

# Kloof tussen AOW en bijstand toont politieke macht van ouderen

Het doel van een uniform sociaal minimum is de afgelopen twee decennia ver uit zicht geraakt: AOW'ers kennen een hoger sociaal minimum dan bijstandsontvangers en minimumloners. Deze ongelijke situatie valt te verklaren door de politieke macht van ouderen.

## IN HET KORT

- Het kabinet trekt miljarden uit om de inkomens van ouderen te verhogen, terwijl armoede in deze groep weinig voorkomt.
- Politici streven naar stemmenmaximalisatie en behartigen daarom vooral de belangen van grote groepen.
- Het aantal stemgerechtigden in de AOW is veel groter dan in de bijstand, en hun politieke organisatie is ook beter.

## JAN DONDERS

Directeur  
Economien-  
traineeship BOFEB

## FLIP DE KAM

Emeritus hoogleraar  
aan de Rijksuniversi-  
teit Groningen

Onder druk van het parlement heeft het kabinet-Rutte IV besloten om de voorgenomen extra verhoging van het wettelijk minimumloon in het coalitieakkoord te laten doorwerken in de hoogte van de AOW-uitkering. Aanvankelijk wilde het kabinet ouderen niet laten profiteren van deze extra verhoging.

Door de AOW toch te verhogen, blijft de inkomensachterstand van bijstandsontvangers op AOW'ers groter dan was voorzien in het coalitieakkoord. Vroeger was er sprake van één netto sociaal minimum, maar door uiteenlopende beleidsmaatregelen in de afgelopen twee decennia hebben AOW'ers op dit moment een (veel) hoger netto-inkomen dan bijstandsontvangers en minimumloners (Donders en De Kam, 2022, in dit nummer).

AOW-ontvangers lijken een voorkeursbehandeling te krijgen. Het heeft er alle schijn van dat politici meer oog hebben voor de inkomenspositie van ouderen dan voor die van bijstandsontvangers. In dit artikel verklaren we deze voorkeursbehandeling aan de hand van de politieke economie (Van Winden, 1989).

## De versplintering van het sociaal minimum

In de afgelopen twee decennia zijn het netto-minimumloon en de netto-uitkeringen op minimumniveau (de bijstands- en de AOW-uitkering) geleidelijk steeds verder

uit elkaar gegroeid. Het netto-inkomen van een paar met uitsluitend AOW bedraagt op dit moment 1.799 euro per maand, en is daarmee 239 euro per maand hoger dan het netto-inkomen van een paar in de bijstand met een uitkering van 1.560 euro per maand (tabel 1).

Dat het netto-inkomen uit de AOW hoger ligt dan dat uit de bijstand en dat uit het minimumloon komt door verschillende wijzigingen van de belastingwetgeving in de afgelopen twee decennia (Donders en De Kam, 2022). Zo zijn er bij de inkomensheffing ouderenkortingen ingevoerd, waarvoor minimumloners en bijstandsontvangers niet in aanmerking komen en blijft AOW'ers de lastenverzwaring als gevolg van de afbouw van de kostwinnersfaciliteit in de inkomensheffing bespaard. Daar staat tegenover dat alleen minimumloners profiteren van de arbeidskorting op de verschuldigde heffing over hun inkomen.

De inkomenspositie van AOW-ontvangers wordt niet alleen beïnvloed door deze drie fiscale maatregelen, maar ook doordat ouderen sinds 1 februari 2015 in aanvulling op de AOW-uitkering specifieke inkomensondersteuning ontvangen, namelijk de IOAOW. Dit gaat voor een bejaard echtpaar om bruto 52 euro per maand. Indien twee bejaarden beiden uitsluitend een AOW-uitkering ontvangen, dan is er over hun uitkeringen – mede dankzij de ouderenkorting – geen belasting verschuldigd, maar uitsluitend een 5,5 procent inkomensafhankelijke bijdrage voor de Zorgverzekeringswet. De aanvullende netto IOAOW-uitkering voor een stel bedraagt zodoende 49 euro per maand.

Een merkwaardige consequentie van de bestaande regels is dat een minimumloner met een niet-werkende partner die voor het eerst een AOW-uitkering krijgt, en daarom stopt met werken, het netto-maandinkomen van zijn huishouden met 51 euro (!) ziet stijgen – van 1.748 euro naar 1.799 euro. Hierbij is verondersteld dat de AOW-uitkering van de niet-werkende partner op dezelfde dag ingaat als die van de werkende partner.

