

**From:** EK-no-reply <no-reply@eerstekamer.nl>  
**Date:** Wednesday, September 10, 2025, 12:17 PM  
**To:** EK-postbus <postbus@eerstekamer.nl>  
**Subject:** Publicatie Werkprogramma 2026-2027 Onderwijsraad

---

**Attachments:**

OWR-werkprogramma-2026-2027.pdf

---

**Van:** secretariaat Onderwijsraad <secretariaat@onderwijsraad.nl>  
**Verzonden:** woensdag 10 september 2025 10:31  
**Aan:** 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e <5.1.2.e@eerstekamer.nl>  
**Onderwerp:** Publicatie Werkprogramma 2026-2027 Onderwijsraad

Geachte mevrouw 5.1.2.e 5.1.2.e

De Onderwijsraad heeft vandaag, 10 september 2025, het Werkprogramma 2026-2027 gepubliceerd. Hierbij ontvangt u de digitale versie.

Wilt u zo vriendelijk zijn voor verspreiding zorg te dragen?

Ik vertrouw erop u hiermee van dienst te zijn geweest.

Met vriendelijke groeten, 5.1.2.e

---

Onderwijsraad

5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

Directiesecretaris

Prins Willem-Alexanderhof 20 | Den Haag

Postbus 90520 | 2509 LM | Den Haag

Telefoon (070) 310 00 00 / 5.1.2.e - 5.1.2.e 5.1.2.e 5.1.2.e

E-mail 5.1.2.e @onderwijsraad.nl

Website [www.onderwijsraad.nl](https://www.onderwijsraad.nl)

---

Op de hoogte blijven van recente publicaties, verwachte adviezen en actuele ontwikkelingen? Volg de Onderwijsraad via [LinkedIn](#) of de [nieuwsbrief](#).

onderwijsraad

Disclaimer: <https://www.onderwijsraad.nl/disclaimer>

2026-2027

# werk program ma

..raad  
wijs  
onder



# inhoud

## Woord vooraf

### **1 De kracht van onderwijs in een gefragmenteerde samenleving**

### **2 Werkprogramma 2026-2027**

- 2.1 Advies over toetsing in een vernieuwd curriculum
- 2.2 Stand van educatief Caribisch Nederland
- 2.3 Verkenning over onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid
- 2.4 Advies over onderwijshuisvesting
- 2.5 Advies over gespecialiseerd onderwijs
- 2.6 Advies over relatie tussen ouders en scholen
- 2.7 Stelselverkenning naar inrichting van het onderwijs
- 2.8 Wetgevingsadviezen

### **3 Taken en werkwijze**

# woord vooraf

“Als het regent in de samenleving, giet het in de school.” Met deze metafoor beschreef socioloog Kees Schuyt de invloed van ontwikkelingen in de samenleving op het onderwijs. Maatschappelijke fragmentatie zet het onderwijs onder druk, bijvoorbeeld in het bijdragen aan sociale cohesie.

In de inleiding bij dit werkprogramma belicht de raad daarom de kracht van onderwijs. Door ruimte te bieden aan meerstemmigheid, ontmoeting en verbinding, bereidt het onderwijs leerlingen en studenten voor op deelname aan de samenleving. Om de kracht van onderwijs goed te kunnen benutten, is doordacht onderwijsbeleid nodig. Beleid dat vraagstukken in samenhang beziet en de onderwijspraktijk ondersteunt. Dit geldt voor het demissionaire kabinet, maar zal ook de opgave zijn voor een nieuw kabinet. De Onderwijsraad staat regering en parlement graag terzijde met grondige analyses, inzichten en aanbevelingen, bijvoorbeeld als het gaat om een verkenning van de stelselinrichting, van de stand van educatief Caribisch Nederland en de verhouding tussen ouders en school.

Dit werkprogramma schetst welke adviezen en verkenningen de Onderwijsraad de komende twee jaar ter hand neemt. Het werkprogramma wordt jaarlijks geactualiseerd. De raad heeft zich voor het programma mede gebaseerd op gesprekken met de bewindspersonen van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap, met het parlement en met vertegenwoordigers van organisaties van leerlingen en studenten, ouders, leraren en docenten, schoolleiders en andere onderwijsprofessionals, profielorganisaties, vakbonden, sectorraden en kinderopvangorganisaties. Ook de reacties op de digitale oproep ‘Denkt u mee?’ zijn ter harte genomen. De raad dankt iedereen voor de inhoudelijke bijdragen en kijkt ernaar uit zich de komende periode te buigen over de vraagstukken die in dit werkprogramma zijn geagendeerd.

Louise Elffers  
voorzitter

Mirjam van Leeuwen  
secretaris-directeur





# de kracht van onderwijs

1

## **De kracht van onderwijs in een gefragmenteerde samenleving**

In een samenleving die onder druk staat door toenemende fragmentatie, biedt onderwijs ruimte voor meerstemmigheid, ontmoeting en verbinding. Het is zaak deze kracht van onderwijs zo goed mogelijk te benutten.

## Inleiding op het werkprogramma

Al meer dan honderd jaar geeft de Onderwijsraad onafhankelijk advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de Nederlandse regering en het parlement. In die periode is er vanzelfsprekend veel veranderd – in het onderwijs en in de samenleving. Soms zijn veranderingen in het onderwijs het resultaat van voortschrijdende inzichten over de beste aanpak of organisatie van onderwijs. Vaak zijn het maatschappelijke veranderingen die leiden tot aanpassingen. Onderwijs beweegt mee met maatschappelijke ontwikkelingen en speelt in op veranderingen in de samenleving, op de arbeidsmarkt en op het wereldtoneel. Onderwijs vormt daarmee een spiegel van de veranderende samenleving.

