

Grote inkomensgevolgen als 67-plussers AOW-premie moeten gaan betalen

Mensen met een AOW-uitkering betalen geen premie voor het ‘staatspensioen’, maar nu dit pensioen een steeds groter beslag legt op de overheidsbegroting rijst de vraag of deze premievrijstelling niet beter kan verdwijnen. Zo’n maatregel heeft voor 67-plussers echter forse inkomensgevolgen, zowel positief als negatief.

IN HET KORT

- De AOW doet een steeds groter beroep op de rijksfinanciën, en dit zal door de vergrijzing alleen maar verder toenemen.
- AOW-ontvangers zonder andere inkomsten gaan er bij afschaffing van de AOW-premievrijstelling tot acht procent op vooruit.
- Voor mensen met andere inkomsten bij hun AOW kan het inkomensverlies oplopen tot ruim veertien procent.

FLIP DE KAM

*Emeritus hoogleraar
aan de Rijksuniversiteit
Groningen*

JAN DONDERS

HOVO-docent

Bij de invoering van de Algemene Ouderdomswet (AOW) in 1956 heeft de wetgever gekozen voor een omslagstelsel. Dat betekent dat de lopende AOW-uitkeringen worden gefinancierd uit bijdragen die in datzelfde jaar door anderen worden opgebracht; er is dus niet vooraf voor gespaard.

De invoering van dit stelsel vervulde een langgekoesterde wens van de sociaaldemocraten. Om echter ook de noodzakelijke steun van de christendemocraten te verwerven, kreeg de AOW de vorm van een sociale verzekering (Sociale Verzekeringsbank, 2007): de uitkeringen zouden worden gefinancierd via een inkomensafhankelijke procentuele premie die wordt geheven over het inkomen tot aan de zogenoemde premiegrens. Alleen personen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet hebben bereikt, zijn premieplichtig.

Omdat AOW-ontvangers niet meebetalen, is de financiering van de regeling gevoelig voor veranderingen in de leeftijdsopbouw van de bevolking. Zo leidt de vergrijzing niet alleen tot hogere AOW-uitgaven, maar ook tot een in verhouding achterblijvende heffingsgrondslag voor de AOW-premie. Dit is zichtbaar in het premiepercentage, dat in de loop der jaren trendmatig is gestegen (figuur 1).

In 1999 is besloten aan de voortgaande premiestijging een halt toe te roepen door het premietarief wettelijk te

maximeren op 18,25 procent die is verschuldigd over een inkomen van (in 2025) ten hoogste 38.441 euro (de premiegrens). In de praktijk bedraagt het tarief sindsdien 17,9 procent. De opbrengst van de AOW-premie is ook door andere maatregelen beperkt. Ten eerste wordt het bedrag van de premiegrens al geruime tijd nog slechts verhoogd met driekwart van het inflatiepercentage in de voorafgaande periode. Hierdoor blijft de heffingsgrondslag steeds verder achter bij de ontwikkeling van de nominale inkomens. Ten tweede staat de premieopbrengst ook onder druk door het toegenomen belang van heffingskortingen. Deze kortingen komen in mindering op de verschuldigde inkomensheffing – dat is de combinatie van inkomstenbelasting en premie voor de AOW, en twee andere volksverzekeringen. De heffingskortingen zijn in het recente verleden flink verhoogd, en hebben daarmee de netto-opbrengst van de AOW-premie uitgehold.

De beperkte groei van de premieopbrengst maakt een steeds grotere rijksbijdrage nodig om de AOW uit te kunnen keren. De AOW wordt daarmee in toenemende mate betaald uit de algemene middelen, in plaats van uit de opbrengst van de AOW-premie. Dit proces staat bekend als ‘fiscalisering’ van de AOW. Tot omstreeks 2000 droeg de rijksoverheid slechts incidenteel bij aan de financiering van de AOW, waarna deze bijdrage een structureel karakter kreeg. In 2010 werd de AOW voor 38 procent uit de algemene middelen gefinancierd. Dit percentage was tien jaar later gestegen tot 48 procent. Vorig jaar werd de AOW al voor 57 procent uit de algemene middelen betaald, zo blijkt uit data van de Sociale Verzekeringsbank. Zonder de rijksbijdrage was het Ouderdomsfonds in 2024 eind mei al uitgeput geweest.

Om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren, stelde de Studiegroep Begrotingsruimte (2025) in de zomer van dit jaar voor om ook mensen met een AOW-uitkering AOW-premie te laten betalen. Afhankelijk van de leefvorm en de hoogte van andere inkomsten kan deze maatregel aanzienlijke inkomensgevolgen hebben, zo laten we in dit artikel zien.

