat vaker een lerarenbeurs aan dan mannen, behalve in het primair onderwijs. Docenten in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs vragen relatief minder vaak een beurs aan dan docenten in het primair en voortgezet onderwijs. Het inspectieoordeel van een school lijkt niet uit te maken voor de kans op het aanvragen van een lerarenbeurs. Docenten in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op scholen zonder leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden –relatieve sociaaleconomische achterstandsgebieden– vragen vaker een lerarenbeurs aan. Er zijn nauwelijks verschuivingen in aanvragerskenmerken te zien over de tijd, zoals leeftijdscompositie, studielast en geslacht.

Trends in deelname en afronding

We beschouwen ook deelname en afronding van bachelor- en masteropleidingen onder leraren uit opeenvolgende cohorten die een beurs toegekend hebben gekregen (tranche 1-7). Gemiddeld over de periode 2008-2013 neemt negen op de tien deel aan de opleiding waarvoor ze een beurs kregen toegewezen. De kans op deelname varieert van 97 procent in het speciaal onderwijs tot 76 procent in het hoger beroepsonderwijs (cijfers 1^e tranche). Zeven op de tien leraren die in de eerste tranche een beurs hebben toegewezen gekregen hebben deze afgerond voor eind 2013. De kans om de betreffende opleiding af te ronden loopt terug over de opvolgende tranches. Van de aanvragers uit 2011 rondde 42 procent de opleiding af voor eind 2013. Daarentegen is een groter gedeelte van de leraren uit de latere tranches nog bezig met de opleiding. Gemiddeld stopt een op de vijf leraren met de opleiding; dit cijfer is vrij constant over de jaren. Een op de tien leraren start niet met de opleiding waarvoor ze een beurs hebben ontvangen. Het aandeel niet-starters is toegenomen onder recentere tranches, wat mogelijk te maken heeft met een afname in het percentage aanvragers dat al gestart was met de opleiding voor de aanvraag van de beurs.

Voorspellende factoren voor de kans op afronding

De kans op afronding van de hoger-onderwijsopleiding is circa 8 procentpunt hoger voor vrouwen dan voor mannen, gecontroleerd voor verschillen in type opleidingen, jaar van aanvraag en andere aanvragerskenmerken. De kans op afronding hangt daarnaast sterk samen met leeftijd: 55-64 jarigen hebben een 25 procentpunt lagere kans om een hoger-onderwijsopleiding afgerond te hebben dan 15-24 jarigen. Er zijn ook verschillen tussen sectoren: leraren uit het primair onderwijs hebben relatief de hoogste kans om de opleiding af te ronden, leraren in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs de laagste kans. Andere voorspellende kenmerken voor de kans op afronding zijn het type opleiding (hoger voor masteropleidingen dan voor bacheloropleidingen) en of de leraar al begonnen was met de opleiding op het moment van de aanvraag (14 procentpunt hogere kans).

Discussie en aangrijpingspunten voor beleid

De arbeidsmarkt voor leraren binnen het voortgezet onderwijs wordt gekenmerkt door een dreigende toename van de schaarste aan (bevoegde) leraren in bètavakken (natuurkunde, scheikunde, wiskunde) en talen (Nederlands, Engels, Frans, Duits). Een van de doelen van het huidige beleid is het stimuleren van de beschikbaarheid van voldoende bevoegde leraren, en specifiek voor de zogenoemde tekortvakken. Het is aannemelijk dat de lerarenbeurs een bijdrage levert aan het verminderen van (voorspelde) schaarste in het aanbod van leraren voor de tekorten. De gemiddelde voorspelde onvervulde voltijdvraag voor de komende jaren komt uit op circa 900 FTE bachelors en 230 FTE masters per jaar (Centerdata, 2014). In 2013 werden circa 530 beurzen voor bacheloropleidingen en 400 beurzen voor masteropleidingen in de tekortvakken toegekend. Hiervan is 25 procent het effect van de lerarenbeurs. De geschatte bijdrage van de lerarenbeurs komt daarmee uit op 15 procent aan de geraamde onvervulde vraag voor de bachelors van tekortvakken en op ruim 40 procent aan de geraamde onvervulde vraag voor de masters van tekortvakken.

De vraag naar lerarenbeurzen zal mogelijk dalen. Voor wat betreft de master Special Educational Needs, de meest gevolgde opleiding met een lerarenbeurs, zien we een dalende trend. Een enquête geeft een wisselend beeld over de verwachte ontwikkeling van de vraag. De helft van de directeuren is het eens met de stelling dat de meeste docenten die een lerarenbeurs wilden aanvragen dit inmiddels hebben gedaan. Anderzijds verwacht het merendeel van de directeuren dat de vraag naar de lerarenbeurs stabiel blijft of (licht) gaat stijgen.

Aangrijpingspunt: aanvragen beurs voor al gestarte opleiding

De analyses en enquêteresultaten suggereren dat het effect van de lerarenbeurs kan worden vergroot. Ten eerste kan het effect (iets) worden vergroot door geen aanvragen meer toe te staan voor opleidingen die al zijn gestart. Deze mogelijkheid was korte tijd niet toegestaan, maar inmiddels wel weer. Een groot deel van de lerarenbeurs vormt een substituuut voor reeds bestaande financiering uit reguliere scholingsbudgetten van scholen en uit eigen bijdragen, de deadweight loss. De analyse- en enquêteresultaten wijzen uit dat de deadweight loss lager ligt bij aanvragen voor opleidingen die nog niet gestart zijn op het moment van aanvraag dan bij aanvragen voor opleidingen die reeds zijn gestart.

Aangrijpingspunt: aantal uren studieverlof

Een tweede aangrijpingspunt is het verhogen van het aantal uren studieverlof. Leraren die een bachelor- of masteropleiding volgen, gefinancierd met de lerarenbeurs, kunnen studieverlof aanvragen. De school ontvangt compensatie voor het regelen van een vervanger tijdens het studieverlof. Beperkte tijd en de combinatie van de opleiding met werk behoren tot de meest genoemde redenen door leraren om een opleiding niet te starten of niet (op tijd) af te ronden. Het gemiddelde studieverlof is toegenomen over tijd, maar het merendeel van de leraren vindt het aantal verlofuren nog steeds ontoereikend. Dit geldt in alle sectoren, maar in het bijzonder in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs. Dit zijn ook de twee sectoren waar de kans op afronding het laagst ligt. Het is daarom opmerkelijk dat in de sectorakkoorden is afgesproken om het studieverlof in het primair onderwijs te verhogen van maximaal 4 naar maximaal 8 uur per week, terwijl dit in het voortgezet onderwijs verhoogd wordt van maximaal 4 naar maximaal 6 uur. Aangezien een verhoging van het aantal uren studieverlof gepaard zal gaan met een toename in de kosten (deze kosten beslaan reeds meer dan de helft van de totale kosten van de lerarenbeurs), dient hierbij wel goed gemonitord te worden in hoeverre een dergelijke verhoging kosteneffectief is. Met andere woorden, er moet worden bezien of en in hoeverre een toename in het aantal uren studieverlof daadwerkelijk gepaard gaat met extra verlof voor leraren en hogere deelname- en afrondingspercentages.

Aangrijpingspunt: terugbetalingsvoorwaarden

Een derde aangrijpingspunt betreft de terugbetalingsvoorwaarden van de lerarenbeurs. Voor de aanvragers tot 2013-14 geldt dat de leraar binnen drie jaar het aantal studiepunten moet behalen waarvoor hij de beurs toegewezen heeft gekregen, anders moet de beurs worden terugbetaald. Ook geldt voor deze aanvragers dat de beurs moet worden terugbetaald als de leraar binnen een jaar na afronding het bekostigde onderwijs verlaat. Voor aanvragers vanaf 2013-14 geldt dat minimaal 15 ECTS per jaar moeten zijn behaald, anders moet de beurs voor dat jaar worden terugbetaald. Gemiddeld negentig procent van de beursontvangers die de enquête hebben ingevuld geeft aan dat er een stimulerende werking uitgaat van de terugbetalingsvoorwaarden van de lerarenbeurs op de kans om de opleiding af te ronden, waarvan circa de helft een belangrijke stimulans. Het lijkt erop dat er vanaf 2013-14 wel sprake is van enige versoepeling in de terugbetalingsvoorwaarden.¹ Het is immers niet meer nodig om het volledige aantal punten te halen waarvoor de beurs is toegewezen. Ook de voorwaarde om minimaal een jaar na afronding nog in het bekostigde onderwijs te werken is verdwenen. Deze doorgevoerde versoepeling van de terugbetalingsvoorwaarden lijkt gepaard gegaan met een verminderde ervaren stimulans. Dit lijkt daarmee niet bevorderlijk voor de effecten van de beurs op de kans op afronding.

¹ Zie <https://duo.nl/particulieren/leraar/de-lerarenbeurs/aangevraagd-voor-2013-2014.asp> en <https://duo.nl/particulieren/leraar/de-lerarenbeurs/hoe-de-lerarenbeurs-werkt.asp>.

2 Inleiding

De lerarenbeurs is in 2008 ingesteld voor bestaande leraren om een bachelor- of masteropleiding te volgen. Het doel van de lerarenbeurs is de kwaliteit van het onderwijs te verhogen - het draagt bij aan een 'leven lang leren'- en het beroep aantrekkelijker te maken. Leraren uit het primair en voortgezet onderwijs, middelbaar en hoger beroepsonderwijs en leraren uit het speciaal onderwijs mogen er gebruik van maken. Bestaande leraren kunnen een opleiding volgen die vakverdiepend of -verbredend is. Een tweedegraads docent Nederlands kan bijvoorbeeld een vakverdiepende eerstegraads masteropleiding Nederlands of een vakverbredende tweedegraads bacheloropleiding Engels volgen. Leraren krijgen de beurs voor inschrijfkosten, reiskosten en studiemateriaal. Scholen ontvangen compensatie voor het regelen van een vervanger tijdens het studieverlof. Een grote groep leraren heeft ondertussen gebruik gemaakt van de regeling: tussen 2008 en 2013 ontvingen bijna 40.000 leraren een lerarenbeurs in zeven rondes.² In dit CPB Achtergronddocument laten wij zien wie de lerarenbeurs aanvraagt en geven wij inzicht in afronding en deelname over de periode 2008-2014.

Dit document dient als achtergrond bij het CPB Discussion Paper 'The effect of schooling vouchers on higher education participation and completion by teachers' (hierna: Discussion Paper). Deze Discussion Paper presenteert de wetenschappelijke evaluatie van de lerarenbeurs in termen van effecten op deelname en afronding van opleidingen door leraren en effecten op de kans om in het onderwijs te blijven. Om deze effecten te bepalen, benut het Discussion Paper een bijzondere situatie in de eerste aanvraagronde van de lerarenbeurs. In het eerste jaar van de lerarenbeurs was het budget vooraf bepaald op 18 miljoen euro. Het aantal aanvragen was veel hoger dan dat het budget toereikend was. Hierdoor ontvingen slechts twee van de drie aanvragers de beurs ook daadwerkelijk. Toewijzing van de beurs gebeurde op basis van aanvraagdatum: deze werd toegekend aan diegenen die zich het eerst aanmeldden - mits de aanvraag aan de voorwaarden voldeed. De budgetbeperking in het eerste jaar van de lerarenbeurs creëert daarom een discontinuïteit in de kans op het krijgen van een beurs. Het Discussion Paper benut deze discontinuïteit om de effecten van de lerarenbeurs op onderwijsdeelname en -afronding te bepalen. Dit achtergronddocument bevat een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van het Discussion Paper.

Andere vragen die in dit document aan de orde komen zijn:

- Welke trends zien we in aanvragen voor de lerarenbeurs?
- Wie vragen een lerarenbeurs aan en hoe verhouden de aanvragers- en schoolkenmerken van de aanvragers zich tot die van de gemiddelde lerarenpopulatie?
- Hoe staat het met deelname aan en afronding van hoger-onderwijsopleidingen onder degenen die een beurs hebben gekregen in de opeenvolgende aanvraagrondes?

² In 2009 zijn er twee rondes geweest.

- Wat zijn voorspellende factoren (aanvraag- en docentkenmerken) voor de kans op deelname en afronding van een hoger-onderwijsopleiding?

Het Discussion Paper en dit achtergronddocument bieden zicht op de effecten van de lerarenbeurs op de kans op deelname en afronding en op de kans om in het onderwijs te blijven werken. Deze studies bieden geen zicht op mogelijke andere effecten van de lerarenbeurs. Te denken valt aan effecten op de carrières van leraren, op de kwaliteit van leraren (vaardigheden en kennis), op de leerprestaties van leerlingen, op de professionele cultuur binnen scholen, op de aantrekkelijkheid van het lerarenberoep en op de werktevredenheid van leraren. Dergelijke effecten zijn overigens niet gemakkelijk om overtuigend aan te tonen.

Het achtergronddocument ziet er als volgt uit. Hoofdstuk 3 schetst de huidige situatie in Nederland met betrekking tot de professionalisering van leraren. Hoofdstuk 4 beschrijft wat de lerarenbeurs is en hoe deze regelgeving veranderd is. Hoofdstuk 5 zet uiteen welke databronnen voor dit document gebruikt zijn. Hoofdstuk 6 geeft vervolgens een macroperspectief op de trends in aanvragen. We kijken naar de ontwikkeling van budgetten, de aantallen aanvragers per ronde en per onderwijssector en het type opleiding per ronde. Hoofdstuk 7 bekijkt op een microniveau wie de beurs aanvragen en hoe de kenmerken van de aanvragers verschillen per ronde. We geven inzicht in oververtegenwoordigde en ondervertegenwoordigde groepen in termen van aanvragerskenmerken (leeftijd, sector, deeltijdfactor, geslacht en regio) en schoolkenmerken (omvang, schoolcompositie en Inspectieoordeel). Hoofdstuk 8 bespreekt de belangrijkste resultaten uit het Discussion Paper. In Hoofdstuk 9 beschouwen we de kans op hoger-onderwijsdeelname en de kans op afronding voor opeenvolgende cohorten ontvangers van een lerarenbeurs; ook brengen we de voorspellende aanvraag- en docentkenmerken in kaart.

3 Professionalisering van leraren in Nederland

3.1 Zorgen

De professionalisering van het lerarencorps staat hoog op de beleidsagenda. Dit komt voort uit zorgen over lerarenkwaliteit die zijn geuit door beleidsmakers, de Onderwijsinspectie, schoolleiders en leraren zelf.

Bevindingen uit het TALIS (Teaching and Learning International Survey) onderzoek laten zien dat 70 procent van de ondervraagde Nederlandse leraren van mening is dat de kwaliteit van het Nederlandse onderwijs in Nederland onder druk staat door een tekort aan bevoegde leraren (OECD, 2014). PISA-resultaten wijzen uit dat de professionalisering van met name wiskundedocenten achterblijft in vergelijking met andere OESO-landen (Kordes et al., 2013).

Berndsen en Van Leenen (2013) vinden dat gemiddeld 17 procent van alle lessen in het voortgezet onderwijs (VO) worden gegeven door onbevoegde leraren of leraren met een lesbevoegdheid in een ander vak. Ook vinden zij dat het percentage onbevoegd gegeven lessen hoger is in tekortvakken en in stedelijke gebieden. In het VO, middelbaar beroepsonderwijs (MBO) en in het speciaal onderwijs (SPO) heeft twee derde tot driekwart van de leraren moeite met differentiatie (het aanpassen aan verschillende niveaus van leerlingen binnen lessen), in het PO heeft 40-50 procent van de leraren hier moeite mee (Inspectie van het Onderwijs, 2014).

Resultaten uit het TALIS-onderzoek laten zien dat deelname aan activiteiten voor ontwikkeling van Nederlandse leraren hoger ligt dan gemiddeld, terwijl de intensiteit van deze activiteiten uitgedrukt in aantal dagen lager is dan gemiddeld (OECD, 2014). Deelname van leraren aan bevoegdheidsprogramma's (bijvoorbeeld een 'degree program') is relatief laag vergeleken met deelname aan korte cursussen of workshops in landen die meedoen aan het TALIS-onderzoek (18 versus 71 procent van de leraren in de laatste 12 maanden). Dit staat haaks op de mening van leraren dat deze intensievere en langere ontwikkelingstrajecten de meer effectieve professionele ontwikkelingsactiviteiten zijn (Inspectie van het Onderwijs, 2012).

Leraren noemen verschillende redenen die hun professionalisering in de praktijk bemoeilijken. Tussen de 60 en 70 procent van de leraren noemt te druk zijn met alledaagse werkzaamheden als voornaamste reden om niet aan professionalisering te doen. Andere redenen zijn roostertechnische complicaties (34-46 procent), familie en gezin (16-32 procent), weinig medewerking vanuit de school (17-26 procent) of leidinggevende (14-23 procent), te hoge kosten (15-25 procent) en geen stimulans vanuit de leidinggevendenden (14-23 procent) (Berndsen et al., 2014).

De Onderwijsinspectie vindt dat de activiteiten in het primair onderwijs (PO) voor professionalisering van leraren vaak teamactiviteiten zijn. Dit veroorzaakt een tekort aan activiteiten gericht op de individuele behoeften van de leraar (Inspectie van het Onderwijs, 2013). In een recentere publicatie concludeert de Onderwijsinspectie dat niet alle leraren de ruimte voor professionalisering benutten, in het bijzonder de zwakste leraren. Hoge werkdruk en beperkingen vanuit de school om tijd vrij te maken zijn de meest genoemde belemmeringen voor de professionalisering van leraren (Inspectie van het Onderwijs, 2014). Ook concludeert de Inspectie dat de activiteiten die leraren ondernemen vaak te weinig focus hebben en zich niet richten op specifieke doelen om onderwijsprestaties te verbeteren.

3.2 Beleid

Het meest recente beleidsprogramma van het ministerie van OCW is de *Lerarenagenda 2013-2020*. Deze agenda is ontwikkeld in samenwerking met leraren, schoolleiders, opleiders en bestuurder en bevat zeven agendapunten waarvoor speciale doelen en beleidsmaatregelen

zijn geformuleerd.³ Een van de doelen is om het aandeel leraren met een masterdiploma in 2020 te laten toenemen tot 50 procent in het VO en tot 30 procent in het PO. Het huidige aandeel is respectievelijk 37 en 20 procent⁴. Dit doel maakt geen onderscheid tussen academische masters en hbo-masters. Een ander doel is echter ook om het aandeel academische masters in de bovenbouw van het VO te laten toenemen van 60 naar 80-85 procent in 2020. Het aandeel onbevoegde leraren moet daardoor geleidelijk van 17 procent in 2011 verdwijnen tot 2020.

Een van de belangrijkste instrumenten om deze doelstelling van meer masters en minder onbevoegde leraren te bewerkstelligen is de lerarenbeurs. Het idee voor de lerarenbeurs is voor het eerst naar voren gekomen in het advies *Leerkracht!* uitgevoerd door de Commissie Leraren. Het achterliggende idee was het kwalitatief en kwantitatief tekort aan leraren aan te pakken en de sturingsfocus bij de leraar zelf te leggen (Commissie Leraren, 2007). De lerarenbeurs is deel van het actieplan *Leerkracht van Nederland*, dat later is overgegaan in het actieplan *Leraar 2020*. Sinds de invoering van de lerarenbeurs zijn de budgetten elk jaar verhoogd. Andere beleidsmaatregelen die bijdragen aan deze doelen zijn alternatieve en flexibelere routes voor getalenteerde afgestudeerde masters. Deze maatregelen zijn onderdeel van de *Impuls Leraren Tekortvakken*, waaraan het ministerie in totaal tussen 2013 en 2016 100 miljoen euro uit geeft.