### Onderwijs als spiegel van veranderende samenleving

De spiegel toont ons wat voorbij ging en wat ervoor in de plaats kwam. Een blik in de spiegel kan soms confronterend zijn. De Amerikaanse komiek Will Rogers dreef ruim een eeuw geleden al de spot met de weemoed die mensen vaak vervult wanneer ze in die spiegel kijken. “Het onderwijs is niet meer zoals vroeger,” bevestigde hij, “maar dat was het nooit.”

Een bezorgde blik in de spiegel die het onderwijs de samenleving voorhoudt, is echter niet af te doen als louter weemoed over dingen die voorbijgaan. De gevolgen van maatschappelijke onrust en misstanden worden misschien wel nergens zo goed zichtbaar als in het onderwijs, stelde socioloog Kees Schuyt eens. “Als het regent in de samenleving, giet het in de school.” Die observatie is nu, 25 jaar later, actueler dan ooit. Waar een pluriforme, democratische samenleving ook wel wordt gekarakteriseerd als een permanente strijd om ideeën, dreigt die strijd op diverse plekken te ontaarden in een strijd tussen groepen mensen. En dat is te merken in het onderwijs.

Met de vrijheid van onderwijs stevig verankerd in de Grondwet biedt het Nederlands onderwijsbestel van oudsher alle ruimte aan pluriformiteit. Toch ervaren onderwijsinstellingen, leerlingen en studenten de gevolgen van toenemende fragmentatie en polarisatie in de samenleving. Die leiden soms tot spanningen in de klas, maar ook tot spanningen in de relatie tussen ouders en scholen. In gesprekken die de Onderwijsraad het afgelopen jaar voerde met leraren, schoolleiders en ouders, bleek dat vaker dan vroeger sprake is van verstoorde verhoudingen en escalatie en juridisering van meningsverschillen.

De hoogoplopende emoties over de Week van de Lentekriebels in de politiek, de media en op het schoolplein illustreren hoezeer gepolariseerde politieke en maatschappelijke stellingnames druk op scholen kunnen leggen. Het onderwijs kan beknelde raken wanneer de strijd tussen politieke en maatschappelijke stromingen zich verhardt en de emoties over gewapende conflicten in de wereld oplopen. Onderwijs draagt bij aan de sociale cohesie in de samenleving, maar komt in een spagaat wanneer het leerlingen moet voorbereiden op het functioneren in een samenleving die zelf steeds verder gefragmenteerd raakt.

### De kracht van onderwijs

Toch is het onderwijs als geen andere institutie in staat met deze spanningen om te gaan. Mits het daartoe de ruimte krijgt. Die ruimte is er niet als scholen worden overladen met nieuwe eisen of extra programma's om onvolkomenheden in de samenleving te repareren. Maar wel door te faciliteren dat het onderwijs zijn kerntaken goed kan uitoefenen. De kracht van onderwijs ligt immers bij uitstek in de plek die het biedt aan meerstemmigheid, ontmoeting en verbinding. Een vrije



en veilige plek voor horizonverbreding en kennismaking met andere perspectieven, zonder direct positie te hoeven innemen. Een gemeenschap waarin een lerende houding en nieuwsgierigheid naar andere mensen, kennisbronnen, zienswijzen, werelden en gebruiken worden aangemoedigd. De kracht van onderwijs in een gefragmenteerde samenleving ligt, kortom, in de inherente, vormende waarde van onderwijs als sociaal proces.

Om die kracht zo goed mogelijk te benutten, is het zaak de fragmentatie in het onderwijs zélf zo veel mogelijk te dempen. Juist op dat punt signaleert de Onderwijsraad enkele knelpunten. Een voorbeeld van fragmentatie in het Nederlandse onderwijs, waarop de raad in eerdere adviezen heeft gewezen, is de vroege indeling van leerlingen naar sterk gescheiden onderwijsroutes. Leerlingen worden al op jonge leeftijd gescheiden naar beroepsgerichte en algemeen vormende routes, die hen voorbereiden op eveneens sterk gescheiden vormen van vervolgonderwijs. En die geven op hun beurt weer toegang tot zeer uiteenlopende posities op de arbeidsmarkt en in de samenleving. Dit gefragmenteerde stelsel roept niet alleen de vraag op of alle leerlingen hierin voldoende kansen krijgen om zich te ontplooien. Een belangrijk punt van zorg is ook dat het stelsel een drempel opwerpt in de verbinding tussen praktijkgericht en algemeen vormend onderwijs en tussen de leerlingen die de verschillende vormen van onderwijs volgen. Zorgen over de opleidingskloof die zich in een aantal domeinen van de samenleving (zoals werk en inkomen, wonen, gezondheid, vrije tijd) aftekent, roepen daarmee ook vragen op over de rol van het onderwijs in het reduceren of juist (re)produceren van die kloof.





### Fragmentatie in beleid en bekostiging

Ook het onderwijsbeleid en de bekostiging vertonen kenmerken van fragmentatie. Met wisselende beleidsmaatregelen en tijdelijke bekostiging in de vorm van subsidieregelingen. Er wordt beleid gemaakt – en ook weer afgeschaft – op losse onderdelen van het stelsel, zoals de inrichting van de onderbouw van het voortgezet onderwijs, terwijl ook wordt nagedacht over de inrichting van de bovenbouw en van de verschillende routes in het mbo, hbo en wo. Hoewel deze onderdelen van het stelsel onmiskenbaar met elkaar samenhangen, worden ze zelden in relatie tot elkaar gezien. Sleutelen aan de inrichting van het vervolgonderwijs heeft gevolgen voor het onderwijs dat daarop voorbereidt, en vice versa. Op verzoek van de Eerste Kamer zal de Onderwijsraad zich komend jaar buigen over de inrichting van onderwijsroutes in de hele keten van primair, voortgezet en vervolgonderwijs, waarbij de raad expliciet aandacht besteedt aan de samenhang daartussen.

