

Vergaderjaar 2025–2026

36 800 VIII

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2026

Nr. 36

BRIEF VAN DE MINISTER EN STAATSSECRETARIS VAN ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAP

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2025

In deze brief gaan we in op de indexatie van overheidsuitgaven, in het bijzonder op de OCW-begroting en leggen we uit hoe de prijsbijstelling wettelijk verplicht kan worden in alle onderwijssectoren. Hiermee voldoen we aan de toezegging uit het commissiedebat over het mbo van 1 oktober 2025 en geven we uitvoering aan de motie-Vijlbrief c.s.¹ uit de Algemene Financiële Beschouwingen. De motie en de toezegging hebben niet precies dezelfde reikwijdte. Daarom beantwoorden wij alle vragen voor alle onderwijssectoren. Voor de overige OCW-sectoren (cultuur, onderzoek en emancipatie) is dit niet uitgewerkt, omdat hier niet om is gevraagd. We beschrijven wel de mogelijke uitstralingseffecten naar deze sectoren als er meer wettelijke verplichtingen komen binnen het onderwijs.

Indexatie overheidsuitgaven

Het uitgavenkader wordt aan het begin van de kabinetsperiode vastgesteld inclusief de nominale ontwikkeling. De hoogte van het uitgavenkader wordt gedurende de kabinetsperiode aangepast aan de onafhankelijke indices voor loon- en prijsontwikkeling van het CPB. Indexatie van overheidsuitgaven, ook wel loon- en prijsbijstelling, zorgt ervoor dat de voorzieningen die de overheid aanbiedt niet afhankelijk zijn van de ontwikkeling van de lonen en prijzen, maar enkel van de beleidskeuzes die worden gemaakt.

Het kabinet besluit jaarlijks bij de Voorjaarsnota of de loon- en prijsbijstelling wordt toegevoegd aan de begrotingen. Dit besluit is onderdeel van de integrale afweging tijdens het hoofdbesluitvormingsmoment. De middelen kunnen immers ook gebruikt worden als dekking voor financiële tegenvallers of voor politieke prioriteiten. Over dergelijke besluiten heeft

¹ Kamerstuk 36 800 IX, nr. 22.

het parlement vanzelfsprekend budgetrecht. In de praktijk komt het voor dat besloten wordt om de bijstelling niet (volledig) uit te keren. Recent is bij de Voorjaarsnota 2025 en de Miljoenennota 2026 een deel van de prijsbijstelling ingehouden ter dekking van rijksbrede problematiek. Wettelijke verplichtingen rondom loon- en prijsbijstelling verkleinen in het geval van een korting de keuzemogelijkheden voor het kabinet en het parlement. Indien een groter deel van de rijksuitgaven een wettelijke verplichting voor loon- en/of prijsbijstelling kent, zal een korting harder neerslaan op het deel van de rijksuitgaven waar geen wettelijke verplichting geldt. Andersom worden de keuzemogelijkheden voor het kabinet en het parlement vergroot als de wettelijke verplichtingen worden afgeschaft.

Het belang van loon- en prijsbijstelling

Onderwijsinstellingen, onderzoeksinstituten, culturele organisaties en de publieke omroep hebben kosten voor personeel en materieel. Studenten hebben studiefinanciering nodig om hun studie en levensonderhoud te bekostigen. Door inflatie en loonstijgingen nemen deze kosten jaarlijks toe. Om tegelijkertijd hetzelfde onderwijs, onderzoek en cultureel aanbod te kunnen blijven leveren, worden instellingen via de loon- en prijsbijstelling gecompenseerd voor deze kostenstijgingen. Door een korting op de loon- en prijsbijstelling worden de budgetten van door OCW gefinancierde instellingen reëel verlaagd.

Hoe een korting op de loon- en prijsbijstelling precies neerslaat binnen een begroting is een keuze. OCW kan bijvoorbeeld besluiten de prijsbijstelling van één onderdeel niet volledig uit te keren om elders een probleem op te lossen. Ook over deze besluiten binnen de OCW-begroting heeft het parlement vanzelfsprekend budgetrecht. OCW keert in de praktijk alle loon- en prijsbijstelling die het ontvangt uit aan de bekostiging van onderwijsinstellingen (po, vo, mbo, hbo, wo), onderzoek, culturele instellingen en musea, de rijksbijdrage media en de studiefinanciering. Ook als het kabinet besluit om de loon- en prijsbijstelling niet of slechts deels uit te keren, komt OCW zijn wettelijke verplichtingen na. In dat geval moet OCW elders in de begroting ruimte vinden om deze verplichtingen te financieren, conform de begrotingsregels van het kabinet.