4 De lerarenbeurs

De Lerarenbeurs heeft als doel de professionele ontwikkeling van leraren te bevorderen, de inzetbaarheid van leraren te vergroten en het beroep van leraar aantrekkelijker te maken. Sinds de invoering in 2008 hebben in totaal bijna 40.000 leraren gebruik gemaakt van de lerarenbeurs gedurende 7 tranches. Per tranche maakt gemiddeld 2,9 procent van alle docenten gebruik van de lerarenbeurs. De beurs kan gezien worden als een voucher voor de scholing van leraren en is beschikbaar voor docenten in het primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO), speciaal onderwijs (SPO), middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger beroepsonderwijs (hbo).

Docenten mogen één keer in hun loopbaan gebruik maken van de lerarenbeurs voor het volgen van een bachelor- of masteropleiding.⁵ Er bestaat een onderscheid tussen drie soorten opleidingen: pedagogisch/didactisch, vakinhoudelijk of management/facilitair. Deze bieden overlap met lopende beleidsinitiatieven uitgevoerd door OCW. Opleidingen gericht op pedagogische/didactische vaardigheden passen onder de beleidsimpuls *Passend Onderwijs* die met name plaatsvindt binnen het PO en SPO. De master Special Educational Needs (SEN) is een goed voorbeeld hiervan en is tevens de meest gevolgde master binnen de

³ Dit zijn: betere studenten aan lerarenopleidingen; betere lerarenopleidingen; aantrekkelijke en flexibele leerroutes; een goed begin voor startende leraren; scholen als lerende organisaties; alle leraren bekwaam en bevoegd; en een sterke beroepsorganisatie.

⁴ Zie http://www.trendsminocw.nl/vervolg.php?h_id=5&s_id=29&v_id=60&d_id=38&titel=Master/academici.

⁵ Bachelor- of master opleidingen moeten geregistreerd staan bij het CROHO (Centraal Register Opleidingen Hoger Onderwijs).

lerarenbeurs. De vakinhoudelijke opleidingen kunnen zowel vakverdiepend als vakverbredend zijn en worden met name gevolgd in het VO. Dit past binnen het huidige beleidsinitiatief *Impuls Leraren Tekortvakken*.

Regelgeving

Belangrijke voorwaarden om in aanmerking te komen voor de lerarenbeurs zijn:

- De leraar moet een onderwijsbevoegdheid hebben of minimaal een bachelordiploma als leraar in het hbo.
- De leraar moet minimaal 20 procent van zijn werktijd besteden aan lestaken.
- Het ministerie van OCW of EZ moet de onderwijsinstelling (werkgever van de leraar) bekostigen (publiek bekostigd).
- De leraar moet (op enig moment) 12 maanden werkzaam zijn geweest bij een bekostigde onderwijsinstelling om de beurs te mogen aanvragen.
- Leraren mogen de lerarenbeurs in de onderwijsloopbaan maar één keer aanvragen voor een bachelor- of masteropleiding, met uitzondering van leraren die de beurs eerder voor een korte opleiding hebben gebruikt.
- De leraar moet binnen drie jaar het aantal studiepunten behalen waarvoor hij de beurs toegewezen heeft gekregen, anders moet de leraar de beurs terugbetalen.

Wijzigingen regelgeving

De voorwaarden om gebruik te maken van de lerarenbeurs zijn in de loop van tijd veranderd. Vanaf 2011 zijn er enkele belangrijke veranderingen doorgevoerd die invloed hebben gehad op het aantal aanvragen en het type aanvragers.

Vanaf tranche 5 (2011) mogen leraren de beurs niet meer aanvragen als ze reeds zijn begonnen met een opleiding. Vanaf tranche 6 (2012) kunnen docenten die een korte opleiding willen volgen de lerarenbeurs niet meer aanvragen en mogen leraren met een flexibel contract en invalkrachten juist wel gebruikmaken van de lerarenbeurs. In tranche 7 (2013) mogen ook ambulant begeleiders een beroep doen op de lerarenbeurs en mag de leraar wederom reeds begonnen zijn met de opleiding.

Uit het bovenstaande blijkt dat er sinds 2012 zijn nieuwe doelgroepen zijn die de lerarenbeurs mogen aanvragen, zoals ambulant begeleiders en invalkrachten. Het aantal aanvragers behorende tot deze doelgroepen is vooralsnog gering ten opzichte van het totaal aantal aanvragers. Er is daarom geen reden om aan te nemen dat wijzigingen rondom het verbreden van de doelgroep invloed uitoefent op het macrobeeld dat ontstaat bij het vergelijken van aanvragerskenmerken (Hoofdstuk 6).

Kosten

De lerarenbeurs kan in totaal per aanvraag maximaal 30.000 euro bedragen, waarbij een deel van de subsidie wordt uitgekeerd aan leraren en een gedeelte aan scholen. Het gedeelte van de beurs dat naar de docent gaat bedraagt maximaal 7000 euro per jaar voor inschrijfkosten (vóór 2011 3500 euro) en maximaal 700 euro per jaar voor reiskosten en studiemateriaal. Het andere deel van het budget gaat naar de scholen om compensatie te

regelen tijdens studieverlof. Deze compensatie mag maximaal 160 uur per jaar bedragen (een halve dag per week) voor een volledige aanstelling. De totaalbedragen kunnen verschillen per sector. Speciale groepen, zoals ambulant begeleiders en flexibele krachten, ontvangen geen subsidie voor studieverlof. In het PO gaat het om een maximaal bedrag van 5200 euro en in het VO om maximaal 6700 euro per jaar. Meer dan de helft van de uitgekeerde bedragen vanuit de lerarenbeurs gaat naar de scholen. In Hoofdstuk 6 gaan we nader in op trends in financiën.

5 Databronnen

Voor het onderzoek zijn verschillende databronnen gebruikt (zie Tabel 5.1, ABL, CRIHO en MIRROR), afkomstig van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) en OCW (kerncijfers).

ABL bevat informatie over de aanvragen en enkele relevante aanvragerskenmerken. Het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs (CRIHO) registreert alle inschrijvingen voor bekostigd onderwijs aan hogescholen en universiteiten. Het resultaat van de inschrijving (diploma) is in deze database vermeld. Voor gegevens over de totale lerarenpopulatie maken we gebruik van kerncijfers van OCW en de Formatiebestanden Onderwijspersoneel (MIRROR). De formatiebestanden bieden zicht op of een betreffende docent in het onderwijs werkzaam is, en op de betrekkingsomvang en het salaris.

Kenmerken van scholen komen uit meerdere bestanden. Gegevens van de schoolkenmerken behorende bij het Aanvragersbestand van DUO zijn terug te vinden in het Schoolkenmerkenbestand. Hetzelfde geldt voor schoolkenmerken behorende tot MIRROR, welke we verkregen door een koppeling met het Schoolleerlingenbestand. Beide koppelingen vinden plaats op BRIN-nummer. Het is hierbij niet mogelijk om verdere koppelingen te maken met het een eventuele vestigings-BRIN. Deze handelingen bieden inzicht in het aantal leerlingen/schoolgrootte, aantal armoedeprobleemcumulatiegebieden-leerlingen en het aantal gewichtenleerlingen.

Bovenop het bovengenoemde, maakt een extra koppeling het mogelijk om deze gegevens te linken aan het inspectieoordeel. Het gaat hier om de inspectieoordelen in het primair onderwijs (PO) en voortgezet onderwijs (VO) over de jaren 2009-2013. De gebruikte variabelen zijn gebaseerd op eigen berekeningen of de school *ooit zeer zwak* of *ooit zwak* of *zeer zwak* is geweest gedurende de periode 2009-2013.

In Hoofdstuk 8 en 9 is gebruik gemaakt van de koppeling tussen het ABL-bestand met de DUO-gegevens over hoger onderwijs (CRIHO). DUO heeft persoonlijke identifiers geleverd op basis waarvan we de koppeling met het ABL-bestand konden maken. Hierdoor konden we voor de aanvragers van de lerarenbeurs gegevens over deelname aan en afronding van de opleiding die met de lerarenbeurs gefinancierd is toevoegen.

Tabel 5.1: Gebruikte bronnen

Naam bestand	Bron	Benutte gegevens	Periode	Hoofdstuk
ABL Aanvragersbestand	DUO	Aantallen per tranche met aanvragerskenmerken en kenmerken van de aanvraag. Gegevens beschikbaar per sector, aanstellingsomvang, leeftijd, geslacht etc.	Tranche 1-8	6,7,8,9
CRIHO / 1 cijfer HO	DUO	Gegevens over inschrijvingen, opleidingen en behaalde diploma's.	Tranche 1-8	8,9
MIRROR	DUO	Gegevens op jaarbasis betreffende het onderwijzend personeel per sector. Sector, aanstellingsomvang, leeftijd, geslacht, RPA-gebied etc.	2008-2012	6,7, 8
Schoolkenmerken	DUO	RPA-gebied, Randstad	2008-2012	7
Schoolleerlingenbestand	DUO	Aantal leerlingen, aantal apcg-leerlingen (vo), aantal gewichtenleerlingen (po).	2008-2012	7
Inspectieoordelen PO en VO	Inspectie	Oordeel zwak, zeer zwak of basisarrangement	2009-2013	7
DUO datasheets aanvragers tranche 1-7	DUO	Gegevens aantallen per tranche, budget, toegekende en afgewezen aanvragen.	Tranche 1-7	6,7
Kerncijfers OCW	OCW	Gegevens over totale aantallen leerkrachten per sector	2008-2013	6,7
Maandrapportage Lerarenbeurs & Zij-instroom	DUO	Gegevens over toegekende subsidie	Tranche 1-7	6

6 Trends

Over de periode 2008-2013 zijn in totaal ruim 46 duizend aanvragen voor een lerarenbeurs ingediend en bijna 40 duizend aanvragen toegekend. Dit komt overeen met gemiddeld 2,9 procent van de leraren die jaarlijks een lerarenbeurs aanvragen. Het aantal aanvragers van een lerarenbeurs fluctueert over de tranches met pieken in 2009 en 2013. Leraren in het primair en voortgezet onderwijs vragen absoluut (en relatief) gezien de meeste lerarenbeursen aan. De populariteit van de lerarenbeurs is over de afgelopen jaren gestegen binnen het hoger en het middelbaar beroepsonderwijs, terwijl het aantal aanvragen in het primair onderwijs een dalende trend vertoont sinds de piek in 2009. Voor dit laatste is een belangrijke verklarende factor het in 2012 afschaffen van de mogelijkheid om een beurs aan te vragen voor korte opleidingen, waar in het primair onderwijs veel gebruik van werd gemaakt. De master Special Educational Needs is verreweg de meest gevolgde opleiding met de lerarenbeurs en wordt vooral aangevraagd in het primair en speciaal onderwijs. Het aantal aanvragen voor de master Special Educational Needs is echter fors afgenomen. In het voortgezet onderwijs volgt ruim een derde van de docenten een bachelor- of masteropleiding voor de tekortvakken.

Met de lerarenbeurs was tussen 2008 en 2013 in totaal bijna 400 miljoen euro gemoeid. Het merendeel (circa 220 miljoen euro) ging naar scholen als compensatie voor het regelen van studieverlof, het andere deel (circa 175 miljoen euro) naar leraren als compensatie voor de studiekosten. De gemiddelde kostprijs van een lerarenbeurs verdubbelde in vijf jaar tijd van ruim 6 duizend euro in 2008 naar ruim 14 duizend euro in 2013. Voor een deel komt dit door een toename van het maximale toe te kennen jaarlijkse bedrag voor studiekosten van 4200 naar 7700 euro. Een andere oorzaak is dat vanaf 2012 alleen nog maar aanvragen voor bachelor- of masteropleidingen zijn toegestaan en niet meer voor korte opleidingen.

6.1 Aanvragen

Aantal aanvragers van de lerarenbeurs naar sector

Over de acht tranches (2008-2014) zijn duidelijke schommelingen te zien in het totaal aantal aanvragen (Figuur 6.1).⁶ Enkele opvallende trends veroorzaken wijzigingen in de aanvraagvoorwaarden en het moment van aanvraag. Allereerst, in 2009 vonden er twee tranches (2 en 3) plaats, wat de stijging in dit jaar verklaart.⁷ Vervolgens is er een forse daling in 2012, grotendeels veroorzaakt door het afschaffen van korte cursussen.⁸ Deze daling is te zien in alle sectoren behalve in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Hierop volgt

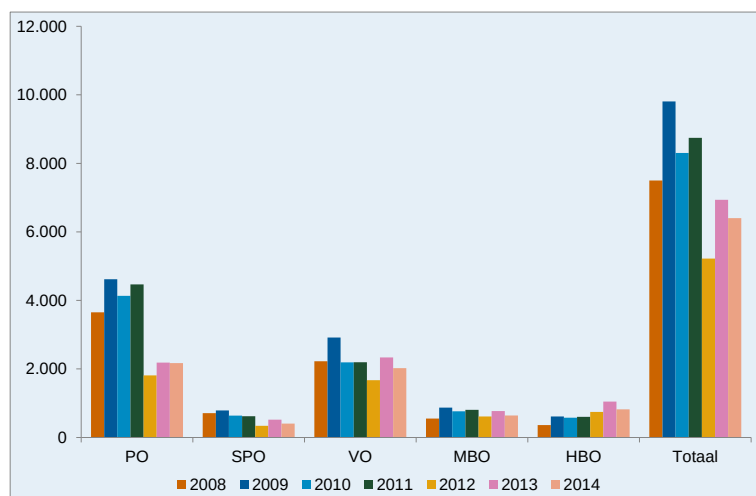
⁶ De trends gepresenteerd in paragraaf 6.1 zijn gebaseerd op het Aanvragersbestand DUO. Hiermee is het mogelijk een extra uitsplitsing te maken voor het hbo. Hierbij maken we geen onderscheid of de aanvraag compleet is of de docent daadwerkelijk is gestart met de opleiding.

⁷ Gedurende 2009 zijn in absolute getallen de meeste aanvragen gedaan maar verspreid over twee rondes. Dit is tevens het enige jaar waarin dit is voorgevallen.

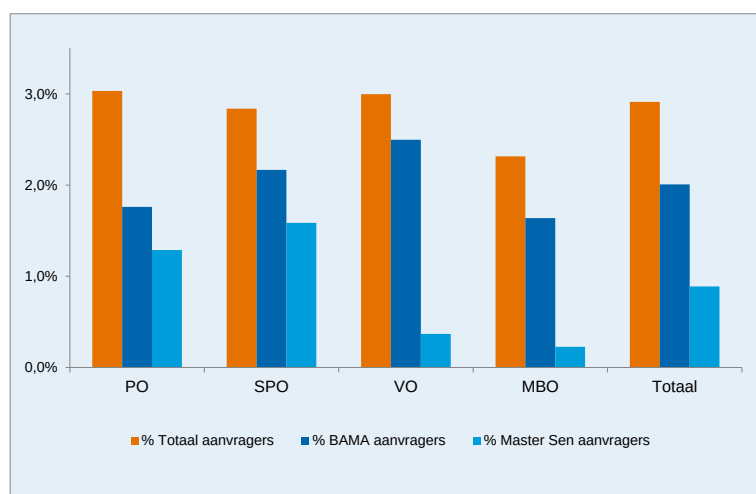
⁸ Reguliere middelen voor nascholing en middelen die scholen krijgen op grond van het Regeerakkoord voor professionalisering kunnen korte opleidingen nog wel financieren. Dit onderscheid is ingevoerd om een duidelijkere scheiding aan te brengen tussen middelen beschikbaar voor het behalen van hogere kwalificaties (zoals de lerarenbeurs) en reguliere middelen voor bekwaamheidsonderhoud en -ontwikkeling (zoals korte cursussen). Bron: Nota Werken in het Onderwijs (2012) en OCW (2012), Actieplan Leraar 2020 – een krachtig beroep!.

een stijging in 2013 (tranche 7) en een afname in 2014 (tranche 8). De veranderingen in aanvraagvoorwaardes lijken deze laatste twee trends niet direct te verklaren.⁹

Figuur 6.1 Totaal aanvragen 2008-2014



Figuur 6.2 Procentueel aantal aanvragers 2008-2013



Figuur 6.2 laat zien dat in totaal over alle tranches en opleidingen gemiddeld 2,9 procent van de lerarenpopulatie een lerarenbeurs aanvraagt. Voor bachelor- en masteropleidingen is dit gemiddeld 1,9 procent.¹⁰ Over de periode 2008-2013 hebben in totaal ongeveer 40.000 docenten gebruik gemaakt van de lerarenbeurs. We hanteren deze uitsplitsing omdat leraren de beurs sinds 2012 alleen nog mogen aanvragen voor bachelor- en masteropleidingen. De

⁹ Ambulant begeleiders, invalkrachten en flexibele medewerkers mogen vanaf tranche 6 ook een beurs aanvragen. De groep is zo gering dat dit geen invloed uitoefent op het totaalbeeld.

¹⁰ OCW levert kerngetallen op sectorniveau gecorrigeerd via een ophoogfactor en zonder dubbeltellingen met als recentste jaar 2013. Deze cijfers zijn gebruikt voor de weergave in Figuur 6.1 voor de jaren 2008-2013. De percentages liggen hierdoor licht hoger. Op hbo-niveau zijn deze cijfers niet goed vergelijkbaar en daarom niet opgenomen.

master Special Educational Needs (SEN) is de meest gevolgde opleiding met de lerarenbeurs en beelden we om deze reden ook apart uit.¹¹

Tabel 6.1 laat de absolute en relatieve verdeling van het aantal aanvragen over sectoren zien.¹² De grootste relatieve stijging in het aantal aanvragen vond plaats in het hbo, met een stijging van 5 procent in tranche 1 naar 15 procent in tranche 7, gevolgd door het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). In het primair onderwijs (PO) is het relatieve aantal aanvragers gedaald van 49 procent (tranche 1) naar 32 procent (tranche 7). In absolute aantallen doen leraren in het PO en het voortgezet onderwijs (VO) de meeste aanvragen en docenten in het speciaal onderwijs (SPO), mbo en hbo de minste (zie ook Figuur 6.1).¹³ Na het afschaffen van de korte cursussen in 2011 (tranche 5) is er een flinke daling te observeren in het PO en is het SPO in absolute zin de kleinste categorie.

Tabel 6.1 Sectorverdeling van aanvragen voor alle typen opleidingen, tranche 1-7

Tranche	1	2	3	4	5	6	7
Primair onderwijs	3652 (49%)	2017 (49%)	2600 (46%)	4134 (50%)	4467 (51%)	1812 (35%)	2183 (32%)
Speciaal onderwijs	708 (9%)	334 (8%)	456 (8%)	637 (8%)	618 (7%)	339 (7%)	518 (8%)
Voortgezet onderwijs	2225 (30%)	1229 (30%)	1688 (30%)	2192 (26%)	2195 (25%)	1672 (32%)	2335 (34%)
Middelbaar beroepsonderwijs	553 (7%)	306 (7%)	564 (10%)	764 (9%)	806 (9%)	611 (12%)	711 (10%)
Hoger beroepsonderwijs	363 (5%)	242 (6%)	371 (7%)	577 (7%)	603 (7%)	745 (14%)	1048 (15%)

Bron: DUO datasheets aanvragers tranche 1-7.

In Tabel 6.2 is de relatieve verdeling van verschillende typen bachelor- en masteropleidingen over de sectoren te zien.¹⁴ In het PO en het SPO is de master SEN verreweg de meest gevolgde opleiding met de lerarenbeurs. Ruim driekwart van deze docenten met een lerarenbeurs volgt deze master. In het PO volgen op afstand de Master Leren en Innoveren en de Master Pedagogiek.¹⁵ In het VO volgt de meerderheid bachelor- en masteropleidingen, voor een groot deel voor tekortvakken.¹⁶ In het mbo en het hbo volgen docenten het vaakst hbo-masters.