Inkomensgevolgen

We analyseren de gevolgen voor het netto-inkomen van het volledig schrappen van de premievrijstelling, uitgaande van de situatie in 2025. Hierbij brengen wij uitsluitend de gevolgen in beeld die voor alle AOW-ontvangers gelden.

Met mogelijke effecten op de aanspraak op zorg- of huurtoeslag houden we dus geen rekening. Bij het bepalen van de inkomenseffecten houden we evenmin rekening met de gevolgen van het bezit van een eigen huis en/of vermogen waarover vermogensrendementsheffing verschuldigd is.

Het schrappen van de premievrijstelling zou voor 67-plussers met een inkomen op of boven de premiegrens in eerste instantie leiden tot een lastenverzwaring van maximaal 6.880 euro (een premiepercentage van 17,9 procent van de huidige premiegrens van 38.441 euro). Dit komt overeen met een inkomensverlies van maximaal 573 euro per maand.

Omdat de netto-AOW is gebaseerd op het netto-minimumloon (de zogenoemde netto-nettokoppeling), moet de overheid met het schrappen van de premievrijstelling de bruto-AOW-uitkering verhogen om het nettoniveau te handhaven (Donders en De Kam, 2022). Het bruto-inkomen stijgt daardoor, maar dat levert geen extra koopkracht op: de verhoging van de bruto-uitkering compenseert alleen de verschuldigde AOW-premie. Het hogere bruto-inkomen betekent wel een hoger belastbaar inkomen. Dit heeft voor veel huishoudens een onverwacht gevolg. Ons belastingstelsel kent een heffingskorting waarop alle 67-plussers aanspraak kunnen maken (de ouderenkorting) en een aanvullende ouderenkorting voor alleenstaanden. In de uitgangssituatie kunnen veel huishoudens die AOW ontvangen niet de volledige ouderenkorting(en) verzilveren. De stijging van het belastbare inkomen zorgt ervoor dat dit verzilveringsprobleem kleiner wordt, of zelfs verdwijnt.

Effecten naar huishouden

Het precieze inkomenseffect van het schrappen van de premievrijstelling verschilt naar huishoudenssamenstelling en of er aanvullend pensioen is.

Samenwonenden met uitsluitend AOW

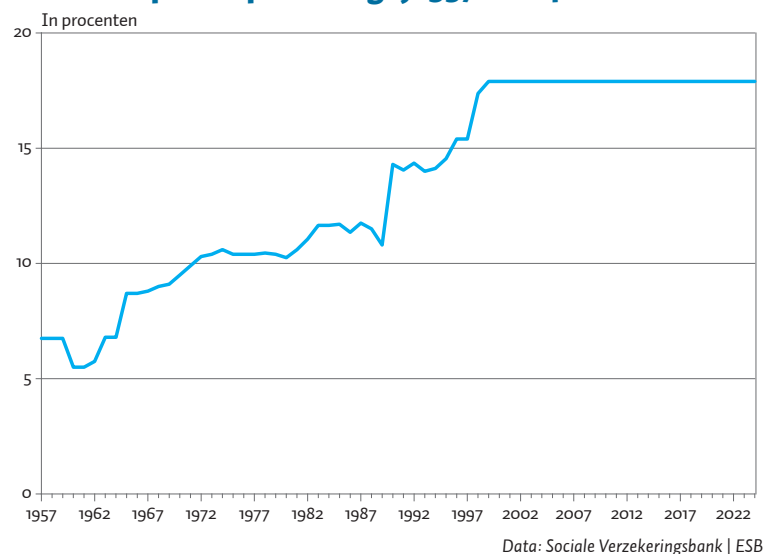
Om het netto-inkomen van AOW-ontvangers zonder aanvullend inkomen gelijk te houden, zou de bruto-AOW van een gepensioneerd paar met 279 euro per maand omhoog moeten. Na afschaffing van de premievrijstelling kunnen twee samenwonenden met alleen AOW de ouderenkorting volledig verzilveren, waardoor hun netto-inkomen uiteindelijk stijgt met 174 euro per maand (7,8 procent). Dit voordeel verdampt niet door de netto-nettokoppeling, omdat de ouderenkorting niet meetelt bij de berekening van de bruto-AOW-uitkering. De stijging van de bruto-AOW-uitkering kan beperkt blijven omdat de senioren – zodra de premievrijstelling verdwijnt – ook recht hebben op het AOW-deel van de algemene heffingskorting, die daardoor stijgt van 1.536 naar 3.068 euro per persoon.

