

Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit

Politici van links tot rechts zetten de komende jaren in op verdere verhoging van de AOW-uitkeringen. Dit zet niet alleen via de overheidsfinanciën de solidariteit tussen generaties onder druk, het vergroot ook de woningnood. Hoe zit het en hoe kan het beter?

IN HET KORT

- Samenwonen wordt ontmoedigd doordat de AOW-uitkering voor alleenstaanden zeventig procent is van die voor samenwonenden.
- Met een geïndividualiseerde AOW-uitkering verdwijnt deze prikkel tegen samenwonen en komen er woningen vrij.
- Beperking van de AOW-uitkering tot de helft van het minimumloon brengt de solidariteit tussen de generaties weer in balans.

RAYMOND GRADUS

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

PIERRE KONING

Hoogleraar aan de Vrije Universiteit Amsterdam

De recente verkiezingscampagne draaide voornamelijk om bestaanszekerheid en wonen. Bij bestaanszekerheid stond de verhoging van het wettelijk minimumloon (WML) centraal. De meeste partijen willen het wettelijk minimumloon (WML) aanzienlijk verhogen en de AOW daaraan koppelen. Het uitgangspunt voor deze koppeling is voor veel partijen dat het (minimum)inkomen van ouderen onder alle omstandigheden gelijke tred moeten houden met dat van werkenden. Op het gebied van de woningmarkt achten alle partijen het noodzakelijk om het huidige tekort aan ongeveer 390.000 woningen te verminderen. Partijen komen ook hiervoor met voorstellen.

Opvallend is dat bij beide beleidsdossiers voorstellen tot hervormingen op het gebied van wonen of de AOW onafhankelijk van elkaar worden gezien. Hierdoor blijft de doorwerking van wijzingen in de AOW op de overheidsfinanciën, de intergenerationele solidariteit en de woningmarkt buiten zicht. De recente doorrekening van de verkiezingsprogramma's door het Centraal Planbureau (CPB) zegt bijvoorbeeld niets over hoe de gemaakte keuzes over de AOW, ondanks de stijgende vergrijzingsgevoelige overheidsuitgaven na 2030, uitpakken voor de intergenerationele solidariteit (kader 1).

Naast dat het verder verhogen van de AOW door middel van een (gedeeltelijke) koppeling aan de stijging van het WML een serieus beroep zal doen op de intergenerationele

solidariteit, zal het ook in meer of mindere mate de vraag naar woningen aanjagen omdat de prikkel om als AOW'er niet samen te wonen wordt verhoogd. Ook dit wordt niet meegenomen door het CPB (2023). Voorstellen om de barrières tot samenwonen in de AOW weg te nemen, zoals het individualiseren van de AOW, worden alleen benaderd vanuit de woningmarkt, en daarmee dus onafhankelijk van andere beleidsdossiers (Eichholtz et al., 2022).

De recente CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's is daarmee dus niet behulpzaam om het effect van de verhoging van de AOW op de intergenerationele solidariteit en de woningmarkt te begrijpen.

Daarom zullen we in dit artikel een poging doen om het effect van de AOW-verhoging in relatie tot de woningmarkt en de intergenerationele solidariteit te bezien. We analyseren de verschillende AOW-voorstellen van partijen op hun effect op de staatschuld in 2060, en hun effect op de prikkel tegen samenwonen voor AOW'ers.

We richten ons alleen op voorstellen van partijen die hun programma hebben laten doorrekenen door het CPB. De PVV heeft geen CPB-doorrekening gedaan, maar gezien haar (waarschijnlijke) rol bij een nieuwe regering hebben we haar toch meegenomen. Daarbij hebben wij ons gebaseerd op de budgettaire en economische effecten van het verkiezingsprogramma, zoals doorgerekend door Suyker (2023). Omdat de AOW-maatregelen van NSC en BBB, partijen die eveneens een belangrijke rol in de coalitie lijken te gaan vervullen, niet zijn opgenomen in deze doorrekening (noch die van het CPB), zijn deze partijen hier buiten beschouwing gelaten. JA21, SGP en Volt willen een (omvangrijke) fiscale stelselherziening doorvoeren; deze voorstellen laten we ook buiten beschouwing omdat we ons richten op de (specifieke) verhogingen van de AOW.

Voorstellen van politieke partijen

Uit de CPB-doorrekening van verkiezingsprogramma's blijkt dat politieke partijen sterk verschillen in hun aanpak van de doorwerking van een hoger WML naar de AOW en daarmee het effect op de intergenerationele solidariteit (tabel 1).

