

Augustus 2015

De ontwikkeling van de AOW-uitgaven van 1957 t/m 2050

In 1957 werd de Algemene Ouderdomswet (AOW) van kracht. Vanaf dat moment had het hele Nederlandse volk recht op een basisouderdomspensioen. Op 2 januari 1957 kon de heer Bakker uit Amsterdam het eerste AOW-pensioen uit handen van minister Suurhoff in ontvangst nemen. Er zouden er dat jaar nog 738.692 volgen.

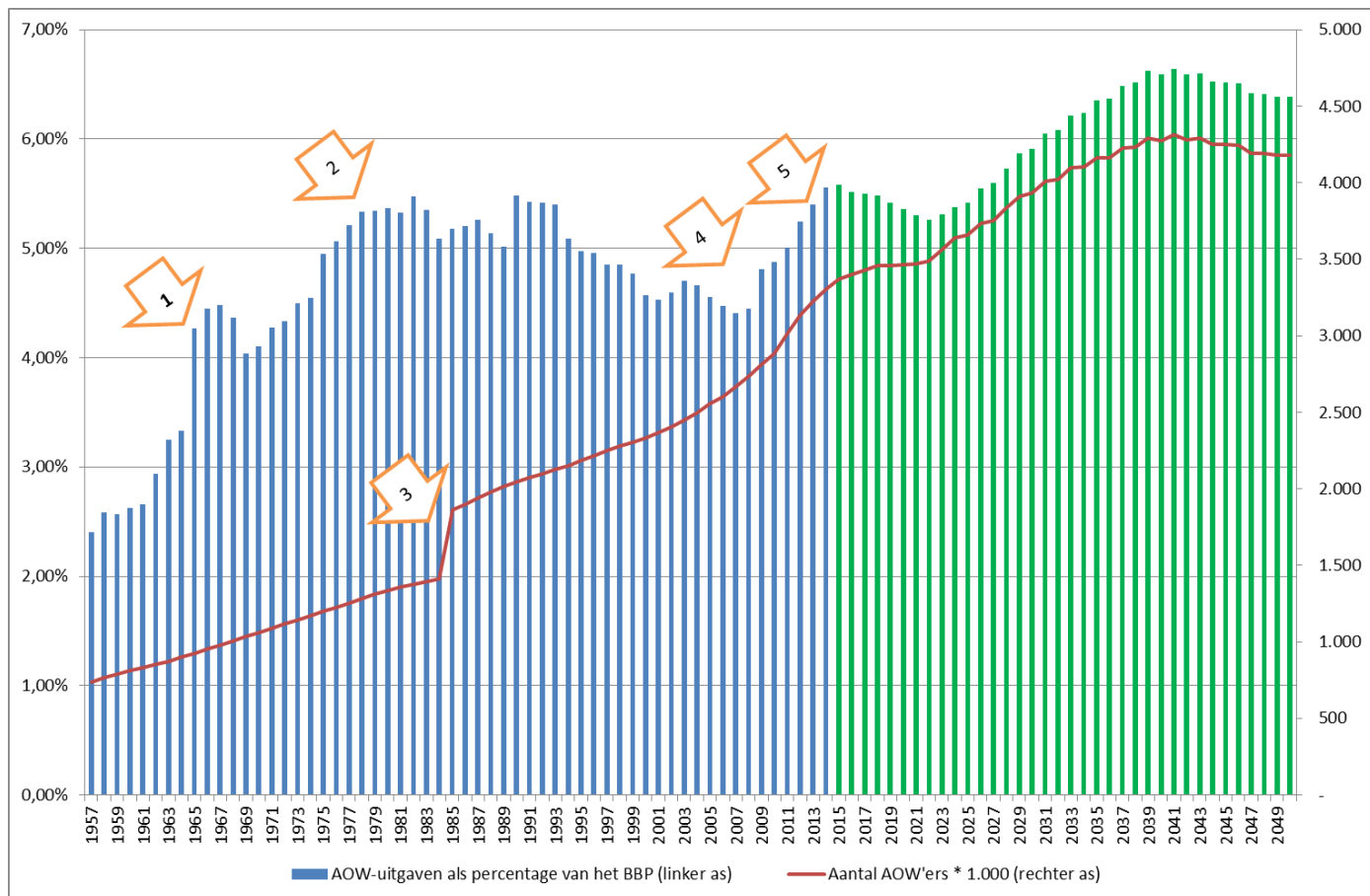
De AOW was de eerste brede volksverzekering die tot stand kwam. Alle Nederlandse ingezetenen van 65 jaar en ouder kregen recht op een AOW pensioen, ongeacht hun inkomen of vermogen. Door de toenemende vergrijzing dreigde de AOW de laatste decennia echter onbetaalbaar te worden. Er is daarom een aantal maatregelen ingezet om te voorkomen dat de financiering van de AOW een probleem gaat worden: de meest ingrijpende maatregel is de verhoging van de ingangsdatum van het AOW-pensioen.