Of loon- en prijsbijstelling kan worden uitgekeerd, hangt dus vooral af van het kabinetsbesluit bij de Voorjaarsnota. Wettelijke verplichtingen geven instellingen zekerheid, maar leiden bij een korting tot asymmetrie: sectoren mét een wettelijke verplichting hebben zekerheid, sectoren zonder wettelijke verplichting worden bij een korting zwaarder geraakt. Dit gebeurde bijvoorbeeld bij Voorjaarsnota 2025.

Loonbijstelling

De toezegging uit het commissiedebat over het mbo heeft onder andere betrekking op de loonbijstelling. In het primair onderwijs, voortgezet onderwijs en speciaal onderwijs is het uitkeren van de loonbijstelling wettelijk verplicht, onder het voorbehoud dat de begroting toereikend is.² In het mbo, hbo en wo is de loonbijstelling niet wettelijk verplicht. Wel heeft OCW met alle onderwijssectoren in decentralisatieconvenanten afgesproken dat de door het kabinet vastgestelde bijdrage aan de

² Wet Primair Onderwijs, art. 116 lid 9; Wet Voortgezet Onderwijs art. 5.6 lid 4; Wet op de Expertisecentra, art. 114 lid 8.

loonbijstelling onverkort wordt doorgegeven aan instellingen.³ Deze convenanten zijn juridisch bindend voor de betrokken partijen.

In het vervolg van deze brief richten we ons uitsluitend op de prijsbijstelling.

Prijsbijstelling

Hieronder beschrijven we hoe de prijsbijstelling wettelijk kan worden verankerd. Vervolgens beschrijven we de gevolgen van wettelijke verplichtingen, wat wij illustreren met een korte terugblik op de besluitvorming over de prijsbijstelling bij Voorjaarsnota 2025.

Wettelijk verankeren van de prijsbijstelling

De prijsbijstelling kan op twee manieren wettelijk worden verankerd:

1. Onder het voorbehoud dat de begroting toereikend is: OCW keert uit wat het kabinet toevoegt aan de OCW-begroting. Wordt er rijksbreed gekort, dan wordt ook door OCW minder uitgekeerd. Indien deze variant voor alle onderwijssectoren op dezelfde manier geldt, zal een korting evenredig neerslaan.
2. Zonder voorbehoud dat de begroting toereikend is: OCW keert het volledige berekende bedrag uit, ook wanneer het kabinet heeft gekort. Dit betekent dat het oorspronkelijke bedrag (op basis van de actuele prijsontwikkeling) exclusief eventuele korting moet worden uitgekeerd.

Op dit moment geldt de prijsbijstelling zonder voorbehoud voor drie budgetten: het primair onderwijs, de studiefinanciering⁴ en de rijksbijdrage media.⁵ De prijsindexatie voor het primair onderwijs en de studiefinanciering wordt opgehoogd op basis van ramingen van het CPB. De rijksbijdrage media wordt jaarlijks opgehoogd met de consumentenprijsindex van het CBS. In het voortgezet onderwijs geldt een wettelijke verplichting mét voorbehoud.

Het invoeren van wettelijke verplichtingen vereist een wetswijziging. In de tabel hieronder staat waar de wettelijke verplichting voor het funderend onderwijs nu zijn vastgelegd en waar deze voor het vervolgonderwijs zouden kunnen worden opgenomen.

Po	Vo	Speciaal onderwijs	Mbo	Hbo en wo
¹ Wet op het Primair onderwijs Art. 116 lid 10, 11	² Wet voortgezet onderwijs 2020 art. 5.6 lid 4	¹ Wet op de expertisecentra Art. 114, lid 9, 10	Wet educatie en beroepsonderwijs Art 2.2.1 en 2.2a.1	Wet op het hoger onderwijs en wetenschappelijk onderzoek Art 2.5

¹ Reeds wettelijk verplicht, zonder voorbehoud.

² Reeds wettelijk verplicht, met voorbehoud.

