

Verleden en toekomst van de Algemene Ouderdomswet

Flip de Kam, Jan Donders en Dirk Roelofsen

Referentie: F. de Kam, J. Donders en D. Roelofsen (2026), Verleden en toekomst van de Algemene Ouderdomswet, in: K. Caminada, J.H.M. Donders, C.A. de Kam en O.P. van Vliet (red.), *Bestaanszekerheid voor allen – Sleutelen aan de sociale zekerheid in theorie en praktijk (Liber Amicorum Kees Goudswaard)*, Universiteit Leiden: 85-111

Veel wetenschappelijk werk van Kees Goudswaard en een niet onbelangrijk deel van zijn maatschappelijke activiteiten hadden betrekking op de collectief georganiseerde en gefinancierde sociale zekerheid – alsook op de vormgeving van de door vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers bestierde aanvullende pensioenverzekering. In het *liber amicorum* bij zijn afscheid als hoogleraar aan de Universiteit Leiden past daarom naadloos een bijdrage over verleden en toekomst van de Algemene Ouderdomswet (AOW).¹

Het collectief via het omslagstelsel gefinancierde ouderdomspensioen wordt in afnemende mate via premies voor de AOW en in toenemende mate uit een rijksbijdrage gefinancierd. Zodoende dragen 67-plussers – die premievrijstelling genieten, maar wel mede opdraaien voor de algemene middelen – steeds meer bij aan de financiering van hun uitkering. Een manier om dit proces te versnellen is een einde te maken aan de bedoelde premievrijstelling. Deze maatregel heeft aanzienlijke positieve en negatieve inkomensgevolgen, afhankelijk van de leefvorm en de hoogte van de andere inkomsten.

Een nationaal basispensioen

De hoge economische groei opent in de jaren vijftig van de vorige eeuw het zicht op de invoering van een basispensioen van de overheid voor de gehele bevolking. Sinds haar invoering zijn inmiddels nagenoeg zeventig jaren verstreken, en nog steeds vormt de Algemene Ouderdomswet een kroonjuweel van ons stelsel van sociale zekerheid. Veel ouderen dachten destijds dat zij hun uitkering te danken

¹ De *Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening* (Tweede Kamer, 2019-2020) beschrijft achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de AOW.

hadden aan de toenmalige premier Willem Drees sr. Dat klopt echter niet. PVDA-minister van Sociale Zaken en Volksgezondheid Ko Suurhoff loodste het wetsvoorstel in 1956 door het parlement. Toch is het vooral in de jaren zestig en zeventig nog wijdverbreide misverstand – bejaarden zouden ‘trekken van Drees’ – heel goed verklaarbaar.

In 1947 is de latere premier Drees minister van Sociale Zaken. Hij legt een financieel noodverband aan voor de vele bejaarden die na de oorlog op een houtje moeten bijten. Zijn Noodwet Ouderdomsvoorziening biedt deze armlastige groep – mannen en ongehuwde vrouwen – enig soelaas, maar straft tegelijk mensen genadeloos af die met het oog op hun oude dag altijd spaarzaam hebben geleefd. Elke gulden eigen inkomsten, zoals rente op je spaartegoed bij de bank, wordt voor honderd procent op de schamele uitkering gekort. De maatschappelijke onvrede over deze korting wegens eigen inkomsten is groot.

In 1957 neemt de Algemene Ouderdomswet dit pijnpunt in één klap weg. Voortaan ontvangen alle 65-plussers dezelfde uitkering, ongeacht de hoogte van hun andere inkomsten en de omvang van hun persoonlijke vermogen. De hoogte van de uitkering is afgeleid van de maximale uitkering onder de Noodwet Ouderdomsvoorziening (in 1956) en zij gaat voortaan automatisch de stijging van de lonen volgen – de ‘koppeling’.² De gemiddeld in collectieve arbeidsovereenkomsten (cao’s) afgesproken loonsverhogingen zijn als het ware de locomotief die de wagons met uitkeringsontvangers voorttrekt. Gehuwde vrouwen met een jongere echtgenoot moeten overigens op de uitkering wachten, totdat ook hij 65 jaar wordt.

Aankankelijk is de uitkering te laag om ervan te kunnen rondkomen. In 1965 is zij weliswaar opgetrokken tot het sociaal minimum, maar desondanks ontvangt aan het eind van de jaren zestig nog altijd ongeveer 10 procent van de AOW’ers aanvullende ‘onderstand’ van hun woongemeente (Vording, 1993: 61).

Omslagstelsel

De AOW regelt een volgens het omslagstelsel gefinancierd staatspensioen. Bij een omslagstelsel wordt de jaarlijks ingelegde premie direct gebruikt voor de uitkeringen aan gepensioneerden. Anders dan bij een stelsel met kapitaaldekking wordt de premie niet gestort in een fonds dat de fondsbeheerders beleggen voor uitkeringen in de (verre) toekomst. Door de keuze voor het omslagstelsel konden 65-plussers in 1957 direct een ouderdomspensioen ontvangen, ook al hadden zij voor deze uitkering voordien nooit een cent premie betaald.

Bij de destijds door de wetgever gekozen opzet van het omslagstelsel betalen ingezetenen tot aan het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd (hierna: de

2 In zijn dissertatie beschrijft Vording (1993) – promovendus van Victor Halberstadt en Kees Goudswaard – in detail de geschiedenis van de koppeling in de sociale zekerheid in de periode 1957-1992.

aow-leeftijd) een inkomensafhankelijke premie (met een maximum). Vanaf het bereiken van die leeftijd hebben senioren (destijds: 65-plussers; tegenwoordig: 67-plussers) recht op een uitkering, terwijl aow-premie over hun inkomen niet langer verschuldigd is. Deze opzet vloeide voort uit de gedachte dat het bij de regeling om een sociale *verzekering* zou gaan. Net zoals bij een levensverzekering betaal je premie tot het moment waarop de premievrije uitkeringen gaan lopen.

Deze aanname is aanvechtbaar. Anders dan bij een verzekering, bestaat er bij de aow – al sinds haar invoering in 1957 – nog steeds nauwelijks of geen verband tussen eerderbetaalde premies en de voor later opgebouwde aanspraken. Zo krijgt iemand die nooit premie betaalde, anno 2025 desondanks een volledige uitkering, mits hij in de vijftig jaar voordat hij de aow-leeftijd bereikte voortdurend in Nederland heeft gewoond.³ De regeling heeft daarmee eerder het karakter van een sociale *voorziening*, vergelijkbaar met een bijstandsuitkering op grond van de Participatiewet. Een fundamenteel verschil met de bijstand is evenwel dat de aow-uitkering niet wordt gekort bij eigen inkomsten uit een andere bron en bij vermogensbezit. Ook inkomen en vermogen van de partner hebben geen invloed op de hoogte van de uitkering.

Via de koppeling meedelen in de welvaartsgroei

In Nederland leeft de overtuiging dat economisch niet-actieven behoren mee te delen in de welvaartsgroei. Om dat mogelijk te maken, worden de bedragen van de sociale uitkeringen regelmatig aangepast, mits politici dit financieel haalbaar achten. Deze aanpassing van de uitkeringen kan op *ad-hoc*basis plaatsvinden, telkens wanneer politici de tijd hiervoor rijp achten. In de beginperiode van de aow is de uitkering nog karig. Zij wordt in 1962, 1965 en in de jaren 1970-1974 in aanvulling op de koppeling via een reeks van *ad-hoc*verhogingen opgetrokken in de richting van het wettelijk minimumloon.

In 1974 is het zover. De netto aow-uitkering ligt voortaan (vrijwel) even hoog als het netto minimumloon. In 1980 legt de Wet aanpassingsmechanismen (wam) deze netto-nettokoppeling vast. De gemiddelde stijging van de bruto cao-lonen in het recente verleden (in procenten) wordt doorgegeven aan werknemers op de vloer van het loongebouw via een overeenkomstige procentuele verhoging van het bruto minimumloon. Het bijbehorende netto minimumloon bepaalt de nieuwe netto bedragen van de bijstand en de aow. De bruto bedragen van deze uitkeringen worden daarbij zo vastgesteld dat de netto uitkeringen nagenoeg gelijk zijn aan het netto minimumloon. De netto-nettokoppeling is nog steeds van kracht, maar –

3 In elk jaar – uit de periode van vijftig jaar die aan het bereiken van de aow-leeftijd voorafgaat –, waarin iemand in Nederland woont, bouwt hij 2 procent van de aanspraak op de toekomstige aow-uitkering op.

anders dan indertijd – bestaan er door aanpassingen van de fiscale wetgeving tegenwoordig drie (netto) sociale minima.

Na-ijleffecten

Op basis van de WAM werden het minimumloon en de sociale uitkeringen aangepast op basis van de stijging van de cao-lonen in het recente verleden. Nadeel van dit systeem: het gaat gepaard met na-ijleffecten. Vertraagt de contractloonstijging, dan nemen het minimumloon en de uitkeringen (die nog worden verhoogd op basis van de sterkere contractloonstijging uit het recente verleden) in verhouding meer toe dan de cao-lonen. Het minimumloon kruipt zo toe naar de lonen in de lagere salarisschalen van de cao. Hierdoor kan spanning onderin het loongebouw ontstaan, die leidt tot extra stijging van de arbeidskosten. Versnelt anderzijds de contractloonstijging, dan blijven het minimumloon en de uitkeringen tijdelijk achter bij de cao-lonen. Koopkrachtplaatjes die dit inzichtelijk maken leiden snel tot politieke commotie en maatschappelijke druk om de uitkeringen extra te verhogen.

Onder andere om de omvang van zulke na-ijleffecten te beperken is in 1993 overgestapt op een andere aanpassingssystematiek, die is geregeld in de Wet koppeling met afwijkingmogelijkheid (WKA). Wij illustreren de nieuwe aanpak met de aanpassing van de uitkeringen in 2026. De verhoging van het minimumloon per 1 januari van dit jaar is gebaseerd op de helft van de cao-loonstijging in 2026, zoals die in september 2025 is geraamd in de Macro Economische Verkenning (MEV) van het Centraal Planbureau. De verhoging per 1 juli wordt zo gekozen dat de totale aanpassing (op niveaubasis) in 2026 strookt met de geraamde contractloonstijging voor 2026 uit het Centraal Economisch Plan (CEP), dat in het voorjaar van 2026 verschijnt. Wanneer het planbureau in september 2026 voor het lopende jaar in de MEV een andere contractloonstijging raamt dan eerder is gerapporteerd in het CEP, wordt dit verschil meegenomen in de aanpassing per 1 januari 2027.