Een samenhangend perspectief op de inrichting van het onderwijsstelsel vereist ook een scherper oog voor de positie van het gespecialiseerd onderwijs in dat stelsel. De afgelopen jaren is geprobeerd de doorverwijzing vanuit het regulier onderwijs van leerlingen met een ondersteuningsbehoefte als gevolg van een beperking, stoornis of chronische ziekte terug te dringen. De vraag naar gespecialiseerd onderwijs is desondanks gegroeid. Dit staat op gespannen voet met het streven naar inclusief onderwijs, waarin leerlingen met een ondersteuningsbehoefte zo veel mogelijk samen naar school gaan met leerlingen voor wie dat niet geldt. Momenteel gaat veel aandacht uit naar de vraag wat er in het regulier onderwijs moet gebeuren om dit streven te realiseren. De Onderwijsraad buigt zich de komende periode op verzoek van de Tweede Kamer over de vraag welke rol het gespecialiseerd onderwijs kan spelen in de voorbereiding van jongeren met een ondersteuningsbehoefte op volwaardige deelname aan de samenleving.

Wie het onderwijs in samenhang wil bezien, moet tevens oog hebben voor de verschillende beleidsniveaus, belanghebbenden en betrokkenen die het functioneren van het Nederlandse onderwijs bepalen. De afgelopen jaren besteedde de Onderwijsraad aandacht aan de positie van schoolbesturen, schoolleiders en de beroepsgroep van leraren. In de komende periode buigt de raad zich over de positie van ouders en leerlingen in relatie tot de school. Zij vormen met elkaar de pedagogische driehoek die de ontwikkeling en het welzijn van kinderen en jongeren bevordert. Wanneer onbegrip, conflict en soms zelfs agressie binnen die driehoek ontstaan, komen ouders en scholen tegenover elkaar in plaats van naast elkaar te staan. Op verzoek van de minister van OCW buigt de raad zich over de vraag wat nodig is om in tijden van toenemende spanningen in de samenleving de pedagogische driehoek te versterken en de onderlinge relaties tussen scholen, ouders en leerlingen op basis van vertrouwen en samenwerking vorm te kunnen blijven geven.

Naast deze drie nieuwe adviesvragen werkt de Onderwijsraad de komende tijd aan een aantal lopende of geplande verkennings- en adviestrajecten, die eveneens een beroep doen op een samenhangend perspectief. Zo brengt de raad een verkenning uit over toetsing, waarin de verschillende functies van toetsing in het funderend onderwijs in relatie tot elkaar worden gezien. De raad zal de stand van educatief Caribisch Nederland presenteren, waarin kansen en uitdagingen voor het verzorgen van goed onderwijs in het Caribisch deel van Nederland in samenhang worden gezien. De raad beziet daarbij onder meer het samenspel tussen actoren in Caribisch en Europees Nederland. Daarnaast

zal de raad de komende periode mogelijkheden verkennen om de verbinding en samenwerking tussen onderwijsonderzoek, -beleid en -praktijk te versterken.

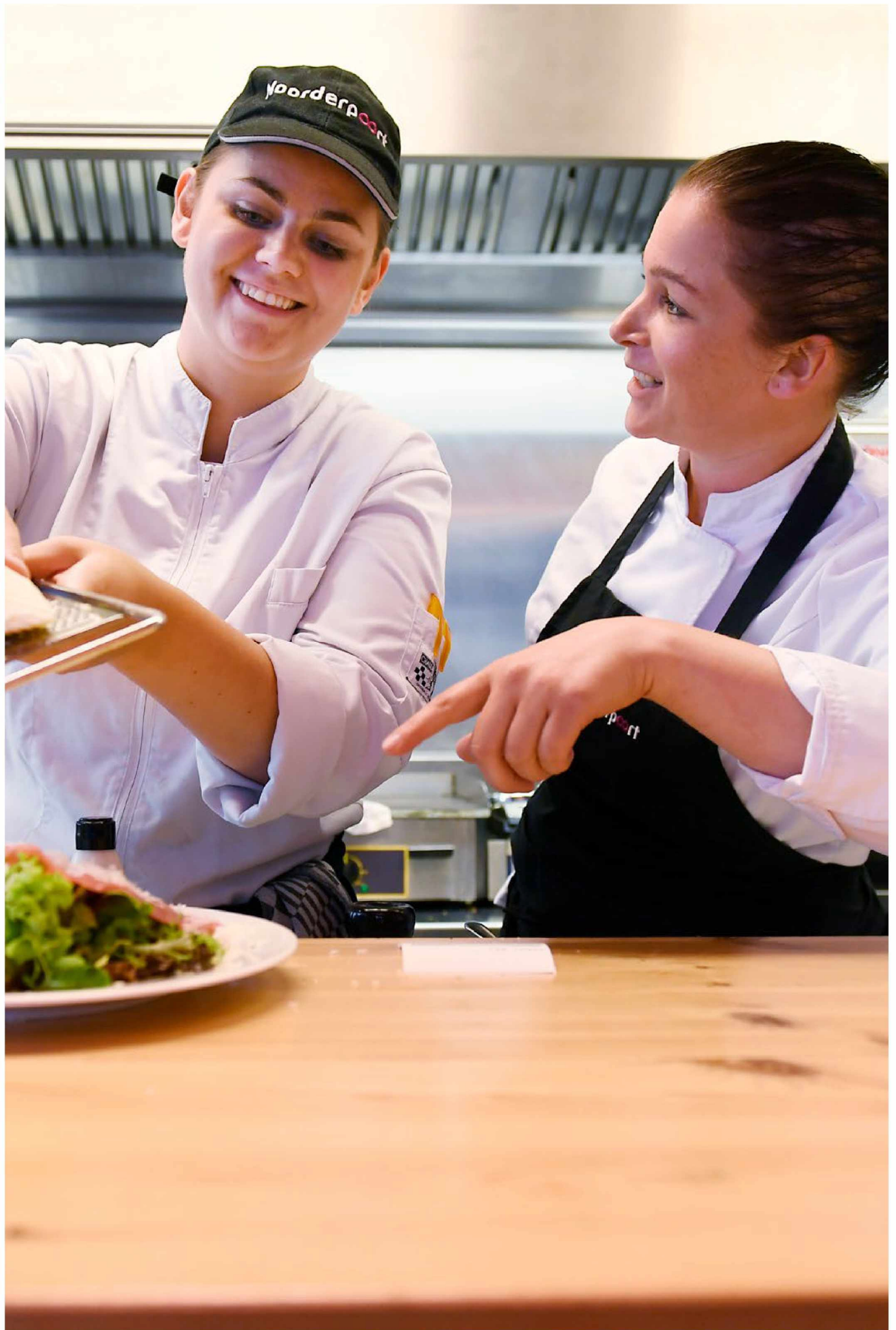
### **Zorgen voor stabiliteit en samenhang**

