



Panteia

Research to Progress

Research voor Beleid | EIM | NEA | IOO | Stratus | IPM



**Beleidsdoorlichting 2009-2016
artikel 12 ocw-begroting
Eindrapport**

Inge van den Ende en Sonja van der Kemp

Zoetermeer, 5 september 2017

De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij Panteia. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Vermenigvuldigen en/of openbaarmaking in welke vorm ook, alsmede opslag in een retrieval system, is uitsluitend toegestaan na schriftelijke toestemming van Panteia. Panteia aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

The responsibility for the contents of this report lies with Panteia. Quoting numbers or text in papers, essays and books is permitted only when the source is clearly mentioned. No part of this publication may be copied and/or published in any form or by any means, or stored in a retrieval system, without the prior written permission of Panteia. Panteia does not accept responsibility for printing errors and/or other imperfections.

Inhoudsopgave

Samenvatting	5
1. Inleiding	13
1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting	13
1.2 Doel en afbakening van het onderzoek	13
1.3 Evaluatiekader	14
1.4 Onderzoeksvragen	15
1.5 Onderzoeksopzet	16
2. De beleidstheorie	17
2.1 Inleiding en afbakening	17
2.2 Historie van de WTOS	18
2.3 Doelstellingen en indicatoren	21
2.4 Instrumenten	23
2.5 Verantwoordelijkheid van de overheid	25
2.6 Uitgaven en ontvangsten	26
2.7 Veronderstelde mechanismen en causaliteiten	30
3. Beoordeling onderliggende evaluatiestudies	33
3.1 Bevindingen bij beoordeling onderliggende evaluatiestudies	33
3.2 Gevolgen van geconstateerde witte vlekken	34
4. Doeltreffendheid en doelmatigheid WTOS voor vo 18+ en vavo 18+	36
4.1 Doeltreffendheid	36
4.2 Doelmatigheid	39
4.3 Succesfactoren, knelpunten en verbetermaatregelen	40
4.4 Conclusies	41
5. Doeltreffendheid en doelmatigheid TLO	43
5.1 Doeltreffendheid	43
5.2 Doelmatigheid	47
5.3 Succesfactoren, knelpunten en verbetermaatregelen	48
5.4 Conclusies	49
6. Mogelijke 20%-besparingsvarianten	51
6.1 Besparingsvarianten	51
6.2 Budgettaire reeks	55
7. Conclusies en verbeterparagraaf	57
7.1 Reconstructie van de beleidstheorie	57
7.2 Inventarisatie (onderzoeks)resultaten	60
7.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid	61
7.4 Verbeterparagraaf	64



Samenvatting

Doel en afbakening van het onderzoek

Het ministerie van OCW wil middels een syntheseonderzoek gebaseerd op evaluaties en onderzoek die sinds de beleidsdoorlichting in 2008 zijn uitgevoerd tot en met 2016 inzicht verkrijgen in:

- De mate waarin artikel 12 van de OCW-begroting **doeltreffend** en **doelmatig** is;
- De **succesfactoren** die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt;
- De redenen waardoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid tekort schiet, zodat er lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst;
- De onbedoelde positieve dan wel negatieve **neveneffecten** die zijn opgetreden.

Hiervoor dient het onderzoek te resulteren in: (1) een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd en (2) een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein.

De algemene beleidsdoelstelling van artikel 12 van de OCW-begroting luidt als volgt: *De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zorgt ervoor dat leerlingen in het voortgezet onderwijs en in het voorgezet algemeen volwassen onderwijs en studenten aan een lerarenopleiding de financiële mogelijkheden hebben om onderwijs te volgen.*

Het begrip 'financiële toegankelijkheid' is in overleg met het ministerie van OCW geoperationaliseerd als het *niet* ervaren van financiële belemmeringen bij het deelnemen aan onderwijs én geen voortijdige uitstroom als gevolg van financiële belemmeringen. Dit betekent dat de effectiviteit van de regeling samenhangt met de mate waarin de tegemoetkoming financiële belemmeringen wegneemt of vermindert, en daarmee de toegankelijkheid van het onderwijs bevordert.

De hoofdvragen van deze beleidsdoorlichting zijn:

1. Draagt het beleid bij aan het doel van het beleidsartikel, namelijk het zorgen voor financiële mogelijkheden om onderwijs te volgen (doeltreffendheid)?
2. Wordt dit doel op efficiënte wijze behaald (doelmatigheid)?

Op basis van de onderliggende beleidsevaluaties die ten grondslag liggen aan deze beleidsdoorlichting zijn wij genoodzaakt de doelgroep **af te bakenen**. In deze beleidsevaluaties en daarmee ook deze beleidsdoorlichting worden alleen uitspraken gedaan over:

- Gebruikers van de WTOS (inclusief TLO) die *onderwijs volgden* in het *bekostigd onderwijs*;
- Vo en vavo 18+ (niet-)gebruikers die *voltijd* onderwijs volgde;
- Niet-gebruikers van de WTOS (inclusief TLO) die onderwijs hebben gevolgd;
- Potentiële gebruikers van de TLO: studenten die een opleiding volgde in 2012 waarvan bekend is dat een groot deel van de studenten als vervolgopleiding een lerarenopleiding gaat doen.

Hiermee geven wij aan dat wij geen uitspraken doen over niet-gebruikers van de WTOS die die zijn uitgevallen of niet deelnemen aan het onderwijs als gevolg van



financiële belemmeringen, gebruikers van de WTOS uit het niet-bekostigd onderwijs en vo en vavo 18+ gebruikers van de WTOS die de opleiding in deeltijd volgden.

Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen de tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo komen te vervallen. Het budget is overgeheveld naar het ministerie van SZW, waar dit is ondergebracht bij het kindgebonden budget. In de beleidsdoorlichting laten we deze doelgroep (TS17-) verder buiten beschouwing, aangezien de regeling reeds is beëindigd en er geen evaluaties beschikbaar zijn om te kunnen oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Reconstructie van de beleidstheorie

Op basis van de reconstructie van de beleidstheorie kunnen we concluderen dat de volgende veronderstellingen en uitgangspunten aan de WTOS ten grondslag liggen:

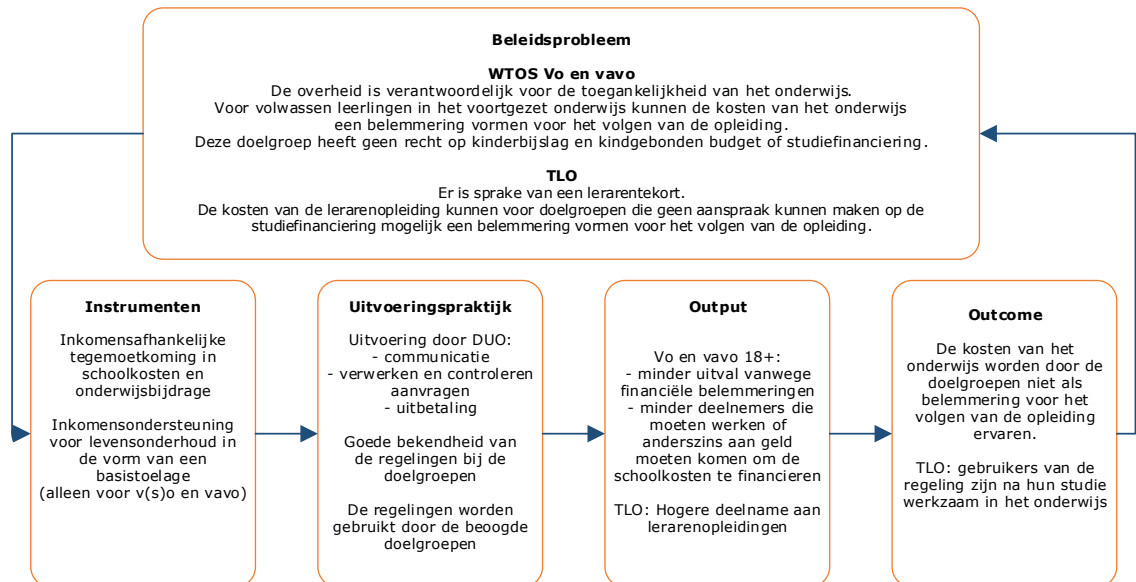
- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs;
- Beleidsprobleem:
 - Voor (volwassen) leerlingen in het voortgezet (volwassenen)onderwijs die geen aanspraak kunnen maken op kinderbijslag, kindgebonden budget en studiefinanciering, én die tot de lagere inkomensgroepen behoren, kunnen de kosten van het onderwijs een belemmering vormen voor deelname aan het onderwijs.
 - Voor de tegemoetkoming lerarenopleiding is een belangrijk onderdeel van het beleidsprobleem dat er sprake is van een lerarentekort dat in het vo verschilt tussen regio's en in het vo tussen vakken.
- Instrument:
 - Een tegemoetkoming in de schoolkosten en onderwijsbijdrage kan de kosten van het onderwijs als belemmering voor deelname aan een opleiding wegnemen of beperken. Hier is invulling aan gegeven door middel van de WTOS. De regelingen zijn deels inkomensafhankelijk om te zorgen dat de regelingen ten goede komen aan de doelgroepen waarbij de kosten van het onderwijs vooral een belemmering kunnen zijn.
 - De basistoelage is bovendien een vorm van inkomensondersteuning voor doelgroepen die geen recht hebben op kinderbijslag / kindgebonden budget en studiefinanciering. Voor de 18+doelgroep in het voortgezet onderwijs biedt de basistoelage een overbrugging tussen de kinderbijslag / kindgebonden budget en eventueel recht op studiefinanciering bij het starten van een vervolgopleiding.
- Uitvoeringspraktijk: De uitvoeringspraktijk bestaat uit de uitvoering van de regelingen door DUO. Zij zijn verantwoordelijk voor communicatie over de regelingen, het verwerken en controleren van aanvragen en het uitbetalen van de tegemoetkomingen aan de doelgroep. De bekendheid van de regeling bij de doelgroep is een belangrijke voorwaarde voor de gewenste output (zie volgende bullit).
- Output: Om het doel 'kosten van het volgen van onderwijs zijn geen belemmering voor deelname aan het onderwijs, oftewel: financiële toegankelijkheid' te bereiken is het van belang dat er geen vo en vavo 18+ leerlingen uitvallen als gevolg van financiële belemmeringen én dat zij geen financiële belemmeringen ervaren bij deelname aan het onderwijs. Voor de lerarenopleiding is een hoger aantal deelnemers aan de opleiding, doordat eventuele financiële belemmeringen worden weggenomen, tevens een gewenst resultaat.
- Outcome: De gewenste outcome is voor de doelgroep vo en vavo 18+ van de WTOS dat de kosten van het volgen van onderwijs niet als belemmering worden



ervaren voor deelname aan het onderwijs. Voor de TLO is de gewenste outcome dat de regeling bijdraagt aan het tegengaan van het lerarentekort.

In het hierna volgende schema is dit samengevat.

Schema S1 Schematische weergave beleidstheorie



Aansluiting op andere regelingen

De wet sluit aan op andere regelingen voor inkomensondersteuning aan (ouders van) kinderen en volwassenen die onderwijs volgen, namelijk de kindgebonden budget, de kindgebonden budget en de studiefinanciering. Daarnaast overlapt het doel van de WTOS met de beleidsdoelstelling van het ministerie van OCW om voortijdig schoolverlaten (vsv) te bestrijden. Het verschil is wel dat er vanuit het vsv-beleid in principe geen financiële tegemoetkomingen voor leerlingen worden geboden om uitval te voorkomen. Wel zou het kunnen dat als financiële belemmeringen de oorzaak zijn van uitval dat de betreffende leerling en/of ouder gewezen wordt op de WTOS.

Het doel van de TLO om het lerarentekort tegen te gaan, wordt door meerdere (tijdelijke) maatregelen nagestreefd. In de periode 2009-2016 waren er regelingen die ieder een bepaald deel van de TLO-doelgroep tevens een financiële tegemoetkoming (zoals de zij-instroomregeling) konden bieden. Daarnaast zijn er maatregelen vanuit de lerarenagenda 2013-2020 die mogelijk positieve effecten (bijvoorbeeld goede begeleiding van starters) of negatieve effecten (bijvoorbeeld het stellen van hogere eisen aan pabo-studenten) hebben gehad op het terugdringen van het lerarentekort.



Uitgaven en ontvangsten

Tabel S1 geeft een overzicht van de uitgaven binnen artikel 12 van de OCW-begroting in de periode 2009 t/m 2016.

tabel S1 Uitgaven OCW-Begroting Artikel 12 in de periode 2009 t/m 2016 (x € 1000)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven	162.639	119.358	111.158	107.389	105.925	102.472	93.696	86.708
Inkomenoverdracht	145.465	100.410	97.029	93.325	88.242	85.476	75.881	69.787
TS 17-	70.983	24.681	23.142	20.866	16.476	15.888	6.661	15
Minderjarige deelnemers bol	70.983	24.681	23.142	20.866	16.476	15.888	6.661	15
TS18+	9.619	9.143	6.752	6.248	6.063	5.900	5.506	5.391
Tegemoetkoming lerarenopleiding (tlo)	9.619	7.515	6.097	4.833	4.575	3.955	3.634	3.327
Deeltijd vo en vavo	1.418	1.628	655	1.415	1.488	1.945	1.872	2.065
VO 18+	63.445	66.586	67.134	66.210	65.703	63.688	63.713	64.381
Volwassenenonderwijs (vavo)	5.451	8.576	6.480	6.729	5.983	5.882	6.295	5.787
Meerderjarige scholieren vo	54.729	53.845	54.989	52.947	53.058	51.245	51.019	53.369
Meerderjarige scholieren vso	1.633	2.614	3.807	5.224	5.408	5.613	5.519	4.730
STOEB / ALR (NR)	1.632	1.552	1.859	1.310	1.253	948	880	495
Bijdrage aan agentschappen	17.174	18.948	14.129	14.065	17.683	16.996	17.815	16.921
Dienst Uitvoering Onderwijs	17.174	18.948	14.129	14.065	17.683	16.996	17.815	16.921

Bronnen: Jaarverslag OCW 2013, Jaarverslag OCW 2016.

De hoogte van de uitgaven wordt in belangrijke mate bepaald door de afbakening van de doelgroep die recht heeft op een tegemoetkoming en de hoogte van de tegemoetkoming. Daarnaast liggen de uitvoeringskosten van de regeling geheel bij DUO.

Tabel S2 geeft een overzicht van de ontvangsten binnen artikel 12 van de OCW-begroting. De ontvangsten hebben betrekking op terugbetalingen van teveel of onterecht verstrekte WTOS-uitkeringen.

tabel S2 Ontvangsten OCW-Begroting Artikel 12 in de periode 2009 t/m 2016 (x € 1000)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale ontvangsten	15.525	14.188	16.273	4.644	4.709	3.645	3.444	2.630
TS 17-	5.295	2.157	2.539	1.110	941	693	542	318
TS 18+	782	1.041	935	574	703	96	75	85
VO18+	9.448	10.989	12.799	2.960	3.065	2.856	2.827	2.227

Bronnen: Jaarverslag OCW 2013, Jaarverslag OCW 2016.



Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen de tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo komen te vervallen. Het budget is overgeheveld naar het ministerie van SZW, waar dit is ondergebracht bij het kindgebonden budget. In de beleidsdoorlichting laten we deze doelgroep (TS17-) verder buiten beschouwing, aangezien de regeling reeds is beëindigd en er geen evaluaties beschikbaar zijn om te kunnen oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Inventarisatie (onderzoeks)resultaten

De beoordeling van de twee onderliggende evaluatiestudies voor deze beleidsdoorlichting wijst uit dat de volgende beleidsonderdelen niet zijn geëvalueerd of niet konden worden geëvalueerd voor de periode 2009-2016:

- De *doelmatigheid* van de tegemoetkoming lerarenopleiding;
- De *doelmatigheid* van het WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ is lastig te beoordelen omdat de *uitvoering (inclusief de kosten) door DUO* niet is onderzocht én de kosten van de WTOS zijn niet afgezet tegenover *alternatieve maatregelen*;
- Aanspraak op de WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ in het *niet bekostigd onderwijs*;
- *Niet-gebruikers* van de TLO die niet zijn begonnen aan de opleiding vanwege financiële belemmeringen;
- *Niet-gebruikers* van vo en vavo 18+ die zijn uitgevallen als gevolg van financiële belemmeringen;
- De reden(en) voor afwijzing van een TLO aanvraag;
- De mate waarin het gebruik van de WTOS voor vo en vavo 18+ zou veranderen bij een hogere toelage;
- *Deeltijdstudenten* vo 18+ en vavo 18+.

Uitspraken over de doelmatigheid van de WTOS (inclusief de TLO) zijn als gevolg van bovengenoemde 'witte vlekken' in beperkte mate mogelijk omdat er geen onderzoek is gedaan naar mogelijke beleidsalternatieven buiten de WTOS en naar de uitvoeringskosten. Over de doeltreffendheid zijn wel voldoende gegevens beschikbaar, zij het met een aantal kanttekeningen en niet over de deeltijdstudenten en studenten in het niet-bekostigd vo en vavo 18+. Voor het trekken van conclusies over de doeltreffendheid is vooral het gebrek aan zicht op niet-gebruikers van de WTOS die geen opleiding zijn gestart of de opleiding niet hebben afgerond, en de rol van financiële belemmeringen bij die keuze, een belemmering. Hierdoor kunnen wij geen uitspraken doen die gelden voor de gehele beoogde doelgroep van de WTOS.

Doeltreffendheid van het beleid

Voor de doelgroep vo 18+ en vavo 18+ kunnen we concluderen dat de WTOS bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. Een deel van de doelgroep zou namelijk zonder WTOS financiële belemmeringen ervaren en een kleiner deel zou dan zelfs uitvallen. In totaal gebruikt minimaal 60% van de beoogde doelgroep de WTOS. Niet-gebruik hangt meestal samen met onbekendheid met de regeling. Effectief heeft de WTOS ervoor gezorgd dat 12% van de gebruikers de opleiding is gaan volgen die dat zonder de tegemoetkoming niet hadden gedaan. Dit geldt het sterkst voor vavo-respondenten. Voor de meerderheid (61%) van de gebruikers heeft de tegemoetkoming voor de schoolkosten een kleine of geen rol gespeeld bij hun keuze op de opleiding te gaan volgen. Verder lijkt het erop, gebaseerd op het huishoudinkomen, dat degenen die een WTOS-toelage het meest nodig hebben iets vaker een aanvraag indienen. Op basis van de onderzoeksgegevens kunnen we schatten dat de tegemoetkoming voor een groep van maximaal 9.600 leerlingen per studiejaar mogelijk van invloed is op de keuze om deel te nemen aan de opleiding.



Door de TLO zijn er in de beleidsperiode 2007-2012 tussen de 2.250 tot 3.750 aan extra instroom in de lerarenopleidingen gerealiseerd. Dit leiden we af aan een weliswaar beperkte groep van 20% van de gebruikers die aangeeft zonder TLO (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding zou hebben gevolgd. Dit geldt sterker voor gebruikers die na invoering van de partnertoets met de opleiding zijn begonnen. Bekendheid van de regeling, wat een belangrijke randvoorwaarde is voor de effectiviteit, is niet groot onder potentiële gebruikers. Daarnaast heeft bijna de helft van de niet-gebruikers geen aanvraag gedaan omdat zij de regeling niet kende. Wat betreft de gebruikers, kunnen we concluderen dat de TLO grotendeels terecht komt bij diegenen die zonder de TLO een financiële drempel zouden ervaren om de lerarenopleiding te volgen.

Doelmatigheid van het beleid

Er zijn beperkingen in de mate waarin uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de WTOS, wat het ook lastig maakt uitspraken te doen over de doelmatigheid. In de beschikbare evaluaties is geen onderzoek gedaan naar beleidsalternatieven buiten de WTOS en de uitvoering(skosten). In de onderzoeken zijn wel aanknopingspunten te vinden in vragen die zijn gesteld over de gevolgen die aanpassingen in de hoogte van de tegemoetkoming kunnen hebben op deelname aan de opleiding. Bij de TLO zou 20% van de gebruikers zonder TLO (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding hebben gevolgd. Dit zijn vaker TLO-gebruikers nadat de partnertoets is ingevoerd en/of met een individueel inkomen dat lager ligt dan 25.000 euro per jaar.

Bij de doelgroepen in v(s)o en vavo zou 12% zonder WTOS moeten stoppen met de opleiding. Dat impliceert dat voor een groot deel van de doelgroepen de deelname aan het onderwijs niet sterk zou veranderen bij een verlaging of afschaffing van de tegemoetkoming. De financiële toegankelijkheid omvat echter meer dan het voorkomen van uitval. Bij verlaging of afschaffing van de tegemoetkoming zullen meer leerlingen (en eventueel hun ouders) zijn die veel meer moeite zullen hebben om het onderwijs te financieren en hierdoor mogelijk niet deelnemen aan het onderwijs.

Verbetersuggesties voor het doelmatigheids –en doeltreffendheidsonderzoek

Het formuleren van verbetermaatregelen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren, is lastig vanwege de geconstateerde 'witte vlekken'. Wel kunnen we op basis van de onderzoeksresultaten een aantal suggesties doen voor onderzoeksmogelijkheden waarmee verbetermaatregelen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid inzichtelijk worden, namelijk:

- Onderzoek naar mogelijke verbetersuggesties voor de informatievoorziening richting de doelgroepen van de WTOS (inclusief studenten van de lerarenopleidingen) om de bekendheid met de WTOS-regelingen te verbeteren;
- Onderzoek naar het gebruik van de WTOS door vo 18+ en vavo 18+ met de laagste inkomensniveaus. Dit is relevant omdat het gebruik van deze 'zwakkere' doelgroep niet sterk verschilt van het gebruik van de hogere inkomens. Het onderzoek kan informatie bieden om de effectiviteit van de WTOS te vergroten;
- Onderzoek naar de achtergrondkenmerken (m.n. hoogte gezamenlijk inkomen) van de doelgroep waarvoor de TLO effectief is om zodoende mogelijkheden te verkennen om de doelgroep te beperken en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten;



- Een verkennend onderzoek naar de invloed van andere (leraren)regelingen op het gebruik van de TLO.

Mogelijke 20%-besparingsvarianten

Het saldo van inkomsten en uitgaven op artikel 12 WTOS wordt begroot op gemiddeld circa €86 miljoen per jaar (in 2017 €87 miljoen, aflopend naar €84 miljoen in 2022). Wanneer 20% op dit bedrag bespaard zou moeten worden gaat het dus om circa €17 miljoen per jaar.

In het kader van deze beleidsdoorlichting is verkend welke opties voor besparing mogelijk zouden kunnen zijn, gezien de doelstellingen van de wet en welke besparing naar verwachting gerealiseerd kan worden. De uitvoeringskosten van DUO konden niet betrokken worden in de besparingsopties, omdat niet bekend is hoe deze kosten zijn verdeeld over de doelgroepen van de WTOS.

Vanaf 2015 hebben minderjarige mbo'ers geen recht meer op een tegemoetkoming vanuit de WTOS en in plaats daarvan is het kindgebonden budget voor ouders met een kind van 16 of 17 jaar verhoogd. Dit heeft geleid tot een neerwaartse bijstelling van de WTOS-uitgaven met €20 miljoen.

Aanvullend op deze besparing die reeds is gerealiseerd, zijn twee besparingsvarianten beschreven waarmee elk een besparing van 20% op het begrotingsartikel zou kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige begroting.

Besparingsvariant 1: De basistoelage inkomensafhankelijk maken.

