



De fiscalisering van de AOW

Een onderzoek naar de economische en juridische knelpunten van de fiscalisering van de AOW-premie

Masterscriptie Fiscale Economie

Auteur: G.B.J. van der Heijden

Studentnummer: 432634

Scriptiebegeleider: C. van Wijk

Tweede beoordelaar: P. Kavelaars

Datum definitieve versie: 5-12-2020

-Samenvatting-

In deze scriptie wordt de fiscalisering van de AOW-premie onderzocht. Deze leidt tot een verbetering van de financiering van de AOW door een hogere inkomstenbelastingopbrengst en gedragseffecten die de productiviteit per werkende vergroten. De knelpunten die hiermee gepaard gaan zijn negatieve inkomenseffecten voor gepensioneerden, een hogere inkomensongelijkheid en een wijziging van de verdeling van de heffingsbevoegdheid bij grensoverschrijdende gevallen. De knelpunten zijn deels op te lossen met aanvullend beleid om de getroffen groep meer tijd te geven zich voor te bereiden op de negatieve inkomenseffecten, flankerende nivellerende maatregelen en het opnemen van voorkomingsmogelijkheden voor dubbele premie- en belastingheffing in de belangrijkste belastingverdragen.

Het geschrevene in deze scriptie is de opvatting van de auteur en niet noodzakelijk die van de begeleider, tweede beoordelaar, Erasmus School of Economics of Erasmus Universiteit Rotterdam.

Voorwoord

Lectori salutem,

Alvorens u de gewaardeerde moeite neemt dit sluitstuk van mijn masterscriptie te lezen neem ik graag even de tijd om een aantal mensen te bedanken die onmisbaar zijn gebleken voor hetgeen hierna volgt.

Allereerst wil ik mijn lieve vriendin bedanken voor het onwankelbare geloof in mijn intellectuele ontwikkeling. De jongens van Paradijslaan 126 wil ik bedanken voor de stimulerende filosofische keukentafelgesprekken en de nodige afleiding van mijn studie. Daarnaast dank ik Barbara, Maaïke en Mirthe voor het plezier en de studiehulp tijdens de master. Het fundament van mijn studietijd is echter thuis in Limburg reeds gelegd. Mijn ouders en broers hebben me altijd alles aangereikt om mezelf te ontwikkelen. De waarden die een goede wetenschapper in mijn ogen absoluut nodig heeft, te weten open staan voor de ideeën van anderen, wie die persoon ook is of waar hij of zij vandaan komt, komen voor mij voort uit een gezin waar die waarden op een voetstuk staan.

Mijn ontwikkeling wat betreft schrijfstijl, leesbaarheid en argumentatiestructuur is grotendeels te danken aan het duidelijke en geduldige commentaar van een gedreven begeleidster. Dank aan mevrouw van Wijk die altijd eerlijk en met een open vizier naar mijn ideeën heeft gekeken. Als laatste dank aan professor Kavelaars voor het nalezen en beantwoorden van mijn vragen, maar misschien nog wel meer voor het faciliteren van een mateloos boeiend studieprogramma, beide in de bachelor en de master Fiscale Economie.

Dan wens ik u nu veel leesplezier met mijn scriptie.

G.B.J. van der Heijden

Rotterdam, 5 december 2020

“Het is mooi dat we steeds ouder worden, maar dat maakt de uitdaging wel groter om de zorg en de ouderdomsvoorziening betaalbaar te houden.”

–

W. Hoekstra

Minister van Financiën, Prinsjesdag 2019.

