

No 205

**Het effect van de lerarenbeurs op
scholingsdeelname docenten**

Marc van der Steeg, Roel van Elk, Dinand
Webbink

CPB document



cpb

CPB Document

No 205

**Het effect van de lerarenbeurs op
scholingsdeelname docenten**

Marc van der Steeg, Roel van Elk, Dinand Webbink

Centraal Planbureau
Van Stolkweg 14
Postbus 80510
2508 GM Den Haag

Telefoon (070) 338 33 80
Telefax (070) 338 33 50
Internet www.cpb.nl

ISBN 978-90-5833-450-3

Korte samenvatting

De lerarenbeurs is in 2008 geïntroduceerd als onderdeel van een convenant tussen de minister van Onderwijs en de sociale partners in het onderwijs. Leraren kunnen een beurs krijgen voor het volgen van een opleiding die gericht is op het verkrijgen van een hogere of bredere kwalificatie (een andere en/of hogere onderwijsbevoegdheid) of tot het verwerven van specifieke bekwaamheden. Deze studie onderzoekt de additionaliteit van de lerarenbeurs met betrekking tot hogeronderwijsdeelname: in hoeverre leidt de lerarenbeurs tot extra scholingsdeelname door docenten. Hiertoe wordt gebruik gemaakt van de manier van toewijzing van de lerarenbeurs. De conclusie is dat van elke 10 beurzen die verstrekt worden voor een hogeronderwijsopleiding er gemiddeld 1 beurs is die gebruikt wordt voor een opleiding die anders niet gevolgd zou zijn; 1 op de 10 beurzen wordt helemaal niet gebruikt, en 8 van de 10 beurzen worden gebruikt voor opleidingen die anders ook wel gevolgd zouden zijn. Er vindt verdringing plaats van zowel reguliere scholingsbudgetten van scholen als van eigen bijdragen van docenten. De additionaliteit neemt toe met de lengte van de opleiding. Voor hogeronderwijsopleidingen van langer dan een jaar is circa 2 op de 10 toegewezen beurzen additioneel, terwijl er bij opleidingen tot en met 1 jaar geen aanwijzingen zijn voor significante effecten op scholingsdeelname. De additionaliteit van de beurs zou vergroot kunnen worden door beurzen alleen ter beschikking te stellen voor opleidingen van minstens 1 jaar.

Steekwoorden: lerarenbeurs, additionaliteit, hogeronderwijsdeelname, effectevaluatie, instrumentele variabele benadering.

Abstract

A schooling voucher scheme for teachers was introduced in the Netherlands in 2008. Teachers may apply for a schooling voucher which can be used for acquiring a higher or another teacher qualification, or acquiring specific skills. This study investigates the additionality of this scheme with respect to higher education enrolment. The central conclusion is that the additionality is limited. Out of every ten vouchers, one is used for schooling that would not have taken place without such a voucher, one voucher is not used, and eight are used for higher education enrolment which would have taken place anyhow. The additionality increases with study duration. The additionality could be improved by limiting the supply of vouchers to requests for studies with a duration of more than one year.

Key words: schooling vouchers, teachers, additionality, higher education enrolment, effect evaluation, instrumental variable approach.

Inhoud

Ten geleide	7
Samenvatting	9
1 Inleiding	11
2 Eerdere literatuur	13
3 De lerarenbeurs en toewijzing	15
4 Aanpak	17
5 Data	21
5.1 Databronnen	21
5.2 Aanvragen en afbakening onderzoekspopulatie	21
5.3 Beursontvangers versus niet-beursontvangers	23
6 Resultaten: effect van lerarenbeurs op hogeronderwijs- deelname	27
6.1 Het effect van aanvraag na afkapdatum op beursverstrekking	27
6.2 Het effect van beurs op hogeronderwijsdeelname	27
6.3 Heterogene effecten naar duur van aangevraagde opleiding	29
7 Conclusies en discussie	33
Literatuur	37

Ten geleide

De minister van OCW heeft in 2008 met de sociale partners in het onderwijs het convenant 'Leerkracht van Nederland' gesloten. Eén van de afspraken betreft de instelling van een zogenoemde 'lerarenbeurs'. Leraren kunnen een beurs krijgen voor het volgen van een opleiding die gericht is op het verkrijgen van een hogere of bredere kwalificatie (een andere en/of hogere onderwijsbevoegdheid) of tot het verwerven van specifieke bekwaamheden. De beurs bestaat uit een vergoeding voor de docent van de inschrijvingskosten en een beperkt deel van de reiskosten en kosten voor studiemateriaal. Bij langere opleidingen is ook een vergoeding mogelijk voor de school om voor vervanging te zorgen tijdens studieverlof van de desbetreffende docent.

Deze studie onderzoekt de effecten van de lerarenbeurs op scholingsdeelname. Het onderzoek is uitgevoerd binnen het nieuwe Top Institute for Evidence Based Education Research (TIER), waarin ook het CPB participeert.

In het onderzoek is gebruik gemaakt van data van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) die de Lerarenbeurs-regeling uitvoert. De auteurs bedanken DUO voor het beschikbaar stellen van de gegevens, alsook voor het geven van toelichting op diverse vragen omtrent de regeling. Speciale dank zij verschuldigd aan Ivo Dijkema van DUO, die veel datawerkzaamheden heeft verricht. Daarnaast danken de auteurs Herman Scholten en Henk Lindner van het Ministerie van OC&W, Directie Leraren, voor hun constructieve commentaar op een conceptversie van dit document. Tot slot zij dank verschuldigd aan diverse CPB collega's en deelnemers aan een TIER seminar voor hun commentaar.

C.N. Teulings
Directeur

Samenvatting

De minister van Onderwijs heeft in 2008 met de sociale partners in het onderwijs het convenant 'Leerkracht van Nederland' gesloten. Een van de afspraken betreft de instelling van een zogenoemde 'lerarenbeurs'. De lerarenbeurs beoogt de inzetbaarheid van leraren te vergroten en een loopbaan in het onderwijs aantrekkelijker te maken. Leraren kunnen een beurs krijgen voor het volgen van een opleiding die gericht is op het verkrijgen van een hogere of bredere kwalificatie (een andere en/of hogere onderwijsbevoegdheid) of tot het verwerven van specifieke bekwaamheden. De beurs bestaat uit een vergoeding voor de docent van de inschrijvingskosten en een beperkt deel van de reiskosten en kosten voor studiemateriaal. Ook is bij opleidingen van een jaar of langer een vergoeding mogelijk voor de school om voor vervanging te zorgen tijdens studieverlof van de desbetreffende docent.

Dit project beoogt de additionaliteit van de lerarenbeurs vast te stellen: in hoeverre leidt de lerarenbeurs tot extra scholingsdeelname door docenten? De focus ligt op hogeronderwijsdeelname. Circa tweederde van de aanvragen voor een lerarenbeurs heeft betrekking op een hogeronderwijsopleiding. De feitelijke kosten voor de beurzen voor hogeronderwijsopleidingen bedragen naar schatting ruim 80 procent van het totale budget voor de lerarenbeurs.

De effecten van beurstoekenning op hogeronderwijsdeelname worden geschat door variatie in toekenning van de lerarenbeurs te benutten die is ontstaan doordat niet voor alle aanvragers beurzen beschikbaar waren. De beurzen zijn toegekend op volgorde van binnenkomst van de aanvraag.

De belangrijkste bevinding van dit onderzoek is dat het verstrekken van een beurs slecht in beperkte mate de scholingsdeelname van docenten stimuleert. De lerarenbeurs leidt tot circa 10 procentpunt extra hogeronderwijsdeelname door docenten. Dat betekent dat de hogeronderwijsdeelname van de groep die geen beurs heeft gekregen zou stijgen van 73 naar 83 procent als deze groep wel een beurs toegewezen zou krijgen. Van elke 10 beurzen die verstrekt worden voor een hogeronderwijsopleiding is er gemiddeld 1 beurs die gebruikt wordt voor een opleiding die anders niet gevolgd zou zijn. 1 op de 10 beurzen wordt helemaal niet gebruikt (maar ook niet uitbetaald), en 8 van de 10 beurzen worden gebruikt voor opleidingen die anders ook gevolgd zouden zijn.

De analyses laten verder zien dat het effect van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname groter is voor opleidingen die langer dan een jaar duren. Voor deze opleidingen geldt dat circa twee op de tien verstrekte beurzen gebruikt worden voor een opleiding die anders niet zou zijn gevolgd. Voor aanvragen voor hogeronderwijsopleidingen tot en met 1 jaar worden geen statistisch significante effecten van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname gevonden.

Deze schattingen duiden op een beperkte additionaliteit met betrekking tot hogeronderwijsdeelname. Kennelijk vindt het overgrote merendeel van de docenten dat een beurs heeft aangevraagd, maar niet gekregen, ook zonder beurs wel middelen om de gewenste opleiding te financieren. Enquêteresultaten suggereren dat de lerarenbeurs zowel reguliere (na)scholingsmiddelen als eigen bijdragen van docenten verdringt. Verdringing van reguliere (na- en bij-)scholingsmiddelen van scholen lijkt het meest voor te komen bij korte hogeronderwijsopleidingen (van hooguit een jaar), terwijl bij langere opleidingen vaker sprake lijkt te zijn van verdringing van eigen bijdragen van docenten.