In dit artikel laten we zien hoe zowel de AOW-uitgaven als de financiering ervan zich ontwikkeld hebben en nog zullen gaan ontwikkelen. De ontwikkeling van de AOW-uitgaven bekijken we door ze af te zetten tegen het Bruto Binnenlands Product (BBP). Het BBP geeft de totale marktwaarde weer van alle producten en diensten die in één jaar binnen de grenzen van een land worden geproduceerd. De hoogte en ontwikkeling van het BBP wordt gezien als graadmeter voor de welvaart van een land. Op deze manier kunnen de ontwikkelingen in de AOW-uitgaven voor een langere periode gevolgd worden.

De ontwikkeling van de financiering volgt de ontwikkeling van de uitgaven, maar de AOW wordt op een bijzondere manier gefinancierd. De AOW is namelijk een premiegefinancierde regeling via het omslagstelsel. Dit houdt in dat iedere werkende premies afdraagt voor de financiering van de pensioenen van de huidige groep AOW-ers. Omdat de premies alleen niet voldoende zijn om de uitgaven te financieren, wordt het restant aangevuld vanuit de algemene belastingmiddelen. De verhouding tussen hetgeen uit belasting en hetgeen uit premies betaald wordt is in ontwikkeling en speelt ook een rol in het vraagstuk van de betaalbaarheid van de AOW.

Ontwikkelingen van de AOW-uitgaven tot nu

De uitgaven aan de AOW bedroegen in 1957 2,4 procent van het Bruto Binnenlands Product (BBP). In 2014 waren de AOW-uitgaven opgelopen tot 5,6 procent van het BBP. De verwachting is dat de uitgaven aan de AOW door de vergrijzing in de toekomst nog verder zullen stijgen. In de onderstaande grafiek staat de ontwikkeling van de AOW-uitgaven van 1957 tot 2050 als percentage van het BBP (op de linker as, de groene staafjes betreffen ramingen). Daarnaast staat in de grafiek de ontwikkeling van het aantal AOW'ers (op de rechter as).



Ten opzichte van 1957 zijn de uitgaven aan de AOW bijna verdubbeld. Wel zijn de AOW-uitgaven, als percentage van BBP, nu nauwelijks hoger dan in de jaren tachtig en negentig. Er zijn een aantal opvallende periodes zichtbaar in de grafiek:

1. Halverwege de jaren zestig stegen de uitgaven aan de AOW fors als gevolg van een forse verhoging van de uitkeringshoogte. Tot die tijd was de AOW een bodemvoorziening; er werd nadrukkelijk gewezen op de eigen verantwoordelijkheid van mensen om deze voorziening aan te vullen. Dit bleek niet goed te werken, veel ouderen leefden nog steeds in armoede. In 1965 werd de hoogte van de AOW-uitkering daarom gelijk gesteld aan het sociaal minimum. Dit betekende een forse verhoging van de hoogte van de uitkeringen en dus van de AOW-uitgaven. Ook in de jaren zeventig werden de uitkeringsbedragen een aantal keer structureel verhoogd om aansluiting te houden bij het sociaal minimum. Ook nam het aantal AOW'ers gestaag toe. Hierdoor stegen de AOW-uitgaven tot boven de vijf procent van het BBP.
2. In de jaren tachtig zijn er een aantal maatregelen getroffen die zorgden voor een afvlakking van de stijging in de AOW-lasten. Zo werd naar aanleiding van de economische recessie begin jaren tachtig een aantal jaar besloten om de hoogte van AOW-uitkering niet mee te laten groeien met het sociaal minimum. Ook kregen gehuwden niet meer een volledige uitkering op het moment dat de man 65 jaar oud werd; zo werd in 1988 de inkomensafhankelijke toeslag ingevoerd.
3. In de grafiek is in de jaren '80 ook een sterke toename van het aantal gerechtigden te zien. Dit komt doordat vrouwen in 1985 een zelfstandig recht kregen op een uitkering. Daarvoor

ontvingen gehuwde vrouwen zelf geen uitkering als zij 65 jaar werden, maar kreeg hun echtgenoot een uitkering voor gehuwden.