## Verhoging AOW na coalitieakkoord

Het coalitieakkoord (2021) van VVD, CDA, D66 en CU bepaalt onder andere: “Wij verhogen het minimumloon stapsgewijs met 7,5 procent en houden de koppeling met de uitkeringen (behoudens de AOW) in stand om het bestaansminimum te verstevigen.” Uitvoering van het coalitieakkoord zou het bestaande verschil tussen de netto-uitkering voor een paar in de bijstand en de netto-



uitkeringen van twee samenwonende AOW'ers van 239 euro per maand met 74 euro verkleinen (tabel 1). Daarmee zou een paar met uitsluitend twee AOW-uitkeringen, met een netto-uitkering van 1.799 euro, nog altijd 165 euro per maand beter af zijn dan een stel in de bijstand met een netto-uitkering van 1.634 euro. Wel zou de ouderenkorting met 376 euro omhooggaan (CPB, 2022a). Deze maatregel baat een gepensioneerd stel met uitsluitend twee AOW-uitkeringen echter niet, doordat het al kampt met een omvangrijk verzilveringsprobleem (kader 1).

De linkse en de rechtse oppositie zijn onmiddellijk tegen de ont koppeling van de AOW in het coalitieakkoord te hoop gelopen, en hierin zijn de regeringspartijen hen gevolgd. Het kabinet is voor de vanuit het parlement uitgeoefende aandrang gezwicht. In deze kabinetsperiode blijft nu ook de AOW-uitkering gekoppeld aan het wettelijk minimumloon. Hierdoor neemt de netto-AOW-uitkering van een paar toe met 89 euro per maand.

De kosten van de koppeling (kader 2) worden voor een deel gedekt doordat het kabinet de IOAOW in drie stappen afschaft, waarmee het netto-inkomen van een paar in de pensioenleeftijd met 49 euro per maand daalt. Per saldo neemt het netto-inkomen van een paar met alleen AOW dus alsnog met 40 euro per maand toe. Het bestaande verschil met een paar in de bijstand van 239 euro neemt weliswaar met 34 euro af, maar het paar met AOW geniet nog altijd een voorsprong van netto 205 euro per maand.

De recent door de Tweede Kamer afgedwongen handhaving van de AOW-koppeling verhoogt het collectieve-uitgavenpeil structureel met 2,36 miljard euro (Tweede Kamer, 2021). Gedeeltelijke dekking (structureel 1,13 miljard euro) is gevonden door de IOAOW in 2023 en 2024 stapsgewijs te verlagen, en haar met ingang van 2025 af te schaffen. Verder gaat de voorgenomen verhoging van

## Sociale minima (inclusief vakantiegeld), netto in euro per maand

TABEL 1

Type huishouden	2022 huidig	Coalitieakkoord	
		Oorspronkelijk	Na aanpassing <sup>1</sup>
AOW-uitkering + IOAOW (paar)	1.799	+0	+40
Alleenverdiener met minimumloon	1.748	+83	+83
Bijstandsuitkering (paar)	1.560	+74	+74

<sup>1</sup> Netto resultaat van koppeling AOW-uitkering aan minimumloon (+89) en afschaffing IOAOW (-49).  
Noot: Het coalitieakkoord stelt ook dat de afbraak van de kostwinnersfaciliteit voor bijstandsontvangers (in 2022 nog goed voor 1.819 euro) vanaf 2025 wordt versneld van vijf naar tien procent per jaar. Met deze maatregel is in deze berekening geen rekening gehouden. Krijgt deze versnelling haar beslag, dan neemt de kloof tussen de netto-AOW-uitkeringen van een bejaard stel en de netto-bijstandsuitkering door de afbraak van de kostwinnersfaciliteit vanaf 2025 dubbel zo snel toe als nu voorzien is.