Aangrijpingspunten voor het beleid om de additionaliteit van de lerarenbeurs te verhogen, zijn:

- De lerarenbeurs alleen ter beschikking stellen voor opleidingen met een duur van langer dan een jaar. Hiermee zou de additionaliteit van de lerarenbeurs afgaande op de schattingen kunnen stijgen tot bijna 20 procentpunt.
- Alleen de mogelijkheid bieden om een aanvraag in te dienen voor een opleiding die nog niet gestart is.¹

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is nog wel de kosteneffectiviteit: de additionaliteit neemt toe met de lengte van de beoogde opleiding, maar tegelijkertijd neemt ook de totale hoogte van de toegekende beursbedragen toe. Het is denkbaar dat bij langdurige opleidingen de extra additionaliteit niet opweegt tegen de extra kosten van de toe te kennen beursbedragen.

In dit onderzoek zijn alleen de effecten van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname onderzocht. De bevindingen uit dit onderzoek suggereren dat de additionaliteit van de lerarenbeurs voor wat betreft de aanvragen voor cursussen (= niet-hogeronderwijsopleidingen) lager is dan het effect dat gevonden is voor de aanvragen voor hogeronderwijsopleidingen. Binnen de groep aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding vinden we namelijk dat er geen statistisch significante effecten zijn op hogeronderwijsdeelname bij aanvragen voor opleidingen tot en met een jaar. Dit type kortdurende opleidingen komt ruim vier keer zo vaak voor bij de aanvragen voor niet-hogeronderwijsopleidingen als bij de aanvragen voor hogeronderwijsopleidingen.

¹ De regelgeving biedt de mogelijkheid om ook een beurs aan te vragen voor een opleiding die de docent reeds gestart is. Gemiddeld ruim 20 procent van de aanvragers voor een lerarenbeurs uit de eerste ronde heeft een aanvraag gedaan voor een opleiding die reeds gestart was.

1 Inleiding

Aanleiding

De minister van OCW heeft in 2008 met de sociale partners in het onderwijs het convenant 'Leerkracht van Nederland' gesloten. Eén van de afspraken betreft de instelling van een zogenoemde 'lerarenbeurs'. De lerarenbeurs beoogt de inzetbaarheid van leraren te vergroten en een loopbaan in het onderwijs aantrekkelijker te maken. Leraren kunnen een beurs krijgen voor het volgen van een opleiding die gericht is op het verkrijgen van een hogere of bredere kwalificatie (een andere en/of hogere onderwijsbevoegdheid) of tot het verwerven van specifieke bekwaamheden. De beurs bestaat uit een vergoeding voor de docent van de inschrijvingskosten en een beperkt deel van de reiskosten en kosten voor studiemateriaal. Ook is bij opleidingen van een jaar of langer een vergoeding mogelijk voor de school om voor vervanging te zorgen tijdens studieverlof van de betreffende docent. De lerarenbeurs is expliciet niet bedoeld voor na- en bijscholing voor het op peil houden van bekwaamheden omdat scholen hiervoor middelen ontvangen in hun lumpsum (scholingsbudgetten).

Onderzoeksvraag

Dit project beoogt de additionaliteit van de lerarenbeurs vast te stellen: in hoeverre leidt de lerarenbeurs tot extra scholingsdeelname door docenten? De focus ligt op hogeronderwijsdeelname, omdat alleen daarvoor gegevens beschikbaar zijn over feitelijke onderwijsdeelname. Deze gegevens zijn niet bekend voor aanvragers voor een zogenoemde cursus (= niet-hogeronderwijsopleiding). Gemiddeld tweederde van de aanvragen voor een lerarenbeurs had betrekking op een hogeronderwijsopleiding. De feitelijke kosten voor de beurzen voor hogeronderwijsopleidingen bedragen naar schatting ruim 80 procent van het totale budget voor de lerarenbeurs.²

Aanpak

Het aantal aanvragen voor de lerarenbeurs was groter dan het aantal beschikbare beurzen. In het onderzoek zijn 'de afgewezen leraren' gebruikt als controlegroep. Het effect van de lerarenbeurs op scholingsdeelname is bepaald door het gedrag van leraren die een beurs hebben gekregen te vergelijken met het gedrag van leraren die wel een beurs hebben aangevraagd maar niet een beurs hebben gekregen.

Conclusies

De belangrijkste bevinding van dit onderzoek is dat het verstrekken van een beurs leidt tot circa 10 procentpunt extra hogeronderwijsdeelname door docenten. Van elke 10 beurzen die verstrekt worden voor een hogeronderwijsopleiding is er 1 beurs die gebruikt wordt voor een opleiding

² Deze schatting is gebaseerd op gegevens van Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) over toegekende beursbedragen per aanvrager.

die anders niet gevolgd zou zijn. 1 beurs wordt helemaal niet gebruikt, en 8 van de 10 beurzen worden gebruikt voor opleidingen die anders ook wel gevolgd zouden zijn. Er zijn aanwijzingen voor verdringing door de lerarenbeurs van zowel eigen bijdragen van docenten als van reguliere bij- en nascholingsmiddelen van scholen.

De additionaliteit van de beurs is hoger voor langere opleidingen: bij opleidingen van langer dan een jaar is gemiddeld 2 op de 10 verstrekte beurzen additioneel. Bij aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding van hooguit een jaar zijn geen aanwijzingen gevonden voor enige additionaliteit.

Opbouw

De opbouw van dit document is als volgt. Paragraaf 2 plaatst het onderzoek in de context van eerdere literatuur over de effecten van scholing van leraren op leerlingprestaties en over de effecten van interventies om scholingsdeelname onder werkenden te vergroten. Paragraaf 3 geeft een nadere beschrijving van de lerarenbeurs en de manier van toewijzing. Paragraaf 3 beschrijft de data. Paragraaf 4 beschrijft de onderzoeksaanpak. Paragraaf 5 bespreekt de effectschattingen. Paragraaf 6 sluit af met conclusies en discussie.

2 Eerdere literatuur

Een verbetering van de kwaliteit van docenten kan leiden tot betere prestaties van leerlingen. Stevig bewijs hiervoor wordt geleverd in een recente studie waarin een half miljoen leerlingen in de Amerikaanse staat Texas meerdere jaren wordt gevolgd (Rivkin et al, 2005). Door de herhaalde observaties van dezelfde leerlingen is het mogelijk om heel precies de bijdrage van de docent en van de school vast te stellen. Daaruit komt naar voren dat er grote verschillen zijn in de bijdragen van docenten aan de prestaties van leerlingen. De leerkracht beïnvloedt de leerling zeer direct (zie ook de overzichtsstudies van Scheerens, 2005 en Seidel & Shavelson, 2007).

Een opleiding of training voor werkende leraren kan bijdragen aan de kwaliteit van leraren. In een economische studie van Angrist en Lavy (2001) is gevonden dat scholing van leraren een doeltreffend instrument kan zijn om onderwijsprestaties te verbeteren. Zij schatten de effecten van training van leraren op prestaties van leerlingen in het basisonderwijs in Jeruzalem. Ze maken hierbij gebruik van een interventie waarbij scholen in bepaalde buurten, met een hoger percentage immigranten en relatief lage prestatieniveaus, een budgetverhoging kregen. Deze extra financiering werd vooral gebruikt voor trainingen, waarbij leraren wekelijks door externe instructeurs les kregen om instructietechnieken voor taal en wiskunde te verbeteren. Ze vergelijken toetsresultaten op wiskunde en taal tussen 'treated' leerlingen (zij die les kregen van leraren die training hadden gevolgd) en 'control' leerlingen (zij die geen les kregen van deze leraren). Om te controleren voor (ongeobserveerde) verschillen tussen beide groepen leerlingen, maken zij gebruik van een difference-in-differences analyse, waarbij ze zowel pre-treatment toetsscores als post-treatment toetsscores van leerlingen gebruiken. Zowel deze difference-in-differences analyses, als regressie- en matching schattingen wijzen erop dat training de toetsscores op lezen en wiskunde verbetert.

Jacob en Lefgren (2004) proberen het effect van scholing te identificeren door gebruik te maken van een regeling in Chicago die slecht presterende scholen tijdelijk extra middelen toekent. Scholen in Chicago, waarin minder dan 15% van de leerlingen van de leerlingen voldeden aan de landelijke normen voor leesvaardigheid, kregen tijdelijk extra middelen die onder meer bestemd waren voor scholing van leraren. Leraren op scholen waarvan meer dan 15% aan de norm voldeed, kregen deze scholing niet. Deze regel zorgde ervoor dat 71 van 489 basisscholen in het publieke onderwijssysteem in Chicago recht hadden op extra middelen. Jacob en Lefgren (2004) gebruiken deze non-lineaire afkapgrens om het causale effect van scholing van leraren op onderwijsprestaties van leerlingen te identificeren met behulp van een regression-discontinuity design. Hiertoe werden prestaties op scholen net onder de afkapgrens vergeleken met prestaties op scholen net boven de afkapgrens. Het hoofdresultaat van de studie is dat investeringen in ontwikkeling van personeel de onderwijsprestaties van leerlingen niet hebben verbeterd. De auteurs merken op dat dit mogelijk komt door de relatief beperkte grootte van de investering.

