

Taakopdracht IBO Inkomensvoorziening ouderen

Aanleiding

Met het oog op behoud van gezonde overheidsfinanciën en brede welvaart adviseert de Studiegroep Begrotingsruimte (SBR) een besparing van 7 miljard richting 2030. Omdat Nederland zich tot verschillende maatschappelijke opgaven heeft te verhouden, waaronder verhoogde uitgaven aan defensie, adviseert de SBR ook de vergrijzingsgevoelige uitgaven in de zorg en de sociale zekerheid te herzien. Een belangrijk onderdeel hiervan is de AOW (10,8% van de totale Rijksuitgaven in 2030).

Steeds minder werkenden t.o.v. het aantal AOW'ers

Het aandeel van de AOW-gerechtigden ten opzichte van de beroepsbevolking stijgt van 30% nu naar 37% in 2040. Deze vergrijzing zorgt er via de AOW voor dat de uitgaven aan sociale zekerheid een groter aandeel van de overheidsuitgaven zullen beslaan.¹ Om de opwaartse ontwikkeling van de uitgaven aan de AOW te dempen zijn diverse moderniseringën doorgevoerd, waaronder de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting.² Desondanks is de verwachting dat de kosten van de AOW als percentage van het BBP zullen stijgen met 21% van circa 4,7% in 2024 naar 5,7% in 2040. Deze stijging kan grotendeels worden toegeschreven aan de vergrijzende bevolking. De toename van het aandeel alleenstaande ouderen speelt daarbij ook een rol. Bovendien hebben deze ontwikkelingen gevolgen voor de belasting- en premie-inkomsten.

Inkomenspositie ouderen en onvolledige AOW-opbouw

De inkomenspositie van gepensioneerden is over het algemeen financieel gezien gunstiger ten opzichte van werkende huishoudens en uitkeringsgerechtigden.³ Een grote groep gepensioneerden heeft aanzienlijke aanvullende pensioenen en vanwege de accumulatie van vermogen een sterke sociaaleconomische positie. Oudere huishoudens met een mediaan inkomen hebben momenteel nauwelijks schulden en hebben wel bezittingen. De AOW heeft als doel armoede onder ouderen te voorkomen. Hierdoor leven relatief minder ouderen in armoede, dan onder andere leeftijdscohorten het geval is. Een deel van de ouderen is wel financieel kwetsbaar, met name als er sprake is van een onvolledige AOW-uitkering in combinatie met geen of een klein pensioen.

Partnerbegrip in de AOW en samenwonen

Een deel van de verwachte toename in AOW-kosten is toe te schrijven aan een toename van het aandeel alleenstaande ouderen. Het aantal alleenstaande AOW'ers neemt de komende jaren toe van 1,4 miljoen naar bijna 2 miljoen. Als AOW-gerechtigden (gaan) samenwonen, ontvangen zij een lagere AOW per persoon dan als alleenstaande, 50% in plaats van 70%. Hierdoor krijgen AOW-gerechtigden een lagere AOW-uitkering als zij gaan samenwonen. Dit kan gevolgen hebben voor mantelzorg en de woningmarkt.

Groeiende uitvoeringsproblemen en complexiteit

De AOW kent ook uitvoeringsproblematiek die samenhangt met de internationale dienstverlening en de export van AOW. Deze problematiek wordt met de groei van het aantal AOW'ers (met een migratieachtergrond) ook steeds groter. Ook neemt het aantal AOW-gerechtigden in het buitenland verder toe. De SVB schat in dat deze groep de komende 20 jaar zal toenemen van 330.000 naar 500.000.⁴

Hoewel slechts 13% van de klanten van de SVB in het buitenland woont, neemt de internationale dienstverlening inmiddels 50% van de totale capaciteit van de SVB in beslag. De complexiteit hangt voornamelijk samen met het vaststellen van verzekeringstijdvakken. Ook het partnerbegrip en de handhaving vormen een onderdeel van de complexiteit. Veel werk moet handmatig gedaan worden vanwege afhankelijkheid van informatie uit het buitenland (en gebrek aan digitale gegevensuitwisseling). Ook vaststelling en handhaving van de uitkeringshoogte is in sommige leefsituaties complex.