4. In de jaren negentig en tweeduizend nam het aantal AOW'ers relatief langzaam toe. Bovendien was er in die periode relatief hoge economische groei. Hierdoor namen de AOW-uitgaven als percentage van het BBP af tot 4,4 procent in 2007.
5. Vanaf 2011 krijgt de babyboomgeneratie AOW. Hierdoor neemt het aantal AOW'ers de laatste jaren fors toe. Ook is er vanaf 2008 een economische crisis. Hierdoor stijgen de AOW-lasten als percentage van het BBP.

Ontwikkeling van de AOW-uitgaven in de toekomst

Vanaf 1 januari 2013 is er sprake van een grote verandering in de AOW: de leeftijd waarop mensen AOW krijgen wordt in stappen verhoogd. De AOW-leeftijd zal in 2018 66 jaar zijn en in 2021 67 jaar. Daarna is de hoogte van de AOW-leeftijd gekoppeld aan de ontwikkeling van de levensverwachting. De komende jaren nemen de AOW-uitgaven (als percentage van het BBP) hierdoor naar verwachting af.

Door de vergrijzing blijft het aantal AOW'ers, ondanks de leeftijdsverhoging, wel toenemen. Dit zorgt er voor dat de AOW-lasten als percentage van BBP in de toekomst weer gaan toenemen. Het hoogtepunt van de vergrijzing ligt rond 2040. De AOW-uitgaven bedragen dan naar verwachting ruim 6,5 procent van het BBP. Daarna voorzien we dat de AOW-lasten licht zullen afnemen.

De verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling aan de levensverwachting zorgt er wel voor dat de AOW-uitgaven veel minder snel toenemen. Als de leeftijd niet was verhoogd, waren de lasten van de AOW rond 2040 naar verwachting uitgekomen op ruim negen procent van het BBP. Ook het Centraal Planbureau (CPB) stelt in een rapport dat de leeftijdsverhoging in de AOW voor lagere AOW-uitgaven zorgt. [Mede hierdoor zijn de overheidsfinanciën op lange termijn houdbaar volgens dit CPB-rapport¹, terwijl zij in eerdere rapporten zonder AOW-leeftijdsverhoging nog uitgingen van een houdbaarheidstekort.](#) Dit betekent dat ook toekomstige generaties van eenzelfde niveau van overheidsvoorzieningen kunnen profiteren als de huidige generaties.

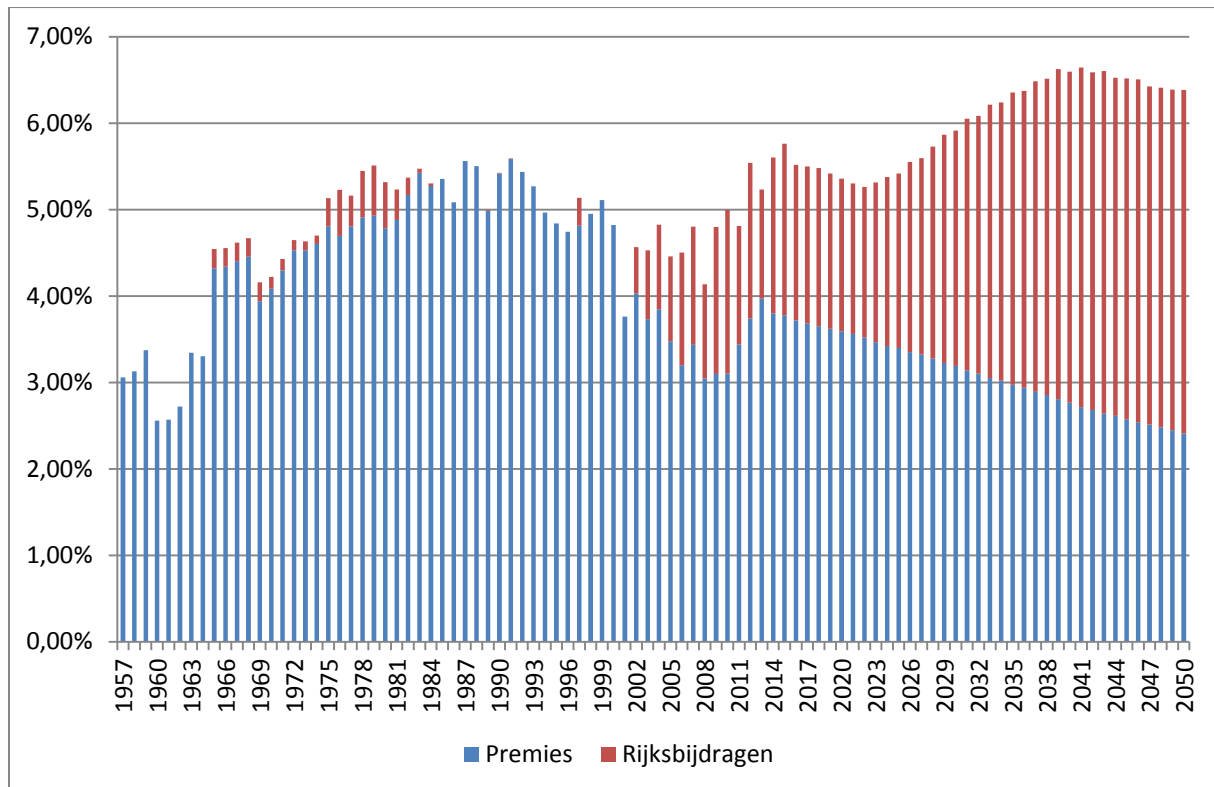
Financiering van de AOW: van premies naar rijksbijdragen

