2027

# werk programma

onderwijs...raad

# inhoud


| | | |
|---|---|---|
| | **Woord vooraf** | **3** |
| **1** | **Werkprogramma 2027** | **5** |
| 1.1 | Onderwijsstelsel | 6 |
| 1.2 | Gespecialiseerd onderwijs | 6 |
| 1.3 | Goed onderwijs | 7 |
| 1.4 | Bestuurlijke inrichting onderwijsbestel | 7 |
| 1.5 | Kwaliteitsverschillen tussen scholen | 7 |
| 1.6 | Weerbaarheid | 7 |
| 1.7 | AI en digitalisering | 8 |
| 1.8 | Wetgevingsadviezen | 9 |
| **2** | **Taken en werkwijze** | **11** |

# woord vooraf

De Onderwijsraad brengt advies uit over uiteenlopende onderwerpen, op verzoek en uit eigen beweging. De keuze van onderwerpen wordt gevoed door ontwikkelingen in onderwijs en samenleving, door nieuwe of aanhoudende beleidsopgaven en door voorgenomen beleid en wetgeving. Zo bracht de raad eerder dit jaar advies uit over onderwijs in Caribisch Nederland, toetsing in een vernieuwd curriculum, de omgang met welzijnsproblematiek in het onderwijs en de benutting van kennis uit onderzoek in de onderwijspraktijk en in onderwijsbeleid.

Jaarlijks spreekt de raad met een groot aantal organisaties en andere betrokkenen over ontwikkelingen in en om het onderwijs die een plek in het werkprogramma verdienen. Sommige vraagstukken spelen al langer, zijn structureel of blijken weerbarstig, of ze vergen eens in de zo veel tijd een frisse blik. Zo buigt de raad zich het komende jaar over de inrichting van het onderwijsstelsel, de positie van het gespecialiseerd onderwijs, bestuurlijke verhoudingen, goed onderwijs en kwaliteitsverschillen tussen scholen. Andere vraagstukken zijn nieuw, onvoorzien of vereisen een actualisatie, bijvoorbeeld wanneer ontwikkelingen in een stroomversnelling raken. Voorbeelden zijn de omgang met artificiële intelligentie (AI) in het onderwijs, waarover de raad al eerder adviseerde, en de bijdrage van onderwijs aan de weerbaarheid van de samenleving in deze tijden van toenemende geopolitieke spanningen.

Inspelen op de soms snelle veranderingen, mede aan de hand van tussentijdse adviesvragen, vereist een wendbare programmering. Om die reden schakelt de raad over naar een jaarlijks programma. In dit *Werkprogramma 2027* staan de adviestrajecten voor het komende jaar beschreven. De Onderwijsraad dankt iedereen die heeft bijgedragen aan de totstandkoming van het werkprogramma en kijkt uit naar de uitvoering.

Louise Elffers
voorzitter

Mirjam van Leeuwen
secretaris-directeur

1

# werk programma 2027

Dit werkprogramma beschrijft de adviezen waaraan de Onderwijsraad het komende jaar werkt. Ook geeft het weer welke wetgevingsadviezen de raad het komende jaar voorziet. Naast de adviezen in dit werkprogramma kunnen de adviesvragers zich het hele jaar door tot de raad wenden met andere of nieuwe vragen, onder meer voor wetgevingsadviezen.

Het *Werkprogramma 2027* omvat vier lopende en al geplande adviezen en drie nieuwe.

### Lopende en geplande adviezen

De raad werkt momenteel aan diverse adviezen of gaat daarmee op korte termijn aan de slag. Deze adviestrajecten zullen doorlopen in 2027:

- onderwijsstelsel – op verzoek van de Eerste Kamer;
- gespecialiseerd onderwijs – op verzoek van de Tweede Kamer;
- goed onderwijs – op verzoek van de Tweede Kamer;
- bestuurlijke inrichting van het onderwijsbestel – uit eigen beweging.

### Nieuwe adviezen

In dit *Werkprogramma 2027* is ook een aantal nieuwe onderwerpen opgenomen. Dit zijn:

- weerbaarheid en onderwijs – op verzoek van de minister van OCW;
- AI en digitalisering – op verzoek van de minister van OCW;
- kwaliteitsverschillen tussen scholen – op verzoek van de Tweede Kamer.

## 1.1 Onderwijsstelsel

Het ministerie van OCW bekijkt momenteel diverse stelselvraagstukken. Zo wordt er nagedacht over de positionering van praktijkgericht onderwijs in het funderend onderwijs, waaronder het praktijkgerichte havo en praktijkgerichte programma's in de gemengde en theoretische leerwegen van het vmbo; de structuur van de bovenbouw van het voortgezet onderwijs; een vijfjarig vmbo; en de positionering van het beroepsonderwijs en academisch georiënteerd onderwijs in het vervolgonderwijs. Om tot goed stelselbeleid te komen, is het zaak aanhoudende knelpunten te adresseren, met oog voor de samenhang tussen verschillende onderdelen van het stelsel.