Inhoud

Voorwoord	1
Lijst van gebruikte afkortingen.....	6
1 Inleiding.....	7
1.1 Aanleiding.....	7
1.2 Probleemstelling.....	10
1.3 Onderzoeksopzet.....	10
1.4 Afbakening.....	12
2 Financiering van de AOW	14
2.1 Inleiding.....	14
2.2 De huidige wetstechniek van de AOW	14
2.2.1 Verzekeringsplicht en vrijwillige verzekering	15
2.2.2 Premieplicht	16
2.2.3 Uitkeringsrecht	17
2.3 De huidige financiering van de AOW: het Ouderdomsfonds	17
2.3.1 De uitgaven van het Ouderdomsfonds	17
2.3.2 De inkomsten van het Ouderdomsfonds	20
2.3.2.1 Premiedeel	20
2.3.2.1.1 Kring der verzekerden	20
2.3.2.1.2 Het premie inkomen.....	20
2.3.2.1.3 Het premiepercentage	21
2.3.2.1.4 Heffingskortingen	22
2.3.2.2 Algemene middelen	23
2.3.2.2.1 BIKK.....	23
2.3.2.2.2 Exploitatietekort.....	24
2.3.2.3 Bestuurlijke boeten	24
2.3.3 Het saldo van uitgaven en inkomsten van het Ouderdomsfonds	25
2.4 De fiscalisering van de AOW.....	28
2.4.1 Primair: Premiepercentage naar 0% brengen	29
2.4.2 Secundair: Vervangen van verzekeringstermen door voorzieningstermen.....	31
2.4.3 Aanvullend: Vereenvoudiging van de uitgaven en inkomsten van het Ouderdomsfonds... ..	33
2.4.3.1 BIKK.....	35
2.4.3.2 IO-AOW.....	35
2.4.3.3 Bijdrage zorgverzekeringsfonds	36
2.5 De economische effecten van de fiscalisering van de AOW	37
2.5.1 De determinanten van de houdbaarheid van de financiering van de AOW	37

2.5.2 De determinanten van de houdbaarheid van de financiering van de AOW na fiscalisering	39
2.5.2.1 Indexering van de AOW uitkeringen	40
2.5.2.2 Vergrijzing	41
2.5.2.3 Productiviteit per werkende	42
2.5.2.4 Participatiegraad	44
2.5.2.5 Bevolkingsgroei	44
2.5.2.6 Samenvatting economische determinanten	44
2.6 Knelpunten van fiscalisering	45
2.6.1 Inkomenseffecten voor gepensioneerden	46
2.6.2 Vergroting inkomensongelijkheid	49
2.7 Conclusie	50
3 De rechtsgrondslagen van de AOW	53
3.1 Inleiding	53
3.2 De ouderdomsvoorziening vóór de totstandkoming van de AOW	54
3.3 Oorspronkelijke vormgeving van de AOW en haar rechtsgrondslagen	56
3.3.1 Solidariteit	57
3.3.2 Overname van de verzekeringstaak van de private markt	60
3.4 Ontwikkeling van de AOW en haar rechtsgrondslag	62
3.4.1 Sociaal minimum	62
3.4.2 Wet premieheffing volksverzekeringen	63
3.4.3 AOW-spaarfonds	66
3.4.4 De houdbaarheidsbijdrage	69
3.4.5 Verhoging AOW-gerechtigde leeftijd	70
3.5 De huidige rechtsgrondslag van de AOW	71
3.5.1 Solidariteit	72
3.5.2 Verzekeringskenmerken	73
3.6 De rechtsgrondslagen van de AOW na fiscalisering	75
3.7 Conclusie	76
4 De invloed van de fiscalisering van de AOW op grensoverschrijdende situaties	79
4.1 Inleiding	79
4.2 Huidige grensoverschrijdende toepassing van de AOW	79
4.2.1 Grensoverschrijdende toepassing van loonbelastingplicht in de AOW	81
4.2.2 Grensoverschrijdende toepassing van het Besluit uitbereiding en beperking kring verzekerden 1999	82
4.2.3 De Coördinatieverordening	82
4.3 Grensoverschrijdende AOW na fiscalisering	88