Ontkoppelen soms onvermijdelijk

De Wet aanpassingsmechanismen wordt ingevoerd op een ongelukkig moment, want de Nederlandse economie zit aan het begin van de jaren tachtig in het slop. In november 1982 treedt het kabinet-Lubbers I aan dat zich als doel stelt de ontspoorde overheidsfinanciën te saneren en een halt toe te roepen aan de sterke stijging van de werkloosheid. Forse bezuinigingen op de overheidsuitgaven zijn dan troef. De sociale uitkeringen worden bij de afslanking van de verzorgingsstaat niet ontzien. Toepassing van de net ingevoerde koppeling blijft langdurig achterwege. Dat betekent in een reeks van jaren bevrozing van het minimumloon en de uitkeringen – die in 1983 zelfs eenmaal met 3 procent worden verlaagd.

In 1993 legt de WKA formeel vast dat ontkoppeling mogelijk is bij een bovenmatige loonstijging en/of een bovenmatige volumegroei in de sociale zekerheid. In beide gevallen kan toepassing van de koppeling leiden tot een ongewenst geachte

stijging van de collectievelastendruk. Bij de invoering van de wet zijn beide afwijkingscriteria geconcretiseerd door de afspraak dat de uitkeringen de cao-lonen niet zouden volgen, zolang de verhouding tussen het aantal uitkeringsontvangers en het aantal economisch actieven boven een destijds vastgestelde drempelwaarde van 86 procent lag. Deze drempelwaarde verandert nadien in 82,6 procent, als gevolg van een herziening van de nationale rekeningen. In het midden van de jaren negentig van de vorige eeuw is ontkoppeld vanwege overschrijding van de bedoelde drempelwaarde.

Tijdens de internationale economische neergang in het begin van deze eeuw acht het kabinet ontkoppeling opnieuw geboden. Het baseert zijn beslissing om de uitkeringen in 2004 en 2005 te bevriezen op de wettelijke afwijkingsgrond 'bovenmatige loonstijging'. Tabel 1 vat de geschiedenis van de koppeling samen.

Tabel 1 **Geschiedenis van de koppeling, 1980-2025**

Volledige koppeling	1990-1991, 1996-2003, 2006-2025	30 keer
Gedeeltelijke koppeling ^a	1980-1983, 1992	5 keer
Bevriezing uitkeringen ^b	1984-1989, 1993-1995, 2004-2005	11 keer

a Per 1 juli 1983 zijn de uitkeringen bevroren.

b Per 1 januari 1984 zijn de uitkeringen met 3 procent verlaagd.

Bron: De Kam en Donders (2014: 233); voor de jaren na 2013 aangevuld door de auteurs

Het 'incidenteel' telt niet mee

De incidentele component van de loonstijging blijft bij toepassing van de koppeling buiten beschouwing. De incidentele component is gelijk aan het verschil tussen de stijging van het gemiddeld *feitelijk* verdiende loon en de loonsverbetering die gemiddeld is afgesproken bij het sluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten. Wanneer werknemers – bijvoorbeeld bij een krappe arbeidsmarkt – extra periodieken, bonussen en/of overwerktoeslagen krijgen, kan dit de incidentele component van de loonstijging vergroten. De omvang van het 'incidenteel' houdt daarnaast verband met wijzigingen in de samenstelling van het werknemersbestand. Zo kan de incidentele loonstijging positief zijn wanneer het gemiddelde opleidingsniveau van de werkende bevolking omhooggaat. Hooggeschoolden verdienen over het algemeen immers meer dan laaggeschoolden.

De incidentele loonstijging kan ook negatief zijn. Het Centraal Planbureau stelt vast dat dit het geval was in de periode 2014-2018, door de grote instroom van jonge werknemers en een relatief sterke toename van het aantal flexbanen (Paans en Volkerink, 2020). Ook een relatief gematigde ontwikkeling van individuele en resul-

taatafhankelijke beloningen speelde daarbij een rol. Wanneer werknemers in een bepaald jaar een lagere bonus of resultaatafhankelijke beloning krijgen dan in het voorafgaande jaar, drukt dit de incidentele loonstijging.

De incidentele component van de loonstijging kan voor een kabinet reden zijn om aan het parlement een *extra verhoging* van het wettelijk minimumloon en de sociale uitkeringen voor te stellen. In dat geval zou je van ‘koppeling-plus’ kunnen spreken (Goudswaard, De Kam en Sterks, 2000: 86). Na 1975 is dit pas voor de eerste keer weer gebeurd in 2023. In de discussie die aan de laatstgenoemde maatregel voorafging, wierpen sommigen de vraag op of de extra verhoging van het minimumloon wel zou moeten doorwerken in de hoogte van de AOW-uitkering (Donders en De Kam, 2022). Volgens deze auteurs was dit niet nodig, aangezien de netto AOW-uitkering op dat moment al een stuk hoger was dan de netto bijstandsuitkering; zie tabel 2 voor de verschillen medio 2025. Kabinet en parlement kozen er echter voor om ook AOW-ontvangers van de extra verhoging van het minimumloon te laten profiteren, vermoedelijk omdat de politici in kwestie zich bewust waren van het grote aantal AOW-ontvangers dat de gang naar de stembus maakt.⁴

Blijft aanpassing van het minimumloon en de uitkeringen vanwege de optredende incidentele loonstijging langdurig achterwege, dan verbetert dit de betaalbaarheid van de sociale zekerheid aanzienlijk. Dit blijkt bijvoorbeeld uit becijferingen van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987), naar haar voorzitter de Commissie Drees genoemd. Volgens het rapport van deze commissie is de door de vergrijzing te verwachten toekomstige stijging van de AOW-premie niet erg verontrustend. De leden van de commissie bereiken deze geruststellende conclusie door te veronderstellen dat de incidentele loonstijging tot in lengte van jaren 1 procent per jaar zal bedragen, en dat zij niet wordt vertaald in een extra verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen. Sinds het verschijnen van het rapport van de Commissie Drees is bijna een halve eeuw verstreken. Haar redenering snijdt nog steeds hout. Er bestaat echter geen garantie dat de incidentele loonstijging langdurig gemiddeld positief blijft. Zo mogen we waarschijnlijk geen hooggespannen verwachtingen hebben van een verdere toename van het gemiddelde scholingsniveau van werkenden als bron van incidentele loonstijging.

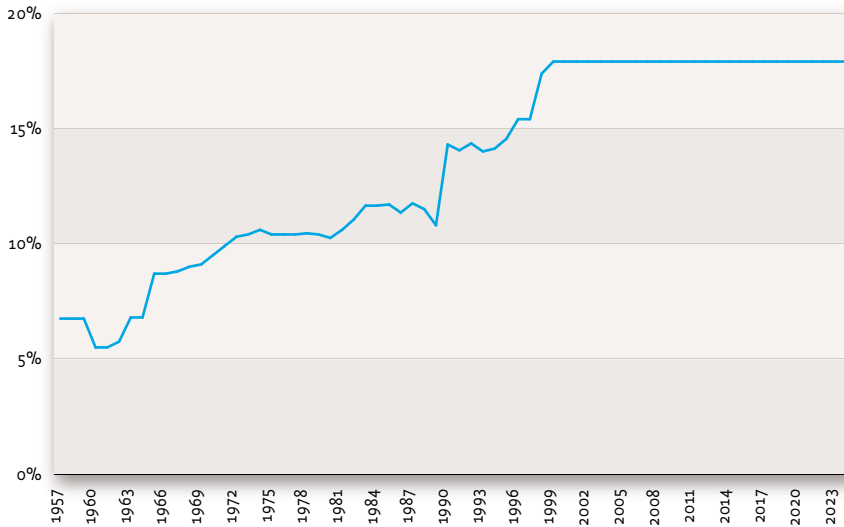
Sluipende fiscalisering

Sinds de invoering van de AOW loopt de grijze druk aanhoudend op. De grijze druk geeft de verhouding weer tussen het aantal 65-plussers en de potentiële beroepsbevolking – het aantal personen tussen 15/20 en 65 jaar. Aangezien de uitkering van een in verhouding toenemend aantal senioren via de koppeling in belangrijke

4 Wel is bij deze gelegenheid afgesproken om de Inkomensondersteuning AOW te beëindigen. Dit voornemen is gerealiseerd met ingang van 1 januari 2025.

mate meegroeit met de contractlonen, stijgt het premiepercentage; vanaf 1999 is het bevroren (figuur 1).

Figuur 1 De AOW-premie (%), 1957-2024



Bron: mededeling Sociale verzekeringsbank

Premie voor de AOW is uitsluitend verschuldigd over het belastbaar inkomen tot aan de premiegrens, die samenvalt met het einde van de eerste tariefschijf van de inkomensheffing (in 2025: € 38.441).⁵ Sinds de belastingherziening in 2001 is de premie bovendien alleen verschuldigd over inkomen uit werk en woning (box 1 van de inkomensheffing). Om te voorkomen dat het tarief van deze degressieve heffing als gevolg van de vergrijzing van de bevolking geleidelijk sterk zou stijgen, is tegen het eind van de vorige eeuw besloten om de AOW-uitkeringen in de toekomst gedeeltelijk uit de algemene middelen te gaan financieren. Om deze geleidelijke fiscalisering van de AOW te bereiken, is de AOW-premie met ingang van 1999 wettelijk gemaximeerd op 18,25 procent. In de praktijk is de premie sindsdien steeds gelijk geweest aan 17,9 procent.

De keuze om – ondanks de vergrijzing – verdere verhogingen van het premiepercentage achterwege te laten, maakt het onvermijdelijk een steeds groter deel van de AOW-uitgaven uit de algemene middelen te financieren. Anders zou de Soci-

5 De inkomensheffing omvat de inkomstenbelasting en de premie voor drie volksverzekeringen: de AOW, de Algemene nabestaandenwet (Anw) en de Wet langdurige zorg (Wlz).

ale verzekeringsbank⁶ de uitbetaling van de AOW-uitkering in de loop van het jaar moeten staken, doordat het door haar beheerde Ouderdomsfonds (ruim) voor het einde van het kalenderjaar zou zijn uitgeput.

