

Hogere pensioenleeftijd niet nodig voor beteugeling AOW-uitgaven

Het kabinet wilde de AOW-leeftijd versneld verhogen omdat de kosten van de AOW steeds verder oplopen. Maar zijn de prognoses van de toekomstige uitgaven aan de AOW wel realistisch?

IN HET KORT

- Prognoses van de toekomstige AOW-uitgaven waren de afgelopen veertig jaar telkens te pessimistisch.
- Prognoses veronderstelden a dat de AOW-uitkeringen met de economie meegroeiden, maar dat gebeurde niet.
- Blijven de AOW-uitkeringen langzamer groeien dan stijgt de uitgavenquote tot 2040 0,5 procentpunt bbp minder dan het CPB raamt.

PAUL DE BEER

Emeritus hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam

Het voornemen van het nieuwe kabinet om de AOW-leeftijd vanaf 2033 versneld te verhogen (D66 et al., 2026) heeft veel weerstand opgeroepen. Vakbond FNV noemde de verhoging “onnodig, oneerlijk en onacceptabel” (FNV, 2026). De vakbonden zien de verhoging als contractbreuk, omdat in het pensioenakkoord van 2019 was afgesproken om de AOW-leeftijd acht maanden te verhogen als de levensverwachting met een jaar stijgt. Het kabinet wilde daar nu een een-op-eenkoppeling van maken.

Hoewel de Minister-President inmiddels aan de Eerste Kamer heeft toegezegd dat het kabinet afziet van de versnelde verhoging, zoekt het nog wel naar ‘alternatieve routes’ om te voorkomen dat de uitgaven aan de AOW als gevolg van de vergrijzing fors oplopen (Eerste Kamer, 2026; Vijlbrief, 2026). Het Centraal Planbureau voorspelde vorig jaar dat de kosten van de AOW-uitkeringen zullen stijgen van 4,7 procent van het bbp in 2025 naar 5,7 procent in 2040 (CPB, 2025). Het kabinet hoopt hiermee structureel 2,77 miljard euro te besparen (iets meer dan 0,2 procent bbp).

Deze prognose was bepaald niet de eerste voorspelling van oplopende AOW-uitgaven. Bijna veertig jaar geleden maakte het CPB ook al een prognose voor de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (CPB, 1987), bekend als de commissie-Drees, die in opdracht van de regering in 1987 het rapport *Gespiegeld in de tijd: De AOW in de toekomst* uitbracht. Daarna maakte het CPB opnieuw prognoses van de toekomstige AOW-lasten in onder meer 2000, 2010 en 2019.

Figuur 1 toont de uitkomsten van deze prognoses. Ze

laten alle een forse stijging zien van de AOW-uitgaven in procenten van het bbp tot 2040 (voor de commissie-Drees liep de prognose tot 2030), gevolgd door een lichte daling tot 2060. De verwachte piek van de uitgaven in 2040 lag in de prognoses uit 2000 en 2010 met respectievelijk 9 en 8,5 procent van het bbp echter wel aanzienlijk hoger dan de 6,5 respectievelijk 5,7 procent in de meest recente prognoses (CPB, 2000; 2010).

De prognoses zijn echter steeds te pessimistisch geweest. Figuur 1 laat ook de werkelijke uitgaven tussen 1985 en 2024 zien. Opmerkelijk genoeg zijn deze niet gestegen, maar gedaald van 5,5 naar 4,6 procent van het bbp. De oudere prognoses lagen voor deze periode aanzienlijk hoger. Alleen de prognose voor de commissie-Drees in geval van hoge economische groei gaf de feitelijke ontwikkeling tot 2010 goed weer, maar voorzag daarna toch een vrij sterke stijging, terwijl de werkelijke uitgavenquote sinds 2010 per saldo nauwelijks is gestegen.

In de Volkskrant stelde ik in februari van dit jaar dat de meest recente prognose van het CPB ook te pessimistisch is (De Beer, 2026). Om daar meer inzicht in te krijgen, analyseer ik in dit artikel wat de feitelijke ontwikkeling van de AOW-uitgavenquote verklaart. Hoe kan het dat die quote in de afgelopen veertig jaar is gedaald, terwijl de bevolking aanzienlijk is vergrijsd? En betekent dit dat de verdere vergrijzing van de bevolking tot 2040 niet noodzakelijkerwijs tot een hogere AOW-uitgavenquote zal leiden?