Met een historie van ruim een eeuw heeft de Onderwijsraad de unieke positie en taak om onderwijsvraagstukken vanuit een onafhankelijke en brede blik te bezien. De raad verbindt heden, verleden en toekomst bij het bevragen van de status quo. Waarom is het stelsel op deze manier ingericht en werkt dat nog steeds overal even goed? Past de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden in het onderwijsbestel nog bij de vragen en uitdagingen van deze tijd? Zijn de wettelijke kaders nog toereikend om vorm te kunnen geven aan de grondwettelijke taak van de overheid zorg te dragen voor kwaliteit, toegankelijkheid en doelmatigheid van het onderwijs?

De rode draad in alle adviezen van de Onderwijsraad – of ze nu gericht zijn op het stelsel, de bestuurlijke inrichting, maatschappelijke opgaven of specifieke groepen in het onderwijs – is de vraag wat er nodig is om goed onderwijs voor iedereen te realiseren. Zeker in tijden van toenemende maatschappelijke onrust en fragmentatie in de samenleving is het zaak de kracht van goed onderwijs te blijven zien en faciliteren. Versnippering van beleidsmaatregelen en geldstromen, wisselende financiering en tijdelijke beleidsprogramma's ondergraven de positie van onderwijs als baken in roerige tijden. Stabiliteit en samenhang zijn nodig in beleid, bekostiging en uitvoering om de kracht van onderwijs zo goed mogelijk te benutten. Voor elke leerling en voor de samenleving als geheel.

Namens de Onderwijsraad,  
Louise Elffers  
voorzitter







# 2 werk programma 2026-2027

Dit werkprogramma laat zien aan welke adviezen en verkenningen de Onderwijsraad de komende twee jaar werkt. Ook voorziet de raad enkele wetgevingsadviezen.

Naar verwachting brengt de raad in 2025 nog de volgende publicaties uit:

- verkenning over welzijn en onderwijs – uit eigen beweging;
- advies over evidence in onderwijspraktijk en -beleid – op verzoek van de Tweede Kamer.

Eerder dit jaar publiceerde de raad *Bekwaamheid beter borgen*, een advies met aanbevelingen om als overheid de bekwaamheid van leraren te waarborgen, ongeacht de opleidingsroute die zij hebben gevolgd, en *Onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen*, een advies over hoe onderwijs in justitiële jeugdinrichtingen beter tot zijn recht kan komen. Daarnaast publiceerde de raad het advies *Armoede en onderwijs* en riep daarin op de toegankelijkheid te vergroten van het voortgezet onderwijs en het middelbaar beroepsonderwijs voor jongeren die opgroeien in armoede. In het briefadvies *Omgaan met dalende studentaantallen* waarschuwde de raad de minister van OCW voor de combinatie van dalende studentenaantallen, bezuinigingen en de voorgenomen invoering van de Wet internationalisering in balans. Die combinatie kan ongewenste gevolgen hebben voor het opleidingsaanbod in het middelbaar en hoger beroepsonderwijs en wetenschappelijk onderwijs. In een brief over het *wetsvoorstel Gerichte bekostiging* wees de raad op twee risico's in de manier waarop dit instrument wordt ingericht. Tot slot riep de raad in het advies *Talige diversiteit benutten* op om werk te maken van taalbeleid dat talige diversiteit benut voor het beter leren van en in het Nederlands.

### Lopende en geplande adviezen en verkenningen

De raad werkt momenteel al aan diverse geplande adviezen en verkenningen of gaat daar op korte termijn mee aan de slag.

- Advies over toetsing in een vernieuwd curriculum – op verzoek van de Tweede Kamer;
- stand van educatief Caribisch Nederland – op verzoek van de minister van OCW;
- verkenning over de onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid – op verzoek van de minister van OCW;
- advies over onderwijshuisvesting – op verzoek van de minister van OCW.

### Nieuwe adviezen en verkenningen

In dit *Werkprogramma 2026-2027* is ook een aantal nieuwe onderwerpen opgenomen.

- Advies over de relatie tussen ouders en scholen – op verzoek van de minister van OCW;
- advies over het gespecialiseerd onderwijs – op verzoek van de Tweede Kamer;
- stelselverkenning naar de inrichting van het onderwijs – op verzoek van de Eerste Kamer.