Het meest gunstig voor de intergenerationele solidariteit zijn de voorstellen van de ChristenUnie, de budgettaire effecten van de koppeling van de AOW aan een WML in 2028 van 17,50 euro per uur worden (ruimschoots) gecompenseerd door de fiscalisering van de AOW (kader 2). Als we alleen deze maatregelen beschouwen stijgt de



overheidsschuldquote in 2060 niet naar 151 procent van het bbp, maar naar 142 procent in 2060. De VVD zit door de beperkte verhoging van de AOW slechts één procent boven de doorrekening van de Studiegroep Begrotingsruimte. GroenLinks-PvdA weet in belangrijke mate de stijging van de overheidsschuldquote als gevolg van een WML in 2025 van zestien euro te beperken door het beperken van de kostwinnersfaciliteit. D66 ziet de overheidsschuldquote oplopen naar 161 procent van het bbp doordat vooral de afbouw van de heffingskorting minder substantieel is dan bij GroenLinks-PvdA. Bij de PVV stijgt door de voorstellen uit het verkiezingsprogramma de overheidsschuldquote naar 174 procent bbp in 2060. Vooral het terugbrengen van de AOW-leeftijd naar 65 laat deze quote stijgen. Overigens is daarbij nog geen rekening gehouden met een stijging van het WML en een daaraan gekoppelde AOW, die ook door de PVV wordt bepleit, maar niet is gekwantificeerd door Suyker (2023).

Verlies aan AOW bij samenwonen

Op dit moment leidt samenwonen tot een verlies aan AOW. In tabel 2 zijn maandelijkse nettobedragen van de AOW per januari en juli 2023 en januari 2024 weergegeven. Deze bedragen worden momenteel bepaald door het referentieminimumloon. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) bepaalt jaarlijks het (netto)referentieminimumloon voor de AOW op basis van het brutominimumloon en de relevante (fiscale) kortingen. De AOW-uitkering wordt tweemaal per jaar aangepast op basis van de gemiddelde cao-loonstijging bij bedrijven en de overheid. Voor alleenstaanden kent de AOW een opslag van twintig procent WML. AOW'ers bouwen ongeveer zes procent brutovakantiegeld op, dat in mei netto wordt uitbetaald.

Voorstellen van politieke partijen en het effect op houdbaarheid in 2060

TABEL 1

Partij	Maatregelen	Procentuele verschil staatsschuld met SBG	Staatsschuld in 2060 (% bbp)
Christen-Unie	AOW +10% én fiscalisering AOW	-9	142
VVD	Beperkte koppeling van AOW aan minimumloon	1	152
GroenLinks-PvdA	AOW +13,3% én afbouwen kostwinnersfaciliteit	5	156
D66	AOW +10% én afbouwen kostwinnersfaciliteit	10	161
PVV	AOW naar 65 en niet afschaffen IOAW	23	174

ESB

Maandelijkse netto-AOW-bedragen (in euro's)

TABEL 2

Leefvorm	Januari 2023	Juli 2023	Januari 2024
AOW samenwonenden	920,98	939,24	991,87
AOW alleenstaanden	1.353,11	1.378,58	1.459,53

Data: SVB | ESB

Begrotingsruimte

KADER 1

Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte (SBG, 2023) zal de overheidsschuldquote in het basispad in 2060 stijgen naar 151 procent van het bruto binnenlands product. Dit is een aanzienlijke stijging ten opzichte van de 92 procent van het bbp die het CPB eerder raamde bij de aanvang van het kabinet-Rutte IV. Dit is volgens

de Studiegroep Begrotingsruimte in het bijzonder te wijten aan de rentestijging en de stijging van de AOW met tien procent begin 2023. Relevant daarbij is ook dat het beroep op de AOW in de komende decennia onder invloed van de vergrijzing verder toeneemt van 3,6 miljoen in 2023 naar 4,6 miljoen personen in 2040 (SVB, 2023).

Verlies aan jaarlijks AOW-inkomen bij samenwonen

TABEL 3

Situatie	Verskil (in euro's)	Extra verlies bij samenwonen
Alleenstaande AOW in 2023	5.225	0
Basisscenario in 2028	6.820	1.595
Met VVD in 2028	6.870	1.645
Met GroenLinks-PvdA in 2028	6.875	1.650
Met D66 in 2028	7.130	1.905
Met ChristenUnie in 2028	7.520	2.295

Bron: Eigen berekeningen (afgerond op vijftallen) | ESB

Individualiseringsvarianten en effecten in 2060

TABEL 4

Variant	Verskil uitgaven (in miljarden €)	Verskil in staatsschuld (%)	Staatsschuld (% bbp)	Effect op beroep AIO
50% WML	-10	-37	114	Aanzienlijk meer
57,5% WML	0	-4	147	Beperkt meer
70% WML	12	50	201	Verwaarloosbaar

Data: MinSZW (2021), geactualiseerd | ESB

AOW-voorstellen politieke partijen

KADER 2

Volgens de doorrekening verhoogt de VVD het WML met vijf procent extra bovenop de beleidsmatige verhogingen en de AOW-uitkering met 0,7 procent. Dit kost circa vijf miljard euro in 2028, en daarmee laat de VVD de koppeling los.