Terugblik Voorjaarsnota 2025 en Miljoenennota 2026

Bij de Voorjaarsnota 2025 is besloten de prijsbijstelling voor de helft in te houden ter dekking van rijksbrede problematiek. OCW ontving daardoor de helft van het bedrag dat nodig was op basis van de prijsontwikkeling.

³ Zie bijvoorbeeld artikel 2 in het decentralisatieconvenant zoals overeenkomen met de sector primair onderwijs van 11 november 2013 (Stcrt. 2013, nr. 32364).

⁴ Wet studiefinanciering 2000, art. 11.1

⁵ Mediawet, art. Artikel 2.144.

OCW heeft deze beperkte prijsbijstelling eerst uitgekeerd aan de budgetten waar dat wettelijk verplicht is zonder voorbehoud dat de begroting toereikend is: het primair onderwijs, de studiefinanciering en de rijksbijdrage media. Omdat de studiefinanciering en de rijksbijdrage media volledig prijsgevoelig zijn, bleef er vrijwel geen prijsbijstelling over voor andere sectoren. Via herprioriteringen binnen het funderend onderwijs kon alsnog prijsbijstelling worden uitgekeerd aan het voortgezet onderwijs. Het mbo, hbo, wo en de cultuursector hebben (bijna) geen structurele prijsbijstelling ontvangen.

Bij de onderhandelingen over de Miljoenennota 2026 is afgesproken dat er bij de Voorjaarsnota 2026 rijksbreed € 380 miljoen wordt gekort op de prijsbijstelling. Welk deel daarvan neerkomt op de OCW-begroting is nog niet bekend. Dat hangt af van de jaarlijkse actualisatie van prijsgevoeligheid en prijsontwikkeling en van de besluitvorming bij de Voorjaarsnota. Als de korting wordt verwerkt, zal opnieuw moeten worden bepaald op welke budgetten de prijsbijstelling kan worden uitgekeerd. De sectoren die een wettelijk verplichting zonder voorbehoud kennen, ontvangen deze dan opnieuw volledig.

Gevolgen van meer wettelijke verplichtingen

Een wettelijke verplichting heeft nadelen. Met dergelijke verplichtingen beperkt de wetgever de handelingsvrijheid van het kabinet én het budgetrecht van het parlement. Het uitkeren van de prijsbijstelling ligt dan namelijk deels vast in de wet, waardoor er bij de begrotingsbesluitvorming minder ruimte is voor het kabinet en het parlement om keuzes te maken.

Daarnaast kan ongelijkheid ontstaan tussen de sectoren op de OCW-begroting als niet overal dezelfde verplichting geldt. Bij een rijksbrede korting kan de prijsbijstelling dan niet evenredig worden verdeeld, zonder integrale afweging. Dat kan leiden tot situaties zoals bij de Voorjaarsnota 2025. Omdat de prijsbijstelling een groot deel van de OCW-begroting raakt, landen bezuinigingen al snel in de onderwijsbekostiging of op andere prioriteiten van OCW. Als de wens is om het onderwijs te ontzien, worden de (veel kleinere) begrotingsonderdelen cultuur, onderzoek en emancipatie bijzonder zwaar geraakt. Bij meerdere kortingen kunnen extra wettelijke verplichtingen ertoe leiden dat de budgetten van door OCW gefinancierde instellingen substantieel worden verlaagd.

Gelijkheid tussen sectoren, in het geval van een kabinetskorting, kan ook bereikt worden door de bestaande wettelijke verplichtingen af te schaffen. Daar zijn wetswijzigingen voor nodig. Als geen enkele sector een wettelijke verplichting heeft kan de kabinetskorting evenredig over de OCW-begroting worden verdeeld.

Budgettair effect van een wettelijke verplichting voor prijsbijstelling

De kosten van een wettelijke verplichting kunnen niet éénmalig worden vastgesteld, omdat de hoogte van de prijsbijstelling ieder jaar verandert. Wel kunnen we ter illustratie laten zien hoe hoog de prijsbijstelling bij de Voorjaarsnota 2025 zou zijn geweest als er geen kabinetskorting had plaatsgevonden en op basis daarvan een indicatie geven van de kosten voor het introduceren van wettelijke verplichtingen in het vo, mbo, hbo en wo. In onderstaande tabel staat:

- 1) Wat de totale prijsbijstelling op de OCW-begroting in 2025 zou zijn als er geen korting was geweest;
- 2) Hoeveel daarvan reeds wettelijk verplicht is (po, media en sf);

- 3) Hoe hoog uitkering van de volledige prijsbijstelling op de overige onderwijssectoren zou zijn, die nu geen wettelijke verplichting kennen (mbo, hbo en wo) of een wettelijke verplichting kent met voorbehoud (vo).