Binnen de WTOS vormt de basistoelage voor leerlingen in voltijd v(s)o en vavo een groot deel van de uitgaven, namelijk €55 miljoen. Wanneer ervoor gekozen wordt om hiermee 20% op het WTOS-artikel te besparen, moeten de parameters zo worden gekozen dat er €17 miljoen minder wordt uitgegeven door het inkomensafhankelijk maken van de basistoelage. Degenen met ouders met hogere inkomens zullen dan geen recht meer hebben op de toelage. De precieze vormgeving kan op meerdere manieren en vergt nadere uitwerking. Uit de evaluatiestudies blijkt dat een verlaging van de tegemoetkoming vooral invloed kan hebben op de studiedeelname bij leerlingen in het vavo.

Besparingsvariant 2: Combinatie van drie maatregelen

Deze besparingsvariant bestaat uit een combinatie van drie maatregelen die samen tot de voor deze besparingsvariant gewenste besparing van circa €17 miljoen euro kunnen leiden. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Het verlagen van de basistoelage thuiswonend voor vo18+. Door deze gelijk te stellen aan de basisbeurs voor mbo'ers kan er een besparing worden gerealiseerd (verwachte besparing €14 miljoen).
- Het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonend aan de basistoelage voor thuiswonend (verwachte besparing €3 miljoen). Belangrijk gevolg van deze maatregel is dat er geen inkomensondersteuning meer beschikbaar is voor de kosten van woonruimte voor uitwonende leerlingen in het voortgezet onderwijs. Mogelijk raakt dit specifieke groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs in sterke mate. Over de kenmerken van deze doelgroep zijn echter geen gegevens beschikbaar uit de evaluatiestudies.
- Het afschaffen van de tegemoetkoming lerarenopleiding (verwachte besparing €3 miljoen). Uitgangspunt is dat er andere bestaande en nieuwe regelingen zijn waar



deze doelgroep aanspraak op kan maken, zoals het Leven lang leren krediet.
Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of dit voor alle doelgroepen geldt.

De totale besparing van deze besparingsvariant komt hiermee op €20 miljoen. Daarbij kan worden verwacht dat het beëindigen van de tegemoetkoming lerarenopleiding een besparing op de uitvoeringskosten tot gevolg zal hebben, die niet in deze berekening is meegenomen.

De besparingsvarianten zullen in zekere mate het doelbereik van de WTOS (kunnen) verminderen. De mate waarin dat het geval zal zijn is afhankelijk van de concrete invulling van de maatregelen en vraagt om nader onderzoek naar consequenties van aanpassingen voor specifieke doelgroepen.



1. Inleiding

1.1 Aanleiding beleidsdoorlichting

De Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) schrijft sinds 2006 voor dat ministers verplicht zijn om periodiek beleidsdoorlichtingen uit te (laten) voeren.

In 2017 staat de beleidsdoorlichting van artikel 12 op de OCW-begroting gepland. Artikel 12 luidt: Tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. Het ministerie van Onderwijs, cultuur en Wetenschap (OCW) heeft Panteia opdracht gegeven om deze beleidsdoorlichting voor de periode 2009-2016 uit te voeren.

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek

Het ministerie van OCW wil middels een syntheseonderzoek gebaseerd op evaluaties en onderzoek die sinds de beleidsdoorlichting in 2008 zijn uitgevoerd tot en met 2016 inzicht verkrijgen in:

- De mate waarin artikel 12 van de OCW-begroting **doeltreffend** en **doelmatig** is;
- De **succesfactoren** die het beleid doeltreffend en doelmatig hebben gemaakt;
- De redenen waardoor de doeltreffendheid en de doelmatigheid tekort schiet, zodat er lessen kunnen worden getrokken voor de toekomst;
- De onbedoelde positieve dan wel negatieve **neveneffecten** die zijn opgetreden.

Hiervoor dient het onderzoek te resulteren in: (1) een overzicht van de mate waarin het beleidsterrein op doeltreffendheid en doelmatigheid is geëvalueerd en (2) een oordeel te geven over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het totale onderzochte beleidsterrein.

De algemene beleidsdoelstelling van artikel 12 van de OCW-begroting luidt als volgt: *De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zorgt ervoor dat leerlingen in het voortgezet onderwijs en in het voorgezet algemeen volwassen onderwijs en studenten aan een lerarenopleiding de financiële mogelijkheden hebben om onderwijs te volgen*¹. De hoofdvragen van deze beleidsdoorlichting zijn:

1. Draagt het beleid bij aan het doel van het beleidsartikel, namelijk het zorgen voor financiële mogelijkheden om onderwijs te volgen (doeltreffendheid)?
2. Wordt dit doel op efficiënte wijze behaald (doelmatigheid)?

Op basis van de onderliggende beleidsevaluaties die ten grondslag liggen aan deze beleidsdoorlichting zijn wij genoodzaakt de doelgroep **af te bakenen**. In deze beleidsevaluaties en daarmee ook deze beleidsdoorlichting worden alleen uitspraken gedaan over:

- Gebruikers van de WTOS (inclusief TLO) die *onderwijs volgden* in het *bekostigd onderwijs*;
- Vo en vavo 18+ (niet-)gebruikers die *voltijd* onderwijs volgde;
- Niet-gebruikers van de WTOS (inclusief TLO) die onderwijs hebben gevolgd;
- Potentiële gebruikers van de TLO: studenten die een opleiding volgde in 2012 waarvan bekend is dat een groot deel van de studenten als vervolgopleiding een lerarenopleiding gaat doen.

¹ Ministerie van OCW, Rijksbegroting 2017: VIII Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, 2016



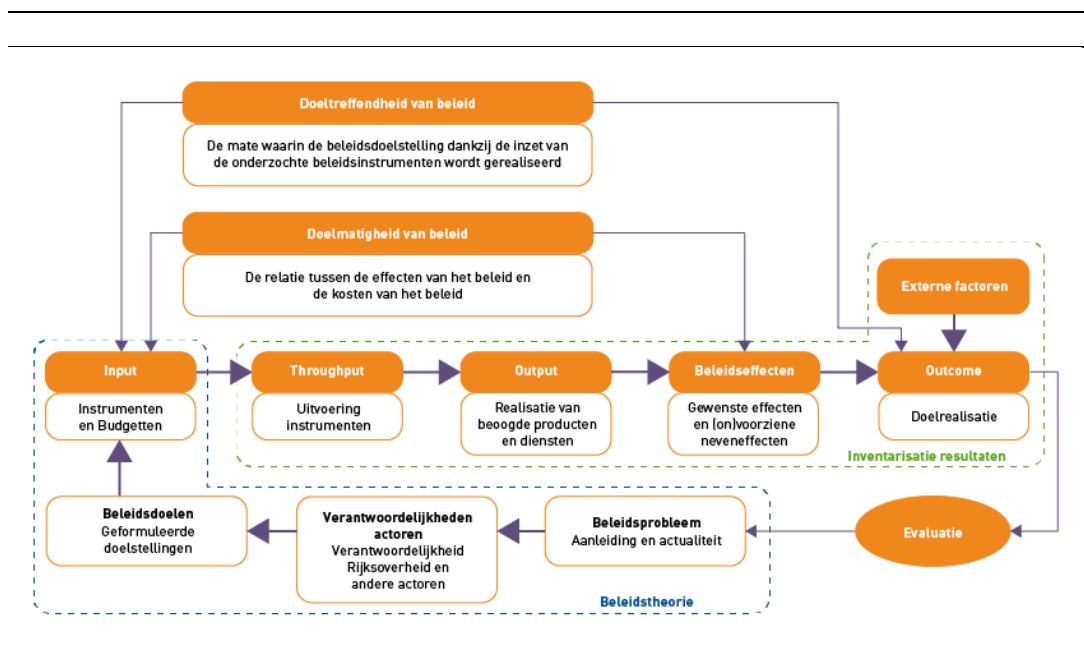
Hiermee geven wij aan dat wij geen uitspraken doen over niet-gebruikers van de WTOS die zijn uitgevallen of niet deelnemen aan het onderwijs als gevolg van financiële belemmeringen, gebruikers van de WTOS uit het niet-bekostigd onderwijs en vo en vavo 18+ gebruikers van de WTOS die de opleiding in deeltijd volgden.

Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen de tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo komen te vervallen. Het budget is overgeheveld naar het ministerie van SZW, waar dit is ondergebracht bij het kindgebonden budget. In de beleidsdoorlichting laten we deze doelgroep (TS17-) verder buiten beschouwing, aangezien de regeling reeds is beëindigd en er geen evaluaties beschikbaar zijn om te kunnen oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

1.3 Evaluatiekader

Voor een zorgvuldige uitvoering van deze beleidsdoorlichting is het noodzakelijk om een onderzoekskader te hanteren. In figuur 1.2 presenteren wij het door Panteia ontwikkelde en veelvuldig ingezette evaluatiekader voor het uitvoeren van een beleidsdoorlichting.

Figuur 1.2 Evaluatiekader beleidsdoorlichting



Bron: Panteia, 2017

In de figuur is te zien dat de samenhang tussen de schakels aan de uitvoeringszijde (beleidsprobleem, doelen, de input, throughput, output en beleidseffecten) van het beleidsproces bepalend zijn voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Ook in de beleidsdoorlichting van artikel 12 zijn we alle schakels één voor één langs gegaan:

1. **Beleidsreconstructie.** In de reconstructie van het beleid over de periode 2009 t/m 2016 staan de eerste schakels centraal: het beleidsprobleem, de verantwoordelijke actoren, de beleidsdoelen, de input en de veronderstelde samenhang daartussen (de beleidstheorie).



1. **Inventarisatie.** Bij de inventarisatie van reeds bekende resultaten staan de schakels throughput, output, beleidseffecten, outcome en externe factoren centraal.
2. **Analyse.** De centrale vraagstelling van de evaluatie, over de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid, is uiteindelijk in de analysefase van het onderzoek beantwoord door alle informatie over de verschillende elementen van de beleidscyclus in samenhang te analyseren. Met deze informatie zijn ook eventuele verbetermaatregelen en mogelijkheden voor 20% besparing in kaart gebracht.

1.4 Onderzoeksvragen

In deze beleidsdoorlichting staan de RPE-vragen centraal. Wij hebben deze RPE-vragen hieronder geordend en aangevuld (*cursief* aangegeven) op basis van de doel – en vraagstelling van het onderzoek (zie 1.2) en het hierboven toegelichte evaluatiekader (zie 1.3).

Onderzoeksvragen
Reconstructie van de beleidstheorie
1. Wat was de aanleiding <i>c.q. het beleidsprobleem</i> voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
2. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? <i>En welke andere partijen zijn betrokken en wat is hun rol (geweest)?</i>
3. <i>Welke doelstellingen en subdoelstellingen (per onderdeel van het artikel) zijn geformuleerd?</i>
4. <i>Welke instrumenten zijn ingezet en waarom?</i>
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. <i>Volgens welke mechanismen en causaliteiten werd verwacht dat de ingezette instrumenten zouden leiden tot de realisatie van de doelstellingen?</i>
9. <i>In hoeverre zijn er ontwikkelingen in de periode 2009-2016 geweest ten aanzien de doelen, betrokken partijen en ingezette instrumenten (inclusief budget) en waarom?</i>
Inventarisatie resultaten
10. Welke evaluaties (met bronvermelding) zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?
11. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd? Inclusief uitleg over de mogelijkheid en onmogelijkheid om de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren.
12. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?
Analyse
13. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?



14.Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
15.Hoe doelmatig is het beleid geweest?
16.Welke succesfactoren en/of knelpunten hebben invloed gehad op doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid (of een onderdeel daarvan)?
17.Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?
18.In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

1.5 Onderzoeksopzet

Voor dit onderzoek hebben we de volgende onderzoeksactiviteiten uitgevoerd:

- Groepsinterview met verantwoordelijke beleidsmedewerkers ministerie van OCW;
- Telefonisch interview met DUO;
- Uitgebreide deskresearch om de beleidstheorie van de WTOS te reconstrueren;
- Beoordeling van de relevante evaluatiestudies die in de periode van de beleidsdoorlichting 2009-2016 zijn uitgevoerd naar de WTOS;
- Werksessie over mogelijke 20%-besparingsvarianten voor de WTOS.

Onderzoeksvraag (zie 1.4)	Onderzoeksactiviteit(en)	Aanpak	Hoofdstuk in rapport
1 t/m 9	Deskresearch beleidsdocumenten, groepsinterview met verantwoordelijke beleidsmedewerkers en interview met DUO	Bestuderen en uiteenzetten documentatie over de beleidstheorie	Hoofdstuk 2
10 t/m 12	Analyse van de relevante evaluatiestudies uitgevoerd in 2009-2016	Beoordeling kwaliteit van de evaluatiestudies	Hoofdstuk 3
13 t/m 17	Uitgebreide deskresearch van de relevante evaluatiestudies	Analyse evaluatiestudies	Hoofdstuk 4 en 5
18	Werksessie 20%-besparingsvarianten	Uitwerking resultaten werksessie	Hoofdstuk 6



2. De beleidstheorie

Bij de reconstructie van de beleidstheorie staan de volgende (RPE-)vragen centraal.

Onderzoeksvragen
Reconstructie van de beleidstheorie
1. Wat was de aanleiding c.q. het beleidsprobleem voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?
2. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? En welke andere partijen zijn betrokken en wat is hun rol (geweest)?
3. Welke doelstellingen en subdoelstellingen (per onderdeel van het artikel) zijn geformuleerd?
4. Welke instrumenten zijn ingezet en waarom?
5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?
6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?
7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?
8. Volgens welke mechanismen en causaliteiten werd verwacht dat de ingezette instrumenten zouden leiden tot de realisatie van de doelstellingen?
9. In hoeverre zijn er ontwikkelingen in de periode 2009-2016 geweest ten aanzien de doelen, betrokken partijen en ingezette instrumenten (inclusief budget) en waarom?

2.1 Inleiding en afbakening

De Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten (WTOS) van 26 april 2001 heeft als algemeen doel het waarborgen van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. De wet kent op dit moment twee afzonderlijke regelingen voor leerlingen van 18 jaar en ouder die ingeschreven staan in een voltijd- of een deeltijdopleiding in het voortgezet onderwijs:

1. Leerlingen tussen 18 en 30 jaar ingeschreven in voltijd vo of vavo (hoofdstuk 4 WTOS);
2. Leerlingen van 18 jaar en ouder ingeschreven in deeltijd vo of vavo (hoofdstuk 5, afdeling 5.2).

Daarnaast kent de WTOS een regeling voor studenten aan de lerarenopleiding die geen recht hebben op studiefinanciering. De Tegemoetkoming Lerarenopleiding (TLO) is opgenomen in hoofdstuk 5 (afdeling 5.1) van de WTOS. Deze regeling is erop gericht studenten aan lerarenopleidingen die geen recht (meer) hebben op studiefinanciering financieel tegemoet te komen en zo de instroom in de lerarenopleidingen te stimuleren.

Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen de tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo (hoofdstuk 3 WTOS) komen te vervallen uit de WTOS en geïntegreerd in het kindgebonden budget. Aangezien deze regeling is beëindigd en geen evaluatiestudies over deze regeling beschikbaar zijn, laten we deze buiten beschouwing in deze beleidsdoorlichting. Conclusies over doeltreffendheid en doelmatigheid zijn niet mogelijk.



Voor alle doelgroepen die nu nog binnen de WTOS vallen, geldt dat alleen aanspraak kan worden gemaakt op de tegemoetkoming als er *geen* aanspraak is op:

- Studiefinanciering;
- Kinderbijslag / kindgebonden budget (<18 jaar).

In de praktijk zijn de doelgroepen die recht hebben op de tegemoetkoming daarom vooral:

- Leerlingen in het eindexamenjaar havo of vwo die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt;
- Leerlingen in het vso die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt (en nog geen 21 jaar zijn);
- Deelnemers aan het deeltijd volwassenenonderwijs;
- Zij-instromers in de lerarenopleiding (die geen recht meer hebben op studiefinanciering).

Dit is dus geen uitputtend overzicht, maar bedoeld om een concreter beeld te geven van de doelgroepen die vooral profijt hebben van de WTOS.

2.2 Historie van de WTOS

In deze paragraaf vatten we de historie en ontwikkelingen binnen de WTOS samen voor allereerst regelingen gericht op het voortgezet (volwassenen)onderwijs (voltijd en deeltijd) en daarna de regeling voor studenten aan de lerarenopleiding (TLO).

Voortgezet (volwassenen)onderwijs

Vóór 1996 gaf de overheid een tegemoetkoming in de studiekosten aan mensen met een laag inkomen. Op basis van de toen bestaande regelingen konden ouders of leerlingen vier verschillende tegemoetkomingen aanvragen:

- een tegemoetkoming in de *directe schoolkosten*;
- een tegemoetkoming in de *reiskosten* van thuiswonende leerlingen;
- een *les- of cursusgeldvergoeding*;
- een tegemoetkoming in de *meerkosten van uitwonende leerlingen*.

Er werden dertien verschillende inkomensgrenzen gehanteerd en de hoogte van de tegemoetkoming was afhankelijk van de leeftijd van het schoolgaande kind. Ook werd rekening gehouden met het aantal schoolgaande kinderen per gezin. Op die manier ontstonden tientallen normbedragen. Er werd getracht zoveel mogelijk specifiek maatwerk te leveren. Dit ging ten koste van de transparantie en uitvoerbaarheid, er was sprake van zogenoemde 'overdifferentiatie'. Als reactie hierop zijn in de daarop volgende jaren vereenvoudigingen in deze regelingen doorgevoerd.

De eerste vereenvoudiging vond plaats in het schooljaar 1993-1994. Vervolgens kwam er met de invoering van de Wet tegemoetkoming studiekosten (WTS) in het schooljaar 1996 – 1997 een tweede vereenvoudiging. Het aantal normbedragen verminderde en er kwamen harde inkomensgrenzen. Als voordeel van een dergelijk eenvoudig systeem werd genoemd: de regeling is duidelijk en gemakkelijker uit te leggen, de regeling is uitvoerbaar en brengt beperkte uitvoeringslasten met zich mee. De simpele vormgeving van de WTS was ook bedoeld om de overheid een meer bescheiden rol te geven, op enige afstand van de burger. Er is destijds geaccepteerd dat zo'n eenvoudige regeling geen maatwerk kan leveren. Het risico hiervan was dat bepaalde groepen buiten de boot vielen en dat de rechthebbenden te weinig of juist te veel kregen. Al snel bleek dat de WTS aanleiding gaf tot veel onwenselijke situaties.



Deze situaties hadden met name betrekking op de harde inkomensgrenzen die tot een grote inkomensval leidde. Bovendien was de inkomensgrens van de WTS onafhankelijk van het aantal kinderen per gezin.²

In het Regeerakkoord van 1998 werden deze harde grenzen gecorrigeerd en kwam er méér geld beschikbaar voor méér mensen. In het Regeerakkoord werd vastgelegd dat vanaf 2002 structureel een bedrag van 113 miljoen euro extra beschikbaar was voor de WTS, bovenop het al beschikbare budget van 193 miljoen euro. Het budget is destijds dus met 60 procent verhoogd. Dit extra geld was bedoeld voor:

- de tegemoetkoming aan ouders met een relatief laag inkomen aan te passen aan de stijgende prijzen van boeken, leermiddelen en overige schoolkosten;
- uitbreiding van het bereik van de regeling, zodat ouders met een inkomen tot circa 27.200 euro (totale kosten 27 miljoen euro) een hogere tegemoetkoming ontvangen in de kosten van onderwijs;
- armoedeval zoveel mogelijk vermijden³.

Om de toegankelijkheid van het onderwijs voor de laagste inkomens te waarborgen, is tijdens het debat over het wetsvoorstel WTS eerste fase aan de Tweede Kamer toegezegd dat voor die inkomensgroep het normbedrag van de tegemoetkoming nagenoeg kostendekkend zou zijn. Uit onderzoek van het Nibud naar de schoolkosten bleek dat de bedragen die ouders betalen voor schoolkosten binnen een schoolsoort (destijds vbo/mavo/havo/vwo/mbo) zeer kunnen verschillen. De variatie binnen de schoolsoort is groter dan de variatie tussen de schoolsoorten. Daarom wordt in de WTOS gekozen voor een gemiddelde kostendekkendheid, waarbij in het voortgezet onderwijs wordt gedifferentieerd naar onderbouw en bovenbouw.⁴

De huidige WTOS⁵

De WTOS in zijn huidige vorm is ingevoerd op 1 augustus 2001. Naast een structurele verhoging van de vergoeding zijn de inkomensgrenzen 'verzacht' door invoering van een glijdende schaal. Dat wil zeggen dat de hoogte van de maximale tegemoetkoming vanaf de inkomensgrens afloopt naar nul. Daarmee is een einde gekomen aan de abrupte afloop van de tegemoetkoming die voor een grote inkomensval zorgde. Dat wil zeggen, in de oude regeling kregen mensen met één euro meer inkomen dan het bedrag van de inkomensgrens geen enkele vergoeding. In de huidige regeling is het zo dat bij elke meer verdiende euro er 30 eurocent van de maximale tegemoetkoming wordt afgetrokken. Tot aan een inkomen van ongeveer € 35.000 bruto, afhankelijk van de gezinssamenstelling (zie hieronder) komen ouders en leerlingen nu in aanmerking voor een tegemoetkoming op grond van de WTOS.

Verder is een 'telkinderensystematiek' in de WTOS geïntroduceerd die rekening houdt met de gezinssamenstelling. Ouders die kosten moeten maken voor meerdere schoolgaande kinderen worden hierdoor tegemoetgekomen. Dit werkt als volgt: wanneer deze ouders meer verdienen dan de inkomensgrens wordt het bedrag dat zij meer verdienen gedeeld door het aantal schoolgaande kinderen en pas daarna in mindering gebracht op de maximale tegemoetkoming schoolkosten per kind.

² Beleidsdoorlichting van de WTOS: Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten. Ministerie van OCW, 2008.

³ Nota Uitbreiding tegemoetkoming studiekosten. Tweede Kamer vergaderjaar 1998-1999, 26 662 nr. 2.

⁴ Inleiding Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten. IVS/Deel1- suppl. 6. Augustus 2001.

⁵ Beleidsdoorlichting van de WTOS: Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten. Ministerie van OCW, 2008.



Parallele wijzigingen in les- en cursusgeldwet en WTOS

Ook is er gekeken naar de andere kant van de medaille: de verplichte bijdrage van ouders in de financiering van het onderwijs (het les- en cursusgeld). De stijging van het lesgeld verliep schoksgewijs. De koppeling van het lesgeld aan de kosten van scholen zorgde voor een onevenwichtige ontwikkeling in het lesgeld. Daarom is destijds ook een lesgeldvergoeding in de WTOS opgenomen.

Deze vergoeding werd volgens dezelfde systematiek, met een glijdende schaal, uitgekeerd aan ouders en leerlingen. Vanaf het schooljaar 2005-2006 is het lesgeld afgeschaft voor leerlingen in het voortgezet onderwijs, waardoor een belangrijke kostenpost voor ouders wegviel en de tegemoetkoming voor dit lesgeld is vervallen.

Wijzigingen in tegemoetkoming en doelgroep

Sinds de inwerkingtreding van de WTOS zijn een paar wijzigingen doorgevoerd. Deze benoemen we hieronder.

Met ingang van het schooljaar 2008-2009 zijn gratis schoolboeken ingevoerd, als gevolg waarvan de tegemoetkoming vanuit de WTOS is verlaagd. Tevens is per 1 januari 2010 sprake van integratie van de tegemoetkoming voor leerlingen onder de 18 jaar in het kindgebonden budget. Dit betekent dat de WTOS vervalt voor ouders met kinderen in het vo, deze groep valt onder de Wet op het kindgebonden budget. Ook de ouders met kinderen in het mbo tot 18 jaar kregen het verhoogde kindgebonden budget, maar omdat de WTOS-bijdrage voor deze groep hoger was dan die van leerlingen in het vo, kregen de ouders nog een gedeeltelijke bijdrage via de WTOS.⁶

Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen ook de overgebleven tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo komen te vervallen uit de WTOS. Deze middelen zijn eveneens geïntegreerd in het kindgebonden budget.