Ontwikkeling van de AOW-uitgavenquote

De stijging van de AOW-uitgaven wordt doorgaans gerelateerd aan de vergrijzing, maar dat is maar een deel van het verhaal. De AOW-uitgaven van de overheid worden simpelweg berekend door het aantal verstrekte uitkeringen te vermenigvuldigen met het gemiddelde uitkeringsbedrag. De AOW-uitgavenquote is dan de AOW-uitgaven ten opzichte van het bbp en die kan in vier factoren uiteengehaald worden:

$$AOW\text{-uitgavenquote} = \text{grijze druk} / \text{arbeidsparticipatie} \times \text{vervangingsratio} \times \text{arbeidsinkomensquote} \quad (1)$$

De eerste twee variabelen gaan over het aantal AOW-uitkeringsgerechtigden ten opzichte van het aantal werkenden. De grijze druk is de verhouding tussen het aantal personen boven de AOW-leeftijd en het aantal personen van ‘werkzame’ leeftijd, dat wil zeggen van twintig jaar tot de

AOW-leeftijd (de potentiële beroepsbevolking). Dit laat de vergrijzing zien. De arbeidsparticipatie geeft aan hoeveel mensen werken, uitgedrukt als het gemiddelde aantal arbeidsjaren per hoofd van de potentiële beroepsbevolking. Deze neemt toe als ook het aandeel personen van twintig jaar tot de AOW-leeftijd dat werkt, toeneemt en als werkenden meer uren gaan maken.

De laatste twee gaan over de relatieve hoogte van de uitkering. De vervangingsratio relateert de gemiddelde AOW-uitkering per persoon boven de AOW-leeftijd aan de gemiddelde beloning van werkenden. De arbeidsinkomensquote relateert de beloning van werkenden aan het bbp. Als de AOW-uitkering achterblijft bij de lonen of de lonen bij de bbp-ontwikkeling, dan is dat in deze factoren te zien.

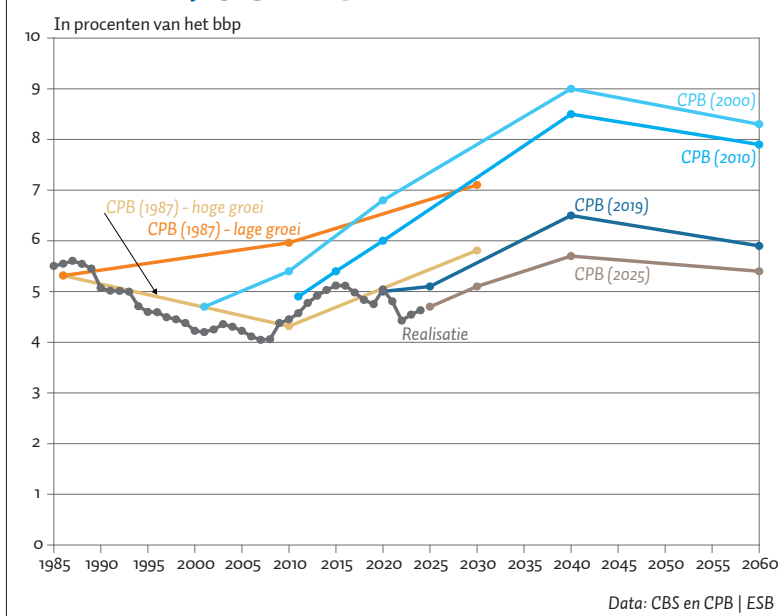
Uitkeringshoogte blijft achter

Op basis van vergelijking (1) kan een decompositie worden uitgevoerd van de verandering over de tijd van de AOW-uitgavenquote. Figuur 2 toont de bijdrage van elk van de vier factoren in de vergelijking aan de ontwikkeling van de AOW-uitgavenquote sinds 1970. Allereerst is het opmerkelijk dat in deze periode van ruim een halve eeuw de uitgavenquote per saldo nauwelijks is veranderd. Na een stijging met anderhalve procentpunt tussen 1970 en 1982, daalde ze weer tot iets onder het uitgangsniveau in het begin van deze eeuw, om daarna weer licht te stijgen. Figuur 2 laat ook zien dat we op grond van de ontwikkeling van de grijze druk een voortdurende stijging van de AOW-uitgavenquote hadden kunnen verwachten, van 4,3 procent in 1970 naar 6,5 procent in 2024. Dat de grijze druk in de laatste tien jaar nauwelijks meer is gestegen, komt voornamelijk door de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd.