¹¹ Master SEN valt onder de bachelor- en masteropleidingen en is daarom ook inbegrepen in de percentages voor het totaal en bachelor- en masteropleidingen. Korte opleidingen, pre-masters en overige opleidingen drijven met name het verschil tussen het totaal aantal opleidingen en bachelor- en masteropleidingen.

¹² Deze tabel bevat alle aanvragen die zijn gedaan, dus ook voor korte opleidingen en aan niet-geaccrediteerde instellingen.

¹³ Het toekennen van beurzen gaat naar rato van het aantal werkzame leraren per sector. De volgende verdeelsleutel geldt hierbij: PO 50%, VO 30%, mbo 13% en hbo 7%.

¹⁴ Master SEN, de tekortvakken bachelor en master geven we als aparte groepen weer. Deze groepen zijn daarom niet inbegrepen in de cijfers voor de overige bachelor- en masteropleidingen op hbo- en wo-niveau.

¹⁵ Zie Analyse aanvraaggegevens Lerarenbeurs Zij-instroom (2013) uitgevoerd door DUO.

¹⁶ Onder tekortvakken verstaan we Nederlands, Engels, Duits, Frans, Natuurkunde, Scheikunde en Wiskunde. Zie Kamerbrief over invulling impuls leraren tekortvakken uit 2013.

Tabel 6.2 Verdeling type opleidingen naar sector, tranche 1-7

	PO	VO	SPO	Mbo	Hbo
Master SEN	77,7	16,5	78,0	16,7	8,4
Tekortvakken bachelor	2,8	15,3	2,7	17,0	1,3
Tekortvakken master	0,3	21,4	0,8	6,8	4,0
Hbo-bachelor overig	5,4	15,9	7,6	20,6	3,1
Wo-bachelor overig	0,9	1,5	0,5	2,0	4,4
Hbo-master overig	11,4	24,8	9,3	34,2	62,6
Wo-master overig	1,5	4,6	1,1	2,7	16,2

Tabel 6.3 laat de ontwikkeling zien van het aantal leraren dat de verkregen beurs gebruikt voor het volgen van een bachelor- of masteropleiding in een tekortvak. In totaal zijn er 4175 beurzen toegekend tussen 2008 en 2013.

Tabel 6.3 Aantal toegekende beurzen voor de tekortvakken 2008-2013

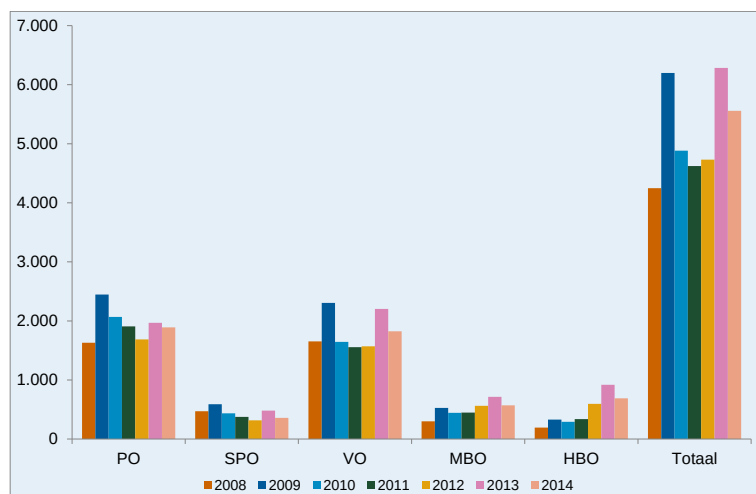
Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Totaal
Toegekende beurzen voor tekortvakken							
Bachelor	201	380	265	296	376	529	2047
Master	308	513	326	306	258	397	2108

Figuur 6.3 en 6.4 richten zich op het aantal aanvragen voor bachelor- en masteropleidingen en korte opleidingen. Het aantal aanvragen voor bachelor- en masteropleidingen fluctueert over de jaren met een daling in 2014 (tranche 8), net als bij het totaal aantal opleidingen.¹⁷ Voor de jaren 2010-2013 wijkt de bachelor- en mastertrend af van het totaalbeeld en komen de pieken in 2009 (tranche 2 en 3) en 2013 (tranche 7) sterker naar voren. Leraren in het PO en VO volgen met name bachelor- en masteropleidingen.

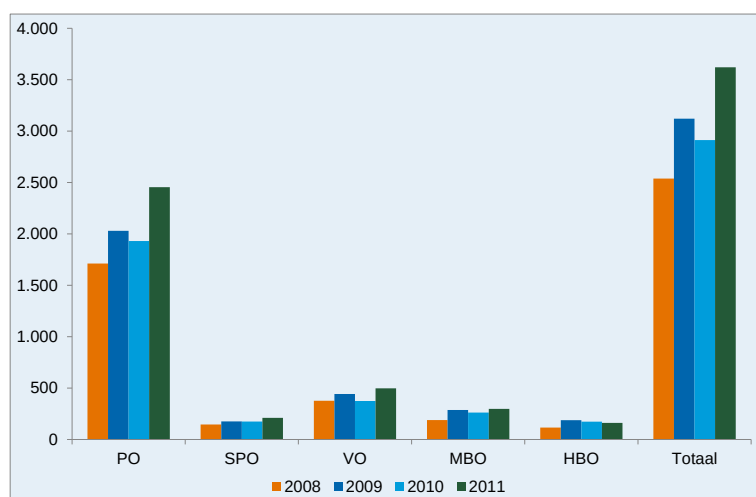
De populariteit van korte opleidingen laat een stijging zien tot 2011 (tranche 5), het laatste jaar waarin de beurs korte opleidingen financierde (Figuur 6.4). De piek in 2009 komt voor korte cursussen minder sterk naar voren dan voor het totaal en voor bachelor- en masteropleidingen. Veelgevolgde korte cursussen met de lerarenbeurs waren kindercoach, NPL Practitioner, Middenmanagement en de cursussen aangeboden door PLUS-leerkracht. Deze korte opleidingen werden met name gevolgd in het PO.

¹⁷ Binnen de bachelor- en masteropleidingen valt er een extra uitsplitsing te maken, inclusief en exclusief de master SEN. Deze presenteren we later.

Figuur 6.3 Totaal aantal aanvragen bachelor- of master opleidingen 2008-2014



Figuur 6.4 Totaal aantal aanvragen korte opleidingen 2008-2011

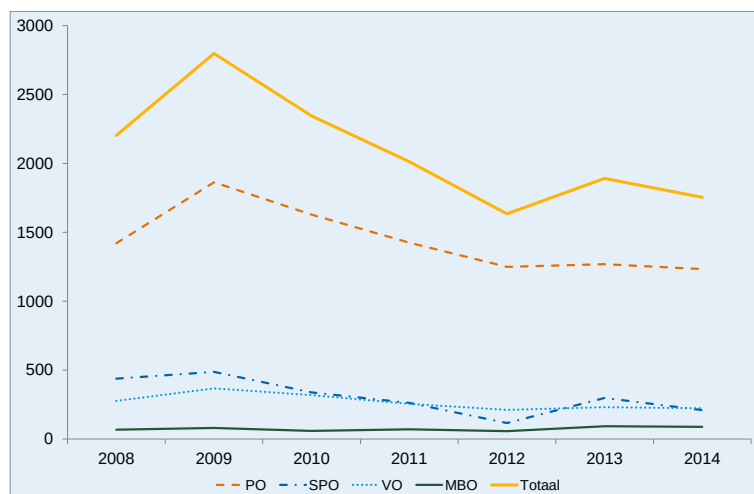


Het aantal aanvragen voor master SEN

De populariteit van de master SEN neemt sterk af sinds de piek in 2009 (Figuur 6.5). Deze daling is met name sterk in het PO en het SPO, waar de meeste leraren deze master volgen.¹⁸

¹⁸ Gebaseerd op OCW kerngetallen, hbo is niet goed vergelijkbaar en om deze reden niet opgenomen in de grafiek.

Figuur 6.5 Ontwikkeling aantal aanvragen master SEN 2008-2013



Totaal aantal toekenningen

Tabel 6.4 laat zien dat van alle aanvragen gemiddeld 85 procent toegekend is over alle tranches. Redenen voor afwijzing lopen uiteen, zoals het niet voldoen aan de aanvraagvoorwaarden, het te laat aanvragen of het tekortschieten van het budget. Dit laatste was het geval in Tranche 1 (2008) waar gemiddeld 65 procent van de aanvragen werd toegekend. Om deze reden zijn in tranche 1 de minste toekenningen gedaan. In tranche 5 zijn de meeste toekenningen gedaan.

Bachelor- of masteropleidingen worden gemiddeld vaker toegekend (88 procent) dan korte opleidingen (81 procent). Ook hier is geen duidelijke toe- of afname te observeren in het percentage toekenningen over de tranches, afgezien van de eerste tranche waarin het percentage toekenningen door budgetrestricties duidelijk lager lag. In het mbo vinden procentueel de meeste toekenningen plaats over alle jaren en in het SPO de minste. Een soortgelijk beeld ontstaat voor bachelor- en masteropleidingen en korte opleidingen.

Tabel 6.4 Gemiddeld aandeel toekenningen per sector (2008-2014) in procenten

Sector	Totaal	Bachelor- en masteropleidingen	Kort
PO	86	88	81
SPO	84	85	82
VO	87	89	79
Mbo	90	91	88
Hbo	89	92	82
Totaal(a)	86	88	81

(a) Voor het korte opleidingen zijn de cijfers gebaseerd op de periode 2008-2011 (tranche 1 t/m 5).

6.2 Financiën

Tabel 6.5 laat de belangrijkste trends zien in de bedragen die gemoeid zijn met de lerarenbeurs. In totaal is over de eerste zeven tranches (2008-2013) bijna 400 miljoen euro aan toegekende subsidie besteed aan de lerarenbeurs. Het merendeel hiervan (gemiddeld 56 procent) betreft compensatie voor de scholen voor studieverlof. Het totale subsidiebedrag per tranche is bijna verdrievoudigd tussen de eerste en zevende tranche, van 31 naar 89 miljoen euro. Het aantal toegekende beurzen is echter slechts met ruim een kwart toegenomen van een kleine 5 duizend naar ruim 6 duizend. Dit impliceert dat het gemiddelde totale toegekende bedrag per beurs voor studiekosten en studieverlof fors is toegenomen. Het betreft een ruime verdubbeling van ruim 6 duizend euro naar ruim 14 duizend euro. De twee belangrijkste factoren achter deze stijging lijken het afschaffen in 2012 van de mogelijkheid om een beurs aan te vragen voor een korte opleiding (was geen compensatie voor studieverlof voor mogelijk) en de ophoging van het maximum jaarlijkse subsidiebedrag voor studiekosten van 4200 naar 7700 euro in 2011. Het is niet bekend of en in hoeverre de opleidingstarieven die opleidingsaanbieders hanteren in de loop der jaren gestegen zijn.

Tabel 6-5 Financiën lerarenbeurs

Tranche	Jaar	Aantal beurzen toegekend	Subsidie naar leraren voor studiekosten (mln euro)	Subsidie naar scholen voor studieverlof (mln euro)	Aandeel subsidie naar leraren in totale subsidie (%)	Totale subsidie	Gemiddelde subsidie per beurs
1	2008	4866	14,2	16,6	46	30,8	6324
2	2009	3497	10,6	14,4	42	25,0	7135
3	2009	5169	17,5	24,4	42	41,9	8114
4	2010	7087	26,6	36,6	42	63,2	8918
5 (a)	2011	8227	36,0	38,6	48	74,5	9061
6 (b)	2012	4722	29,0	40,6	42	69,6	14.739
7 (c)	2013	6188	40,4	48,7	45	89,1	14.399
Totaal	2008-13	39.609	174.2	219.9	44	394.1	9950

(a) Het maximum jaarlijkse subsidiebedrag voor studiekosten is verhoogd van 4200 euro naar 7700 euro vanaf 2011.

(b) De mogelijkheid om een beurs aan te vragen voor een korte opleiding (d.w.z. zijnde niet een erkende bachelor of masteropleiding) is afgeschaft in 2012.

(c) Vanaf 2013 konden lerarenbeurzen alleen voor een jaar worden toegekend. Als een opleiding langer duurt dan een jaar moet de leraar de beurs in het jaar erop opnieuw aanvragen. Ten behoeve van de vergelijkbaarheid zijn de bedragen voor 2013 voorspelde waarden op basis van de ratio van toegekende subsidie voor de totale studieperiode ten opzichte van de toegekende subsidie voor het eerste jaar, genomen uit het voorgaande jaar 2012.

Bron: eigen berekeningen op basis van cijfers uit rapportages van DUO.

7 Aanvragerskenmerken

Verschillende factoren blijken de kans op het aanvragen van een lerarenbeurs te bepalen. Die kans neemt allereerst duidelijk toe met de aanstellingsomvang. Docenten in het primair en speciaal onderwijs met een aanstellingsomvang van meer dan 0,8 fte vragen meer dan twee keer zo vaak een lerarenbeurs aan dan docenten met een aanstellingsomvang van 0-0,5 fte. Leeftijd is ook een verklarende factor voor de kans om een lerarenbeurs aan te vragen. Meer

dan 3,5 procent van de docenten in de leeftijdscategorie 25-45 vraagt jaarlijks een lerarenbeurs aan, tegen slechts 1 procent van de leraren in de leeftijdscategorie 55-64 jaar. Verder vragen vrouwen wat vaker een lerarenbeurs aan dan mannen, behalve in het primair onderwijs. Docenten in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs vragen relatief minder vaak een beurs aan dan docenten in het primair en voortgezet onderwijs. Het inspectieoordeel van een school lijkt niet uit te maken voor de kans op het aanvragen van een lerarenbeurs. Docenten in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs op scholen zonder leerlingen uit armoedeprobleemcumulatiegebieden –relatieve sociaaleconomische achterstandsgebieden– vragen vaker een lerarenbeurs aan. Er zijn nauwelijks verschuivingen in aanvragerskenmerken te zien over de tijd, zoals leeftijdscompositie, studielast en geslacht.

Dit hoofdstuk biedt inzicht in welke docenten en/of scholen vooral gebruik maken van de lerarenbeurs en onder welke groepen de lerarenbeurs onderbenut blijft. Kenmerken van leraren die we in kaart brengen zijn sector, geslacht, deeltijdomvang en leeftijd.¹⁹ Schoolkenmerken waar we naar kijken zijn schoolgrootte, achterstandsleerlingen en het inspectieoordeel.

7.1 Leraren

Geslacht

Vrouwen (75 procent) maken meer gebruik van de lerarenbeurs dan mannen (25 procent). Alleen in het primair onderwijs (PO) vragen mannen en vrouwen in gelijke mate aan. In totaal over alle sectoren vragen vrouwen gemiddeld 3 procent aan en mannen gemiddeld 2,4 procent (Figuur 7.1). Ongeveer 70 procent van de totale lerarenpopulatie is vrouw en 75 procent van de aanvragers van de lerarenbeurs is vrouw.

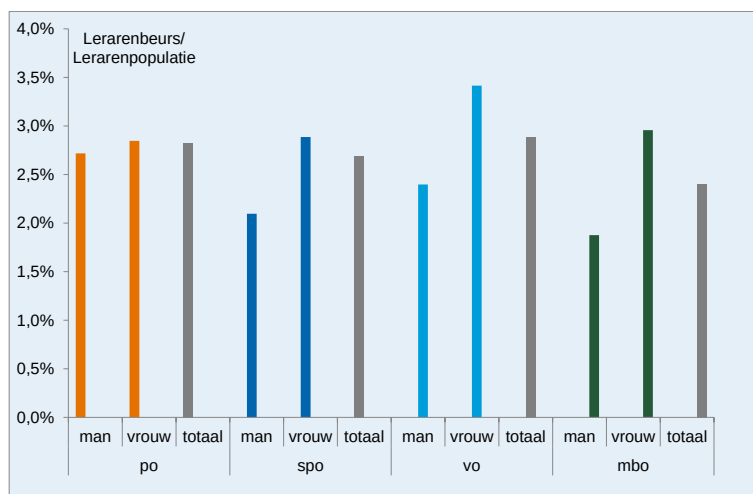
Aanstellingsomvang

Docenten met een hoge aanstellingsomvang (PO en SPO (speciaal onderwijs)) vragen de lerarenbeurs relatief vaker aan. Docenten met een lage aanstellingsomvang zijn ondervertegenwoordigd binnen alle sectoren (zie Figuur 7.2).²⁰ Docenten in het PO en SPO met een aanstellingsomvang van meer dan 0,8 fte vragen meer dan twee keer zo vaak een lerarenbeurs aan dan docenten met een aanstellingsomvang van 0-0,5 fte. In het voortgezet onderwijs (VO) en het middelbaar beroepsonderwijs (mbo) vragen docenten met een aanstellingsomvang van [0,5-0,8] fte de lerarenbeurs met name aan. Van de docenten met een aanstellingsomvang van 0,8 fte maakt gemiddeld 3,2 procent gebruik van de lerarenbeurs. Voor docenten met een aanstellingsomvang van [0-0,3] en [0,5-0,8] ligt dit gemiddelde op 1,5 procent. en 2,7 procent respectievelijk.

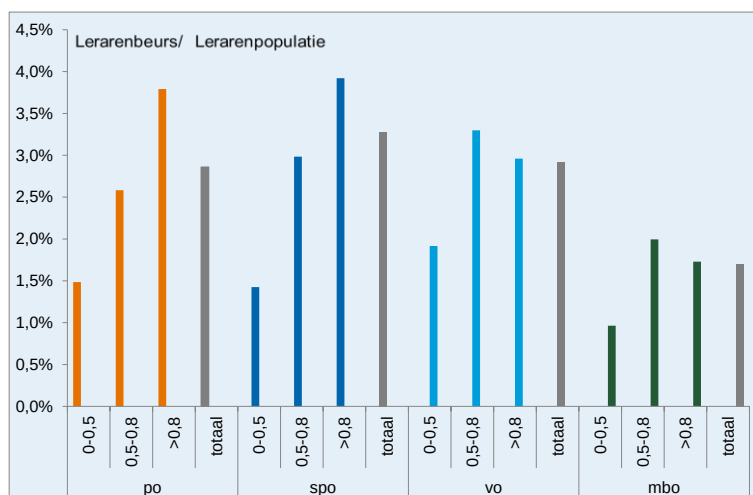
¹⁹ MIRROR (totale lerarenpopulatie) beschikt niet over gegevens binnen het HO. Om deze reden is het niet mogelijk om het hbo en wo mee te nemen in deze vergelijkende analyse.

²⁰ Figuur 7.2 heeft alleen betrekking op Tranche 1 in verband met de beschikbaarheid van data.

Figuur 7.1 Percentage aanvragers naar geslacht en sector

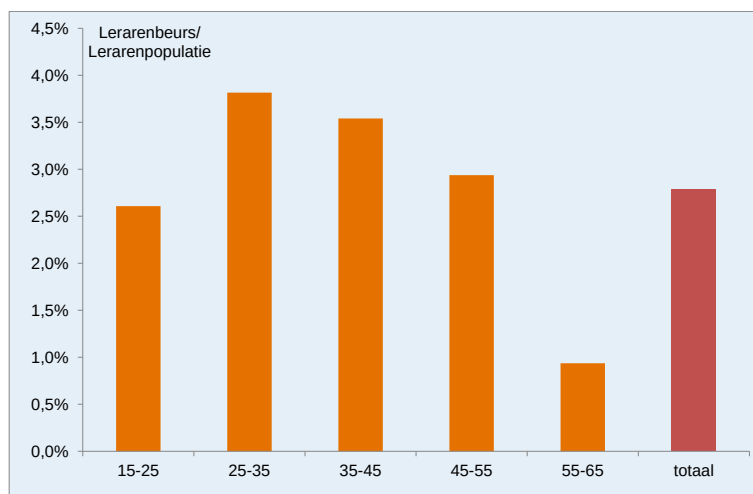


Figuur 7.2 Percentage aanvragers naar aanstellingsomvang en sector



Leeftijd

Figuur 7.3 laat zien dat docenten in de leeftijdscategorie 25-45 oververtegenwoordigd zijn bij het aanvragen van de lerarenbeurs. Deze groep vraagt meer dan vier keer zo vaak een lerarenbeurs aan dan docenten tussen de 55-65. Meer dan 3,5 procent van de docenten in de leeftijdscategorie 25-45 vraagt een lerarenbeurs aan, terwijl maar 1 procent van de leraren in de leeftijdscategorie 55-64 jaar de lerarenbeurs aanvraagt. Deze verdeling is terug te zien voor alle sectoren en verandert niet over de periode 2008-2012 (Tabel 7.1).