4.3.1 Behandeling loon- en inkomstenbelasting onder Coördinatieverordening of belastingverdrag.....	88
4.3.2 Grensoverschrijdende heffing Loonbelasting	92
4.3.3 Grensoverschrijdende heffing Inkomstenbelasting over inkomen uit werk en woning	93
4.4 Knelpunten in de grensoverschrijdende toepassing van de gefiscaliseerde AOW en hun oplossingsrichtingen.....	97
4.4.1 Knelpunten in grensoverschrijdende toepassing van de gefiscaliseerde AOW	98
4.4.2 Oplossingsrichting: verdragswijziging	101
4.5 Conclusie	102
5 Conclusie	105
5.1 Beantwoording hoofdvraag.....	105
5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	108
Appendix: Gegevensbijlage voor figuren	111
Bibliografie	115
Geraadpleegde en aangehaalde literatuur	115
Boeken en bijdragen in boeken.....	115
Artikelen	116
Kamerstukken.....	121
Online bronnen.....	Fout! Bladwijzer niet gedefinieerd.
Regelgeving	124
Europees.....	124
Nationaal	124
Rechtspraak.....	124
Hof van Justitie voor de Europese Unie	124
Hoge Raad der Nederlanden	125
Centrale Raad van Beroep.....	125

Lijst van gebruikte afkortingen

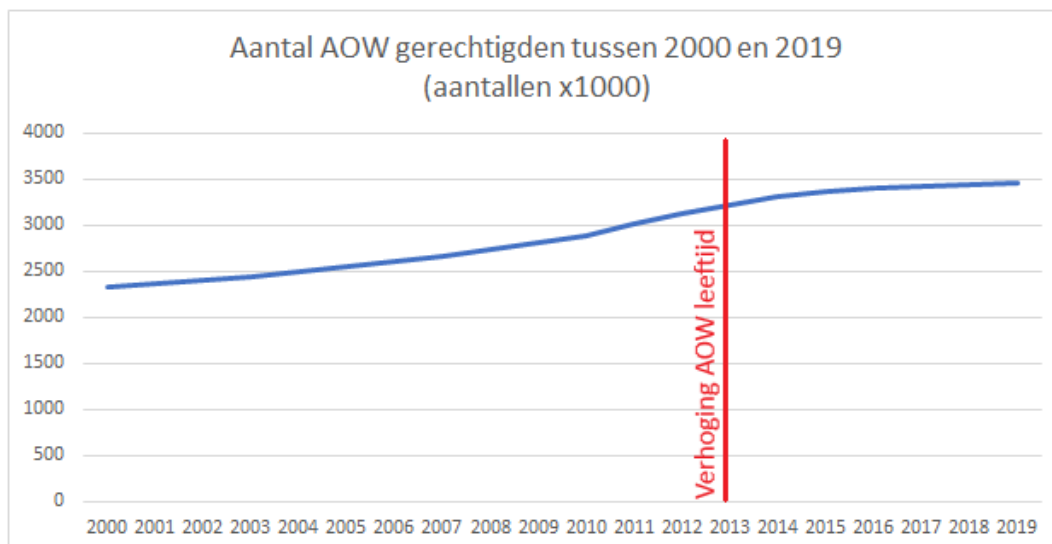
AIO	Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen
Anw	Algemene nabestaanden wet
AOW	Algemene Ouderdomswet
Art.	Artikel
Bbp	Bruto binnenlands product
BIKK	Bijdrage in de kosten van de heffingskortingen
BNB	Beslissingen in belastingzaken, Nederlandse Belastingrechtspraak
BUB 1999	Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CRDS	Contribution au remboursement de la dette sociale
CRvB	Centrale Raad van Beroep
CSG	Contribution Sociale Généralisée
EC	Europese Commissie
EER	Europese Economische Ruimte
EU	Europese Unie
EP	Europees Parlement
HR	Hoge Raad der Nederlanden
HvJ EG	Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen
HvJ EU	Hof van Justitie van de Europese Unie
IO-AOW	Inkomensondersteuning AOW
IW 1913	Invalideitwet 1913
MKOB	Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen en de Regeling koopkrachttegemoetkoming niet-KOB-gerechtigden met een AOW-pensioen met noot van
M. nt.	
NJ	Nederlandse Jurisprudentie
NTB	Nederlands Tijdschrift voor Bestuursrecht
NTFR(-A of B)	Nederlands Tijdschrift Fiscaal Recht (-Artikelen of Beschouwingen)
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
OESO-MV	Modelverdrag van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
RSV	Rechtspraak Sociale Verzekeringen
SER	Sociaal Economische Raad
SVB	Sociale Verzekeringsbank
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
TRA	Tijdschrift Recht en Arbeid
TSEG	Tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis
V-N	Vakstudie Nieuws
VEU	Verdrag betreffende de Europese Unie
Vo.	Verordening
VWEU	Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie
Wet IB 2001	Wet Inkomstenbelasting 2001
Wet LB 1964	Wet op de loonbelasting 1964
WFR	Weekblad fiscaal recht
Wfsv	Wet financiering sociale verzekeringen
Wlz	Wet langdurige zorg
WW	Werkloosheidswet

