Ministerie van Financiën

> Retouradres Postbus 20201 2500 EE Den Haag

Voorzitter van de Eerste Kamer der Staten-Generaal
Postbus 20017
2500 EA DEN HAAG

Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
Postbus 20201
2500 EE Den Haag
www.minfin.nl

Ons kenmerk
2026-0000423387

Uw brief (kenmerk)

Bijlagen
(geen)

Datum 6 november 2026
Betreft Reactie op motie van de leden Grinwis en Flach over een raming van de AOW-uitgavengroei en de EMU-schuld in 2060

Geachte voorzitter,

Tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2026 in de Tweede Kamer is een motie van de leden Grinwis en Flach[1] aangenomen. Deze motie verzoekt de regering om een alternatieve raming van de AOW-uitgaven en de EMU-schuld in 2060 te presenteren, uitgaande van de strikt 'wettelijke' koppeling in plaats van de door het Centraal Planbureau (CPB) gehanteerde aanname van welvaartsvaste uitkeringen. Tijdens de daaropvolgende begrotingsbehandeling van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid in de Eerste Kamer is door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid toegezegd deze reactie eveneens met de Eerste Kamer te delen. Met deze brief geef ik, mede namens de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, invulling aan deze motie en toezegging.

Hoewel ik de overwegingen achter de motie begrijp, acht ik het niet wenselijk om vanuit het kabinet een alternatieve raming te presenteren. Vooropgesteld staat dat het kabinet, conform de Wet houdbare overheidsfinanciën (Wet Hof), trendmatig begrotingsbeleid voert op basis van de meerjarige macro-economische prognoses van het CPB. Het CPB maakt een eigenstandig oordeel over methodologische keuzes voor de langetermijnprojecties en licht deze zelfstandig toe via zijn reguliere publicaties. De onafhankelijkheid van het CPB beschouw ik in dezen als een groot goed, dat essentieel is voor de geloofwaardigheid van onze budgettaire ramingen op langere termijn. Verder zijn er praktische bezwaren en methodologische onmogelijkheden die ik hieronder zal toelichten.

Een alternatieve langetermijnraming op basis van uitsluitend de contractloonontwikkeling (brutolonen zonder de incidentele looncomponent, bijvoorbeeld door promoties, extra periodieken, en bonussen) is fundamenteel onzeker. Een dergelijke raming vereist aannames over de ontwikkeling van de incidentele looncomponent, zodat de contractloonontwikkeling kan worden onderscheiden van de totale loonontwikkeling. De ontwikkeling van deze incidentele looncomponent is, zeker op de lange termijn, echter onzeker en laat

[1] Kamerstukken II 2025-2026, 36 915 nr.20 (link).

zich niet betrouwbaar ramen.[2] Dit betekent dat het kabinet geen goed uitgangpunt heeft om een raming op te kunnen bouwen.

Daar komt bij dat een dergelijke raming niet goed vergelijkbaar zou zijn met de ramingen van het CPB. Het kabinet beschikt niet over instrumentarium om tweede-orde-effecten door te rekenen, die wel meegenomen worden in de CPB-analyses. Een afzonderlijke raming van de AOW op basis van uitsluitend de contractloonontwikkeling zou bovendien betekenen dat de AOW anders wordt behandeld dan andere sociale uitkeringen en bijvoorbeeld de belastingen.

Voor langetermijnprojecties sluit het CPB aan bij het huidige beleid.[3] Het planbureau benadrukt dat dit niet hetzelfde is als de huidige wet- en regelgeving. Zo wordt er uitgegaan van constante effectieve belastingtarieven in plaats van de strikt wettelijke indexatie, die ertoe zou leiden dat de belastingdruk in de loop der tijd oploopt. Ook bij de socialezekerheidsuitkeringen wordt aangesloten bij de beleidsintentie: de uitkeringen worden verondersteld welvaartsvast te zijn en mee te groeien met de totale loonontwikkeling.

Dit geldt ook voor de AOW. Een projectie waarin de AOW-uitkering uitsluitend de contractloonontwikkeling zou volgen, zou ertoe leiden dat de AOW op lange termijn achterblijft bij de totale loonontwikkeling. Dit past niet bij de ontwikkeling die het huidige beleid en de historische praktijk laten zien. Om die reden stijgen de uitkeringshoogtes in de analyses van het CPB mee met de totale loonontwikkeling.