Bij de invoering in 1957 werd de AOW gefinancierd door middel van premies. De premie werd gefinancierd als vast percentage over het inkomen van alle ingezetenen tussen 15 en 64 jaar. AOW'ers hoefden dus niet zelf mee te betalen aan de AOW. Tot 2002 werd er bij een forse stijging van de AOW-uitgaven incidenteel een (klein) deel van de lasten uit algemene belastingmiddelen (rijksbijdragen) betaald. Vanaf 2002 worden rijksbijdragen structureel gebruikt om de uitkeringslasten van de AOW te dekken.

Structurele aanwending van rijksbijdragen is nodig, omdat de premie-inkomsten niet meer voldoende zijn om de uitkeringslasten te dekken. Sinds 1997 is het premiepercentage van de AOW constant gehouden op een niveau van 17,9 procent. Daarnaast zorgde een grote belastingherziening in 2001 voor minder premie-inkomsten. Hierdoor moet een steeds groter deel van de AOW-uitgaven

¹ Smid e.a., *Minder zorg om vergrijzing*, Centraal Planbureau, juli 2014

uit rijksbijdragen betaald worden. In de onderstaande grafiek staan de inkomsten voor de AOW uit premies en rijksbijdragen als percentage van het BBP².



In de grafiek is te zien dat een steeds groter deel van de AOW-uitgaven uit rijksbijdragen betaald wordt. In de toekomst zal uiteindelijk meer dan de helft van de AOW-uitgaven uit rijksbijdragen gefinancierd worden.

AOW-premies worden alleen betaald door mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet bereikt hebben (als ze werken). De rijksbijdragen worden door iedere belastingplichtige betaald. Bovendien worden premies alleen uit de eerste twee belastingschijven betaald, terwijl de rijksbijdragen vooral uit de derde en vierde belastingschijf komen. Mensen met een hoger inkomen betalen dus meer mee aan de rijksbijdragen. Doordat een steeds groter deel van de AOW uit rijksbijdragen betaald wordt betalen (vooral rijkere) ouderen dus steeds meer mee aan de AOW.

Conclusie

De uitgaven aan de AOW zijn gestegen van 2,4 procent van het BBP in 1957 tot 5,6 procent van het BBP in 2014. De AOW-uitgaven zijn, als percentage van het BBP, nu nauwelijks hoger dan in de jaren tachtig en negentig.

De AOW-uitgaven stijgen naar verwachting door tot ruim 6,5 procent van het BBP in 2040. De stijging was een stuk groter geweest als de AOW-leeftijd niet was verhoogd. De verhoging van de AOW-leeftijd zorgt ervoor dat de overheidsfinanciën houdbaar blijven.

² De totale inkomsten als percentage van het BBP hoeven niet elk jaar gelijk te zijn aan de AOW-uitgaven in de grafiek hier boven. In sommige jaren is er een tekort of overschot in het AOW-fonds aangehouden.