Wanneer het kabinet besluit om te korten op de prijsbijstelling zijn de bedragen in de tabel een indicatie van de bedragen die nodig zijn om de wettelijk verplichte prijsbijstelling toch volledig uit te keren. De tabel kan als volgt gelezen worden: als de prijsbijstelling voor vo, mbo, hbo en wo wettelijk verplicht zou zijn zonder voorbehoud, zou op basis van prijsontwikkeling bij Voorjaarsnota 2025 dus structureel € 123 miljoen plus € 153 miljoen euro aan prijsbijstelling volledig uitgekeerd moeten worden (totaal € 276 miljoen). Dat is ongeveer 80 procent van de totale prijsbijstelling. Bij een rijksbrede kabinetskorting zal OCW dat bedrag structureel moeten dekken op de eigen begroting, conform de begrotingsregels van het kabinet.

Prijsbijstelling op de OCW-begroting¹

(Bedragen x € 1 miljoen)

	2025	2026	2027	2028	2029	2030
(1) Prijsbijstelling totaal (Voorjaarsnota 2025)	384	357	393	347	345	343
<i>(2) Wv. Prijsbijstelling reeds wettelijk verplicht, zonder voorbehoud</i>						
Bekostiging po (incl. speciaal onderwijs)	46	45	45	45	45	45
Studiefinanciering	14	44	44	45	45	46
Rijksbijdrage media	34	34	31	31	31	32
Totaal	94	123	120	121	122	123
<i>(3) Wv. prijsbijstelling onderwijsbekostiging niet wettelijk verplicht of met voorbehoud</i>						
Vo	46	46	46	45	45	45
Mbo	31	31	32	32	31	31
Hbo	27	26	24	23	23	23
Wo	57	57	55	55	54	55
Totaal	162	160	157	155	154	153

¹ Stand Voorjaarsnota 2026, zonder kabinetskorting. Exclusief niet-plafondrelevante prijsbijstelling op art. 11 (Studiefinanciering).

Tot slot

De loon- en prijsbijstelling is een regulier onderdeel van de begrotingssysteematiek en is belangrijk voor toereikende financiering van het beleid van OCW. Het kabinet kan besluiten om de loon- en prijsbijstelling niet of gedeeltelijk uit te keren aan departementale begrotingen. Het parlement heeft over deze besluiten budgetrecht. Wettelijke verplichtingen rondom loon- en prijsbijstelling verkleinen de keuzemogelijkheden van het kabinet en van het parlement. Om deze reden acht het kabinet meer wettelijke verplichtingen niet verstandig. Andersom worden de keuzemogelijkheden voor het kabinet en het parlement groter als de wettelijke verplichtingen worden afgeschaft.

Voor OCW geldt dat meer wettelijke verplichtingen op prijsbijstelling in de onderwijssectoren de onzekerheid vergroten voor de andere onderdelen van de OCW-begroting, zoals cultuur, onderzoek en emancipatie. De zekerheid die dit biedt voor de onderwijssectoren is in de praktijk beperkt. Bij een rijksbrede korting, zoals bij de Voorjaarsnota 2025, kan namelijk alleen aan de wettelijke verplichtingen worden voldaan door elders binnen de OCW-begroting te bezuinigen. Bij hogere kortingen kan de situatie ontstaan dat onderwijssectoren die de prijsbijstelling verplicht hebben ontvangen, ook deels ter dekking hiervoor gekort moeten worden. Extra wettelijke verplichtingen bieden daarmee in de praktijk alleen

zekerheid voor onderwijssectoren als de prijsbijstelling, zonder korting, aan de OCW-begroting wordt toegevoegd.

Dit verhoogt echter weer de druk op andere departementale begrotingen.

Deze brief wordt, op verzoek, ook aan de Eerste Kamer gestuurd.

De Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
G. Moes

De Staatssecretaris van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap,
K.M. Becking