

Position paper voor rondetafelgesprek “Koopkracht van ouderen”¹

Pierre Koning, hoogleraar economie aan de Vrije Universiteit Amsterdam

Amsterdam, 14 februari 2022

Algemeen

- Het coalitieakkoord leidt niet tot een ontkoppeling van de AOW. De halfjaarlijkse aanpassing van de AOW-uitkering aan de gemiddelde cao-loonstijging blijft immers in stand. Daarnaast geldt eenzelfde koppeling van het wettelijk minimumloon (WML) aan de gemiddelde cao-loonstijging. Deze blijft ook in stand.
- Het kwalificeren van een niet gelijke, incidentele verhoging voor het WML als “ontkoppeling van de AOW” is onjuist en weinig zinvol. Gelet op eerdere maatregelen in het verleden die wel het (netto) AOW inkomen maar niet het (netto) WML hebben doen laten toenemen, is volgens die manier van denken sprake van een continue staat van ontkoppeling.
- In mijn navolgende punten geldt als rode draad dat een verhoging van koopkracht van ouderen op korte of lange termijn altijd zal leiden tot verslechtering van de koopkracht van werkenden of jongeren. Een verhoging van de AOW met 7,5% – en eventueel nog meer die zouden kunnen volgen volgens het coalitieakkoord – leidt tot forse herverdelingseffecten.
- Onderliggend aan de koopkrachtdiscussie rond ouderen zijn er twee fundamentele beleidskeuzes. De eerste is waar het sociaal minimum van ouderen zou moeten liggen en of dit hoger zou moeten zijn dan het sociaal minimum voor mensen in de bijstand (zoals nu het geval). De tweede richt zich op de gewenste omvang van de eerste (AOW) en tweede (aanvullende pensioenen) pijler van de oudedagsvoorziening. Verschuivingen tussen die twee kunnen tot sterke intergenerationele effecten leiden.

Koopkracht ouderen in perspectief

- De koopkracht van ouderen die alleen van een AOW uitkering leven, is tussen 2008 en 2017 in de pas gebleven met die van de totale Nederlandse bevolking ([CBS, 2019](#)).
- De koopkracht van ouderen met (hogere) aanvullende pensioenen is wel aanzienlijk gedaald in dezelfde periode, soms oplopend tot 10% ([CBS, 2019](#)). Deze groep is het meest gevoelig voor het loslaten van de indexering van pensioenen door pensioenfondsen vanwege de rekenrenteproblematiek.
- Door verschillende regelingen en kortingen ligt het sociaal minimum van een ouderenpaar in de AOW (maandlijks netto 1715 euro) hoger dan een bijstandspaar (netto 1536 euro), zie [Donders en De Kam \(2022\)](#). Daarnaast verdienen alleenverdieners met een minimumloon netto 1729 per maand. De voorgestelde netto verhoging van de bijstand door het kabinet zal het verschil tussen de AOW en bijstand voor paren ongeveer halveren.
- Mocht ook de AOW uitkering met 7,5% verhoogd worden, dan zal dit op korte termijn er toe leiden dat alleenverdieners met een minimumloon een lager inkomen hebben dan paren in de AOW (zie ook [Reformatorisch Dagblad, 2022](#)). Dit komt door de afbouw van de algemene heffingskorting aan de minstverdienende partner.

¹ Een aanzienlijk deel van de in dit position paper genoemde argumenten komt overeen met het [ESB blog](#) dat ik en Raymond Gradus op 18 januari jongstleden hebben geschreven. Zie derhalve dit artikel voor meer details.

Koopkrachtverbetering AOW minima door hogere AOW?