Figuur 7.3 Percentage aanvragers naar leeftijd**Kenmerktabelen over de jaren**

De studielast schommelt rond de 85 ECTS. Het aandeel vrouwen is hoog, maar loopt iets terug over de jaren. Dit komt mogelijk doordat het aandeel van de sector hoger beroepsonderwijs (hbo) is gegroeid en daar relatief minder vrouwen werken. Leeftijd ligt gemiddeld rond de 38 jaar.

Tabel 7.1 Kenmerken aanvrager en aangevraagde opleiding naar jaar van aanvraag

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-13
Studielast (in ECTS)	87,1	87,4	83,0	82,0	84,9	87,3	85,5
Vrouw (%)	73,5	72,9	73,8	72,4	70,4	69,8	72,1
Leeftijd	38,3	38,4	38,3	37,6	37,5	37,7	38,0
15 tot en met 24	0,07	0,09	0,09	0,10	0,10	0,11	0,09
25 tot en met 34	0,37	0,34	0,35	0,37	0,36	0,35	0,35
35 tot en met 44	0,24	0,25	0,25	0,24	0,26	0,24	0,25
45 tot en met 54	0,28	0,27	0,27	0,25	0,24	0,24	0,26
55 tot en met 64	0,04	0,05	0,04	0,04	0,04	0,06	0,05

In Tabel 7.2 staat de gemiddelde leeftijd en geslacht per sector. Vrouwen domineren de onderwijssector. In alle sectoren werken meer vrouwen dan mannen, hoewel dit aandeel in het hbo bijna gelijk is. Dit komt terug bij het aanvragen van de lerarenbeurs, waar vrouwen oververtegenwoordigd zijn. Het aandeel vrouwen is het hoogst in het PO en het SPO. Er zijn ook verschillen in leeftijd. De gemiddelde leeftijd in het PO, VO en SPO (38 jaar) ligt lager dan deze in het mbo en hbo (42 jaar).

Tabel 7.2 Geslacht en leeftijd aanvragers naar sector (2008-2013)

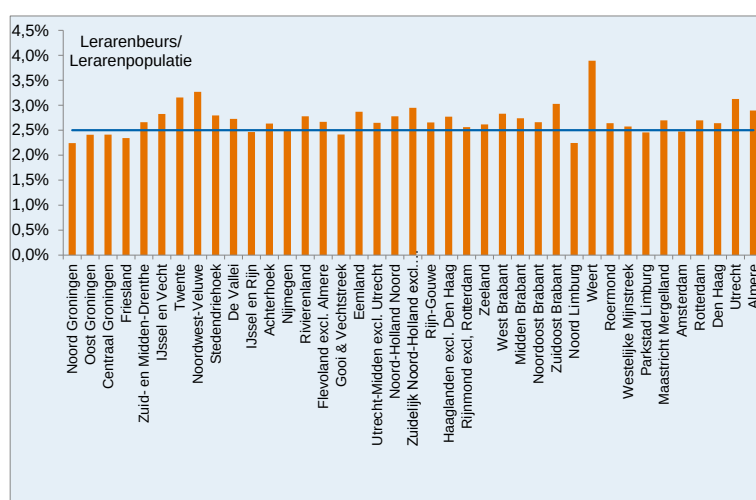
	PO	VO	SPO	mbo	hbo
Man	10,8	42,8	20,7	40,2	46,2
Vrouw	89,2	57,2	79,3	59,8	53,8
Leeftijd Man	38,0	38,6	39,4	43,4	43,6
Leeftijd Vrouw	36,3	37,2	37,4	41,4	42,0

RPA gebied en Randstad

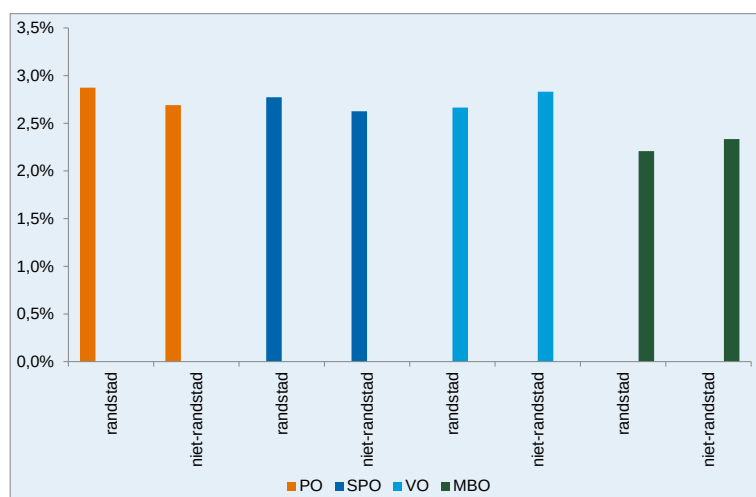
Uitgesplitst naar RPA-gebied²¹ is er geen grote variatie te zien rondom het gemiddelde van 2,9 procent (horizontale lijn). In totaal zijn er 34 RPA-gebieden exclusief de vijf grote steden Amsterdam, Rotterdam, Den Haag, Utrecht en Almere en betreft het werkgebied. Vanwege hun impact en omvang geven we deze steden als aparte categorieën weer in Figuur 7.4. Uitschieters onder de grote steden zijn Utrecht en Almere en onder de RPA gebieden zijn Weert, Noordwest-Veluwe en Twente als uitschieters aan te wijzen. In deze steden en gebieden gebruiken leraren meer dan gemiddeld de beurs.

Gemiddeld genomen is het percentage aanvragers binnen en buiten de Randstad gelijk (zie Figuur 7.5). Als we kijken naar sectoren valt het op dat docenten in de Randstad binnen het PO en SPO relatief vaker aanvragen. Deze trend is omgekeerd voor het VO en het mbo. Het gaat hier echter om kleine afwijkingen van het gemiddelde.

Figuur 7.4 Aanvragers per RPA-(werk)gebied



Figuur 7.5 Aanvragers in de Randstad



²¹ Regionaal Platform Arbeidsmarktbeleid (RPA).

7.2 Scholen

In deze paragraaf vergelijken we schoolkenmerken van scholen die de beurs wel en niet gebruiken. We berekenen deze gegevens voor indicatoren waarvoor het mogelijk is om docenten te koppelen aan de scholen waarop zij lesgeven. Dit is mogelijk voor indicatoren zoals schoolgrootte, aantal achterstandsleerlingen en andere inspectieoordelen. Voor deze analyse is het BRIN-nummer gebruikt ter identificatie van een school.

Volgens onze definitie maakt een school gebruik van de lerarenbeurs als er op zijn minst één docent is die de beurs heeft verkregen. Het totaal aantal scholen dat gebruik maakt van de lerarenbeurs zetten we vervolgens af tegen het totaal aantal scholen. Meerdere leraren op een school kunnen de beurs gebruiken. Ook komt het in de praktijk voor dat er meerdere vestigingen onder een BRIN-nummer vallen. Het is voor dit onderzoek niet mogelijk om docenten te koppelen aan aparte vestigingen behorende tot een BRIN.

Schoolomvang

De schoolomvang lijkt over het algemeen geen voorspellende waarde te hebben op de kans van het aanvragen van een lerarenbeurs (zie Figuur 7.6). Het beeld verschilt per sector. In het PO lijkt de grootte van de school niet uit te maken voor het aantal aanvragers. Dit is in tegenstelling tot het SPO, waar leraren proportioneel de meeste aanvragen doen op relatief grotere scholen. Het PO en SPO hebben een relatief kleine schoolgrootte van gemiddeld 300 leerlingen. Binnen het VO en mbo komt er geen duidelijk beeld naar voren maar vragen kleine scholen relatief vaker aan. Deze sectoren hebben een gemiddelde schoolgrootte van 2250 en 14.000 leerlingen, respectievelijk.

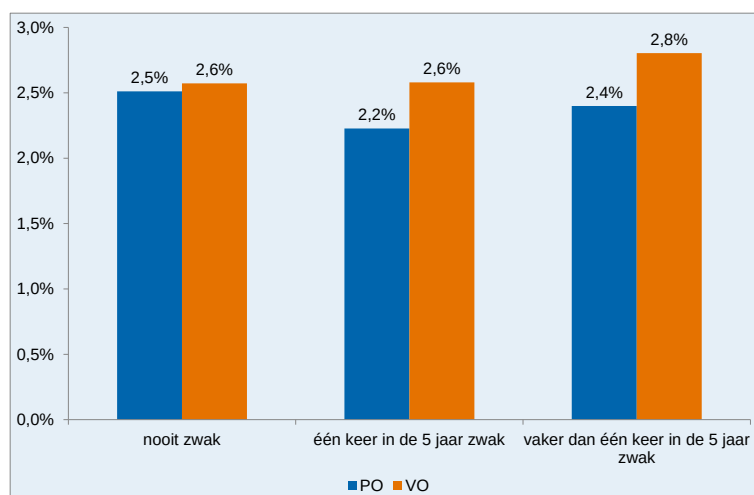
Figuur 7.6 Schoolomvang naar sector



Inspectieoordelen

Het inspectieoordeel heeft, net als de schoolomvang, weinig voorspellende waarde op de kans van het aanvragen van een lerarenbeurs. Op de VO vragen achterstandsscholen vaker aan dan in het PO (zie Figuur 7.7). We achterhalen met gegevens van inspectieoordelen of de lerarenbeurs vaker of minder vaak wordt aangevraagd op (zeer) zwakke scholen.²² Deze inspectieoordelen zijn beschikbaar voor zowel het PO als het VO. Het totaal aantal achterstandsscholen (zwak + zeer zwak) is in het PO relatief klein, rond de 2,5 procent. In het VO ligt dit percentage iets hoger, rond de 10 procent.²³

Figuur 7.7 Inspectieoordeel



Achterstandsl leerlingen

Er zijn verschillende indicatoren om het aantal achterstandsl leerlingen per school vast te stellen. Met de beschikbare data is het mogelijk het aantal gewichtenl leerlingen en het aantal armoedeprobleemcumulatiegebied-l leerlingen (apcg-l leerlingen) nader te belichten. Het aantal gewichtenl leerlingen meet het aantal kinderen van laagopgeleide ouders; dit is met name binnen het PO een gangbare maatstaf. Een andere indicator om het aantal achterstandsl leerlingen te meten is het aantal apcg-l leerlingen. Dit geeft een indicatie van het percentage leerlingen binnen een school dat opgroeit in achterstandswijken.²⁴

In het PO valt het op dat met name scholen met een hoog percentage *gewichtenl leerlingen* (+20 procent) relatief vaker gebruik maken van de lerarenbeurs (zie Figuur 7.8). Docenten in zowel het VO als het mbo benutten de lerarenbeurs vaker op scholen zonder achterstandsl leerlingen (apcg-l leerlingen). De spreiding verschilt wel per sector. In het VO is relatief weinig spreiding te observeren (zie Figuur 7.9).

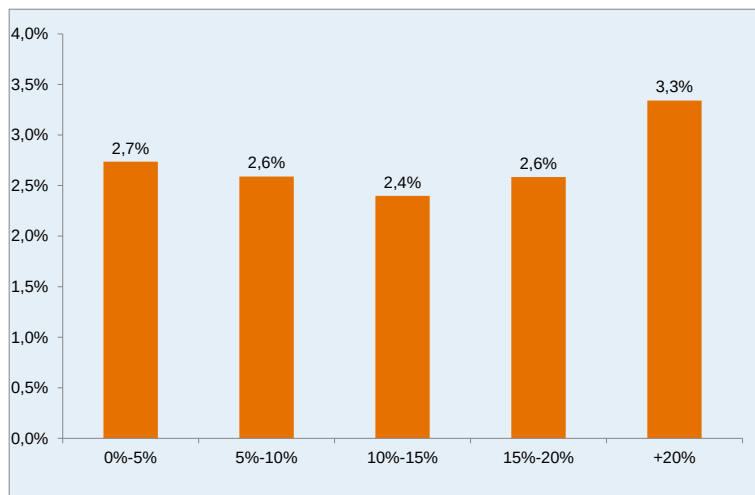
²² Deze indeling geeft een indicatie of een school over de periode 2009-2013 (5 jaar) ooit *zwak* of *zeer zwak* is geweest. Het kan voorkomen dat scholen gedurende de hele periode van voldoende kwaliteit zijn, maar het kan ook voorkomen dat de school gedurende de hele periode de beoordeling *zwak* of als *zeer zwak* hebben. Om hiervoor te corrigeren is het gemiddelde genomen over alle jaren.

²³ Inspectie van het onderwijs (2014), De staat van het onderwijs – Onderwijsverslag 2012/2013.

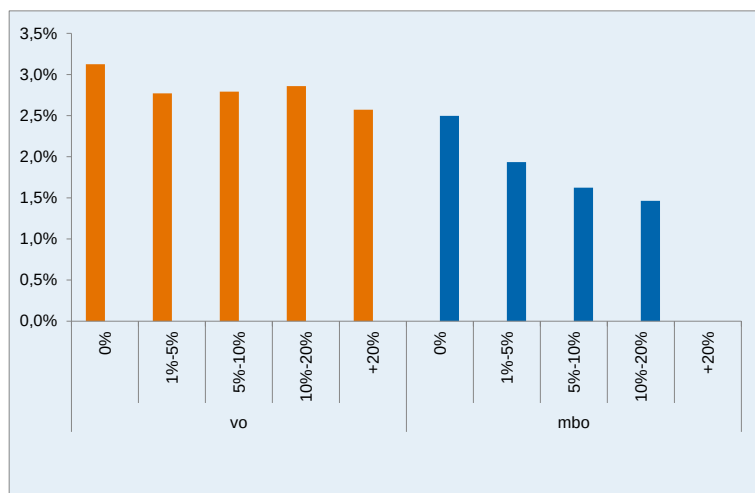
²⁴ Resultaten voor het aantal apcg-l leerlingen geven we alleen weer voor het VO en het mbo. Voor het PO en het SPO is het aantal observaties te gering.

In het mbo hangt het gebruik van de lerarenbeurs negatief samen met het aantal achterstandsleerlingen. Op scholen met een hoog percentage achterstandsleerlingen blijft de lerarenbeurs dan ook onderbenut. Er is geen mbo met meer dan 20 procent achterstandsleerlingen en om deze reden is de laatste categorie nul.

Figuur 7.8 Aandeel aanvragers naar aandeel gewichtenleerlingen op school (PO)



Figuur 7.9 Aandeel aanvragers naar aandeel APCG-leerlingen op school (VO en mbo)



8 Discussion Paper: Effecten op hoger-onderwijsdeelname en – afronding

Van der Steeg en Van Elk (2015) schreven een academisch paper waarin zij de effecten van de lerarenbeurs analyseren op hoger-onderwijsdeelname, op het afronden van een hoger-onderwijsopleiding en op de kans om in het onderwijs te blijven werken voor de aanvragers in de eerste tranche. Dit hoofdstuk bevat een beknopte samenvatting van de onderzoeksaanpak en de uitkomsten van dit onderzoek. De effecten van de lerarenbeurs zijn geschat door een discontinuïteit te benutten in de toekenning van beurzen. De kans om (ooit) een lerarenbeurs te krijgen is discontinu omdat het budget voor de lerarenbeurs is gemaximeerd. De beurzen zijn toegekend op volgorde van binnenkomst. Rondom het moment waarop het budget uitgeput raakte, zijn in principe gelijke kandidaten de ene keer wel en de andere keer niet in aanmerking gekomen voor een beurs. Vergelijking van de uitkomsten voor kandidaten geeft vervolgens een effectmeting.

De lerarenbeurs verhoogt de kans op deelname aan het hoger onderwijs met 10 tot 20 procentpunt. De kans op afronding stijgt met eenzelfde percentage. De kans op afronding (54 procent) is lager dan de kans op deelname (77 procent) bij de groep zonder beurs, en daarom is het relatieve effect op afronding (17-42 procent stijging) sterker dan dat op deelname (12-29 procent). De lerarenbeurs is voor het leeuwendeel – 80 tot 90 procentpunt – een substituuut voor reeds bestaande financiering uit reguliere scholingsbudgetten van scholen en uit eigen bijdragen van docenten. Dit vormt de zogenoemde deadweight loss. Het (additionele) effect van de lerarenbeurs is het geringst voor studies korter dan een jaar en het grootst voor studies met een lengte van meer dan een tot en met twee jaar. Het effect op afronding voor deze laatste groep is 10 procentpunt hoger dan gemiddeld. Het effect op deelname en afronding is relatief groot voor opleidingen die nog niet gestart zijn op het moment van de beursaanvraag, namelijk 5 procentpunt hoger dan gemiddeld. De schattingsresultaten suggereren beperkte positieve effecten (gemiddeld 3 tot 5 procentpunt) van de lerarenbeurs op de kans om in het onderwijs te blijven, gemeten vier jaar na het aanvragen van de beurs. Deze effecten lijken zich te concentreren bij leraren in het voortgezet onderwijs en leraren die nog niet waren gestart met de opleiding op het moment van aanvraag.

De resultaten zoals hierboven beschreven zijn gebaseerd op aanvragers uit de eerste tranche. Om de resultaten in perspectief te plaatsen maken we gebruik van een enquête, ontwikkeld door CPB en ResearchNed en uitgezet door ResearchNed. Enquêteresultaten onder leraren uit alle tranches suggereren dat het effect waarschijnlijk sterker is geworden. Deelname in de meest recente tranches is door de lerarenbeurs circa 10 procentpunt hoger ten opzichte van het effect in de eerste tranche. Dit is gebaseerd op vragen onder beursontvangers over wat ze gedaan zouden hebben als ze de beurs niet hadden ontvangen.

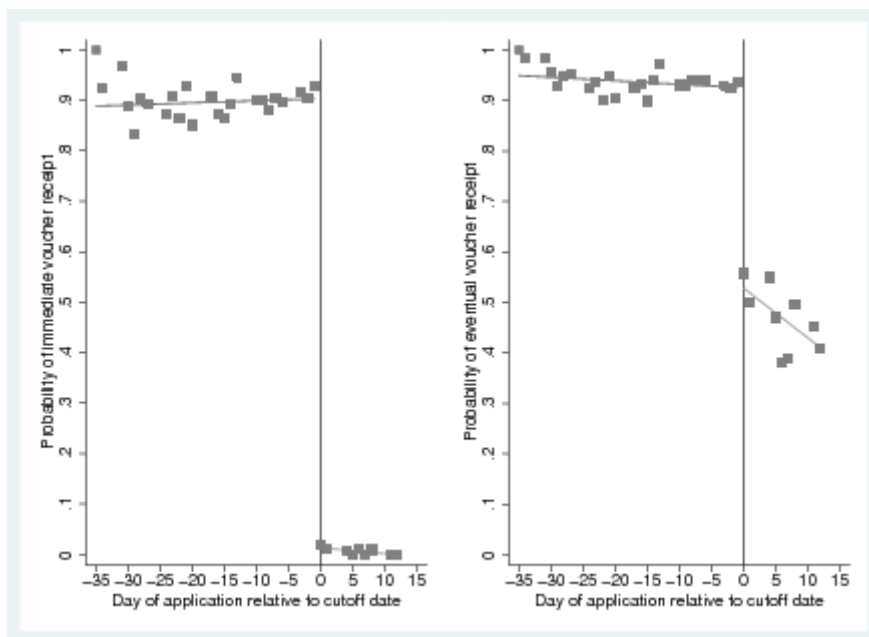
Deze toename zou impliceren dat de lerarenbeurs in latere tranches tot circa 20-35 procentpunt hogere deelname heeft geleid. Een aanwijsbare deelverklaring voor een stijging van het effect is een afname in het aandeel beursontvangers dat al gestart was op het moment van het aanvragen van de beurs.