¹ <https://open.overheid.nl/documenten/5c71238d-ee9a-43e7-86ff-8fe29bc19938/file>

² Overige wijzigingen die zijn doorgevoerd om het budgettair beslag van de AOW te beperken zijn: het afschaffen van de AOW-partnertoeslag (2015) en het afschaffen van de Inkomensondersteuning AOW (2025).

³ Zie ook de publicaties 'Armoede en sociale uitsluiting 2023' van het CBS en het rapport 'Een zeker bestaan' van de Commissie Sociaal Minimum uit 2023

⁴ zie ook de oproep in de knelpuntenbrief van de SVB over een [Toekomstbestendige AOW](#)

Overige inkomensvoorzieningen ouderen

Rond de inkomensvoorzieningen voor ouderen zijn er ook meerdere fiscale instrumenten die een rol spelen. Naast de AOW-uitkering is er soms sprake van gemeentelijke regelingen ter ondersteuning van financieel kwetsbare ouderen, zijn er ook specifieke heffingskortingen voor AOW-gerechtigden en wordt er in de netto-netto-koppeling rekening gehouden met een dubbele algemene heffingskorting.

Doel van het IBO

Het doel van het IBO is om mogelijke aanpassingen in kaart te brengen om de inkomensvoorzieningen voor ouderen (na de AOW-leeftijd) te verbeteren met het oog op de betaalbaarheid, de uitvoerbaarheid en de effecten op het functioneren van de arbeidsmarkt en de woningmarkt. Het IBO moet leiden tot concrete beleidsopties.

Onderzoeksvragen

- Budgettaire uitdaging: Wat zijn de mogelijkheden om de stijging van de AOW-uitgaven als gevolg van de vergrijzing te dempen?
- Arbeidsmarkt: hoe kan de AOW bij een toenemende vergrijzing tot 2060 bijdragen aan een meer gebalanceerde ratio tussen werkenden en niet-werkenden (I/A-ratio). Hoe kunnen de intergenerationele overdrachten worden beperkt?
- Wonen/mantelzorg: Welke mogelijkheden zijn in de vormgeving van de inkomensvoorziening voor ouderen aan te passen waarbij belemmeringen rondom samenwonen, samenwonen, het verlenen van mantelzorg en doorstroming op de woningmarkt worden weggenomen?
- Uitvoering: is de huidige vormgeving van de inkomensvoorziening voor ouderen op lange termijn uitvoerbaar, ook met het oog op toegenomen arbeidsmigratie? Hoe kan de uitvoering van de AOW worden vereenvoudigd?

Bij het uitwerken van de beleidsopties moeten ook de uitvoeringsaspecten, de mogelijke 'ingroeipaden' en overgangsrecht bij de beleidsopties worden uitgewerkt. Daarnaast is er ook aandacht voor de interactie-effecten met andere beleidsterreinen, zoals eigen betalingen in de zorg.

Grondslag

- De uitgaven aan AOW op artikel 8 (Oudedagvoorziening) van de SZW begroting
- De uitgaven aan AIO op artikel 2 (Bijstand, Participatiewet en Toeslagenwet) van de SZW begroting
- De AOW premie-inkomsten
- Fiscale ouderenregelingen
- Gemeentelijke regelingen gericht op senioren met een laag inkomen

Organisatie

De werkgroep bestaat uit vertegenwoordigers van AZ, FIN, BZK, SVB en SZW. Ook wordt een expert van CPB verzocht om deel te nemen aan de werkgroep. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN en SZW. Het onderzoek start in december. De werkgroep rond haar eindrapport uiterlijk in de september van 2026 af. De omvang van het rapport is niet groter dan dertig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.