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Reeds op Prinsjesdag 2019 sneed de minister van Financiën het vraagstuk van houdbare overheidsfinanciën aan. Tegen het decor van pensioen- en klimaatakkoorden en Coronacrisis dient dit vraagstuk zich nog prangender aan. De overheidsschuld zal door de Covid-19 maatregelen waarschijnlijk een ongekende groei ondergaan. De toenemende vergrijzing en de relatief stagnerende groei van de beroepsbevolking zetten de financiering van onze overheidsvoorzieningen daarnaast steeds verder onder druk. De uitgaven aan de Algemene Ouderdomswet (hierna: AOW) en de zorg zijn hiervan de voornaamste drijvers, omdat deze met de vergrijzing meegroeien. De afgelopen jaren zijn er pogingen gedaan om deze groei te remmen, onder anderen door het verhogen van de AOW-leeftijd. Na deze verhoging kwam het CPB echter met een alarmerendere boodschap: zonder aanvullend beleid kunnen de toekomstige generaties niet van dezelfde voorzieningen profiteren als de mensen nu.¹

Een belangrijke oplossingsrichting is reeds ingeslagen met het verhogen van de AOW-leeftijd. Deze wordt sinds 2013 verhoogd en zal vanaf 2022 oplopen met de groei van de levensverwachting.² De groei in het aantal AOW-gerechtigden stagneert door deze maatregel, zoals weergegeven in figuur 1.³



Figuur 1: Effect van leeftijdsverhoging AOW in 2013 op de groei van het aantal AOW-gerechtigden

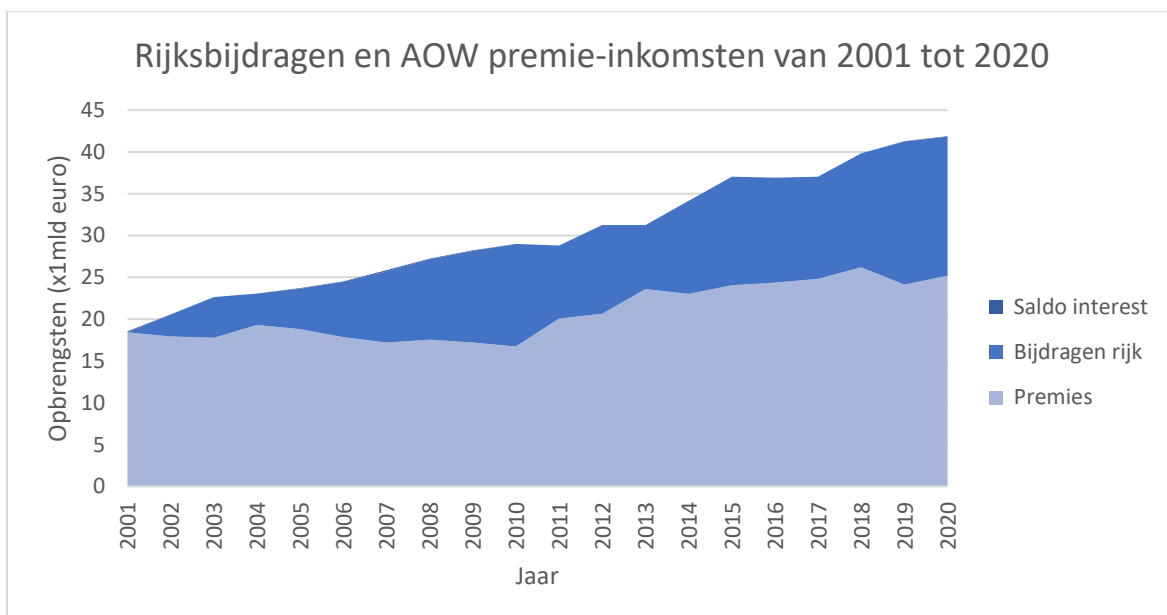
¹ CPB 2019, p, 5-6.