De houdbaarheidsbijdrage

Het inkomen waarover maximaal AOW-premie is verschuldigd (tot aan de eerdergenoemde premiegrens) wordt op grond van de wet jaarlijks aangepast op basis van de inflatie in de voorafgaande periode. Deze correctie blijft sinds 2011 beperkt tot driekwart van de inflatie, een mechanisme dat ook wel bekendstaat als de houdbaarheidsbijdrage. Deze ingreep remt de groei van de macro-economische premiegrondslag af en versnelt daarmee de sluipende fiscalisering van de AOW.

Belastingbetalers die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt merken weinig van deze onvolledige indexatie. Weliswaar passeren zij eerder de premiegrens, maar zij krijgen daardoor slechts iets sneller te maken met het voor hen nauwelijks hogere belastingtarief van de tweede schijf.⁷ AOW-ontvangers die door de beperkte inflatiecorrectie eerder de premiegrens van € 38.441 (in 2025) passeren, ondervinden wel een merkbaar gevolg. Zij groeien door de maatregel sneller uit de eerste schijf – met voor hen een lager tarief dan voor mensen die de AOW-leeftijd nog niet hebben bereikt, dankzij de vrijstelling van 17,9 procent AOW-premie. Een 67-plusser die behalve AOW andere inkomsten (in box 1) heeft, betaalt door het bij een lager inkomen vervallen van deze vrijstelling vanaf de premiegrens van € 38.441 méér inkomstenbelasting en draagt hierdoor in 2025 vanaf een belastbaar inkomen van € 40.502 een vast bedrag van € 369 meer belasting af.⁸

-
- 6 Wij volgen de schrijfwijze in de Wet structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen. De instelling zelf kiest voor de schrijfwijze: Sociale Verzekeringsbank. Ook in parlementaire stukken is laatstgenoemde schrijfwijze gebruikelijk.
 - 7 In 2025 bedraagt het tarief van de eerste schijf 35,82 procent, dat van de tweede schijf: 37,48 procent. Het tarief van de eerste schijf (35,82) bestaat uit 8,17 procent inkomstenbelasting, 17,9 procent AOW-premie, 0,1 procent Anw-premie en 9,65 procent premie voor de Wlz. Het tarief van de tweede schijf (37,48) bestaat uitsluitend uit inkomstenbelasting.
 - 8 Voor senioren die zijn geboren vóór 1 januari 1946 wordt de premiegrens nog altijd volledig geïndexeerd; hierdoor loopt de eerste schijf van de inkomstenbelasting voor deze groep in 2025 tot een inkomen van € 40.502 (in plaats van € 38.441). Zij betalen daarmee geen houdbaarheidsbijdrage. AOW-ontvangers die zijn geboren na 31 december 1945 betalen over inkomen tussen beide premiegrenzen (dus over een bedrag van maximaal € 2.061) door twee oorzaken een hoger tarief dan senioren die vóór deze datum zijn geboren. Zij betalen 17,9 procent houdbaarheidsbijdrage (dus maximaal € 369), plus – net als belastingplichtigen die nog geen AOW ontvangen – het verschil tussen de tarieven van de tweede en de eerste schijf (1,66 procentpunt).

Kees Goudswaard over fiscalisering

Het regeerakkoord van het kabinet-Balkende IV (2007-2010) kiest voor een bijzondere variant van fiscalisering. Van iedereen die na 1945 is geboren zal een bijdrage naar draagkracht worden geheven over aanvullend pensioen tussen € 18.000 en € 31.000. De heffing loopt geleidelijk op van 0,6 procent in 2011 tot 17,9 procent in het jaar 2040. Werknemers van 63 en 64 jaar kunnen de heffing ontlopen door tot hun 65ste door te werken.

In een commentaar noemt Goudswaard (2007: 51-52) dit plan uitvoeringstechnisch erg complex. Hij signaleert ook een rechtvaardigheidsprobleem. Ouderen die langer (kunnen) doorwerken – en daarmee de heffing ontlopen – zijn dikwijls hoger opgeleid en hebben een hoger inkomen. Een andere ongelijkheid ontstaat, doordat de heffing alleen betrekking heeft op aanvullend pensioen, niet op andere vormen van aanvullend inkomen, zoals een lijffrente-uitkering en vermogensinkomsten. Het doorslaggevende bezwaar is in de ogen van Goudswaard dat deze variant van fiscalisering maar zeer weinig bijdraagt aan het opvangen van de vergrijzingskosten. Zijn alternatief: voorbij een bepaalde inkomensgrens gaan 65-plussers meebetalen aan deze kosten. Dit conform een advies van de Sociaal-Economische Raad (2006), waarvan hij op dat moment als kroonlid deel uitmaakt.

Minister van Financiën Wouter Bos legt het parlement vervolgens een eenvoudiger variant voor: de houdbaarheidsbijdrage.

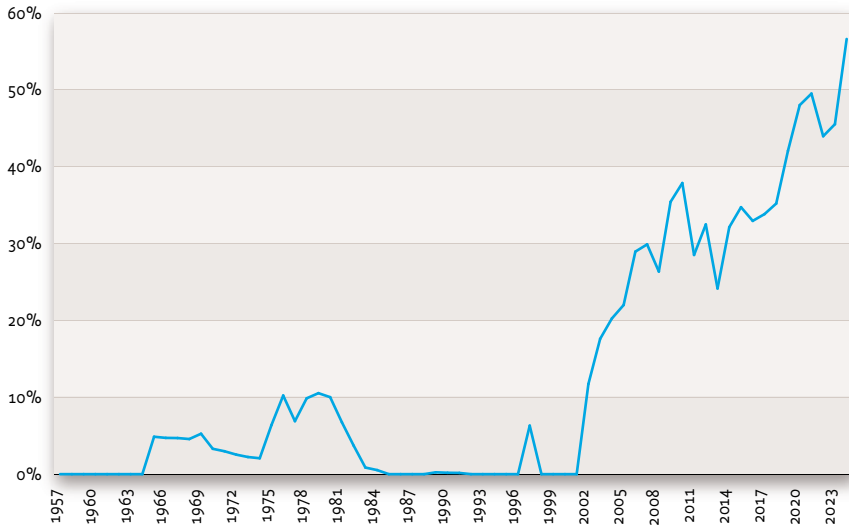
Sterke verhoging heffingskortingen

De opbrengst van de AOW-premie is nog door een andere oorzaak ongunstig beïnvloed. Zij staat tevens onder druk door het toegenomen belang van heffingskortingen. Deze kortingen komen in mindering op de verschuldigde inkomensheffing. De heffingskortingen zijn in het recente verleden flink verhoogd. Dat gebeurde met name om werken lonender te maken (via verhoging van de arbeidskorting, waarop alleen werkenden aanspraak kunnen maken). De hogere heffingskortingen hebben de netto opbrengst van de AOW-premie uitgehold.

Spectaculaire groei van de rijksbijdrage

In de periode 1965-1984 draagt de rijksoverheid al in beperkte mate bij aan de financiering van de AOW en incidenteel ook in bepaalde jaren daarna. Na 1999 krijgt de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds een structureel karakter, doordat het premietarief is bevroren. De spectaculaire groei van de rijksbijdrage, waarvan sinds de eeuwwisseling sprake is, hangt mede samen met de beperkte aanpassing van de lengte van de eerste schijf aan de inflatie (de houdbaarheidsbijdrage) en de forse verhoging van de heffingskortingen. De fiscalisering van het staatspensioen is inmiddels ver voortgeschreden. In 2024 wordt de AOW al voor meer dan de helft (57 procent) uit de algemene middelen gefinancierd (figuur 2). Zonder de rijksbijdrage zou het Ouderdomsfonds in dat jaar eind mei al uitgeput zijn geweest.

Figuur 2 **Rijksbijdrage Ouderdomsfonds (% AOW-uitgaven), 1957-2024^{a, b}**



- a Bedragen vanaf 2002 inclusief de Bijdrage in de Kosten van Kortingen (BKIK) en de uitgaven voor de regeling Inkomensondersteuning AOW (en haar voorgangers: de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming ouderen en de Tegemoetkoming AOW).
- b De totale uitgaven zijn voor de eenvoud gelijkgesteld aan de opbrengst van de AOW-premies plus de rijksbijdrage.

Bron: mededeling Sociale verzekeringsbank

Het AOW-spaarfonds

Bij de start van de AOW is ervoor gekozen om het staatspensioen via omslag te financieren. De uitkeringen worden dus betaald uit lopende ontvangsten: de rijksbijdrage en de geïncasseerde premies. Om de financiële houdbaarheid van de AOW te verbeteren richt de overheid in 1997 het AOW-spaarfonds op. Dit fonds is onderdeel van de rijksbegroting; in dit opzicht is het vergelijkbaar met bijvoorbeeld het Gemeentefonds. Gemeenten financieren meer dan de helft van hun uitgaven via de algemene uitkering uit dit fonds; dit betekent een aderlating voor de schatkist van het Rijk. Anders dan het Gemeentefonds is het AOW-spaarfonds een papieren constructie, die slechts een claim legt op *toekomstige* begrotingsruimte. Om die claim te kunnen honoreren zal de overheid in de toekomst op andere uitgaven moeten bezuinigen, de belastingen verhogen dan wel extra schuld moeten aangaan. Precies dezelfde drie beleidsopties als waarover kabinetten beschikken wanneer geen spaarfonds was opgericht.

Bij een echte, kapitaalgedekte voorziening zouden jaarlijks direct middelen uit de lopende begroting worden gestort in een fonds dat losstaat van de overheid. De uit de begroting afgestorte bijdragen aan zo'n echt spaarfonds zouden kabinetten moeten vinden door direct te bezuinigen, de lasten te verzwaren of de overheids-schuld te laten oplopen. Uit zo'n echt staatspensioenfonds – op afstand van de overheid – zouden in de toekomst wél extra middelen kunnen worden geput voor de financiering van de AOW.

Van veel kanten is gewezen op het onzinnige karakter van de voor het AOW-spaarfonds gekozen opzet. Het heeft echter geduurd tot 1 januari 2012, alvorens de papieren constructie werd opgedoekt. Bij de liquidatie van het fonds kwam geen eurocent vrij, want er heeft nooit geld in het fonds gezeten.

