Ons kenmerk
AD.2600087

Contactpersoon
M.P. van Leeuwen

Plaats/Datum
Den Haag, 9 juli 2026

Uw kenmerk

Doorkiesnummer
070-310 00 00

Onderwerp
Onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Dr. mr. R.M. Letschert
Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
Postbus 16375
2500 BJ Den Haag

Mevrouw de Minister,

Inzichten uit onderzoek kunnen in belangrijke mate bijdragen aan goed onderwijsbeleid. Op uw verzoek buigt de raad zich in dit briefadvies over de vraag wat nodig is voor een goed functionerende onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid.

Eerder dit jaar bracht de Onderwijsraad het advies *Leren van onderzoek* uit over het gebruik van onderzoek in de onderwijspraktijk. De focus van het voorliggende briefadvies ligt op de beleidscontext. Door de directe relatie met politieke besluitvorming vraagt dat om aanvullende en deels andere aanbevelingen.

Een onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid moet het allereerst mogelijk maken relevant onderzoek te verrichten en relevante inzichten beschikbaar te stellen om het beleidsproces te informeren. Maar enkel de beschikbaarheid van onderzoek is niet genoeg. De inzichten daaruit moeten daadwerkelijk worden benut voor beleidsontwikkeling. Dat vereist geïnformeerd handelen van ambtenaren. Het voorliggende advies sluit aan bij eerdere rapporten van andere adviesorganisaties die oproepen om het ambtelijk vakmanschap te versterken. De Onderwijsraad spitst het advies toe op het gebruik van onderzoek voor onderwijsbeleid.[1] Een aantal voor onderwijsbeleid relevante onderzoeksdisciplines is klein en kwetsbaar. De raad pleit ervoor deze disciplines actiever te ondersteunen, als een voorwaarde om de inzichten die zij bieden, te kunnen benutten voor beleid.

Uw ministerie werkt momenteel aan strategische beleidsdoelen voor de lange termijn. Daarmee wordt een belangrijke stap gezet naar het beter benutten van onderzoek voor goed onderwijsbeleid. Strategische agendering kan helpen de benodigde onderzoeksinfrastructuur te versterken. De langetermijnfocus op beleidsvraagstukken maakt het mogelijk te identificeren welke inzichten uit onderzoek beschikbaar zijn of nog ontwikkeld zouden moeten worden, en deze inzichten ook systematischer te benutten.

[1] Er zijn recente rapporten die pleiten voor versterking van ambtelijke deskundigheid in het algemeen, en rapporten die dat in het bijzonder bepleiten bij het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Tot de eerste categorie horen: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2025). *Deskundige overheid*; Adviesraad voor wetenschap, technologie en innovatie (2021). *Rijk aan kennis. Naar een herwaardering van kennis en expertise in beleid en politiek.* Tot de tweede categorie horen: Waterreus, I., & Sipma, L. (2023). *Kennisingrediënten voor onderwijsbeleid. Verkenning naar de mogelijkheden om de impact van onderzoek op onderwijsbeleid te versterken en de rol van het NRO daarbij.* Den Haag: OCW; Severijnen, F., Slob, G., & Groot, S. (2022). *Gedragsonderzoek evidentie onderbouwd beleid.* Nijmegen: D&B.

Prins Willem Alexanderhof 20
2595 BE Den Haag
Nederland

www.onderwijsraad.nl
secretariaat@onderwijsraad.nl
tel: +31 70 310 00 00

Voor een goed functionerende onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid onderscheidt de raad vier voorwaarden die aandacht vergen:

1. ruimte voor ambtelijk vakmanschap;
2. een brede blik op onderzoek;
3. collectief beleidsgeheugen; en
4. continuïteit van relevante wetenschappelijke disciplines.

De eerste drie voorwaarden hebben betrekking op het gebruik van inzichten uit onderzoek, de laatste gaat over de beschikbaarheid van onderzoek. De bestuursraad van de ambtelijke organisatie kan een belangrijke rol spelen in het op orde brengen van deze voorwaarden.

Ruimte voor ambtelijk vakmanschap
Inzichten uit onderzoek – en ambtelijke advisering op basis daarvan – zijn op zichzelf niet doorslaggevend voor beleid. Binnen de grenzen van de rechtsstaat is het aan de politiek om – na afweging van belangen, normen en waarden – vraagstukken te agenderen, besluiten te nemen en die te verankeren in wetgeving of andere beleidsmaatregelen.