8.1 Onderzoeksaanpak

Het lastige van het bepalen van effecten van de lerarenbeurs is dat het al dan niet aanvragen van een lerarenbeurs geen toevallige beslissing is. Anders gezegd, de lerarenbeurs trekt leraren aan van wie a priori verwacht mag worden dat ze een bepaalde mate van interesse hebben om aan scholing deel te nemen. Het simpelweg vergelijken van uitkomsten van groepen leraren met en zonder beurs biedt dan geen zicht op de effecten van de lerarenbeurs. Hidalgo et al. (2015) en Schwerdt et al. (2012) konden dit selectieprobleem omzeilen door gebruik te maken van een gerandomiseerd experiment, waarbij scholingsvouchers door middel van loting werden verstrekt. Hierdoor ontstond een goede vergelijkingsgroep van werknemers die geen voucher hebben gekregen. Verwacht mag worden dat het verschil in uitkomsten (scholingsdeelname, loon, etc.) met een dergelijke wijze van toewijzing van vouchers kan worden toegeschreven aan de scholingsvoucher.

Bij de lerarenbeurs was geen sprake van een dergelijke situatie. Toch biedt de eerste aanvraagronde van de lerarenbeurs een situatie die een gerandomiseerd experiment benadert. Er waren in de eerste ronde veel meer aanvragen dan dat er geld beschikbaar was voor het toekennen van aanvragen. De beurzen zijn vervolgens toegekend op basis van volgorde van binnenkomst van de aanvragen. Aanvragen die binnenkwamen na de dag dat het budget niet meer toereikend was werden niet gehonoreerd. Dit creëert een zogenoemde discontinuïteit in de kans op het krijgen van een beurs rondom de datum. Dat is duidelijk te zien in het linkerdeel van Figuur 8.1, waar de kans op het krijgen van een beurs in ronde 1 is afgezet tegen de dag van aanvraag. Het was echter ook nog mogelijk om in een volgende ronde opnieuw een beurs aan te vragen. In het rechterdeel van Figuur 8.1 valt te zien dat ongeveer de helft van degenen die in de eerste ronde een aanvraag hadden ingediend na de datum dat het budget niet meer toereikend was, in een latere ronde alsnog een beurs ontving. We hebben (gelukkig) nog steeds te maken met een duidelijke discontinuïteit in de kans op het ooit gekregen hebben van een beurs rondom de datum dat het budget niet meer toereikend was. Deze discontinuïteit in de kans op het ooit krijgen van een beurs benadert de situatie van een gerandomiseerd experiment rondom de afkapdatum. In technische termen hebben we te maken met een zogenoemd *fuzzy regression discontinuity design*. In Van der Steeg en Van Elk (2015) bespreken we de condities waaronder zo'n onderzoeksdesign valide is en doen we een hele serie checks op de validiteit van het design. Deze checks wijzen op een valide onderzoeksdesign. Zo zien we geen significante verschillen in een hele serie aanvraagkenmerken links en rechts van de afkapdatum. Ook zien we geen piek in het aantal aanvragen vlak voor de afkapdatum, iets dat wellicht wijst op voorkennis ten aanzien van de datum dat het budget niet meer toereikend is.

Figuur 8.1 Kans op het krijgen van een lerarenbeurs in aanvraagronde 1 (links) en op het ooit krijgen van een lerarenbeurs (rechts) naar dag van aanvraag in eerste aanvraagronde (2008)



We schatten de effecten van toewijzing op de lerarenbeurs op de relevante uitkomsten met behulp van een instrumentele variabele schatting. Een dummy die aangeeft of de aanvraag voor of na de afkapdatum is verricht vormt het instrument voor de kans op het ooit hebben toegewezen gekregen van een lerarenbeurs. In de eerste stap schatten we het effect van een aanvraag na de afkapdatum op het ooit hebben toegewezen gekregen van een lerarenbeurs. In de tweede stap schatten vervolgens het effect van toewijzing van een lerarenbeurs op de uitkomsten waarin we geïnteresseerd zijn: kans op hoger-onderwijsdeelname, kans op afronding van een hoger-onderwijsopleiding en de kans om in het onderwijs te blijven werken. Voor de precieze te schatten vergelijkingen en nadere toelichting verwijzen we naar Van der Steeg en Van Elk (2015).

8.2 Onderzoeksgroep

Onze onderzoeksgroep bestaat uit alle aanvragers uit de eerste ronde die een lerarenbeurs hebben aangevraagd voor een hoger-onderwijsopleiding. Het gaat om aanvragers uit de sectoren primair onderwijs (PO), voortgezet onderwijs (VO) en speciaal onderwijs (SPO). Dit betekent dat aanvragen van docenten uit de sectoren middelbaar beroepsonderwijs (mbo) en hoger beroepsonderwijs (hbo) niet zijn meegenomen.²⁵ Dit omdat er bij deze sectoren in de eerste aanvraagronde geen sprake was van een hoeveelheid aanvragen die zou hebben geleid tot overschrijding van het totale budget. Het onderzoeksdesign is daarmee niet van toepassing op deze twee sectoren. Ook aanvragen voor korte opleidingen/cursussen zijn niet meegenomen.²⁶ Dit omdat er geen informatie beschikbaar is over deelname aan en afronding

²⁵ Het gaat om 12 procent van alle aanvragen uit de eerste ronde.

²⁶ Het gaat om een derde van alle aanvragen uit de eerste ronde. Het beslag op het totale budget van de korte opleidingen/cursussen is met circa 20 procent lager.

van dit type opleidingen. Merk op dat vanaf 2012 aanvragen voor korte opleidingen/cursussen niet meer zijn toegestaan, maar alleen nog aanvragen voor bachelor- of masteropleidingen. Dit laatste type is het type opleidingen dat wij beschouwen in onze effectanalyses. Dit alles leidt tot een onderzoeksgroep van 4220 aanvragers.

Tabel 8.1 Beschrijvende statistieken onderzoeksgroep

Variabelen	(1) Iedereen	(2) Voor afkapdatum	(3) Na afkapdatum	(4) Ooit beurs toegewezen gekregen	(5) Nooit beurs toegewezen gekregen
Panel A					
<i>Aanvragerskenmerken</i>					
Vrouw	0,75 [0,72]	0,75	0,75	0,75	0,74
Leeftijd	37,8 [42,8]	37,6	38,1	37,7	38,1
Werkzaam in Randstad	0,38 [0,41]	0,38	0,40	0,38	0,40
Werkzaam in PO	0,45 [0,56]	0,44	0,46	0,45	0,46
Werkzaam in VO	0,42 [0,35]	0,43	0,39	0,44	0,36
Werkzaam in SPO	0,13 [0,10]	0,12	0,15	0,12	0,18
Bruto maandloon bij voltijdsaanstelling (2008)	2.926 [3.213]	2.930	2.915	2.920	2.954
Aanstellingsomvang	0,84 [0,78]	0,84	0,84	0,84	0,84
<i>Aanvraagkenmerken</i>					
Al gestart op moment van aanvraag	0,22	0,23	0,21	0,19	0,33
Studieduur (jaren)	2,27	2,30	2,18	2,30	2,13
Panel B					
<i>Lerarenbeurs status</i>					
Beurs ontvangen in eerste aanvraagronde (2008)	0,65	0,90	0,00	0,80	0,00
Beurs ontvangen in een van zeven eerste aanvraagrondes (2008- 2013)	0,80	0,94	0,46	1,00	0,00
Panel C					
<i>Uitkomstvariabelen</i>					
Ingeschreven in hoger onderwijs (2008-2013)	0,91	0,93	0,87	0,95	0,77
Hoger-onderwijsopleiding afgerond (2008-2013)	0,69	0,72	0,61	0,73	0,54
Afgerond als percentage van gestarte deelnemers (2008-2013)	0,75	0,77	0,70	0,77	0,69
Nog ingeschreven eind 2013 en niet afgerond	0,06	0,06	0,09	0,07	0,03
Nog werkzaam in onderwijs (2012)	0,88	0,89	0,86	0,89	0,85
N	4.220	3.037	1.183	3.392	828
Aandeel van alle aanvragers	1,00	0,72	0,28	0,80	0,20
De landelijke gemiddelden zijn gepresenteerd tussen haakjes.					

Tabel 8.1 bevat een overzicht met beschrijvende statistieken van de aanvragers- en aanvraagkenmerken, lerarenbeurs status en uitkomsten van de volledige onderzoeksgroep (kolom 1), van de subgroepen aanvragers voor en na de afkapdatum (kolommen 2 en 3) en van de subgroepen die wel en niet ooit een lerarenbeurs hebben toegewezen gekregen (kolommen 4 en 5).

Voor wat betreft aanvraagkenmerken (zie Panel A) zien we een (lichte) oververtegenwoordiging onder de aanvragers van vrouwen, jongeren, leraren buiten de Randstad, leraren werkzaam in het VO en leraren met een hoge aanstellingsomvang.

Voor wat betreft de uitkomstvariabelen zien we relatief beperkte verschillen in uitkomsten (zie panel C) tussen de groepen die een beurs hebben aangevraagd voor en na de afkapdatum ten opzichte van de verschillen in percentages aanvragers die ooit een lerarenbeurs hebben toegewezen gekregen (zie panel B). Dit zijn echter beschrijvende statistieken. De effectschattingen bieden zicht op de effecten van toewijzing van een lerarenbeurs.

8.3 Resultaten

8.3.1 Effecten op hoger-onderwijsdeelname

De geschatte effecten van toewijzing van de lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname liggen in de orde van grootte van 9-22 procentpunt. Deze effecten zijn geschat voor de periode 2008-13. Deze bandbreedte komt tot stand doordat de effectschattingen gedaan zijn op verschillende samples van verschillende omvang. We schatten de effecten op vier verschillende samples, variërend van een groep met aanvragers zeven dagen rondom de afkapdatum tot en met alle aanvragers uit de eerste ronde.²⁷ Daar tussenin zitten nog groepen van 14 en 21 dagen rondom de afkapdatum.

8.3.2 Effecten op afronden hoger-onderwijsopleiding

De geschatte effecten van toewijzing van de lerarenbeurs op de kans op afronding van een hoger-onderwijsopleiding liggen in de orde van grootte van 9-23 procentpunt. Het gaat om effecten op de kans om een hoger-onderwijsopleiding afgerond te hebben in de periode 2008-13. In absolute zin betreft dit effecten in dezelfde orde van grootte als de geschatte effecten op de kans op deelname. Dit suggereert dat er gemiddeld gezien geen aanvullende effecten zijn van de lerarenbeurs op de kans op afronding van een hoger-onderwijsopleiding, bovenop de effecten op de kans op deelname. Het is onduidelijk of dit komt doordat de leraren die de beurs niet gekregen hebben dezelfde verloffaciliteiten hebben gekregen als de leraren met beurs, of dat de hoeveelheid verlof niet veel uitmaakt voor de kans op afronding en vooral andere factoren een rol spelen.

In relatieve zin zijn de effecten op de kans op afronding echter groter dan de effecten op de kans op deelname. De kans op afronding van leraren die de beurs nooit gekregen hebben ligt

²⁷ Dit is een aanbevolen methode bij dit onderzoeksdesign. Het betreft over het algemeen een uitruil tussen precisie van de schattingen en mogelijke vertekening. De mogelijke vertekening (bias) is naar verwachting lager bij schattingen op de kleinere samples dichter rondom de afkapdatum, terwijl de precisie hoger ligt bij de grotere onderzoeksgroepen die ook waarnemingen verder van de afkapdatum vandaan bevatten.

namelijk fors lager dan de kans op deelname van aanvragers zonder beurs (54 versus 77 procent).

8.3.3 Effecten op behoud in onderwijs

We vinden aanwijzingen voor beperkte positieve effecten van toewijzing van een lerarenbeurs op de kans op behoud in het onderwijs. Deze effecten zijn gemeten vier jaar na het aanvragen van een lerarenbeurs. De schattingen liggen in de orde van 3 tot 5 procentpunt. Positieve effecten op de kans op behoud in het onderwijs vertalen zich mogelijk door in positieve effecten op de onderwijskwaliteit. Recent onderzoek laat namelijk zien dat de leerwinst van leerlingen toeneemt met ervaring, ook na de eerste jaren in het beroep (Harris en Sas, 2011; Wiswall, 2013; Gerritsen et al., 2014). Het is interessant om te monitoren in hoeverre deze effecten blijvend zijn. Het gaat mogelijk om een tijdelijk effect, aangezien de verplichting bestond om tot een jaar na afronding in het onderwijs werkzaam te blijven.

8.3.4 Effecten naar subgroepen

De geschatte effecten op zowel deelname als afronding verschillen naar aanvraag- en aanvragerskenmerken. De effecten zijn groter dan gemiddeld voor aanvragen voor opleidingen met een duur van groter dan een jaar tot twee jaar, en veel lager dan gemiddeld voor opleidingen met een duur tot en met een jaar. We vinden geen aanwijzingen voor enig effect op de kans op afronding bij opleidingen met een duur tot en met een jaar, terwijl de effecten op de kans op afronding bij de opleidingen van meer dan een jaar tot en met twee jaar circa 10 procentpunt hoger zijn dan gemiddeld.

De effecten op deelname en afronding zijn groter dan gemiddeld voor aanvragers voor opleidingen die nog niet gestart waren op het moment van aanvraag. Het verschil met het gemiddelde effect bedraagt circa 5 procentpunt. Ruim 20 procent van de aanvragers voor een hoger-onderwijsopleiding in de eerste aanvraagronde was al gestart met de opleiding. In 2011 is de mogelijkheid afgeschaft om een aanvraag te doen voor een opleiding die al gestart was. Dit heeft de effecten van beurstoewijzing op hoger-onderwijsdeelname en -afronding naar verwachting met 5 procentpunt vergroot.

Voor wat betreft aanvragerskenmerken suggereren de schattingen grotere effecten op zowel deelname als afronding voor 35-plussers dan voor leraren jonger dan 35 jaar. De verschillen in effecten liggen in de orde van grootte van 4-8 procentpunt.

De effecten op afronding lijken daarnaast toe te nemen met de aanstellingsomvang van de leraar. Dit geldt niet voor de effecten op deelname. Kennelijk draagt de lerarenbeurs bij leraren met een grote aanstellingsomvang meer bij aan de kans op afronding. We zien in zijn algemeenheid dat de kans op afronding lager ligt voor leraren met een grotere aanstellingsomvang, ook nadat gecontroleerd is voor eventuele verschillen in factoren als opleidingsduur, sector, geslacht en leeftijd. Uit eerder onderzoek weten we dat de werkdruk, het afstemmen met het rooster, en een gebrek aan tijd vanwege gezin/familie belangrijke beperkende factoren zijn voor professionele ontwikkeling van leraren. Het is niet

ondenkbaar dat deze factoren een grotere rol spelen bij leraren met een grotere aanstellingsomvang.

We zien geen noemenswaardige verschillen in effectgroottes naar geslacht en werkzame sector (PO, VO en SPO).

Ook bij de effecten op de kans op afronding zien we verschillen naar aanvraag- en aanvragerskenmerken. De effecten blijken geconcentreerd bij de groep aanvragers voor een opleiding tussen de 1 en 2 jaar en bij aanvragers die nog niet begonnen waren met de studie op het moment van aanvraag. Daarnaast lijken de effecten geconcentreerd onder aanvragers uit het VO en leraren ouder dan 35 jaar. Dit zijn vergelijkbare patronen als bij de effecten op de kans op deelname en afronding van een hoger-onderwijsopleiding.

8.3.5 Verdringing van andere bronnen van financiering

In Van der Steeg en Van Elk (2015) zijn berekeningen gemaakt van de *deadweight loss* van de lerarenbeurs. Deadweight loss ontstaat als de lerarenbeurs opleidingen financiert die zonder beurs ook wel zouden zijn gedaan, maar op andere wijze zouden zijn gefinancierd. We schatten de gemiddelde deadweight loss op 77 tot 91 procent. De berekende deadweight loss ligt circa 4 procentpunt lager voor beurzen die zijn toegekend aan aanvragers die nog niet gestart waren op het moment van aanvragen, namelijk tussen de 74 en 87 procent.

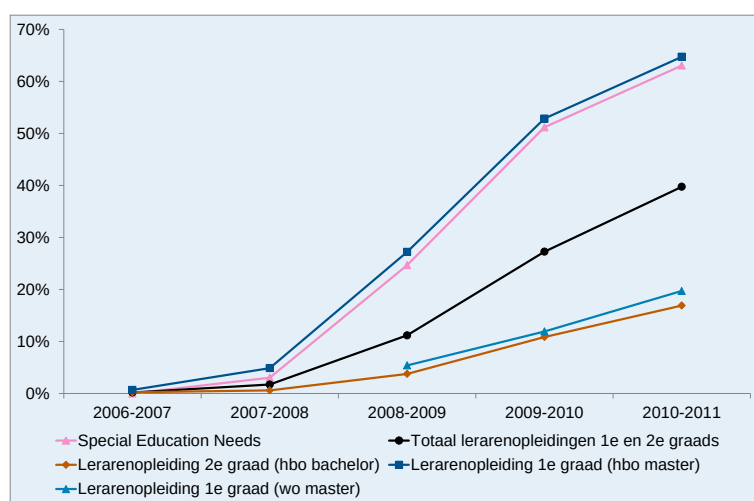
De deadweight loss van de lerarenbeurs ligt hoger dan bij scholingsvouchers onder werkenden en werklozen in Zwitserland (Schwerdt et al, 2012, 30 procent) en onder voornamelijk laag opgeleide werkenden in Nederland (Hidalgo et al., 2015, 60 procent). In beide gevallen konden leraren de trainingsvouchers niet inzetten voor opleidingen die al gestart waren. Een ander belangrijk verschil zit in de wijze waarop de vouchers zijn uitgereikt. Deze werden willekeurig uitgedeeld onder werknemers in beide andere voucherprogramma's ongeacht belangstelling voor scholing. Bij de lerarenbeurs werden vouchers uitgereikt aan degenen die actieve belangstelling tonen voor een voucher. Mogelijk is er ook sprake van verschillen in de hoogte van de reguliere scholingsbudgetten van werkgevers. Vink et al. (2012) vinden op basis van enquêteonderzoek dat in het onderwijs ruim 1 procent van de loonsom beschikbaar is bij scholen voor scholing van hun werknemers. Mogelijk waren de reguliere scholingsbudgetten voor de doelgroepen in beide andere experimenten lager. Een andere factor die mogelijk een rol speelt bij de hogere deadweight loss is het feit dat lerarenbeurzen zijn uitgereikt aan uitsluitend hoog opgeleide werknemers, terwijl het in het Nederlandse scholingsvoucher experiment om vooral laagopgeleide werknemers ging, en in het Zwitserse experiment om een mix van laag- tot hoogopgeleiden. Bekend is dat onder hoger opgeleiden de (reguliere) scholingsdeelname hoger ligt dan onder laag opgeleiden. Tot slot hebben de prikkels om te scholen mogelijk anders gelegen. De lerarenbeurs werd ingevoerd in een periode waarin er in toenemende mate mogelijkheden ontstonden voor leraren om in hogere schalen terecht te komen.²⁸ Deze toegenomen promotiemogelijkheden kunnen de stimulans onder leraren om aan bij- en opscholing deel te nemen vergroot hebben, ongeacht of men wel of geen lerarenbeurs kreeg.