Dat de AOW-uitgavenquote ondanks de stijging van de grijze druk na 1982 per saldo is gedaald, komt vooral door de daling van het relatieve niveau van de AOW-uitkering (de vervangingsratio). Dit heeft de uitgavenquote met circa 1,3 procentpunt gematigd. De daling van de vervangingsratio heeft voornamelijk twee oorzaken. Ten eerste zijn in de jaren tachtig en begin jaren negentig alle sociale uitkeringen in een reeks van jaren ‘bevroren’ en in 1984 zelfs met drie procent verlaagd. Tussen 1984 en 1994 heeft dit de uitgavenquote met één procentpunt verlaagd. Ten tweede is de hoogte van de AOW-uitkering niet gekoppeld aan de werkelijk verdiende lonen, maar aan het nettominimumloon (AOW, art. 9), dat weer gekoppeld is aan de contract-

CPB-prognoses van de AOW-uitgavenquote en realisatie, 1985–2024

FIGUUR 1



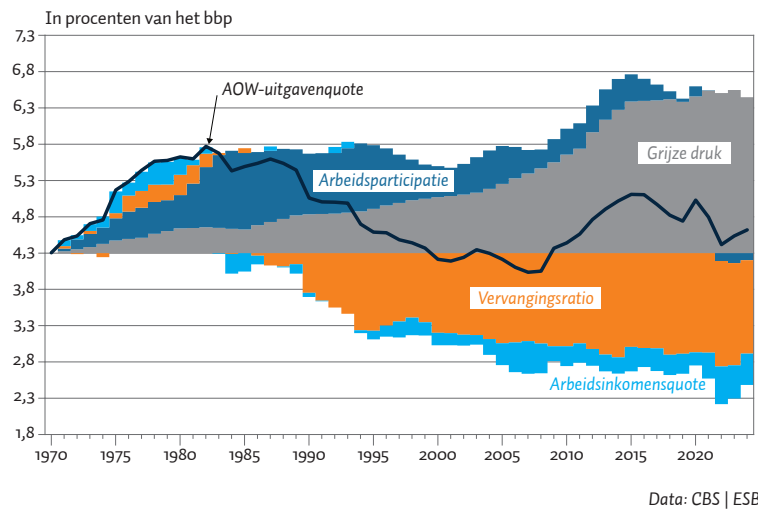
lonen die in cao's zijn overeengekomen (Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, art. 14). Die blijven gemiddeld ruwweg een half procent per jaar achter bij de feitelijke loonontwikkeling, de zogenaamde incidentele loonontwikkeling (CPB, 2026, bijlage 09). Dat betekent dat in een periode van dertig jaar de AOW-uitkering zo'n veertien procent achterblijft bij de feitelijk verdiende lonen. Dit heeft de uitgavenquote met nog eens twee derde procentpunt verlaagd.

Figuur 2 laat verder zien dat de AOW-uitgavenquote tussen 1970 en 1985 ook steeg door de afname van de arbeidsparticipatie. Het gemiddelde aantal arbeidsjaren per lid van de potentiële beroepsbevolking liep terug van 0,73 naar 0,62. Daarna is de arbeidsparticipatie weer toegenomen en sinds 2019 is ze hoger dan in 1970 en verlaagt ze juist de AOW-uitgavenquote.

Tot slot is er een relatief beperkt effect van de arbeidsinkomensquote (AIQ). Tussen 1970 en 1983 droeg de stijging van de AIQ bij aan de stijging van de AOW-uitgavenquote, maar sindsdien had ze in bijna alle jaren een licht drukkend effect als gevolg van de loonmatiging. In 2024 was de AOW-uitgavenquote hierdoor 0,4 procentpunt lager dan ze zou zijn geweest als de AIQ gelijk was geweest aan het niveau in 1970.

