Rituele dans rond betaalbaarheid van de AOW is onontkoombaar

- Harry van Dalen & Kène Henkens

Het denken over de toekomst van het pensioenstelsel is bezaaid met doembeelden. Neem de AOW. Het is zonder twijfel de parel in het 125-jarig bestaan van het Nederlandse socialezekerheidsstelsel, maar het is een parel die niet iedereen overtuigt. In een peiling die we in 2003 uitvoerden bleek vooral bij jongvolwassenen de overgrote meerderheid overtuigd van een nakende AOW-crisis in de komende vijftien jaar. Zo'n crisis zou volgens hen ook gepaard gaan met een forse verlaging van de AOW-uitkering. Ouderen waren veel positiever gestemd en maakten zich niet druk over een verlaging van de AOW-uitkering. Wie de cijfers erbij haalt ziet dat die verlaging er sindsdien niet is gekomen. Toch blijft het hardnekkige denkbeeld bestaan dat de AOW een wankele constructie is en de facto een 'kettingbrief' is: het was goed voor de eersten die 'van Drees' konden trekken en voor de huidige ouderen, maar voor de laatkomers in dit piramidespel liggen alleen maar lastenverhogingen en bezuinigingen op de loer.

Het beeld van een piramidespel is verlokkelijk maar

het klopt niet. Een dergelijke constructie is gebouwd op het binnenhalen van 'slachtoffers' door beloftes over onrealistisch hoge rendementen of inkomens. De winsten zijn gebouwd op lucht en de 'prijs' voor het ineenstorten van het kaartenhuis wordt betaald door degenen die als laatste instapten. In 1957 voerde minister Suurhoff namens het kabinet-Drees de AOW in. Het was een bodemvoorziening, geboren uit solidariteit tussen generaties en niet uit beloften over torenhoge 'rendementen'. Wat wel klopt is dat de AOW gefinancierd werd op basis van het omslagstelsel, waarbij de premie werd betaald door werkenden en werd omgezet naar een uitkering aan AOW-gerechtigden. Het is een eenvoudig principe waarmee de regering in 1957 direct een uitkering kon garanderen en omdat premies direct worden doorgesluisd naar uitkeringen is de financieringswijze bovendien bestand tegen inflatie. De eerste twee decennia van de AOW waren jaren van opgang: op ad-hocbasis werd de uitkering jaar op jaar verhoogd. In 1980 werd expliciet een koppeling met het minimumloon vastgelegd, waardoor de AOW'ers automatisch mee konden groeien met het welvaartsniveau. Maar daarna kwam al snel de klad erin en noopten de uit de hand gelopen overheidsfinanciën tot voorzichtigheid ten aanzien van de sociale zekerheid. Aanvankelijk werd een uitweg gezocht in de (gedeeltelijke) fiscalisering van de AOW-kosten. Maar de echte hervorming van de AOW kreeg pas zijn beslag bij het stapsgewijs verhogen van de AOW-leeftijd vanaf 2012 om deze in 2022 automatisch te koppelen aan de levensverwachting. Dit was het tweesnijdende zwaard dat de AOW 'vergrijzingsproof' moest maken. Aanvankelijk was het plan om een een-op-een koppeling te maken, dus een jaar langer leven betekende ook een jaar langer doorwerken. Deze koppeling werd onder druk van kritiek verzacht in het pensioenakkoord van 2019: één jaar langer leven betekent sindsdien acht maanden langer doorwerken. Even dachten we dat met dat pensioenakkoord ook de onrust over de financiering van de AOW beslecht was. Maar de rust bleek van korte duur toen minister Vijlbrief begin 2026 namens het kabinet-Jetten de terugkeer van de een-op-een koppeling van de AOW-leeftijd mocht verdedigen. Onder druk van werknemers, werkgevers en de Tweede Kamer is dit idee voor het moment echter weer in de ijskast geplaatst.

Discussies over de toekomstige financiering van de AOW zullen niet snel van tafel zijn. Hier zijn ook goede demografische verklaringen voor. Om het heel simpel te houden: de jonge bevolkingsstructuur die men bij de start van de AOW in 1957 aantrof komt nooit meer terug. Nederland wordt elk jaar grijzer: de piramidevorm van de bevolking die hoorde bij een hoog geboorte- én sterftecijfer verandert langzaam maar zeker in de vorm van een 'flatgebouw' met een laag geboorte- en sterftecijfer. Met andere woorden, de toekomst is grijs en kent alleen maar vele tinten grijs.