² Artikel 7a, lid 2, Algemene Ouderdomswet.

³ Statline CBS 2020; data figuur 1 in appendix.

Het aantal uitkeringsgerechtigden groeit echter nog steeds harder dan de beroepsbevolking die de uitkeringen financiert. Tussen 2010 en 2019 groeide het aantal AOW-gerechtigden met 19,8%, terwijl de beroepsbevolking met 6,4% groeide.⁴ Deze scheefgroei zorgt dat een steeds groter deel van hetgeen de bevolking in een jaar verdient, het bruto binnenlands product (bbp), uitgegeven wordt aan de AOW-uitkeringen. Volgens de Sociale Verzekeringsbank zullen de uitkeringen als percentage van het bbp pieken in 2040 rond de 6,5%.⁵

In vergelijking met deze almaar stijgende kosten groeien de AOW-premiebijdragen niet genoeg mee om de uitkeringen volledig te dekken. Daardoor ontstaat er een gat tussen het bedrag aan uitkeringen en het bedrag aan premies. Om dit gat te vullen springt de overheid sinds 2000 structureel bij, zoals weergegeven in figuur 2.⁶



Figuur 2: Rijksbijdragen en premie-inkomsten AOW van 2001 tot 2020

Deze overheidsbijdrage, afkomstig uit de algemene middelen, bedroeg in 2019 meer dan een derde van het totale bedrag aan AOW-uitkeringen.⁷ Hiermee ontstaat er een geleidelijke verschuiving in de aard van de AOW van een sociale verzekering naar een voorziening. Sociale verzekeringen worden door de overheid aangeboden om bepaalde risico's te dekken en worden uit verzekeringspremies bekostigd. De voorzieningen worden direct door de overheid uitbetaald en worden uit de algemene middelen bekostigd.

⁴ Statline CBS 2020.

⁵ SVB 2015, p. 4; data figuur 1 in appendix.

⁶ SVB 2015, p. 4; data figuur 2 in appendix.

⁷ CBS, *Hogere AOW-leeftijd remt uitgaven aan AOW-uitkeringen*, 12 september 2018, CBS.nl.

De verschuiving van verzekering naar voorziening wordt de fiscalisering van de AOW genoemd. Dit gebeurt nu geleidelijk, maar kan ook versneld gebeuren. De versnelde fiscalisering van de AOW is een mogelijke oplossingsrichting om bij te dragen aan de houdbaarheid van de financiering van de AOW.⁸ Dat komt hoofdzakelijk doordat vóór de fiscalisering de gepensioneerden niet meebetalen aan de financiering van de AOW, aangezien ze geen AOW-premie betalen, waar ze dat na de fiscalisering wel doen in de vorm van inkomstenbelasting over aanvullende pensioenen.⁹

De uitdijende overheidsbijdrage aan de AOW is niet de eerste wijziging in de manier waarop we in Nederland de AOW financieren. Hoe we de AOW het beste kunnen financieren en wie hieraan dient bij te dragen heet het AOW-vraagstuk. Er zijn sinds de inwerkingtreding van de AOW een aantal belangrijke wijzigingen in de AOW-gerechtigdheid en de AOW-premieplicht geweest. Daarmee zijn de rechtsgrondslagen van de AOW ook verschoven. De originele keuze om de ouderdomsverzekering in te stellen is vertroebeld en de rechtsgrondslagen van de huidige AOW lijken enigszins op de achtergrond van de discussie omtrent het AOW-vraagstuk geraakt. Waarom we onze ouderen financieel ondersteunen en uit welke bron de financiering moet komen is in het bijzonder bij de fiscalisering relevant. De fiscalisering lijkt immers een einde te maken aan de AOW als verzekering zoals die nu bestaat.

