



Centraal Planbureau

CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Derde beoordelingsronde, 2023

Het CPB heeft 35 voorstellen geanalyseerd op de domeinen innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Nationale Aanpak
Professionalisering van Leraren

Subcommissie Kennis

Q7.1 Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren

Belangrijkste aandachtspunten

- Het lerarentekort kan de deelname aan co-creatie en het gebruik van opleidingen beperken. Dit vergroot mogelijk de schoolverschillen, omdat het lerarentekort nijpender is bij achterstandsscholen.
- De slagingskans van dit voorstel is op de langere termijn onzeker als flankerend beleid uitblijft. Het voorstel noemt versnipperde bekostiging als knelpunt, maar biedt geen structurele oplossing.
- Het is onzeker in hoeverre de ontwikkelpaden en het opleidingsregister in de praktijk gebruikt zullen worden. De overheid beschikt op dit moment niet over middelen om deelname te verplichten.

Beschrijving voorstel

Het voorstel 'Nationale Aanpak Professionalisering van Leraren' (NAPL) beoogt de postinitiële professionalisering van leraren in het funderend onderwijs (po, vo) en middelbaar beroepsonderwijs (mbo) te verbeteren. De activiteiten van het voorstel kunnen worden opgedeeld in vier programmaonderdelen:

- **Ontwikkelpaden.** Leraren, scholen, en lerarenopleiders ontwerpen gezamenlijk ontwikkelpaden die aansluiten op het beroepsbeeld dat wordt uitgewerkt in de werkagenda 'Onderwijsakkoord' (OCW, 2022).
- **Ontwikkelen van een opleidingsregister.** Een nieuw opleidingsregister zal een overzicht geven van het aanbod van geëvalueerde opleidingen, geordend naar ontwikkelpaden.
- **Co-creatielabs in regionale netwerken.** Op basis van de ontwikkelpaden ontwikkelen regionale co-creatielabs samenhangende leerarrangementen (3a in de tabel). Dit houdt in dat voor een specifiek beroepsprofiel een leertraject wordt opgebouwd met opleidingen die regionaal worden aangeboden. Dit leertraject moet door ten minste twee schoolbesturen gezamenlijk worden opgesteld, gebruikt en iteratief verbeterd. De leerarrangementen worden gedeeld en ook leraren die niet betrokken zijn bij de co-creatielabs worden (financieel) ondersteund om gebruik te maken van deze leerarrangementen (3b in de tabel).
- **Een systeem van kwaliteitszorg.** Een ontwerpgroep van kwaliteitszorgdeskundigen zal kwaliteitseisen ontwerpen (*evidence-geïnformeerd* en *evidencebased*). Dat zal leiden tot instrumenten, zoals certificaten. De uitgewerkte kwaliteitseisen worden toegepast in het opleidingsregister.

Het voorstel is ingediend door het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW). Deelnemende partijen in het NAPL-voorstel zijn Universiteiten van Nederland (UNL), Vereniging Hogescholen (VH), PO-Raad, VO-raad, MBO Raad, Algemene Onderwijsbond (AOB), Federatie van Onderwijsvakorganisaties (FvOv), Vakinhoudelijke Vereniging Voortgezet Onderwijs (Platform VVVO), Beroepsvereniging Opleiders MBO (BVMBO) en het Lerarencollectief.

Het CPB ziet dit voorstel als een samenhangend project. Om deze reden worden ook programmaonderdelen met een budgettair beslag van minder dan 30 mln euro in de *quickscan* meegenomen. De totale begroting van het voorstel bedraagt 159,6 mln euro, waarbij geen cofinanciering wordt ingebracht. In de volgende tabel worden de budgetten van alle programmaonderdelen weergegeven. De looptijd van het project is tien jaar (2024-2033).

Tabel Overzicht van programmaonderdelen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage

Programmaonderdeel	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
Pijler 1: Ontwikkelpaden	2,0	2,0	100	✓
Pijler 2: Opleidingsregister	2,0	2,0	100	✓
Pijler 3a: Co-creatielabs	55,0	55,0	100	✓
Pijler 3b: Deelname scholing	76,6	76,6	100	✓
Pijler 4: Kwaliteitsborging	5,5	5,5	100	✓
Projectstructuur, monitoring en evaluatie	18,4	18,4	100	
Totaal	159,6	159,6	100	