²⁸ Het betreft de maatregel versterking van de Functiemix uit het Actieplan Leerkracht van Nederland uit 2007.

Een overzicht met de belangrijkste verschillen van de lerarenbeurs met de twee andere scholingsvoucher programma's in Zwitserland en Nederland is opgenomen in Appendix A van Van der Steeg en Van Elk (2015).

Figuur 8.2 laat zien dat er sinds de invoering van de lerarenbeurs een forse verschuiving heeft plaatsgevonden in de financieringsbronnen binnen de hoger-onderwijslerarenopleidingen die leraren volgen. Deze verschuiving is een verschuiving van financiering uit andere middelen naar financiering met behulp van een lerarenbeurs. Zowel bij de master Special Educational Needs (SEN) als bij de hbo-onderwijsmasters gaat het om een oploep naar circa twee derde van de inschrijvingen door leraren in drie jaar tijd die de lerarenbeurs financiert. Bij de bachelor-lerarenopleidingen en de wo-master lerarenopleidingen lijkt het om een minder grote verdringing te gaan in de eerste jaren na invoering van de lerarenbeurs.

Tabel 8.2 Aandeel van inschrijvingen in lerarenopleidingen die leraren met een lerarenbeurs volgen



Bron: CPB bewerking cijfers uit Vink et al., 2012).

Tabel 8.2 geeft een indicatie van in welke verhouding er sprake is van verdringing van eigen bijdragen van docenten en van bijdragen van scholen. De data zijn afkomstig van enquêteresultaten van enquêtes onder aanvragers van een lerarenbeurs. Het betreft hier de subgroep van mensen die de beurs wel aangevraagd hebben, maar niet gekregen en de opleiding toch zijn gestart.

De tabel laat zien dat waar sprake is van verdringing, dit gemiddeld gezien in redelijk gelijke mate is van eigen bijdragen van docenten als van bijdragen van scholen. De duur van de opleiding lijkt echter uit te maken. Bij korte opleidingen tot en met een jaar is er vaker sprake van verdringing van bijdragen van scholen, terwijl er bij langere opleidingen relatief vaker sprake is van verdringing van eigen bijdragen van docenten.

Tabel 8.3 Financiering van opleidingen door docenten die beurs wel aangevraagd hebben, maar niet gekregen

	<= 1 jaar	1-2 jaar	> 2 jaar	Alle studies
Aandeel gefinancierd door				
School	0,71	0,48	0,16	0,38
School en leraar	0,05	0,28	0,29	0,24
Leraar	0,10	0,33	0,55	0,39
Andere bron	0,14	0,02	0	0,03
Aantal respondenten	21	54	56	131
Bron: enquêteresultaten onder aanvragers van een beurs gehouden door IVA onderwijs in samenwerking met CPB in 2010.				

De meest recente enquête van ResearchNed wijst op eenzelfde beeld. Van de leraren die een beurs ontvangen hebben en aangeeft dat ze de opleiding zonder beurs ook zouden hebben gevolgd, geeft 59 procent aan dat de opleiding dan grotendeels of geheel door de school zou zijn betaald, tegenover 41 procent die aangeeft dat de opleiding dan grotendeels door henzelf zou zijn betaald. Voor het gedeelte van de beurzen waar sprake is van verdringing van eigen bijdragen kan de lerarenbeurs worden gezien als een extra secundaire arbeidsvoorwaarde voor leraren.

8.3.6 **Inschatting effecten voor latere cohorten op basis van “stated preferences”**

Bovenstaande resultaten hebben betrekking op aanvragers uit het eerste cohort. Het is denkbaar dat de additionele scholingsdeelname door de lerarenbeurs verschilt over de tijd. Dat zou bijvoorbeeld het geval zijn als de populatie leraren die in latere rondes deelneemt een andere is dan in de eerste ronde, of als bepaalde omstandigheden wijzigen die effect hebben op de motieven van scholen en/of leraren om deel te nemen aan scholing, ofwel om deze scholing te financieren. Er is alleen bij de eerste tranche sprake van een discontinuïteit in de kans op het krijgen van een lerarenbeurs. Daarom kunnen we niet op basis van deze harde kwantitatieve methode van effectschatting nagaan of en in hoeverre er sprake is van veranderingen in de effecten van de lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname over de tijd.

We kunnen hier echter wel voorzichtige aanwijzingen voor krijgen op basis van enquêteresultaten onder aanvragers van een lerarenbeurs van opeenvolgende tranches. Leraren zijn daarin bevraagd of ze ook zouden hebben deelgenomen aan de opleiding als ze de lerarenbeurs niet gekregen zouden hebben. Het aandeel dat rapporteert dat ze niet deelgenomen zouden hebben als ze geen voucher zouden hebben gekregen kan dienen als een proxy voor het effect van de lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname.

Tabel 8.3 laat de uitkomsten zien voor aanvragers van een lerarenbeurs voor alle rondes. Van de aanvragers in de eerste ronde rapporteert 27 procent dat ze zonder beurs niet zouden hebben deelgenomen. Dit aandeel ligt hoger dan het geschatte effect van de lerarenbeurs op basis van de regressie-discontinuïteitsanalyse (bandbreedte van 9-22 procentpunt extra deelname). Dat geeft aan dat de geschatte additionaliteit van de

lerarenbeurs op basis van de enquêteresultaten zeer waarschijnlijk een overschatting vormt van de daadwerkelijke deelname-effecten van de lerarenbeurs.²⁹

De enquêteresultaten suggereren dat er sprake is van een toename van het effect van de lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname ten opzichte van het effect in de eerste tranche. Het percentage van de respondenten dat aangeeft zonder beurs niet de opleiding te hebben gevolgd stijgt van 27 procent in de eerste tranche naar 31 in de tweede tranche en vervolgens verder naar 40 procent in 2012 en 2013. De additionaliteit van de lerarenbeurs lijkt daarmee in de laatste drie rondes ruim 10 procentpunt hoger te liggen dan in de eerste ronde. Als we dit verschil plakken op de geschatte bandbreedte voor de additionaliteit in de eerste ronde van 9-22 procentpunt uit Van der Steeg en Van Elk (2015), dan zouden we voor de meer recente beursjaren 2012-2014 uitkomen op een gemiddelde additionaliteit van circa 20-35 procentpunt. Dat zou betekenen dat van elke 10 toegewezen beurzen in de meest recente jaren er gemiddeld 2 tot 3,5 zijn gebruikt voor opleidingen die zonder beurs niet zouden zijn gevolgd.

Een deelverklaring voor een toename van de deelname-effecten van de lerarenbeurs in recentere jaren is een afname van het aandeel beursontvangers dat al gestart was op het moment van het toegewezen krijgen van een beurs. Dit aandeel is gedaald van een kwart in de eerste tranche naar circa 10 procent in de laatste drie tranches. Net als in de regressie-discontinuïteitsanalyse uit Van der Steeg en Van Elk (2015) suggereren de enquêteresultaten dat de additionaliteit hoger ligt onder degenen die nog waren gestart op het moment van aanvraag van de lerarenbeurs. Voor de aanvragers uit de eerste tranche bedraagt het verschil 5 procentpunt ten opzichte van de totale groep aanvragers, wat goed vergelijkbaar is met het verschil dat gevonden is in Van der Steeg en Van Elk (2015). Andere aanwijsbare redenen voor een toename in de deelname-effecten hebben we niet uit de enquêteresultaten kunnen halen. Het is denkbaar dat de verslechtering van de financiële positie van scholen over de betrokken periode een rol heeft gespeeld (zie CPB (2013) en Rekenkamer (2013)).

Een andere opvallende bevinding uit de enquêteresultaten is dat het effect van de lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname circa 10 procentpunt hoger lijkt voor de aanvragers die de beurs geheel uit eigen initiatief hebben aangevraagd dan voor de groep die dit niet heeft gedaan. Deze bevinding spoort met de bevinding dat 70 procent van degenen die de beurs in gezamenlijk initiatief of geheel op initiatief van de school heeft aangevraagd aangeeft dat de school de opleiding geheel of grotendeels zou hebben gefinancierd als ze geen beurs zouden hebben ontvangen, terwijl dit bij de groep die de beurs op eigen initiatief heeft aangevraagd slechts 45 procent is. Met andere woorden, de groep die geheel op eigen initiatief aanvraagt zou de opleiding vaker grotendeels of geheel zelf hebben moeten betalen als ze geen lerarenbeurs zouden hebben ontvangen. Voor deze eigen initiatiefnemers is de beurs kennelijk van groter belang om de opleiding gefinancierd te krijgen.

²⁹ Dit kan te maken hebben met het geven van sociaal wenselijke antwoorden. Ook kan het soms lastig zijn voor respondenten om goed in te schatten wat ze zouden hebben gedaan als ze een bepaalde interventie niet zouden hebben ondergaan. Bij eerder onderzoek naar het effect van innovatievouchers op interactie met kennisinstellingen bleek de additionaliteit op basis van stated preferences (antwoorden op vraag: wat zou u gedaan hebben als u de voucher niet gekregen zou hebben) ook wat hoger te liggen dan de additionaliteit op basis van het verschil in daadwerkelijk waargenomen gedrag van MKB-bedrijven die de beurs wel en niet ontvangen hadden (zie Cornet et al., 2005).

De effecten op hoger-onderwijsdeelname lijken het kleinst in het hbo en het grootst in het mbo. Het verschil bedraagt ruim 10 procentpunt, na controle voor verschillen in leeftijd, jaar van ontvangen beurs, geslacht, al gestart zijn op moment van aanvraag, en aanvraag wel of niet geheel op eigen initiatief. De additionaliteit neemt daarnaast toe met leeftijd, iets wat Van der Steeg en Van Elk (2015) ook vinden. Het geschatte verschil in additionaliteit tussen de oudste en de jongste leeftijdscategorie bedraagt 11 procentpunt.

Tabel 8.4 **Indicatie van ontwikkeling van effect toewijzing lerarenbeurs op hoger-onderwijsdeelname over de tijd op basis van ‘stated preferences’ (bron: enquêteresultaten)**

	Jaar van ontvangen van beurs							
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
A: Zou niet hebben deelgenomen zonder lerarenbeurs (%)								
Alle aanvragers	27	31	36	34	40	40	37	36
<i>Naar status studie op moment van aanvraag</i>								
Nog niet gestart	32	36	40	37	42	43	39	39
Al gestart	0	0	0	0	0	0	0	0
<i>Naar initiatief voor aanvraag</i>								
Aanvraag volledig op eigen initiatief leraar	31	34	42	39	44	43	42	40
Aanvraag samen met of op initiatief van schoolleider / management	20	27	28	28	35	38	32	31
B: Beschrijvende statistieken								
Al gestart op moment van aanvraag	24	19	13	14	9	11	10	13
Aanvraag volledig op eigen initiatief leraar	57	56	56	54	53	50	49	52
Aantal respondenten	754	1.170	1.202	1.294	1.284	1.093	3.677	10.474
Bron: eigen berekeningen op basis van enquêteresultaten van enquête gehouden eind 2014 onder aanvragers voor een lerarenbeurs van tranche 1 tot en met 8. De enquête is ontwikkeld door ResearchNed samen met het CPB.								

9 Hoger-onderwijsdeelname en -afronding tranche 1-7

In dit hoofdstuk beschouwen we ook deelname en afronding van bachelor- en masteropleidingen onder leraren uit opeenvolgende cohorten die een beurs toegekend hebben gekregen (tranche 1-7). Gemiddeld over de periode 2008-2013 neemt negen op de tien deel aan de opleiding waarvoor ze een beurs kregen toegewezen. De kans op deelname varieert van 97 procent in het speciaal onderwijs tot 76 procent in het hoger beroepsonderwijs (cijfers 1e tranche). Zeven op de tien leraren die in de eerste tranche een beurs hebben toegewezen gekregen hebben deze afgerond voor eind 2013. De kans om de betreffende opleiding af te ronden loopt terug over de opvolgende tranches. Van de aanvragers uit 2011 rondde 42 procent de opleiding af voor eind 2013. Daarentegen is een groter gedeelte van de leraren uit de latere tranches nog bezig met de opleiding. Gemiddeld stopt één op de vijf leraren met de opleiding; dit cijfer is vrij constant over de jaren. Eén op de tien leraren start niet met de opleiding waarvoor ze een beurs hebben ontvangen. Het aandeel niet-starters is toegenomen onder recentere tranches, wat mogelijk te maken heeft met een afname in het percentage aanvragers dat al gestart was met de opleiding voor de aanvraag van de beurs.

De kans op afronding van de hoger-onderwijsopleiding is circa 8 procentpunt hoger voor vrouwen dan voor mannen, gecontroleerd voor verschillen in type opleidingen, jaar van aanvraag en andere aanvragerskenmerken. De kans op afronding hangt daarnaast sterk samen met leeftijd: 55-64 jarigen hebben een 25 procentpunt lagere kans om een hoger-onderwijsopleiding afgerond te hebben dan 15-24 jarigen. Er zijn ook verschillen tussen sectoren: leraren uit het primair onderwijs hebben relatief de hoogste kans om de opleiding af te ronden, leraren in het voortgezet onderwijs en middelbaar beroepsonderwijs de laagste kans. Andere voorspellende kenmerken voor de kans op afronding zijn het type opleiding (hoger voor masteropleidingen dan voor bacheloropleidingen) en of de leraar al begonnen was met de opleiding op het moment van de aanvraag (14 procentpunt hogere kans).

De enquête, ontwikkeld door CPB en ResearchNed en uitgezet door ResearchNed, geeft inzicht in de redenen om niet te starten, vertraging op te lopen of te stoppen. Het tijdsbeslag van de opleiding, de tijd die de school beschikbaar stelt voor het volgen van de opleiding en de combinatie met de privésituatie zijn bij deze routes belangrijk, met name voor het primair en voortgezet onderwijs. Voor een uitgebreide analyse verwijzen we naar het rapport van ResearchNed.

In dit hoofdstuk laten we zien hoe het staat met de hoger-onderwijsdeelname en -afrondingspercentages over de opeenvolgende cohorten deelnemers. We meten deelname door te kijken naar hoger-onderwijsinschrijvingen, terwijl we afronding bepalen aan de hand van behaalde diploma's. Vervolgens kijken we naar de verklarende factoren voor de kans op

hoger-onderwijsdeelname en -afroning aan de hand van de administratieve data en de enquête.

9.1 Beschrijvende analyses

Wij kijken in dit hoofdstuk alleen naar de toekenningen van bachelor- en masteropleidingen. In de eerste tranche werden niet alle aanvragen toegekend doordat het budget op een bepaald moment uitgeput was. In andere rondes wordt een klein deel van de aanvragen niet toegekend door het niet voldoen aan de eisen. Het aantal toekenningen voor bachelor- en masteropleidingen is over de jaren toegenomen, wat te zien is in Tabel 9.1. Na 2008 zijn de budgetten opgehoogd, als gevolg waarvan meer mensen de beurs ontvingen dan in 2008. In 2009 zijn twee rondes geweest, daarom zijn opgeteld de meeste toekenningen in dit jaar gedaan, zoals beschreven in Hoofdstuk 6. Van het aantal toekenningen neemt een deel daadwerkelijk deel aan het hoger onderwijs, en een nog kleiner deel hiervan ronds de opleiding vervolgens af. In deze paragraaf bekijken we de ontwikkeling van hoger-onderwijsdeelname en -afroning. Deelname aan het hoger onderwijs loopt af met de jaren, zoals ook te zien is in Tabel 9.1. In 2008 is deelname het hoogst geweest. Dit heeft mogelijk te maken met het feit dat in latere jaren iedereen die aan de voorwaarden voldeed de beurs ook daadwerkelijk heeft gekregen.

Het aantal toekenningen in onze dataset kan enigszins afwijken van de cijfers bekend bij OCW. In deze analyse van deelname en afroning zijn alleen de bachelor- en masteropleidingen vertegenwoordigd. Korte opleidingen of pre-masters laten we dus buiten beschouwing. Dit omdat er geen informatie beschikbaar is over deelname aan en afroning van dit type opleidingen. Daarnaast zijn vanaf 2012 aanvragen voor korte opleidingen/cursussen niet meer toegestaan, maar alleen nog aanvragen voor bachelor- of masteropleidingen. Ook heeft enkele selectie plaatsgevonden. We hebben opleidingen die zijn gevolgd op niet-bekostigde (en veelal ook niet geaccrediteerde) instellingen buiten beschouwing gelaten. Voor deze groep bestaan geen administratieve gegevens over deelname en afroning. Als we deze wel hadden meegenomen deelname en afroning onterecht laag lijken. Daarnaast kunnen de aantallen uit 2008 in dit hoofdstuk afwijken van de aantallen in Hoofdstuk 8. In Hoofdstuk 8 en het Discussion Paper richtten we ons op aanvragers die de beurs wel en niet hebben gekregen. In dit hoofdstuk kijken we enkel naar aanvragers die de beurs ook daadwerkelijk hebben ontvangen.

Tabel 9.1 Toekenningen van aanvragen voor een hoger-onderwijsopleiding- en deelnamepercentages (2008-2013)

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld 2008-2013
Aantal toekenningen	2.964	5.157	3.912	3.838	3.635	4.815	24.321
Ooit deelgenomen na toekenning (%)	94,0	92,8	90,3	86,4	87,7	83,7	89,0

De leraren die een lerarenbeurs hebben ontvangen, hebben verschillende uitkomstmogelijkheden, te zien in Tabel 9.2. Het deel dat niet gestart is was klein in 2008, maar is toegenomen in de daaropvolgende jaren. Het deel dat gestart is en de opleiding afgerond heeft neemt af over de jaren. De laatste twee tranches hebben het minst tijd gehad om de opleiding daadwerkelijk af te ronden. Om te voorkomen dat het beeld vertekend raakt, laten we de gegevens rondom afronding alleen zien tot en met 2011. Daarmee hangt samen dat het aantal dat nog bezig en gestopt is ook alleen voor de eerste paar jaar een betrouwbaar beeld schetst. Het deel dat gestart en nog bezig is neemt toe van 2008 tot en met 2011. Het percentage dat gestopt is met de opleiding ligt rond de 20 procent.

Tabel 9.2 Uitkomstmogelijkheden

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld 2008-2013
Niet gestart (%)	6,0	7,2	9,7	13,5	12,3	16,3	11,0
Gestart en afgerond (%)	70,7	64,4	57,2	42,4			58,5
Gestart en nog bezig (%)	2,7	5,6	11,4	28,0			11,9
Gestart en gestopt (%)	20,6	22,8	21,7	16,1			20,5

Tabel 9.3 laat enkele overige deelnemerskenmerken zien. Een grote groep was al begonnen toen de beurs voor het eerst werd uitgeschreven. Ongeveer 20 procent was al gestart met de opleiding voor de beurs werd verkregen in 2008 en 2009. Dit komt doordat de lerarenbeurs werd geïntroduceerd in 2008 en in datzelfde jaar een hoog afwijzingspercentage was door een beperkt budget; een aantal mensen dat reeds gestart maar te laat met aanvragen was heeft mogelijk in 2009 de beurs nogmaals aangevraagd. Vanaf tranche 5 mogen leraren de beurs niet meer aanvragen als zij reeds gestart zijn met de opleiding, terwijl dit in tranche 7 weer is teruggedraaid.³⁰ Dit is ook te zien aan het percentage heraanvragers; dit is het hoogst in 2009, het jaar na tranche 1 met het gelimiteerde budget.