Daarnaast laat de raad een analyse maken van adviezen en documenten die ingaan op verantwoordelijkheden van en de verhouding tussen actoren in het onderwijs, zoals leraren, schoolleiders, schoolbestuurders, sectorraden, samenwerkingsverbanden en de overheid. Deze analyse vormt de basis voor een later te programmeren advies, waarin de raad ingaat op de posities en verantwoordelijkheden van en verhoudingen tussen deze actoren binnen het bestel.

## 2.1 Advies over toetsing in een vernieuwd curriculum

In opdracht van het ministerie van OCW werkt SLO, het landelijk expertisecentrum voor het curriculum, aan (voorstellen voor) de herziening van de kerndoelen voor het primair onderwijs en de onderbouw van het voortgezet onderwijs, en de eindtermen voor het voortgezet onderwijs. De kerndoelen en eindtermen vormen – samen met het referentiekader voor taal en rekenen – de wettelijke grondslag voor het primair en voortgezet onderwijs. Ze zijn daarmee richtinggevend voor het curriculum in de scholen. De herziening van kerndoelen en eindtermen heeft consequenties voor toetsing.

In het verlengde van het herzieningsproces worden examenprogramma's voor het voortgezet onderwijs ontwikkeld. Aangekondigd is dat ook de doorstroomtoets in het primair onderwijs en de volgtoetsen zullen worden aangepast in lijn met de nieuwe kerndoelen. Deze ontwikkelingen brengen een aantal vraagstukken met zich mee.

In de eerste plaats is het nodig in kaart te brengen welke onderwijsopbrengsten op welke wijze getoetst kunnen worden. In de tweede plaats zullen technologische ontwikkelingen andere manieren van toetsen mogelijk of zelfs noodzakelijk maken. Denk aan geautomatiseerde toetsing en generatieve taalmodellen. Ten derde is het belangrijk na te gaan hoe verschillende functies van toetsing kunnen worden verenigd en onbedoelde negatieve effecten te beperken zijn. Toetsen en de voorbereiding daarop kunnen bijvoorbeeld motiverend en leerzaam zijn en de aandacht richten op belangrijke onderwijsdoelen, maar ook stress veroorzaken (bijvoorbeeld als er te vaak getoetst wordt of er te veel op het spel staat). Ze kunnen het curriculum versmallen (als de toetsing eenzijdig is) of kansengelijkheid onder druk zetten (denk aan privaat gefinancierde toetstraining en onbetrouwbare of 'oneerlijke' toetsen).

De Tweede Kamer vraagt de Onderwijsraad vanuit een brede beschouwing over de functies, mogelijkheden en beperkingen van toetsing een advies te geven omtrent de vraag: Hoe kan toetsing adequaat vorm krijgen in een vernieuwd curriculum?

## 2.2 Stand van educatief Caribisch Nederland

Het onderwijs op Bonaire, Sint Eustatius en Saba (gezamenlijk Caribisch Nederland genoemd) is sinds 10 oktober 2010 ingebed in het Nederlands onderwijsbestel. Dat betekent dat het wordt aangestuurd door het ministerie van OCW in Den Haag. Die inbedding biedt zowel kansen als uitdagingen, onder meer op het gebied van onderwijswetgeving, bestuurlijke afspraken voor de verbetering van onderwijs, overheidstoezicht op de kwaliteit van scholen op de eilanden, werving van onderwijspersoneel, de doorstroom van Caribische studenten naar onderwijsinstellingen in Europees Nederland en de omgang met de meertaligheid van leerlingen in Caribisch Nederland.

Op verzoek van de minister van OCW werkt de Onderwijsraad aan een stand van educatief Caribisch Nederland. Hierin brengt de raad bestaande onderzoeken, evaluaties, wetgeving en beleid in kaart en haalt via werkbezoeken praktijkervaringen op. Periodiek stelt de Onderwijsraad een zogeheten stand van educatief Nederland op, waarin de raad de stand van het onderwijs opmaakt vanuit een bepaald perspectief. Het kan gaan om een stelsel- of bestelanalyse van het onderwijs of een meer thematische analyse. Voor de stand van educatief



Caribisch Nederland verkent de raad de inrichting en werking van het Nederlandse onderwijssysteem in Caribisch Nederland, voor elk eiland afzonderlijk en voor alle eilanden samen.

Voor deze publicatie werkt de Onderwijsraad per eiland samen met een eilandcommissie. De eilandcommissies denken mee over de inhoud en het proces voor de onderdelen die specifiek over hun eiland gaan. De leden van de eilandcommissies delen op persoonlijke titel hun ervaring, expertise en perspectief.

## 2.3 Verkenning over onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid

Voor onderbouwd onderwijsbeleid en voor inzicht in de onderwijspraktijk is goed (praktijk)onderzoek essentieel. Er zijn tal van (sub)disciplines en samenwerkingen daartussen die bijdragen aan actuele en fundamentele expertise over onderwijs. Dit veld is niet statisch: ontwikkelingen in beleid en praktijk gaan gepaard met veranderende onderzoeksvragen en wetenschappelijke inzichten. Er komen nieuwe aandachtsgebieden bij en bestaande (sub)disciplines kalven af, bijvoorbeeld onderzoek naar onderwijsrecht, onderwijsgeschiedenis en fundamentele pedagogiek.

De toekomstbestendigheid van verschillende vakgebieden staat al langer onder druk. Dit kan onder meer leiden tot verlies van specialistische kennis en een oppervlakkiger begrip van complexe onderwijskwesties. Een afkalving van disciplines binnen het onderwijsonderzoek kan ten koste gaan van de diversiteit van perspectieven en kan interdisciplinaire samenwerking, die nodig is voor onderbouwd onderwijsbeleid, bemoeilijken.