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>Ja. Volgens het voorstel is het kernprobleem een inefficiënt gebruik van postinitiële lerarenopleidingen. Dat leidt tot een stagnering in de kwaliteit van leraren na hun initiële opleiding en kan daardoor leiden tot een lagere onderwijskwaliteit. We plaatsen hierbij de kanttekening dat de indieners geen overtuigende analyse bieden die aantoont dat het huidige gebruik van postinitiële lerarenopleidingen een belangrijke factor is voor de lagere onderwijskwaliteit.</p> <p>De indieners noemen een aantal knelpunten waarom het probleem niet door scholen, leraren of de markt opgelost kan worden:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan beroepsbeeld en ontwikkelpaden. Er bestaat geen beroepsbeeld of beroepsstandaard met ontwikkelpaden voor leraren dat wordt gedragen door alle betrokkenen partijen. Ook bestaat er geen bijscholingsplicht voor leraren. Dit leidt tot een gebrek aan juiste prikkels voor leraren: leraren die niet verder bijscholen worden er vaak niet op aangesproken en leraren die wel bijscholen worden er niet altijd voor beloond. • Versnippering van aanbod en bekostiging. Een groot aanbod van opleidingen van veel verschillende aanbieders maakt het vinden van passende opleidingen lastig voor leraren. Ook de bekostiging blijkt versnipperd te zijn (tijdelijke subsidiepotten), wat langetermijnbeleid voor scholen en aanbieders lastig maakt. De versnippering van de bekostiging leidt tot een vraag naar kleine, op de korte termijn gefocuste opleidingen. Aanbod van diepgaande en op de lange termijn gefocuste opleidingen komt onvoldoende tot stand. • Moeizame vraagarticulatie van leraren. Leraren vinden het lastig om zelfstandig te sturen op hun professionalisering. Tegelijkertijd worden ze nauwelijks betrokken bij de ontwikkeling van het aanbod van trainingen en cursussen. Daardoor sluiten de behoeften van leraren niet goed aan op het aanbod van opleidingen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Gebrek aan een leercultuur in veel scholen. Het hrm-beleid van scholen is nog onvoldoende gericht op de professionalisering van leraren. • Een gestructureerde aanpak om leraren doorlopend te professionaliseren ontbreekt. De indieners stellen dat de genoemde knelpunten leiden tot systeemfalen. Hoewel de verschillende betrokken actoren de kwestie al geruime tijd op hun agenda hebben staan, slagen zij er in het huidige onderwijsecosysteem niet in om dit issue aan te pakken.
<p>b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?</p>	<p>Het is aannemelijk dat het kernprobleem (gebrek aan doorlopende postinitiële professionalisering van leraren) gedeeltelijk wordt verholpen door de combinatie van de programmaonderdelen. We bespreken hoe het voorstel een bijdrage levert aan de knelpunten, waarna we ook een aantal risico's en kanttekeningen aan de orde stellen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het gebrek aan ontwikkelpaden wordt aangepakt door het eerste programmaonderdeel. De co-creatielabs in het derde onderdeel kunnen aanvullend helpen om het draagvlak voor het beroepsbeeld en de ontwikkelpaden onder leraren te vergroten. • De versnippering van het aanbod wordt deels verholpen door het kennisplatform (programmaonderdeel 2), waar op kwaliteitseisen geselecteerde opleidingen volgens ontwikkelpaden worden geordend. Een kanttekening is dat de versnippering van de bekostiging niet op de lange termijn wordt verholpen door dit voorstel. • Het is aannemelijk dat de vraagarticulatie van leraren wordt verbeterd door de ontwikkelpaden van het eerste programmaonderdeel. In de co-creatielabs van het derde onderdeel wordt de vraag naar opleidingen beter uitgewerkt. Het blijft echter onzeker of de verbeterde vraagarticulatie voldoende zal zijn om de vraag naar lange termijn gerichte lerarenopleidingen sterk te laten toenemen. • Het is niet duidelijk of de leercultuur in scholen wordt beïnvloed door dit voorstel (met name bij scholen die niet deelnemen aan een co-creatielab). <p>Aan het voorstel kleven echter ook risico's en kanttekeningen. De belangrijkste zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Versnippering van bekostiging wordt niet opgelost. Het probleem van versnipperde bekostiging wordt door het voorstel zelf signaleerd, maar een oplossing ontbreekt. Dit kan ertoe leiden dat scholen – ondanks het bestaan van welomschreven, gestructureerde ontwikkelpaden – gebruik maken van korte, inefficiënte opleidingen die focussen op kortetermijnoplossingen. • Het lerarentekort kan de deelname aan de co-creatie en het gebruik van opleidingen beperken. Het lerarentekort beperkt de tijd die leraren hebben om deel te nemen aan opleidingen, en de capaciteit van scholen om te participeren in de co-creatieprocessen. De indieners benoemen dit probleem zelf ook, maar zijn van plan om dit met extra middelen op te lossen. Als extra leraren niet te vinden zijn, werkt deze