De doelgroep van de WTOS is als gevolg van deze wijzigingen in 2010 en 2015 aanzienlijk kleiner geworden, en omvat alleen nog leerlingen in vo en vavo en studenten aan de lerarenopleiding van 18 jaar en ouder.

Lerarenopleiding⁷

De TLO regeling is ontworpen als opvolger voor de tegemoetkomingsregeling die was opgenomen in de WTOS18+ en vanaf 1996 reeds voorzag in een tegemoetkoming voor volwassenen die zonder studiefinanciering een lerarenopleiding volgden. De regeling onder WTOS18+ was voornamelijk bedoeld om de instroom in tekortvakken te bevorderen. Uit een brief aan de Tweede Kamer⁸ blijkt dat in de TLO bewust geen onderscheid meer wordt gemaakt tussen wel of geen tekortvak, vanwege de (toenmalige) algehele krapte op de onderwijsarbeidsmarkt. Op basis van de laatste cijfers over lerarentekorten kunnen we concluderen dat er op dit moment voor de komende jaren tekorten aan leraren worden verwacht voor zowel po als vo. Wel zijn er verschillen in de mate van het tekort tussen regio's (po) en tussen vakken (vo).⁹

⁶ OCW-begroting 2009

⁷ Evaluatie tegemoetkoming lerarenopleiding. Ecorys, 2014.

⁸ Ministerie van OCW, brief Regeling Tegemoetkoming Leraren Opleiding aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal, d.d. 19 december 2003.

⁹ <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/primair-onderwijs/personeelpo/prognoses-po> en <https://www.onderwijsincijfers.nl/kengetallen/voortgezet-onderwijs/personeelvo/prognoses-vo>



De TLO verschilt van de voorganger onder de WTOS18+ op de volgende punten:

- In de TLO zijn zowel *de inkomensgrens* als *de tegemoetkoming* verhoogd. Dit omdat deze normen in de WTOS18+ de doelgroep onvoldoende bereikte.
- De *bijdrage* vanuit de TLO is voor alle lerarenopleidingen *even hoog*, terwijl de tegemoetkoming vanuit WTOS18+ voor de zogenoemde tekortvakken hoger lag dan voor de overige vakken;
- De TLO heeft *zij-instromers* toegevoegd als doelgroep;
- Het *gebruik* van de TLO is *gemaximeerd*. Er kan nu maximaal 24 maanden gebruik worden gemaakt van de regeling binnen een periode van 48 maanden.

Anders dan voorheen kunnen ook zij-instromers gebruik maken van de TLO, mits zij voldoen aan de voorwaarden: De aanvrager moet voldoen aan de inkomensstoets en moet daarnaast de Nederlandse nationaliteit hebben, ook moet de opleiding gevolgd worden aan een door het ministerie van OCW bekostigde, erkende of aangewezen instelling.

Partnertoets

Bij de oorspronkelijke formulering van de TLO was het de bedoeling dat het inkomen van de partner van de student mee zou spelen in de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming. Hier is van afgezien nog voordat de nieuwe regeling in gang was gezet. Echter, op 23 juni 2005 is de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) ingevoerd. Deze wet bepaalt dat er bij inkomensafhankelijke regelingen moet worden uitgegaan van het gezinsinkomen. Voor de TLO is vervolgens een tijdelijke beleidsmaatregel ingevoerd die het partnerinkomen buiten beschouwing liet. Vanaf 2008 was het als gevolg van de AWIR niet meer mogelijk om een uitzondering bij de beleidsregel te maken. Vanaf 1 augustus 2010 wordt het inkomen van de partner dan ook meegenomen in het bepalen van het recht op en hoogte van de bijdrage vanuit de TLO.

Om voor de maximale TLO over 2016-2017 in aanmerking te komen, dient het gezamenlijke inkomen in peiljaar 2014 lager dan € 33.649,39 te zijn. Op elke euro boven deze inkomensgrens wordt 30 procent gekort. Dit betekent dat vanaf een gezamenlijk inkomen van € 37.978,49 het bedrag op € 0 uitkomt. De inkomensbandbreedte waarin de aanvrager wel in aanmerking komt voor de TLO maar met 30% korting bedraagt daarmee € 4.329 (voor 2016-2017).

2.3 Doelstellingen en indicatoren

Doelstellingen

In 2009 werden de doelstellingen van de regeling als volgt geformuleerd:

- De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zorgt dat (ouders van) leerlingen in het voortgezet onderwijs en deelnemers in de beroepsopleidende leerweg (tot 18 jaar) de financiële mogelijkheden hebben om toegang te krijgen tot het onderwijs;
- Potentiële studenten van lerarenopleidingen financieel in staat stellen de overstap naar het onderwijs te maken om zodoende bij te dragen aan de oplossing van het lerarentekort.

Onderwijs levert een belangrijke bijdrage aan de bevordering van een duurzame groei van de Nederlandse (kennis)economie en de maatschappelijke participatie van burgers. OCW waarborgt met de Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en



schoolkosten (WTOS) de toegankelijkheid van en de deelname aan het onderwijs door de financiële belemmeringen van deelname weg te nemen.¹⁰

In 2016¹¹ is de algemene doelstelling als volgt geformuleerd:

De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zorgt ervoor dat leerlingen vanaf 18 jaar in het voortgezet onderwijs (vo) en studenten aan een lerarenopleiding de financiële mogelijkheid hebben om onderwijs te volgen.

Deze formulering sluit aan bij de gewijzigde doelgroepen van de WTOS. De essentie is echter over de jaren dezelfde gebleven: de financiële toegankelijkheid van het onderwijs staat centraal.

In de bestudeerde documenten is het begrip financiële toegankelijkheid niet nader gespecificeerd. Daarom is navraag gedaan bij de verantwoordelijke directie binnen het ministerie van OCW. Daarbij is aangegeven dat financiële toegankelijkheid voor vo en vavo 18+ breed geïnterpreteerd dient te worden, namelijk:

- Dat er *geen financiële belemmeringen worden ervaren* om deel te nemen aan het onderwijs, én;
- Dat er *geen voortijdige uitstroom* plaatsvindt als gevolg van financiële belemmeringen.

Hierbij is het begrip financiële belemmering een glijdende schaal. Als leerlingen (meer) moeten werken naast de opleiding of anderszins aan extra inkomen moeten komen om alle kosten voor het volgen van onderwijs te kunnen betalen, dan is er sprake van meer financiële belemmeringen voor het volgen van onderwijs. In het uiterste geval gaan leerlingen de opleiding niet volgen of stoppen met de opleiding door financiële belemmeringen. De mate waarin financiële belemmeringen worden ervaren hangt daarmee samen met de toegankelijkheid van het onderwijs. Door het bieden van een financiële ondersteuning op basis van de WTOS kunnen deze belemmeringen weggenomen of verminderd worden.

De regeling TLO beoogt de instroom in de lerarenopleidingen (pabo, tweedegraads en eerste-graads) te vergroten door de financiële drempels te verminderen. Dit ter bestrijding van het lerarentekort. De regeling is vooral bedoeld voor instromers die de opleiding in twee jaar kunnen afronden omdat zij al een (hogere) opleiding hebben genoten.

Het garanderen van de financiële toegankelijkheid van het onderwijs is als aanleiding nog steeds actueel. Er zullen immers altijd studenten zijn die vanwege een lager inkomen financiële belemmeringen kunnen ervaren bij het volgen van een opleiding.

Indicatoren voor doelbereik

In de OCW-begroting wordt alleen het aantal gebruikers per regeling als indicator voor effectiviteit van de regelingen gehanteerd. Er zijn geen basiswaarden en streefwaarden vastgesteld. Uitgangspunt is dat de WTOS wordt benut door de groepen voor wie ze bedoeld is.¹²

In hoofdstukken 4 en 5 benoemen we de indicatoren voor doeltreffendheid die in deze beleidsdoorlichting worden meegenomen.

¹⁰ OCW-begroting 2009.

¹¹ OCW-begroting 2017.

¹² OCW-begroting 2009 t/m 2017.



2.4 Instrumenten

In deze paragraaf komen de instrumenten aan de orde die het ministerie van OCW inzet om de beleidsdoelen te realiseren. We gaan in op de opbouw van de regelingen (type tegemoetkoming), de hoogte van de tegemoetkoming en de afbakening van de regelingen. Bij alle regelingen in de WTOS speelt het inkomen een rol bij het vaststellen van de hoogte van de toelage. Hoe lager het inkomen, hoe hoger de toelage. De normbedragen van de WTOS voor het schooljaar 2016/2017 zijn weergegeven in tabel 2.1.

tabel 2.1 Normbedragen WTOS in euro's (per maand tenzij anders vermeld) voor schooljaar 2016/2017¹³

	Schoolkosten	Les- of cursusgeld	Basistoelage thuiswonend	Basistoelage uitwonend
VO 18+				
▪ Vo-onderbouw	79,40		112,62	262,58
▪ Niet bekostigd vo onderbouw	108,73	94,75	112,62	262,58
▪ Vo bovenbouw	86,94		112,62	262,58
▪ niet bekostigd vo bovenbouw	116,30	94,75	112,62	262,58
▪ vso	52,75		112,62	262,58
▪ vavo	116,30	94,75	112,62	262,58
TS 18+ deeltijd en vavo 18+ deeltijd*				
▪ bij 540 of meer lesminuten per week	312,98	360,00		
▪ tussen 270 en 540 minuten per week	210,86	240,00		
Lerarenopleidingen*	731,50	567,23		

* Bedragen per schooljaar.

De enige uitzondering op de inkomensafhankelijkheid is de basistoelage voor leerlingen van 18 jaar en ouder in het voortgezet onderwijs. De reden hiervoor is dat sinds 1 januari 1997 leerlingen in het voortgezet onderwijs vanaf hun 18^e verjaardag niet meer in aanmerking komen voor studiefinanciering. Ter vervanging van de basisbeurs en de kinderbijslag (die de ouders van deze leerlingen dan ook niet meer krijgen), is de basistoelage geïntroduceerd. De basistoelage is te vergelijken met de basisbeurs en de kinderbijslag; zij is onafhankelijk van het inkomen. Uitwonende leerlingen ontvangen wel een hogere basistoelage dan thuiswonende leerlingen.¹⁴

Hieronder beschrijven we ten eerste de instrumenten gericht op leerlingen in het voortgezet (volwassenen)onderwijs, daarna de instrumenten gericht op studenten aan de lerarenopleiding.

Voortgezet (volwassenen)onderwijs¹⁵

De WTOS biedt leerlingen vanaf 18 jaar een tegemoetkoming voor de onderwijsbijdrage en schoolkosten in het voortgezet onderwijs (vo) en voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo). Met *onderwijsbijdrage* wordt bedoeld de les- en cursusgelden. Onder *schoolkosten* vallen onder andere de vrijwillige ouderbijdrage, kosten voor overige schoolmaterialen en kosten voor excursies. In het bekostigd

¹³ De normbedragen zijn vastgelegd in de Regeling normen WSF 2000, WTOS en WSF BES

¹⁴ Nota 'Meer voor meer. Uitbreiding tegemoetkoming studiekosten: de tweede fase'. Tweede Kamer, 26 662, vergaderjaar 1998-1999.

¹⁵ Waarborgt de WTOS de financiële toegankelijkheid van het onderwijs? SEO economisch onderzoek / Kohnstamm instituut, Amsterdam, 2017.



voortgezet onderwijs is het lesgeld in 2005 afgeschaft, waardoor er alleen nog een tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage bestaat voor het vavo en niet-bekostigd vo.

WTOS voor leerlingen in voltijd vo of vavo

De tegemoetkoming voor leerlingen in een voltijdopleiding bestaat uit een basistoelage en een aanvullende toelage (schoolkosten en eventuele onderwijsbijdrage):

- De *basistoelage* is een vast bedrag per maand dat onafhankelijk is van het toetsingsinkomen van de wettelijke vertegenwoordiger(s) van de leerling, maar wel afhankelijk is van de woonsituatie van de leerling (thuiswonend/uitwonend).
- Voor leerlingen in het vo is de *aanvullende toelage* een tegemoetkoming in de schoolkosten. Voor leerlingen aan het vavo en niet-bekostigd vo wordt in de aanvullende toelage tevens rekening gehouden met het lesgeld dat ze dienen te betalen. Het normbedrag voor het lesgeld in het schooljaar 2016-2017 is € 94,75 per maand en is onderdeel van de totale aanvullende toelage.

De hoogte van de aanvullende toelage (schoolkosten en eventuele onderwijsbijdrage) is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de ouders of wettelijk vertegenwoordiger(s) van de leerling, het type onderwijs dat wordt gevolgd en het aantal schoolgaande kinderen binnen het gezin (zie tabel 2.1). De huidige regeling gaat uit van een glijdende schaal, waarbij de hoogte van de aanvullende toelage per maand vanaf het grensinkomen (€ 33.649,39) geleidelijk afloopt naar nul bij een inkomen van ongeveer € 37.000. Per euro inkomen neemt de tegemoetkoming af met € 0,30.

De WTOS geldt voor deze doelgroep zolang de opleiding nog niet is afgerond, maar tot een maximale leeftijd van 30 jaar.

WTOS voor leerlingen in deeltijd vo of vavo

De tegemoetkoming voor leerlingen aan een deeltijdsopleiding bestaat uit een tegemoetkoming in de schoolkosten en een tegemoetkoming in het cursusgeld (zie tabel 2.1). De hoogte van de tegemoetkoming is afhankelijk van:

- Het inkomen van de leerling en zijn/haar eventuele partner. Ook hier geldt een geleidelijke afbouw van de tegemoetkoming van € 0,30 per euro wanneer het inkomen toeneemt;
- Het aantal lesminuten per week;
- De periode in het jaar waarin onderwijs wordt gevolgd. Leerlingen die slechts een gedeelte van het jaar een opleiding volgen ontvangen een lagere uitkering.

Voor de deeltijders is er echter geen basistoelage, waardoor de volledige tegemoetkoming geleidelijk wordt afgebouwd naar nul. De gedachte hierachter is dat deeltijders in tegenstelling tot voltijders de gelegenheid hebben om naast hun opleiding te werken en daarom geen basistoelage nodig hebben.

De tegemoetkoming wordt jaarlijks uitgekeerd, in tegenstelling tot de voltijders die een maandelijkse tegemoetkoming krijgen. De WTOS geldt bij deeltijd vo en vavo zolang de opleiding nog niet is afgerond en kent geen maximumleeftijd.



Lerarenopleiding

De tegemoetkoming lerarenopleiding (tlo) is eveneens een inkomensafhankelijke regeling. De tegemoetkoming is afhankelijk van het gezinsinkomen van de aanvrager en bestaat uit een bijdrage in het collegegeld en een bijdrage voor schoolkosten (zie tabel 2.1).¹⁶ Tot het schooljaar 2010-2011 werd het partnerinkomen buiten beschouwing gelaten.¹⁷ Aan de tegemoetkoming zijn geen leeftijdsgrenzen verbonden. Studenten kunnen alleen aanspraak maken op de tegemoetkoming als ze geen recht (meer) hebben op studiefinanciering. De TLO is een gift, onafhankelijk van het al dan niet behalen van het diploma.¹⁸

2.5 Verantwoordelijkheid van de overheid

Betrokken partijen en hun rol

Het ministerie van OCW heeft de uitvoering van de WTOS geheel belegd bij agentschap Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO). DUO verzorgt ook de informatievoorziening over de regelingen richting de doelgroepen. Daarbij betrekken zij voor het volwassenenonderwijs en de lerarenopleidingen de opleidingsinstituten. Bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar (en daarmee het vervallen van de kinderbijslag en het kindgebonden budget) worden ouders bovendien door SVB en de Belastingdienst gewezen op het bestaan van de regelingen voor tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten.

Waarom is dit een verantwoordelijkheid van de rijksoverheid?

De WTOS en de voorlopers van de WTOS zijn altijd ondergebracht geweest bij de Rijksoverheid. De reden hiervoor is in het verleden niet geëxpliciteerd. In de beleidsdoorlichting uit 2008 worden drie redenen aangedragen voor landelijke uitvoering:

- De WTOS is een vorm van inkomensondersteuning, wat als verantwoordelijkheid van de Rijksoverheid wordt gezien;
- Landelijke uitvoering is efficiënt gezien de controle op opleidings- en inkomensgegevens via landelijke systemen;
- De keuzevrijheid voor onderwijs: de WTOS wordt uitgekeerd in de vorm van een lumpsum. Ouders en leerlingen kunnen zelf beslissen hoe zij het naar school gaan financieren.

In de OCW-begroting van 2009 is de verantwoordelijkheid van de overheid als volgt verwoord:

"De toegankelijkheid van het onderwijs is de directe verantwoordelijkheid van de overheid. Ouders zijn er verantwoordelijk voor dat hun kind onderwijs volgt. Daar waar ouders gezien hun inkomen niet draagkrachtig genoeg zijn om de kosten van hun schoolgaande (minderjarige) kinderen alleen te dragen, voorziet de overheid in een (gedeeltelijke) tegemoetkoming. Vanaf 18 jaar ligt de verantwoordelijkheid voor het volgen van onderwijs primair bij de leerling of student zelf. Hij/zij komt dan zelf in aanmerking voor een tegemoetkoming."

In de OCW-begroting 2017 is deze passage ingekort tot:

"De minister is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs in Nederland."

Deze verantwoordelijkheid is in de beleidsdoorlichting 'prestaties van leerlingen en studenten omhoog' als volgt beschreven. "Onderwijs is een publieke taak. De minister

¹⁶ OCW-begroting 2011

¹⁷ OCW-begroting 2010

¹⁸ Evaluatie tegemoetkoming lerarenopleiding. Ecorys, 2014.



is verantwoordelijk voor een onderwijsstelsel dat zodanig functioneert dat het onderwijs aansluit bij de talenten en ambities van individuele leerlingen en studenten, maar ook bij de behoeftes vanuit de maatschappij. Toegankelijk onderwijs voor iedereen is een sociaal grondrecht. De overheidsverantwoordelijkheid is in artikel 23 van de Grondwet vastgelegd als 'voorwerp van aanhoudende zorg der regering'. In het bijzonder is de minister verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs, de rechtmatige en doelmatige besteding van de middelen voor het onderwijs en het borgen van de onderwijs- en opleidingskwaliteit. De toegankelijkheid, doelmatigheid en kwaliteit kunnen soms op gespannen voet met elkaar staan. Een van de rollen van de overheid is om de balans tussen deze belangen te bewaken."¹⁹

2.6 Uitgaven en ontvangsten

Tabel 2.2 geeft een overzicht van de uitgaven binnen artikel 12 van de OCW-begroting in de periode 2009 t/m 2016.

tabel 2.2 Uitgaven OCW-Begroting Artikel 12 in de periode 2009 t/m 2016 (x € 1000)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven	162.639	119.358	111.158	107.389	105.925	102.472	93.696	86.708
Inkomensoverdracht	145.465	100.410	97.029	93.325	88.242	85.476	75.881	69.787
TS 17-	70.983	24.681	23.142	20.866	16.476	15.888	6.661	15
Minderjarige deelnemers bol	70.983	24.681	23.142	20.866	16.476	15.888	6.661	15
TS18+	9.619	9.143	6.752	6.248	6.063	5.900	5.506	5.391
Tegemoetkoming lerarenopleiding (tlo)	9.619	7.515	6.097	4.833	4.575	3.955	3.634	3.327
Deeltijd vo en vavo	1.418	1.628	655	1.415	1.488	1.945	1.872	2.065
VO 18+	63.445	66.586	67.134	66.210	65.703	63.688	63.713	64.381
Volwassenenonderwijs (vavo)	5.451	8.576	6.480	6.729	5.983	5.882	6.295	5.787
Meerderjarige scholieren vo	54.729	53.845	54.989	52.947	53.058	51.245	51.019	53.369
Meerderjarige scholieren vso	1.633	2.614	3.807	5.224	5.408	5.613	5.519	4.730
STOEB / ALR (NR)	1.632	1.552	1.859	1.310	1.253	948	880	495
Bijdrage aan agentschappen	17.174	18.948	14.129	14.065	17.683	16.996	17.815	16.921
Dienst Uitvoering Onderwijs	17.174	18.948	14.129	14.065	17.683	16.996	17.815	16.921

Bronnen: Jaarverslag OCW 2013, Jaarverslag OCW 2016.

De hoogte van de uitgaven wordt in belangrijke mate bepaald door de afbakening van de doelgroep die recht heeft op een tegemoetkoming en de hoogte van de

¹⁹ Beleidsdoorlichting 'Prestaties van leerlingen en studenten omhoog' 2010-2014. Auditdienst Rijk, Den Haag, 2015.



tegemoetkoming. Daarnaast liggen de uitvoeringskosten van de regeling geheel bij DUO.

Tabel 2.3 geeft een overzicht van de ontvangsten binnen artikel 12 van de OCW-begroting. De ontvangsten hebben betrekking op terugbetalingen van teveel of onterecht verstrekte WTOS-uitkeringen.²⁰

tabel 2.3 Ontvangsten OCW-Begroting Artikel 12 in de periode 2009 t/m 2016 (x € 1000)

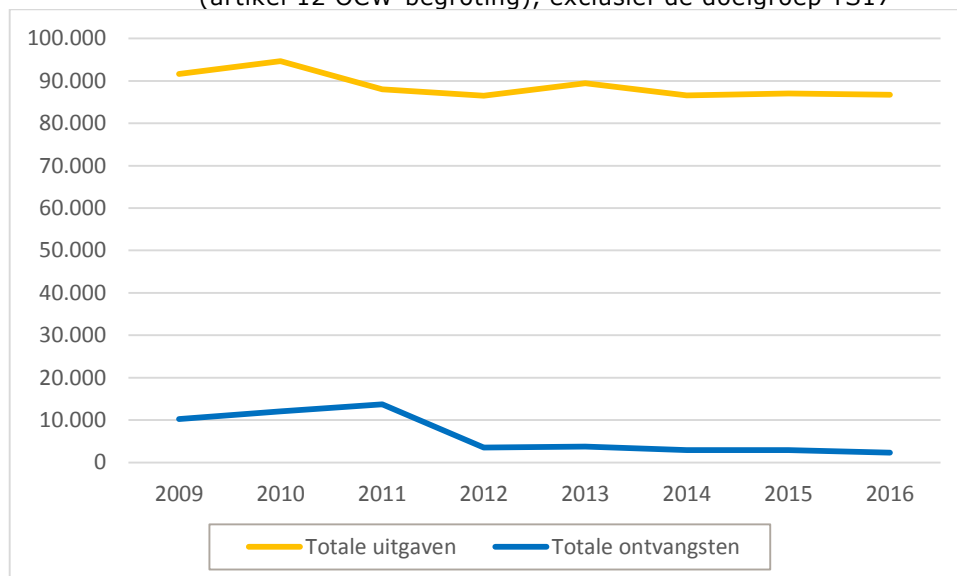
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale ontvangsten	15.525	14.188	16.273	4.644	4.709	3.645	3.444	2.630
TS 17-	5.295	2.157	2.539	1.110	941	693	542	318
TS 18+	782	1.041	935	574	703	96	75	85
VO18+	9.448	10.989	12.799	2.960	3.065	2.856	2.827	2.227

Bronnen: Jaarverslag OCW 2013, Jaarverslag OCW 2016.

De post STOEB/ALR staat voor 'student op eigen benen' en het betreft achterstallig recht. Het gaat om ten onrechte betaalde toelages die nog niet zijn terugbetaald (bijv. iemand die opgeeft 'uitwonend' te zijn maar in de praktijk 'thuiswonend' is). De aanduiding (NR) betekent 'niet relevant', waarbij wordt gedoeld op het EMU-saldo en het uitgavenkader. Aangezien er geen sprake is van beleid waarop kan worden gestuurd, wordt deze post verder buiten beschouwing gelaten in deze beleidsdoorlichting.

Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen de tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo komen te vervallen. Het budget is overgeheveld naar het ministerie van SZW, waar dit is ondergebracht bij het kindgebonden budget. In de beleidsdoorlichting laten we deze doelgroep (TS17-) verder buiten beschouwing, aangezien de regeling reeds is beëindigd en er geen evaluaties beschikbaar zijn om te kunnen oordelen over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

Figuur 2.1 Ontwikkeling in de totale uitgaven en ontvangsten van de WTOS (artikel 12 OCW-begroting), exclusief de doelgroep TS17-



²⁰ OCW-begroting 2016

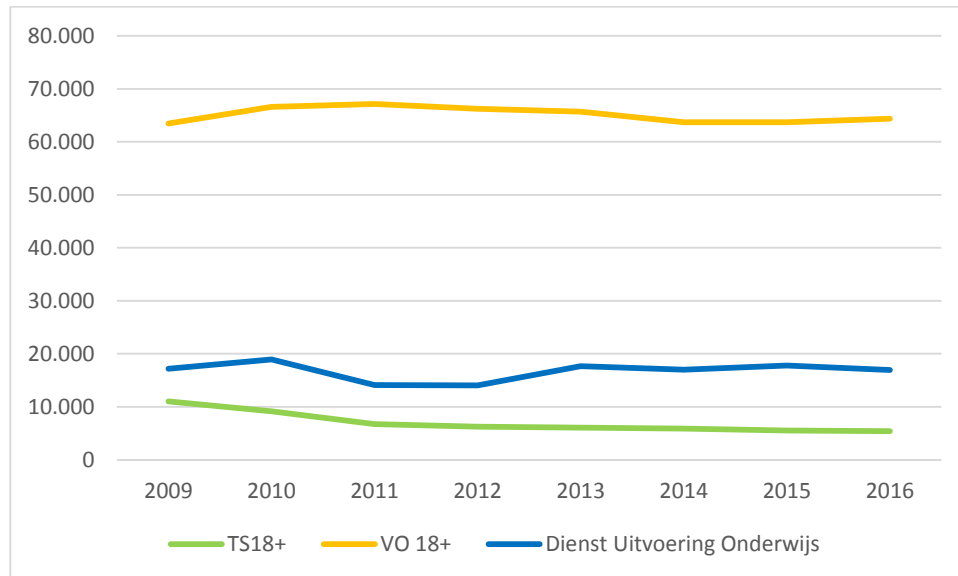


De totale uitgaven voor de huidige doelgroepen van de WTOS zijn over de afgelopen jaren vrij stabiel geweest.

De volgende figuur geeft een uitsplitsing van de uitgaven per hoofdcategorie:

- TS 18+: tegemoetkoming lerarenopleiding en deeltijd vo / vavo
- VO18+: voltijd vo, vavo en vso
- Bijdrage aan agentschap DUO (voor uitvoering van de regeling)

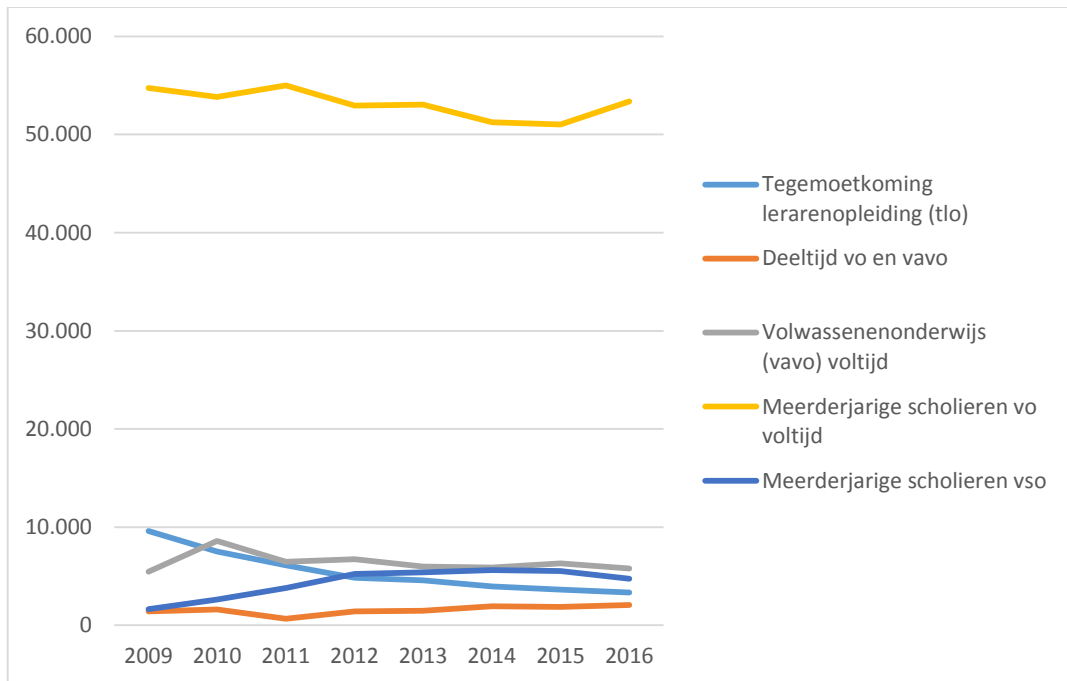
Figuur 2.2 Ontwikkeling in uitgaven van de WTOS (artikel 12 OCW-begroting), uitgesplitst naar categorie (exclusief de doelgroep TS17-)



In figuur 2.3 zijn de uitgaven nader uitgesplitst naar de subdoelgroepen per categorie. In deze figuur is duidelijk inzichtelijk dat een groot deel van de uitgaven wordt uitgekeerd aan meerderjarige scholieren van het voltijd voortgezet onderwijs. Dit zijn voornamelijk leerlingen in de examenklassen van havo en vwo die de leeftijd van 18 jaar hebben bereikt.



Figuur 2.3 Ontwikkeling in uitgaven van de WTOS (artikel 12 OCW-begroting), uitgesplitst naar subdoelgroep (exclusief de doelgroep TS17-)



Verder kan uit figuur 2.3 worden afgeleid dat de uitgaven per doelgroep over de jaren redelijk stabiel zijn geweest. Bij de tegemoetkoming lerarenopleiding en de voltijd vo scholieren is sprake van een dalende trend, terwijl bij deeltijd vo/vavo en vso sprake is van een lichte stijging over de jaren.

Het aantal personen dat gebruik maakt van de regelingen kunnen we uitsplitsen per hoofdcategorie. Dit is weergegeven in tabel 2.4.

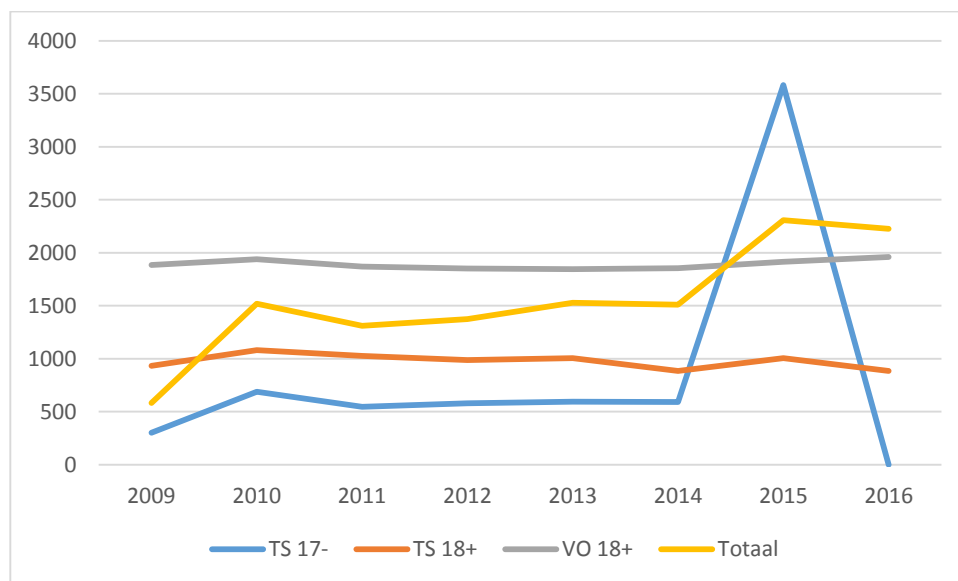
tabel 2.4 Aantal gebruikers van de regelingen binnen artikel 12 van de OCW-begroting in 2009 t/m 2016

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TS 17-	235.855	35.858	42.294	36.032	27.721	26.800	1.859	0
TS 18+	10.306	8.459	6.585	6.331	6.037	6.676	5.470	6.092
VO 18+	33.664	34.337	35.943	35.758	35.596	34.328	33.261	32.852

Op basis van deze aantallen is berekend wat de kosten van de regeling zijn per gebruiker. Figuur 2.4 geeft de ontwikkeling weer van de kosten in verhouding tot het aantal gebruikers van de regelingen. Dit is weergegeven per doelgroep (exclusief uitvoeringskosten DUO) en voor alle doelgroepen samen (inclusief uitvoeringskosten DUO).



Figuur 2.4 Ontwikkeling van de uitgaven per gebruiker voor de afzonderlijke doelgroepen (exclusief uitvoeringskosten) en voor de WTOS als geheel (inclusief uitvoeringskosten)²¹



Dit laat zien dat de gemiddelde uitkering per gebruiker over de jaren vrij stabiel is geweest, voor zowel de doelgroep TS 18+ (deeltijd vavo en TLO) als VO18+ (voltijd vo, vso en vavo). De uitvoeringskosten per gebruiker zijn gestegen, doordat het aantal gebruikers van de WTOS is afgenomen. Dit hangt met name samen met het beëindigen van de regeling TS 17-.

2.7 Veronderstelde mechanismen en causaliteiten

Op basis van de beleidsdoorlichting kunnen we concluderen dat de volgende veronderstellingen en uitgangspunten aan de WTOS ten grondslag liggen:

- De rijksoverheid is verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs;
- Beleidsprobleem:
 - Voor (volwassen) leerlingen in het voortgezet (volwassenen)onderwijs die geen aanspraak kunnen maken op kinderbijslag, kindgebonden budget en studiefinanciering, én die tot de lagere inkomensgroepen behoren, kunnen de kosten van het volgen van onderwijs een belemmering vormen voor deelname aan het onderwijs.
 - Voor de tegemoetkoming lerarenopleiding is een belangrijk onderdeel van het beleidsprobleem dat er sprake is van een lerarentekort dat in het po verschilt tussen regio's en in het vo tussen vakken.
- Instrument:
 - Een tegemoetkoming in de schoolkosten en onderwijsbijdrage kan de kosten van het onderwijs als belemmering voor deelname aan een opleiding wegnemen of beperken. Hier is invulling aan gegeven door middel van de WTOS. De regelingen zijn deels inkomensafhankelijk om te zorgen dat de regelingen ten goede komen aan de doelgroepen waarbij de kosten van het onderwijs vooral een belemmering kunnen zijn.

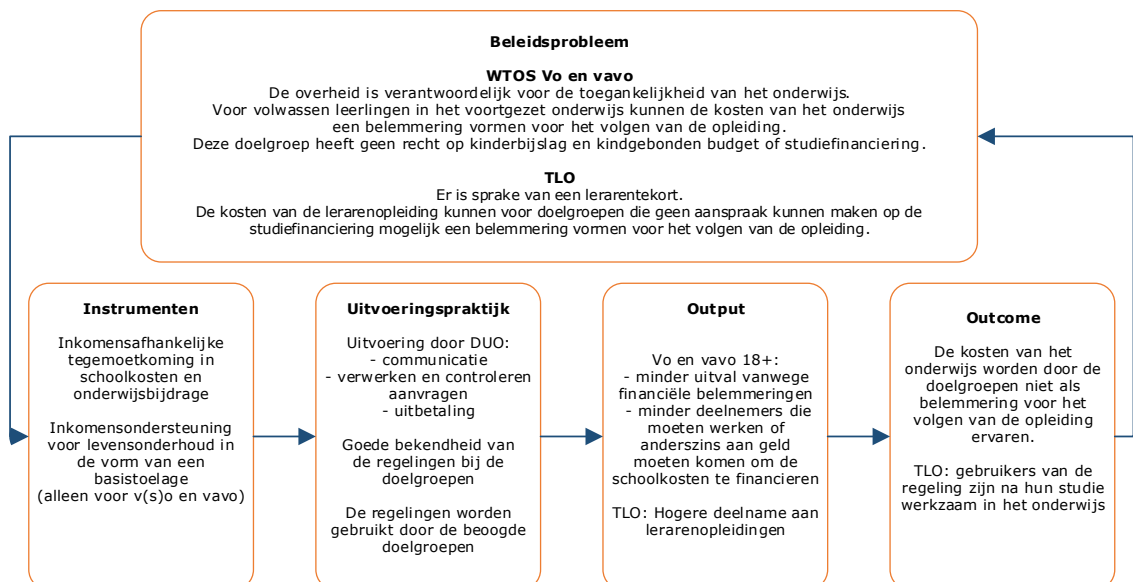
²¹ De uitgaven per gebruiker binnen TS17- geven voor het jaar 2015 een vertekend beeld omdat cursusjaar 2014/2015 het laatste jaar van de regeling was. De meeste deelnemers in dit laatste cursusjaar kregen de toekenning in 2014, terwijl een deel van het bedrag nog betaald werd in januari 2015. Het aantal gebruikers in 2015 betreft deelnemers die pas in 2015 de toekenning kregen.



- De basistoelage is bovendien een vorm van inkomensondersteuning voor doelgroepen die geen recht hebben op kinderbijslag / kindgebonden budget en studiefinanciering. Voor de 18+ doelgroep in het voortgezet onderwijs biedt de basistoelage een overbrugging tussen de kinderbijslag / kindgebonden budget en eventueel recht op studiefinanciering bij het starten van een vervolgopleiding.
- Uitvoeringspraktijk: De uitvoeringspraktijk bestaat uit de uitvoering van de regelingen door DUO. Zij zijn verantwoordelijk voor communicatie over de regelingen, het verwerken en controleren van aanvragen en het uitbetalen van de tegemoetkomingen aan de doelgroep. De bekendheid van de regeling bij de doelgroep is een belangrijke voorwaarde voor de gewenste output (zie volgende bullit).
- Output: Om het doel 'kosten van het onderwijs zijn geen belemmering voor deelname aan het onderwijs, oftewel: financiële toegankelijkheid' te bereiken is het van belang dat er geen vo en vavo 18+ leerlingen uitvallen als gevolg van financiële belemmeringen én dat zij geen financiële belemmeringen ervaren bij deelname aan het onderwijs. Dit laatste kunnen we deels afmeten aan de mate waarin zij moeten werken naast hun opleiding om de schoolkosten te kunnen financieren. Voor de lerarenopleiding is een hoger aantal deelnemers aan de opleiding, doordat eventuele financiële belemmeringen worden weggenomen, tevens een gewenst resultaat.
- Outcome: De gewenste outcome is voor het voortgezet onderwijs dat de kosten van het volgen van onderwijs niet als belemmering worden ervaren voor deelname aan het onderwijs. Voor de lerarenopleiding is de gewenste outcome dat de regeling bijdraagt aan het tegengaan van het lerarentekort.

In het hierna volgende schema is dit samengevat.

Schema 2.1 Schematische weergave beleidstheorie



Aansluiting op andere regelingen

De wet sluit aan op andere regelingen voor inkomensondersteuning aan (ouders van) kinderen en volwassenen die onderwijs volgen, namelijk de kinderbijslag, het kindgebonden budget en de studiefinanciering.



Het beleid dat het ministerie van OCW voert ter bestrijding van het voortijdig schoolverlaten (vsv) overlapt met het doel van de WTOS om uitval als gevolg van financiële belemmeringen onder vo en vavo 18+ te voorkomen. Het verschil is wel dat de maatregelen vanuit het vsv-beleid in principe niet voorzien in een financiële tegemoetkoming voor leerlingen. Vsv-maatregelen zijn veelal te onderscheiden in maatregelen ter verbetering van het onderwijs, preventieve maatregelen die voor alle leerlingen gelden (bijv. pedagogische schoolklimaat versterken) en curatieve maatregelen die erop gericht zijn dreigende uitvallers binnenboord te houden (bijv. opvang van dreigende uitvallers)²². Wel zou het kunnen dat als financiële belemmeringen de oorzaak zijn van (potentiële) uitval dat –indien er nog geen gebruik van wordt gemaakt- de leerlingen en/of ouder(s) gewezen worden op de WTOS.

Het doel van de TLO om het lerarentekort tegen te gaan, is door meerdere (tijdelijke) maatregelen in 2009-2016 nagestreefd. Het gaat in ieder geval om de volgende maatregelen die tevens een financiële tegemoetkoming bieden voor (een deel) van deze doelgroep²³:

- Regeling tegemoetkoming studiekosten onderwijsmasteropleidingen;
- Zij-instroomregeling;
- Lerarenbeurs;
- Extra jaar prestatiebeurs voor leraren;
- Het onderwijstraineeship;
- Eerst de Klas.

Deze maatregelen boden de potentiële TLO-doelgroep in ieder geval in 2009-2016 een alternatieve mogelijkheid of om als aanvulling op de TLO een financiële tegemoetkoming te krijgen. Ditzelfde geldt voor het fiscaal aftrekken van studiekosten boven de 500 euro bij de belastingdienst.

Daarnaast zijn er maatregelen vanuit de lerarenagenda 2013-2020 die mogelijk positieve en/of negatieve effecten kunnen hebben gehad op het terugdringen van het lerarentekort. Zo zijn er maatregelen die beogen het beroep aantrekkelijker te maken (bijv. goede begeleiding van startende docenten, versterkingen van de functie- en salarismix). Ook zijn er maatregelen ingezet om de kwaliteit van docenten te verbeteren waardoor het (toekomstige) tekort mogelijk is verergerd. Daarbij valt te denken aan het stellen van hogere eisen aan pabo-studenten²⁴.

²² Panteia, Monitoring en evaluatie vsv-beleid: Jaarrapport 2014, 2015

²³ zie subparagraaf 5.1.5 voor de precieze doelgroepen en hoogte van de tegemoetkoming van deze maatregelen.

²⁴ Ministerie van OCW, Kamerbrief: Plan van aanpak lerarentekort, referentienummer 1143793, 2017



3. Beoordeling onderliggende evaluatiestudies

Voor de beleidsdoorlichting 2009-2016 van artikel 12 van de OCW-begroting 'Wet tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten' (WTOS) zijn de volgende twee beleidsevaluaties die in de betreffende beleidsperiode zijn uitgevoerd relevant, namelijk:

Titel beleidsevaluatie	Doelgroep uit WTOS	onderzoekperiode
Waarborgt de WTOS de financiële toegankelijkheid van het onderwijs?, SEO Economisch Onderzoek, 2017	<ul style="list-style-type: none">▪ voltijd vo 18+ en vavo 18+▪ deeltijd vo 18+ en vavo 18+ (exclusief niet-bekostigd onderwijs)	2010 tot en met 2015
Evaluatie Tegemoetkoming Lerarenopleiding, Ecorys, 2014	Studenten aan een lerarenopleiding	augustus 2007 tot augustus 2011

Voor de beoordeling van de onderliggende beleidsevaluaties hebben we gebruik gemaakt van de checklist 'kwaliteit van onderliggende evaluaties' uit de RPE handleiding. Deze checklist bestaat uit een viertal hoofdcriteria, namelijk:

- Validiteit en betrouwbaarheid (in zijn algemeenheid);
- Doeltreffendheid;
- Doelmatigheid;
- Bruikbaarheid

In dit hoofdstuk gaan we in op de hoofdbevindingen uit deze beoordeling.

3.1 Bevindingen bij beoordeling onderliggende evaluatiestudies

De onderzoeksaanpak van beide evaluatieonderzoeken bestond uit analyses van populatiebestanden van DUO en enquêtes onder huidige, voormalige en niet-gebruikers van de WTOS. Het analyseren van populatiebestanden was nodig om de achtergrondkenmerken en eventuele verschillen tussen voormalige, huidige en niet-gebruikers in beeld te brengen. De enquêtes waren nodig omdat bepaalde informatie zoals motivatie en mate van bekendheid met de WTOS niet op basis van databestanden te achterhalen zijn.

Uit de kwaliteitsbeoordeling naar deze onderzoeksaanpakken blijkt dat beide evaluatiestudies op een methodologisch verantwoorde wijze zijn uitgevoerd, omdat:

- Er een heldere uiteenzetting is gegeven van de verschillende databronnen en enquêtes die zijn gebruikt en de wijze waarop deze zijn verwerkt;
- Op een overzichtelijke manier is weergegeven welke doelgroepen zijn onderzocht en waarom;
- Beide onderzoeksrapporten aangeven een representativiteitsonderzoek te hebben verricht en welke gevolgtacties zijn getroffen;

Echter, zijn er een aantal 'witte vlekken' geconstateerd die uitspraken over de betrouwbaarheid en validiteit, doeltreffendheid, doelmatigheid en daarmee ook de bruikbaarheid van de beide evaluaties over de WTOS in de beleidsperiode 2009-2016 bemoeilijken. Deze 'witte vlekken' ofwel onderdelen die niet zijn of niet voldoende konden worden onderzocht, zijn:



- De *doelmatigheid* van de tegemoetkoming lerarenopleiding;
- De *doelmatigheid* van het WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ is lastig te beoordelen omdat de uitvoering (*inclusief de kosten*) door DUO niet is onderzocht én de kosten van de WTOS zijn niet afgezet tegenover *alternatieve maatregelen*;
- Aanspraak op de WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ in het *niet bekostigd onderwijs*;
- *Niet-gebruikers* van de TLO die niet zijn begonnen aan de opleiding vanwege financiële belemmeringen;
- *Niet-gebruikers* van vo en vavo 18+ die zijn uitgevallen als gevolg van financiële belemmeringen;
- De reden(en) voor afwijzing van een TLO aanvraag;
- De mate waarin het gebruik van de WTOS voor vo en vavo 18+ zou veranderen bij een hogere toelage;
- Door zowel een discrepantie tussen twee type registraties bij DUO als de lage respons onder *deeltijdstudenten* vo 18+ en vavo 18+ zijn er geen conclusies over deze groep getrokken.

Daarnaast is er een aantal kanttekeningen te plaatsten ten aanzien van de representativiteit van de onderzoeksresultaten, namelijk:

- De groep 'niet-gebruikers' uit het onderzoek naar de TLO kan bestaan uit studenten die geen recht hebben op TLO omdat zij wel recht hebben op studiefinanciering maar dit niet hebben aangevraagd;
- Uit de beantwoording op de enquêtevragen bleek dat respondenten uit de beleidsevaluaties naar de WTOS vo 18+ en vavo 18+ zichzelf niet altijd in dezelfde onderzoeksgroep indeelde als in DUO-gegevens is geregistreerd.

Tot slot overlappen de onderzoeksperiode van de evaluatiestudie naar de TLO (2007-2011) en de WTOS vo 18+ en vavo 18+ (2010-2015) niet volledig met de beleidsdoorlichting die over 2009-2016 dient te gaan.

3.2 Gevolgen van geconstateerde witte vlekken

De in voorgaande paragraaf geconstateerde witte vlekken in de onderliggende evaluatieonderzoeken voor de beleidsdoorlichting van de WTOS hebben gevolgen voor de mate waarin uitspraken over de doeltreffendheid en doelmatigheid mogelijk zijn.

Uitspraken over de *doelmatigheid* zijn in beperkte mate mogelijk. In de onderliggende evaluatieonderzoeken is wel een aantal enquêtevragen gesteld over de mate waarin aanpassingen in de hoogte en duur van de toelages invloed heeft op deelname aan het onderwijs. Onderzoek naar mogelijke beleidsalternatieven buiten de WTOS is niet uitgevoerd en ook onderzoek naar de uitvoeringskosten ontbreekt.