Deze methodologische benadering van het CPB wordt ondersteund door historische data. Een recente analyse van medewerkers van het CPB toont dat de bruto AOW-uitkering sinds 1998 uiteindelijk sterker is gestegen dan wanneer deze uitsluitend de contractloonontwikkeling zou hebben gevolgd.[4] Indien de AOW-uitkering vanaf 1998 uitsluitend met de contractlonen was meegegroeid, zou deze in 2026 circa acht procent lager zijn uitgekomen dan de feitelijke AOW-uitkering.

[2] CPB (2020). *De incidentele loongroei onder de loep: samenstellingseffecten en loondynamiek* (link).
[3] CPB (2025). Overheidsschuld op de lange termijn en de effecten van begrotingsregels (link).
[4] Metselaar, L. en Smid, B. (2026). *AOW-uitkering hield gelijke tred met brutolonen*. ESB (link).

Tot slot is de dynamiek rond de wettelijke koppeling breder dan uitsluitend een directe indexering op basis van het contractloon. De wettelijke systematiek is getrapt opgebouwd met een netto-netto-koppeling tussen AOW-uitkering en referentieminimumloon, met het bruto-netto-traject en met de vaststelling van het bruto minimumloon. Daarin zijn ook de rol en bijsturingsbevoegdheid van de regering verankerd. Het totale raamwerk van de wettelijke koppeling bevat daardoor meer ruimte dan enkel de mutatie van de contractlonen.[5] De door het CPB gekozen benadering past binnen dat raamwerk.

Hoogachend,

de minister van Financiën,

E. Heinen

[5] Zie bijvoorbeeld SER (2005). *Van alle leeftijden* (link*).*

Ministerie van Financiën

TER BESLISSING
Aan
de minister
4/11

Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting
Directie Begrotingszaken

Auteur
BZ/BBL

Datum
23 oktober 2026

Notanummer
2026-0000423343

Bijlagen
1. Motie
2. Brief EK
3. Brief TK

nota

Reactie op motie raming AOW-uitgaven

Aanleiding

Tijdens het debat over de Voorjaarsnota 2026 is de motie-Grinwis/Flach aangenomen, waarin wordt verzocht om een alternatieve raming van de AOW-uitgaven en de EMU-schuld in 2060 op basis van de strikt wettelijke koppeling. Tevens heef de minister van SZW de Eerste Kamer toegezegd om deze reactie ook daar te delen. Met bijgaande brieven wordt hieraan invulling gegeven.

Beslispunten

- Gaat u akkoord met bijgevoegd beantwoording mede namens MSZW waarin u aangeeft niet te kunnen voldoen aan het verzoek van de Kamer? Indien akkoord verzoeken we u de brieven te tekenen.
- Graag uw akkoord voor het openbaar maken van de nu voorliggende nota, conform de beleidslijn Actieve openbaarmaking nota's.

Kernpunten

- Het begrotingsbeleid volgt conform de Wet Hof de onafhankelijke macro-economische prognoses en methodologie van het CPB. De onafhankelijkheid van het CPB is essentieel voor de geloofwaardigheid van budgettaire ramingen op langere termijn. Het presenteren van alternatieve ramingen doet hieraan af.
- Een raming op basis van uitsluitend contractloonontwikkeling is fundamenteel onzeker door het ontbreken van betrouwbare langetermijnaannames over de incidentele looncomponent. Zelfs al zou het kabinet een eigen raming willen maken, dan heeft het geen goed uitgangspunt om een raming op te kunnen bouwen.
- Daar komt bij dat een dergelijke raming niet goed vergelijkbaar zou zijn met de ramingen van het CPB. Het kabinet beschikt niet over instrumentarium om tweede-orde-effecten door te rekenen, die wel meegenomen worden in de CPB-analyses.
- Ook is het wettelijke raamwerk breder dan een strikte wettelijke koppeling. De wettelijke koppeling is getrapt opgebouwd (inclusief bijsturingsbevoegdheid van de regering). Dit raamwerk bevat meer ruimte dan enkel de mutatie van de contractlonen, en de CPB-benadering past hierbinnen.

Informatie die niet openbaar gemaakt kan worden

Niet van toepassing.

27/10