	<p>oplossing niet. Dit knelpunt kan leiden tot een onevenwichtige deelname aan het co-creatieproces waar achterstandsscholen mogelijk ondervertegenwoordigd zullen zijn, omdat de lerarentekorten daar nijpender zijn. Daarnaast zou de deelname aan de co-creatielabs en de leerarrangementen het gebrek aan leraren voor de klas op de korte termijn kunnen vergroten.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Het voorstel gaat niet in op de autonomie van scholen. De overheid kan scholen niet dwingen om de ontwikkelpaden en het opleidingsregister te gebruiken. Hierdoor is het niet duidelijk hoe de scholen worden bereikt waar sprake is van een minder sterke leercultuur, terwijl daar mogelijk de grootste kwaliteitswinsten te behalen zijn. Dit risico kan kleiner worden als het wetvoorstel over strategisch hrm-beleid op scholen doorgaat, dat deel uitmaakt van de lopende werkagenda ‘Samen voor het beste onderwijs’ (OCW, 2022). • Risico op onvoldoende continuïteit bij een deel van het voorstel. Hoewel de programmaonderdelen 1, 2 en 4 zich redelijk goed lenen voor een continuering na de eenmalige impuls vanuit het NGF, is het onzeker of de opleidingstrajecten ook daadwerkelijk gebruikt zullen blijven worden door leraren en scholen zodra de extra financiële steun wegvalt.
<p>c. Zijn er gegeven onze beschikbare kennis andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Er zijn een aantal bestaande initiatieven, waarop de indieners willen voortbouwen.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Een beroepsbeeld is in ontwikkeling. Als onderdeel van de werkagenda Onderwijsakkoord wordt gewerkt aan een beroepsbeeld dat door alle betrokkenen partijen wordt gedragen. De indieners willen daarop aansluiten en het beeld verrijken met de ontwikkelpaden. • Er zijn platformen voor het delen van kennis en een platform waar opleidingen worden weergegeven met gebruikerservaringen en prijsinformatie. De aangeboden informatie is echter niet geordend naar professionaliseringstrajecten. De indieners willen met hun opleidingsregister de zoektocht naar opleidingen structureren door de opleidingen naar de ontwikkelpaden te ordenen. Verder willen ze ook (<i>evidence-based</i>) kwaliteitseisen toepassen, wat tot nu toe grotendeels ontbreekt op kennisplatformen voor lerarenopleidingen.

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
<p>a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?</p>	<p>Ja, er zijn meerdere redenen voor overheidsingrijpen. Dit heeft voornamelijk te maken met het feit dat onderwijs in Nederland geldt als (semi-)collectief goed en omdat er sprake is van een informatieprobleem.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Er is sprake van een (semi-)collectief goed.

- Betere opleidingen voor leraren kunnen leiden tot een hogere onderwijskwaliteit, wat positieve effecten heeft op de voorraad menselijk kapitaal in Nederland. Als het opleiden van leraren volledig aan de markt wordt overgelaten, zal er sprake zijn van onderinvestering. Meerdere vormen van markt- en gedragsfalen liggen hieraan ten grondslag: externe effecten, financieringsproblemen, tijdsinconsistentie, onzekerheid over het rendement, et cetera. Bovendien zal het voor individuele scholen niet aantrekkelijk zijn om op eigen initiatief ontwikkelpaden te identificeren, omdat deze kennis eenvoudig kan weglekken naar andere scholen, waardoor een *freerider*-probleem ontstaat.
- Er is sprake van informatieproblemen.
 - Het versnipperde aanbod maakt het voor leraren lastig om passende en kwalitatief goede opleidingen te kiezen. De *bounded rationality*-literatuur laat bovendien zien dat een grote hoeveelheid aan informatie en keuzes tot minder optimale beslissingen kan leiden (Reutskaja e.a., 2020). Aangezien de markt tot op heden geen adequate oplossing heeft kunnen bieden voor dit informatieprobleem, kan overheidsingrijpen legitiem zijn.
 - Het gebrek aan duidelijke ontwikkelpaden maakt het voor aanbieders lastig om een passend aanbod te ontwikkelen dat ook aansluit bij behoeften van leraren.

Er is geen sprake van private cofinanciering, wat legitiem kan zijn aangezien de opbrengst van private partijen beperkt is. We plaatsen hierbij echter wel de kanttekening dat er ook geen publieke cofinanciering is, terwijl er wel bestaande budgetten zijn voor het bijscholen van leraren. Het is niet duidelijk waarom deze budgetten niet (gedeeltelijk) worden aangewend voor de opleidingskosten van dit voorstel.

Literatuur

OCW, 2022, *Werkagenda Samen voor het beste onderwijs*. Den Haag: Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen ([link](#)).

Reutskaja, E., S. Iyengar, B. Fasolo en R. Misuraca, 2020, Cognitive and affective consequences of information and choice overload. In: R. Viale (red.), *Routledge Handbook of Bounded Rationality*, pp. 625 – 636, Abingdon: Routledge, pp. 625 – 636 ([link](#)).