De ambtelijke organisatie is echter niet alleen uitvoerder van politieke besluiten. De organisatie heeft een eigenstandige verantwoordelijkheid om bewindspersonen goed te informeren en te adviseren over agendering, handelingsopties, besluitvorming en uitvoering van beleid. Wanneer inzichten uit onderzoek daartoe aanleiding geven, moeten ambtenaren de ruimte hebben om uitgangspunten van het beleid ter discussie te stellen. Het is aan de politiek om te bepalen of het beleid vervolgens wordt herzien. Het vermogen om op basis van inzichten uit onderzoek bij te dragen aan goed beleid, ziet de raad als een cruciaal onderdeel van ambtelijk vakmanschap.

De afgelopen jaren signaleerden diverse rapporten dat het ambtelijk vakmanschap onder druk staat, mede als gevolg van politieke krachten.[2] Aangejaagd door onder meer (sociale) media dringt de politiek bij beleidsontwikkeling aan op snelheid en daadkracht. Dit beperkt de ruimte om eenmaal voorgestelde beleidspaden opnieuw ter discussie te stellen. Beloningsprikkels voor ambtenaren zijn meer gericht op politiek-bestuurlijke sensitiviteit dan op kritische vragen stellen of nieuwe inzichten en perspectieven aandragen. Er is daardoor minder ruimte om als ambtelijke organisatie de eigenstandige verantwoordelijkheid voor goed beleid waar te maken. Dit speelt ook op het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap.[3]

Juist gezien de politieke dynamiek is het van belang dat ambtenaren inzichten uit onderzoek kunnen inbrengen. Zulke inzichten kunnen collega's en bewindspersonen behoeden voor een tunnelvisie en helpen om kritisch te kijken naar uiteenlopende vragen die beleids-ontwikkeling met zich meebrengt. Dat vergt wel dat ambtenaren voldoende toegerust zijn om inzichten uit onderzoek te gebruiken bij de beleidsontwikkeling. Zij moeten de ruimte krijgen inzichten onder de aandacht te brengen, ook wanneer die op gespannen voet staan

[2] Zie de bronnen genoemd in noot 1; zie ook Enthoven, C., & Van Montfort, C. (2012). Informatie en politiek: Een spanningsvolle combinatie. Themanummer 'Informatie en politiek', *Bestuurskunde 21*(2), 41-44; Hoppe, R. (2012). Waarom uitvechten uitdenken overtroeft. *Bestuurskunde 21*(2), 7-18.
[3] Severijnen e.a., 2022.

met de beleidslijn die de politiek voorstaat. De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid spreekt in dit verband over ‘open en onbevreesd adviseren’.[4]

Brede blik op onderzoek
Onderzoek kan helpen bij het beantwoorden van uiteenlopende vragen die relevant zijn voor beleidsontwikkeling, zoals historische (wat is de voorgeschiedenis van beleid, welke afslagen zijn genomen?), conceptueel-theoretische (waar hebben we het precies over, welke theorie is relevant?), normatieve (welke normatieve en ethische dimensies spelen een rol, hoe kunnen die gewogen worden?) en technisch-instrumentele vragen (wat werkt en hoe werkt iets?). Het onlangs ingevoerde Beleidskompas kan helpen vraagstukken breed te bezien, maar dat gebeurt nog niet altijd.[5] De Onderwijsraad constateert dat een brede blik op verschillende typen onderzoek niet vanzelfsprekend is in de beleidsontwikkeling. Dit is bijvoorbeeld zichtbaar in de Kamerbrieven over het Masterplan basisvaardigheden. Daarin wordt gerefereerd aan technisch-instrumenteel onderzoek over onderwijsopbrengsten (prestaties taal en rekenen) en implementatie (worden de gekozen maatregelen uitgevoerd?). Ander onderzoek, bijvoorbeeld naar historische, conceptueel-theoretische en normatieve vragen, blijft buiten beschouwing. Ook de toelichting van het wetsvoorstel Concretisering ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg is gericht op technisch-instrumentele vragen naar prestaties en effectiviteit.[6] Zulke vragen zijn belangrijk voor beleid. Maar wanneer de Kamer enkel wordt geïnformeerd op basis van inzichten uit dit type onderzoek, wordt de kans gemist om beleid breder te doordenken. Benutting van het Beleidskompas aan de hand van een breed palet aan onderzoek kan bijdragen aan breed geïnformeerd onderwijsbeleid.