Verhoging van de AOW-leeftijd

De vergrijzing van de bevolking stuwt de AOW-uitgaven op. Een voor de hand liggende manier om de uitgavenstijging door deze oorzaak te beperken is de AOW-leeftijd te verhogen. Aanvankelijk durven politici hun vingers niet aan dit hete hangijzer te branden.

Onder het kabinet-Rutte I gaat de kogel door de kerk. Dit kabinet kiest voor een stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 2013 tot uiteindelijk 67 jaar in 2024.⁹ Het kabinet-Rutte II introduceert vervolgens een automatische koppeling van de AOW-leeftijd aan de resterende levensverwachting van een 65-jarige. Deze koppeling zou aanvankelijk gelden vanaf 2022. Voor elk jaar gestegen levensverwachting zou de AOW-leeftijd met één jaar worden verhoogd. De arbeidsparticipatie ontwikkelt zich tegen het eind van de jaren tien gunstiger dan eerder voorzien, en dit betekent op zich beschouwd een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën (Van Tilburg en Scheer, 2019). Deze bevinding past in het straatje van het kabinet-Rutte III, dat wisselgeld nodig heeft om de vakbeweging mee te krijgen bij de voorgenomen fundamentele herziening van de pensioenwetgeving. De Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd uit 2019 schroeft de AOW-leeftijd op met slechts acht maanden voor elk jaar waarmee de resterende levensverwachting van een 65-jarige stijgt.

De eerstvolgende verhoging van de AOW-leeftijd vindt plaats in 2028. In dat jaar gaat hij verder omhoog naar 67 jaar en drie maanden.

9 Aanvankelijk zou de AOW-leeftijd van 67 jaar gelden met ingang van het jaar 2023. Via een wetwijziging is het invoeringsjaar van deze maatregel eerst versneld tot 2021. Door een daaropvolgende aanpassing van de wet kwam de AOW-leeftijd op 67 jaar met ingang van het jaar 2024.

Drie sociale minima

In de jaren zeventig ligt het in de bedoeling om te komen tot één sociaal minimum voor werkenden en niet-actieven, met in principe alleen onderscheid naar leefvorm. Een netto bijstandsuitkering op het niveau van het netto minimumloon kan echter een ongunstig effect hebben op het effectieve arbeidsaanbod. Gaan mensen met een bijstandsuitkering er bij het accepteren van een baan financieel niet op vooruit, dan stimuleert dat hen immers niet om aan de slag te gaan. Om werken meer lonend te maken, bestaat een verschil tussen netto minimumloon en netto bijstand.

Tot de belastingherziening van 2001 hadden mensen in loondienst – in aanvulling op een belastingvrije som – recht op een hogere forfaitaire aftrekpost dan uitkeringsontvangers.¹⁰ Door de grotere aftrek voor economisch actieven bestond aan het eind van de vorige eeuw voor een stel een verschil tussen netto minimumloon (f 2.049) en netto bijstandsuitkering (f 1.999) van 2,5 procent van de netto bijstandsuitkering (Goudswaard, De Kam en Sterks, 2000: 85). Het verschil tussen netto minimumloon en netto AOW-uitkering was op dat moment voor een paar net zo groot.

De kloof tussen het netto minimumloon en de netto bijstandsuitkering is inmiddels aanzienlijk breder geworden. Het verschil bedraagt thans € 294 per maand (voor een minimumloner die 36 uur per week werkt; zie tabel 2) of 15 procent van de netto bijstandsuitkering. De aan de netto bedragen ten grondslag liggende berekeningen zijn complex (zie het tekstkader op bladzijde 98). Opvallend is dat vandaag de dag ook een groot verschil bestaat tussen de hoogte van de netto AOW-uitkering en die van de netto bijstandsuitkering; voor een paar bedraagt dit verschil € 272 per maand.

De grondoorzaak ligt bij de belastingherziening in 2001. Toen is overgestapt van belastingvrije sommen op heffingskortingen. Inkomensheffing is sindsdien verschuldigd over het gehele belastbare inkomen, maar belastingplichtigen kunnen op de door hen verschuldigde belasting een of meer kortingen in mindering brengen. De verschillen tussen de sociale minima anno nu zijn het gevolg van de arbeidskorting, de algemene heffingskorting en de ouderenkortingen.

De *arbeidskorting* is een korting waarop uitsluitend werkenden aanspraak hebben. Minimumloners hebben recht op deze korting, ontvangers van een AOW- of bijstandsuitkering niet. De arbeidskorting zorgt ervoor dat het netto minimumloon hoger is dan de netto uitkeringen.

10 Belastingplichtigen kunnen het bedrag van een forfaitaire aftrekpost claimen, ongeacht het werkelijke bedrag van gemaakte kosten. Zijn de werkelijke kosten hoger dan het forfaitaire bedrag, dan hangt het van de wettelijke regeling af of de belastingplichtige al dan niet de werkelijke kosten in aanmerking mag nemen.

De *algemene heffingskorting* is een bedrag dat alle belastingplichtigen op de verschuldigde inkomensheffing in mindering mogen brengen. Een huishouden waarvan één van beide partners het minimumloon verdient en de andere partner niet aan het arbeidsproces deelneemt ontvangt slechts één keer de algemene heffingskorting. Eerder had niet alleen de alleenverdiener, maar ook de niet-werkende partner recht op de algemene heffingskorting. De uitkering van deze korting aan niet-werkende partners is tussen 2009 en 2023 stapsgewijs beëindigd, teneinde voor hen de stimulans te vergroten om betaald werk te zoeken.

Destijds is besloten om deze geleidelijke beëindiging te laten doorwerken in de netto norm voor de *bijstandsuitkering*. Anders zou de prikkel voor bijstandsontvangers om aan de slag te gaan immers een stuk zwakker worden. In de netto norm voor de bijstand wordt de dubbele algemene heffingskorting wel veel trager afgebouwd. Hierdoor krijgt een paar in de bijstand op dit moment nog steeds 1,575 x de algemene heffingskorting. Het verschil tussen het netto minimumloon en de netto bijstand is hierdoor minder groot dan voortvloeit uit de arbeidskorting.

Bij de netto norm voor de hoogte van de *AOW-uitkering* bleef de dubbele heffingskorting evenwel in stand, met het argument dat een stimulans om te gaan werken voor AOW-ontvangers niet nodig is. Vooral hierdoor is de netto AOW-uitkering op dit moment een stuk hoger dan de netto bijstandsuitkering.

De *ouderenkorting* is een bedrag dat 67-plussers in mindering mogen brengen op de verschuldigde inkomensheffing. Er is ook een *alleenstaande-ouderenkorting*. Deze kortingen vergroten het verschil tussen de netto AOW-uitkering en de netto bijstandsuitkering nog verder.

Tabel 2 **Sociale minima, netto in euro per maand, 1 juli 2025**

AOW-uitkering (paar)	2.228
Alleenverdiener met minimumloon (36 uur per week)	2.250
Alleenverdiener met minimumloon (40 uur per week)	2.412
Bijstandsuitkering (paar)	1.956

Hoe worden de bedragen van de sociale minima becijferd?

Ambtenaren op het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid berekenen periodiek de nieuwe bedragen van het minimumloon en de daarvan afgeleide uitkeringen.¹¹ Wanneer zij dat doen, bepalen ze eerst het nieuwe bedrag van het bruto minimumloon door het oorspronkelijke bedrag daarvan te verhogen met het percentage dat uit de aanpassingsystematiek voortvloeit. Zodra het nieuwe bruto minimumloon bekend is, wordt het netto referentieminimumloon voor de AOW berekend. Dit is een fictief netto bedrag dat een alleenverdiener met het bruto minimumloon overhoudt als je rekening houdt met 1. het schijventarief van de inkomensheffing voor mensen die nog niet AOW-gerechtigd zijn, en 2. zonder de arbeidskorting, maar wel met een dubbele algemene heffingskorting. Vervolgens wordt het bruto uitkeringsbedrag berekend dat vereist is om op het gewenste netto referentieminimumloon uit te komen. Bij dit ‘bruteren’ van de uitkering wordt rekening gehouden met het stelsel van belastingen en premies dat feitelijk voor AOW-ontvangers geldt, maar zonder rekening te houden met de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting.

De bruto AOW-uitkeringen van een *paar* worden zo vastgesteld dat voor beiden de netto uitkering (ongerekend de ouderenkorting) gelijk is aan 50 procent van het netto referentieminimumloon voor de AOW. Het werkelijke netto samenwonendenpensioen komt hoger uit dan 50 procent, doordat 67-plussers recht hebben op de ouderenkorting (waarmee bij het bruteren geen rekening is gehouden).

De bruto AOW-uitkering van een *alleenstaande* wordt zo vastgesteld dat de netto uitkering (ongerekend de ouderenkorting en de alleenstaande-ouderenkorting) gelijk is aan 70 procent van het netto referentieminimumloon voor de AOW. Het werkelijke netto alleenstaandenpensioen komt hoger uit dan 70 procent van dit netto referentieminimumloon, doordat alleenstaande 67-plussers aanspraak maken op de ouderenkorting plus de alleenstaande-ouderenkorting.

Een tweepersoonshuishouden in de bijstand ontvangt, net als twee AOW-ontvangers, een netto uitkering die lager is dan het netto minimumloon van een alleenverdiener, doordat je in de bijstand geen recht op de arbeidskorting hebt. Daar staat wel tegenover dat twee bijstandsonvangers in 2025 samen nog recht hebben op een hogere algemene heffingskorting dan het huishouden van een alleenverdiener met het minimumloon. De afbouw van de tweede algemene heffingskorting voor een paar in de bijstand is namelijk – zoals eerder opgemerkt – nog lang niet voltooid, terwijl de niet-werkende partner van een alleenverdiener al sinds 2023 niet langer de algemene heffingskorting kan claimen. Per saldo is de netto bijstandsuitkering € 294 per maand lager dan het netto minimumloon bij een werkweek van 36 uur. De gemeente die een bijstandsuitkering verstrekt zorgt ervoor dat twee bijstandsonvangers gezamenlijk het netto referentieminimumloon voor de bijstand ontvangen. Een alleenstaande bijstandsonvanger krijgt 70 procent van het bedoelde netto referentieminimumloon.

11 Tot 2024 gold het minimumloon per dag; het wordt tegenwoordig per uur vastgesteld. Bij het bepalen van de hoogte van de minimumuitkeringen geldt als maatstaf het minimumloon dat hoort bij een werkweek van 36 uur.