De beide beschikbare evaluatieonderzoeken hebben wel uitvoerig onderzoek gedaan naar de doeltreffendheid waarover wij een aantal conclusies kunnen trekken. Dit geldt niet voor de deeltijdstudenten en studenten in het niet-bekostigd vo en vavo 18+. Ook zorgen de geconstateerde witte vlekken en de kanttekeningen die geplaatst zijn bij de representativiteit van de onderzoeksresultaten ervoor dat er geen uitspraken over de doeltreffendheid voor de gehele beoogde doelgroep van de WTOS te trekken zijn. Hierbij gaat het met name om de 'witte vlek' die zorgt voor een gebrek aan zicht op niet-gebruikers van de WTOS die geen opleiding zijn gestart of de opleiding niet hebben afgerond, en de rol van financiële belemmeringen bij die keuze. De conclusies die wij in de hiernavolgende hoofdstukken trekken over de doeltreffendheid beperken



zich daarom tot de (oud-)gebruikers, niet-gebruikers die onderwijs volgden en bij de TLO ook potentiële gebruikers.

Om aanvullende informatie te krijgen die de genoemde 'witte vlekken' af zouden kunnen dekken, heeft het onderzoeksbureau de volgende acties uitgevoerd:

- Interview met een adviseur beleidsuitvoering bij DUO om navraag te doen over de bestaande beschikbare informatie rondom de WTOS, datagegevens die de onderliggende evaluatiestudies niet van DUO konden krijgen en verantwoording over de kosten voor de WTOS en in hoeverre verdere uitsplitsingen van deze kosten mogelijk zijn. Helaas heeft DUO ons niet kunnen voorzien van aanvullende documentatie of datagegevens;
- Contact opgenomen met directie PO en VO van het ministerie van OCW over andere maatregelen voor de TLO-doelgroep die hen een financiële tegemoetkoming kunnen bieden en in hoeverre dit invloed heeft gehad op het gebruik van de TLO. De directies hebben het onderzoeksteam op de hoogte gebracht van deze andere maatregelen maar konden geen uitspraken doen over de invloed hiervan op gebruik van de TLO;
- Het ministerie van OCW gevraagd naar eventuele internationale studies die inzicht zouden kunnen bieden in mogelijke vergelijkbare maatregelen die doelmatiger en/of doeltreffender zijn. Dergelijke concrete vergelijkende studies naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van vergelijkbare maatregelen waren niet voorhanden.



4. Doeltreffendheid en doelmatigheid WTOS voor vo 18+ en vavo 18+

Op basis van de evaluatie 'Waarborgt de WTOS de financiële toegankelijkheid van het onderwijs?'²⁵ geven we antwoord op de volgende onderzoeksvragen voor WTOS voor voltijd voortgezet (speciaal) onderwijs en volwassenenonderwijs (vo 18+ en vavo 18+). In het evaluatieonderzoek zijn vanwege een lage respons geen uitspraken over de deeltijdstudenten gedaan waardoor wij onderstaande onderzoeksvragen ook niet voor deze doelgroep kunnen beantwoorden. Als we het hebben over niet-gebruikers dan gaat het alleen over de groep die wel onderwijs volgden maar geen gebruik maakte van de WTOS (zie ook 1.2).

Onderzoeksvragen
13. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
14. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
15. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
16. Welke succesfactoren en/of knelpunten hebben invloed gehad op doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid (of een onderdeel daarvan)?
17. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

In hoofdstuk 5 komt de doeltreffendheid en doelmatigheid van de tegemoetkoming lerarenopleiding (TLO) aan de orde.

4.1 Doeltreffendheid

De doelstelling van de WTOS voor leerlingen in het voortgezet onderwijs is ervoor te zorgen dat zij de financiële mogelijkheid hebben om onderwijs te volgen. De tegemoetkoming is gedeeltelijk inkomensafhankelijk en de doelgroep is zo afgebakend dat leerlingen met een laag (ouder)inkomen de hoogste tegemoetkoming ontvangen.

De doeltreffendheid van de WTOS voor leerlingen in het voortgezet onderwijs beoordelen we op basis van een aantal indicatoren:

- Bekendheid van de WTOS
- Gebruik door de beoogde doelgroep
- Invloed van de WTOS op het keuzegedrag
- Mogelijke (on)gewenste neveneffecten
- Tevredenheid van gebruikers met de WTOS

Deze indicatoren worden in de volgende paragrafen besproken. Daarnaast kunnen de kwaliteit van de afbakening van de doelgroep (is dit de doelgroep waarbij de financiële toegankelijkheid van het onderwijs in het geding is of kan zijn?) en de hoogte van de tegemoetkoming in relatie tot de werkelijke kosten van invloed zijn op de doeltreffendheid. Deze afbakening is aan de orde gekomen in paragraaf 2.4.

²⁵ Berg, E van den, L Megens, A van den Meijden, P Koopman. Waarborgt de WTOS de financiële toegankelijkheid van het onderwijs? Onderzoek naar de werking van de Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdrage en Schoolkosten (WTOS) voor volwassen leerlingen in het voortgezet onderwijs. SEO, Amsterdam, 2017.



De effectiviteit van de regelingen kan verder worden beïnvloed door de kwaliteit van de uitvoering van de regelingen door DUO. Hier zijn echter geen gegevens over beschikbaar waardoor wij hierover geen uitspraken kunnen doen.

De WTOS sluit aan op andere regelingen, namelijk de kinderbijslag en kindgebonden budget en de studiefinanciering. Er is geen sprake van overlap met deze regelingen.

4.1.1 Bekendheid van de WTOS

Om effectief te kunnen zijn is het van belang dat de bekendheid en het gebruik van de regelingen onder de doelgroep hoog is. Het bereik van de WTOS onder leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs en volwassenenonderwijs is in de evaluatie in kaart gebracht op basis van databestanden van DUO en het CBS.

Hieruit is geconcludeerd dat minimaal 60% van de totale doelgroep die recht heeft op een tegemoetkoming uit de WTOS daar ook daadwerkelijk gebruik van maakt, en dat dus maximaal 40% van de doelgroep er geen gebruik van maakt. Een exact percentage kon niet worden berekend omdat de precieze geboortedata van leerlingen niet bekend waren. Hierdoor was niet duidelijk wanneer deze leerlingen 18 jaar zouden worden en dus vanaf welk kwartaal zij recht hadden op de tegemoetkoming.

Uit een enquête onder de doelgroepen is gebleken dat circa 70% van de niet-gebruikers nooit van de WTOS heeft gehoord en de regeling dus niet kent. De anderen kennen de regeling wel, maar maken er geen gebruik van omdat ze het niet nodig vinden of omdat ze er maar heel kort recht op hebben en het een heel gedoe vinden om het aan te vragen.

4.1.2 Gebruik door de beoogde doelgroep

Zoals in de vorige paragraaf al is benoemd, maakt minimaal 60% van de doelgroep gebruik van de tegemoetkoming uit de WTOS. Maximaal 40% van de doelgroep maakt geen gebruik van de regeling. Voor de beoordeling van de effectiviteit is het relevant om te weten of de meest groepen waarbij financiële knelpunten het makkelijkst kunnen optreden, de doelgroepen met de laagste inkomens, voldoende worden bereikt met de regelingen.

Uit de evaluatie blijkt dat er qua huishoudinkomen kleine verschillen zijn in het al dan niet aanvragen van een WTOS-bijdrage door de doelgroep in het vo en vso. De laagste inkomensgroep lijkt consequent iets vaker een WTOS-bijdrage aan te vragen dan de hoogste inkomensgroepen, maar de verschillen zijn erg klein. Bij vavo-deelnemers is er eenzelfde patroon, maar iets sterker dan in het v(s)o. Het lijkt erop, gebaseerd op het huishoudinkomen, dat degenen die een WTOS-toelage het meest nodig hebben iets vaker een aanvraag indienen.

4.1.3 Invloed van de WTOS op het keuzegedrag

Voor de effectiviteit is het verder relevant in hoeverre de schoolkosten (en de tegemoetkoming daarin) een rol spelen bij de keuze om een opleiding in het voortgezet onderwijs te volgen.

Invloed op keuze voor opleiding

Uit de evaluatie blijkt dat de schoolkosten geen prominente rol spelen bij de beslissing om wel of niet een opleiding in het voortgezet onderwijs te volgen. Desondanks worden de schoolkosten wel als een grote kostenpost ervaren, en blijkt er behoefte te bestaan aan een financiële tegemoetkoming. Die behoefte blijkt groter in het vavo dan in het v(s)o.



Bij ongeveer een kwart (22%) van alle respondenten speelden de schoolkosten een grote tot zeer grote rol in de beslissing om een opleiding in het voortgezet onderwijs te volgen. Bijna twee derde (61%) van alle respondenten geeft aan dat de schoolkosten geen of slechts een kleine rol hebben gespeeld. Dit sluit ook aan bij het gegeven dat 63% van de respondenten niet genoodzaakt is om te werken naast de opleiding om de schoolkosten te betalen.

Vavo leerlingen letten meer dan gemiddeld op de schoolkosten, voor 36% van hen geldt dat de schoolkosten een (zeer) grote rol hebben gespeeld. Voor v(s)o-respondenten is dat aandeel een stuk lager, namelijk 13%.

Als we dit relateren aan het aantal gebruikers van de WTOS in schooljaar 2014/2015, zien we dat het gaat om circa 1.700 leerlingen in het vavo en circa 7.200 leerlingen in het v(s)o waarbij schoolkosten een (zeer) grote rol hebben gespeeld bij de keuze om een opleiding in het voortgezet onderwijs te volgen.

Bij uitsplitsing naar opleidingsniveau blijkt dat respondenten uit het vmbo relatief het vaakst aangeven dat de schoolkosten een (zeer) grote rol hebben gespeeld bij de beslissing om een opleiding te volgen (41%). Bij vwo'ers is de rol relatief het kleinst (13%).

In de evaluatie zijn, om inzicht te krijgen in de effectiviteit, bovendien een aantal stellingen voorgelegd aan de doelgroep van de WTOS. Enkele belangrijke uitkomsten hiervan zijn:

- 52% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling: De schoolkosten zijn een grote uitgavenpost voor mij of mijn ouder(s)/verzorger(s). 26% is het hiermee (zeer) oneens;
- 32% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling: Zonder de WTOS zou ik elders aan geld moeten komen om mijn opleiding te kunnen betalen. 51% is het hiermee (zeer) oneens;
- 12% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling: Zonder de WTOS zou ik helemaal geen opleiding kunnen volgen. 72% is het hiermee (zeer) oneens;
- 42% van de respondenten is het (zeer) eens met de stelling: De WTOS is voor mij puur een financieel extraatje. 37% is het hiermee zeer oneens.

De antwoorden op deze stellingen wijzen erop dat de groep waarvoor de WTOS bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs groter is dan alleen de groep die zegt dat schoolkosten een grote tot zeer grote rol hebben gespeeld in de keuze voor de opleiding. Met financiële toegankelijkheid bedoelen we namelijk de mate waarin de WTOS voorkomt dat er financiële belemmeringen worden ervaren om deel te nemen aan het onderwijs en om uitval vanwege deze belemmeringen te voorkomen.

Ten slotte is direct aan de respondenten gevraagd of zij behoefte hebben aan een financiële tegemoetkoming voor het betalen van de schoolkosten. Uit de enquête blijkt dat voor net iets minder dan de helft (46%) van de respondenten die behoefte groot tot zeer groot is. Voor een kwart is de behoefte (zeer) klein. De behoefte aan een tegemoetkoming is groter onder vavo-leerlingen (67% behoefte (zeer) groot) dan onder v(s)o-leerlingen (33% behoefte (zeer) groot). Ook is de behoefte relatief groter onder vmbo- en havo-leerlingen dan onder pro/lwoo- en vwo-leerlingen.



4.1.4 Mogelijke (on)gewenste neveneffecten

Op basis van de evaluatie is geen informatie beschikbaar over (on)gewenste neveneffecten van de WTOS voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs en volwassenenonderwijs.

4.1.5 Tevredenheid gebruikers

In de evaluatie is niet ingegaan op de tevredenheid van gebruikers met de uitvoering van de regelingen door DUO. Wel zijn vragen gesteld over tevredenheid met de WTOS. Gebruikers en niet-gebruikers beoordelen de WTOS overwegend positief:

- 85% van alle respondenten vindt het (zeer) goed dat er een financiële regeling vanuit de Rijksoverheid bestaat voor het kunnen bekostigen van de schoolkosten in het v(s)o en vavo. De verschillen tussen doelgroepen zijn klein. Degenen die de regeling niet waarderen, geven aan dat ze vinden dat het geld of overbodig is (leerlingen wonen thuis en ouders betalen school) of omdat de regeling nooit genoeg geld oplevert om de volledige schoolkosten te dekken.
- 80% van de doelgroep vindt de voorwaarden om in aanmerking te komen voor de WTOS logisch tot zeer logisch.
- Twee derde van de WTOS-gebruikers is tevreden over de hoogte van de toelage, 14% vindt het te weinig en 21% vindt het te veel. Respondenten uit de vavo vinden de toelage vaker (zeer) laag (20%) dan respondenten uit het v(s)o (11%). Gekeken naar de verschillende onderwijsniveaus, valt op dat circa een derde van de respondenten uit pro, lwoo (37%) en vmbo (33%) de hoogte van de WTOS-toelage te laag vindt. Bij Havo en Vwo is dit respectievelijk 16% en 9%. Dit zou te maken kunnen hebben met verschillen in huishoudinkomen.

4.2 Doelmatigheid

Het is op basis van de bestaande bronnen niet mogelijk om uitspraken te doen over de doelmatigheid van de WTOS voor leerlingen in het voortgezet (speciaal) onderwijs en het volwassenenonderwijs. Het evaluatieonderzoek concludeert dat op basis van de evaluatie doelmatigheid niet kan worden aangetoond. Om enigszins een beeld te krijgen van de doelmatigheid gaan we hieronder in op enkele indicatoren voor doelmatigheid, namelijk: de kosten van de regeling per gebruiker, de uitvoeringskosten van DUO en de mate waarin het minder aantrekkelijk maken van de WTOS zou leiden tot minder onderwijsdeelname.

4.2.1 Kosten per gebruiker

De kosten van de regeling bedroegen in 2016 (exclusief uitvoeringskosten DUO) gemiddeld 1.960 euro per gebruiker voor de leerlingen in het voltijd voortgezet (speciaal) onderwijs en volwassenenonderwijs. Dit bedrag is sinds 2009 vrij stabiel geweest. De kosten per leerling in het deeltijd vo en vavo kunnen we niet berekenen, aangezien zij samen met de studenten aan lerarenopleidingen de doelgroep TS18+ vormen en het aantal gebruikers niet is uitgesplitst naar subgroep. De gemiddelde uitgaven per gebruiker zijn weergegeven in tabel 4.1.

Tabel 4.1 Ontwikkeling van de gemiddelde uitgaven per gebruiker voor de afzonderlijke doelgroepen (exclusief uitvoeringskosten) en voor de WTOS als geheel (inclusief uitvoeringskosten)

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TS 17-	301	688	547	579	594	593	3.583	0
TS 18+	933	1.081	1.025	987	1.004	884	1.007	885
VO 18+	1.885	1.939	1.868	1.852	1.846	1.855	1.916	1.960



Totaal	581	1.518	1.310	1.375	1.527	1.511	2.308	2.226
---------------	-----	-------	-------	-------	-------	-------	-------	-------

Bron: jaarverslag OCW 2013, jaarverslag OCW 2016

De totale gemiddelde kosten per gebruiker (over alle regelingen binnen de WTOS) zijn de afgelopen jaren vooral gestegen. Dit komt doordat de doelgroep kleiner is geworden door het vervallen van de TS 17- en de uitvoeringskosten van DUO ongeveer gelijk zijn gebleven. Hiermee is de doelmatigheid van de regeling lager geworden, aangezien de mate van doelbereik naar verwachting niet is veranderd.

4.2.2 Uitvoeringskosten DUO

De totale uitvoeringskosten van DUO waren in 2016 20% van de totale uitgaven binnen begrotingsartikel 12. Dit percentage is in de afgelopen jaren gestegen.

De werkelijke uitvoeringskosten van DUO per doelgroep zijn binnen het kader van deze beleidsdoorlichting niet te achterhalen, aangezien dit niet wordt gerapporteerd. De verdeling van middelen voor DUO over verschillende begrotingsartikelen is historisch gegroeid en niet direct te koppelen aan de uitvoering van afzonderlijke regelingen.

4.2.3 Aantrekkelijkheid van de WTOS en onderwijsdeelname

Om iets te kunnen zeggen over de doelmatigheid van de WTOS is in het evaluatieonderzoek in de enquête een aantal stellingen opgenomen die toetsen of de toegankelijkheid van het onderwijs afneemt als de WTOS minder aantrekkelijk zou worden. Aan WTOS-gebruikers is gevraagd of zij geen onderwijs meer zouden volgen als de hoogte van de WTOS-toelage lager zou worden, als de duur van het recht op WTOS verkort zou worden of als de WTOS-toelage afhankelijk zou worden gemaakt van studieresultaten. Op basis van de enquête-uitkomsten blijkt dat het minder aantrekkelijk maken van de WTOS voor een beperkte groep (maximaal 16%) zou kunnen leiden tot minder onderwijsdeelname ofwel uitval. Als we dit percentage relateren aan het aantal gebruikers in 2014/2015 (dit waren er circa 60.000), gaat het om een groep van circa 9.600 leerlingen. Volgens het evaluatierapport zijn dit vooral vavo-leerlingen en leerlingen uit het pro/lowo, maar de percentages per doelgroep zijn niet weergegeven. Dit impliceert dat voor de doelgroep voltijd v(s)o de hoogte van de tegemoetkoming in beperkte mate van invloed is op het afronden van de opleiding. Zoals in paragraaf 4.1.3 reeds is genoemd worden de schoolkosten wel als een grote kostenpost ervaren, en blijkt er behoefte te bestaan aan een financiële tegemoetkoming.

4.3 Succesfactoren, knelpunten en verbetermaatregelen

Aangezien de uitvoering van de regelingen door DUO niet is onderzocht, is het aanwijzen van succesfactoren en knelpunten moeilijk.

Ook het formuleren van verbetermaatregelen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren, is lastig vanwege de geconstateerde 'witte vlekken' in het evaluatieonderzoek (zie paragraaf 3.1). Op basis van de informatie uit het evaluatieonderzoek kunnen we wel een aantal terreinen benoemen waar nader onderzoek zinvol zou kunnen zijn.

Onderzoek om de bekendheid met de regelingen te verbeteren

Ondanks dat de uitvoering van de regelingen door DUO niet is onderzocht, kunnen we wel concluderen dat het interessant is om te onderzoeken in hoeverre de bekendheid met de regelingen beter zou kunnen. Hiervoor is onderzoek nodig naar de effectiviteit



van het functioneren van DUO en mogelijke verbeteringen in de uitvoering, en met name de informatievoorziening. Dit punt komt ook terug bij de TLO (paragraaf 5.2).

Onderzoek naar gebruik van de regeling onder meest kwetsbare doelgroepen

Het gebruik onder de doelgroep met het laagste inkomensniveau verschilt niet sterk van het gebruik bij hogere inkomensniveaus, terwijl verwacht mag worden dat de financiële toegankelijkheid van het onderwijs voor die eerste doelgroep sterker onder druk staat. Om de effectiviteit van de regeling te vergroten zou specifiek onderzoek naar bekendheid van de regelingen en redenen voor niet-gebruik onder die doelgroep zinvol zijn, zodat de bijvoorbeeld de communicatie richting deze doelgroep kan worden verbeterd.

4.4 Conclusies

Uit de evaluatie blijkt dat de schoolkosten geen prominente rol spelen bij de keuze om een opleiding in het voortgezet onderwijs te volgen. Desondanks worden de schoolkosten wel door ongeveer de helft van de doelgroep als een grote kostenpost ervaren, en blijkt er bij een ongeveer even grote groep behoefte te bestaan aan een financiële tegemoetkoming. Die behoefte blijkt groter in het vavo dan in het v(s)o.

Door het bereik van minimaal 60% van de doelgroep van de regeling, biedt de WTOS bovendien een vorm van inkomensondersteuning voor volwassenen in het voortgezet onderwijs, die geen aanspraak kunnen maken op kinderbijslag of studiefinanciering.

We kunnen concluderen dat de WTOS bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van het vo voor leerlingen van 18 jaar en ouder. Dit stellen wij omdat een deel van de doelgroep zonder WTOS daadwerkelijk financiële belemmeringen zou ervaren (32%) en een kleiner deel de opleiding niet zou kunnen volgen (12%). De mate waarin de regeling de deelname aan het onderwijs beïnvloedt, verschilt wel tussen de doelgroepen.

Wat betreft de doelmatigheid kunnen we concluderen dat de WTOS een relatief eenvoudige regeling is en wordt gebruikt door een aanzienlijk deel van de doelgroep die daar behoefte aan heeft. Het minder aantrekkelijk maken (lagere toelage, verkorte duur of een toelage o.b.v. studieprestaties) van de WTOS voor een beperkte doelgroep (maximaal 16%) kunnen leiden tot minder onderwijsdeelname. Daarnaast zou de bekendheid van de regeling verder verhoogd kunnen worden, om daarmee het bereik en de effectiviteit verder te verbeteren.

De kosten van de regeling bedroegen in 2016 (exclusief uitvoeringskosten DUO) gemiddeld 1.960 euro per gebruiker voor de leerlingen in het voltijd voortgezet (speciaal) onderwijs en volwassenenonderwijs. Dit bedrag is sinds 2009 vrij stabiel geweest. Voor deeltijd vo en vavo kan dit niet worden berekend op basis van de beschikbare documenten.

De totale uitvoeringskosten van DUO waren in 2016 20% van de totale uitgaven binnen begrotingsartikel 12. Dit percentage is in de afgelopen jaren gestegen, wat de doelmatigheid van de regeling vermindert.

De werkelijke uitvoeringskosten van DUO per doelgroep zijn binnen het kader van deze beleidsdoorlichting niet te achterhalen, aangezien dit niet wordt gerapporteerd.



De verdeling van middelen voor DUO over verschillende begrotingsartikelen is historisch gegroeid en niet direct te koppelen aan de uitvoering van afzonderlijke regelingen.



5. Doeltreffendheid en doelmatigheid TLO

In dit hoofdstuk geven we op basis van de 'Evaluatie Tegemoetkoming Lerarenopleiding'²⁶ antwoord op de volgende onderzoeksvragen voor de tegemoetkoming lerarenopleiding (TLO) van de WTOS:

Onderzoeksvragen
13. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd?
14. Hoe doeltreffend is het beleid geweest? Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?
15. Hoe doelmatig is het beleid geweest?
16. Welke succesfactoren en/of knelpunten hebben invloed gehad op doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid (of een onderdeel daarvan)?
17. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

In de hierna volgende paragrafen beantwoorden we de onderzoeksvragen die gaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de TLO. Als we het in dit hoofdstuk hebben over 'niet-gebruikers' dan gaat het alleen over de groep die wel onderwijs volgden maar geen gebruik maakte van de WTOS (zie ook 1.2).

5.1 Doeltreffendheid

De doelstelling van de regeling TLO is de instroom in de lerarenopleidingen (pabo, eerstegraads en tweedegraads) te vergroten door de financiële drempels te verminderen (zie ook 2.3). Om de doeltreffendheid van de TLO ofwel de mate waarin de regeling in de beleidsperiode 2009-2016 aan het doel van de TLO vast te stellen, analyseren we de onderzoeksresultaten van het evaluatieonderzoek naar de TLO op de volgende indicatoren:

- Bekendheid met de TLO
- Gebruik door de beoogde doelgroep
- Invloed van de TLO op het keuzegedrag
- Diplomasresultaat en arbeidsmarktrendement
- Invloed andere (leraren)regelingen
- Mogelijke (on)gewenste neveneffecten
- Tevredenheid TLO-gebruikers

Hierna bespreken we de onderzoeksresultaten per indicator.