Data: SZW | ESB

## Het verzilveringsprobleem

KADER 1

De door belastingplichtigen verschuldigde inkomensheffing wordt verminderd met een of meer heffingskortingen om te bepalen hoeveel belasting men moet betalen. Wanneer het totaal van de heffingskortingen hoger is dan de verschuldigde inkomensheffing, heeft de belastingplichtige in feite dus geld van de fiscus tegoed. Zij kunnen dat tegoed echter niet verzilveren, aangezien zij te weinig belasting verschuldigd zijn. Doordat ruim 2,5 miljoen belastingplichtigen een deel van hun heffingskortingen niet kunnen verzilveren, bleef er in 2020 bij de minister van Financiën meer dan 5 miljard euro op de plank liggen (Tweede Kamer, 2019).

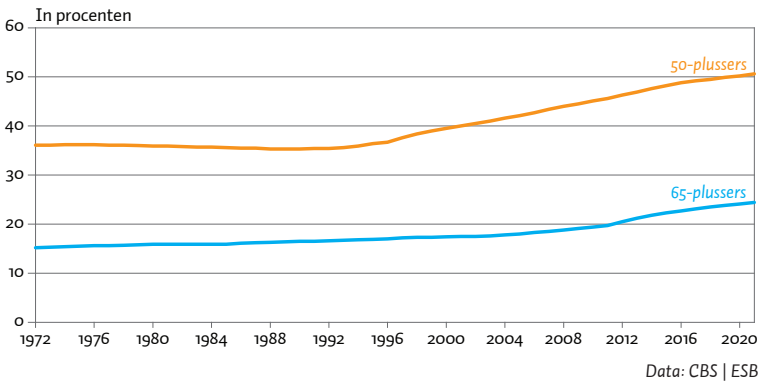
Dit verzilveringsprobleem speelt met name veel ouderen parten. Een bejaard stel met uitsluitend twee AOW-uitkeringen (inclusief IOAOW) heeft op dit moment een verzilveringsprobleem van 2.061 euro. Dit stel

heeft te maken met het verlaagde belastingtarief van 19,17 procent, waardoor de AOW-uitkeringen van dit stel eerst met  $(100 / 19,17 \times 2.061 =)$  10.751 euro moeten worden verhoogd, voordat beide partners hun aanspraak op diverse heffingskortingen volledig kunnen verzilveren.

Het coalitieakkoord belooft ouderen enige compensatie voor het niet-doorwerken van de extra verhoging van het wettelijk minimumloon met 7,5 procent in de AOW-uitkering, in de vorm van een verhoging van de ouderenkorting met 376 euro. Deze compensatie levert ouderen uitsluitend financieel voordeel op wanneer AOW'ers naast hun AOW-uitkeringen meer dan 10.751 euro aan andere belastbare inkomsten genieten. Het biedt een stel met alleen twee AOW-uitkeringen dus geen enkel soelaas.

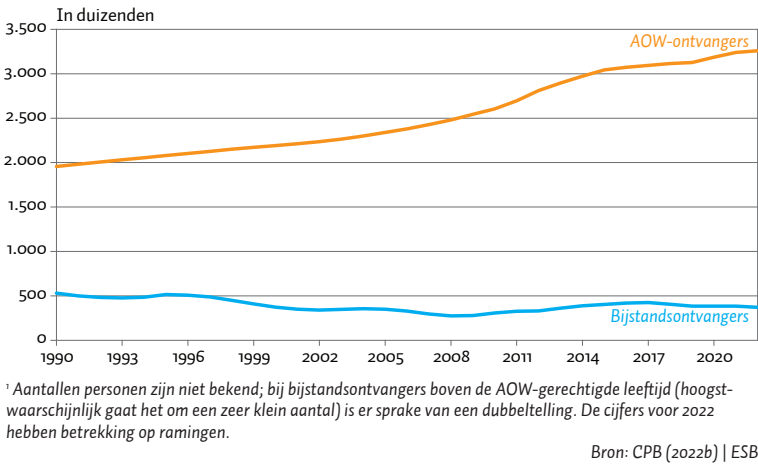
## Aandelen 65-plussers en 50-plussers in kiesgerechtigde bevolking