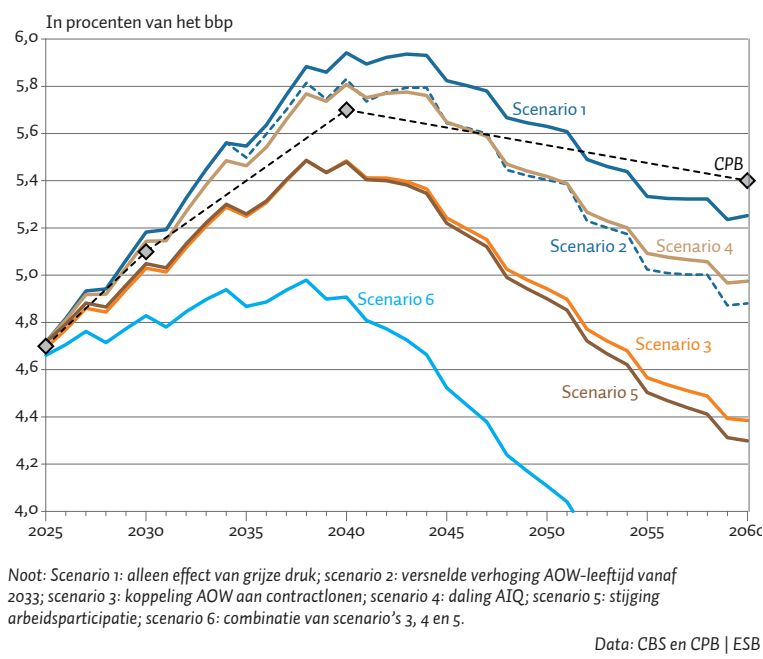
Decompositie van de ontwikkeling van de AOW-uitgavenquote vanaf 1970

FIGUUR 2



Prognose van de AOW-uitgavenquote in verschillende scenario's, 2025–2060

FIGUUR 3



Prognoses versus realisatie

Welke van deze vier factoren ervoor zorgt dat de prognoses in figuur 1 te hoog waren, kan ik niet exact beantwoorden omdat de CPB-publicaties de factoren niet afzonderlijk beschrijven. Wel kwam de verwachte stijging van de grijze druk tot 2025 in alle eerdere prognoses goed overeen met de feitelijke ontwikkeling. Dat de verwachte AOW-uitgavenquote in de prognoses hoger lag dan de realisatie, kwam dus niet doordat de bevolkingsprognoses van het CBS te pessimistisch waren.

De drie andere factoren tezamen moeten dus steeds een matigend effect op de stijging van de AOW-uitgavenquote hebben gehad. Deels komt dit door de veronderstelling dat de AOW-uitkering door de koppeling aan de contractlonen minder sterk stijgt dan de verdiende lonen,

waardoor de vervangingsratio daalt. In de prognose voor de commissie-Drees uit 1987 veronderstelde het CPB een incidentele loonstijging van één procent per jaar, waardoor de AOW-uitkering jaarlijks één procent achterbleef bij de verdiende lonen. In de prognose van 2000 was dit 0,25 procent en in 2010 0,3 procent. Opvallend is dat het CPB in de meest recente prognoses uit 2019 en 2025 juist geen rekening houdt met de incidentele looncomponent, maar veronderstelt dat de AOW-uitkering even sterk stijgt als de feitelijk verdiende lonen (CPB, 2019, p. 33; 2025, p. 13). In een toelichting zegt het CPB hierover: "Huidig beleid is niet hetzelfde als huidige wet- en regelgeving." Volgens de huidige wetgeving zou de AOW op lange termijn achterblijven bij de totale loonontwikkeling, maar: "Dit past niet bij de verdeling zoals het huidige beleid impliceert, en daarom stijgen de uitkeringshoogtes in deze analyse mee met de totale loonontwikkeling." (CPB, 2025, p. 13) Dit is een merkwaardige redenering aangezien er in het 'huidige beleid' geen plannen zijn om de koppelingssystematiek te veranderen.

De verwachtingen ten aanzien van de twee andere factoren – de arbeidsparticipatie en de AIQ – worden in de meeste prognoses niet expliciet genoemd, maar deze hadden per saldo ook een matigend effect op de verwachte stijging van de AOW-uitgavenquote. Toch werd het effect van deze factoren te laag ingeschat, waardoor de prognose van de AOW-uitgavenquote tot 2025 te hoog uitkwam.

Verwachte stijging AOW-uitgavenquote

De prognoses van de AOW-uitgavenquote waren steeds te pessimistisch doordat ze onvoldoende rekening hielden met het achterblijven van de AOW-uitkeringen bij de groei van het bbp. Wat is nu een reële verwachting voor de komende decennia? Figuur 3 geeft verschillende scenario's voor de ontwikkeling van de toekomstige AOW-uitgavenquote.