Samenwonenden met aanvullend inkomen

Als een van de partners aanvullend inkomen heeft, betaalt deze over het aanvullende inkomen 17,9 procent AOW-premie, zolang zijn/haar totale inkomen onder de premiegrens blijft. Een paar waarvan één partner aanvullend inkomen heeft, profiteert minder van het wegsmeden van het verzilveringsprobleem dan een stel zonder aanvullend inkomen, omdat zo'n paar in de uitgangssituatie al een gro-

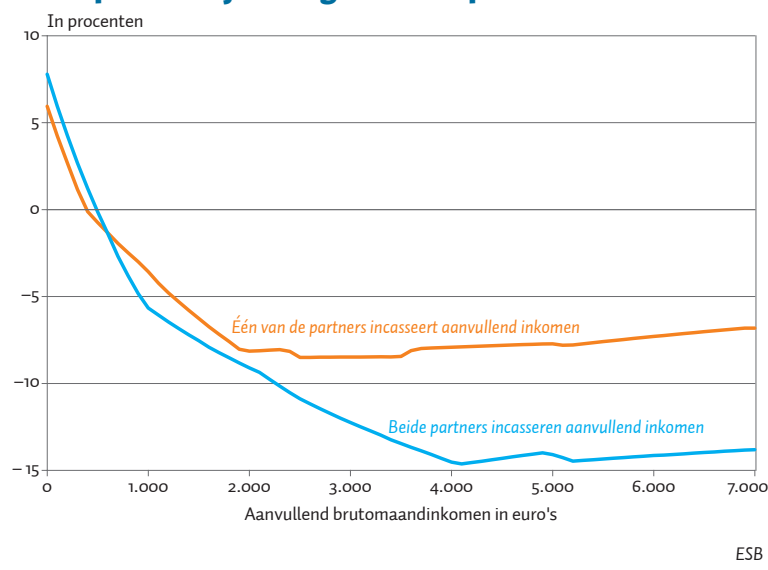
Het AOW-premiepercentage, 1957–2024

FIGUUR 1



Mutatie netto-inkomen bij volledig schrappen AOW-premievrijstelling voor een paar

FIGUUR 2



Inkomensafhankelijkheid van heffingskortingen

KADER 1

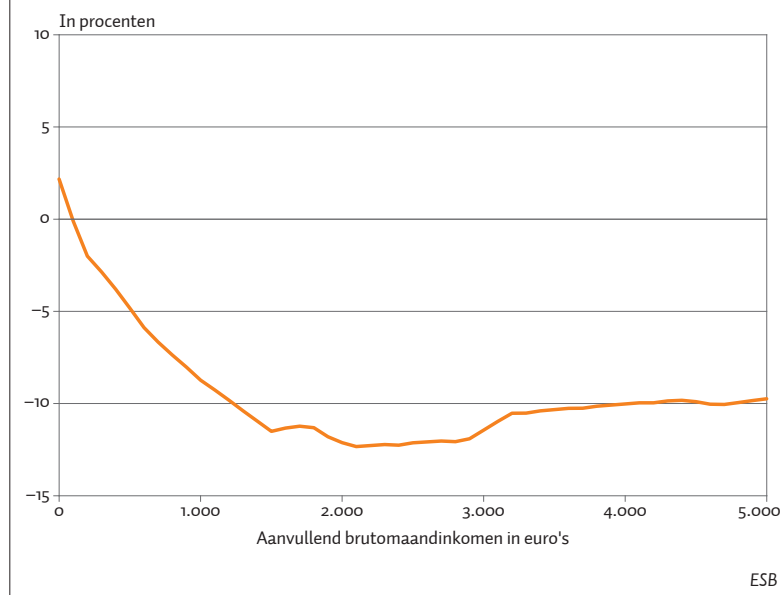
Na het schrappen van de premievrijstelling maken 67-plussers aanspraak op de volledige algemene heffingskorting (inclusief het AOW-deel daarvan). Deze korting is in 2025 maximaal gelijk aan 3.068 euro. Bij een inkomen tussen 28.046 en 76.817 euro wordt deze heffingskorting geleidelijk afgebouwd tot nul. De ouderenkorting bedraagt in 2025 maximaal 2.035 euro. Bij

een inkomen tussen 45.308 en 58.875 euro wordt deze korting geleidelijk afgebouwd tot nul. De afbouw van beide kortingen verhoogt de marginale druk voor ouderen met een inkomen tussen 45.308 en 58.875 euro met 21,3 procentpunt. Door de samenloop met het reguliere tarief (37,48 procent) houden ouderen uit deze groep van een euro extra inkomen netto 41 cent over.