De betaalbaarheid van de AOW hangt voor een belangrijk deel af wat er met de grijze druk gebeurt, ofwel: de verhouding tussen het aantal AOW'ers en de potentiële beroepsbevolking. Die grijze druk is afhankelijk van wat er met de drie onderdelen van de bevolkingsgroei gebeurt: sterfte, geboorte en (netto) migratie. De kernvraag is: hoe zeker zijn die demografische vergezichten over de grijze druk en de navenante gevolgen voor de AOW-financiering? Om hier enig perspectief op te bieden is het goed om de huidige demografische onzekerheden langs te lopen.

Allereerst de levensverwachting. Met de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting op 65-jarige leeftijd is een belangrijke demografische

‘De ophef rond de AOW is begrijpelijk en zal zolang deze onderdeel is van het Nederlandse pensioenstelsel geregeld terugkeren’

risicofactor in het vergrijzingsverhaal min of meer geneutraliseerd. Het voordeel is dat deze regel moeizame politieke discussies en stilstand in beleid voorkomt. Dit laat onverlet dat een onderschatting van de levensverwachting nog steeds van invloed kan zijn op de overheidsfinanciën. Demografen hebben immers geen glazen bol en de voorspelgeschiedenis van officiële instituten, zoals het CBS, laat zien dat onderschatting van de levensverwachting eerder regel dan uitzondering is.

Vervolgens het geboortecijfer. Dat is een fundamentele vergrijzingsfactor, waar menig demografische voorspeller zijn hoofd over breekt. Sinds de daling van het kindertal in de jaren zeventig leek deze demografische component immers een grote mate van stabiliteit te kennen. Meer recent wordt steeds nadrukkelijker gewezen op een verdere daling van het kindertal en de gevolgen hiervan. Daarbij wordt met zorg gekeken naar bijvoorbeeld landen in Zuid-Europa en Zuidoost-Azië waar het kindertal al langer ver beneden het vervangingsniveau ligt. Als de huidige daling van het kindertal in Nederland structureel blijkt te zijn zal dat de vergrijzingsdruk sterker doen stijgen.

Tot slot migratie. Demografen hebben al lang geleden laten zien dat immigratie geen soelaas biedt om de vergrijzing een halt toe te roepen. Immigratie dempt de vergrijzing wel, maar neutraliseren is een brug te ver.

De doembeelden over vergrijzing en AOW die ruim twintig jaar geleden zo algemeen waren, lijken weer terug. Wederom is er een verwachting van een AOW-crisis onder druk van een komende vergrijzing waar ogenschijnlijk weinig aan te sleutelen valt. En ook nu weer komen veel beproefde drogredeneringen of -oplossingen langs. Onlangs nog kwam het voorstel van de jongerenorganisatie van de VVD, de JOVD, om de verzorgingsstaat ‘overzichtelijk en doelgericht’ in te richten, waarbij de AOW geheel wordt afgeschaft en vervangen door individuele pensioenspaarpotjes. Het is geen verrassing. Het is ook een veelgemaakte denkfout dat je met kapitaaldekking alle vergrijzingsproblemen kan omzeilen of neutraliseren – zie eerder werk van de economen Nicholas Barr en Nobelprijswinnaar Peter Diamond.

De ophef rond de AOW is begrijpelijk en zal zolang deze onderdeel is van het Nederlandse pensioenstelsel geregeld terugkeren. Het is een rituele dans in de polder. Voor de jongeren is een vergrijsde toekomst angstaanjagend en zij vermoeden dat er geen AOW meer is als zij oud zijn, terwijl de

ouderen deze processietocht al vele malen hebben gezien en alle bezweringen en oplossingen al kunnen dromen. Drastische kortingen op de uitkeringshoogte liggen waarschijnlijk niet in het verschiet. Kortom, de gedachte dat de maatschappelijke discussie over de financiering van de AOW de komende twintig jaar stil zal vallen is evenmin realistisch.

Hoe die discussie over de betaalbaarheid van de AOW in de politiek precies zal uitpakken, is een andere vraag. Want een belangrijke 'wet' in pensioenland is dat wie aan de AOW komt, met vuur speelt. Menig politicus heeft dat ondervonden: Elco Brinkman, die in 1994 de AOW wilde bevriezen in de aanloop naar de verkiezingen; Wouter Bos, wiens plannen om de AOW te versoberen door het CDA werden bestreden met de slogan 'Met Bos ben je de klos'; en minister Lodewijk Asscher, die een aantal jaren later de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd verdedigde om aan de Europese begrotingseisen te voldoen. In dat opzicht laat minister Vijlbrief onlangs zien dat hij dit Haagse ritueel doorheeft door de een-op-een koppeling van de AOW-leeftijd in de ijskast te zetten en de rust te nemen om na te denken en met alle partijen te praten. In een land waar het populistische deel van de Tweede Kamer nog nooit zo groot is geweest, zal die verdeeldheid om te snijden in de AOW eerder toe- dan afnemen. Maar de invloed van demografie laat zich niet wegdrukken of wegstemmen. De AOW is geen piramidespel dat onvermijdelijk instort, maar een maatschappelijk contract tussen generaties, dat geregeld onderhoud behoeft omdat de maatschappij – de bevolkingssamenstelling, de arbeidsmarkt, en vooral de kiezer zelf – verandert. Juist hierom zal de discussie over de financiering van de AOW telkens terugkeren: niet omdat het stelsel faalt, maar omdat iedere generatie opnieuw moet bepalen hoeveel solidariteit zij bereid is op te brengen voor de generaties die haar voorgingen én die haar zullen volgen.