De AOW is als sociale verzekering gebaseerd in een Europees systeem van verdeling van sociale verzekeringsplicht bij grensoverschrijdende situaties. Dit systeem is vastgelegd in de Coördinatieverordening voor sociale verzekeringen. Wanneer de AOW door fiscalisering een voorziening wordt, is het de vraag of de heffing ter financiering van de AOW-uitkeringen nog onder de verordening blijft vallen. De heffing van de inkomstenbelasting, die de AOW-premie vervangt, wordt namelijk verdeeld via de belastingverdragen. De meningen over de reikwijdte van de Verordening zijn verdeeld, maar dat fiscalisering in grensoverschrijdende gevallen voor juridische conflicten kan zorgen lijkt vast te staan.¹⁰

⁸ Ministerie van Financiën 2020, p. 7.

⁹ SER 2005, p. 65.

¹⁰ Zie bv. brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april 2020, nr. 2020-0000052244, p. 22.

1.2 Probleemstelling

De versnelde fiscalisering van de AOW houdt mogelijk een verbetering van de houdbaarheid van de financiering van de AOW in. Hoe dit tot stand komt en wat daarbij de implicaties zijn voor de belastingdruk van gepensioneerden, de rechtsgrondslagen van de AOW en de grensoverschrijdende werking van de AOW zijn de kernpunten van deze scriptie. Mogelijke knelpunten in deze aspecten en hun oplossingsrichtingen worden uitvoerig behandeld. Deze aspecten zijn geformuleerd in de hoofdvraag van deze scriptie:

Op welke wijze leidt de fiscalisering van de AOW tot een verbetering van de houdbaarheid van haar financiering en wat zijn hierbij de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen?

1.3 Onderzoeksopzet

De reden om de AOW te fiscaliseren is zoals aangegeven een verbetering in de houdbaarheid van de financiering van de AOW. Hoe dit plaatsvindt vormt het onderzoeksonderwerp van het tweede hoofdstuk van deze scriptie. Eerst wordt het huidige stelsel van de AOW beschouwd en daarna wordt uitgebreid ingegaan op de fiscalisering van de AOW. In dit hoofdstuk komen ook de economische knelpunten naar voren van de fiscalisering van de AOW, te weten nadelige inkomensgevolgen voor aanvullend pensioengenieters en een verhoging van de inkomensongelijkheid.¹¹ Voor deze knelpunten zullen in dit hoofdstuk oplossingsrichtingen worden overwogen. De volgende deelvraag zal in dit hoofdstuk centraal staan:

Wat is de economische uitwerking van de fiscalisering van de AOW en wat zijn hierbij de knelpunten en hun mogelijke oplossingsrichtingen?

In het derde hoofdstuk wordt ingegaan op de rechtsgrondslagen van de AOW. De AOW kwam in 1956 tot stand, waarbij de keuze tussen het instellen van een voorziening of verzekering uitgebreid is besproken.¹² In de parlementaire behandeling zijn dan ook de rechtsgrondslagen voor de AOW uitvoerig gedocumenteerd. Daarna is de financiering van de AOW vaak

¹¹ Andersom beredeneerd uit: SER 1954, p. 83. Hierin worden de economische gevolgen van het toebedelen van AOW aan bejaarden uitgelicht. Andersom heeft het een effect als deze groep zwaarder belast wordt.

¹² Kapelhof, TSEG 2004/2 p. 90.

onderwerp van debat geweest. Vanaf 2000 wordt de AOW bijvoorbeeld deels uit de algemene middelen bekostigd en in 2011 heeft het kabinet een houdbaarheidsbijdrage ingevoerd die de financiering van de AOW door ouderen zelf moest gaan bewerkstelligen.¹³ Bij de bespreking van deze ontwikkelingen wordt geanalyseerd in hoeverre deze invloed hebben op de rechtsgrondslagen van de AOW om tot de huidige rechtsgrondslagen te komen. De fiscalisering van de AOW wijzigt in het eerste opzicht de rechtsgrondslagen omdat de AOW van een verzekering naar een voorziening gaat. In hoeverre dit problematisch is hangt af van de rechtsgrondslagen van de huidige AOW. Een knelpunt kan opkomen wanneer de rechtsgrondslagen van de AOW in grote mate worden gewijzigd door haar fiscalisering. Dit kan bijvoorbeeld voorkomen wanneer de juridische functie van de AOW, die uit haar rechtsgrondslag blijkt, binnen het sociale stelsel verloren zou gaan door de fiscalisering. Een grondige analyse van deze problematiek zal worden gegeven aan de hand van de volgende deelvraag:

Is het mogelijk om de AOW te fiscaliseren met behoud van de huidige rechtsgrondslagen?

Na onderzoek van de mogelijke wijziging in de rechtsgrondslagen komt de grensoverschrijdende toewijzing van bijdrageplicht aan de orde. De huidige toewijzing van de verzekeringsplicht voor de AOW is in een aantal internationale sociale zekerheidsverdragen geregeld. Het belangrijkste multilaterale verdrag over sociale zekerheid binnen de Europese Unie vormen de Coördinatieverordeningen.¹⁴ Deze verordeningen zijn geldig voor de lidstaten en kwalificerende inwoners van de EU, EER en Zwitserland. Ze wijzen op subjectniveau een exclusieve verzekeringsstaat aan en in dit hoofdstuk zal worden stilgestaan bij de samenhang tussen de Verordening en de nationale wetgeving. Na het verder uiteenzetten van de huidige situatie wordt de positie van de gefiscaliseerde AOW in grensoverschrijdende gevallen geanalyseerd. Omdat het waarschijnlijk is dat wanneer de premie door een belasting wordt vervangen de verdeling van de heffing niet meer via de Coördinatieverordening verloopt, ontstaat er een risico op dubbele en non-heffing. Als laatste beschouw ik mogelijke oplossingsrichtingen voor deze dubbele en non-heffing. Na deze analyse kan de volgende deelvraag worden beantwoord:

¹³ Kamerstukken II 2008-2009, 31702, nr. 3

¹⁴ Verordening (EG) nr. 883/2004 en Verordening (EG) nr. 978/2009 (*uitvoeringsverordening*).

Is het mogelijk de AOW te fiscaliseren met behoud van de huidige verdeling van grensoverschrijdende bijdrageplicht van de AOW onder de Coördinatieverordening betreffende sociale zekerheid?

Het vijfde hoofdstuk biedt een algemene conclusie met de beantwoording van de hoofdvraag en aanbevelingen voor vervolgonderzoek.

1.4 Afbakening

De AOW is niet de enige volksverzekering. De Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg zorgen voor respectievelijk een uitkering voor nabestaanden en voor het dekken van de kosten van langdurige zorg. Het is mogelijk om deze wetten ook te fiscaliseren en uit algemene middelen te bekostigen. Doordat echter de premies voor deze verzekeringen ook door AOW-gerechtigden worden betaald, waar dit bij de AOW evident niet het geval is, heeft de fiscalisering van deze wetten niet het beoogde positief effect op de houdbaarheid van de financiering van deze regelingen.¹⁵ Hoewel het om bijvoorbeeld uniformiteits- en eenvoudsredenen wenselijk kan zijn om de Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg te fiscaliseren, heeft de fiscalisering van deze wetten geen invloed op de hoofdvraag van deze scriptie.

De AOW vormt de eerste pijler van de ouderdomsvoorziening in Nederland. Naast de eerste pijler van onze ouderdomsvoorziening kennen we nog twee pijlers, respectievelijk de werkgeverspensioenen en individuele pensioenopbouw. In de praktijk spreekt men tevens van een vierde en vijfde pijler voor inkomensvoorziening bij ouderdom, namelijk het kapitaal dat de pensionado heeft opgebouwd naast de voorzieningen uit de eerste drie pijlers alsmede het doorwerken na de pensioenleeftijd. Het beleid hieromtrent raakt de fiscaliteit en de overheidsuitgaven en zijn van essentieel belang om de oudere bevolking te voorzien van een gedegen inkomen. Deze overige pijlers zullen echter buiten de reikwijdte van deze scriptie blijven omwille van beknoptheid.