Als er gaten vallen in het onderwijsonderzoek, kan de overheid haar kerntaak te zorgen voor goed onderbouwde beleidsmaatregelen en wetgeving minder goed waarmaken. Een ander risico is dat onderzoek op onderdelen een te smalle basis vormt om als *countervailing power* te kunnen dienen. Deskundigen en (praktijk-) onderzoekers kunnen beleidsmakers en de wetgever immers van onderbouwde inzichten en gegevens voorzien om tot gegronde beslissingen te komen en onderwijsbeleid en -wetgeving te verbeteren.

Er is op dit moment geen dekkend zicht op de stand van de onderzoeksinfrastructuur als essentiële voedingsbron voor onderwijsbeleid en -wetgeving. Welke partijen zijn betrokken bij onderwijsonderzoek en welke rol(len) spelen ze? Welke vakgebieden mogen in deze infrastructuur niet ontbreken? Welke leemtes zijn er of dreigen op korte termijn te ontstaan? Hoe levensvatbaar zijn de disciplines; welke financiering is er? Is de (sturing op de) onderzoeksinfrastructuur goed ingericht?

Op verzoek van de minister van OCW buigt de raad zich in deze verkenning over de vraag: Wat is nodig voor een goed functionerende onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid?



## 2.4 Advies over onderwijshuisvesting

Veel schoolgebouwen in Nederland zijn verouderd en moeten vervangen of gerenoveerd worden. Het binnenklimaat van gebouwen is vaak niet op orde en het energieverbruik is hoog. Bovendien zijn de meeste gebouwen al decennia oud en niet goed aangepast aan recente onderwijskundige ontwikkelingen of initiatieven zoals de brede school en een IKC (integraal kindcentrum). Als gevolg van Europese richtlijnen moeten alle schoolgebouwen in Nederland in 2050 emissievrij zijn. Dit is een grote opgave, zeker in de context van de totale bouwopgave van Nederland.

Het bestel rondom onderwijshuisvesting kent een aantal knelpunten. De verantwoordelijkheid voor schoolgebouwen is verdeeld tussen schoolbesturen en gemeenten. De gemeente is verantwoordelijk voor nieuwbouw en renovatie van schoolgebouwen, terwijl het schoolbestuur verantwoordelijk is voor onderhoud en exploitatie. Dit kan leiden tot tegengestelde prikkels, bijvoorbeeld wanneer goedkoper bouwen leidt tot duurdere exploitatie en andersom. Verder is er geen volledig overzicht van schoolgebouwen en hun bouwkundige staat. Tot slot is er weinig kennis van en expertise rond bouwprocessen bij kleinere schoolbesturen en bij veel gemeenten.

De vraag is hoe de bestuurlijke inrichting van onderwijshuisvesting verbeterd kan worden. Op verzoek van de minister van OCW adviseert de raad over de vraag: Wat is nodig voor goede onderwijshuisvesting in de toekomst?



## 2.5 Advies over gespecialiseerd onderwijs

Het gespecialiseerd onderwijs biedt onderwijs aan leerlingen die als gevolg van een beperking, ziekte of (gedrags)stoornis ondersteuning nodig hebben die het regulier onderwijs onvoldoende kan bieden. Het gespecialiseerd onderwijs omvat zowel speciaal basisonderwijs (sbo) en speciaal onderwijs (so) als voortgezet speciaal onderwijs (vso). De vraag naar het gespecialiseerd onderwijs groeit. Het sbo, so en vso hebben moeite hierin te voorzien. Er zijn lange wachtlijsten, waardoor leerlingen soms alsnog langer in het reguliere onderwijs blijven of – als dat niet gaat – soms een periode helemaal niet naar school gaan.

Tegelijkertijd speelt de vraag of elke leerling die nu wordt aangemeld voor het gespecialiseerd onderwijs, daar daadwerkelijk het best past. Daarnaast staat de groei van het gespecialiseerd onderwijs op gespannen voet met het overheidsstreven naar inclusief onderwijs, waarin leerlingen met een extra ondersteuningsbehoefte zo veel mogelijk samen naar school gaan met leerlingen die deze extra ondersteuningsbehoefte niet hebben. In de verbeteraanpak passend onderwijs zijn daartoe diverse samenwerkingsinitiatieven tussen het regulier en gespecialiseerd onderwijs opgezet, die een beroep doen op de kennis van en expertise rond het gespecialiseerd onderwijs.

Op verzoek van de Tweede Kamer voert de Onderwijsraad een verkenning uit naar de veranderende rol en positie van het gespecialiseerd onderwijs binnen het huidige onderwijsbestel, vanuit de vraag: Welke bijdrage kan het gespecialiseerd onderwijs leveren om leerlingen met een ondersteuningsbehoefte volwaardig te kunnen laten deelnemen aan onderwijs, en welke voorwaarden stelt die bijdrage aan het beleid en de onderwijspraktijk?





## 2.6 Advies over relatie tussen ouders en scholen

Zodra kinderen naar school gaan, wordt hun ontwikkeling een gedeelde zorg van ouders en school. Dit vraagt om vertrouwen en afstemming tussen ouders en scholen. Aansluiting van deze twee leefwerelden draagt bij aan een veilige leeromgeving voor kinderen. Voor de ontwikkeling van kinderen en jongeren is een goede relatie tussen ouders en school, op basis van wederzijds vertrouwen en samenwerking, dan ook van belang.