De lerarenbeurs die in dit onderzoek centraal staat, is een instrument gericht op het bevorderen van scholingsdeelname van werkenden vanuit de vraagzijde. De vraag die centraal staat in deze studie is in hoeverre de lerarenbeurs leidt tot extra scholingsdeelname. Specifiek voor leraren is bij ons weten niets bekend over de effecten van beurzen om scholing en training te bevorderen op scholingsdeelname. Wel is er een recente Zwitserse studie (Messer en Wolter, 2009) die de effecten van scholingsvouchers voor volwassenen op scholingsdeelname onderzoekt. De onderzoekers maken gebruik van een veldexperiment uitgevoerd in Zwitserland met random toewijzing van vouchers aan volwassenen van alle opleidingsniveaus in de leeftijd van 20 tot 60 jaar. De vouchers hadden een waarde van 125, 465 of 930 euro. De auteurs vinden voor werkenden een gemiddeld effect van 5 procentpunt extra scholingsdeelname.³ De additionaliteit blijkt echter duidelijk af te hangen van de waarde van de vouchers: de kleinste vouchers hadden geen enkel effect op scholingsdeelname, de middelste vouchers leidden tot 5 procentpunt extra scholingsdeelname, terwijl de grootste vouchers een effect hadden van 9 procentpunt extra scholingsdeelname. De auteurs concluderen aan de hand van de resultaten dat een effectief voucher systeem vraagt om minimale waarden van de scholingsvouchers. Aan de andere kant waarschuwen de auteurs voor de mogelijkheid dat grote waarden van de vouchers waarschijnlijk wel effectief zijn, maar niet efficiënt.

³ De scholingsdeelname in de controlegroep die geen vouchers hadden ontvangen bedroeg 34 procent in het jaar waarin de vouchers werden uitgedeeld. De vouchers hebben de scholingsdeelname dus vergroot van 34 naar 39 procent, een procentuele stijging van circa 15 procent.

3 De lerarenbeurs en toewijzing

Wat is het doel?

De lerarenbeurs is bedoeld voor het volgen van een opleiding die gericht is op het verkrijgen van een hogere of bredere kwalificatie (een hogere en/of extra onderwijsbevoegdheid) of tot het verwerven van specifieke bekwaamheden. De lerarenbeurs is expliciet niet bedoeld voor na- en bijscholing voor het onderhoud van bekwaamheden omdat scholen hiervoor middelen ontvangen in hun lumpsum (scholingsbudgetten).

De lerarenbeurs kan worden aangevraagd door docenten uit het primair onderwijs, voortgezet onderwijs, speciaal onderwijs, de bve-sector en het hoger beroepsonderwijs.

Wat houdt een lerarenbeurs in?

Een lerarenbeurs kan gebruikt worden voor een zogenoemde cursus (van maximaal een jaar) of een (CROHO-erkende) bachelor- of masteropleiding aan een hogeronderwijsinstelling.⁴ De beurs bestaat uit een vergoeding voor les- of collegegeld en een gelimiteerde vergoeding voor studiemiddelen en reiskosten (van maximaal 10 procent van het les- of collegegeld). Voor de bachelor/master-opleidingen is ook een vergoeding mogelijk om te kunnen zorgen voor vervanging van de leraar tijdens het studieverlof. Deze vergoeding wordt in tegenstelling tot de eerdere componenten rechtstreeks aan de school betaald.

De opleidingen waarvoor een lerarenbeurs is aangevraagd zijn te onderscheiden in drie categorieën: management/facilitair, pedagogisch/didactisch of vakinhoudelijk. In het primair onderwijs en het speciaal onderwijs blijken de meeste aanvragen voor pedagogisch/didactische opleidingen te zijn (71 respectievelijk 82 procent), terwijl in het voortgezet onderwijs de meeste aanvragen voor vakinhoudelijke opleidingen zijn (65 procent).⁵ De meest gevolgde opleiding met de lerarenbeurs is Master Special Educational Needs.⁶

Hoeveel geld is ermee gemoeid?

De maximale beurs voor les- en collegegeld bedraagt 3500 euro per jaar, voor maximaal drie jaar. De beurs voor studieverlof - niet mogelijk voor korte opleidingen - is vastgesteld op een vast bedrag per uur per sector met een maximum van 160 uur per jaar bij een volledige aanstellingsomvang. Dit kan oplopen tot maximaal 5200 euro per jaar voor aanvragen uit het primair onderwijs tot maximaal 6700 euro per jaar voor aanvragen uit het hoger

⁴ CROHO is het centraal register opleidingen hoger onderwijs.

⁵ Bron: onderzoek AEF (2009) naar eerste twee tranches lerarenbeurs.

⁶ Deze opleiding richt zich op leraren die in hun dagelijks werk onderwijs verzorgen voor leerlingen met een speciale hulpvraag. Dan gaat het bijvoorbeeld om leerlingen met taal- en leesproblemen, leerlingen met psychische of gedragsproblemen of leerlingen met een ernstige of meervoudige handicap. Het aandeel van deze opleiding in de toegekende beurzen is met name in het speciaal basisonderwijs groot: circa 40 procent. In het basisonderwijs gaat het om circa 20 procent van de toegekende beurzen (bron: IVA, 2010, op basis van analyse op 1e en 2e tranche).

beroepsonderwijs. De beurs voor studieverlof wordt rechtstreeks toegekend aan de school, de beurs voor les- en collegegeld aan de docent.

Er zijn inmiddels drie aanvraagrondes geweest, waarvan de eerste in 2008 en twee vervolgrondes in 2009. Het budget voor de eerste aanvraagronde in de zomer van 2008 bedroeg 15 miljoen euro. Het budget voor de tweede en derde aanvraagronde uit 2009 bedroeg in totaal 39 miljoen euro. Voor de vierde aanvraagronde uit april/mei 2010 is 23 miljoen euro uitgetrokken. Het is de bedoeling dat de financiering voor deze structurele maatregel oploopt naar 83,5 miljoen euro in 2013 (bron: www.minocw.nl).

Wat zijn de belangrijkste eisen/criteria?

Voor wat betreft de cursussen geldt de eis dat deze minimaal 40 contacturen en 200 studiebelastinguren moeten kennen en maximaal 1 jaar mogen duren. Een bachelor- of masteropleiding moet CROHO-geregistreerd zijn.

De leraar moet in het bezit zijn van een lesbevoegdheid, moet minimaal 20 procent lesgevende taken hebben en ten minste 1 jaar werkzaam zijn op een (publiek bekostigde) school.

De lerarenbeurs wordt uitbetaald als voorschot. De beurs moet verplicht worden terugbetaald als de opleiding niet met goed gevolg wordt afgerond, als er onvoldoende studievoortgang is, als de leraar niet meer in dienst is gedurende de subsidieperiode, of als de leraar het onderwijs verlaat binnen 1 jaar na het afronden van de opleiding.

Hoe heeft toewijzing plaatsgevonden?

Voor toewijzing van een lerarenbeurs is het noodzakelijk dat de aanvraag aan de voorwaarden voldoet. Interessant aspect voor dit onderzoek is daarnaast dat de lerarenbeurs per aanvraagronde een subsidieplafond kent. Beurzen zijn toegekend per onderwijssector en op volgorde van binnenkomst. De aanvraagronde voor de 1e 'tranche' liep van 1 juni t/m 15 juli 2008. In drie sectoren (PO, VO en SPO) is het subsidieplafond ook daadwerkelijk bereikt voordat de aanvraagperiode op zijn eind liep. In de overige twee sectoren (BVE en hoger onderwijs) is het subsidieplafond niet bereikt.

Aanvragers voor een beurs die niet zijn toegelaten in de eerste ronde hebben de mogelijkheid om in één van de latere rondes alsnog een aanvraag in te dienen. Elke leraar heeft slechts 1 keer in zijn of haar loopbaan recht op een Lerarenbeurs. Er is geen restrictie aan het aantal aanmeldingen. Inmiddels is er een tweede (januari/februari 2009) en een derde tranche (mei/juni 2009) geweest. Een nieuwe aanvraagronde voor het studiejaar 2010/2011 is voorzien in april/mei 2010.

4 Aanpak

In onze analyse beperken we ons tot de groep beursaanvragers voor een hogeronderwijsopleiding in de eerste ronde van de lerarenbeurs. De reden dat we ons enkel richten op aanvragen voor het hoger onderwijs is dat we alleen voor deze opleidingen over administratieve gegevens beschikken over scholingsdeelname (zie paragraaf 5 over de data). We zijn geïnteresseerd in het effect van toekenning van een beurs op scholingsdeelname. Hiertoe kunnen we de volgende vergelijking schatten:

$$S_i = \alpha + \beta X_i + \delta B_i + \varepsilon_i \quad (4.1)$$

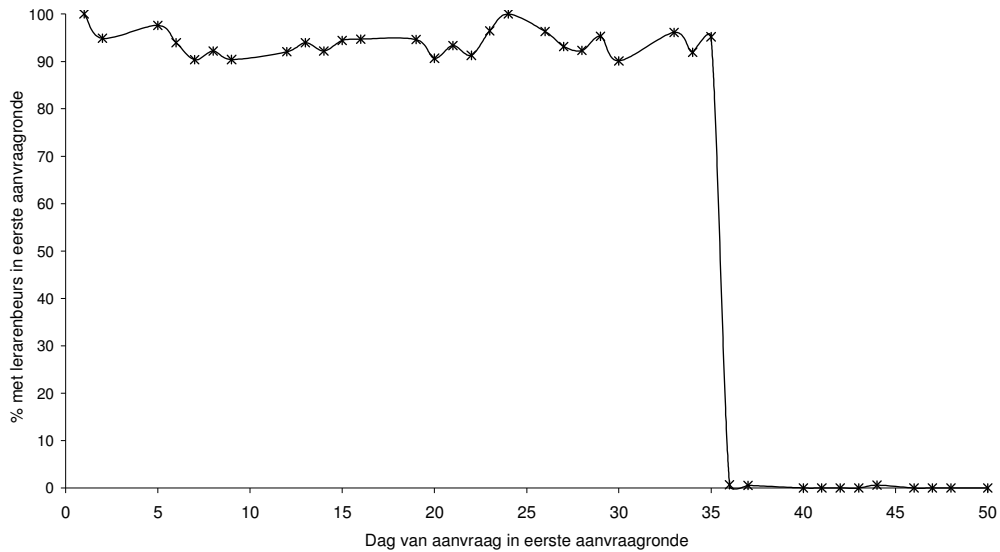
Waarbij S_i een dummy variabele voor scholingsdeelname, X_i een vector met achtergrondkenmerken, B_i een dummy variabele voor toekenning van een lerarenbeurs (in 1 van de drie eerste aanvraagrondes) en ε_i een storingsterm. Schatting van vergelijking (4.1) met OLS geeft alleen het oorzakelijke effect van een beurstoekenning als de variabele B_i ongecorrleerd is met de storingsterm ε_i . Anders gezegd, het mag niet zo zijn dat er onobserveerbare kenmerken zijn van docenten die zowel van invloed zijn op de kans om een beurs toegewezen te krijgen als op de kans op hogeronderwijsdeelname. Gezien de wijze van toekenning van de beurzen is het de vraag of aan deze voorwaarde voldaan is. De belangrijkste complicerende factor is dat afgewezen beursaanvragers in de eerste ronde in een volgende ronde alsnog een beurs kunnen aanvragen. Een deel van de afgewezen aanvragers zal opnieuw een beurs aanvragen (en mogelijk alsnog een beurs toegewezen krijgen), terwijl een ander deel van de afgewezen aanvragers dit niet zal doen. Hierdoor is de groep van leraren die een beurs toegewezen heeft gekregen geen aselechte steekproef van de totale groep aanvragers in de eerste ronde. De geschatte parameter δ is dan niet meer te interpreteren als het causale effect van een beurstoekenning op scholingsdeelname.

Om met dit endogeniteitsprobleem om te gaan, maken we gebruik van de manier waarop toekenning van de beurzen plaatsvindt. De lerarenbeurs kent per ronde een subsidieplafond en beurzen worden op volgorde van binnenkomst toegekend. Dit houdt in dat een leraar die de beurs aanvraagt net voor het subsidieplafond bereikt is, de beurs wel krijgt toegewezen, terwijl een aanvraag net na het bereiken van het subsidieplafond niet tot een toekenning van de beurs zal leiden.

De eerste aanvraagronde liep van 1 juni t/m 15 juli 2008 en het blijkt dat in drie onderwijssectoren het subsidieplafond ook daadwerkelijk bereikt wordt voordat de aanvraagperiode op zijn eind liep. Het betreft de sectoren PO, VO en SPO. Voor deze drie sectoren gold een gezamenlijk plafond. Figuur 4.1 laat zien dat voor deze sectoren de kans op toewijzing van een beurs in de eerste ronde opeens tot nul gereduceerd is voor aanvragen die zijn binnengekomen vanaf de dag dat het subsidieplafond is bereikt (= dag 36), terwijl deze

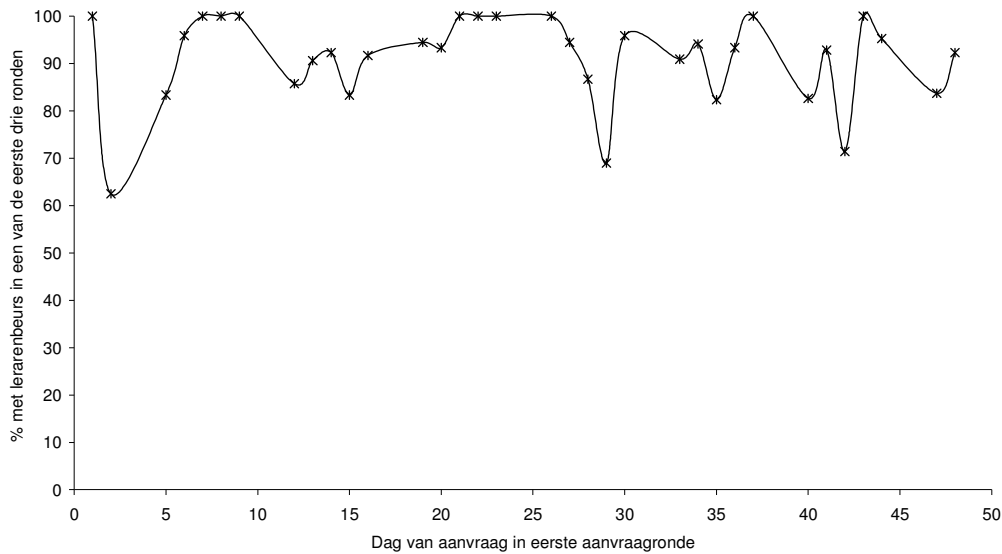
kans bij een aanvraag in de periode daarvoor tussen de 90 en 100 procent lag. Deze afkapgrens in de eerste aanvraagronde kunnen we benutten voor het identificeren van het effect van een beurstoekenning op scholingsdeelname. Merk op dat voor dag 36 de kans op toewijzing niet 100 procent was, omdat een klein deel van de aanvragen niet aan de voorwaarden voldeed.

Figuur 4.1 Kans op toewijzing lerarenbeurs in eerste ronde naar dag van aanvraag, aanvragers 1e ronde voor een hogeronderwijsopleiding, sectoren PO, VO en SPO gezamenlijk.



Voor de overige sectoren (BVE en hoger beroepsonderwijs) werd het subsidieplafond niet bereikt. Figuur 4.2 laat zien dat in deze sectoren geen systematische samenhang lijkt te bestaan tussen dag van aanvraag en de kans op toewijzing van een beurs. We zullen deze sectoren dan ook buiten beschouwing laten en ons in de analyse alleen richten op de eerstgenoemde drie sectoren, waarbij we gebruik kunnen maken van de afkapgrens.

Figuur 4.2 Kans op toewijzing lerarenbeurs in de eerste ronde naar dag van aanvraag, aanvragers 1e ronde voor een hogeronderwijsopleiding, sectoren BVE en HBO gezamenlijk.



Om het effect van beurstoekenning op scholingsdeelname te identificeren, maken we gebruik van een instrumentele variabele regressie, waarbij een beurstoekenning wordt geïnstrumenteerd met een dummy variabele die aangeeft of de aanvraag in de eerste ronde voor of na het bereiken van het subsidieplafond plaatsvond. Figuur 4.3 laat een discontinue daling zien in de kans op het toegewezen krijgen van een beurs op de dag van het bereiken van het subsidieplafond.⁷ Het idee is dat deze afkapgrens zorgt voor exogene variatie in de toekenning van de beurs die we kunnen benutten om het causale effect van toekenning van een beurs op scholingsdeelname te schatten.

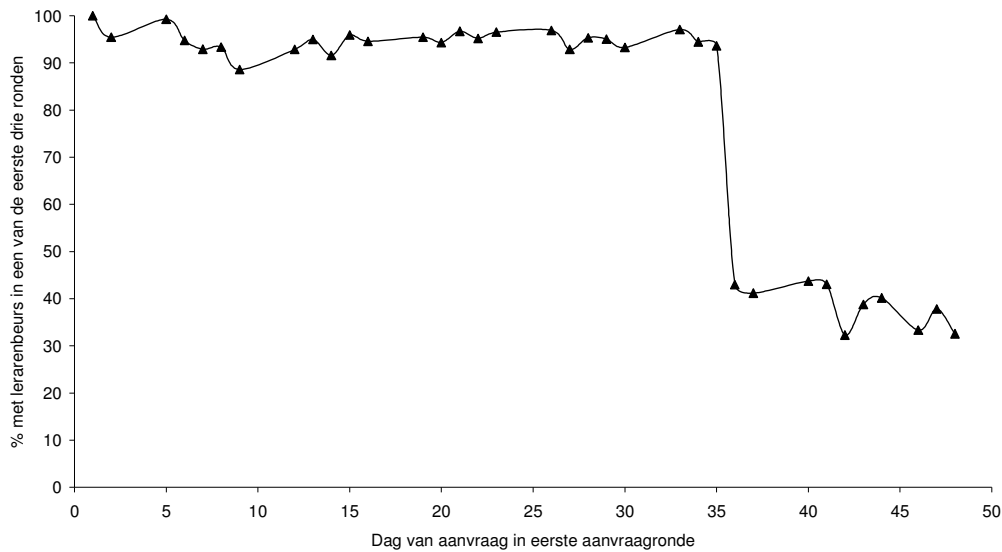
In de regressie controleren we hierbij voor continue effecten van de dag van aanvraag. We schatten een two-stage least squares (2SLS) vergelijking, waarbij de first-stage vergelijking wordt gegeven door:

$$B_i = \alpha + \beta X_i + \gamma I(T_i > T^*) + K(T_i) + \varepsilon_i \quad (4.2)$$

Waarbij T_i staat voor de dag van aanvraag en I een dummy variabele die waarde 1 heeft als de aanvraag voor de afkapgrens T^* plaatsvond en waarde 0 heeft als de aanvraag later plaatsvond. $K(T_i)$ is een continue functie van de dag van aanvraag.

⁷ Na de afkapgrens is de kans op het ontvangen van een beurs nu groter dan nul, vanwege de mogelijkheid tot heraanmelding voor een beurs in volgende rondes.

Figuur 4.3 Kans op toewijzing beurs (in 1 van de drie rondes) naar dag van aanvraag in 1e ronde, aanvragers 1e ronde voor een hogeronderwijsopleiding, sectoren PO, VO en SPO gezamenlijk.