Tabel 9.3 Kenmerkentabel

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld 2008-2013
Al gestart voor beurstoekenning (%)	19,1	20,8	12,4	11,2	2,0	3,1	11,4
Heraanvraag (%)	0,00	9,2	2,3	3,8	2,2	3,1	3,9

Deelname en afronding

Deelname en afronding over sectoren over de verschillende jaren zijn te zien in Tabel 9.4. Over het algemeen is er een afnemende trend in het deelnamepercentage. Gemiddeld varieert deelname van 91 procent in het voortgezet onderwijs (VO) tot 80,9 procent in het hoger beroepsonderwijs (hbo). Vooral deelname in het hbo blijft achter ten opzichte van de andere sectoren. Ook hier laten we afronding zien voor deelnemers uit tranche 1-5, dus leraren die tussen 2008 en 2011 gestart zijn, omdat de laatste twee tranches nog te weinig tijd hebben gehad om de opleiding te voltooien.

³⁰ In 2011 en 2012 was het niet meer mogelijk om een lerarenbeurs te verkrijgen als er al gestart was met de opleiding, maar toch zien we hier enkele gevallen van in de dataset.

Tabel 9.4 Deelname en afronding over sectoren

	Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
PO	Deelname (%)	95,4	92,3	91,0	86,7	87,6	83,0	89,2
	Afronding (%)	81,4	74,6	71,9	58,2			70,9
VO	Deelname (%)	94,4	94,1	90,0	88,0	89,8	88,7	91,0
	Afronding (%)	63,1	53,6	41,6	26,4			46,5
SPO	Deelname (%)	96,6	94,0	91,3	83,4	85,8	82,9	89,5
	Afronding (%)	74,4	73,2	66,1	47,0			66,2
mbo	Deelname (%)	90,2	91,4	89,2	85,2	83,0	78,9	85,5
	Afronding (%)	58,1	55,3	41,9	23,1			43,9
hbo	Deelname (%)	76,2	85,4	85,9	80,6	87,2	74,5	80,9
	Afronding (%)	54,1	57,1	51,8	38,8			49,9

Afronding varieert van 70,9 procent in het primair onderwijs (PO) tot 43,9 procent in het middelbaar beroepsonderwijs (mbo). Ook hier is een dalende trend te zien omdat deelnemers in latere tranches minder tijd hebben gehad om af te ronden. Afronding in het PO en speciaal onderwijs (SPO) zijn hoger dan afronding in het VO, mbo en hbo. Dit heeft mogelijk te maken met het type opleiding dat de docenten volgen. Deelnemers in het PO en SPO volgen veelal de master Special Educational Needs (SEN) met een relatief korte duur van één jaar. In het VO zijn bachelor- en masteropleidingen populair die een duur van drie of vier jaar kunnen hebben.

Deelname en afronding per type opleiding is te zien in Tabel 9.5. We maken een onderscheid tussen de master SEN, bachelor- en masteropleidingen in de tekortvakken, en overige bachelor- en masteropleidingen op zowel hbo- als wo-niveau. Deelname aan de master SEN is hoog; dit kan te maken hebben doordat leraren in het PO en SPO deze master veelal volgen, waar deelname ook hoog is. Opleidingen voor de tekortvakken hebben een hoge deelname maar een laag afrondingspercentage, zeker in vergelijking met afronding van de master SEN. Deelname en afronding van leraren die een WO-bachelor en -master doen zijn veelal lager dan van leraren die een hbo-bachelor of -master volgen.

Tabel 9.5 Deelname en afronding over type opleidingen

	Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Master SEN	Deelname (%)	96,4	95,1	93,8	90,1	89,9	89,2	92,6
	Afronding (%)	81,6	78,0	75,9	65,4			75,1
Tekortvakken bachelor	Deelname (%)	95,0	93,2	93,6	91,2	92,0	89,2	91,9
	Afronding (%)	61,7	47,4	34,7	17,6			39,3
Tekortvakken master	Deelname (%)	95,5	96,5	93,6	94,1	93,4	91,2	94,2
	Afronding (%)	56,5	47,1	31,0	16,3			39,0
Hbo-bachelor overig	Deelname (%)	95,8	91,1	84,3	83,9	84,7	80,4	86,2
	Afronding (%)	71,2	56,7	40,1	17,9			46,0
Hbo-master overig	Deelname (%)	94,1	88,0	83,4	77,2	84,6	75,9	82,4
	Afronding (%)	66,6	52,5	40,3	22,6			42,8
Wo-bachelor overig(a)	Deelname (%)	93,6	92,7	89,4	57,8	77,1	74,4	84,0
	Afronding (%)	43,6	38,2	19,2	6,7			30,5
Wo-master overig(b)	Deelname (%)	91,6	86,8	82,1	79,8	72,1	72,1	80,8
	Afronding (%)	65,5	61,3	46,4	43,3			56,0

(a) Het aantal leraren dat een WO-bachelor en een WO-master doet ligt niet hoog; in totaal zijn er 344 overige (exclusief de tekortvakken) WO-bacheloropleidingen gevolgd.

(b) Het aantal leraren dat een WO-bachelor en een WO-master doet ligt niet hoog; in totaal zijn er 876 overige (exclusief de tekortvakken) WO-masteropleidingen gevolgd.

In Tabel 9.6 staat deelname en afronding voor mannen en vrouwen beschreven. Deelname is iets hoger voor vrouwen en heeft voor beide groepen een dalende trend. Afronding is een stuk lager voor mannen. Dit heeft mogelijk te maken met het relatieve hoge aandeel vrouwen in het PO en SPO, die vaker de master SEN doen waar de afronding hoger ligt. Het aandeel mannen is relatief hoger in het VO, waar afronding ook lager ligt.

Tabel 9.6 Deelname en afronding voor mannen en vrouwen

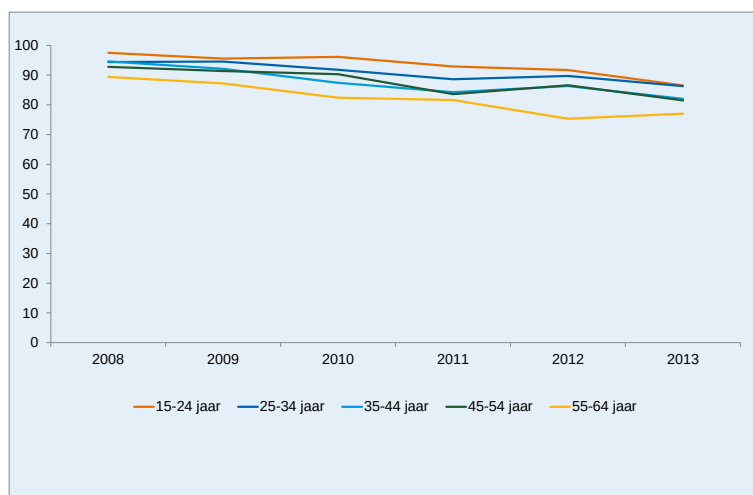
Jaar		2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
Vrouwen	Deelname (%)	94,7	93,3	91,3	87,3	89,1	84,8	89,9
	Afronding (%)	75,1	69,6	63,3	48,7			64,0
Mannen	Deelname (%)	92,1	91,4	87,5	84,0	84,5	81,1	86,5
	Afronding (%)	58,8	50,1	40,6	25,7			43,4

Deelname en afronding voor verschillende leeftijdscategorieën is te zien in Tabel 9.7. Zowel deelname als afronding zijn het hoogst onder de jongeren en beide dalen met leeftijd. Leraren in de categorie 55-65 jaar ronden veruit het minst vaak hun opleiding af. Figuur 9.1 en Figuur 9.2 laten ook grafisch deelname en afronding voor deze leeftijdscategorieën zien.

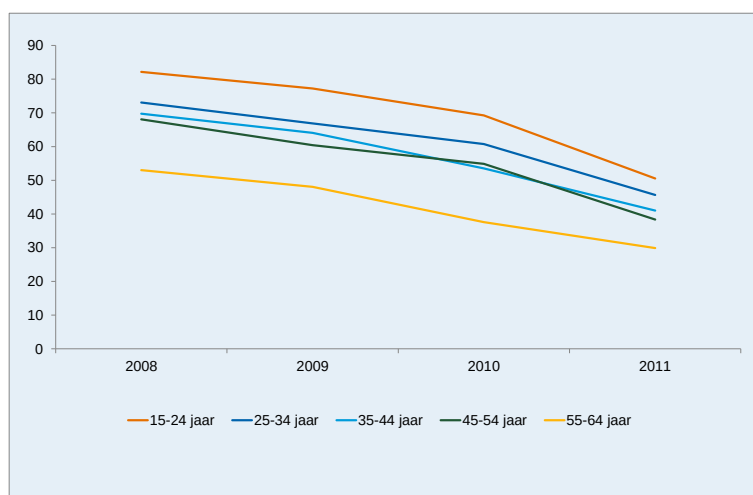
Tabel 9.7 Deelname en afronding over verschillende leeftijdscategorieën

Jaar		2008	2009	2010	2011	2012	2013	Gemiddeld
15-24 jaar	Deelname (%)	97,5	95,5	96,1	92,9	91,7	86,5	92,7
	Afronding (%)	82,2	77,2	69,3	50,6			69,1
25-34 jaar	Deelname (%)	94,4	94,6	91,8	88,6	89,7	86,3	90,8
	Afronding (%)	73,1	66,9	60,8	45,6			61,2
35-44 jaar	Deelname (%)	94,6	92,1	87,4	84,3	86,3	82,1	87,6
	Afronding (%)	69,8	64,1	53,5	41,0			56,9
45-54 jaar	Deelname (%)	92,8	91,4	90,3	83,7	86,6	81,5	87,7
	Afronding (%)	68,1	60,4	54,9	38,4			55,5
55-64 jaar	Deelname (%)	89,4	87,2	82,4	81,6	75,4	77,0	82,1
	Afronding (%)	53,0	48,1	37,6	29,9			42,3

Figuur 9.1 Deelname voor verschillende leeftijdsgroepen



Figuur 9.2 Afronding voor verschillende leeftijdsgroepen



9.2 Verklarende analyses

9.2.1 Verklarende analyses op basis van administratieve data

In deze paragraaf gaan we nader in op de voorspellende factoren voor de kans op hoger onderwijsdeelname en -afronding. Net als in de vorige paragraaf kijken we naar toekenningen van de lerarenbeurs om een bachelor- of masteropleiding te volgen. Deelname aan het hoger onderwijs tussen 2008-2013.³¹ bekijken we voor leraren die in tranche 1-7 gestart zijn, terwijl afronding tussen 2008-2013 zich richt op leraren die in tranche 1-5 gestart zijn.³² Om de verklarende factoren van zowel deelname aan hoger onderwijs met een

³¹ Gegevens uit 2014 zijn nog niet beschikbaar.

³² Leraren die in de laatste twee tranches gestart zijn hebben het minst tijd gehad om de opleiding af te ronden. Het kan daarom een vertekend beeld geven van afronding om ook leraren die in de laatste twee tranches gestart zijn mee te nemen.

lerarenbeurs als afronding van de opleiding in kaart te brengen, schatten we de volgende vergelijking:³³

$$Y_i = \alpha X_i + \beta Z_i + \varepsilon_i.$$

In deze vergelijking is de afhankelijke variabele Y_i deelname of afronding. Er zijn 24.321 leraren in de dataset die de beurs hebben ontvangen. Deelname aan het hoger onderwijs tussen 2008 en 2013 met de lerarenbeurs is een dummyvariabele die 0 is voor leraren die niet hebben deelgenomen en 1 voor leraren die wel hebben deelgenomen aan het hoger onderwijs met de lerarenbeurs. Afronding van de opleiding tussen 2008 en 2013 met de lerarenbeurs is 0 voor de leraren die door de lerarenbeurs gefinancierde opleiding niet hebben afgerond, terwijl deze 1 is voor de leraren die de opleiding hebben voltooid. X_i is een vector van aanvragerskenmerken van de leraar, waaronder de sector waarin deze werkzaam is, leeftijd en geslacht. Z_i is een vector van opleidingskenmerken, waaronder de studielast (aantal ECTS), het jaar waarin de beurs verkregen is, een dummy gelijk aan 1 wanneer de leraar al begonnen was met de opleiding voordat de beurs verkregen was en het type en niveau opleiding dat met de beurs gevolgd wordt en ε_i is de storingsterm.

Deelname-modellen tranche 1-7 (tabel 9.8)

Tabel 9.8 laat de regressieresultaten zien van bovenstaande vergelijking met als afhankelijke variabele deelname, terwijl Tabel 9.9 de regressieresultaten bevat van de vergelijking met als afhankelijke variabele afronding. In Tabel 9.8 zijn drie modellen te zien. Het eerste model bevat de basiseigenschappen geslacht (referentiegroep is man), leeftijd (referentiegroep is 55-65 jaar), sector (referentiegroep is SPO), jaar waarin de beurs is verkregen (referentiegroep is 2013), studielast en een dummyvariabele die gelijk is aan 1 als de leraar al begonnen was met de opleiding voordat de beurs werd verkregen. Het tweede model breiden we uit met een dummyvariabele voor de master SEN (1=master SEN), een dummyvariabele voor een tekortvak op bachelorniveau (1=tekortvak bachelor) en een dummyvariabele voor master in een tekortvak (1=tekortvak master). Het derde model bevat dummy's voor alle type opleidingen. Naast de dummyvariabelen voor de master SEN en de tekortvakken, onderscheiden we overige³⁴ hbo-bachelor opleidingen (referentiegroep), wo-bacheloropleidingen, hbo-masteropleidingen en wo-masteropleidingen.

In het eerste model zien we dat de kans om deel te nemen aan het hoger onderwijs 3,1 procentpunt hoger is voor vrouwen. Leeftijd verklaart ook een deel van de verschillen in deelname; deelname is 8,8 procentpunt hoger onder 15 tot 25-jarigen en 4,8 procentpunt hoger onder 45 tot 55-jarigen. Zoals ook uit tabel 9.4 blijkt is deelname positief gecorreleerd met leraren uit het VO. Deelname is het hoogst voor de leraren die in 2008 zijn begonnen (9,5 procentpunt hoger) en neemt af met de jaren.

³³ We schatten dit, net als in het Discussion Paper, met behulp van OLS en robuuste standaardfouten om te corrigeren voor heteroskedasticiteit.

³⁴ Master SEN is een hbo-master. Leraren kunnen een bachelor of master in een tekortvak volgen. bachelor- en masteropleidingen die hier niet onder vallen, zijn opgenomen in de dummyvariabelen voor overige bachelor- of masteropleidingen op hbo- of wo-niveau om te voorkomen dat er overlap ontstaat tussen bijvoorbeeld de master SEN en de hbo-Master. Als iemand een master SEN volgt, is de dummy SEN gelijk aan 1 en de dummy hbo-master gelijk aan 0.

Tabel 9.8 Regressieresultaten deelname voor tranche 1-7

	(1) Deelname tussen 2008-2013	(2) Deelname tussen 2008-2013	(3) Deelname tussen 2008-2013
Vrouw(a) ^j	0.0309*** (0.00505)	0.0129** (0.00505)	0.0126** (0.00505)
15 tot 25 jaar(b) ^j	0.0880*** (0.0128)	0.102*** (0.0128)	0.102*** (0.0129)
25 tot 35 jaar	0.0737*** (0.0120)	0.0852*** (0.0119)	0.0845*** (0.0119)
35 tot 45 jaar	0.0476*** (0.0122)	0.0551*** (0.0121)	0.0548*** (0.0121)
45 tot 55 jaar	0.0476*** (0.0122)	0.0516*** (0.0120)	0.0514*** (0.0121)
PO(c)	-0.00499 (0.00745)	-0.00307 (0.00742)	-0.00246 (0.00742)
VO	0.0299*** (0.00765)	0.0617*** (0.00843)	0.0620*** (0.00841)
Hbo	-0.0505*** (0.0123)	0.0201 (0.0130)	0.0261** (0.0131)
Mbo	-0.00651 (0.0104)	0.0367*** (0.0107)	0.0364*** (0.0107)
Beurs 2008 (d) ^j	0.0955*** (0.00702)	0.0904*** (0.00704)	0.0909*** (0.00705)
Beurs 2009	0.0831*** (0.00653)	0.0776*** (0.00652)	0.0779*** (0.00652)
Beurs 2010	0.0602*** (0.00712)	0.0540*** (0.00708)	0.0541*** (0.00707)
Beurs 2011	0.0208*** (0.00764)	0.0169** (0.00756)	0.0169** (0.00755)
Beurs 2012	0.0400*** (0.00754)	0.0381*** (0.00747)	0.0380*** (0.00746)
Studielast (in ECTS)	-0.000276*** (4.43e-05)	-0.000207*** (5.78e-05)	-0.000254*** (6.88e-05)
Al begonnen	0.0273*** (0.00535)	0.0297*** (0.00535)	0.0293*** (0.00536)
Master SEN (e)		0.110*** (0.00667)	0.0939*** (0.0111)
Tekortvak bachelor		0.0978*** (0.00890)	0.0870*** (0.00954)
Tekortvak master		0.0842*** (0.00674)	0.0692*** (0.0104)
Wo-bachelor overig			-0.00878 (0.0211)
Ho-master overig			-0.0181 (0.0110)
Wo-master overig			-0.0455*** (0.0161)
Constante	0.776*** (0.0150)	0.692*** (0.0165)	0.711*** (0.0200)
Observaties	24,322	24,322	24,322
R-squared	0.028	0.049	0.049
(a) Referentiecategorie: man (b) Referentiecategorie: 55-65 jaar. (c) Referentiecategorie: SPO. (d)Referentiecategorie: beurs 2013. (e)Referentiecategorie: hbo-bachelor overig. Robuuste standaardfouten in parentheses (***) p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1)			

De studielast heeft een klein maar negatief effect op deelname (0,3 procentpunt lager), terwijl leraren die al begonnen waren met de opleiding voordat de beurs verkregen werd zoals verwacht een hogere deelname laten zien (2,7 procentpunt hoger). Het tweede model laat zien dat deelname hoger is voor leraren die een opleiding gerelateerd aan de tekortvakken of master SEN volgen. Het derde model voegt alle verschillende typen opleidingen toe. Deelname onder leraren die de master SEN volgen is 9,4 procentpunt hoger, terwijl dit 4,6 procentpunt lager ligt bij overige masters op de universiteit.

Deze modellen laten zien dat vrouwen en leraren uit het VO een hogere kans hebben om deel te nemen aan het hoger onderwijs als zij de lerarenbeurs toegewezen hebben gekregen. Ook leeftijd en type opleiding van grote invloed zijn op deelname aan het hoger onderwijs met de lerarenbeurs in de periode 2008-2013. Studielast, uitgedrukt in ects, gaat gepaard met een kleinere kans op deelname, terwijl leraren die al begonnen waren weer vaker deelnemen. master SEN en de tekortvakken is gecorreleerd met een hogere deelname.

Afronding-modellen voor tranche 1-5 (tabel 9.9)

De resultaten voor afronding tussen 2008-2013 uit Tabel 9-9 laten we alleen zien voor leraren die tussen 2008-2011 de beurs verkregen hebben. Afronding door leraren die in de laatste twee tranches gestart zijn is erg laag, en deze leraren meenemen in deze analyse geeft mogelijk een vertekend beeld.