Er zijn echter signalen dat de relatie tussen ouders en scholen steeds vaker onder druk komt te staan. Ouders geven aan zich niet altijd voldoende gehoord te voelen door de school. Scholen ervaren op hun beurt een toenemende druk vanuit ouders, die individuele aandacht en maatwerk voor hun kind verwachten. Zowel scholen als ouders geven vaker aan wederzijds onbegrip en een gespannen relatie te ervaren. Daarbij wijzen zij ook op de gevolgen van enkele maatschappelijke ontwikkelingen, zoals conflicten op het wereldtoneel en polarisatie in de samenleving, die van invloed zijn op de verhoudingen tussen ouders en school.

Het onderwijsbeleid is erop gericht de positie van ouders en leerlingen (juridisch) te versterken. Het aantal zaken bij Stichting Onderwijsgeschillen neemt toe. Ook monden geschillen vaker uit in juridische procedures. De samenwerking tussen ouders en scholen verandert kortom – zowel in formele zin als in de praktijk.

In dit advies op verzoek van de minister van OCW brengt de raad enkele van deze ontwikkelingen en recente spanningen in de relatie tussen ouders en school in kaart, vanuit de vraag: Wat is er nodig om de samenwerking en het vertrouwen tussen ouders en scholen te versterken?

## 2.7 Stelselverkenning naar inrichting van het onderwijs

Momenteel overdenkt het ministerie van OCW een aantal afzonderlijke onderdelen van het onderwijsstelsel. Er wordt gewerkt aan een betere plek voor praktijkgericht onderwijs in het funderend onderwijs, zoals met het doorontwikkeltraject praktijkgerichte havo en de invoering van praktijkgerichte programma's in gemengde en theoretische leerwegen binnen het vmbo. Daarnaast vindt een verkenning plaats naar de structuur van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs. Ook werkt het ministerie vier varianten uit voor een vijfjarig vmbo, waarbij een pilot wordt betrokken voor het oriëntatiejaar binnen het mbo. Bovendien wordt gewerkt aan een (her)waardering van het beroepsonderwijs in het vervolgonderwijs, waarin beroepsgeoriënteerd en academisch georiënteerd onderwijs naast elkaar staan.

De Onderwijsraad heeft zich in een aantal adviezen gebogen over de inrichting van het onderwijsstelsel. De raad bepleit daarbij uitstel van de vroege selectie voor een plek in het voortgezet onderwijs; een vermindering van de vroege en stringente scheiding van routes (en daarmee van leerlingen) in het voortgezet onderwijs; en een gelijkere waardering van beroepsonderwijs en algemeen vormend onderwijs in het stelsel. De raad heeft benadrukt dat kleinschalige, tijdelijke of gefragmenteerde maatregelen niet voldoen. Goed onderwijs voor iedereen vergt juist een structurele aanpak, doortastendheid en een lange adem.

Om tot goed onderbouwd stelselbeleid te komen, is een nadere analyse nodig van de samenhang tussen de onderdelen van het stelsel, waarin verschillende scenario's voor de inrichting van het stelsel van voortgezet onderwijs en vervolgonderwijs worden geschetst, inclusief de wijze waarop deze het primair onderwijs raken.

Op verzoek van de Eerste Kamer verkent de raad: Welke inrichting van het stelsel van primair, voortgezet en vervolgonderwijs waarborgt goed onderwijs voor iedereen?

## 2.8 Wetgevingsadviezen

De raad heeft een wettelijke taak te adviseren op wetsvoorstellen. Voorstellen die een wezenlijke verandering betekenen op het vlak van *governance*, sturing, toezicht en bekostiging, die raken aan artikel 23 Grondwet of die grote implicaties hebben voor de onderwijspraktijk, komen voor advisering in aanmerking. De raad overlegt met het ministerie om welke wetsvoorstellen het gaat. Daarnaast kunnen Kamerleden hun initiatiefwetsvoorstellen aan de raad voorleggen voor advies.

In wetgevingsadviezen kijkt de raad naar de effecten van het wetsvoorstel op de onderwijspraktijk en in hoeverre het voorstel in overeenstemming is met artikel 23 Grondwet. Ook kijkt de raad naar aspecten als uitvoerbaarheid en consistentie van de onderwijswetgeving.

Wetsadvisering door de Onderwijsraad vindt plaats na internetconsultatie en vóór advisering door de Raad van State. De doorlooptijd van wetgevingsadviezen is kort; de raad adviseert binnen zes weken via een briefadvies.

De raad voorziet de komende periode in elk geval advisering op:

- concretisering van de deugdelijkheidseisen;
- toezicht op informeel onderwijs;
- eisen aan bestuurders;
- splitsing van de pabo;
- aanpassing van de kleinscholentoeslag;
- maatwerk;
- verlaging van de leerplichtleeftijd.





# taken en werkwijze

**Goed onderwijs voor iedereen:  
daar draagt de Onderwijsraad aan bij**

De Onderwijsraad geeft al meer dan honderd jaar advies over onderwijsbeleid en -wetgeving aan de regering, de Eerste en Tweede Kamer en soms ook aan gemeenten. Gevraagd én uit eigen beweging.

De raad kijkt naar de werking van het onderwijsstelsel en -bestel en blikt daarbij zowel terug in de tijd als ver vooruit. Met als focus perspectieven voor de langere termijn. De raad signaleert of agendeert kwesties, identificeert knelpunten en ongewenste effecten in wetgeving en beleidsvoornemens en schetst perspectieven of oplossingsrichtingen. De raad doet dit in de vorm van een advies, verkenning of wetsadvies. Periodiek stelt de raad een stand van educatief Nederland op met een overkoepelend beeld van het Nederlandse onderwijs. Ook geeft de raad advies aan gemeenten bij kwesties rond onderwijshuisvesting.