We identificeren het effect dan op de aanname dat de dummy variabele die aangeeft of de aanvraag voor of na de afkapgrens plaatsvond, conditioneel op de dag van aanvraag en overige controlevariabelen, niet gecorreleerd is met ongeobserveerde factoren. Dit houdt in dat de aanvraagdatum zelf wel een continu effect mag hebben op scholing (hier controleren we immers voor), maar dat er geen andere discontinuïteiten mogen zijn.

Er is geen reden te veronderstellen dat het feit of de aanvraag voor of na de afkapgrens plaatsvond, een zelfstandige invloed op scholingsdeelname heeft, conditioneel op dag van aanvraag. Mede ook gezien de relatief korte tijdsperiode waarin leraren een beurs aan konden vragen, lijkt het aannemelijk dat er geen (discontinue) verschillen in ongeobserveerde kenmerken zijn tussen leraren die een beurs voor en leraren die een beurs na het bereiken van het subsidieplafond hebben aangevraagd.⁸

Om de robuustheid van de resultaten verder te onderzoeken, zullen we deze schatting ook uitvoeren op een deelgroep van leraren die de beurs hebben aangevraagd binnen een kleinere tijdsperiode voor en na het bereiken van het subsidieplafond.

⁸ Uit de figuren 4.1 en 4.2 kan bijvoorbeeld ook worden afgeleid dat er geen samenhang is tussen dag van aanvraag en het percentage aanvragen dat niet aan de voorwaarden voldoet.

5 Data

5.1 Databronnen

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van aanvraaggegevens en gegevens over (feitelijke) hogeronderwijsdeelname. De aanvraaggegevens zijn afkomstig van DUO (Dienst Uitvoering Onderwijs), dat de aanvragen verwerkt heeft. Deze dataset bevat enkele achtergrondgegevens van de aanvrager en enkele gegevens over de aanvraag. De gegevens over hogeronderwijsdeelname zijn afkomstig uit CRIHO, het Centraal Register Inschrijvingen Hoger Onderwijs. Dit bestand dekt alle inschrijvingen aan geaccrediteerde hogeronderwijsopleidingen in Nederland en bevat onder andere gegevens over het moment van aanmelding, het moment van uitschrijving en behaalde diploma's.⁹ We beschikken over een update tot en met december 2009. Dit betekent dat we de hogeronderwijsdeelname van alle aanvragers uit de eerste ronde goed waar kunnen nemen, ook van degenen die pas in de tweede (januari/februari 2009) of derde ronde (mei/juni 2009) een beurs toegewezen hebben gekregen.

Uit dit bestand is een variabele geconstrueerd die meet of een aanvrager in 2008 en/of 2009 deelneemt aan het hoger onderwijs. Dit is de periode die relevant is voor aanvragers van een lerarenbeurs uit de eerste, tweede en derde aanvraagronde (uit 2008 en 2009).

5.2 Aanvragen en afbakening onderzoekspopulatie

In totaal zijn gegevens bekend van 7513 aanvragers voor een lerarenbeurs uit de eerste ronde. Van 7481 aanvragers kan bepaald worden of ze een beurs hebben toegewezen gekregen of niet.

Dit onderzoek concentreert zich op de aanvragers voor een lerarenbeurs die werkzaam zijn in de drie sectoren waarvoor geldt dat het subsidieplafond voortijdig is bereikt, te weten het primair onderwijs (PO), het voorgezet onderwijs (VO) en het speciaal onderwijs (SPO). Dit zijn de sectoren waar min of meer toevallige variatie in het wel of niet krijgen van een lerarenbeurs is ontstaan die we kunnen benutten voor het bepalen van de effecten van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname. In totaal gaat het dan om 6564 aanvragers, of wel circa 90 procent van alle aanvragen voor een lerarenbeurs in de eerste ronde.

⁹ CRIHO dekt alle bekostigde hogeronderwijsopleidingen, plus een gedeelte van de niet-bekostigde hogeronderwijsopleidingen. Dit betekent dat we op basis van CRIHO niet van de volledige 100 procent van de aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding kunnen waarnemen of ze aan een hogeronderwijsopleiding deelnemen of niet, omdat een gedeelte van de niet-bekostigde opleidingen niet terug te vinden is in CRIHO. Uit analyse op de bestanden blijkt dat dit bij de aanvragers voor een lerarenbeurs echter om een beperkt gedeelte van de aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding gaat (circa 4 procent van de aanvragen). Dit heeft ook naar alle waarschijnlijkheid geen invloed op de schattingen van het effect van een lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname. Dit effect wordt namelijk geschat op basis van een vergelijking van scholingsdeelname tussen een groep aanvragers voor en nadat het subsidieplafond was bereikt. Er is geen reden om te veronderstellen dat het aandeel aanvragen voor niet in CRIHO geregistreerde hogeronderwijsopleidingen systematisch verschilt tussen beide groepen.

Aanvragen van docenten uit de sectoren BVE en hoger beroepsonderwijs laten we, zoals al eerder gemeld, buiten beschouwing. De reden is dat bij deze sectoren het subsidieplafond bij de eerste aanvraagronde niet voortijdig is bereikt. Bij deze sectoren is er dus geen ‘toevallige’ variatie in het wel of niet krijgen van een beurs die we kunnen benutten om de effecten van de lerarenbeurs vast te stellen.

Vervolgens zoomen we verder in op aanvragers voor een (geregistreerde) hogeronderwijsopleiding. De belangrijkste reden is dat we alleen van deze groep aanvragers ook daadwerkelijk de feitelijke scholingsdeelname kunnen waarnemen, wat niet geldt voor de korte opleidingen. Voor de drie gerantsoeneerde sectoren (PO, VO en SPO) gaat het in totaal om 4284 aanvragen, ofwel tweederde van het totale aantal aanvragen uit deze sectoren.¹⁰ In het primair onderwijs ligt het percentage aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding het laagst (53%), in het voortgezet onderwijs het hoogst (82%).

Tabel 5.1 geeft een samenvatting van de beurstoewijzing naar sector, voor de totale groep aanvragers (links) en voor de groep aanvragers voor een hogeronderwijsopleiding. Te zien is dat de toewijzingspercentages in de ‘gerantsoeneerde’ sectoren duidelijk lager liggen dan in de sectoren waarin het subsidieplafond niet voortijdig is bereikt (67 respectievelijk 89 procent). In de niet gerantsoeneerde sectoren heeft alleen afwijzing plaatsgevonden indien de aanvraag niet aan de voorwaarden voldeed.

Tabel 5.1 Verdeling aanvragen lerarenbeurs 1e tranche zomer 2008 naar sector en beursstatus

Sector aanvrager	Aanvragen voor hogeronderwijs- opleiding en (korte) cursussen		Aanvragen voor een hoger- onderwijsopleiding	
	Aantal aanvragen	Percentage beurs toegewezen	Aantal aanvragen	Percentage beurs toegewezen
Gerantsoeneerde sectoren	6564	66	4284	67
- Primair onderwijs (PO)	3661	66	1931	66
- Speciaal onderwijs (SPO)	703	64	543	66
- Voortgezet onderwijs (VO)	2200	66	1810	69
Niet-gerantsoeneerde sectoren	915	88	617	89
- BVE	554	92	372	94
- Hoger onderwijs (HO)	361	83	245	82
Totaal	7481	68	4284	70

¹⁰ Het feitelijke beslag van toegekende beurzen voor hogeronderwijsopleidingen bedraagt ruim 80 procent, afgaande op informatie van Dienst Uitvoering Onderwijs over toegekende beursbedragen per aanvrager. Dit hogere beslag komt voornamelijk door de langere duur van (geaccrediteerde) hogeronderwijsopleidingen versus de korte opleidingen.

5.3 Beursontvangers versus niet-beursontvangers

De eerste twee kolommen van tabel 5.2 bieden een vergelijking van de hogeronderwijsdeelname tussen beursontvangers en niet-beursontvangers. Ook geeft deze tabel de verschillen tussen beide groepen op enkele achtergrondkenmerken van de aanvrager en kenmerken van de aanvraag. Deze kenmerken zullen gebruikt worden als controlevariabelen in de analyses. In totaal gaat het om 3378 beursontvangers en 890 niet-beursontvangers. 2883 aanvragers hebben een beurs gekregen in de eerste ronde, 496 in een van de vervolgrondes.

Hogeronderwijsdeelname

De hogeronderwijsdeelname onder beursontvangers ligt circa 14 procentpunt hoger dan onder de niet-beurs ontvangers (87 respectievelijk 73 procentpunt). Opvallend is dat ook bijna driekwart van de niet-beurs ontvangers deelneemt aan hoger onderwijs.

Herhaalde aanvragen

85 procent van de groep beursontvangers wordt gevormd door aanvragers die al in de eerste ronde (uit 2008) meteen een beurs hebben bemachtigd. Voor de resterende 15 procent geldt dat ze dit pas in de tweede of derde ronde (uit 2009) is gelukt. Dit komt overeen met 36 procent van de groep die in de eerste ronde geen beurs heeft ontvangen. Circa tweederde van degenen die in de eerste ronde geen beurs hebben ontvangen, heeft derhalve ook geen beurs gekregen in de vervolgrondes. Negentig procent van deze groep heeft ook geen beurs meer aangevraagd in een van de vervolgrondes, de overige 10 procent zag zijn of haar herhaalde aanvraag afgewezen.