FIGUUR 1



## AOW- en bijstandsontvangers in uitkeringsjaren<sup>1</sup>

FIGUUR 2



## Koppelen, van bruto naar netto

KADER 2

Bij de becijferingen in tabel 1 is aangenomen dat het brutominimumloon (exclusief acht procent vakantiegeld) per 1 januari 2022 in één keer met 7,5 procent is verhoogd, van 1.725,00 tot 1.854,60 euro. Een verhoging van het minimumloon werkt normaal gesproken door in de parameters (de lengte van op- en afbouwtrajecten) van de arbeidskorting, maar daar wordt in het coalitieakkoord bewust van afgezien. Verder blijven alle fiscale parameters gelijk. Tevens is er verondersteld dat de IOAOW

per 1 januari 2022 vervallen is. Deze aanpak maakt de gevolgen van de verhoging van het minimumloon en de afschaffing van de IOAOW rechtstreeks vergelijkbaar met de netto-uitkomsten bij de in 2022 geldende wetgeving.

Het ziet er op dit moment naar uit dat een extra verhoging van het minimumloon met 7,5 procent ingaat per 1 januari 2023. Door een gebrek aan gegevens zijn wij niet in staat de effecten hiervan te becijferen.

de ouderenkorting niet door; dit levert structureel 0,62 miljard euro op. Het resterende 'gat' van 0,6 miljard euro wordt voor 0,1 miljard euro 'dichtgevaren' via afschaffing van de fiscale oudedagsreserve, een tegemoetkoming voor zelfstandige ondernemers.

Het blijft opmerkelijk dat er ettelijke miljarden zijn uitgetrokken om de inkomenspositie van alle ouderen te verbeteren, gegeven het feit dat armoede onder deze groep in verhouding weinig voorkomt (SCP, 2019).

De gang van zaken legt bovendien ook een zware hypotheek op de toekomst. Latere kabinetten zullen allicht terugdeinzen voor een verdere extra verhoging van het wettelijk minimumloon om de armoede onder wer-

kenden en bijstandsonvangers te bestrijden, wanneer de AOW-uitgaven hierdoor met miljarden euro stijgen.

## Verklaringen bevoordeling ouderen

Sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw vormt het wettelijk minimumloon het ankerpunt voor de hoogte van de laagste sociale uitkeringen. Door opeenvolgende wetswijzigingen is dit anker in de afgelopen decennia losgelaten (Donders en de Kam, 2022). De politieke economie (Van Winden, 1989) biedt verschillende verklaringen voor het feit dat het netto sociaal minimum voor ouderen inmiddels veel hoger ligt dan het netto-minimumloon, terwijl de netto-uitkering van bijstandsonvangers een stuk lager ligt.

## Stemmenmaximalisatie

Een vast leerstuk in de politieke economie is dat politici in een democratie ernaar streven om een zo groot mogelijk aantal stemmen te behalen, zonder daarbij andere eigen belangen uit het oog te verliezen. Een veranderende leeftijdsopbouw van het electoraat dwingt politici meer rekening te houden met de belangen van bepaalde leeftijdsgroepen. Het aandeel van 65-plussers in de kiesgerechtigde bevolking neemt al decennialang gestaag toe (figuur 1). Dit aandeel bedroeg in 1972, het jaar waarin de kiesgerechtigde leeftijd werd verlaagd tot 18 jaar, 15 procent. In 2021 was het aandeel 65-plussers gestegen tot ruim 24 procent.

Het ligt daarnaast voor de hand dat kiezers meer interesse in de hoogte van de AOW-uitkering hebben naarmate ze de AOW-leeftijd naderen. Ook het aandeel van de leeftijdsgroep van 50 tot 65 jaar is in de beschouwde periode gestegen, van 21 procent in 1972 tot 26 procent in 2021. Iets meer dan de helft van de kiesgerechtigden is nu 50-plus! Stellig heeft de vergrijzing haar sporen in het gevoerde beleid nagelaten, zeker nu sinds de verkiezingen van 2012 de gevestigde politieke partijen in de Tweede Kamer de adem van de partij 50PLUS in hun nek voelen.

Dat politici relatief veel aandacht aan het inkomen van ouderen besteden, is opvallend gezien de lage armoede in deze groep. Vanaf het achttiende levensjaar schommelt het aandeel armen in de bevolking rond de zes à zeven procent. In de leeftijdsgroep 65–80 jaar ligt het armoedepercentage sterk lager met twee à drie procent. Pas de 90-plussers zijn er door hoge zorgkosten, met elf procent armen, slechter aan toe dan gemiddeld (SCP, 2019). De desondanks grotere aandacht voor het inkomen van ouderen, valt hoogstwaarschijnlijk deels te verklaren doordat het aantal kiesgerechtigden met een AOW-uitkering veel groter is dan het aantal bijstandsonvangers (figuur 2).