Over de columnisten

Harry van Dalen is hoogleraar Economie, Tilburg University en senior onderzoeker bij het NIDI

Kène Henkens is hoogleraar Sociologie, UMCG-RUG en UvA en themaleider bij het NIDI

'De AOW is geen piramidespel dat onvermijdelijk instort, maar een maatschappelijk contract tussen generaties, dat geregeld onderhoud behoeft omdat de maatschappij verandert'

Referenties

De Sociale Verzekeringsbank: hoeder van 125 jaar sociale zekerheid

Lengwiler, M. (2015). Cultural meanings of social security in postwar Europe. *Social Science History*, 39(1), 85–106.

Noordam, F. M. (1998). Sociale verzekeringen 1890-1950. In J. van Gerwen, & M. H. D. van Leeuwen (Eds.), *Studies over zekerheidsarrangementen* (pp. 570 - 604). NEHA / Verbond van Verzekeraars.

Van Everdingen, M., & Vonk, G. (Red.). (2006). *De AOW: Veel besproken, nu beschreven*. Sociale Verzekeringsbank.

Rituele dans rond betaalbaarheid van de AOW is onontkoombaar

Barr, N., & Diamond, P. (2009). Reforming pensions: Principles, analytical errors and policy directions. *International Social Security Review*, 62(2), 5–29.

van Dalen, H. P., & Henkens, K. (2004). *Scheuren in het contract tussen generaties: Over langer doorwerken en solidariteit*. Demos: Bulletin over Bevolking en Samenleving, 20(1), 1-4.

Dalen, H. P. van, & Henkens, K. (2023). Onder druk wordt alles vloeibaar – Kan de overheid in tijden van vergrijzing leeftijdsnormen beïnvloeden? In Linders et al. (Red.), *Ouderen als oplossing: Jaarboek Sociale Vraagstukken* (pp. 66–74).

Ewijk, C. van, Dalen, H. P. van, & Muns, S. (2026). *Demografische onzekerheid en pensioen* (Industry Paper No. IP 2026-08). Netspar.

Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei: Rapport van de Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050*.

Schuif de lasten van bevolkingskrimp niet door naar jongere generaties

Van Ewijk, C., Van Dalen, H., & Muns, S. (2026). *Demografische onzekerheid en pensioen*. Netspar Industry Paper 2026-08.

Eenvoudiger sociale zekerheid is hoognodig, maar komt moeilijk van de grond

Sonsbeek, J.-M. van, Tilburg, I. van, & Dicou, D. (2024). *Kiezen voor later: Vier visies voor 2050*. Centraal Planbureau.

De Jonge, A. (2021). Sociaal stelsel sluipenderwijs steeds soberder. *Binnenlands Bestuur*.

Esping-Andersen, G. (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton University Press.

Gradus, R., & Koning, P. (2024). Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit. *ESB, 109*(4834), 248–251.

Interdepartementaal Beleidsonderzoek Vereenvoudiging Sociale Zekerheid. (2023). *Moeilijk makkelijker maken: IBO Vereenvoudiging Sociale Zekerheid*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Onafhankelijke Commissie Toekomst Arbeidsongeschiktheidsstelsel. (2023). *De beoordeling van het arbeidsongeschiktheidsstelsel*. Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Sonsbeek, J.-M. van (2026). De toekomst van de WIA in historisch perspectief. *De Actuaris*.

Unédic. (2024). *Europ'Info 2024: Unemployment Insurance in Europe*.

De paradox van vereenvoudiging

Gestel, N. van (2021). Hoe verder met de Participatiewet? Van kleine naar grote innovaties in beleid voor 'werk en inkomen'. *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken, 37*(3), 277–292.

Gestel, N. van (2024). A persistent ideal of public services networks amid alternative reform strategies: A study over three decades. *Public Management Review, 26*(8), 2380–2401.

Gestel, N. van, & Grotenbreg, S. (2021). Collaborative governance and innovation in public services settings. *Policy & Politics, 49*(2), 249–265.