5.1.1 Bekendheid met de TLO

De bekendheid van de TLO is getoetst onder zowel potentiële gebruikers²⁷ van lerarenopleidingen als niet-gebruikers²⁸. Hieruit blijkt dat niet-gebruikers (51%) de TLO vaker kennen dan potentiële gebruikers (22%). Dit terwijl de helft van de potentiële gebruikers aangeeft dat een gebrek aan financiële middelen een belemmering vormt om de lerarenopleiding te gaan volgen. De belangrijkste reden

²⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2014/04/22/eindrapport-evaluatie-tegemoetkoming-lerarenopleiding>

²⁷ Dit zijn vierdejaars studenten die een opleiding volgen waarvan de kans groot is dat zij een lerarenopleiding als vervolgopleiding gaan doen.

²⁸ Dit zijn (oud-)studenten van een lerarenopleiding die geen gebruik hebben gemaakt van de TLO en geen aanvraag hebben ingediend. Onduidelijk is in hoeverre deze groep wel of geen recht had op TLO, zie ook hoofdstuk 3 van dit rapport.



van niet-gebruikers om geen gebruik te maken van de TLO is onbekendheid met de regeling (48%). Het vergroten van de bekendheid met de TLO zou daarom mogelijk het doelbereik kunnen verbeteren.

5.1.2 Gebruik door de beoogde doelgroep

Het evaluatieonderzoek naar de TLO richtte zich op de periode 2007-2012 waarin in totaal 139.776 studenten ingeschreven stonden aan een lerarenopleiding. Hiervan maakte 18.752 (13%) gebruik van de TLO. De meeste TLO-gebruikers (46%) volgden een tweedegraads lerarenopleiding, daarna een pabo-opleiding (44%) en het minst vaak een eerstegraads lerarenopleiding (10%). Aangezien het totaal aantal ingeschreven studenten dat recht had op de TLO niet in het rapport is vermeld, kunnen we niets concluderen over het bereik van de beoogde doelgroep op het totaal of per type lerarenopleiding.

Wat we wel kunnen vaststellen, is dat de TLO grotendeels terecht komt bij diegene die zonder de TLO een financiële drempel zouden ervaren om de lerarenopleiding te kunnen volgen. In totaal gaf 58% van de gebruikers aan zonder TLO een financiële drempel te ervaren. Dit geldt nog sterker voor gebruikers na 2010 waarbij getoetst werd op het gezamenlijk inkomen ofwel de partnertoets. Het lijkt er daarom ook op dat de partnertoets ervoor heeft gezorgd dat de TLO vaker terecht komt bij degene die een financiële bijdrage nodig hebben. Dat de TLO grotendeels terecht komt bij de mensen die dit het hardst nodig hebben, wordt ook onderbouwd met het gegeven dat TLO-gebruikers (57%) vaker naast hun studie werken dan niet-gebruikers (37%) en meer uren werken dan niet-gebruikers.

5.1.3 Invloed van de TLO op het keuzegedrag

De TLO heeft bij de keuze om een lerarenopleiding te gaan volgen een kleine tot geen rol gespeeld bij de meeste TLO-gebruikers (57%). Ook bij een lagere (78%) of geen toelage (70%) had het merendeel alsnog deelgenomen aan de lerarenopleiding. Voor gebruikers na 2010 (d.w.z. degenen die te maken hadden met de partnertoets) heeft de TLO een grotere rol gespeeld.

De invloed van de TLO op het stimuleren van de keuze voor een lerarenopleiding is dus voor een beperkte groep effectief. In totaal had 20% van de gebruikers (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding gevolgd zonder de TLO. Een aantal gebruikers zou dat zelfs met een lagere toelage niet doen (12%). Ook hierbij geldt: gebruikers na invoering van de partnertoets zijn minder geneigd om de opleiding zonder TLO te gaan volgen.

Op basis van hierboven genoemde cijfers is de extra instroom die de TLO in de periode 2007-2012 heeft opgeleverd, berekend. Van de 18.752 TLO-gebruikers zouden er tussen de 2.250 tot 3.750 minder studenten zijn ingestroomd in de lerarenopleiding als de toelage lager was dan wel niet beschikbaar was geweest. Dit betekent per jaar een extra instroom van 600 studenten. Hiermee kunnen we concluderen dat de TLO bijdraagt aan het realiseren van de doelstelling om extra instroom in de lerarenopleidingen te behalen. Een streefwaarde voor extra instroom is niet vastgelegd.

Tot slot blijkt uit het evaluatieonderzoek dat zowel een hogere toelage als een langere duur van de toelage de studiekeuze van de meeste uitgevallen studenten die gebruik maakten van de TLO, niet had kunnen beïnvloeden. Slechts 16% zou in beide situaties niet gestopt zijn. Bij alleen een hogere toelage zou 11% getwijfeld hebben of gestopt zijn en 17% bij een langere duur van de toelage.



5.1.4 Studiesucces en arbeidsmarktrendement

Naast het bereiken van de juiste doelgroep en het realiseren van extra instroom in de lerarenopleidingen is het van belang dat gebruikers ook daadwerkelijk hun diploma halen en gaan werken in het onderwijs.

Op basis van het onderliggende evaluatieonderzoek kunnen we geen uitspraken doen over het slagingspercentage van TLO-gebruikers. Wel is er in het evaluatierapport een correlatie tussen het gebruik van de TLO en het behalen van een diploma vastgesteld op basis van een multivariaat regressiemodel. Echter is hiervoor geen verklaring gevonden en sluit dit niet uit dat er andere variabelen zijn die dit effect veroorzaken.

Na afstuderen blijkt 75% van de TLO-gebruikers in het onderwijs te werken, tegenover 69% van de niet-gebruikers.

5.1.5 De invloed van andere regelingen

Naast de TLO bestaan er voor de 'TLO-doelgroep' één of meerdere andere landelijke regelingen die hen een financiële tegemoetkoming kunnen bieden voor de studiekosten van een lerarenopleiding. De landelijke regelingen die in de periode 2009-2016 van deze beleidsdoorlichting bestonden, hebben we in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 5.1 Andere landelijke regelingen in 2009-2016

Naam	Doelgroep	Hoogte
Regeling tegemoetkoming studiekosten onderwijsmasteropleidingen²⁹	Pabo gediplomeerden (die na 31 december 2014 is behaald) en diegene die een bachelor- of (pre)masterdiploma of gepromoveerd zijn na 31 december 2014. Zij moeten ingeschreven staan voor één onderwijsmaster of voor een eenjarige of tweejarige voltijdse masteropleiding aan een lerarenopleiding die een eerstegraads bevoegdheid oplevert in een tekortvak.	€3.000 voor afgestudeerde pabo-studenten en voor studenten die een eerstegraads lerarenopleiding volgen voor de vakken Nederlands, Frans, Duits, Engels en Klassieke talen € 5.000 voor de vakken Informatica, Natuurkunde, Wiskunde en Scheikunde
Zij-instroomregeling³⁰	Het schoolbestuur vraagt dit aan voor de zij-instromer: (1) zonder onderwijsbevoegdheid, ook niet voor een ander vak; (2) of met een pabo-diploma en een baan in vo of mbo en daarvoor een bevoegdheid voor wil halen. De student mag nog geen onderwijsbevoegdheid hebben voor het vo of mbo.	€ 20.000,- per zij-instromer.
Lerarenbeurs³¹	Een leraar, die in de afgelopen 12 maanden gewerkt heeft bij een bevoegd gezag, een	Maximaal €7.000 (instellings)collegegeld, 10% van het collegegeldbedrag voor

²⁹ <https://www.duo.nl/particulier/leraar/tegemoetkoming-onderwijsmasters/tegemoetkoming-onderwijsmasters-aanvragen.jsp>

³⁰ <https://www.duo.nl/zakelijk/voortgezet-onderwijs/bekostiging-en-subsidies/subsidie-zij-instroom.jsp>

³¹ <https://duo.nl/particulier/leraar/de-lerarenbeurs/aanvragen-lerarenbeurs.jsp>



	onderwijsbevoegdheid heeft en die een bachelor-, master- of postinitiële masteropleiding wil gaan volgen.	studiemiddelen met een maximum van € 350, 10% van het collegegeldbedrag voor reiskosten met een maximum van € 350 en voor studieverlof een vast bedrag per uur en sector.
Belastingaftrek	Studenten die studiekosten of andere scholingskosten maken.	Alle bedragen boven de 500 euro zijn in principe fiscaal aftrekbaar. De precieze regels verschillen per situatie. Het maximale bedrag dat kan worden afgetrokken bedraagt €15.000. Het maximale voordeel dat daarmee behaald kan worden is €7.800.
Extra jaar prestatiebeurs voor leraren³²	Voor diegenen die een opleiding in het HO hebben afgerond en daarna een kopopleiding tweedegraads leraar of een eerstegraads lerarenopleiding gaat volgen.	Niet van toepassing omdat het een lening betreft.
Het onderwijstraineeship³³	Voor diegene die maximaal 5 jaar geleden een WO-masteropleiding (of max. 8 jaar voor gepromoveerden) haalde in een tekortvak, geen onderwijsbevoegdheid hebben en niet in het onderwijs werken.	Een volledig vergoede universitaire opleiding tot docent (eerstegraads lesbevoegdheid)
Eerst de Klas³⁴	Voor diegene die maximaal 2 jaar geleden een WO-masteropleiding haalden of gepromoveerd zijn met excellente cijfers, geen onderwijsbevoegdheid hebben en niet in het onderwijs werken.	Financiering via de zij-instroomregeling voor scholen.

Een aantal van bovengenoemde regelingen zijn niet de gehele periode 2009-2016 van deze beleidsdoorlichting van kracht geweest. Zo is het onderwijstraineeship in 2013 gestart en bestaat de regeling tegemoetkoming studiekosten onderwijsmasteropleiding sinds schooljaar 2015-2016. Daarnaast stellen de meeste regelingen voorwaarden aan de doelgroep waardoor niet de gehele doelgroep van de TLO op alle regelingen aanspraak kan maken. Een aantal regelingen mogen of kunnen niet tegelijkertijd met de TLO worden gebruikt en kunnen daardoor het gebruik van TLO verlagen. Het gaat om:

- Het onderwijstraineeship;
- Eerst de Klas;
- Lerarenbeurs;
- Extra jaar prestatiebeurs voor leraren;
- Zij-instroomregeling.

Uit de beleidsevaluaties naar de TLO blijkt dat de meerderheid van de niet-gebruikers (58%) en 'slechts' 30% van de gebruikers geen (andere) regeling kent. Het meest

³² <https://duo.nl/particulier/leraar/extra-studiefinanciering/extra-studiefinanciering-voor-leraren-in-spe.jsp>

³³ <http://www.onderwijstraineeship.nl/trainees/deelnemersprofiel>

³⁴ <http://www.eersteklas.nl/>



maken zowel niet-gebruikers (48%) als gebruikers (69%) gebruik van het fiscale voordeel om de studiekosten van de belasting af te trekken. Aangezien deze regeling in combinatie met de TLO kan worden gebruikt, is het in die zin geen 'concurrentie' voor de regeling. Daarna is de zij-instroomregeling met 6% het vaakst gebruikt door gebruikers van de TLO, terwijl dat eigenlijk niet zou kunnen. Andere regelingen zijn veel minder vaak genoemd.

Op basis van deze uitkomsten kunnen we enkel constateren dat het *mogelijk* is dat het gebruik van het fiscale voordeel om de studiekosten van de belasting af te trekken in combinatie met gebruik van de TLO, invloed heeft gehad op de effectiviteit van de TLO. Maar het is ook mogelijk dat het geen enkele invloed heeft gehad.

5.1.6 Mogelijke (on)gewenste neveneffecten

Een positief neveneffect van de TLO is dat gebruikers (75%) iets vaker dan niet-gebruikers (69%) na afstuderen in het onderwijs werken.

5.1.7 Tevredenheid TLO-gebruikers

In het evaluatieonderzoek naar de TLO is de tevredenheid met de uitvoering door DUO niet onderzocht. Wel zijn vragen gesteld over de tevredenheid met de TLO. Bijna alle gebruikers (93%) zijn het (helemaal) eens met de stelling dat het goed is dat er een regeling zoals de TLO bestaat voor studenten zonder studiefinanciering. Ook geeft de meerderheid (73%) een (ruim) voldoende voor de hoogte van de toelage. Over de periode waarin de toelage wordt gegeven, zijn gebruikers minder positief: ruim 40% van de gebruikers vindt de periode (ruim) onvoldoende. Verder is een meerderheid van de gebruikers, niet-gebruikers en potentieel gebruikers het (helemaal) eens met de inkomensafhankelijkheid van de regeling. Over de invoering van de partnertoets lopen de meningen meer uiteen: zo'n 40% van de niet-gebruikers en potentieel gebruikers is het er niet mee eens tegenover de helft van de gebruikers.

Alles bij elkaar genomen, is ruim 60% van de gebruikers tevreden over de TLO en is 30% zelfs zeer tevreden. Wel hebben gebruikers een aantal aanpassingen voor de TLO aangedragen, namelijk:

- Een hogere toelage (21%);
- De periode waarin gebruikers een toelage ontvangen moet langer worden (20%);
- De bekendheid van de regeling zou vergroot moeten worden (19%).

5.2 Doelmatigheid

De doelmatigheid van de TLO ten aanzien van de periode die wordt doorgelicht is, zoals in hoofdstuk 3 werd geconstateerd, nog niet onderzocht. Dit betekent dat we onderzoeksvraag 15 niet in deze beleidsdoorlichting kunnen beantwoorden. Om enigszins zicht te krijgen op wat er wel en niet bekend is over de doelmatigheid gaan we hieronder in op enkele indicatoren voor doelmatigheid: de kosten van de regeling per gebruiker, uitvoeringskosten van DUO en de mate waarin het (minder) aantrekkelijk(er) maken van de TLO zou leiden tot meer of minder instroom in de lerarenopleidingen.

5.2.1 Kosten per gebruiker

De kosten van de TLO regeling per gebruiker zijn niet volledig af te leiden uit de jaarverslagen van OCW. In de jaarverslagen en begrotingen van OCW is de TLO-doelgroep namelijk samengevoegd met deeltijd vo en vavo 18+ onder de noemer 'TS



18+'. De gemiddelde kosten (exclusief uitvoeringskosten DUO) van deze doelgroep samen was in 2016 gemiddeld 885 euro per gebruiker (zie ook tabel 5.1)

Tabel 5.2 Ontwikkelingen van de gemiddelde uitgaven (exclusief uitvoeringskosten DUO) per gebruiker voor de doelgroep 18+ van de WTOS

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
TS 18+	933	1.081	1.025	987	1.004	884	1.007	885

5.2.2 Uitvoeringskosten DUO

De totale uitvoeringskosten van DUO waren in 2016 20% van de totale uitgaven binnen begrotingsartikel 12. Dit percentage is in de afgelopen jaren gestegen.

De werkelijke uitvoeringskosten van DUO per doelgroep zijn binnen het kader van deze beleidsdoorlichting niet te achterhalen, aangezien dit niet wordt gerapporteerd. De verdeling van middelen voor DUO over verschillende begrotingsartikelen is historisch gegroeid en niet direct te koppelen aan de uitvoering van afzonderlijke regelingen.

5.2.3 Aantrekkelijkheid van de TLO en extra instroom lerarenopleidingen

Zoals ook al in paragraaf 5.1.3 is beschreven, zouden de meeste TLO-gebruikers zowel bij een lagere (78%) als geen toelage (70%) alsnog aan de lerarenopleiding hebben deelgenomen. De invloed van de TLO op het stimuleren van de keuze voor een lerarenopleiding is dus voor een beperkte groep effectief. In totaal had 20% van de gebruikers (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding gevolgd zonder de TLO. Een aantal gebruikers zou dat zelfs met een lagere toelage niet doen (12%). Op basis van deze cijfers is de extra instroom die de TLO in de periode 2007-2012 heeft opgeleverd, berekend. Van de 18.752 TLO-gebruikers zouden er tussen de 2.250 tot 3.750 minder studenten zijn ingestroomd in de lerarenopleiding als de toelage lager was dan wel niet beschikbaar was geweest. Dit betekent per jaar een extra instroom van 600 studenten.

Gebruikers na 2010 en dus na invoering van de partnertoets, zijn minder geneigd de opleiding te gaan volgen als zij geen TLO krijgen dan gebruikers voor 2010. Door de partnertoets lijkt het erop dat de TLO vaker terecht komt bij degenen voor wie de studiekosten een serieuze drempel vormen. Verder heeft de groep die zonder TLO geen lerarenopleiding zou volgen vaker een inkomen dat lager is dan 25.000 euro per jaar. Hierbij gaat het wel om het inkomen van de TLO-gebruiker en niet om het gezamenlijk inkomen, waar met de partnertoets naar gekeken wordt.

Aan studenten die voortijdig met de lerarenopleiding gestopt zijn, is gevraagd in hoeverre een hogere toelage of een langere duur van de toelage dit had kunnen voorkomen. In beide gevallen zou een ruime meerderheid alsnog gestopt zijn met de opleiding. 16% zou in beide gevallen niet gestopt zijn, wat neerkomt op circa 3.000 deelnemers in de periode 2007-2012. Alleen verlenging van de duur zou iets meer (17%) uitval hebben voorkomen dan een hogere toelage (11%).

5.3 Succesfactoren, knelpunten en verbetermaatregelen

Aangezien de uitvoering van de TLO-regeling door DUO niet is onderzocht, is het aanwijzen van succesfactoren en knelpunten niet mogelijk.



Ook het formuleren van verbetermaatregelen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren, is lastig vanwege de geconstateerde 'witte vlekken' ten aanzien van het evaluatieonderzoek (zie 3.1). Wel kunnen we op basis van de onderzoeksresultaten een aantal suggesties doen voor onderzoeksmogelijkheden waarmee verbetermaatregelen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid inzichtelijk worden, namelijk:

Onderzoek om de bekendheid met de TLO-regeling te verbeteren

Ondanks dat de uitvoering van de TLO door DUO niet is onderzocht, kunnen we wel concluderen dat het interessant is om te onderzoeken in hoeverre de bekendheid met de TLO-regeling beter zou kunnen. Hiervoor is onderzoek nodig naar de effectiviteit van het functioneren van DUO en mogelijke verbeteringen in de uitvoering (m.n. informatievoorziening) ten aanzien van de TLO-regeling.

Onderzoek: De TLO beperken tot de beïnvloedbare doelgroep

Het evaluatieonderzoek naar de TLO wijst uit dat de TLO slechts voor een beperkte groep effectief is namelijk de 20% die zonder TLO (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding was gaan volgen. Een aanvullend onderzoek naar de achtergrondkenmerken (met name hoogte gezamenlijk inkomen) van deze doelgroep, kan aanknopingspunten bieden om de doelgroep voor de TLO te beperken en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten.

Inventariseren van andere (leraren)regelingen voor dezelfde doelgroep

Het overzicht van andere landelijke (leraren)regelingen in subparagraaf 5.1.5 maakt duidelijk dat er in de periode 2009-2016 voor in ieder geval een deel van de TLO-doelgroep één of meerdere andere regelingen zijn waar zij aanspraak op konden maken. Inmiddels is er ook een regeling genaamd 'subsidies korte opleidingen vmbo-leraren 2017' en staat de invoering van het 'levenlanglerenkrediet' voor september 2017 ingepland. Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van de TLO vast te kunnen stellen, zou onderzoek naar het bereik en de invloed van al deze regelingen ten opzichte van elkaar van belang zijn. Hierdoor ontstaat niet alleen inzicht in het bereik van de TLO-doelgroep door andere regelingen maar ook welke regelingen en waarom wel of niet effectief zijn voor (specifieke) groepen.

5.4 Conclusies

De TLO komt grotendeels terecht bij diegene die zonder de TLO een financiële drempel zouden ervaren om de lerarenopleiding te kunnen volgen. Tegelijkertijd heeft de TLO maar voor een beperkte groep invloed gehad op de beslissing wel of niet een lerarenopleiding te gaan volgen. Voor slechts 20% van de gebruikers is de TLO effectief omdat voor hen geldt dat zij zonder de TLO geen lerarenopleiding hadden gevolgd. Dit geldt sterker voor gebruikers die na invoering van de partnertoets een lerarenopleiding zijn gaan volgen. Ook zijn het vaker TLO-gebruikers met een inkomen dat lager is dan 25.000 euro per jaar die zonder TLO geen lerarenopleiding hadden gevolgd.

Op basis van de 20% gebruikers die zonder de TLO niet waren gestart met een lerarenopleiding heeft dit in de periode 2007-2016 een extra instroom tussen de 2.250 tot 3.750 opgeleverd. Gezien de relatief lage bekendheid met de TLO onder potentiële studenten is hierin verbetering mogelijk. Ook van de niet-gebruikers geeft bijna de helft aan vanwege onbekendheid de TLO niet te gebruiken.



Verder blijkt dat er een correlatie is tussen de TLO en het behalen van een diploma. Echter is hiervoor geen verklaring gevonden en sluit dit niet uit dat er andere variabelen zijn die dit effect veroorzaken. Daarnaast hebben TLO gebruikers na hun afstuderen iets vaker dan niet-gebruikers een baan in het onderwijs.

Naast de TLO zijn er voor dezelfde doelgroep één of meerdere andere landelijke (leraren)regelingen waar zij (soms in combinatie) aanspraak op kunnen maken. Op basis van de onderzoeksresultaten kunnen we alleen vast stellen dat het fiscale voordeel om de studiekosten van de belasting af te trekken het vaakst in combinatie met de TLO is gebruikt én dat het daardoor invloed *kan hebben* gehad op de effectiviteit van de TLO. Dit houdt ook in dat het kan zijn, dat het helemaal geen effect heeft gehad.

Tot slot zijn de meeste voormalige en huidige gebruikers tevreden over de TLO. Zij zijn positief over de hoogte van de toelage maar minder over de periode waarin de toelage wordt gegeven.



6. Mogelijke 20%-besparingsvarianten

In dit hoofdstuk geven we antwoord op de volgende onderzoeksvraag:

Onderzoeksvraag

18. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het beleidsartikel), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

De grondslag voor de besparingsvarianten zijn de bedragen in de OCW-begroting 2017. Met de besparingsvarianten moet een besparing worden gerealiseerd van 20% op de geraamde begroting voor 2021 (€85 miljoen). Het gaat dus om een beoogde besparing van circa €17 miljoen.

De besparingsopties zijn uitgewerkt op basis van de resultaten van de beleidsdoorlichting op het vlak van doeltreffendheid en doelmatigheid en zijn in een werksessie besproken met betrokkenen van het ministerie van OCW en DUO. Daarmee is inzicht verkregen in welke opties voor besparing mogelijk zouden kunnen zijn, gezien de doelstellingen van de wet en welke besparing naar verwachting gerealiseerd kan worden.

Een belangrijke kanttekening bij het presenteren van de besparingsopties is dat niet bekend is hoe de uitvoeringskosten van DUO die in de begroting zijn toebedeeld aan artikel 12 daadwerkelijk worden ingezet voor de uitvoering van deze regelingen én hoe de uitvoeringskosten zich verhouden tot de verschillende doelgroepen binnen de WTOS. De uitvoeringskosten zijn daarom in de berekeningen buiten beschouwing gelaten. Een besparing op uitvoeringskosten zou vooral gerealiseerd kunnen worden door regelingen te laten vervallen. Andere denkbare varianten leiden tot gelijkblijvende of mogelijk zelfs hogere uitvoeringskosten.

Het geheel afschaffen van tegemoetkomingen zou in strijd kunnen komen met een aantal mensenrechtelijke bepalingen, omdat de WTOS de toegankelijkheid van het onderwijs als doel heeft. Daarom is vooral gekeken naar mogelijkheden om regelingen te beperken of aan te sluiten bij andere regelingen.

In dit hoofdstuk worden de financiële gevolgen van de maatregelen afgerond op miljoenen euro's.