Het basisscenario (scenario 1) houdt op basis van de bevolkingsprognose van het CBS uit 2025 alleen rekening met de verwachte ontwikkeling van de grijze druk. Hierbij koppelen we de AOW-leeftijd volgens de huidige wettelijke regeling voor twee derde aan de levensverwachting (dit verklaart ook het zaagrandpatroon). Van de drie andere factoren – de vervangingsratio, de arbeidsparticipatie en de AIQ – wordt in dit scenario verondersteld dat ze niet veranderen. Dit betekent dus dat de hoogte van de AOW-uitkering meegroeit met de verdiende lonen. De AOW-uitgaven lopen in dit scenario op van 4,7 procent van het bbp in 2025 naar 5,9 procent in 2040. Vanaf 2045 gaan ze weer dalen.

In scenario 1 komt de AOW-uitgavenquote in 2030 en 2040 wat hoger uit dan in de meest recente prognose van het CPB (CPB, 2025). Ook daarin wordt verondersteld dat de AOW-uitkering meestijgt met de verdiende lonen, maar er wordt ook uitgegaan van een stijging van de arbeidsparticipatie, wat de uitgavenquote drukt. Opmerkelijk is wel dat het CPB voor 2060 een hogere uitgavenquote voorziet dan alleen op basis van de ontwikkeling van de grijze druk. Het is niet duidelijk waardoor de CPB-prognose in dit jaar zo hoog uitkomt.

Als de AOW-leeftijd vanaf 2033 een-op-een wordt

gekoppeld aan de levensverwachting, zoals het kabinet wil (scenario 2) dan ligt de piek 0,1 procentpunt lager dan in het basisscenario. Op langere termijn wordt het verschil groter, oplopend tot een 0,5 procentpunt lagere uitgaven-druk in 2070.

Als we echter uitgaan van de huidige koppeling van de AOW-uitkering aan de contractlonen en een incidentele loonstijging van 0,5 procent per jaar veronderstellen, stijgen de AOW-uitgaven met 0,5 procent minder per jaar (scenario 3). De uitgavenquote wordt dan niet hoger dan 5,5 procent in 2038 (bijna 0,5 procentpunt lager dan in het basisscenario) en daalt vanaf 2040. In 2055 zal de uitgavenquote dan weer terug zijn op het niveau van 2025.

In scenario 4 wordt verondersteld dat de trendmatige daling van de arbeidsinkomensquote met gemiddeld 0,11 procentpunt per jaar – die zich in de periode 2000–2024 heeft voorgedaan – in de komende decennia doorzet. De AIQ daalt dan van 72,8 procent in 2025 naar 71,1 procent in 2040. Dit heeft slechts een klein drukkend effect op de AOW-uitgavenquote, vergelijkbaar met de snellere stijging van de AOW-leeftijd, waardoor deze in 2040 piekt op 5,8 procent in plaats van 5,9 procent.

Ten slotte gaat scenario 5 uit van de veronderstelling dat de afname van het onbenut arbeidspotentieel met gemiddeld 0,35 procentpunt per jaar – die zich in de periode 2000–2024 heeft voorgedaan – in de komende decennia doorzet. Dit heeft nagenoeg hetzelfde effect op de AOW-uitgavenquote als het buiten beschouwing laten van de incidentele loonstijging (scenario 3).

Duiding

In alle scenario's loopt de AOW-uitgavenquote tot in ieder geval 2038 op, maar de mate waarin verschilt substantieel. Als de uitkeringshoogte meegroeit met de verdiende lonen en met het bbp, en de arbeidsparticipatie onveranderd blijft, stijgt de AOW-uitgavenquote vanwege de vergrijzing tot 2038 met 1,2 procentpunt (scenario 1). Als daarentegen de uitkeringen meestijgen met de CAO-loonontwikkeling, dan stijgt de AOW-uitgavenquote maar met 0,8 procentpunt (scenario 3). De AOW-uitgavenquote kan nog lager uitpakken als de arbeidsinkomensquote daalt en als de arbeidsparticipatie stijgt. Trekken we alle historische trends (scenario 3, 4 en 5) uit de besproken scenario's door (scenario 6), dan komt de stijging van de AOW-uitgavenquote bijna tot stilstand. Ze stijgt maar met 0,3 procentpunt tot 5,0 procent in 2038 en daalt daarna snel tot ver onder het huidige niveau.