Op verzoek van de Eerste Kamer buigt de Onderwijsraad zich over de vraag wat de overheid te doen heeft om met de inrichting van het onderwijsstelsel recht te doen aan het waarborgen van goed onderwijs voor iedereen.

## 1.2 Gespecialiseerd onderwijs

De vraag naar gespecialiseerd onderwijs neemt toe. Het speciaal basisonderwijs (sbo), speciaal onderwijs (so) en voortgezet speciaal onderwijs (vso) hebben moeite te voorzien in die groeiende behoefte. Er zijn lange wachtlijsten, waardoor leerlingen soms alsnog langer in het reguliere onderwijs blijven of – als dat niet kan – 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. Groei van het aantal leerlingen in het gespecialiseerd onderwijs staat op gespannen voet met het overheidsstreven naar inclusief onderwijs, waarin leerlingen zo veel mogelijk samen naar school gaan.

Op verzoek van de Tweede Kamer verkent de Onderwijsraad de veranderende rol en positie van het gespecialiseerd onderwijs binnen het huidige onderwijsbestel vanuit de vraag wat leerlingen nodig hebben om volwaardig te kunnen deelnemen aan onderwijs.

## 1.3 Goed onderwijs

In beleid en praktijk wordt veelvuldig gesproken over het streven naar goed onderwijs. Er bestaan verschillende opvattingen over wat goed onderwijs is en wat daarvoor nodig is. Die verscheidenheid past bij een pluriform onderwijslandschap. Tegelijkertijd maakt gebrek aan helderheid of eenduidigheid over wat goed onderwijs is het lastig te bepalen welk beleid hieraan bijdraagt en of investeringen de gewenste uitkomsten hebben.

Op verzoek van de Tweede Kamer buigt de Onderwijsraad zich over de vraag wat kan worden verstaan onder goed onderwijs.

## 1.4 Bestuurlijke inrichting onderwijsbestel

De bestuurlijke verhoudingen in het onderwijs zijn aanhoudend onderwerp van debat in politiek en samenleving. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden ligt niet voor altijd vast, maar verandert van tijd tot tijd als gevolg van beleidswijzigingen of door veranderingen in de praktijk. De laatste grote expliciete wijziging vloeide voort uit het zogenoemde Scheveningse beraad, begin jaren negentig van de vorige eeuw. Dit beraad legde de basis voor de huidige bestuurlijke inrichting. Die kenmerkt zich door een nadruk op decentrale sturing, met bestuurlijke autonomie en een sterke sectorale organisatie. Deze inrichting vormt tevens de basis voor de huidige bekostigingssystematiek en arbeidsvoorwaardenvorming.

De raad buigt zich uit eigen beweging over de huidige bestuurlijke inrichting van het onderwijs vanuit de vraag hoe de diverse actoren hun gedeelde verantwoordelijkheid voor goed onderwijs kunnen waarmaken.

## 1.5 Kwaliteitsverschillen tussen scholen

Er zijn grote kwaliteitsverschillen tussen scholen zichtbaar. In het onderwijsdebat bestaan zorgen over opbrengsten en leerprestaties en over het proces om daartoe te komen, zoals een professionele cultuur en organiserend vermogen van schoolorganisaties. Het lukt niet alle scholen om goed onderwijs voor iedereen te realiseren, terwijl er ook scholen zijn die daar onder soortgelijke omstandigheden goed in slagen. Dat leidt tot de vraag wat ervoor nodig is om kwaliteitsverschillen tussen scholen te verkleinen en om de scholen die aanhoudend problemen hebben, te helpen hun kwaliteit te verbeteren. In het coalitieakkoord wordt ingezet op het verbeteren van vakmanschap van leraren en schoolleiders en het benutten van kennis afkomstig van goede praktijken.

Op verzoek van de Tweede Kamer buigt de raad zich over de vraag hoe het lerend en organiserend vermogen van scholen kan worden vergroot om kwaliteitsverschillen tussen scholen te verminderen.

## 1.6 Weerbaarheid

Geopolitieke spanningen en onrust op het wereldtoneel nemen toe en raken ook de Nederlandse samenleving. In het coalitieakkoord gaat aandacht uit naar de versterking van de weerbaarheid van individuele burgers en de samenleving

als geheel. Het kabinet stelt: “Oude internationale zekerheden verdwijnen en de dreigingen voor onze vrije manier van leven en onze rechtsstaat nemen toe.” Versterking van de weerbaarheid vraagt om een brede doordenking van de bijdrage die verschillende instituties, waaronder het onderwijs, hieraan kunnen leveren.