6.1 Besparingsvarianten

Ten eerste hebben minderjarige mbo'ers vanaf 2015 geen recht meer op een tegemoetkoming vanuit de WTOS en in plaats daarvan is het kindgebonden budget voor ouders met een kind van 16 of 17 jaar verhoogd. Dit heeft geleid tot een neerwaartse bijstelling van de WTOS-uitgaven met €20 miljoen.

Aanvullend op deze besparing die reeds is gerealiseerd, beschrijven we twee besparingsvarianten waarmee elk een besparing van 20% op het begrotingsartikel zou kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige begroting:

- Besparingsvariant 1: De basistoelage inkomensafhankelijk maken
- Besparingsvariant 2: Combinatie van gelijkstellen basistoelage aan kinderbijslag of basisbeurs mbo, afschaffen uitwonende toelage en afschaffen TLO



Besparingsvariant 1: De basistoelage inkomensafhankelijk maken

Een groot deel van de uitgaven binnen artikel 12 van de OCW-begroting, namelijk circa €64 miljoen bestaat uit inkomensoverdracht aan voltijdstudenten in v(s)o en vavo. De uitgaven aan de basistoelage vormen daarbinnen de grootste kosten, namelijk circa €55 miljoen. Het recht op de basistoelage is inkomensafhankelijk.

De basistoelage binnen vo18+ zou inkomensafhankelijk gemaakt kunnen worden waarmee een gekozen bedrag kan worden bespaard. Argument voor deze wijze van besparen kan zijn dat de tegemoetkoming waarschijnlijk het minst effectief is voor de toegankelijkheid van het onderwijs bij de hoogste inkomensgroepen.

Wanneer ervoor gekozen wordt om hiermee 20% op het WTOS-artikel te besparen, moeten de parameters zo worden gekozen dat er €17 miljoen minder wordt uitgegeven. De uitgaven aan de basistoelage bedragen circa €55 miljoen en die zouden met deze maatregel nog op circa €38 miljoen uit moeten komen. Degenen met ouders met hogere inkomens zullen dan geen recht meer hebben op de toelage. De precieze vormgeving kan op meerdere manieren en vergt nadere uitwerking. Er zullen dan keuzes moeten worden gemaakt over de maximale hoogte van de toelage, vanaf welk inkomen de toelage wordt afgebouwd en hoe snel deze wordt afgebouwd.

Deze variant kan nog worden verbreed door het onderscheid binnen vo18+ in bijdragen in schoolkosten, bijdragen in lesgeld en de basistoelage weg te nemen en er één inkomensafhankelijke regeling van te maken waarbij de totale uitgaven met bijvoorbeeld € 17 miljoen worden verlaagd.

Naar verwachting heeft deze besparingsvariant weinig gevolgen voor de uitvoeringskosten door DUO.

Voor de doelgroep is het gevolg dat een kleinere groep in aanmerking zal komen voor de basistoelage en een deel van de doelgroep een minder hoge tegemoetkoming zal krijgen. Dit kan van invloed zijn op de mate waarin de kosten een belemmering vormen voor het volgen van een opleiding. Als een deel van de doelgroep geen recht meer zal hebben op de basistoelage, is er voor die 18+ leerlingen in het voortgezet onderwijs geen vorm van inkomensondersteuning ter overbrugging tussen kinderbijslag en een eventueel recht op studiefinanciering. Deze doelgroep heeft ook geen recht op de aanvullende tegemoetkoming voor studiekosten en lesgeld, aangezien die al inkomensafhankelijk is.

Besparingsvariant 2: Een combinatie van gelijkstellen van de basistoelage aan kinderbijslag of basisbeurs mbo, afschaffen uitwonende toelage en afschaffen TLO

Deze besparingsvariant bestaat uit een combinatie van drie maatregelen die samen tot de voor deze besparingsvariant gewenste besparing van circa €17 miljoen euro kunnen leiden. Het gaat om de volgende maatregelen:

- A. Het verlagen van de basistoelage thuiswonend voor vo18+ door deze gelijk te stellen aan de basisbeurs voor mbo'ers.
- B. Het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonend aan de basistoelage voor thuiswonend.



C. Het afschaffen van de tegemoetkoming lerarenopleiding.

De toelichting op deze maatregelen volgt hieronder.

A. Het verlagen van de basistoelage thuiswonend voor vo18+

De hoogte van de basistoelage thuiswonend voor vo18+ zou gelijk gesteld kunnen worden aan de kinderbijslag of aan de basisbeurs voor mbo-studenten (in het kader van studiefinanciering). In het verleden, bij invoering van de basistoelage, is de hoogte gelijk gesteld aan de hoogte van de kinderbijslag. In de loop der jaren hebben deze zich los van elkaar ontwikkeld, waardoor de basistoelage nu hoger is dan de kinderbijslag.

Een argument om de hoogte van de basistoelage aan te passen is dat de ouders van leerlingen in het vo tot hun achttiende verjaardag kinderbijslag krijgen ter tegemoetkoming in het levensonderhoud en de kosten voor het levensonderhoud bij het bereiken van de leeftijd van 18 jaar niet ineens sterk zullen veranderen. Uitzondering hierop is de zorgverzekering die jongeren vanaf 18 jaar zelf moeten afsluiten, en het bijbehorende eigen risico. Tot 18 jaar zijn kinderen gratis meeverzekerd met de ouders en geldt het eigen risico niet. Jongeren vanaf 18 jaar kunnen wel zorgtoeslag aanvragen, waarmee een deel van de kosten voor de zorgverzekering wordt vergoed. Het inkomen van de ouders is niet van invloed op de hoogte van de zorgtoeslag, alleen het inkomen van de jongere zelf en de eventuele partner.

De basistoelage thuiswonend voor vo18+ is voor schooljaar 2016/2017 per maand €113,30. Het kwartaalbedrag *kinderbijslag* voor ouders met een kind in de leeftijd van 12 t/m 17 jaar is €283,40 (per 1 januari 2017) wat neerkomt op €94,47 per maand. Wanneer de basistoelage van de WTOS op gelijke hoogte wordt gesteld met het bedrag aan kinderbijslag, levert dat een besparing op van circa €8 miljoen per jaar. De jaarlijkse uitgaven binnen vo18+ aan de basistoelage voor thuiswonenden is namelijk iets minder dan €50 miljoen en het maandbedrag in de kinderbijslag is ruim 16% lager wat neerkomt op €8 miljoen lagere uitgaven. Met deze maatregel wordt de gewenste besparing van €17 miljoen - ook in combinatie met onderdeel B en C van deze besparingsvariant - echter niet gehaald.

Het is ook mogelijk de basistoelage gelijk te stellen aan het maandbedrag van de *basisbeurs voor mbo'ers*. Dit bedrag is €82,30 per maand (per 1 januari 2017)³⁵ en is daarmee ruim 27% lager dan de toelage in de WTOS. De uitgaven voor de WTOS zouden daarmee met circa €14 miljoen dalen.

Consequentie van de hiervoor genoemde aanpassing is dat de extra kosten voor de zorgverzekering vanaf 18 jaar niet worden gecompenseerd ten opzichte van de hoogte van de kinderbijslag tot 18 jaar. Daarmee is de tegemoetkoming voor overig levensonderhoud lager voor leerlingen in het voortgezet onderwijs vanaf 18 jaar. Tegelijkertijd geldt ook voor leerlingen in het mbo vanaf 18 jaar dat zij een zorgverzekering moeten afsluiten, en de basisbeurs is voor die doelgroep lager dan de kinderbijslag.

³⁵ Bron: website DUO



B. Het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonend aan de basistoelage voor thuiswonend.

Ter discussie gesteld kan worden in hoeverre het noodzakelijk is om een hogere basistoelage beschikbaar te stellen voor uitwonende leerlingen in het voortgezet onderwijs. Dit er vanuit gaande dat het voortgezet onderwijs doorgaans in de nabijheid van de ouderlijke woonplaats gevolgd wordt of kan worden. Het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonend aan de basistoelage voor thuiswonend zou een aanvullende besparing opleveren.

De basistoelage uitwonend voor vo18+ is voor schooljaar 2016/2017 per maand €262,58. Dit bedrag zou gelijk gesteld kunnen worden met het bedrag van de thuiswonende toelage. De grondslag van de uitwonende toelage is circa €5 miljoen³⁶ waardoor er circa €3 miljoen bespaard kan worden wanneer deze toelage gelijk wordt gesteld met de thuiswonende toelage. De besparing is nog iets hoger als de toelage gelijk wordt gesteld aan het kinderbijslagbedrag of het basisbeursbedrag voor thuiswonenden in het mbo. Afgerond op miljoenen euro's blijven de besparingen bij deze combinaties echter op €3 miljoen.

Belangrijk gevolg van deze maatregel is dat er geen inkomensondersteuning meer beschikbaar is voor de kosten van woonruimte voor uitwonende leerlingen in het voortgezet onderwijs. Mogelijk raakt dit specifieke groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs in sterke mate. Over de kenmerken van deze doelgroep zijn echter geen gegevens beschikbaar uit de evaluatiestudies.

C. Het afschaffen van de tegemoetkoming lerarenopleiding.

Overwogen zou kunnen worden de tegemoetkoming lerarenopleiding geheel af te schaffen. Reden daarvoor kan zijn dat er deels overlappende andere stimuleringsmaatregelen zijn voor het tegengaan van het lerarentekort. Ook wordt in 2017 het Leven lang leren krediet ingevoerd. Hier kunnen ook studenten van lerarenopleidingen gebruik van maken. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre deze nieuwe regeling een vervanging kan zijn voor de TLO, welke invloed dit heeft op deelname aan de lerarenopleiding en of er groepen zijn die bij het vervallen van de TLO geen financiële ondersteuning meer krijgen bij het volgen van een lerarenopleiding.

Het volledig afschaffen van de TLO levert circa €3 miljoen euro op. Dit is het bedrag dat in de WTOS aan deze regeling wordt uitgegeven aan inkomensoverdracht.

Bij het beëindigen van de TLO zal mogelijk het gebruik van het leven lang leren krediet toenemen. Aangezien dit een lening betreft, zijn de kosten hiervan echter op de langere termijn aanmerkelijk lager.

³⁶ De totale begroting voor de basistoelage is circa €55 miljoen, waarvan €50 miljoen voor thuiswonende leerlingen en €5 miljoen voor uitwonende leerlingen.



De drie maatregelen gezamenlijk leveren een potentiële besparing op van:

Maatregel	Verwachte besparing
A. Het verlagen van de basistoelage thuiswonend voor VO18+ door deze gelijk te stellen aan de basisbeurs voor mbo'ers (studiefinanciering)	14 miljoen
B. Het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonend aan de basistoelage voor thuiswonend	3 miljoen
C. Het afschaffen van de tegemoetkoming lerarenopleiding	3 miljoen

De totale besparing komt hiermee op €20 miljoen. Daarbij kan worden verwacht dat het beëindigen van de tegemoetkoming lerarenopleiding (maatregel C) een besparing op de uitvoeringskosten tot gevolg zal hebben, die niet in deze berekening is meegenomen, omdat de uitvoeringskosten per regeling niet bekend zijn.

6.2 Budgettaire reeks

In tabel 6.1 geven we de budgettaire reeks weer voor de beschreven besparingsvarianten. Uitgangspunt is het behalen van een besparing van 20% op de uitgaven in 2021.

De ontvangsten zijn niet in deze tabel meegenomen. Als we de besparingsvarianten zouden berekenen op basis van de som van uitgaven en ontvangsten, zou de grondslag in 2021 €81,9 miljoen zijn en de te realiseren besparing €16,4 miljoen. Tegelijkertijd zou er echter dan rekening mee gehouden moeten worden dat een besparing op de uitgaven (op termijn) ook leidt tot een verlaging van de inkomsten. Uiteindelijk zou dat naar schatting gaan om zo'n 20% van de inkomsten, oftewel 579.000 euro (als wordt gerekend met de raming voor 2021). Dat komt overeen met het bedrag dat nu extra wordt bespaard door alleen te rekenen vanuit de uitgaven. Op de inkomsten kan geen directe invloed worden uitgeoefend, omdat het gaat om de terugbetaling van teveel betaalde tegemoetkoming.



Tabel 6.1 Budgettaire reeks besparingsvarianten WTOS

	t-1	t	t+1	t+2	t+3	t+4
Uitgaven	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Grondslag uitgaven	88.891	89.241	88.610	88.210	86.464	84.776
20% besparing (minder uitgaven)	-17.778	-17.848	-17.722	-17.642	-17.293	-16.955
Besparingsvariant 1						
Inkomensafhankelijk maken basistoelage		0	0	-2.646	-12.970	-16.955
Percentage besparing per jaar		0%	0%	-3%	-15%	-20%
Besparingsvariant 2						
A. Verlagen basistoelage tot hoogte basisbeurs MBO		0	0	-2.000	-10.000	-13.000
B. Basistoelage uitwonend gelijkstellen aan thuiswonend		0	0	0 ³⁷	-2.000	-3.000
C. Afschaffen TLO		0	0	-1.000	-2.000	-3.000
Totaal maatregelen		0	0	-3.000	-14.000	-19.000
Percentage besparing per jaar		0%	0%	-3%	-16%	-22%

De uitgangspunten bij deze budgettaire reeks zijn:

- De nieuwe wetgeving treedt in werking per cursusjaar 2019/2020. In het jaar 2019 kan daardoor nog gedurende circa 4 maanden bespaard worden op de uitgaven.
- Een groot deel van de uitgaven voor de WTOS wordt betaald aan leerlingen in die in het laatste jaar voortgezet onderwijs 18 jaar worden. In 2019 zal vanaf september het nieuwe aantal nog klein zijn omdat het cursusjaar net is begonnen en de leerlingen dus nog relatief jong zijn.
- Vanwege bovengenoemde punten is de besparing in 2019 nog beperkt, maar neemt de besparing in 2020 sterk toe. Omdat er ook leerlingen zijn die langer dan een jaar gebruik maken van de WTOS, zal in 2020 nog niet de totale gewenste besparing gehaald worden.
- Bij de TLO ontvangen studenten een jaarlijkse tegemoetkoming. Daardoor kan bij de maatregel 'afschaffen TLO' in 2019 al een groter aandeel bespaard worden dan bij de WTOS voor v(s)o en vavo.

De verwachte besparingen bij besparingsvariant 2 zijn afgerond op miljoenen euro's, aangezien gegevens om een exacte berekening te kunnen maken ontbreken. Bij besparingsvariant 1 is uitgegaan van een vergelijkbare ontwikkeling van de besparing.

³⁷ Het betreft een verwachte besparing van minder dan €0,5 miljoen. Door afronding op miljoenen euro's staat hier een besparing van 0.



7. Conclusies en verbeterparagraaf

In dit hoofdstuk brengen we allereerst alle onderzoeksresultaten uit de vorige hoofdstukken samen om antwoord te geven op de onderzoeksvragen (zie paragraaf 1.4). In de laatste paragraaf gaan we in op de (on)mogelijkheden om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid in de toekomst te evalueren. Met deze laatste paragraaf geven we antwoord op een onderdeel van onderzoeksvraag 11.

7.1 Reconstructie van de beleidstheorie

1. Wat was de aanleiding c.q. het beleidsprobleem voor het beleid? Is deze aanleiding nog actueel?

De aanleiding van alle doelgroepen die vallen onder de WTOS is het garanderen van de (financiële) toegankelijkheid van het onderwijs. Deze aanleiding is nog steeds relevant aangezien er (nog steeds) studenten zijn die financiële belemmeringen kunnen ervaren bij het volgen van onderwijs.

Het onderdeel 'Tegemoetkoming lerarenopleiding' van de WTOS was bij invoering in 1996 ingesteld om de instroom in tekortvakken te bevorderen. Dit onderscheid in wel of geen tekortvak is vanwege de toenmalige algehele krapte op de arbeidsmarkt geschrapt. Anno 2017 zijn er nog steeds lerarentekorten, alhoewel er wel verschillen zijn naar regio voor het po en verschillen tussen vakken voor het vo.

2. Wat is de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid? En welke andere partijen zijn betrokken en wat is hun rol (geweest)?

De rijksoverheid ofwel het ministerie van OCW is direct verantwoordelijk voor de toegankelijkheid van het onderwijs. Daarnaast is de uitvoering van de WTOS bij de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) belegd. Voor de informatievoorziening richting de doelgroep betreft DUO voor het volwassenonderwijs en de lerarenopleidingen de onderwijsinstellingen. Tot slot attenderen het SVB en de Belastingdienst de ouders van leerlingen in het vo en vavo die de leeftijd van 18 bereiken op het bestaan van de regeling voor tegemoetkoming in de onderwijsbijdrage en schoolkosten.

3. Welke doelstellingen en subdoelstellingen (per onderdeel van het artikel) zijn geformuleerd?

De algehele doelstelling is als volgt geformuleerd: 'De tegemoetkoming onderwijsbijdrage en schoolkosten zorgt ervoor dat leerlingen vanaf 18 jaar in het voorgezet onderwijs (vo) en studenten aan een lerarenopleiding de financiële mogelijkheid hebben om onderwijs te volgen'.

Het begrip 'financiële toegankelijkheid' is in overleg met het ministerie van OCW geoperationaliseerd als het *niet* ervaren van financiële belemmeringen bij het deelnemen aan onderwijs én geen voortijdige uitstroom als gevolg van financiële belemmeringen. Dit betekent dat de effectiviteit van de regeling samenhangt met de mate waarin de tegemoetkoming financiële belemmeringen wegneemt of vermindert, en daarmee de toegankelijkheid van het onderwijs bevordert.

In aanvulling op bovenstaande is deze doelstelling voor de doelgroep van de TLO gespecificeerd naar het doel de instroom in de lerarenopleidingen (pabo, tweedegraads en eerstegraads) te vergroten door financiële drempels te verminderen.



4. Welke instrumenten zijn ingezet en waarom?

In de WTOS zijn de tegemoetkomingen of toelages ingezet om de beoogde doelstellingen te bereiken. Er zijn verschillende tegemoetkomingen die voor specifieke doelgroepen beschikbaar zijn. Voor leerlingen in voltijd vo of vavo 18+ bestaat de tegemoetkoming uit:

- Basistoelage: een vast bedrag per maand en alleen afhankelijk van de woonsituatie van de leerling (thuiswonend of uitwonend);
- Aanvullende toelage (schoolkosten en eventuele onderwijsbijdrage): de hoogte is afhankelijk van het toetsingsinkomen van de ouders van de leerling, het type onderwijs en het aantal schoolgaande kinderen binnen het gezin.

Alleen voor de inzet van de basistoelage is een specifieke reden gegeven. Sinds 1 januari 1997 komen leerlingen in het vo vanaf hun 18^e verjaardag niet meer in aanmerking voor studiefinanciering. Ter vervanging van de basisbeurs en de kinderbijslag is de basistoelage geïntroduceerd.

De tegemoetkoming voor leerlingen aan een deeltijdopleiding bestaat uit een tegemoetkoming in de schoolkosten en een tegemoetkoming in het cursusgeld. De hoogte is afhankelijk van het inkomen van de leerling en zijn/haar partner, het aantal lesminuten per week en de periode in het jaar waarin onderwijs wordt gevolgd.

De tegemoetkoming lerarenopleiding bestaat uit een bijdrage in het collegegeld en voor de schoolkosten. Deze tegemoetkoming is afhankelijk van het gezinsinkomen.

5. Wat is de aard en samenhang van de ingezette instrumenten?

De WTOS bestaat uit een klein aantal instrumenten, namelijk een tegemoetkoming voor voltijdleerlingen, een tegemoetkoming voor deeltijdleerlingen en een tegemoetkoming voor studenten aan de lerarenopleiding. In alle gevallen is er sprake van een inkomensoverdracht van de rijksoverheid aan de leerling/student. Het gedeelde doel van de ingezette instrumenten van de WTOS is het verminderen van de financiële drempel voor het volgen van onderwijs.

De TLO (onderdeel van de WTOS) heeft daarnaast nog tot doel het tegengaan van het lerarentekort. Hiervoor worden naast de TLO door het ministerie van OCW ook andere instrumenten ingezet.

6. Met welke uitgaven gaat het beleid gepaard, inclusief kosten op andere terreinen of voor andere partijen?

In onderstaande tabel zijn alle uitgaven van de OCW-begroting voor artikel 12 in de periode 2009 t/m 2016 weergegeven.



	2009*	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Totale uitgaven (x €1.000)	162.639	119.358	111.158	107.389	105.925	102.472	93.696	86.708
Inkomensoverdracht	145.465	100.410	97.029	93.325	88.242	85.476	75.881	69.787
TS 17-	70.983 ³⁸	24.681 ³⁹	23.142	20.866	16.476	15.888	6.661	15
Minderjarige deelnemers bol	70.983	24.681	23.142	20.866	16.476	15.888	6.661	15
TS18+	9.619	9.143	6.752	6.248	6.063	5.900	5.506	5.391
Tegemoetkoming lerarenopleiding (tlo)	9.619	7.515	6.097	4.833	4.575	3.955	3.634	3.327
Deeltijd vo en vavo	1.418	1.628	655	1.415	1.488	1.945	1.872	2.065
VO 18+	63.445	66.586	67.134	66.210	65.703	63.688	63.713	64.381
Volwassenenonderwijs (vavo)	5.451	8.576	6.480	6.729	5.983	5.882	6.295	5.787
Meerderjarige scholieren vo	54.729	53.845	54.989	52.947	53.058	51.245	51.019	53.369
Meerderjarige scholieren vso	1.633	2.614	3.807	5.224	5.408	5.613	5.519	4.730
STOEB / ALR (NR)	1.632	1.552	1.859	1.310	1.253	948	880	495
Bijdrage aan agentschappen	17.174	18.948	14.129	14.065	17.683	16.996	17.815	16.921
Dienst Uitvoering Onderwijs	17.174	18.948	14.129	14.065	17.683	16.996	17.815	16.921

7. Wat is de onderbouwing van de uitgaven? Hoe zijn deze te relateren aan de componenten volume/gebruik en aan prijzen/tarieven?

De hoogte van de uitgaven worden in belangrijke mate bepaald door de afbakening van de doelgroepen die recht hebben op een tegemoetkoming en de hoogte van de tegemoetkomingen. Daarnaast zijn er uitvoeringskosten van DUO die niet nader gespecificeerd konden worden naar de verschillende doelgroepen binnen de WTOS omdat de verdeling historisch zo gegroeid is. Tot slot bestaat de post 'STOEB/ALR' uit ten onrechte betaalde toelages die nog niet zijn terugbetaald.

8. Volgens welke mechanismen en causaliteiten werd verwacht dat de ingezette instrumenten zouden leiden tot de realisatie van de doelstellingen?

Er is een tweetal mechanismen/causaliteiten die ten grondslag liggen aan de uitvoering van de WTOS, namelijk:

- Voor (volwassen) leerlingen in het voortgezet (volwassenen)onderwijs die geen aanspraak kunnen maken op kinderbijslag, kindgebonden budget en studiefinanciering, én die tot de lagere inkomensgroepen behoren, kunnen de kosten van het onderwijs een belemmering vormen voor deelname aan het onderwijs. Een tegemoetkoming in de schoolkosten en onderwijsbijdrage kan deze belemmering wegnemen of beperken;

³⁸ Dit betreft ouders van deelnemers aan de beroepsopleidende leerweg (bol) in het mbo tot 18 jaar, van leerlingen aan het niet volledig en rechtstreeks bekostigd voortgezet onderwijs (vo) en minderjarigen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo).

³⁹ Dit betreft ouders van deelnemers aan de beroepsopleidende leerweg (bol) in het mbo tot 18 jaar, van leerlingen aan het niet volledig en rechtstreeks bekostigd voortgezet onderwijs (vo) en minderjarigen in het voortgezet algemeen volwassenenonderwijs (vavo).