ter deel van de ouderenkorting kan verzilveren. Bij een aanvullend bruto-inkomen van meer dan 487 euro per maand gaat het paar er netto op achteruit. Bij dit inkomensverlies speelt ook de progressie van de inkomensheffing een rol. De 67-plussers gaan na het schrappen van de premievrijstelling meer inkomensheffing betalen, omdat hun bruto-AOW-uitkering is verhoogd. Paren met een hoog aanvullend

Mutatie netto-inkomen bij schrappen premievrijstelling voor een alleenstaande

FIGUUR 3



inkomen dragen extra veel af als gevolg van het progressieve schijventarief van de inkomensheffing en omdat het bedrag van de algemene heffingskorting en dat van de ouderenkorting verminderen naarmate het inkomen stijgt (kader 1).

Verdeling inkomens over partners

De inkomensgevolgen variëren, afhankelijk van de verdeling van het aanvullende inkomen over beide partners. Tot nu toe is verondersteld dat het gehele aanvullende inkomen toevalt aan één van hen beiden. Wanneer echter beide partners aanvullend inkomen hebben, dan kan het inkomenseffect veel groter zijn. Dit effect is eigen aan ons belastingstelsel. Het schrappen van de premievrijstelling kost 67-plussers zonder andere inkomsten immers maximaal $1 \times 573 = 573$ euro per maand, terwijl een paar met een meer gelijkmatige verdeling van het aanvullende inkomen de verschuldigde inkomensheffing kan zien stijgen met maximaal $2 \times 573 = 1.146$ euro per maand.

Figuur 2 illustreert dat voor 67-plus-paren, waarbij een van de partners al het aanvullende inkomen incasseert, volledige afschaffing van de AOW-premievrijstelling in 2025 zou leiden tot een daling van het netto-inkomen met maximaal acht procent. Wanneer ieder van beide partners over een even hoog aanvullend inkomen beschikt, zou het verlies aan netto-inkomen kunnen oplopen tot ruim veertien procent. Vooral voor stellen met een meer gelijkmatige onderlinge verdeling van het aanvullende inkomen is vanaf een aanvullend inkomen van meer dan 2.000 euro het inkomensverlies aanzienlijk groter.

Alleenstaande

De hoogte van de AOW hangt af van de samenstelling van het huishouden. Een samenwonend paar krijgt samen een netto-uitkering die is gebaseerd op honderd procent van het nettominimumloon. De uitkering van een alleenstaande is gebaseerd op zeventig procent daarvan.

Voor een alleenstaande zonder aanvullend inkomen

stijgt bij het verdwijnen van de premievrijstelling voor de AOW de bruto-AOW-uitkering met 302 euro per maand. Zijn/haar netto-inkomen komt bij afwezigheid van een aanvullend inkomen 35 euro per maand (2,2 procent) hoger uit, omdat hij/zij nu de volledige ouderenkorting kan verzilveren. Al vanaf een aanvullend inkomen van bruto 99 euro per maand ziet de alleenstaande het netto-inkomen dalen. Dit inkomensverlies kan oplopen tot twaalf procent.

Conclusie

Bij ongewijzigd voortgezet overheidsbeleid legt de AOW een steeds groter beslag op de publieke middelen. De betaalbaarheid van ons staatspensioen valt te verbeteren door de bestaande premievrijstelling voor 67-plussers stapsgewijs af te schaffen. Deze maatregel verslechtert de financiële situatie van ouderen met alleen AOW (en eventueel een klein aanvullend pensioen) niet. Zij zien hun netto-inkomen door deze ingreep zelfs toenemen, omdat zij een groter deel van de ouderenkorting kunnen verzilveren. Voor 67-plussers met aanvullend inkomen kan de afschaffing van de premievrijstelling leiden tot een aanzienlijke netto-inkomensdaling. Mocht worden besloten om de premievrijstelling te beëindigen, dan ligt het vanwege de grote inkomenseffecten voor de hand dat dit stapsgewijs gebeurt, bijvoorbeeld over een periode van vijftien of twintig jaar.

Gezien de bestaande en nog groeiende omvang van het grijze electoraat lijkt de kans overigens gering dat voorstellen om de fiscalisering van de AOW langs deze weg te versnellen ooit voldoende parlementaire steun zullen verwerven.

Literatuur

- Donders, J. en F. de Kam (2022) *Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima*. ESB, 107(4813), 404–407.
- Sociale Verzekeringsbank (2007) *De AOW*. Amstelveen: SVB.
- Studiegroep Begrotingsruimte (2025) *De toekomst begint nu*. 18e Studiegroep Begrotingsruimte, Rapport, juli.