Collectief beleidsgeheugen
Een goede onderzoeksinfrastructuur zorgt dat relevante inzichten uit onderzoek in elke fase van de beleidscyclus beschikbaar zijn. Behalve adequaat informatiebeheer vergt dat een beleidsgeheugen binnen de organisatie. Ambtenaren dienen zelf te beschikken over de relevante kennis, of te weten waar of bij wie ze die kunnen vinden. Het vergt bovendien onderzoeksgeletterdheid om relevant onderzoek te kunnen identificeren en de inzichten daaruit te kunnen doorgronden en toepassen.[7]

Binnen het ministerie van OCW zijn diverse maatregelen getroffen om het collectieve beleidsgeheugen te versterken. Zo worden beleidsdirecties gevoed door inzichten van de directie Kennis & Strategie en zijn op een aantal beleidsterreinen onderzoekscoördinatoren aangesteld. Zij werken nauw samen met het Nationaal Kennisinstituut Onderwijs (NKO) en

---

[4] WRR, 2025, 45 en 58.
[5] Het Beleidskompas is een formulier dat beleidsambtenaren verplicht zijn in te vullen bij nieuw beleid. Het bevat kernvragen die ambtenaren moeten helpen om beleidsvraagstukken breder te bezien. Maar in praktijk verkennen beleidsmedewerkers vaak slechts één beleidsoptie, waardoor afweging van diverse alternatieven onmogelijk wordt. Een kanttekening hierbij is dat de evaluatie van het Beleidskompas plaatsvond in de beginfase van de ingebruikname van dit instrument. Zie Koppenjan, J.F.M., Van Popering-Verkerk, J., Van der Meer, J., Vroon, C., Spekking, W., & Duijn, M. (2024), *Het gebruik van het Beleidskompas binnen de Rijksoverheid: Ontwikkeling evaluatiekader en eerste evaluatie Beleidskompas*. https://open.overheid.nl/documenten/dpc-a6b74300d4af5c1c1940fa37cbf27881f1d67bd5/pdf
[6] Onderzoek dat hier wordt aangehaald, beperkt zich tot peilingen van de basisvaardigheden en het veronderstelde positieve effect dat *evidence-informed* werken zou hebben op deze vaardigheden. Zie Onderwijsraad (2025). *Advies wetsvoorstel Wet concretisering ononderbroken ontwikkelingsproces en stelsel van kwaliteitszorg*. Den Haag: Onderwijsraad.
[7] Onderwijsraad (2003). *Kennis van onderwijs: Ontwikkeling en benutting.* Den Haag: Onderwijsraad.

afzonderlijke kennisinstituten.[8] Sinds enkele jaren inventariseert het NKO (voorheen het Nationaal Regieorgaan, NRO) inzichten uit onderzoek voor onderwijsbeleid en fungeert als intermediair bij het voordragen van wetenschappers die meedenken over beleid.[9]

Niettemin zijn er signalen dat het collectieve beleidsgeheugen onder druk staat. Medewerkers met voor onderwijsbeleid relevante kennis en ervaring staan aan de vooravond van hun pensioen, of zijn al vertrokken. Zij worden niet zonder meer opgevolgd door medewerkers met soortgelijke kennis en ervaring. Bij alle departementen, zeker ook bij het ministerie van OCW, zijn veel personele wisselingen.[10] Vooral jonge medewerkers stromen veelvuldig door en uit, waardoor zij weinig kans krijgen om de kennis en ervaring op te bouwen die voor onderwijsbeleid relevant zijn, en deze ook te benutten.