- Voor de studenten van lerarenopleidingen is de veronderstelling dat de tegemoetkoming kan bijdragen aan het tegengaan van het lerarentekort, doordat eventuele financiële belemmeringen worden weggenomen.

9. In hoeverre zijn er ontwikkelingen in de periode 2009-2016 geweest ten aanzien van de doelen, betrokken partijen en ingezette instrumenten (inclusief budget) en waarom?

In de periode 2009-2016 zijn er geen wijzigingen in de doelen en ingezette instrumenten aangebracht maar wel in de doelgroepen (betrokken partijen) en de hoogte van een tegemoetkoming, namelijk:

- Met ingang van het schooljaar 2008-2009 zijn gratis schoolboeken ingevoerd, als gevolg waarvan de tegemoetkoming vanuit de WTOS is verlaagd;
- Per 1 januari 2010 is de tegemoetkoming voor leerlingen onder de 18 jaar in het kindgebonden budget geïntegreerd. Dit betekent dat de WTOS vervalt voor ouders met kinderen in het vo, deze groep valt onder de Wet op het kindgebonden budget. Ook de ouders met kinderen in het mbo tot 18 jaar kregen het verhoogde kindgebonden budget, maar omdat de WTOS-bijdrage voor deze groep hoger was dan die van leerlingen in het VO, kregen de ouders nog een gedeeltelijke bijdrage via de WTOS;
- Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen ook de overgebleven tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo komen te vervallen uit de WTOS;
- Sinds 1 augustus 2010 wordt het inkomen van de partner meegenomen in het bepalen van het recht op en hoogte van de bijdrage vanuit de TLO;

7.2 Inventarisatie (onderzoeks)resultaten

10. Welke evaluaties zijn uitgevoerd, op welke manier is het beleid geëvalueerd en om welke redenen?

Er zijn gedurende de periode 2009-2016 van deze beleidsdoorlichting een tweetal evaluatieonderzoeken verricht naar de WTOS, namelijk:

- SEO Economisch Onderzoek (2017), Waarborgt de WTOS de financiële toegankelijkheid van het onderwijs?;
- Ecorys (2014), Evaluatie Tegemoetkoming Lerarenopleiding.

Voor beide evaluatieonderzoeken zijn een aantal populatiebestanden van DUO geanalyseerd. Deze analyses gaven inzicht in de achtergrondkenmerken en verschillen daarin tussen huidige, voormalige en niet-gebruikers van de WTOS. In het onderzoek naar de TLO zijn ook de populatiebestanden van potentiële gebruikers geanalyseerd. Het onderzoek naar vo en vavo 18+ koppelde de CBS-microdata aan de DUO-bestanden om inzicht te krijgen op de huishoudinkomens van de totale doelgroep en de gebruikers van de WTOS. Ook zijn in dit onderzoek de jaarverslagen van OCW onderzocht waarmee zij de kosten en aantal gebruikers van de WTOS inzichtelijk maakte.

Daarnaast zijn in beide evaluatieonderzoeken enquêtes onder huidige, voormalige en niet-gebruikers uitgevoerd. In het onderzoek naar de TLO zijn ook potentiële gebruikers geënquêteerd. De enquêtes zijn uitgevoerd omdat een aantal onderzoeksvragen (bijv. over bekendheid, motivatie, oordeel over de WTOS etc.) alleen te beantwoorden zijn door de doelgroep te ondervragen. De niet-gebruikers fungeren voornamelijk als spiegelgroep en de potentiële gebruikers bij het evaluatieonderzoek naar de TLO zijn geënquêteerd om inzicht te krijgen in de



bekendheid van de regeling en de mate waarin de TLO hen motiveert om een lerarenopleiding te gaan volgen.

11. Welke beleidsonderdelen zijn (nog) niet geëvalueerd?

De beoordeling van de twee onderliggende evaluatiestudies in deze beleidsdoorlichting wijst uit dat de volgende beleidsonderdelen niet zijn of konden worden geëvalueerd voor de periode 2009-2016:

- De *doelmatigheid* van de tegemoetkoming lerarenopleiding;
- De *doelmatigheid* van het WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ is lastig te beoordelen omdat de *uitvoering (inclusief de kosten)* door DUO niet is onderzocht én de kosten van de WTOS zijn niet afgezet tegenover *alternatieve maatregelen*;
- Aanspraak op de WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ in het *niet bekostigd onderwijs*;
- *Niet-gebruikers* van de TLO die niet zijn begonnen aan de opleiding vanwege financiële belemmeringen;
- *Niet-gebruikers* van vo en vavo 18+ die zijn uitgevallen als gevolg van financiële belemmeringen;
- De reden(en) voor afwijzing van een TLO aanvraag;
- De mate waarin het gebruik van de WTOS voor vo en vavo 18+ zou veranderen bij een hogere toelage;
- *Deeltijdstudenten* vo 18+ en vavo 18+.

12. In hoeverre maakt het beschikbare onderzoeksmateriaal uitspraken over de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleidsterrein mogelijk?

Uitspraken over de doelmatigheid van de WTOS (inclusief de TLO) zijn in beperkte mate mogelijk omdat geen onderzoek is gedaan naar mogelijke beleidsalternatieven buiten de WTOS en naar de uitvoeringskosten. Wel is er onderzoek gedaan naar de invloed van aanpassingen binnen de WTOS op onderwijsdeelname.

Over de doeltreffendheid zijn wel voldoende gegevens beschikbaar, zij het met een aantal kanttekeningen en niet over de deeltijdstudenten en studenten in het niet-bekostigd vo en vavo 18+. De kanttekeningen vloeien voort uit de bij onderzoeksvraag 11 genoemde 'witte vlekken' en zorgen ervoor dat het niet mogelijk is om vast te stellen in hoeverre de WTOS effectief is voor de totale beoogde doelgroepen. Hierbij gaat het met name om de 'witte vlek' die zorgt voor een gebrek aan zicht op niet-gebruikers van de WTOS die geen opleiding zijn gestart of de opleiding niet hebben afgerond, en de rol van financiële belemmeringen bij die keuze. Wel zijn er conclusies te trekken over de doeltreffendheid voor de gebruikers, niet-gebruikers die deel hebben genomen aan het onderwijs en bij de TLO ook voor de potentiële gebruikers.

7.3 Doeltreffendheid en doelmatigheid

13. Zijn de doelen van het beleid gerealiseerd? 14. Hoe doeltreffend is het beleid geweest?

Voor de doelgroep vo 18+ en vavo 18+ kunnen we concluderen dat de WTOS bijdraagt aan de financiële toegankelijkheid van het onderwijs. Een deel van de doelgroep zou namelijk zonder WTOS financiële belemmeringen ervaren en een kleiner deel zou dan zelfs uitvallen. In totaal gebruikt minimaal 60% van de beoogde doelgroep de WTOS⁴⁰. Niet-gebruik hangt meestal samen met onbekendheid met de regeling. Effectief heeft de WTOS ervoor gezorgd dat 12% van de gebruikers de opleiding is gaan volgen die

⁴⁰ Een exact percentage kon niet worden bepaald doordat de precieze geboortedata van leerlingen niet bekend was, waardoor niet duidelijk was wanneer zij 18 jaar waren en dus vanaf welk kwartaal zij recht hadden op de tegemoetkoming.



dat zonder de tegemoetkoming niet hadden gedaan. Dit geldt het sterkst voor vavo-respondenten. Voor de meerderheid (61%) van de gebruikers heeft de tegemoetkoming voor de schoolkosten een kleine of geen rol gespeeld bij hun keuze op de opleiding te gaan volgen. Verder lijkt het erop, gebaseerd op het huishoudinkomen, dat degenen die een WTOS-toelage het meest nodig hebben iets vaker een aanvraag indienen. Op basis van de onderzoeksgegevens kunnen we schatten dat de tegemoetkoming voor een groep van maximaal 9.600 leerlingen per studiejaar mogelijk van invloed is op de keuze om deel te nemen aan de opleiding.

Door de TLO zijn er in de beleidsperiode 2007-2012 tussen de 2.250 tot 3.750 aan extra instroom in de lerarenopleidingen gerealiseerd. Dit leiden we af aan een weliswaar beperkte groep van 20% van de gebruikers die aangeeft zonder TLO (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding zou hebben gevolgd. Dit geldt sterker voor gebruikers die na invoering van de partnertoets met de opleiding zijn begonnen. Bekendheid van de regeling, wat een belangrijke randvoorwaarde is voor de effectiviteit, is niet groot onder potentiële gebruikers. Daarnaast heeft bijna de helft van de niet-gebruikers geen aanvraag gedaan omdat zij de regeling niet kende. Wat betreft de gebruikers, kunnen we concluderen dat de TLO grotendeels terecht komt bij diegene die zonder de TLO een financiële drempel zouden ervaren om de lerarenopleiding te volgen.

Zijn er positieve en/of negatieve neveneffecten?

Op basis van het evaluatieonderzoek naar de WTOS voor vo 18+ en vavo 18+ zijn er geen (on)gewenste neveneffecten van de WTOS voor deze doelgroep geconstateerd.

Voor de TLO is wel een correlatie gevonden tussen het gebruik van de TLO en het behalen van een diploma, maar onduidelijk is in hoeverre er geen andere variabelen zijn die hier invloed op hebben gehad. Verder blijkt dat TLO-gebruikers na afstuderen iets vaker dan niet-gebruikers in het onderwijs werken.

15. Hoe doelmatig is het beleid geweest?

Doelmatigheid betreft de relatie tussen de effecten van het beleid (op het beleidsdoel en overige baten) en de kosten van het beleid (de beleidsuitgaven en overige kosten binnen en buiten het departement). We spreken over doelmatigheid van beleid als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten wordt bereikt.⁴¹

Er zijn beperkingen in de mate waarin uitspraken gedaan kunnen worden over de effectiviteit van de WTOS, wat het ook lastig maakt uitspraken te doen over de doelmatigheid. Er is namelijk geen onderzoek gedaan naar beleidsalternatieven buiten de WTOS en de uitvoering(skosten). In de beschikbare evaluatieonderzoeken zijn wel aanknopingspunten te vinden in vragen die zijn gesteld over de gevolgen die aanpassingen in de hoogte van de tegemoetkoming kunnen hebben op deelname aan de opleiding. Bij de TLO zou 20% van de gebruikers zonder TLO (waarschijnlijk) geen lerarenopleiding hebben gevolgd. Dit zijn vaker TLO-gebruikers nadat de partnertoets is ingevoerd en/of met een individueel inkomen dat lager ligt dan 25.000 euro per jaar.

Bij de doelgroepen in v(s)o en vavo zou 12% zonder WTOS moeten stoppen met de opleiding. Dat impliceert dat voor een groot deel van de doelgroepen de deelname aan het onderwijs niet sterk zou veranderen bij een verlaging of afschaffing van de tegemoetkoming. Maar daarmee waarborgen we niet de financiële toegankelijkheid

⁴¹ Handreiking beleidsdoorlichtingen, RPE



van het onderwijs. Er zullen dan immers meer leerlingen (en eventueel hun ouders) zijn die meer moeite zullen hebben om het onderwijs te financieren en hierdoor mogelijk niet deelnemen aan het onderwijs.

16. Welke succesfactoren en/of knelpunten hebben invloed gehad op doelmatigheid of doeltreffendheid van het beleid (of een onderdeel daarvan)?

Aangezien de uitvoering van de WTOS door DUO niet is onderzocht, is het aanwijzen van succesfactoren en knelpunten niet mogelijk.

17. Welke maatregelen kunnen worden genomen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen?

Het formuleren van verbetermaatregelen om de doeltreffendheid en doelmatigheid te verbeteren, is lastig vanwege de geconstateerde 'witte vlekken' ten aanzien van de beschikbare evaluatieonderzoeken (zie 3.1). Wel kunnen we op basis van de onderzoeksresultaten een aantal suggesties doen voor onderzoeksmogelijkheden waarmee verbetermaatregelen voor de doelmatigheid en doeltreffendheid inzichtelijk worden, namelijk:

- Onderzoek naar mogelijke verbetersuggesties voor de informatievoorziening richting de doelgroepen van de WTOS (inclusief studenten van de lerarenopleidingen) om de bekendheid met de WTOS-regelingen te verbeteren;
- Onderzoek naar het gebruik van de WTOS door vo 18+ en vavo 18+ met de laagste inkomensniveaus. Dit is relevant omdat het gebruik van deze 'zwakkere' doelgroep niet sterk verschilt van het gebruik van de hogere inkomens. Het onderzoek kan informatie bieden om de effectiviteit van de WTOS te vergroten;
- Onderzoek naar de achtergrondkenmerken (m.n. hoogte gezamenlijk inkomen) van de doelgroep waarvoor de TLO effectief is om zodoende mogelijkheden te verkennen om de doelgroep te beperken en daarmee de doeltreffendheid en doelmatigheid te vergroten;
- Een verkennend onderzoek naar de invloed van andere (leraren)regelingen op het gebruik van de TLO.

18. In het geval dat er significant minder middelen beschikbaar zijn (-/- circa 20% van de middelen op het (de) beleidsartikel(en)), welke beleidsopties zijn dan mogelijk?

Het saldo van inkomsten en uitgaven op artikel 12 WTOS wordt begroot op gemiddeld circa €86 miljoen per jaar (in 2017 €87 miljoen, aflopend naar €84 miljoen in 2022). Wanneer 20% op dit bedrag bespaard zou moeten worden gaat het dus om circa €17 miljoen per jaar.

In het kader van deze beleidsdoorlichting is verkend welke opties voor besparing mogelijk zouden kunnen zijn, gezien de doelstellingen van de wet en welke besparing naar verwachting gerealiseerd kan worden. De uitvoeringskosten van DUO konden niet betrokken worden in de besparingsopties, omdat niet bekend is hoe deze kosten zijn verdeeld over de doelgroepen van de WTOS.

Vanaf 2015 hebben minderjarige mbo'ers geen recht meer op een tegemoetkoming vanuit de WTOS en in plaats daarvan is het kindgebonden budget voor ouders met een kind van 16 of 17 jaar verhoogd. Dit heeft geleid tot een neerwaartse bijstelling van de WTOS-uitgaven met €20 miljoen.



Aanvullend op deze besparing die reeds is gerealiseerd, zijn twee besparingsvarianten beschreven waarmee elk een besparing van 20% op het begrotingsartikel zou kunnen worden gerealiseerd ten opzichte van de huidige begroting.

Besparingsvariant 1: De basistoelage inkomensafhankelijk maken.

Binnen de WTOS vormt de basistoelage voor leerlingen in voltijd v(s)o en vavo een groot deel van de uitgaven, namelijk €55 miljoen. Wanneer ervoor gekozen wordt om hiermee 20% op het WTOS-artikel te besparen, moeten de parameters zo worden gekozen dat er €17 miljoen minder wordt uitgegeven door het inkomensafhankelijk maken van de basistoelage. Degenen met ouders met hogere inkomens zullen dan geen recht meer hebben op de toelage. De precieze vormgeving kan op meerdere manieren en vergt nadere uitwerking. Uit de evaluatiestudies blijkt dat een verlaging van de tegemoetkoming vooral invloed kan hebben op de studiedeelname bij leerlingen in het vavo.

Besparingsvariant 2: Combinatie van drie maatregelen

Deze besparingsvariant bestaat uit een combinatie van drie maatregelen die samen tot de voor deze besparingsvariant gewenste besparing van circa €17 miljoen euro kunnen leiden. Het gaat om de volgende maatregelen:

- Het verlagen van de basistoelage thuiswonend voor vo18+. Door deze gelijk te stellen aan de basisbeurs voor mbo'ers kan er een besparing worden gerealiseerd (verwachte besparing €14 miljoen).
- Het gelijkstellen van de basistoelage voor uitwonend aan de basistoelage voor thuiswonend (verwachte besparing €3 miljoen). Belangrijk gevolg van deze maatregel is dat er geen inkomensondersteuning meer beschikbaar is voor de kosten van woonruimte voor uitwonende leerlingen in het voortgezet onderwijs. Mogelijk raakt dit specifieke groepen leerlingen in het voortgezet onderwijs in sterke mate. Over de kenmerken van deze doelgroep zijn echter geen gegevens beschikbaar uit de evaluatiestudies.
- Het afschaffen van de tegemoetkoming lerarenopleiding (verwachte besparing €3 miljoen). Uitgangspunt is dat er andere bestaande en nieuwe regelingen zijn waar deze doelgroep aanspraak op kan maken, zoals het Leven lang leren krediet. Nader onderzoek is nodig om vast te stellen of dit voor alle doelgroepen geldt.

De totale besparing van deze besparingsvariant komt hiermee op €20 miljoen. Daarbij kan worden verwacht dat het beëindigen van de tegemoetkoming lerarenopleiding een besparing op de uitvoeringskosten tot gevolg zal hebben, die niet in deze berekening is meegenomen.

De besparingsvarianten zullen in zekere mate het doelbereik van de WTOS (kunnen) verminderen. De mate waarin dat het geval zal zijn is afhankelijk van de concrete invulling van de maatregelen en vraagt om nader onderzoek naar consequenties van aanpassingen voor specifieke doelgroepen.

7.4 Verbeterparagraaf

In deze paragraaf gaan we in op de mogelijkheden die er zijn om de geconstateerde witte vlekken ten aanzien van de beschikbare evaluatieonderzoeken in de toekomst te onderzoeken. We bespreken de mogelijkheden per geconstateerde 'witte vlek'.



Doelmatigheidsonderzoek WTOS

Om de doelmatigheid van de WTOS in aanvulling op hetgeen al onderzocht is in de onderliggende evaluatiestudies te onderzoeken, adviseren wij de volgende onderzoeksactiviteiten uit te voeren:

- **Evaluatie DUO**

Om meer inzicht te krijgen in de doelmatigheid van de uitvoering van de WTOS zou een evaluatie van DUO relevant zijn. Het gaat daarbij zowel om de kwaliteit van de uitvoering, alsook om de kosten per regeling.

- **Beleidsalternatieven onderzoeken**

Om de doelmatigheid van de WTOS te onderzoeken is het relevant om te kijken naar de mate waarin aanpassingen in het huidige beleid (bijv. een lagere toelage) of andere beleidsalternatieven het beleid doeltreffender kunnen maken. Ten aanzien van aanpassingen in het huidige beleid adviseren wij zowel de opties die in de onderliggende evaluatiestudies al zijn onderzocht als andere opties te onderzoeken zodat er een vergelijking kan worden gemaakt in resultaten op basis van dezelfde doelgroep samenstelling. Een internationaal onderzoek naar beleidsalternatieven die een vergelijkbaar doel dienen, zouden mogelijke aanknopingspunten kunnen bieden. Voor iedere optie dient allereerst onderzocht te worden wat de gevolgen hiervan zijn voor de deelname aan het onderwijs en ervaren financiële belemmeringen onder de beoogde doelgroep. Daarnaast is het van belang te bekijken wat dit in financiële zin voor gevolgen heeft (bijv. voor de uitvoeringskosten). Hiervoor is een nadere specificatie nodig van de kosten per type gebruiker en de uitvoeringskosten (per type gebruiker). Op basis van dit onderzoek kan gekeken worden welke optie(s) het doelmatigst zijn.

- **Enquête onder de doelgroep**

Om inzage te krijgen in de mate waarin aanpassingen in de WTOS of andere beleidsalternatieven kunnen leiden tot doelmatig(er) beleid, is een enquête onder de doelgroep nodig. Deze enquête geeft inzicht in de omvang van de groep waarvoor de WTOS met aanpassingen of in een andere vorm doeltreffend(er) en doelmatig(er) zou zijn. Hierbij dient aandacht te zijn voor de mate waarin de opties leiden tot uitval of geen deelname aan het onderwijs en de mate waarin de beoogde doelgroep financiële belemmeringen zouden ervaren. De ervaren financiële belemmeringen kunnen de onderzoekers afmeten aan de mate waarin de beoogde doelgroep naast het onderwijs moet gaan werken of anderszins aan (extra) inkomen moeten komen.

Gebruikers bij niet-bekostigde onderwijsinstellingen

Per 1 augustus 2015 is door de Wet hervorming kindregelingen de tegemoetkoming voor leerlingen tot 18 jaar in niet-bekostigd vo en mbo (hoofdstuk 3 WTOS) komen te vervallen uit de WTOS en geïntegreerd in het kindgebonden budget. Om die reden is het niet relevant om de (on)mogelijkheden voor het onderzoeken van deze doelgroep in de toekomst toe te lichten.

Onderzoek naar de deeltijdstudenten van vo 18+ en vavo 18+

Dat er geen conclusies over de deeltijdstudenten vo 18+ en vavo 18+ getrokken zijn, komt door een te lage respons onder deze doelgroep. Om in toekomstig onderzoek wel uitspraken over deze doelgroep te kunnen doen, adviseren wij respons verhogende maatregelen toe te passen. Daarbij valt te denken aan het versturen van extra herinneringsmails, respondenten met een incentive (bijv. een boekenbon) 'verleiden'



om deel te nemen aan de enquête, telefonische in plaats van online enquêtes voor de gehele doelgroep en/of alleen degene die niet reageren. Tegelijkertijd realiseren wij ons dat het gaat om een redelijk beperkte doelgroep waarvoor dan een veel intensievere en daarmee duurdere onderzoeks aanpak wordt ingezet.

Onderzoek uitval niet-gebruikers vo en vavo 18+ vanwege financiële redenen

Om inzicht te krijgen in de groep vo 18+ en vavo 18+ die vanwege financiële redenen is uitgevallen en geen gebruik heeft gemaakt van de WTOS, zijn aanvullende gegevens van DUO nodig. DUO heeft inzage in het aantal ingeschreven leerlingen in het bekostigd onderwijs en kan hiermee zien welke leerlingen boven de 18 zijn en voortijdig en zonder diploma de opleiding verlaten. Door deze gegevens te koppelen aan de gegevens van DUO over de goedgekeurde WTOS-aanvragen krijgt het onderzoeksteam inzicht in het aantal niet-gebruikers dat voortijdig is uitgevallen. Door middel van een enquête kan het onderzoeksteam in kaart brengen in hoeverre de reden om voortijdig te stoppen met de opleiding van financiële aard was.

Onderzoek niet-gebruikers TLO die vanwege financiële redenen niet zijn begonnen met een lerarenopleiding

Onderzoek naar de groep die vanwege financiële redenen niet aan een lerarenopleiding is begonnen, is mogelijk door de groep afgestudeerden van opleidingen waarvan bekend is dat een groot deel van de studenten als vervolgopleiding een lerarenopleiding gaat doen te enquêteren. Door enquêtevragen te stellen over de mate waarin iemand heeft overwogen een lerarenopleiding te volgen en de reden om het niet te doen, kan het onderzoeksteam achterhalen in hoeverre de respondenten in de te onderzoeken doelgroep vallen.

Met bovenstaande aanpak kunnen we niet garanderen dat alle type respondenten die die vanwege financiële redenen niet zijn begonnen aan een lerarenopleiding geënquêteerd worden. Het is immers mogelijk dat studenten van andere opleidingen of zonder HO-diploma ook onder deze doelgroep vallen. Het onderzoeken van deze laatste groep is relatief gezien duur en de kans is groot dat een aanzienlijk deel nooit heeft overwogen een lerarenopleiding te gaan volgen of heeft dit nooit willen volgen.

Onderzoek naar de redenen van afwijzing TLO-aanvraag

In het onderliggende evaluatieonderzoek naar de TLO is aangegeven dat DUO het onderzoeksteam geen informatie kon verschaffen over de redenen voor afwijzing van aanvragen voor de TLO. Indien DUO deze informatie niet beschikbaar heeft maar wel de contactgegevens van de personen waarvan de aanvraag is afgewezen, kan deze informatie ook via een enquête onder deze doelgroep worden verkregen. Een kanttekening daarbij is dat de kans bestaat dat sommigen niet meer weten waarom hun aanvraag is afgewezen. Bovendien zal het aantal enquêtevragen beperkt zijn waardoor de onderzoekskosten relatief hoog zullen uitvallen.