Het is overigens niet zo dat mensen in de AOW vaker stemmen dan mensen in de bijstand of minimumloners. Een steekproef van Stichting Kiezersonderzoek Nederland liet zien dat de leeftijdsverdeling van kiezers voor de Tweede Kamerverkiezingen in 2021 ongeveer gelijk was aan de leeftijdsverdeling in de bevolking (Sipma et al., 2021).

## Vergrijpsde politieke partijen

Ouderen zijn oververtegenwoordigd onder de leden van de meeste politieke partijen (Den Ridder et al., 2019). Dit kan de tekst van verkiezingsprogramma's kleuren. De verkiezingsprogramma's van veruit de meeste politieke partij-



en worden namelijk vastgesteld op een congres, nadat het partijbestuur heeft geadviseerd over de door de leden ingediende amendementen.

Gegevens over het aantal partijleden met een bijstandsuitkering zijn niet beschikbaar, maar het lijkt – gezien bepaalde kenmerken van de groep mensen in de bijstand, zoals een relatief lage scholing en een relatief gering vertrouwen in de politiek – aannemelijk dat bijstandsontvangers (sterk) zijn ondervertegenwoordigd in de georganiseerde achterban van de meeste politieke partijen. Bijstandsontvangers zullen het vooral moeten hebben van ‘zaakwaarnemers’ die zich sterk maken voor deze groep.

Verder vraagt de leeftijdsopbouw van de leden van het parlement aandacht. In de Tweede Kamer van de Staten-Generaal zijn ouderen ondervertegenwoordigd; in de Eerste Kamer is de gemiddelde leeftijd van de leden daarentegen juist een stuk hoger dan die van de bevolking in haar geheel (Staatscommissie parlementair stelsel, 2018). Door hun eigen achtergrond en positie hebben met name Eerste Kamerleden allicht meer ‘voeling’ met de belangen van ouderen.

Bijstandsontvangers zijn niet in het parlement vertegenwoordigd: de ‘schadeloosstelling’ van de leden is (aanzienlijk) hoger dan de bijstandsnorm, en dan vervalt de aanspraak op bijstand door de ‘inkomenstoets’, terwijl veel parlementsleden vermoedelijk ook een te groot vermogen hebben om voor bijstand in aanmerking te komen.

### Belangengroepen

De politieke economie vraagt ook aandacht voor de rol van persie- en belangengroepen (Wilson, 1990). Om hun zaak te behartigen kunnen belanghebbenden zich organiseren via informele netwerken, dan wel een formele organisatie vormen. Zulke netwerken en organisaties kunnen proberen beleidsmakers te beïnvloeden door media, bewindslieden en Kamerleden een aanhoudende stroom – mede door eigen belangen gekleurde – informatie te verschaffen. Ook kunnen belanghebbenden – rechtstreeks of via hun organisatie – infiltreren in politieke partijen. In Nederland is het – anders dan in de Verenigde Staten – niet erg gebruikelijk dat pressiegroepen financieel bijdragen aan de verkiezingscampagne van individuele politici en politieke partijen, maar ze kunnen wel invloed uitoefenen door hun achterban en anderen een stemadvies te geven.

Het is duidelijk dat het ‘grijze front’ veel beter is georganiseerd, en daardoor in Den Haag veel eerder gehoord vindt dan de verbrokkelde groep van de bijstandsontvangers. Nederland telt drie grote ouderenorganisaties. De Koepel Gepensioneerden verenigt tachtig organisaties die 160.000 gepensioneerden vertegenwoordigen, en draait landelijk grotendeels met veertig onbetaalde vrijwilligers. De Algemene Nederlandse Bond voor Ouderen (ANBO) en de gefuseerde Katholieke Bond voor Ouderen (KBO) en Protestants Christelijke Ouderen Bond (PCOB) beschikken over een omvangrijke staf en een aanzienlijk budget (tabel 2). Zij manifesteren zich nadrukkelijk in de media en worden gehoord door beleidsmakers. De website van de in tabel 2 opgenomen organisaties illustreert afdoende welke lobbyactiviteiten er in Haagse circuits worden ondernomen. Deze drie organisaties hebben, samen met het kleinere Netwerk van Organisaties van Oudere Migranten (NOOM),