Individualisering

Vóór 1973 betaalde de gehuwde man AOW-premie voor zowel zichzelf als zijn partner – over hun gezamenlijke inkomen. Voor de heffing van inkomstenbelasting en premie voor de volksverzekeringen werd het inkomen van tweeverdieners destijds namelijk samengeteld en bij de man belast. In 1973 wordt de belasting- en premieheffing geïndividualiseerd.¹² Voortaan betalen beide echtgenoten belasting en volksverzekeringspremies over hun eigen inkomen.

Aanvankelijk kreeg een paar een AOW-uitkering vanaf het moment waarop de man de leeftijd van 65 jaar bereikte. De uitkering was voor beide partners samen bedoeld. De AOW-uitkering is geïndividualiseerd in 1985. Sindsdien heeft iedere persoon een eigen uitkering vanaf het bereiken van de AOW-leeftijd. Werden mensen 65 jaar en was hun partner jonger dan 65 jaar, dan ontvingen zij een aanvullende toeslag. De hoogte van deze toeslag wordt in 1988 afhankelijk van het eigen inkomen van de jongere partner.

Vanaf 1 april 2015 is de partnertoeslag voor nieuwe gevallen afgeschaft. Mensen die op dat moment al AOW-gerechtigd waren, kunnen nog steeds recht op de toeslag hebben. Dit hangt af van het inkomen van de jongere partner. Het aantal AOW-ontvangers met een partnertoeslag kelderde door de maatregel van 317 duizend in 2013 tot 77 duizend in 2018. Doordat er geen nieuwe instroom meer is, loopt de regeling op haar eind. De Sociale verzekeringsbank heeft een prognose gemaakt dat het aantal AOW-ontvangers met een partnertoeslag terugloopt tot ongeveer 4.600 in 2030 (Tweede Kamer, 2019-2020: 58).

Sinds 1987 worden gehuwden en ongehuwd samenwonenden bij de beoordeling van de aanspraak op een AOW-uitkering op voet van gelijkheid behandeld. Dit heeft de uitvoering van de wet aanzienlijk complexer gemaakt.

Uitvoeringsproblemen

De hoogte van de AOW-uitkering is gekoppeld aan het aantal jaren dat de aanspraak op de uitkering is opgebouwd; zij hangt daarnaast af van de leefvorm. De norm voor het netto alleenstaandenpensioen bedraagt – bij volledige opbouw van de aanspraak – 70 procent van het netto referentieminimumloon voor de AOW. Voor gehuwden én als partner geregistreerde personen is – bij aanspraak op de volledige uitkering – de norm voor het netto samenwonendenpensioen 50 procent van dit netto referentieminimumloon (per individu).¹³

12 De premieheffing voor de werknemersverzekeringen was altijd al geïndividualiseerd.

13 Dat geldt ook voor een ongehuwde volwassene zonder geregistreerd partnerschap die een gezamenlijke huishouding voert met een andere volwassene, met dezelfde woning als hoofdverblijf, die er blijk van geven zorg te dragen voor elkaar via een bijdrage in de kosten van de huishouding, dan wel op een andere manier. Zijn beide volwassenen verwant in de eerste graad (ouder-kind) dan is in dit geval geen sprake van partnerschap. Gehuwde of als partner geregistreerde AOW-ontvangers die duurzaam gescheiden leven, zonder gezamenlijke huishouding met een andere partner, gelden als ongehuwde.

Inmiddels zijn er veel meer vormen van samenleven. Denk aan ouderen die samenwonen met familieleden, of die met leeftijdgenoten in een woonzorggroep leven. Vandaag de dag heeft de Sociale verzekeringsbank te maken met meer dan twintig door wet en jurisprudentie onderscheiden leefvormen.¹⁴ In de meeste gevallen geeft dit weinig uitvoeringsproblemen. In beginsel voeren gehuwden en mensen met een samenlevingscontract altijd een gezamenlijke huishouding, behalve wanneer een verzoek tot echtscheiding is ingediend. Maar bijvoorbeeld de beoordeling of twee op één adres ongehuwd en zonder samenlevingscontract samenwonende personen voor elkaar zorgen – economisch of anderszins – is in de praktijk soms problematisch. Controle van de regels inzake samenwonen en voor elkaar zorgen bedreigt de uitvoerbaarheid van de wet en kan vragen om een arbeidsintensieve beoordeling van de feitelijke situatie ‘achter de voordeur’. De betrokken burgers kunnen haar als ingrijpend ervaren. De Sociale verzekeringsbank dringt daarom al jaren aan op vereenvoudiging.

Eén optie is voor de bepaling van de hoogte van de uitkering aan te sluiten bij het partnerbegrip van de Belastingdienst (Tweede Kamer, 2020-2021).¹⁵ Dit gaat uit van objectieve criteria. Een ingrijpender optie houdt in dat aan iedere AOW-gerechtigde voortaan hetzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Deze optie verhoogt de collectieve uitgaven ten laste van het Ouderdomsfonds met – grof geschat – € 13,5 miljard (iedere AOW-gerechtigde ontvangt het alleenstaandenpensioen),¹⁶ dan wel alleenstaanden verliezen uitgaande van de situatie medio 2025 netto € 509 per maand (iedere AOW-gerechtigde ontvangt voortaan een samenwonendenpensioen). Deze consequenties maken het begrijpelijk dat het kabinet-Rutte III koos voor een verkenning van de voor- en nadelen van een objectief partnerbegrip (Tweede Kamer, 2022-2023).¹⁷

Resultaten van dit onderzoek – waarbij gegevens over leefvormen in de AOW zijn vergeleken met de objectieve partnergegevens van de Belastingdienst – kwamen begin oktober 2025 beschikbaar. Onderzoeksbureau Ecorys (Van Doorn *et al.*, 2025) voerde een maatschappelijke kosten-batenanalyse uit van twee beleidsopties: 1. invoering van een objectief partnerbegrip en 2. individualisering van

14 ‘Ook de AOW-regeling knelt voor burgers en overheid’, interview met svb-bestuurder Diana Starmans, *NRC*, 8 maart 2025.

15 De regeling is te vinden in artikel 5a van de Algemene wet inzake rijksbelastingen en is voor de inkomstenstoelagen uitgewerkt in artikel 3 van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen.

16 Raming van de auteurs. Het aantal AOW-ontvangers bedraagt in 2025 3,37 miljoen (in uitkeringsjaren). Hiervan heeft 62,2 procent een samenwonendenpensioen. Het verschil tussen een bruto alleenstaandenpensioen en een bruto samenwonendenpensioen bedraagt per 1 juli 2025 € 537 per maand. De uitkeringslasten stijgen dus met $0,622 \times 3,37 \text{ miljoen} \times 12 \times € 537 = € 13,5 \text{ miljard}$.

17 Opmerking verdient dat de Sociale verzekeringsbank (2025a: 8) op de lange termijn verdere vereenvoudiging naar een leefvormonafhankelijke AOW ‘onafwendbaar’ noemt.

de uitkering. Bij het onderzochte eerste alternatief is sprake van een objectief partnerschap bij:

- huwelijk of geregistreerd partnerschap
- twee meerderjarigen die op hetzelfde adres staan ingeschreven en aan ten minste een van de volgende vier voorwaarden voldoen:
 - er is een notarieel samenlevingscontract
 - zij hebben samen een kind
 - zij zijn bij een pensioenfonds aangemeld als pensioenpartners
 - zij zijn samen eigenaar van een woning waarin zij samenwonen.

Uitgezonderd zijn:

- eerstegraadbloedverwanten
- gehuwden/geregistreerde partners die op verschillende adressen wonen en zijn gescheiden van tafel en bed.

Het huidige partnerbegrip in de AOW kan een belemmering vormen voor ouderen om samen te gaan wonen en elkaar mantelzorg te verlenen. Bij het door Ecorys onderzochte beleidsalternatief gaan mogelijk 5.800 tot 10.400 AOW-ontvangers samenwonen, waardoor tussen de 1.500 en 2.600 woningen per jaar vrij zouden komen. De mantelzorgbaten worden geschat op € 100 tot € 200 miljoen; dit bedrag is cumulatief over de periode 2028-2060. Deze variant geniet de voorkeur van het kabinet (Tweede Kamer, 2025-2026), gezien de bezwaren die kleven aan individualisering: een sterke stijging van de uitkeringslasten (alleenstaandenuitkering voor iedere AOW-gerechtigde) dan wel groeiende armoede onder ouderen. Het beroep op de relatief complexe Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) zou bij een samenwonendenuitkering voor iedere oudere toenemen met 225 duizend huishoudens.¹⁸

De overstap op het fiscale partnerbegrip zou gevolgen hebben voor slechts 1,4 procent van de circa 3,6 miljoen AOW-ontvangers. Doordat de uitkeringsnorm voor 34 duizend mensen van 50 naar 70 procent gaat en die norm voor 19 duizend mensen van 70 naar 50 procent daalt, bedragen de meerkosten voor de schatkist € 140 miljoen per jaar – dit afgezien van de kosten van een eventuele overgangsregeling.

Verschillende andere wetten sluiten momenteel aan bij het partnerbegrip in de AOW: behalve de AIO ook de Wet langdurige zorg en de Wet maatschappelijke ondersteuning. Een eventuele aanpassing van dit begrip werkt dus door naar andere wetgeving. In de eerste helft van 2026 wordt de Kamer geïnformeerd over concrete mogelijkheden voor harmonisering van het partnerbegrip.

18 Deze AIO is bedoeld voor mensen met een onvolledige AOW-opbouw, die als gevolg van onvoldoende ander inkomen zonder een aanvulling onder het bestaansminimum terecht zouden komen.

Het partnerbegrip: enige opvallende casuïstiek

Wonen drie bejaarde zusters samen en voeren zij een gemeenschappelijke huishouding, dan ontvangt ieder van hen het alleenstaandenpensioen. Op dit adres wonen immers meer dan twee 67-plussers. Overlijdt één van hen, dan daalt de uitkering van de twee overlevende zusters naar het samenwonendenpensioen – zij zijn immers familie in de tweede graad, niet in de eerste graad. Net zo, wanneer drie niet-verwante ongehuwde 67-plussers een gemeenschappelijke huishouding voeren (uitkering voor ieder 70 procent), van wie er één komt te overlijden (de uitkering van de beide overlevenden daalt van 70 naar 50 procent). Deze opmerkelijke gevolgen veranderen niet, mocht worden overgestapt op het fiscale partnerbegrip.