De ChristenUnie en D66 verhogen het WML met tien procent en de AOW wordt hieraan gekoppeld. Dit kost circa vijf miljard euro in 2028. Om dit te betalen kiest de ChristenUnie voor de fiscalisering van de AOW, waardoor AOW-gerechtigden dezelfde belastingtarieven krijgen als niet-AOW-gerechtigden. Dit levert jaarlijks 7,4 miljard euro op.

D66 daarentegen haalt 2,3 miljard euro op door het (gedeeltelijk) afbouwen van de kostwinnersfaciliteit voor de AOW en verlaagt de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon tot 1,73 maal de algemene heffingskorting. Dit beperkt de stijging van de AOW-uitkering als gevolg van doorwerking van de verho-

ging van het WML naar de AOW. Relevant daarbij is dat de afbouw van deze zogenoemde kostwinnersfaciliteit is doorgevoerd in de bijstand maar niet in de AOW. Omdat GroenLinks-PvdA het WML met 13,3 procent verhoogt, verlaagt zij de dubbele algemene heffingskorting tot 1,42 maal de algemene heffingskorting. Grosso modo beperkt dit op dezelfde manier als D66 de stijging van het WML voor (samenwonende) ouderen.

GroenLinks-PvdA neemt buiten de maatregelen in de sfeer van de AOW een aantal fiscale maatregelen die de inkomenspositie van AOW'ers met geen of klein aanvullend pensioen verbeteren. De PVV wil de AOW-leeftijd verlagen naar 65 jaar en de IOAW niet afschaffen. De flexibilisering van AOW-leeftijd die door het CDA en andere politieke partijen wordt voorgesteld, is buiten beschouwing gelaten omdat het effect op de intergeneratiele solidariteit zeer beperkt is.

In 2023 ontvingen alleenstaande AOW'ers ongeveer 17.500 euro en samenwonenden net iets minder dan 12.000 euro aan AOW. Dit is in internationaal opzicht tamelijk uitzonderlijk: weinig landen kennen een aan de loonontwikkeling gekoppelde en inkomensonafhankelijk staatspensioen met daarboven een opslag van twintig procent van het minimumloon voor alleenstaanden. Hierdoor is de uitkeringshoogte voor alleenstaanden als percentage van het mediane inkomen duidelijk hoger dan nabijgelegen landen (Van Berkel et al., 2023).

Ouderen die samen gaan wonen moeten in 2023 32 procent van hun AOW inleveren, dat is 5.225 euro op jaarbasis voor een alleenstaande AOW'er (tabel 3). Hierbij is

geen rekening gehouden met het verlies aan vakantiegeld of fiscale kortingen als men gaat samenwonen, de daadwerkelijke prikkel zal daarom waarschijnlijk nog groter zijn.

Deze negatieve prikkel tot samenwonen zal de komende jaren – mede afhankelijk van door partijen voorgestelde verhoging van de AOW – met enkele duizenden euro's per jaar oplopen. Door de beleidsmatige koppeling aan de CAO-loonstijging en door de Tweede Kamer afgedwongen extra verhoging van het WML met 1,2 procent per 1 juli a.s. in het basisscenario neemt de prikkel om niet samen te wonen voor AOW'ers de komende jaren sowieso al aanzienlijk toe (tabel 3).

De door de VVD voorgestelde verhoging van de AOW is bescheiden, maar leidt toch tot een extra stijging van vijftig euro. De negatieve prikkel tot samenwonen bij GroenLinks-PvdA bedraagt in 2028 (naar verwachting) in totaal 6.875 euro. GroenLinks-PvdA zet weliswaar in op een sterke stijging van het WML en de daaraan gekoppelde AOW, maar deze stijging wordt getemperd door een substantiële verlaging van de kostwinnersfaciliteit voor AOW'ers. D66 zet in op een lagere stijging van het WML dan GroenLinks-PvdA, maar de afbouw van de kostwinnersfaciliteit is beperkter. De grootste stijging is te zien bij de ChristenUnie met 2.295 euro, 700 euro meer dan het basisscenario. Het verlies in AOW zal bij samenwonen in de plannen van de ChristenUnie meer dan 7.500 euro gaan bedragen. Ouderen zonder aanvullend pensioen zullen het meest erop vooruitgaan.