**Omvang van de drie grootste ouderenorganisaties** TABEL 2

Organisatie	Aantal leden (x 1.000)	Budget (x mln euro)	Betaalde staf (fte)
Koepel Gepensioneerden	160	0,08	1,3
KBO-PCOB	163	3,97	25
ANBO	75	4,95	28

*Data: ANBO, KBO-PCOB, Koepel Gepensioneerden | ESB*

bovendien de handen ineengeslagen in de Senioren Coalitie. Bijstandsontvangers ontbreekt het aan vergelijkbare organisaties die in Den Haag vechten voor hun belangen.

### Conclusie

De blijvend diepe kloof tussen het netto sociaal minimum voor ouderen en dat voor jongere huishoudens, lijkt vooral verklaarbaar doordat ouderen bij de verkiezingsstrijd om Kamerzetels een zeven- tot achtmaal zo groot gewicht in de schaal leggen als huishoudens die op een bijstandsuitkering zijn aangewezen. Ook klinkt de stem van de ouderen in gestaalde partijkaders luider, als gevolg van het vergrijsde ledenbestand van een aantal partijen die in de afgelopen decennia regeringsverantwoordelijkheid droegen. Ten slotte kan de invloed van ouderenorganisaties, die zich in Den Haag zeer actief tonen, moeilijk worden overschat, terwijl er zelfs maar enigszins vergelijkbare georganiseerde belangenbehartigers voor bijstandsontvangers ontbreken.

De politieke macht van ouderen uit zich momenteel opnieuw in de behouden koppeling van de AOW aan het minimumloon bij de verhoging van het wettelijk minimumloon met 7,5 procent extra op 1 januari 2023 om lage inkomens met acute ‘energiearmoede’ tegemoet te komen.

De inkomensvoorsprong van AOW'ers kan desgevenst worden beperkt door het afschaffen van de kostwinnersfaciliteit door te laten werken in de AOW-uitkering, en/of door de ouderenkortingen af te schaffen, dan wel in omvang te beperken. Maar de kans dat deze maatregelen hun beslag krijgen, lijkt miniem.

### Literatuur

Coalitieakkoord (2021) *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst: Coalitieakkoord 2021-2025 – VVD, D66, CDA en ChristenUnie*. Te vinden op [www.kabinetformatie2021.nl](http://www.kabinetformatie2021.nl).

CPB (2022a) *Analyse coalitieakkoord 2022-2025*. CPB Notitie, januari.

CPB (2022b) *Centraal Economisch Plan 2022*. CPB Raming, maart.

Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*. ESB, 107(4813), 404–407.

Ridder, J. den, R. Koole en J. van Holsteyn (2019) *Something for everyone? Political parties, party members and representation in the Netherlands*. In: K. Heidar en B. Wouters (red.), *Do parties still represent? An analysis of the representativeness of political parties in western democracies*. Londen: Routledge, p. 105–125.

SCP (2019) *Armoede in kaart 2019*. Digitaal SCP.

Sipma, T., M. Lubbers, T. van der Meer et al. (red.) (2021) *Versplinterde vertegenwoordiging. Nationaal Kiesonderzoek 2021*. Te vinden op [www.dpes.nl](http://www.dpes.nl).

Staatscommissie parlementair stelsel (2018) *Lage drempels, hoge dijken; democratie en rechtsstaat in balans*. Amsterdam: Boom.

Tweede Kamer (2019) *Nota over de toestand van 's Rijks financiën, 35300, nr. 46*. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](http://zoek.officielebekendmakingen.nl).

Tweede Kamer (2021) *Voorjaarsnota 2022, 36120, nr. 1*. Te vinden op [zoek.officielebekendmakingen.nl](http://zoek.officielebekendmakingen.nl).

Wilson, G.K. (1990) *Interest groups (comparative politics)*. Oxford: Basil Blackwell.

Winden, F.A.A.M. van (1989) *De economische theorie van de politieke besluitvorming*. ESB, 74(3731), 1068–1077.