In het eerste model zien we dat afronding hoger is voor vrouwen (11.3 procentpunt) en voor jongere leraren (20.4 procentpunt voor de 15-25-jarigen en 14.2 procentpunt voor de 25-35-jarigen). Afronding is 5 procentpunt hoger voor leraren uit het PO, terwijl deze groep leraren geen effecten lieten zien op deelname. Afronding is het hoogst voor de leraren die in 2008 zijn begonnen (28.8 procentpunt hoger) en neemt af met de jaren. De studielast heeft een klein negatief effect op afronding, terwijl leraren die al begonnen waren met de opleiding voordat de beurs verkregen werd een hogere afronding laten zien (12.8 procentpunt). Het tweede model laat zien dat de kans op afronding bij de master SEN 28.4 procentpunt hoger is. De kans is echter lager voor leraren die een opleiding gerelateerd aan de tekortvakken volgen, in tegenstelling tot deelname.

Het derde model voegt wederom alle verschillende typen opleidingen toe; ten opzichte van opleidingen gevolgd op hbo-bachelor niveau is afronding lager voor leraren die een WO-bachelor volgen. De kans op afronding voor Masteropleidingen ligt echter hoger. Zowel de master SEN als andere hbo-masters hebben een hogere kans op afronding, maar deze kans is significant hoger voor master SEN dan voor de overige masters.

Deze modellen laten zien dat leeftijd en type opleiding ook van grote invloed zijn op afronding aan het hoger onderwijs met de lerarenbeurs in de periode 2008-2013. Daarnaast is de kans op afronding hoger wanneer leraren meer tijd hebben gehad om de opleiding af te ronden. De kans op het afronden van een master, zowel op hbo- als op wo-niveau, is groter dan het afronden van een bacheloropleiding. Dit heeft mogelijk te maken met de vaak kortere duur van een masteropleiding. Binnen de bacheloropleidingen is de kans op

afronding lager voor bachelorstudenten op het wo dan in het hbo, wat met het niveau van de opleiding te maken kan hebben.

Tabel 9.9 Regressieresultaten afronding voor tranche 1-5

	(1) Afronding tussen 2008-2013	(2) Afronding tussen 2008-2013	(3) Afronding tussen 2008-2013
Vrouw(a) ¹	0.113*** (0.00912)	0.0797*** (0.00899)	0.0811*** (0.00897)
15 tot 25 jaar(b) ¹	0.204*** (0.0212)	0.247*** (0.0209)	0.249*** (0.0209)
25 tot 35 jaar	0.142*** (0.0188)	0.171*** (0.0185)	0.169*** (0.0185)
35 tot 45 jaar	0.127*** (0.0192)	0.147*** (0.0189)	0.145*** (0.0188)
45 tot 55 jaar	0.108*** (0.0190)	0.124*** (0.0187)	0.121*** (0.0187)
PO(c) ¹	0.0506*** (0.0130)	0.0566*** (0.0127)	0.0567*** (0.0126)
VO	-0.153*** (0.0137)	0.0130 (0.0146)	0.0112 (0.0145)
Hbo	-0.0923*** (0.0222)	0.109*** (0.0231)	0.0976*** (0.0232)
Mbo	-0.137*** (0.0181)	0.0158 (0.0183)	0.0169 (0.0182)
Beurs 2008(d) ¹	0.288*** (0.0110)	0.280*** (0.0108)	0.279*** (0.0107)
Beurs 2009	0.218*** (0.00988)	0.211*** (0.00954)	0.211*** (0.00954)
Beurs 2010	0.150*** (0.0105)	0.140*** (0.0101)	0.140*** (0.0101)
Studielast (in ECTS)	-0.000736*** (6.84e-05)	-3.13e-05 (7.99e-05)	0.000101 (9.14e-05)
Al begonnen	0.128*** (0.00971)	0.140*** (0.00957)	0.144*** (0.00954)
Master SEN(e)		0.284*** (0.0105)	0.306*** (0.0159)
Tekortvak bachelor		-0.0372** (0.0162)	-0.0297* (0.0176)
Tekortvak master		-0.0477*** (0.0142)	-0.0267 (0.0179)
Wo-bachelor overig			-0.167*** (0.0295)
Hbo-master overig			0.0280* (0.0161)
Wo-master overig			0.119*** (0.0249)
Constante	0.305*** (0.0236)	0.0321 (0.0248)	0.00244 (0.0287)
Observaties	15,874	15,874	15,874
R-squared	0.137	0.184	0.188

(a) Referentiecategorie: man (b) Referentiecategorie: 55-65 jaar. (c) Referentiecategorie: SPO. (d)Referentiecategorie: beurs 2013. (e)Referentiecategorie: hbo-bachelor overig.
Robuuste standaardfouten in parentheses (***) p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1)

Stoppen-modellen voor tranche 1-5 (tabel 9.10)

In aanvulling op de deelname- en afrondingsresultaten, is het interessant om naar de leraren te kijken die stoppen met de opleiding. Van de leraren die tussen 2008 en 2011 een beurs hebben verkregen, is ongeveer 20 procent gestopt met de opleiding tussen 2008-2013 (zie tabel 9.2)³⁵. De regressies voor het stoppen tussen 2008-2013 zijn te zien in Tabel 9.10.

In het eerste model zien we dat vrouwen ongeveer een 6 procentpunt lagere kans hebben om te stoppen met de opleiding. De kans op stoppen ligt lager voor jongeren en neemt toe met leeftijd. Stoppen is ongeveer 4 procentpunt lager voor leraren uit het PO. Leraren stoppen ongeveer 8 procentpunt minder als de zij al begonnen waren met de opleiding. De kans op stoppen is het hoogst bij de WO-bachelors; ongeveer 16 procentpunt meer dan bij hbo-bachelors.

Deze modellen laten zien dat de kans op stoppen ongeveer een gespiegeld beeld geeft van de kans op afronden. Geslacht, leeftijd en sector zijn van grote invloed op het stoppen. Ook type opleiding is belangrijk; de kans op stoppen is het laagst voor leraren die de master SEN doen en juist hoog voor leraren die een universitaire bachelor volgen.

³⁵ De groepen die niet gestart of nog bezig zijn, beslaan ongeveer 11 procent van alle leraren die een beurs toegewezen hebben gekregen en analyseren we niet in een regressievergelijking.

Tabel 9.10 Regressieresultaten stoppen voor tranche 1-5

	(1) Gestopt tussen 2008-2013	(2) Gestopt tussen 2008-2013	(3) Gestopt tussen 2008-2013
Vrouw(a) ^j	-0.0634*** (0.00816)	-0.0580*** (0.00826)	-0.0579*** (0.00825)
15 tot 25 jaar(b) ^j	-0.167*** (0.0194)	-0.174*** (0.0194)	-0.171*** (0.0195)
25 tot 35 jaar	-0.119*** (0.0180)	-0.123*** (0.0180)	-0.120*** (0.0180)
35 tot 45 jaar	-0.116*** (0.0183)	-0.120*** (0.0183)	-0.118*** (0.0183)
45 tot 55 jaar	-0.0824*** (0.0183)	-0.0867*** (0.0183)	-0.0844*** (0.0183)
PO(c) ^j	-0.0394*** (0.0110)	-0.0406*** (0.0110)	-0.0414*** (0.0110)
VO	0.0644*** (0.0120)	0.0119 (0.0129)	0.0130 (0.0129)
Hbo	-0.0551*** (0.0174)	-0.101*** (0.0186)	-0.104*** (0.0188)
Mbo	0.0550*** (0.0164)	0.0166 (0.0169)	0.0165 (0.0169)
Beurs 2008(d) ^j	0.0437*** (0.00939)	0.0440*** (0.00938)	0.0443*** (0.00937)
Beurs 2009	0.0688*** (0.00823)	0.0692*** (0.00823)	0.0688*** (0.00824)
Beurs 2010	0.0557*** (0.00874)	0.0577*** (0.00873)	0.0577*** (0.00873)
Studielast (in ECTS)	0.000180*** (6.00e-05)	7.48e-05 (6.65e-05)	0.000111 (7.48e-05)
AI begonnen	-0.0772*** (0.00804)	-0.0809*** (0.00803)	-0.0830*** (0.00800)
Master SEN(e)		-0.0590*** (0.00881)	-0.0361*** (0.0134)
Tekortvak bachelor		0.00639 (0.0150)	0.0244 (0.0163)
Tekortvak master		0.0861*** (0.0141)	0.107*** (0.0170)
Wo-bachelor overig			0.159*** (0.0314)
Hbo-master overig			0.0285** (0.0143)
Wo-master overig			-0.0153 (0.0208)
Constante	0.303*** (0.0220)	0.358*** (0.0234)	0.331*** (0.0268)
Observaties	15,871	15,871	15,871
R-squared	0.044	0.051	0.054

(a) Referentiecategorie: man (b) Referentiecategorie: 55-65 jaar. (c) Referentiecategorie: SPO. (d)Referentiecategorie: beurs 2013. (e)Referentiecategorie: hbo-bachelor overig.
Robuuste standaardfouten in parentheses (***) p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1)

9.2.2 Verklarende analyses op basis van enquêteresultaten

We onderscheiden aanvragers die niet gestart zijn, aanvragers die nog bezig zijn en/of vertraging hebben, aanvragers die gestopt zijn en aanvragers die de opleiding hebben afgerond.³⁶ De enquête, ontwikkeld door CPB en ResearchNed en uitgezet door ResearchNed, geeft meer inzichten in de achterliggende redenen voor het niet starten, hebben van vertraging of stoppen.³⁷³⁸ De respondenten konden aangeven in welke mate voorgelegde redenen een rol speelden om niet te starten, vertraging te hebben of te stoppen. Een aantal van deze redenen werd aangemerkt als 'belangrijk'. De tabellen hieronder laten zien hoeveel procent binnen de sectoren en de leeftijdscategorieën⁴⁰ deze veelgenoemde redenen als 'belangrijk'⁴¹ aanmerkte.

Tabel 9.11 bevat het percentage dat binnen de sector en binnen de leeftijdscategorie aangaf dat de reden 'belangrijk' was als verklaring voor het niet-starten. In het PO geeft ruim de helft van de leraren die niet gestart zijn aan dat de combinatie met de privésituatie een belangrijke reden hiervoor was. Tijd is ook een veelgenoemde reden om niet te starten met de opleiding. Ongeveer een derde van de leraren in het PO en VO geeft aan dat het tijdsbeslag van de opleiding een belangrijke reden was, en bijna de helft van de docenten op het mbo verklaart dat de tijd die de school beschikbaar stelt een zwaarwegende reden was om niet te starten. Bij de leeftijdsverdeling zien we dat leraren in de leeftijdscategorie 35-45 jaar het vaakst niet gestart zijn door de combinatie met de privésituatie. Bij de andere veelgenoemde redenen zien we geen grote verschillen.

Tabel 9.11 Veelgenoemde redenen voor niet-starten naar sector en leeftijd in percentages

	PO	VO	Mbo	Hbo	20-35 jaar	35-45 jaar	45-55 jaar	55-65 jaar
De combinatie met mijn privésituatie	51	36	32	45	41	55	42	29
Het tijdsbeslag van de opleiding	35	32	23	27	33	32	32	27
De tijd die mijn school beschikbaar stelt voor het volgen van de opleiding	22	14	45	5	20	23	29	17
De financiering van de opleidingskosten	11	17	25	14	22	17	14	13

De veelgenoemde redenen om vertraging op te lopen, zoals te zien is in Tabel 9.12, bestempelen docenten in het VO en mbo het vaakst als 'belangrijk'. Naast de redenen die te maken hebben met tijd en persoonlijke omstandigheden, blijkt dat in het VO docenten ook relatief het vaakst de opleiding als moeilijker dan gedacht ervaren. De verdeling naar leeftijd laat zien dat van de respondenten in de leeftijdscategorie 35-45 jaar ongeveer zes op de tien

³⁶ De enquête geeft ten opzichte van tabel 9.2 een onderrespons voor de groep leraren die niet gestart of gestopt zijn met de opleiding, maar de redenen die de aanvragers noemen geven een aardig inzicht in de achterliggende motieven.

³⁷ Wij maken gebruik van de enquête die is uitgezet door ResearchNed. ResearchNed doet ook analyses over deelname en afronding. Het verschil tussen beide rapporten is dat wij gebruik maken van de administratieve gegevens en niet enkel van de enquête-respondenten. ResearchNed maakt gebruik van de enquête-respondenten, maar kan ook de belemmerende factoren toevoegen in de regressievergelijkingen.

³⁸ Op basis van de enquête hebben we gekeken naar de verklarende factoren om niet te starten, nog bezig te zijn, te stoppen en af te ronden. In aanvulling op de regressies in paragraaf 9.2 konden we huwelijks staat toevoegen. Het hebben van een partner verkleinde de kans om te stoppen met 3.4 procentpunt, terwijl het de kans op afronding met 4.6 procentpunt verhoogde.

³⁹ ResearchNed heeft een weegfactor aangemaakt om te corrigeren voor onderrespons. Het toevoegen van de weegfactor verandert de resultaten echter niet, en daarom laten we hier de ruwe uitkomsten zien.

⁴⁰ Slechts 1,7 procent van de respondenten is tussen de 15 en 25 jaar (de jongste respondenten zijn 21 jaar). Daarom nemen we de eerste twee categorieën samen en vormt dit de range 20-35 jaar.

⁴¹ Naast 'belangrijke reden' konden de respondenten aangeven dat de redenen 'geen rol' speelden of 'enigszins een reden' waren.

aangeeft dat persoonlijke omstandigheden een belangrijke rol spelen bij het oplopen van vertraging. Bijna de helft van de oudste respondenten geeft aan dat een belangrijke reden voor vertraging was dat de opleiding meer tijd kostte dan gedacht. Tabel 9.13 laat zien dat leraren persoonlijke omstandigheden en tijdsgebonden redenen het meest noemen om met de opleiding te stoppen. De redenen voor stoppen naar leeftijd zijn vergelijkbaar met de redenen voor niet starten en vertraging in Tabel 9.11 en 9.12.

Tabel 9.12 Veelgenoemde redenen voor vertraging (nog bezig) naar sector en leeftijd in percentages

	PO	VO	mbo	hbo	20-35 jaar	35-45 jaar	45-55 jaar	55-65 jaar
De opleiding is lastig te combineren met mijn werk	33	55	55	56	53	54	51	42
Persoonlijke omstandigheden	54	52	44	45	44	58	47	53
De opleiding kostte me meer tijd dan gedacht	38	46	52	34	40	39	45	48
De school biedt onvoldoende faciliteiten (tijd, geld)	16	29	29	21	20	31	25	22
De opleiding is moeilijker dan gedacht	13	16	13	8	12	14	12	17

Tabel 9.13 Veelgenoemde redenen voor stoppen naar sector en leeftijd in percentages

	PO	VO	mbo	hbo	20-35 jaar	35-45 jaar	45-55 jaar	55-65 jaar
Persoonlijke omstandigheden	56	54	44	51	56	63	47	50
De opleiding vergde te veel tijd	46	48	53	45	45	54	46	50
De opleiding was niet te combineren met mijn werk op school	38	45	46	45	51	43	43	38
De school bood onvoldoende faciliteiten (tijd, geld)	18	29	36	30	26	23	26	30
De opleiding sloot niet aan bij mijn behoefte	13	18	25	28	16	16	24	16
De opleiding sloot niet aan bij wat ik ervan voor mijn werk als leraar verwachtte	11	17	20	23	20	12	19	13
De opleiding was te moeilijk	8	11	9	4	15	8	11	4

In het algemeen lijkt het erop dat de factor tijd een belangrijke factor is om niet te starten, vertraging te hebben of te stoppen met de opleiding. Dit komt tot uitdrukking in dat docenten aangeven dat de opleiding te veel tijd vergde, de opleiding niet te combineren was met het werk op school, en dat de school onvoldoende faciliteiten (tijd en geld) bood. Voor een uitgebreide analyse van de belemmeringen en de doorslaggevende factoren om een opleiding te starten, stoppen, vertraging op te lopen en af te ronden verwijzen we naar het rapport van ResearchNed.

Tabel 9.14 laat de ontwikkeling van het betaald studieverlof in klokuren per week zien, evenals de ontwikkeling van de mate van (on)tevredenheid over het studieverlof. Het gemiddeld aantal klokuren is toegenomen, van 2,5 uur in 2008 tot 3,7 uur in 2013. Leraren in het hbo krijgen het meeste verlof en voor hen is de stijging in klokuren ook het grootst geweest. Het gemiddelde percentage leraren dat ontevreden is over het studieverlof schommelt tussen de 60 en 64 procent. In het PO en hbo lijkt de ontevredenheid wat af te nemen, terwijl deze stijgt in het VO en mbo. Regressieresultaten (niet gepresenteerd) laten zien dat, gecontroleerd voor verschillen in achtergrondkenmerken zoals leeftijd, jaar van beurs, geslacht en deeltijdfactor, docenten uit het VO en mbo nog steeds ongeveer 10 procentpunt vaker van mening zijn dat het studieverlof onvoldoende is.

Tabel 9.14 Ontwikkeling klokuren studieverlof en tevredenheid

Jaar	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Gemiddeld aantal klokuren studieverlof per week						
Alle sectoren	2,5	2,6	2,8	3,0	3,5	3,7
PO	2,0	2,1	2,5	2,4	2,7	2,6
VO	2,4	2,6	2,8	3,1	3,1	2,6
Mbo	3,1	2,5	2,9	3,3	4,4	3,7
Hbo	4,0	4,3	4,3	5,3	6,5	7,5
Gemiddeld percentage ontevredenheid studieverlof						
Alle sectoren	61	62	61	60	63	64
PO	61	57	56	56	58	57
VO	60	65	65	63	68	71
Mbo	54	70	71	68	69	71
Hbo	68	59	62	64	59	57

10 Literatuurlijst

Berndsen, F.E.M. en H. van Leenen, 2013, IPTO Bevoegdheden 2011, Regioplan Beleidsonderzoek.

Berndsen, F.E.M., J.L.J.M. Brekelmans, B. Dekker en C.T.A. van Bergen, 2014, Onderwijs werkt! Rapportage van een enquête onder docenten en management uit het po, vo, mbo en hbo, Meting 2013, Regioplan Beleidsonderzoek.

Boom, E. van der en M. Stuivenberg, 2014, Teaching and Learning International Survey (Talis) 2013; Nationaal rapport Nederland.

CentERdata, 2014, De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel po, vo en mbo, update oktober 2014.

Cornet, M., B. Vroomen, en M. van der Steeg, 2005, De effectiviteit van de innovatievoucher 2004, CPB Document 95.

CPB, 2013, Arbeidsmarkt leraren: aanpassingsmechanismen en aangrijpingspunten voor beleid, CPB Notitie.

Inspectie van het onderwijs, 2012, De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2010/2011.

Inspectie van het onderwijs, 2013, Professionalisering als gerichte opgave; Verkennend onderzoek naar het leren van leraren.

Inspectie van het onderwijs, 2014, De staat van het onderwijs; Onderwijsverslag 2012/2013.

Kordes, J., M. Bolsinova, G. Limpens en R. Stolwijk, 2013, Resultaten PISA-2012; Praktische kennis en vaardigheden van 15-jarigen, Cito Arnhem.

OECD, 2014, TALIS 2013 Results; An international perspective on teaching and learning, TALIS, OECD Publishing.

Rekenkamer, 2013, Kunnen basisscholen passend onderwijs aan?, Den Haag.

Tweede Kamer, Brief van staatssecretaris Dekker van OCW over nadere invulling impuls leraren tekortvakken € 100 mln inclusief uitwerking amendement Lucas en Jadnanansing, d.d. 14 maart 2013.

Van der Steeg, M. en R. van Elk, 2015, The effect of schooling vouchers on higher education participation and completion by teachers, CPB Discussion Paper 305.



Dit is een uitgave van:

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510 | 2508 GM Den Haag
T (070) 3383 380

info@cpb.nl | www.cpb.nl

April 2015