Het mag duidelijk zijn dat de bedragen zoals opgenomen in tabel 3 een aanzienlijke barrière tot samenwonen vormen. Het moeilijk in te schatten wat het exacte effect van deze drempel op de woningmarkt is, maar gezien de ruim één miljoen alleenstaande AOW'ers nu zal ook bij een kleinere elasticiteit van de woningvraag de absolute omvang aanzienlijk zijn. Een aantal dat de komende jaren alleen maar verder zal oplopen.

Per AOW-stel dat gaat samenwonen valt veel woonruimte vrij. Eichholtz et al. (2022) laten op basis van microdata zien dat er een gering verschil in ruimtegebruik is tussen alleenstaande en samenwonende ouderen. Voor 67-plussers is het verschil niet meer dan acht vierkante meter in koopwoningen, en voor corporatiehuurders is het verschil slechts vijf vierkante meter. Stel dat één procent van de alleenstaande AOW'ers bij het wegnemen van de boete op samenwonen zou gaan samenwonen (hetgeen waarschijnlijk een onderschatting is), dan leidt dit tot een extra aanbod van 10.000 woningen.

De voorstellen zullen de prikkel om niet samen te wonen verhogen, dit zal leiden tot nog langere wachtlijsten bij corporatiewoningen. Uit microdata blijkt namelijk dat ongeveer vijftig procent van de ouderen een corporatiewoning heeft (Eichholtz et al., 2022). Ook als enkel het basisscenario wordt voortgezet is die prikkel aanzienlijk.

Individualisering AOW

Om de barrières tot huishoudensvorming in de AOW weg te nemen is het mogelijk om voortaan – zoals Eichholtz et al. (2022) lijken voor te stellen – circa 2,6 miljoen samenwonende AOW'ers de alleenstaandentoeslag te geven. Dit zou elke AOW'er zeventig procent van het WML geven,

ongeacht of deze samenwoont of niet. Echter, dit zou circa twaalf miljard euro aan extra AOW-uitgaven vergen en dit bedrag zal de komende jaren verder oplopen. Berekend kan worden dat de overheidsschuldquote in 2060 dan met vijftig procent van het bbp toeneemt en meer dan 200 procent bedraagt (tabel 4). Dit maakt de betaalbaarheid van de AOW nog onbeheersbaarder en de intergenerationele solidariteit zal volledig uit het lood slaan.

Wel wordt de uitvoering simpeler bij het voorstel van Eichholtz et al. (2022) omdat het een onverkwikkelijke discussie over de controle op het samenwonen en leefvormen in de AOW voorkomt. Dit toetsen van de feitelijke woon-situatie is bewerkelijk. De SVB wijst erop dat ze bij de stijging van het aantal AOW'ers en de verwachte krapte op de arbeidsmarkt dat werk niet meer aankunnen (SVB, 2023).

Een veralgemenisering van de alleenstaandentoeslag tot alle AOW'ers neemt overigens niet weg dat voor het beroep op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), die voor ouderen met een onvolledige AOW-opbouw het inkomen aanvult tot de bijstand, de prikkel tot niet-samenwonen blijft bestaan. Dit gaat om vijf procent van alle ouderen, dit voorstel heeft overigens een (verwaarloosbaar) klein effect op het aantal AIO-ontvangers.

Eichholtz et al. (2022) stellen daarnaast voor om het sociaal minimum te individualiseren. Daar gaan we in dit verband niet verder op in omdat het tot een grotere armoedeval voor eenverdieners rond het WML leidt, en daarmee tot een aanzienlijke daling van het arbeidsaanbod.

Met het oog op de toekomstige overheidsfinanciën is het relevant om een individualiseringsvariant te beschouwen waarbij de AOW-uitkering voor alle AOW-gerechtigden wordt beperkt tot vijftig procent van het WML. Hierdoor vervalt dus ook de barrière tot huishoudensvorming. Voor samenwonende AOW'ers zal dit niet tot een vermindering van de AOW leiden, maar omdat alleenstaanden een lagere uitkering krijgen, leidt dit tot een aanzienlijke verbetering van de intergenerationele solidariteit. De overheidsschuldquote zal bij dit voorstel met 37 procent van het bbp afnemen. De AIO vult aan tot het sociaal minimum als dat nodig is. Op basis van de meest recente versie van de ombuigingslijst die Financiën (MinFin, 2023) uitbrengt gaan we ervan uit dat ongeveer tien procent van de totale besparing naar de AIO gaat. Voor deze groep moet de huishoudsituatie wel getoetst worden door de SVB. Bij uitvoering van de afspraak uit het pensioenakkoord om het aantal werkenden zonder aanvullend pensioen te verkleinen wordt deze groep navenant minder.

