37 020 Nota over de toestand van ’s Rijks Financiën

Nr. 72 Brief van de minister van Financiën

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 november 2026

Tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2026 in de Tweede Kamer is een motie van de leden Grinwis en Flach[1] aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om een alternatieve raming van de AOW-uitgaven en de EMU-schuld in 2060 te presenteren, uitgaande van de strikt ‘wettelijke’ koppeling in plaats van de door het Centraal Planbureau (CPB) gehanteerde aanname van welvaartsvaste uitkeringen. Tijdens de daaropvolgende begrotingsbehandeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Eerste Kamer is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd deze reactie eveneens met de Eerste Kamer te delen. Met deze brief geef ik, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, invulling aan deze motie en toezegging.

Hoewel ik de overwegingen achter de motie begrijp, acht ik het niet wenselijk om vanuit het kabinet een alternatieve raming te presenteren. Vooropgesteld staat dat het kabinet, conform de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof), trendmatig begrotingsbeleid voert op basis van de meerjarige macro-economische prognoses van het CPB. Het CPB maakt een eigenstandig oordeel over methodologische keuzes voor de langetermijnprojecties en licht deze zelfstandig toe via zijn reguliere publicaties. De onafhankelijkheid van het CPB beschouw ik in dezen als een groot goed, dat essentieel is voor de geloofwaardigheid van onze budgettaire ramingen op langere termijn. Verder zijn er praktische bezwaren en methodologische onmogelijkheden die ik hieronder zal toelichten.

Een alternatieve langetermijnraming op basis van uitsluitend de contractloonontwikkeling (brutolonen zonder de incidentele looncomponent, bijvoorbeeld door promoties, extra periodieken, en bonussen) is fundamenteel onzeker. Een dergelijke raming vereist aannames over de ontwikkeling van de incidentele looncomponent, zodat de contractloonontwikkeling kan worden onderscheiden van de totale loonontwikkeling. De ontwikkeling van deze incidentele looncomponent is, zeker op de lange termijn, echter onzeker en laat zich niet betrouwbaar ramen.[2] Dit betekent dat het kabinet geen goed uitgangpunt heeft om een raming op te kunnen bouwen.

Daar komt bij dat een dergelijke raming niet goed vergelijkbaar zou zijn met de ramingen van het CPB. Het kabinet beschikt niet over instrumentarium om tweede-orde-effecten door te rekenen, die wel meegenomen worden in de CPB-analyses. Een afzonderlijke raming van de AOW op basis van uitsluitend de contractloonontwikkeling zou bovendien betekenen dat de AOW anders wordt behandeld dan andere sociale uitkeringen en bijvoorbeeld de belastingen.

Voor langetermijnprojecties sluit het CPB aan bij het huidige beleid.[3] Het planbureau benadrukt dat dit niet hetzelfde is als de huidige wet- en regelgeving.

---

[1] Kamerstukken II 2025-2026, 36 915 nr. 20 (link).
[2] CPB (2020). *De incidentele loongroei onder de loep: samenstellingseffecten en loondynamiek* (link).
[3] CPB (2025). Overheidsschuld op de lange termijn en de effecten van begrotingsregels (link).

Zo wordt er uitgegaan van constante effectieve belastingtarieven in plaats van de strikt wettelijke indexatie, die ertoe zou leiden dat de belastingdruk in de loop der tijd oploopt. Ook bij de socialezekerheidsuitkeringen wordt aangesloten bij de beleidsintentie: de uitkeringen worden verondersteld welvaartsvast te zijn en mee te groeien met de totale loonontwikkeling.

Dit geldt ook voor de AOW. Een projectie waarin de AOW-uitkering uitsluitend de contractloonontwikkeling zou volgen, zou ertoe leiden dat de AOW op lange termijn achterblijft bij de totale loonontwikkeling. Dit past niet bij de ontwikkeling die het huidige beleid en de historische praktijk laten zien. Om die reden stijgen de uitkeringshoogtes in de analyses van het CPB mee met de totale loonontwikkeling.

Deze methodologische benadering van het CPB wordt ondersteund door historische data. Een recente analyse van medewerkers van het CPB toont dat de bruto AOW-uitkering sinds 1998 uiteindelijk sterker is gestegen dan wanneer deze uitsluitend de contractloonontwikkeling zou hebben gevolgd.[4] Indien de AOW-uitkering vanaf 1998 uitsluitend met de contractlonen was meegegroeid, zou deze in 2026 circa acht procent lager zijn uitgekomen dan de feitelijke AOW-uitkering.

Tot slot is de dynamiek rond de wettelijke koppeling breder dan uitsluitend een directe indexering op basis van het contractloon. De wettelijke systematiek is getrapt opgebouwd met een netto-netto-koppeling tussen AOW-uitkering en referentieminimumloon, met het bruto-netto-traject en met de vaststelling van het bruto minimumloon. Daarin zijn ook de rol en bijsturingsbevoegdheid van de regering verankerd. Het totale raamwerk van de wettelijke koppeling bevat daardoor meer ruimte dan enkel de mutatie van de contractlonen.[5] De door het CPB gekozen benadering past binnen dat raamwerk.

De minister van Financiën,
E. Heinen

[4] Metselaar, L. en Smid, B. (2026). *AOW-uitkering hield gelijke tred met brutolonen*. ESB (link).
[5] Zie bijvoorbeeld SER (2005). *Van alle leeftijden* (link).