Achtergrondkenmerken leraar en kenmerken aanvraag

Er bestaan geen significante verschillen tussen beursontvangers en niet-beursontvangers naar achtergrondkenmerken als leeftijd en geslacht. De gemiddelde leeftijd van een aanvrager is 39 jaar en circa driekwart van de aanvragers is vrouw.

Er bestaan wel enkele significante verschillen naar kenmerken van de aanvraag en naar deelname aan vervolgrondes tussen beursontvangers en niet-beurs ontvangers. Zo doet de groep niet-beurs ontvangers significant vaker een aanvraag voor een korte hogeronderwijsopleiding tot maximaal 1 jaar: 25 versus 13 procent. Ook doet de groep niet-beurs ontvangers significant vaker een aanvraag voor een opleiding die al gestart is: 34 versus 19 procent.¹¹

Vergelijking groep aanvragers voor en na het bereiken van het subsidieplafond

De rechterhelft van tabel 5.2 (kolommen 3 en 4) toont de verschillen in achtergrondkenmerken tussen aanvragers en type aanvragen voor en na de datum waarop het subsidieplafond is bereikt in de eerste ronde. Wat opvalt is dat deze verschillen over het algemeen kleiner zijn dan die tussen de groep beursontvangers en de groep niet-beursontvangers. Bijvoorbeeld op de variabele of een opleiding al gestart is op het moment van aanvraag van een beurs in de eerste ronde, of het percentage aanvragen voor een opleiding van een jaar of korter. De groep aanvragers voor en na de afkapdatum zijn dus meer vergelijkbaar op observeerbare kenmerken dan de groep beursontvangers versus niet-beursontvangers.

Ondanks de vergelijkbare kenmerken blijkt de afkapdatum tot een duidelijk verschil in de kans op het toegewezen krijgen van een beurs te leiden tussen beide groepen, zoals ook al te zien was in figuur 4.3. Van de groep die voor de afkapgrens een aanvraag heeft ingediend heeft 94 procent een beurs gekregen, van de groep die nadat het subsidieplafond is bereikt 39 procent. We gebruiken dit verschil in de kans op toewijzing voor en na de afkapgrens om de additionaliteit van de lerarenbeurs te bepalen.

¹¹ Een verklaring kan liggen in de observatie dat de kans op een hernieuwde aanvraag in een van de vervolgrondes (en dus de kans om alsnog een beurs te krijgen) lager ligt voor een opleiding die al begonnen is en ook voor aanvragen voor korte opleidingen, ook na controle voor overige kenmerken van de aanvraag en de aanvrager. Ook lijkt een aanvraag voor een beurs voor een opleiding die al gestart is op zichzelf al minder kans te maken op toekenning. Dit blijkt uit een regressie van de kans op toewijzing van een beurs in de eerste ronde onder aanvragers die voor de afkapdatum een beurs hebben aangevraagd, waarin gecontroleerd wordt voor overige factoren als geslacht, leeftijd en onderwijssector aanvrager en lengte van de beoogde opleiding.

Tabel 5.2 Beschrijvende statistieken (aanvragers 1e tranche lerarenbeurs voor hogeronderwijsopleiding, sectoren primair, voortgezet en speciaal onderwijs)

	Beurs- ontvangers ^a	Niet-beurs- ontvangers ^a	P-waarde ^b	Aanvragen voor budget op 1e ronde ^c	Aanvragen na budget op 1e ronde ^c	P-waarde ^b
Achtergrondkenmerken docent						
leeftijd (jaar)	37,7	37,3	0,352	37,6	37,6	0,847
vrouw (%)	75	73	0,195	75	75	0,915
Onderwijssector (verdeling in %)						
- primair onderwijs	44	47		44	47	
- speciaal onderwijs	12	15		12	14	
- voortgezet onderwijs	44	37		43	39	
Kenmerken aanvraag						
Gemiddelde duur (jaar)	2,3	2,2	0,006	2,3	2,2	0,001
Duur <= 1 jaar (%)	13	25	0,000	13	21	0,000
Opleiding al gestart voor moment van aanvraag (%)	19	34	0,000	23	21	0,242
Deeltijdopleiding (%)	54	51	0,056	53	54	0,920
Resultaat verschillende rondes lerarenbeurs						
Beurs toegewezen ronde 1 (%)	85	0		93	0	
Beurs toegewezen ronde 2 of 3 (%)	15	0		1	39	
Hogeronderwijsdeelname (2008 en/of 2009, %)	87	73	0,000	86	80	0,000
Aantal	3378	890		3088	1180	

a Bij de groep niet-beursontvangers gaat het om aanvragers uit de eerste ronde die in geen van de eerste drie aanvraagrondes een lerarenbeurs ontvangen hebben. Bij de groep beursontvangers gaat het om aanvragers uit de eerste ronde die ofwel meteen in de eerste ronde, ofwel in een van de twee vervolgrondes uit 2009 een beurs hebben gekregen.

b Een p-waarde kleiner dan 0,05 duidt op statistisch significante verschillen op 5-procent significantieniveau.

c Voor de regeling lerarenbeurs geldt een maximaal budget per aanvraagronde. In de eerste aanvraagronde is dat maximale budget na 35 dagen bereikt. Aanvragen die na die datum binnenkwamen maakten geen kans meer op toewijzing.

6 Resultaten: effect van lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname

6.1 Het effect van aanvraag na afkapdatum op beursverstrekking

De zogenoemde first stage vergelijking (zie vergelijking 4.2) schat het effect van het indienen van een aanvraag na de datum waarop het budgetplafond bereikt is op de kans op toewijzing van een lerarenbeurs (zie coëfficiënt γ). Dit levert een schatting op van -0.53 .¹² Dit betekent dat het indienen van een aanvraag in de eerste ronde na dag 36 de kans op het (ooit) krijgen van een beurs met iets meer dan 50 procentpunt verlaagt. Als het indienen van een aanvraag voor of na de afkapdatum in ronde 1 de enige bepalende factor zou zijn geweest voor het (ooit) ontvangen van een beurs, dan zou de effectschatting 100 procentpunt bedragen. In dat geval zou er sprake zijn van zogenoemde volledige 'compliance'. Dat is echter om twee redenen niet het geval:

- 5 procent van de 3088 aanvragers voor de afkapdatum krijgt de beurs uiteindelijk niet
- 39 procent van de 1181 aanvragers na de afkapdatum krijgt weliswaar geen beurs in de eerste ronde, maar weet wel een beurs te bemachtigen in een van de vervolgrondes.

De relatie tussen de afkapdatum en het krijgen van een beurs is zeer sterk. Dit blijkt uit een F-waarde van 567 van een toets op de restrictie dat het instrument geen effect heeft. Dit is ruim boven de norm van 10 die over het algemeen gehanteerd wordt als ondergrens voor een voldoende sterk instrument (Steiger & Stock, 1997).

6.2 Het effect van beurs op hogeronderwijsdeelname

Tabel 6.1 laat de uitkomsten zien van de effectschattingen van een beurstoekenning op hogeronderwijsdeelname. Kolom (1) presenteert de schattingsresultaten van een OLS regressie van beurstoekenning op hogeronderwijsdeelname, waarbij geen verdere controlevariabelen zijn opgenomen. In de tweede kolom worden achtergrondkenmerken van de leraar (geslacht, leeftijd, onderwijssector) en van de aanvraag (dummy variabele die aangeeft of men al is gestart met de opleiding waarvoor men de beurs aanvraagt, de duur van de beoogde opleiding en een tweede orde polynoom van de dag van aanvraag) als controlevariabelen aan deze regressie toegevoegd. De derde kolom presenteert het schattingsresultaat van de IV regressie, waarbij beurstoekenning wordt geïnstrumenteerd met een dummy variabele die aangeeft of de aanvraag in de eerste ronde voor of na de afkapgrens plaatsvond. De vierde kolom geeft de resultaten van dezelfde regressie als in kolom 3, maar dan uitgevoerd op een deelgroep van leraren die de

¹² De t-waarde van de schatting bedraagt 21.4. De schatting is significant op 1-procent significantieniveau.

beurs in de eerste ronde heeft aangevraagd binnen een tijdsperiode van 12 dagen voor de afkapdatum tot 12 dagen na de afkapdatum.

De OLS-schatting na controle voor verschillen in achtergrondkenmerken van de aanvrager en de aangevraagde opleiding geeft een effect van 0,18. Zoals gezegd, dit is mogelijk geen zuivere schatting van het effect van de lerarenbeurs, vanwege het feit dat de groep beursontvangers geen random steekproef is van de totale groep aanvragers. Het is bijvoorbeeld denkbaar dat leraren met een sterkere motivatie voor scholing na een afwijzing in de eerste ronde opnieuw een nieuwe aanvraag zullen doen in een volgende ronde (en een beurs zullen ontvangen), terwijl leraren met minder motivatie dit niet meer zullen doen. Als we aannemen dat deze gemotiveerdere groep ook meer zal deelnemen aan het hoger onderwijs, geeft de OLS-schatting een opwaartse vertekening van het werkelijke effect van de lerarenbeurs.

Kolom 3 laat zien dat de IV-regressie een puntschatting geeft van 0,11. Wanneer deze analyse wordt uitgevoerd op een deelgroep van aanvragers die de aanvraag hebben gedaan in een kortere tijdsperiode van 12 dagen rondom de afkapdatum, blijft het schattingsresultaat vrijwel onveranderd (0,10).¹³ Deze schattingen zijn statistisch significant, op respectievelijk 5% - en 10% niveau. Het opnemen van hogere orde termen van de dag van aanvraag heeft nauwelijks invloed op deze puntschattingen.