De adviezen en verkenningen gaan over alle vormen van onderwijs voor kinderen, jongeren en volwassenen: van voorschoolse voorzieningen tot aan postuniversitair onderwijs en een leven lang ontwikkelen. Hoe kan onderwijs bijdragen aan de ontwikkeling van individu en samenleving? Wie zijn daarbij aan zet? Wat is de rol van overheden? Wat behoort tot de verantwoordelijkheid van besturen en wat tot die van schoolleiders en leraren? Wanneer zijn organisaties en professionals rondom de school aan zet? Wat is de rol van leerlingen, studenten en hun ouders?

De raad is onafhankelijk, met oog en oor voor opvattingen en ontwikkelingen in de samenleving en het onderwijs. De adviezen worden gevoed door kennis en ervaring uit de onderwijspraktijk en de praktijk van onderwijswetgeving en -beleid. En ze zijn gebaseerd op wetenschappelijke kennis en inzichten uit uiteenlopende wetenschappelijke disciplines, zoals onderwijskunde, economie, sociologie en onderwijsrecht. De raad maakt daarnaast gebruik van intersectorale en internationale vergelijkingen. Speciale vermelding verdient de JongerenOnderwijsraad: leerlingen en studenten van diverse leeftijden en schooltypen delen hun ervaringen en ideeën over het Nederlandse onderwijs en denken mee over onderwerpen waarover de raad adviseert.

Bij de voorbereiding van adviezen benut de raad ook de kennis en expertise van andere adviesorganen en van planbureaus. En brengt omgekeerd op verzoek ook expertise in ten behoeve van adviezen van anderen. Soms wordt gezamenlijk een advies uitgebracht. Als een van de grondleggers van Eunec, het internationaal verband van onderwijsraden, wisselt de raad ook kennis en expertise uit met andere adviescolleges in Europa en daarbuiten.

De leden van de Onderwijsraad worden voor vier jaar benoemd op persoonlijke titel. Ze zijn aangetrokken vanwege hun wetenschappelijke kennis, praktijkervaring in het onderwijs en/of maatschappelijke bijdrage, in combinatie met hun visie op het onderwijs. De brede eigen expertise zorgt ervoor dat er altijd vanuit meerdere – bijvoorbeeld onderwijskundige, economische, juridische en internationale – invalshoeken naar een onderwerp wordt gekeken.

### **Uitgangspunten**

De raad zegt wat er gezegd moet worden en is een kritische gesprekspartner van overheden en het onderwijs. Bij de keuze van onderwerpen, bij de inhoudelijke analyse en bij het doen van aanbevelingen staan de volgende publieke waarden centraal: kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid, en sociale samenhang, inclusie en democratie. Deze waarden verdienen stuk voor stuk bevordering en werken ook op elkaar in. Nadruk op de ene waarde kan ten koste gaan van andere en de waarden kunnen onderling conflicteren. Daarom moeten ze steeds tegen elkaar worden afgewogen. Zo kan de raad voor wat betreft *kwaliteit* kijken naar zowel de kwaliteit van onderwijs in brede zin als de voorwaarden die onderwijskwaliteit mogelijk maken. *Toegankelijkheid* draait om de onbelemmerde beschikbaarheid van onderwijs voor elke leerling



en student. Aan toegankelijkheid raken ook vraagstukken van kansengelijkheid. *Doelmatigheid* betreft de kostenefficiëntie van het onderwijssysteem in relatie tot de maatschappelijke opbrengsten. Daarnaast gaat het om het stellen van onderwijsinhoudelijke doelen, om de koppeling ervan aan financieel beleid en om opvolging in de zin dat wordt nagegaan of deze doelen bereikt zijn. *Pluriformiteit* van het onderwijs vindt zijn oorsprong in artikel 23 van de Grondwet. De raad belicht het belang van pluriformiteit in het stelsel, inclusief een dekkend aanbod van openbaar onderwijs en de daarmee samenhangende keuzevrijheid voor ouders en leerlingen om een school te kiezen die hen het meest aanspreekt. Ten slotte kijkt de raad naar onderwijs in relatie tot *sociale samenhang, inclusie en democratie* in school en samenleving. De school is een sociale gemeenschap en een oefenplaats voor democratisch samenleven. Hiervoor acht de raad het van belang dat leerlingen van verschillende achtergronden en capaciteiten elkaar op school kunnen ontmoeten en dat in het onderwijs voldoende aandacht bestaat voor democratisch burgerschap.





# colofon

Het *Werkprogramma 2026-2027* is aangeboden aan de (demissionair) minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de (demissionair) staatssecretaris Funderend Onderwijs en Emancipatie.

## **Samenstelling raad**

prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)  
prof. dr. O. (Orhan) Agirdag  
prof. dr. G.J.J. (Gert) Biesta  
dr. D.J.M. (Dominique) Majoor  
D. (Daisy) Mertens MEd  
dr. C.J. (Cor) van Montfort  
prof. dr. S.F. (Susan) te Pas  
prof. mr. S. (Stefan) Philipsen  
prof. dr. T. (Trudie) Schils  
drs. L.Y.P. (Luc) Sluijsmans  
mr. H. (Harmjan) Vedder  
drs. M.P. (Mirjam) van Leeuwen (secretaris)

## **Ontwerp**

thonik

## **Fotografie**

Edwin Walvisch  
© Onderwijsraad, Den Haag

## **Uitgave van de Onderwijsraad**

Den Haag, september 2025  
ISBN 978-94-6121-095-1  
Intern documentnummer BS.2500036

Onderwijsraad  
Prins Willem Alexanderhof 20  
2595 BE Den Haag  
secretariaat@onderwijsraad.nl  
(070) 310 00 00