Het inkomenseffect voor AOW'ers zonder aanvullend pensioen zal beperkt zijn met deze variant omdat de pensioenen van deze mensen toch al worden aangevuld tot het sociaal minimum. Voor alleenstaande AOW'ers met een aanvullend pensioen zal dit effect afhangen van de grens waarboven aanvullend pensioen wordt opgebouwd en de wijze waarop pensioenfondsen daarmee omgaan. Als deze grens nu op het niveau van 50 procent AOW ligt (de gehuwden AOW) is er geen noodzaak tot extra aanvullend pensioen.

Verder is een budgettaire neutrale variant van de individualisering denkbaar, waarbij de AOW-uitkering wordt beperkt tot 57,5 procent van het WML. Het extra beroep

op de AIO is dan navenant minder dan bij vijftig procent. In het jaar van de invoering zijn de AOW-uitgaven budgetneutraal en op termijn zal een besparing optreden. De situatie in tabel 4 is de eindversie en er zijn ook inloopscenarië's denkbaar. Omdat de AIO als sociaal minimum gebaseerd is op een enkele heffingskorting in het referentieminimumloon kan er voor de huidige alleenstaande AOW'ers een overgangsregeling komen in combinatie met de afbouw van de kostwinnersfaciliteit voor nieuwe gevallen.

Meer in zijn algemeenheid doet zich wel de vraag voor of de systematiek waarbij het sociaal minimum voor een alleenstaande of een stel in de AOW enkele honderden euro's per maand hoger ligt dan voor een stel in de bijstand heroverweging behoeft (Donders en De Kam, 2022).

Tot slot

Politici hebben momenteel een blinde vlek voor de samenhang tussen de belangrijkste beleidsthema's woningmarkt, intergenerationele solidariteit en bestaanszekerheid. Zo goed als alle politieke partijen komen met voorstellen die de AOW-uitgaven verder doen oplopen, zonder hier voldoende toekomstige financiële dekking voor te vinden. In de beleidsdiscussie ontbreekt het zicht op deze samenhang, net zoals dat geldt voor de implicaties voor de negatieve prikkel voor ouderen om te gaan samenwonen. Dit laatste zal het woningtekort de komende jaren verder aanjagen.

In de discussie over het woningtekort moet er gekeken worden naar het beperken van de vraag door het individualiseren van de AOW (Eichholtz et al., 2022). Maar het is wel zaak om de intergenerationele solidariteit daarbij te betrekken. De 70-procent-individualiseringsvariant brengt de intergenerationele solidariteit volledig uit balans.

Om de AOW voor toekomstige generaties beschikbaar te houden, zouden in de komende kabinetsperiode een integrale AOW-hervorming opgestart moeten worden. Daarbij zouden twee varianten centraal moeten staan. De 50-procent-variant heeft als voordeel dat het de intergenerationele solidariteit weer in balans brengt. De 57,5-procent-variant (tabel 4) gecombineerd met afbouw van de kostwinnersfaciliteit heeft het voordeel dat het stelsel van sociale zekerheid wordt vereenvoudigd.

Literatuur

- Berkel, K. van, C. de Haes, A. Klijn et al. (2023) *Sociaal minimum: Beschrijvende analyse voor vijf Europese landen*. SEO Rapport i.o.v. de Commissie Sociaal Minimum, 2023-37.
- CPB (2023) *Keuzes in kaart 2025–2028: Economische analyse van verkiezingsprogramma's*. CPB, november.
- Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*. ESB, 107(4813), 404–407.
- Eichholtz, P., L. Kattenberg en N. Kok (2022) *Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen*. ESB, 107(4809S), 46–50.
- MinFin (2023) *Ombuigingslijst 2023*. Geactualiseerde versie 18 december. Ministerie van Financiën.
- MinSZW (2021) *Verkenning leefvormen: Beleidsdoorlichting artikel 8*. Ministerie van SZW, maart.
- SBG (2023) *Bijsturen met het oog op de toekomst*. Ministerie van Financiën. Rapport 17e Studiegroep Begrotingsruimte, september. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Suyker, W. (2023) *De budgettaire en economische effecten van het verkiezingsprogramma van de PVV*. Publicatie, 23 november.
- SVB (2023) *Een miljoen extra AOW-gerechtigden in 2040*. SVB Persbericht, 5 september.