Vanzelfsprekend is het ook mogelijk dat de prognose van de grijze druk, waarop scenario 1 is gebaseerd, onjuist blijkt te zijn. Onzekerheid over de grijze druk is vooral het gevolg van onzekerheid over de toekomstige immigratie. Als het aantal jonge immigranten groter is dan het CBS veronderstelt, zal de grijze druk minder stijgen, doordat deze immigranten de bevolking van twintig jaar tot de AOW-leeftijd vergroten. Op langere termijn zullen deze immigranten, als zij in Nederland blijven en ouder worden, echter ook het aantal personen boven de AOW-leeftijd vergroten (Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050, 2024). Meer immigratie kan dus de stijging van de grijze druk – en daarmee van de AOW-uitgavenquote – tot

2040 enigszins matigen. Als het hierbij primair om arbeidsmigranten gaat, kan ook de arbeidsparticipatie hoger worden, waardoor de stijging van de uitgavenquote nog sterker wordt afgeremd. Maar ook meer (jonge) immigranten zullen stijging van de grijze druk niet kunnen voorkomen (Adviesraad Migratie, 2023).

Conclusie

Voor de houdbaarheid van de overheidsfinanciën is het niet nodig om de AOW-leeftijd versneld te verhogen. Op basis van de meest recente prognose van de AOW-uitgavenquote door het CPB beargumenteert het kabinet dat dit wel zo is. Maar die prognose is waarschijnlijk te pessimistisch.

In het verleden is de toekomstige stijging van de AOW-uitgavenquote telkens te hoog geschat, omdat de prognoses te sterk waren gebaseerd op de stijging van de grijze druk. Het belang van ontwikkelingen die de AOW-uitgavenquote drukken, zoals de relatieve daling van het uitkeringsniveau en de stijging van de arbeidsdeelname, werden onderschat.

Ook nu speelt dat weer. Het CPB veronderstelt dat de AOW-uitkering meegroeit met de verdiende lonen. Als daarentegen de AOW-uitkeringen zoals gebruikelijk aan de contractlonen gekoppeld blijven en de incidentele loonstijging 0,5 procent per jaar bedraagt, stijgt de AOW-uitgavendruk aanzienlijk minder. Zoveel minder zelfs dat de AOW-uitgavenquote zonder versnelde verhoging van de AOW-leeftijd lager uitkomt dan de AOW-uitgavenquote met versnelde verhoging én koppeling aan de AOW-uitkering aan de verdiende lonen.

Literatuur

- Adviesraad Migratie (2023) *Verkenning: Arbeidsmigratie: Oplossing voor economie en demografie?* Adviesraad Migratie, Publicatie, 11 december.
- Beer, P. de (2026) *Coalitiepartijen schatten toekomstige kosten van AOW hoger in dan nodig is*. Volkskrant, 11 februari.
- CPB (1987) *De oudedagsvoorziening tot 2030. De financieringsmogelijkheden op langere termijn*. In: Commissie Financiering Oudedagsvoorziening (Commissie-Drees), *Gespiegeld in de tijd: De AOW in de toekomst*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, p. 187–253.
- CPB (2000) *Ageing in the Netherlands*. Den Haag: Centraal Planbureau.
- CPB (2010) *Vergrijzing verdeeld. Toekomst van de Nederlandse overheidsfinanciën*. Centraal Planbureau, Publicatie, 1 juni.
- CPB (2019) *Zorgen om morgen*. CPB-Vergrijzingsstudie, december.
- CPB (2025) *De Nederlandse overheidsschuld op lange termijn*. Centraal Planbureau, juli.
- CPB (2026) *Centraal Economisch Plan 2026*. Centraal Planbureau, 12 maart.
- D66, VVD en CDA (2026) *Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland. Coalitieakkoord 2026–2030*. Te vinden op www.kabinetformatie2025.nl.
- Eerste Kamer (2026) *Senaat roept regering op af te zien van versneld verhogen AOW-leeftijd*. 8 april. Te vinden op eerstekamer.nl
- FNV (2026) *Verhoging AOW-leeftijd onnodig, oneerlijk en onacceptabel*. FNV Bericht.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050 (2024) *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.
- Vijlbrief, J.A. (2026) *Gecorrigeerde antwoorden Kamervragen over de houdbaarheid van de AOW*. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.