Een collectief beleidsgeheugen is een cruciaal element binnen een goed functionerende onderzoekinfrastructuur voor effectief onderwijsbeleid. Versterking van het beleidsgeheugen zou volgens de raad onderdeel moeten zijn van personeelsbeleid om de onderzoeks-infrastructuur te versterken. Dit beleid zet in op opbouw, behoud en beloning van dossierkennis en onderzoeksgeletterdheid; minder personele wisselingen in directies; en plaatsing van ambtenaren met veel kennis op strategische posities van waaruit ze hun kennis goed kunnen delen. Waar roulatie wél gewenst of nodig is, valt te overwegen deze te realiseren *binnen* het onderwijsdomein, tussen beleid, uitvoering en toezicht, en niet *tussen* verschillende domeinen.[11]

Continuïteit van relevante wetenschappelijke disciplines
Om inzichten uit onderzoek te benutten in beleidsontwikkeling moeten deze beschikbaar zijn in de vorm van onderzoeksrapporten en in de persoon van onderzoekers actief in het benodigde expertisegebied. Voor onderwijsbeleid zijn uiteenlopende wetenschappelijke (sub)disciplines relevant. Het bestaan en voortbestaan van deze vakgebieden is geen gegeven. Relevante, maar kleine en daardoor kwetsbare disciplines zijn bijvoorbeeld onderwijsrecht, onderwijsgeschiedenis, onderwijspedagogiek en de onderwijsgerichte specialisaties van bestuurs- en beleidskunde.[12] De inzichten uit deze domeinen moeten voldoende beschikbaar zijn met het oog op breed geïnformeerd onderwijsbeleid. Indien de omvang van het onderzoek in deze disciplines te klein wordt of het ministerie van OCW bij het raadplegen van wetenschappers steeds is aangewezen op een of enkele personen, heeft u, net als andere departementen, de ruimte om een impuls te geven aan de ontwikkeling ervan, bijvoorbeeld door leerstoelen in te stellen.[13]

---

[8] Dat laatste krijgt vorm in het OCW Science for Policy Team, een partnerschap tussen OCW, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen, Vereniging Hogescholen, Universiteiten van Nederland en de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek.
[9] Het gaat dan over het science fellows programma.
[10] AWTI, 2021; WRR, 2025.
[11] Vergelijk WRR, 2025.
[12] Vergelijk Galan Groep (2020). *Omwille van goed onderwijs. Verkenning scenario's kennisinfrastructuur onderwijs*. Rapport in opdracht van het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap. Utrecht: Galan Groep en Waterreus & Sipma, 2023.
[13] In tegenstelling tot andere vakdepartementen is het ministerie van OCW terughoudend geweest om gericht te sturen op wetenschapsgebieden, omdat de minister van Onderwijs tevens de minister van Wetenschap is. De Onderwijsraad vindt die terughoudendheid niet terecht. Dat de minister van OCW verantwoordelijk is voor het stelsel van wetenschap, laat onverlet dat zij als vakminister voor onderwijs belang heeft bij het onderhoud van bepaalde onderwijsdisciplines. Vergelijk Bongers, F., Hertog, P., Velde, R., Kemman, M., Kuipers, R., Wijk, F., & Massop, M. (2021). *Evalueren, leren en sturen. Doorlichting van het onderzoek en wetenschapsbeleid.* Beleidsdoorlichting in opdracht van het ministerie van OCW. Utrecht: Dialogic innovatie & interactie.

Tot slot
Naast de hier uitgelichte voorwaarden zijn er ook andere vereisten voor een goed functionerende onderzoeksinfrastructuur voor onderwijsbeleid. Denk aan een toereikende bekostiging van kennisinstellingen en de beschikbaarheid van overzichtsstudies met ‘vertalingen’ van deze studies naar de beleidscontext. Belangrijk is ook een focus op langetermijnbeleid, die het beter mogelijk maakt om te identificeren welk (vervolg)onderzoek nodig is en de inzichten ervan te benutten voor beleidsontwikkeling. De Onderwijsraad kan zich goed vinden in het opnemen van onderzoeksvragen in strategische agendering van het ministerie van OCW. De raad pleit ervoor hierin naast instrumentele onderzoeksvragen ook andersoortige vragen op te nemen om het onderwijsbeleid te voeden, en oog te houden voor de daartoe benodigde onderzoekscapaciteit. Kwetsbare disciplines die relevant zijn voor strategisch onderwijsbeleid op weg naar 2050, vergen nu investeringen, om te kunnen blijven voorzien in een onderzoeksinfrastructuur voor goed onderwijsbeleid op de langere termijn.

Met beleefde groet,

prof. dr. L. Elffers
voorzitter

drs. M. van Leeuwen
secretaris-directeur