- Willen beleidsmakers ondanks bovengenoemde observaties het sociaal minimum voor ouderen (ook) met 7,5% verhogen, dan is een generieke AOW verhoging daarvoor een erg ondoelmatig instrument. Circa 6% van de AOW-ontvangers een totaal inkomen heeft dat gelijk is aan de AOW en 'klein' aanvullend inkomen van 250 euro per maand. Dat betekent dat circa 150 miljoen van de 2,4 miljard aan extra overheidsbestedingen gericht zal zijn op de doelgroep.
- Als alternatief voor een generieke AOW verhoging stelt het nieuwe kabinet (daarom) een verhoging van de ouderenkorting voor die gericht is op de lagere inkomens. Het [CPB \(2022\)](#) stelt in haar doorrekening echter dat een verhoging van deze korting een beperkt bereik heeft: de doelgroep betaalt al dermate weinig belasting dat de korting niet verzilverd kan worden.
- Gelet op het bovenstaande, geldt als mogelijk alternatief voor koopkrachtverbetering van de doelgroep het uitkeren van toeslagen. Gemeenten zouden wellicht dit tot uitvoering kunnen brengen.

Koopkrachtverbetering voor alle ouderen door hogere AOW?

- Het behoeft weinig betoog dat een hogere AOW de koopkracht van *alle* ouderen zal verhogen. Een toename van de AOW-uitkering van 7,5% zal leiden tot een koopkrachttoename van circa 3,5% van ouderen met een modaal inkomen. De toename is (dus) procentueel lager bij de hogere inkomensgroepen die het meest getroffen zijn door het loslaten van de indexering van aanvullende pensioenen.
- Als de extra AOW-uitgaven uit werknemerspremies worden gefinancierd neemt de koopkracht van werkenden onder de AOW leeftijdsgrens af met circa 0,6%. Door de fiscalisering van (extra) AOW lasten is dit een overschatting van de werkelijke lastenverzwaring. Maar hoe dan ook zal een fors verschil in koopkrachtcijfers optreden tussen jongeren en ouderen, variërend van circa 4 tot 8 procentpunt.
- Zonder dekking van de AOW-bestedingen zal overheidstekort structureel 0,4 procentpunt hoger komen te liggen en stijgt de staatschuldschuldquote in 2060 met van circa 92 naar 106%. Nog meer dan bij directe financiering komen de lasten dan bij toekomstige generaties te liggen.

Lange termijn effecten van een hogere AOW

- Op lange termijn kunnen aanpassingen aan AOW-uitkeringen niet los worden gezien van aanvullende pensioenen. De oorzaak hiervan ligt in het gebruik van de AOW-franchise door pensioenfondsen: gegeven de hoogte van de AOW wordt berekend hoeveel premiegelden nodig zijn om tezamen met het aanvullende pensioen een zeker ambitieniveau voor de totale oudedagsvoorziening te realiseren. Op lange termijn, voor toekomstige AOW-cohorten, kan het aanvullende pensioen dus omlaag. De basis die gelegd is door de AOW ligt immers hoger.
- Wat betekent dit nu als de AOW fors verhoogd wordt? Om te beginnen is dit goed nieuws voor pensioenfondsen die nu veelal een te lage dekkingsgraad hebben om aan al hun toekomstige pensioenverplichtingen te voldoen. Door de hogere franchise zullen hun verplichtingen afnemen, dekkingsgraden toenemen en kunnen aanvullende pensioenen van huidige gepensioneerden weer geïndexeerd worden. Voor de huidige gepensioneerden betekent dit dat niet alleen de AOW omhoog gaat, maar er ook perspectief is op verhoging van de aanvullende pensioenen. Een dubbel voordeel dus.
- Voor de toekomstige gepensioneerden geldt een ander verhaal: hun pensioenpremies zullen op termijn dalen (als dekkingsgraden weer op peil zijn), zodanig dat het ambitieniveau van de totale

oudedagsvoorziening weer op het oude niveau uitkomt. Op lange termijn zullen de (toekomstige) ouderen met aanvullende pensioenen dus geen koopkrachtverbetering ervaren. Wel is het zo dat hun pensioenpremies nu al omlaag kunnen, maar daar tegenover staat een hogere AOW-premie.

- Per saldo zal de een grotere eerste pijler van de oudedagsvoorziening (de AOW) er dus toe leiden dat de huidige gepensioneerden een flink voordeel zullen ervaren. Dit maakt de maatregel dus vooral een intergenerationele transfer.