Op verzoek van de minister van OCW verkent de Onderwijsraad welke bijdrage het onderwijs kan leveren aan de weerbaarheid van de Nederlandse samenleving. Voor dit adviestraject zal de Onderwijsraad samenwerken met andere adviesraden.

## 1.7 AI en digitalisering

In 2017 bracht de Onderwijsraad het advies *Doordacht digitaal* uit, in 2022 gevolgd door de verkenning *Inzet van intelligente technologie*. Deze publicaties gingen over de rol van de overheid in het ondersteunen van scholen bij digitalisering; het eigenaarschap van het onderwijs over digitale ontwikkelingen, en de kansen en risico’s van intelligente technologie in het onderwijs. Sindsdien zijn deze vraagstukken nog urgenter geworden. De opkomst van (generatieve) artificiële intelligentie (AI) biedt nieuwe mogelijkheden voor leren en lesgeven, maar roept ook vragen op over kwaliteit, autonomie, privacy en publieke waarden. Daarnaast hebben recente geopolitieke ontwikkelingen de afhankelijkheid van grote technologiebedrijven nadrukkelijker op de agenda gezet. Het digitale landschap is daarmee ingrijpend veranderd en stelt onderwijsinstellingen en overheid voor nieuwe uitdagingen.

Op verzoek van de minister van OCW actualiseert en verdiept de Onderwijsraad eerdere adviezen over digitalisering in het onderwijs. Centraal staat de vraag wat de collectieve randvoorwaarden zijn voor een verantwoorde inzet van generatieve AI en hoe deze kunnen worden geborgd binnen het onderwijsstelsel.

## 1.8 Wetgevingsadviezen

De raad heeft een wettelijke taak te adviseren over wetsvoorstellen. Het gaat om 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. De raad overlegt met het ministerie welke wetsvoorstellen dat zijn. 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 gaat na in hoeverre het voorstel in overeenstemming is met artikel 23 Grondwet. Ook kijkt de raad naar aspecten als proportionaliteit, 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 advisering op:

- aanvullende bekostiging gelijke leer- en ontwikkelvoorwaarden en verduidelijking onderwijsachterstandenbeleid;
- maatwerk in het funderend onderwijs;
- bevordering bestuurlijke kwaliteit en integriteit in het funderend onderwijs;
- aanpassing van de kleinescholentoeslag;
- verlaging van de leerplichtleeftijd; en
- toekomstbestendige  financiering mbo.

inhoud →

2

# 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 en 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 van de raad 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?

*Onafhankelijk en gebaseerd op brede kennis en ervaring*
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. Ze worden gevoed door wetenschappelijke kennis en inzichten uit uiteenlopende disciplines, zoals onderwijskunde, economie, sociologie, bestuurskunde, organisatiewetenschappen 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 omgekeerd brengt de raad op verzoek 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 of maatschappelijke bijdrage, in combinatie met hun betrokkenheid bij het onderwijs. De brede expertise binnen de raad zorgt 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. De advisering raakt aan uiteenlopende waarden en uitgangspunten voor goed onderwijs, zoals kwaliteit, toegankelijkheid, doelmatigheid, pluriformiteit en keuzevrijheid, sociale samenhang, inclusie en democratie. Deze verdienen stuk voor stuk aandacht en bevordering, maar werken soms 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 *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. In relatie tot *sociale samenhang, inclusie en democratie* kijkt de raad onder meer naar de verbinding van onderwijs en samenleving. De school is een sociale gemeenschap en een oefenplaats voor democratisch samenleven. Hiervoor is het van belang dat leerlingen met verschillende achtergronden en capaciteiten elkaar op school kunnen ontmoeten en dat in het onderwijs voldoende aandacht is voor democratisch burgerschap.

Ook in onderwijsbeleid worden voortdurend afwegingen gemaakt, bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van het onderwijsproces en de verdeling van verantwoordelijkheden. De raad houdt in de adviezen deze afwegingen zorgvuldig tegen het licht. Denk aan het evenwicht tussen standaardisering en maatwerk, tussen professionele ruimte geven en kaders stellen, en tussen autonomie van onderwijsinstellingen en centrale sturing vanuit de overheid. Of tussen collectieve belangen en individuele belangen, en tussen een specifiek doeldomein en de brede, vormende opdracht van onderwijs. Om bij te dragen aan weloverwogen beleidskeuzes, brengt de raad zulke afwegingen in de advisering nadrukkelijk naar voren.

inhoud →

# colofon

Het *Werkprogramma 2027* is aangeboden aan de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap en aan de staatssecretaris Onderwijs en Emancipatie.

**Samenstelling raad**
prof. dr. L. (Louise) Elffers (voorzitter)
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 2026
ISBN 978-94-6121-107-1
Intern documentnummer BS.2600049

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