Tabel 6.1 Effect van toewijzing lerarenbeurs op deelname hoger onderwijs^{a, b}				
	(1)	(2)	(3)	(4)
Methode	OLS	OLS	IV ^c	IV ^c
Sample			+/- 12 dagen rondom cut-off datum	
Toewijzing Lerarenbeurs	0,146*** (0,016)	0,180*** (0,019)	0,108** (0,049)	0,102* (0,063)
Aantal observaties	4240	4240	4240	2341
Controles	Geen	Geslacht, leeftijd, onderwijssector, opleiding al gestart, duur beoogde opleiding, dag van aanvraag, dag van aanvraag in het kwadraat	Geslacht, leeftijd, onderwijssector, opleiding al gestart, duur beoogde opleiding, dag van aanvraag, dag van aanvraag in het kwadraat	Geslacht, leeftijd, onderwijssector, opleiding al gestart, duur beoogde opleiding, dag van aanvraag, dag van aanvraag in het kwadraat

a Robuuste standaardfouten tussen haakjes.

b *** / ** / * betekent schatting is significant op 1 / 5 / 10 procent significantieniveau

c Het instrument voor beurstoewijzing is een dummy die aangeeft of de aanvraag voor of na de datum is verricht waarop het subsidieplafond is bereikt.

¹³ Als check voor de robuustheid is gevarieerd met een verschillend aantal dagen rondom de afkapdatum, bijvoorbeeld 10 dagen of 7 dagen rondom de afkappgrens. Dit levert geen wezenlijk andere schattingsresultaten op.

Samenvattend kunnen we concluderen dat effectschattingen gevonden worden tussen de 0,10 en 0,18. De grootste effectschattingen worden gevonden in de OLS schattingen. Deze geven vermoedelijk een overschatting van het werkelijke effect van de lerarenbeurs, omdat de groep leraren die een beurs ontvangen geen random sample is van de totale groep aanvragers. In lijn met dit beeld geven de geprefereerde IV-schattingen lagere coëfficiënten. Een toekenning van de lerarenbeurs verhoogt de deelname aan het hoger onderwijs met circa 10 procentpunt. Als we dit afzetten tegen de hogeronderwijsdeelname van de groep niet-beursontvangers zou beurstoewijzing de deelname aan het hoger onderwijs hebben kunnen verhogen van 73 naar 83 procent.

6.3 Heterogene effecten naar duur van aangevraagde opleiding

Het is goed mogelijk dat de effecten van de lerarenbeurs op scholingsdeelname verschillen afhankelijk van de duur van de opleiding waarvoor een aanvraag wordt ingediend. De schattingen in tabel 6.2 zijn gedaan op drie subgroepen naar lengte van de beoogde opleiding. De schattingen suggereren dat de additionaliteit van het verstrekken van een beurs voor hogeronderwijsopleidingen langer dan een jaar met 19 procentpunt ongeveer twee keer zo hoog is als de gemiddelde additionaliteit voor aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding. Voor hogeronderwijsopleidingen van twee tot drie jaar bedraagt de schatting zelfs 25 procentpunt, wat suggereert dat de additionaliteit toeneemt met de lengte van de opleiding waarvoor een aanvraag wordt ingediend.

Voor opleidingen tot en met 1 jaar bedraagt de schatting min 4 procentpunt (niet significant). Dit betekent dat er geen aanwijzingen zijn voor additionele onderwijsdeelname door de lerarenbeurs bij aanvragen voor hogeronderwijsopleidingen tot en met 1 jaar. Deze laatste schatting is overigens minder precies door de geringere omvang van de steekproef.

Tabel 6.2 Effect van toewijzing lerarenbeurs in eerste tranche op deelname hoger onderwijs, heterogene effecten naar duur van beoogde opleiding^{a, b, c}

	(1)	(2)	(3)
Methode	IV	IV	IV
Duur van beoogde opleiding	tot en met 1 jaar	langer dan 1 jaar	2-3 jaar
Toewijzing lerarenbeurs	- 0,041 (0,077)	0,187*** (0,069)	0,247* (0,146)
N	656	3579	1199

a De opgenomen controles zijn dezelfde als in de hoofdschattingen met controles uit tabel 5.1. Het instrument voor beurstoewijzing bij de schattingen is een dummy die aangeeft of de aanvraag voor of na de datum is verricht waarop het subsidieplafond is bereikt.

b De gepresenteerde standaardfouten zijn robuuste standaardfouten.

c *** / ** / * betekent schatting is significant op 1 / 5 / 10 procent significantieniveau.

Een mogelijke verklaring achter deze verschillen in additionaliteit naar duur van de beoogde opleiding kan worden gevonden door te kijken naar de wijze waarop de opleidingen zijn gefinancierd bij de docenten die geen beurs hebben gekregen, maar toch de beoogde opleiding zijn gaan doen.

Uit enquêteresultaten (zie Tabel 6.3) blijkt dat met name de korte opleidingen tot een jaar grotendeels vanuit de reguliere (na- en bij-) scholingsmiddelen van de school worden gefinancierd.¹⁴ Naarmate de lengte van de opleiding toeneemt wordt de opleiding steeds vaker volledig door de docent zelf gefinancierd. Maar ook bij opleidingen van langer dan 2 jaar wordt nog 45 procent geheel of gedeeltelijk vanuit de reguliere scholingsmiddelen van de school bekostigd.

Het gegeven dat langere opleidingen vaker door de docent zelf (moeten) worden bekostigd kan een gedeelte van de docenten weerhouden hebben om daadwerkelijk de opleiding te starten als ze geen beurs hebben weten te bemachtigen. Dit kan een verklaring vormen voor de hogere additionaliteit van het verstrekken van een lerarenbeurs bij langere opleidingen.¹⁵

De hogere additionaliteit bij langere opleidingen en de afwezige additionaliteit bij korte opleidingen tot en met 1 jaar lijken in lijn met de resultaten gevonden in het eerder besproken Zwitserse experiment met scholingsvouchers voor werkenden (zie Messer & Wolter, 2009). Daar werd gevonden dat de additionaliteit oploopt met de voucherwaarde, en dat de kleinste vouchers geen additionele scholingsdeelname tot gevolg hadden. Bij de lerarenbeurs loopt de omvang van de toegekende beursbedragen duidelijk op met de duur van de opleiding.

Voor de beurzen met een looptijd tot en met een kwart jaar bedroeg het gemiddelde toegekende bedrag 1270 euro, vanaf een kwart tot en met een half jaar 1930 euro, van een half tot en met jaar 2620 euro, van 1 tot en met 2 jaar 2810 euro, en vanaf 2 tot en met 3 jaar 3230 euro. Dit betreft alleen de bedragen die voor het eerste studiejaar zijn uitgekeerd. Voor meerjarige opleidingen liggen de totale toe te kennen beursbedragen over de gehele opleidingsduur dus nog hoger dan de genoemde bedragen.

¹⁴ Uit onderzoek onder directeuren van scholen (zie IVA, 2010) blijkt dat het gemiddelde nascholingsbudget 1,5 procent van de loonsom bedraagt. Nascholingsbudgetten zijn het laagst in het primair onderwijs (1 procent) en het hoogst in het hbo (2,6 procent).

¹⁵ Een andere verklaring zou kunnen liggen in relatief grotere knelpunten met betrekking tot het regelen van studieverlof bij langere opleidingen. De lerarenbeurs biedt de mogelijkheid van een vergoeding voor de school om voor vervanging te zorgen tijdens afwezigheid van de docent bij opleidingen vanaf een jaar. Op het moment dat de docent de lerarenbeurs niet krijgt, vervalt deze mogelijkheid en zullen de leraar en de school dit zelf op moeten lossen.

Tabel 6.3 **Financieringswijze opleidingen niet-beurs ontvangers naar duur van gevolgde opleiding; bron: webenquête onder deelnemers lerarenbeurs, mei 2009, bewerking CPB.**

Duur opleiding	tot en met 1 jaar	vanaf 1 t/m 2 studiejaren	langer dan 2 studiejaren
Volledig vanuit de (na)scholingsmiddelen van de school	71	48	16
Deels vanuit de (na)scholingsmiddelen, deels zelf betaald	5	28	29
Volledig zelf betaald door de docent	10	33	55
Vanuit andere middelen	14	2	0
Aantal waarnemingen	21	54	56

7 Conclusies en discussie

De analyse laat zien dat het verstrekken van een lerarenbeurs slecht in beperkte mate de scholingsdeelname van docenten stimuleert. De lerarenbeurs leidt tot een extra hogeronderwijsdeelname van docenten van circa 10 procentpunt. Dat betekent dat de hogeronderwijsdeelname van de groep die geen beurs heeft gekregen zou stijgen van 73 naar 83 procent als deze groep wel een beurs zou krijgen.¹⁶ Dit betekent dat van elke 10 verstrekte beurzen er gemiddeld 1 gebruikt wordt voor een opleiding die zonder de beurs niet zou zijn gevolgd. Gemiddeld 1 op de 10 beurzen wordt in het geheel niet gebruikt (maar ook niet uitbetaald)¹⁷, en bijna 8 op de 10 beurzen worden verstrekt voor een opleiding die ook zonder een lerarenbeurs wel zou zijn gevolgd.

De analyses laten verder zien dat het effect van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname groter is voor opleidingen langer dan een jaar. Voor deze opleidingen geldt dat circa twee op de tien verstrekte beurzen gebruikt worden voor een opleiding die anders niet zou zijn gevolgd. Voor aanvragen voor hogeronderwijsopleidingen tot en met 1 jaar worden geen statistisch significante effecten van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname gevonden.