Toenemende internationalisering is een ander door de Sociale verzekeringsbank (2025b: 6) gesignaleerd knelpunt in de sfeer van de uitvoering. Iets meer dan 9 procent van de AOW-ontvangers woont in het buitenland. De Sociale verzekeringsbank kan de gegevens over hun leefvorm niet altijd uit de Nederlandse basisregistratie personen putten en moet dus eigen onderzoek doen naar de leefvorm. Naarmate het aantal AOW-ontvangers in het buitenland groeit, staat de houdbaarheid van het huidige stelsel ook op dit punt verder onder druk.¹⁹

De AOW-uitgaven in de periode 1995-2030

Het aandeel van de AOW-uitgaven in het bruto binnenlands product (bbp) hangt af van:

1. het aantal AOW-ontvangers ten opzichte van de werkgelegenheid, en
2. de hoogte van de AOW-uitkering ten opzichte van het bbp per voltijdbaan.

Zo bedraagt het aantal AOW-ontvangers (3,37 miljoen)²⁰ in 2025 43,2 procent van de werkgelegenheid (7,79 miljoen)²¹ en is de gemiddelde AOW-uitkering dit jaar gelijk aan 10,8 procent van het bbp per voltijdbaan. De AOW-uitgaven bedragen daarmee $0,432 \times 10,8 = 4,7$ procent van het bbp.

Figuur 3 toont de ontwikkeling van de AOW-uitgaven als percentage van het bbp in de periode 1995-2030. Dit percentage bedraagt in 1995 nog 4,8 en het loopt daarna geleidelijk af; het bereikt in 2007 en 2008 een laagste waarde van 4,1. Daarna volgt een stijging van de AOW-uitgaven tot 5,1 procent van het bbp in 2015 en 2016. Vanaf 2017 daalt het aandeel van deze uitgaven in het bbp licht – met een onderbreking in 2020 – tot 4,4 procent in 2022. Vanaf 2023 zet vervolgens weer een geleidelijke stijging in, tot naar verwachting 5,0 procent van het bbp in 2030. De cijfers

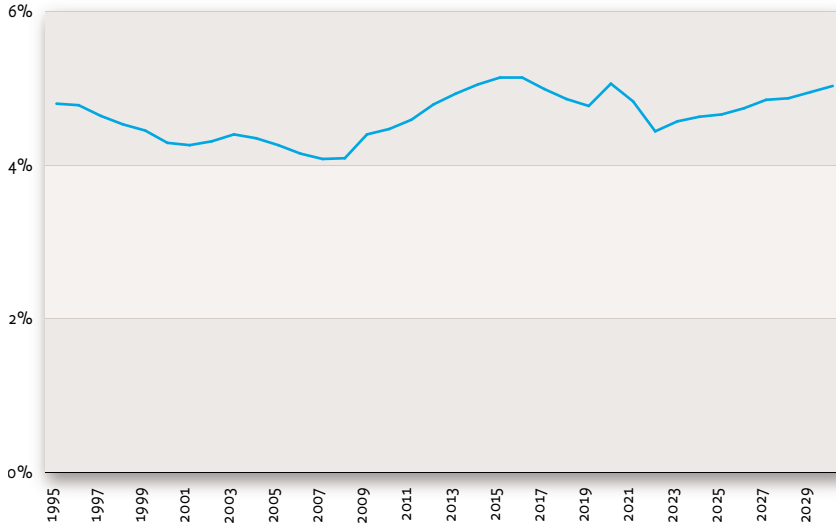
¹⁹ Dit geldt ook voor andere regelingen, zoals de Algemene nabestaandenwet.

²⁰ Het gaat hier om het aantal AOW-ontvangers uitgedrukt in uitkeringsjaren. Twee personen die ieder een half jaar de uitkering ontvangen tellen voor één uitkeringsjaar.

²¹ Het gaat hier om de totale werkgelegenheid, uitgedrukt in voltijdbanen.

voor de jaren 2025-2030 zijn ramingen van het Centraal Planbureau uit juli 2025. Bij het opstellen van deze ramingen is het planbureau uitgegaan van ongewijzigd voortgezet beleid.

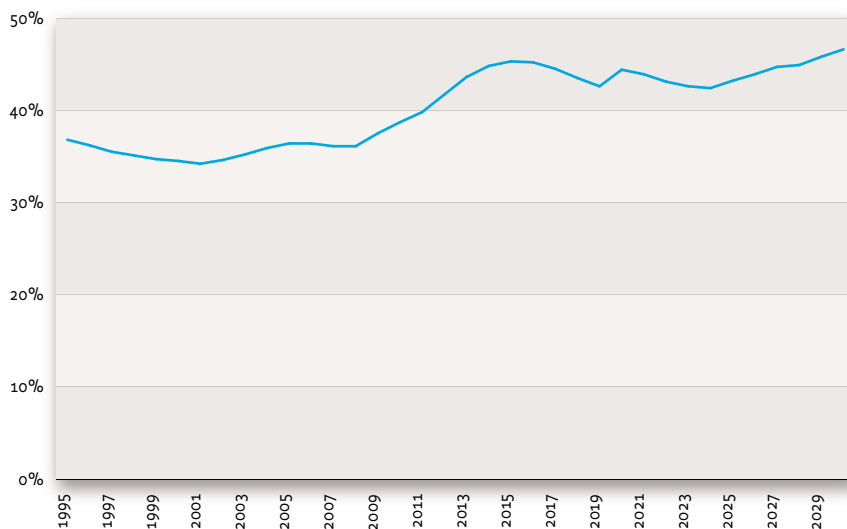
Figuur 3 **AOW-uitgaven in % van het bbp, 1995-2030**



Bron: internetbijlagen bij de *Concept Macro Economische Verkenning 2026*

Figuur 4 toont de ontwikkeling van het aantal AOW-ontvangers ten opzichte van de werkgelegenheid. Dit verhoudingsgetal bereikte in 2015 een voorlopig hoogste waarde, van 45,3 procent. Daarna daalt dit cijfer enigszins, onder invloed van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd tot 67 jaar in 2024, waarmee in 2013 een begin is gemaakt. Deze maatregel heeft gewerkt als een tweesnijdend zwaard. Enerzijds neemt het aantal AOW-ontvangers minder snel toe. Anderzijds groeit de werkgelegenheid, doordat veel mensen die met de hogere AOW-leeftijd te maken krijgen besluiten om langer door te werken. Het aantal AOW-ontvangers ten opzichte van de werkgelegenheid bereikt in 2024 een dieptepunt. Het Centraal Planbureau verwacht dat dit verhoudingsgetal in de periode 2025-2030 geleidelijk stijgt. Het zou nog iets hoger oplopen, mocht de AOW-leeftijd in 2028 niet worden verhoogd tot 67 jaar en drie maanden.

Figuur 4 Aantal AOW-ontvangers in % van de werkgelegenheid, 1995-2030

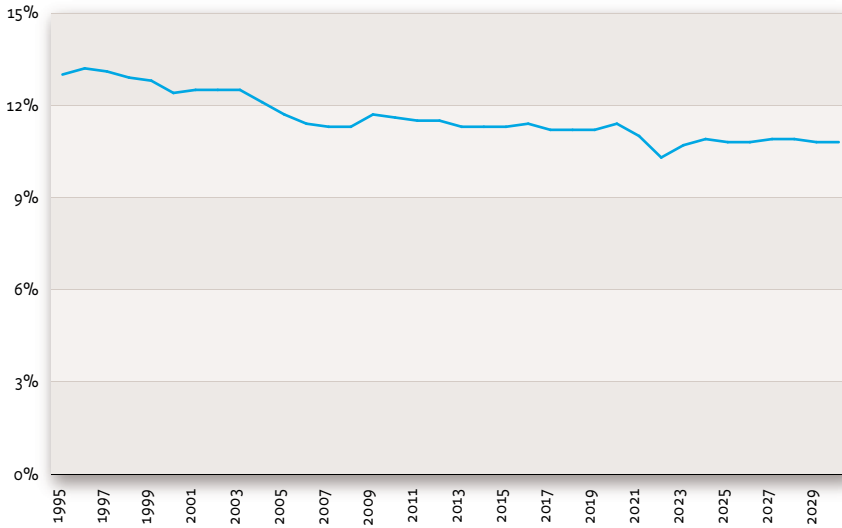


Bron: internetbijlagen bij de Concept Macro Economische Verkenning 2026

Ten slotte laat figuur 5 de ontwikkeling zien van de gemiddelde AOW-uitkering als percentage van het bbp per voltijdbaan. In 1995 is de uitkering nog gelijk aan 13,0 procent van het bbp per voltijdbaan, in 2025 bedraagt zij naar verwachting 10,8 procent daarvan. De daling van dit kengetal is voor een deel toe te schrijven aan de krimp van het aandeel van de lonen in het bruto binnenlands product in deze periode; zij is daarnaast een gevolg van het feit dat de incidentele loonstijging bij de koppeling niet meetelt.²² In 2004 en 2005 zijn het minimumloon en de uitkeringen bovendien bevroren. Eerst in 2023 vindt een extra verhoging van het minimumloon en de daaraan gekoppelde uitkeringen plaats, wat is terug te zien in een lichte stijging van dit kengetal.

22 De loonsom van bedrijven en overheid was in 1995 gelijk aan 50,2 procent van het bruto binnenlands product en bedraagt in 2030 naar verwachting 47,9 procent van het bbp.

Figuur 5 **AOW-uitkering in % van het bbp per voltijdbaan, 1995-2025**



Bron: internetbijlagen bij de *Concept Macro Economische Verkenning 2026*

Versnelde fiscalisering van de aow?

De vergrijzing van de bevolking leidt bij ongewijzigd voortgezet overheidsbeleid tot een sterke stijging van de uitgaven voor de AOW en de collectief gefinancierde zorg. Ook de overheidsinkomsten nemen toe, doordat de groeiende groep 67-plussers over haar AOW-uitkering en aanvullend pensioen belastingen en premies afdraagt. Per saldo verslechtert door de vergrijzing de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. De Studiegroep Begrotingsruimte (2025) noemt stapsgewijze invoering van de heffing van AOW-premie voor AOW-ontvangers als mogelijkheid om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Hierna laten wij zien dat de inkomensgevolgen van deze maatregel voor veel 67-plussers zeer aanzienlijk zouden zijn. Dit maakt het begrijpelijk dat de Studiegroep pleit voor geleidelijke invoering van de maatregel, mocht een toekomstig kabinet al de politieke moed weten te verzamelen om hiertoe te willen overgaan.

Het volledig schrappen van de premievrijstelling in 2025 zou voor een 67-plusser in eerste instantie een lastenverzwaring betekenen van maximaal € 6.880, bij een inkomen op de premiegrens en daarboven.²³ Dit komt overeen met een bedrag van maximaal € 573 per maand. Hierbij is nog geen rekening gehouden met de netto-nettokoppeling. Bij volledige fiscalisering verandert het netto referentiemini-

23 Berekend als: $0,179 \times € 38.441$.

mumloon voor de AOW niet. Wél zouden – om inkomensverlies voor AOW-ontvangers zonder aanvullend inkomen te voorkomen –, de bruto AOW-uitkeringen met € 279 per partner per maand moeten worden verhoogd.²⁴

Je zou verwachten dat in dit geval het netto inkomen gelijk blijft voor een paar met uitsluitend het samenwonendenpensioen. Maar op dit moment kan zo'n stel niet de volledige ouderenkorting verzilveren. Het is daarvoor onvoldoende inkomensheffing verschuldigd, zodat een deel van de heffingskorting ongebruikt blijft. De niet-verzilverde ouderenkorting van een paar zonder aanvullend inkomen bedraagt op dit moment € 174 per maand. Na volledige afschaffing van de premievrijstelling – en gezien de daarmee samenhangende verhoging van de bruto AOW-uitkering – kan het stel wél de volledige ouderenkorting verzilveren, zodat zijn gezamenlijke netto inkomen stijgt met € 174 per maand (7,8 procent).

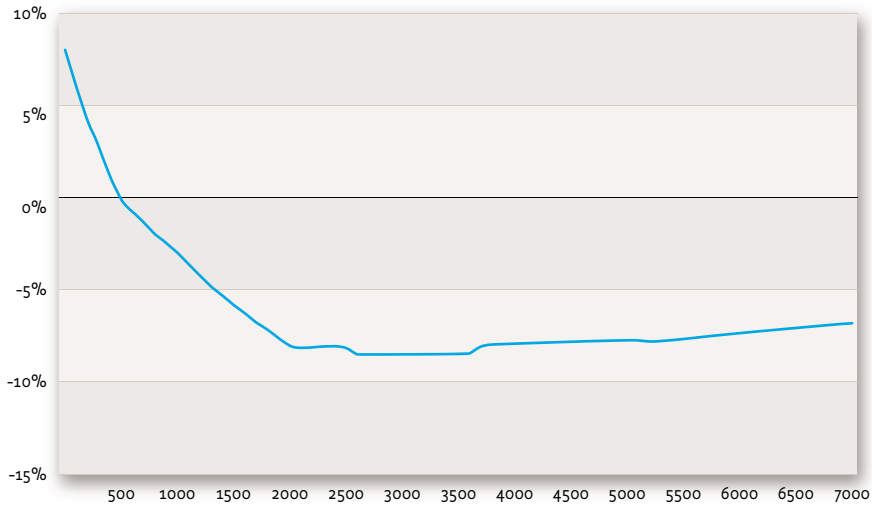
Een paar met uitsluitend een samenwonendenpensioen gaat er bij volledige fiscalisering dus niet op achteruit, maar juist flink op vooruit. Stel nu dat één van beide partners over aanvullend inkomen beschikt. De partner met het aanvullende inkomen gaat 17,9 procent van dit inkomen extra aan de overheid afdragen, zolang zijn totale inkomen niet hoger is dan de vroegere premiegrens. De partner met aanvullend inkomen heeft in de uitgangssituatie al een kleiner of helemaal geen verzilveringsprobleem, als gevolg van de over het aanvullende inkomen verschuldigde heffing. Bijgevolg profiteert dit paar minder van het wegsmelten van het verzilveringsprobleem, dan een stel zonder aanvullend inkomen.

Bij een aanvullend bruto inkomen van meer dan € 487 per maand gaat het 67-plus-paar er per saldo op achteruit (figuur 6). Bij dit inkomensverlies speelt ook het progressieve karakter van de inkomensheffing een rol. De 67-plussers gaan na het schrappen van de premievrijstelling voor de AOW meer inkomensheffing betalen, doordat hun bruto AOW-uitkering is verhoogd. Paren met een hoog aanvullend inkomen dragen extra veel af als gevolg van het progressieve schijventarief van de inkomensheffing en doordat de bedragen van de algemene heffingskorting en van de ouderenkorting verminderen naarmate het inkomen stijgt.²⁵

24 De vereiste stijging van de bruto uitkering blijft beperkt doordat AOW-gerechtigden, als zij premieplichtig worden voor de AOW, ook recht krijgen op het AOW-deel van de algemene heffingskorting ($17,9/35,82 \times € 3.068 = € 1.532$), waardoor die stijgt van € 1.536 naar € 3.068 per persoon.

25 Na het schrappen van de premievrijstelling maken senioren aanspraak op de volledige algemene heffingskorting (inclusief het AOW-deel) – voetnoot 24. Deze korting is in 2025 maximaal gelijk aan € 3.068. Bij een inkomen tussen € 28.046 en € 76.817 wordt deze heffingskorting geleidelijk afgebouwd tot nul. De ouderenkorting bedraagt in 2005 maximaal € 2.035. Bij een inkomen tussen € 45.308 en € 58.875 wordt deze korting geleidelijk afgebouwd tot nul.

Figuur 6 **Inkomenseffect (%) volledig schrappen premievrijstelling, paar in de AOW^a**

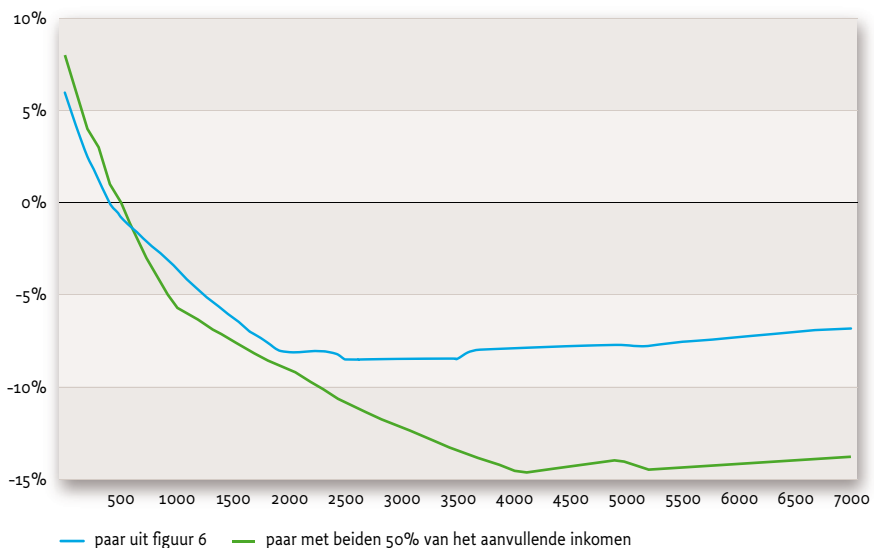


- a Mutatie van het netto inkomen (in %) bij een aanvullend bruto inkomen dat ligt tussen € 0 en € 7.000 per maand, onder de veronderstelling dat één van beide partners het aanvullende inkomen incasseert.

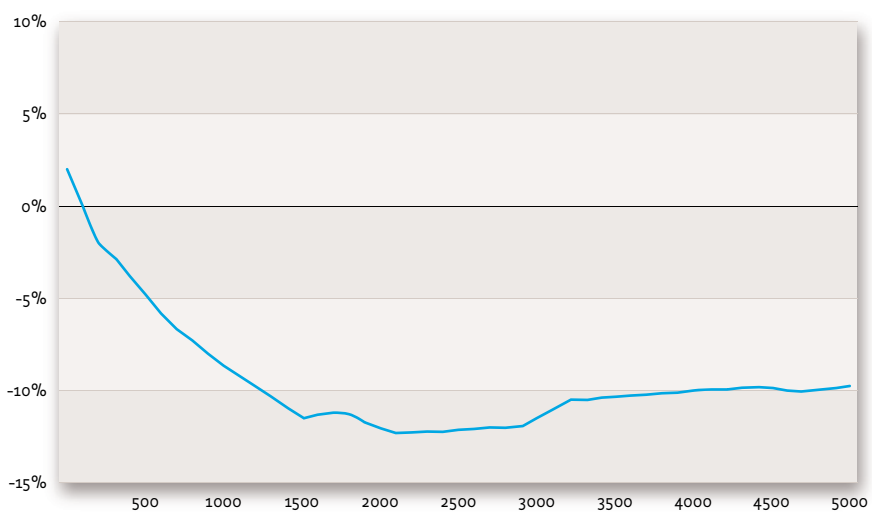
Het inkomenseffect wordt beïnvloed door de verdeling van het aanvullende inkomen over beide partners. Tot nu toe is verondersteld dat het gehele aanvullende inkomen toevalt aan één van hen beiden. Bij een meer gelijkmatige verdeling van dit inkomen kan het inkomenseffect veel groter zijn dan wanneer een van hen al het aanvullende inkomen geniet. Dit effect is eigen aan ons belastingstelsel. Het schrappen van de premievrijstelling kost 67-plussers zonder andere inkomsten immers maximaal $1 \times € 573 = € 573$ per maand, terwijl een paar met een meer gelijkmatige verdeling van het aanvullende inkomen de verschuldigde inkomensheffing kan zien stijgen met maximaal $2 \times € 573 = € 1.146$ per maand.

Figuur 7 toont de inkomenseffecten van het volledig schrappen van de premievrijstelling in 2025 voor twee verschillende situaties. In het ene geval ontvangt één van beide partners al het aanvullende inkomen (blauwe lijn). Het inkomensverlies kan oplopen tot 8 procent. In het andere geval incasseert ieder van beide partners de helft van het aanvullende inkomen (groene lijn). Figuur 7 illustreert dat de daling van het netto inkomen een stuk groter is voor stellen met een meer gelijkmatige verdeling van het aanvullende inkomen. Beschikken beide partners over een hoog aanvullend inkomen, dan kan het verlies aan netto inkomen oplopen tot bijna 15 procent. Vooral vanaf een aanvullend inkomen $> € 2.000$ is het inkomensverlies een stuk groter dan voor stellen met een meer gelijkmatige verdeling van het aanvullende inkomen.