De schattingen duiden op een beperkte additionaliteit met betrekking tot hogeronderwijsdeelname. Kennelijk vindt het overgrote merendeel van de docenten die een beurs heeft aangevraagd, maar niet gekregen, ook zonder beurs wel middelen om de gewenste opleiding te financieren. Enquêteresultaten suggereren dat de lerarenbeurs zowel reguliere (na)scholingsmiddelen als eigen bijdragen van docenten verdringt. Verdringing van reguliere (na- en bij-)scholingsmiddelen van scholen lijkt het meest voor te komen bij korte hogeronderwijsopleidingen (van hooguit een jaar).

Aangrijpingspunten voor het beleid om de additionaliteit van de lerarenbeurs met betrekking tot scholingsdeelname te verhogen zijn:

- De lerarenbeurs alleen ter beschikking stellen voor opleidingen met een duur van langer dan 1 jaar. Hiermee zou de additionaliteit van de lerarenbeurs afgaande op de schattingen kunnen stijgen tot bijna 20 procentpunt.

¹⁶ Dit komt overeen met een stijging van 14 procent in scholingdeelname. Deze schatting komt overeen met de procentuele stijging van scholingsdeelname gevonden bij een Zwitsers voucher experiment om scholing/training onder volwassenen te stimuleren (zie Messer & Wolter, 2009). De deelname aan scholing lag daar echter op een veel lager uitgangsniveau (35 procent) dan bij de lerarenbeurs het geval is (73 procent).

¹⁷ Dit betreft aanvragen die zijn ingediend voordat het budget op was en zijn toegewezen, maar vervolgens weer zijn ingetrokken. Het dient opgemerkt dat het niet gebruiken van beurzen de additionaliteit weliswaar verlaagt, maar geen extra kosten voor de overheid met zich meebrengt.

- Alleen de mogelijkheid bieden om een aanvraag in te dienen voor een opleiding die nog niet gestart is.¹⁸

Een belangrijk aandachtspunt hierbij is nog wel de kosteneffectiviteit: de additionaliteit neemt toe met de lengte van de beoogde opleiding, maar tegelijkertijd neemt ook de totale hoogte van de toegekende beursbedragen toe. Het is denkbaar dat bij langdurige opleidingen de extra additionaliteit niet opweegt tegen de extra kosten van de toe te kennen beursbedragen.¹⁹

Opgemerkt dient te worden dat alleen de effecten van de lerarenbeurs op hogeronderwijsdeelname zijn onderzocht. De analyses in dit onderzoek zijn alleen gericht op de aanvragers voor een (geaccrediteerde) hogeronderwijsopleiding. Dat betreft gemiddeld tweederde van het totale aantal beursaanvragen.²⁰ De eenderde aanvragers van een lerarenbeurs voor een cursus (= niet-geaccrediteerde hogeronderwijsopleiding) is buiten beschouwing gebleven.

De bevindingen uit dit onderzoek suggereren echter dat de effecten van de lerarenbeurs op scholingsdeelname van de aanvragen voor de cursussen lager zijn dan het gemiddelde effect dat gevonden is voor de (geaccrediteerde) hogeronderwijsopleidingen. Binnen de groep aanvragen voor een hogeronderwijsopleiding vinden we namelijk dat er geen statistisch significante effecten zijn op hogeronderwijsdeelname bij aanvragen voor opleidingen van hooguit een jaar. Bij de aanvragen voor een cursus betreft 71 procent van de aanvragen een aanvraag voor een opleiding van hooguit 1 jaar (tegenover 16 procent van de aanvragen voor een geaccrediteerde hogeronderwijsopleiding). Met name vanuit het primair onderwijs worden relatief veel aanvragen gedaan voor opleidingen van hooguit 1 jaar.²¹

Tot slot, de additionaliteit van de lerarenbeurs zou worden onderschat als docenten door de introductie van de lerarenbeurs zijn gaan nadenken over het volgen van een opleiding en juist daardoor zijn gaan deelnemen aan scholing. De deelname in de controlegroep zou daardoor zijn gestegen. Dit 'aankondigingseffect' lijkt echter weinig plausibel.

Voor de introductie van de lerarenbeurs waren ook middelen beschikbaar voor scholing van leraren en het onderwijs lijkt bij uitstek de sector waarin wordt nagedacht over, en men zich bewust is van, de waarde van scholing. Het lijkt aannemelijk dat niet zozeer het aankondigen

¹⁸ Gemiddeld heeft ruim 20 procent van de aanvragers voor een lerarenbeurs uit de eerste ronde een aanvraag gedaan voor een opleiding die reeds gestart was. Van de groep herhaalde aanvragers die alsnog een beurs heeft toegewezen gekregen in de tweede of derde ronde uit 2009 blijkt zelfs ruim 80 procent al voor het moment van het doen van een herhaalde aanvraag te zijn begonnen met de hogeronderwijsopleiding, dat wil zeggen in 2008 of eerder.

¹⁹ Ook Messer en Wolter (2009) wijzen op het belang van een goede analyse van de kosteneffectiviteit naar aanleiding van de vergelijkbare bevinding dat de additionaliteit van de Zwitserse scholingsvouchers toeneemt met de waarde van de vouchers.

²⁰ Als percentage van het totale budget nemen de lerarenbeurzen voor hogeronderwijsopleidingen naar schatting ruim 80 procent in beslag.

²¹ Gemiddeld over alle aanvragen (dus zowel voor cursussen als voor hogeronderwijsopleidingen) bedraagt het aandeel voor een opleiding tot en met 1 jaar 35 procent. In het primair onderwijs is dit aandeel met 46 procent beduidend hoger dan in het voortgezet onderwijs met 17 procent.

van de lerarenbeurs maar wel het beschikbaar stellen van de beurs een stimulans kan geven tot het deelnemen aan scholing. Dit wordt bevestigd in recent onderzoek (IVA, 2010). De onderzoekers hebben voor een set tweedegraads lerarenopleidingen de aantallen inschrijvingen door docenten over de periode 2006-07 (voor de introductie van de lerarenbeurs) tot 2008-09 geanalyseerd. Zij concluderen dat er niet zozeer sprake is van een toename van het aantal leraren dat een tweedegraads lerarenopleiding volgt, maar dat het aantal inschrijvingen van docenten met een lerarenbeurs wel duidelijk toe is genomen.²² Anders gezegd, er is sprake van een verschuiving van gevolgde opleidingen zonder lerarenbeurs naar met een lerarenbeurs.

Vervolgonderzoek zal zich richten op de effecten van scholing op de beloning en de mobiliteit van docenten. Leidt extra scholingsdeelname tot een hoger loon? Zijn er effecten op de mobiliteit van leraren? Aangezien de lerarenbeurs zich behalve op kortere opleidingen ook richt op bachelor- of masteropleidingen met een langere duur zullen de arbeidsmarkteffecten pas na enige tijd kunnen worden gemeten. Daarnaast zullen de effecten worden geanalyseerd van de lerarenbeurs op afronding van opleidingen in het hoger onderwijs, ofwel studiesucces.²³

²² Voor de opleiding Nederlands bijvoorbeeld is het aandeel van gevolgde opleidingen met een lerarenbeurs gestegen van 22 procent in 2006-07 naar 72 procent in 2008-09. Bij Wiskunde gaat het om een stijging van 14 naar 48 procent over dezelfde periode. Bij beide opleidingen is het totale aantal inschrijvingen van docenten gedaald over de betreffende periode.

²³ In dit onderzoek is alleen gekeken naar effecten op hogeronderwijsdeelname (inschrijving). Uit de enquête blijkt dat een klein deel van de respondenten (3%) voortijdig is gestopt met de opleiding, en dat er diverse knelpunten worden ervaren bij het volgen van de opleiding, die een negatief effect zouden kunnen hebben op de kans op afronding. Zo worden het tijdsbeslag (70 procent), de tijd die de school beschikbaar stelt (50%), de studievoortgangseis (40 procent) en het regelen van vervanging (30 procent) onder de aanvragers van een beurs die de beoogde opleiding zijn gestart als knelpunten gezien bij het volgen van de opleiding. De vraag is of deze knelpunten in gelijke mate spelen bij beursontvangers als bij niet-beursontvangers en zo nee, of dat gevolgen heeft gehad voor de kans op succesvolle afronding van de opleiding.

Literatuur

Angrist, J.A. and Victor Lavy, 2001, Does Teacher Training Affect Pupil Learning? Evidence From Matched Comparisons In Jerusalem Public Schools, *Journal of Labor Economics*, vol. 19, 2 april, p. 343-369.

IVA Beleidsonderzoek en Advies, 2010, Professionalisering van Leraren; Evaluatie (na)scholing en de Lerarenbeurs voor scholing.

Jacob, B.A. en L. Lefgren, 2004, The impact of teacher training on student achievement: quasi-experimental evidence from school reform efforts in Chicago, *Journal of Human Resources*, vol 39, nr. 1, p. 50–79.

Messer, D., en S. Wolter, 2009, Money matters: evidence from a large-scale randomized field experiment with vouchers for adult training, IZA Discussion Paper 4017.

Ministerie van OCW, 2008, Convenant LeerKracht van Nederland.

Rivkin, S., E. Hanushek en J. Kain, 2005, Teachers, schools and academic achievement, *Econometrica*, 73(2): 417-458.

Staiger, D., en J. Stock, 1997, Instrumental variables regression with weak instruments, *Econometrica*, vol. 65, nr. 3, p.557-586.