Figuur 7 De invloed van de verdeling van het aanvullende inkomen



Figuur 8 Inkomenseffect (%) volledig schrappen premievrijstelling, alleenstaande^a



- a Mutatie van het netto inkomen (in %) bij een aanvullend bruto inkomen dat ligt tussen € 0 en € 5.000 per maand.

Figuur 8 toont de inkomenseffecten voor een alleenstaande. *Zonder* aanvullend inkomen heeft hij in 2025 een netto alleenstaandenpensioen van € 1.623 per maand. Verdwijnt de AOW-premië vrijstelling voor ouderen, dan stijgt de bruto AOW-uitkering van een alleenstaande met € 302 per maand. Het netto inkomen van een alleenstaande oudere zonder aanvullend inkomen pakt € 35 per maand hoger uit (2,2 procent). Al vanaf een aanvullend inkomen van bruto € 99 per maand ziet hij zijn netto inkomen dalen. Dit inkomensverlies kan oplopen tot 12 procent.

De figuren 6 tot en met 8 tonen de inkomensgevolgen van de afschaffing van de AOW-premië vrijstelling die alle 67-plussers raken. Deze maatregel heeft bijkomende (negatieve) inkomensgevolgen voor huishoudens die aanspraak maken op een of meer inkomensvoorslagen en voor huishoudens met vermogensbezit.

Wordt de premievrijstelling voor de AOW voor 67-plussers geschrapt, dan gaan hun bruto AOW-uitkering, belastbaar inkomen en het daarvan afgeleide 'verzamelinkomen' omhoog. Dit verzamelinkomen is de maatstaf om te bepalen of een huishouden in aanmerking komt voor een of meer inkomensvoorslagen. Huishoudens van 67-plussers maken vooral aanspraak op zorgtoeslag en huurtoeslag. Door het hogere verzamelinkomen verliezen veel van de betrokken huishoudens een deel van hun zorgtoeslag. Dat geldt ook voor huishoudens die momenteel huurtoeslag ontvangen. In de berekeningen die ten grondslag liggen aan de figuren 6, 7 en 8 is geen rekening gehouden met de nadelige inkomensgevolgen van de verminderde aanspraak op inkomensvoorslagen. Evenmin is een hogere inkomensafhankelijke bijdrage voor voorzieningen op grond van de Wet langdurige zorg in de berekeningen betrokken.

In het voorafgaande is ervan uitgegaan dat 67-plussers geen eigen huis hebben en evenmin beschikken over vermogen waarover zij vermogensrendementsheffing verschuldigd zijn. Veel 67-plussers beschikken wel over een eigen woning en andere vermogensbestanddelen. In dit geval betalen zij in de uitgangssituatie meer inkomensheffing en beschikken ze dus over minder niet-verzilverde ouderenkorting.

Enkele conclusies

In 2025 bedragen de AOW-uitgaven bijna 5 procent van het bbp. Zij zijn daarmee goed voor tegen de 40 procent van de uitgaven voor sociale zekerheid. Het aandeel van de AOW-uitgaven in het bbp neemt in de komende jaren naar verwachting toe onder invloed van de vergrijzing van de bevolking, ook wanneer de uitkering niet wordt aangepast wegens de incidentele loonstijging en ondanks de voorgenomen verhoging van de AOW-leeftijd met drie maanden in 2028.

De Sociale verzekeringsbank kampt met complexe problemen in de sfeer van de uitvoering. Een vereenvoudiging valt te bereiken door objectivering van het partnerbegrip. In het voorjaar van 2026 ontvangt de Tweede Kamer bericht of en hoe de regeling van het partnerbegrip wordt herzien. Individualisering van de uitke-

ring zou veel uitvoeringsproblemen oplossen, maar het kabinet wijst deze verdergaande optie af, omdat zij enorme budgettaire consequenties heeft bij een uitkeringsniveau van 70 procent van het netto referentieminimumloon – een stel zou de gezamenlijke uitkering zien stijgen van 100 naar 140 procent daarvan. Wij ramen de te verwachten uitgavenstijging op € 13,5 miljard (uitgaande van de situatie in 2025). Een uitkeringsniveau van 50 procent van het netto referentieminimumloon heeft ingrijpende gevolgen voor de inkomenspositie van alleenstaande ouderen, die hun netto uitkering met € 509 per maand zien dalen (uitkeringsniveau medio 2025). Hierdoor zouden 225 duizend huishoudens extra een beroep moeten doen op de relatief complexe Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen.

De fiscalisering van de AOW schrijdt de komende jaren zonder nader beleid voort. Het percentage van de AOW-premie blijft namelijk ongewijzigd en de aanpassing van het deel van het inkomen waarover maximaal AOW-premie is verschuldigd – de indexatie van de eerste schijf van het tarief van de inkomensheffing – blijft een kwart achter bij de inflatie. Een steeds hogere rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds is daarmee nodig om de AOW financieerbaar te houden. De betaalbaarheid van ons staatspensioen valt te verbeteren door de fiscalisering van de AOW te versnellen. Dit kan bijvoorbeeld door de bestaande premievrijstelling voor 67-plussers stapsgewijs af te schaffen.

Deze maatregel verslechtert de financiële situatie van ouderen met alleen AOW (en eventueel een klein aanvullend pensioen) niet. Integendeel, alle 67-plussers met geen of slechts een klein aanvullend inkomen zien hun netto inkomen door deze ingreep zelfs toenemen. Op dit moment kunnen zij niet de gehele ouderenkortingen verzilveren, doordat hun inkomen daarvoor te laag is. Na de verhoging van de bruto AOW-uitkering kunnen zij een groter deel van de ouderenkortingen verzilveren. Voor 67-plus-paren waarbij één van de partners het volledige aanvullende inkomen incasseert, had volledige afschaffing van de AOW-premievrijstelling in 2025 geleid tot een daling van het netto inkomen met maximaal omstreeks 8 procent. Wanneer beide partners over een hoog aanvullend inkomen beschikken, had het verlies aan netto inkomen kunnen oplopen tot bijna 15 procent. Voor alleenstaanden kan het netto inkomensverlies tot 12 procent bedragen. Mocht worden besloten om de premievrijstelling te beëindigen, dan ligt het daarom voor de hand dat dit stapsgewijs gebeurt, bijvoorbeeld over een periode van vijftien of twintig jaar.

Een huishouden dat langdurig in de bijstand zat, gaat er financieel aanzienlijk op vooruit zodra het in aanmerking komt voor een AOW-uitkering. Mensen die dit meemaken zullen waarschijnlijk verbaasd zijn dat de oude dag voor hen een significante inkomensverbetering betekent van maar liefst € 272 per maand. Je kunt je afvragen of het te verdedigen valt dat ouderen met uitsluitend een AOW-uitkering meer geld van de overheid krijgen dan een paar in de bijstand. Het gelijktrekken van de netto AOW-uitkering en de netto bijstandsuitkering kan desgewenst worden gerealiseerd door:

1. de beëindiging van de uitkering van de algemene heffingskorting aan niet-werkende partners te laten doorwerken in de bepaling van de AOW-uitkering,
2. de ouderenkortingen te schrappen.

De betaalbaarheid van de AOW zou door deze maatregelen verbeteren, waartegenover vanzelfsprekend een verslechtering van de inkomenspositie van 67-plussers zou staan. Gezien de bestaande en nog groeiende omvang van het vergrijsde electoraat lijkt de kans gering dat voorstellen voor maatregelen die de kloof tussen netto AOW en netto bijstand substantieel verkleinen ooit voldoende parlementaire steun zullen verwerven.

LITERATUUR

- Centraal Planbureau (2025), *Concept Macro Economische Verkenning 2026*, Den Haag: CPB
- Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (1987), *Gespiegeld in de tijd. De AOW in de toekomst*, Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
- Donders, Jan, en Flip de Kam (2022), Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen, *ESB*, 107(4813), 408-411
- Doorn, Tim van, Sabine Hellemons, Annejet Kerckhaert, en Erik van Ossenbruggen met medewerking van Kees Goudswaard (extern) (2025), *MKBA AOW – wonen en zorg. Eindrapportage*, Rotterdam: Ecorys
- Goudswaard, K.P. (2007), Fiscalisering als symbool, *Tijdschrift voor Openbare Financiën*, 39(1), 49-53
- Goudswaard, K.P., C.A. de Kam, en C.G.M Sterks (2000), *Sociale zekerheid op het breukvlak van twee eeuwen*, Alphen aan den Rijn/Deventer: Samsom en Kluwer
- Kam, C.A. de, en J.H.M. Donders (2014), *Onzekere zekerheden*, Den Haag: Wim Drees Stichting voor Openbare Financiën
- Paans, Jurriaan, en Maikel Volkerink (2020), *De incidentele loongroei onder de loep: samenstellings-effecten en loondynamiek*, CPB Achtergronddocument, juli 2020, Den Haag: Centraal Planbureau
- Sociaal-Economische Raad (2006), *Welvaartsgroei door en voor iedereen*, Den Haag: SER
- Sociale verzekeringsbank (2025a), *Knelpuntenbrief V. Naar een toekomstbestendige AOW*, Amstelveen: svb
- Sociale verzekeringsbank (2025b), *Kwartaalbericht svb. Kwartaal 2, 2025*, Amstelveen: svb
- Studiegroep Begrotingsruimte (2025), *De toekomst begint nu. 18e Studiegroep Begrotingsruimte*, Den Haag: rijksoverheid
- Tilburg, Iris van, en Bas Scheer (2019), *AOW-variant en arbeidsaanbod*, CPB Notitie, mei 2019, Den Haag: Centraal Planbureau
- Tweede Kamer (2019-2020), *Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 30 982, nr. 54
- Tweede Kamer (2020-2021), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 32 043, nr. 558 (bijlage)
- Tweede Kamer (2022-2023), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de minister voor Armoedebeleid, participatie en pensioenen*, 32 043 nr. 611
- Tweede Kamer (2025-2026), *Toekomst pensioenstelsel. Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid*, 32 043, nr. 689
- Vording, Henk (1993), *Koppelingen in de sociale zekerheid 1957-1992. Van wetten en praktische bezwaren*, Amsterdam: Thesis Publishers