¹⁵ Art. 13 Algemene nabestaandenwet; art. 2.1.1 Wet langdurige zorg.

Nederland kent 35 bilaterale verdragen omtrent de sociale zekerheid met derde landen.¹⁶ Mijn keuze om alleen de Coördinatieverordening te behandelen, komt voort uit haar toepassing voor de meerderheid van de AOW-gerechtigden. Zo'n 2/3^e van de AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen, doen dat in een land dat onder de Coördinatieverordening valt.¹⁷ Mijn verwachting is dat dit de aankomende jaren niet in betekenisvolle mate verandert en dat de Coördinatieverordening op het gebied van sociale zekerheid verreweg het belangrijkste verdrag blijft.

In het voorjaar van 2020 brak de Coronacrisis uit in Nederland. Voor ouderen is Covid-19 dodelijker dan voor de jongere generaties. Dit heeft mogelijk een significant effect op de hoeveelheid AOW-gerechtigden. In april 2020 was er in de hardst getroffen provincies Noord-Brabant en Limburg zelfs een vermindering van het totale aantal AOW-gerechtigden. Dit was echter van korte duur en in de zomermaanden groeide het aantal AOW-gerechtigden weer.¹⁸ De uitgaven aan de AOW zullen dus niet structureel minder worden. Wel kan het bbp een zware klap te verduren krijgen. Dit jaar wordt er een krimp van 5% verwacht.¹⁹ Als het bbp op langere termijn stagneert, dan is het goed mogelijk dat de kosten voor de ouderdomsvoorziening als percentage van het bbp zoals in deze scriptie gebezigd hoger gaan uitvallen. Door de grote onzekerheid van dit scenario op moment van schrijven blijft dit echter buiten de scope van deze scriptie.

¹⁶ SVB, Algemeen: verdragslanden, oktober 2019, SVB.nl.

¹⁷ Ministerie SZW 2019, p. 29.

¹⁸ CBS 2020.

¹⁹ Kamerstukken II 2019-2020, 35 570, nr. 2, bijlage 'Macro economische verkenning 2021', p. 2.

2 Financiering van de AOW

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk staat het belangrijkste beoogde effect van de fiscalisering van de AOW centraal: de verbetering van de houdbaarheid van de financiering van de AOW.²⁰ De manier waarop deze verbetering wordt bereikt en de neveneffecten van dit beleid worden onderzocht aan de hand van de volgende onderzoeksvraag:

Wat is de economische uitwerking van de fiscalisering van de AOW en wat zijn hierbij de knelpunten en hun mogelijke oplossingsrichtingen?

Om de economische uitwerking van de fiscalisering van de AOW te kunnen duiden wordt er een vergelijking gemaakt tussen de financiering van de huidige AOW en de financiering na fiscalisering. Deze financieringsstromen zijn gebaseerd in het juridische kader van wetteksten. Allereerst wordt daarom de huidige wetstechniek beschouwd in paragraaf 2.2, waarna de financiering van de AOW via het Ouderdomsfonds wordt besproken in paragraaf 2.3. Daarna volgt de wetstechnische analyse van de fiscalisering van de AOW in paragraaf 2.4. In paragraaf 2.5 wordt het effect op de economie geanalyseerd vanuit een model dat gebruik maakt van een aantal indicatoren die de AOW-financiering beïnvloeden zoals indexering van de uitkeringen en groei van productiviteit per werknemer. Als laatste volgt in paragraaf 2.6 een analyse van twee belangrijke knelpunten van de fiscalisering van de AOW: de effecten van de vergrote druk op aanvullende pensioenen en de verhoging van de Gini-coëfficiënt. Paragraaf 2.7 biedt de conclusie van dit hoofdstuk.

2.2 De huidige wetstechniek van de AOW

De AOW is een verzekering. Dat houdt in dat wanneer men aan de AOW-verzekering deelneemt, men daar een premie voor betaalt. Met die premie wordt het risico van de gehele groep verzekerden gedekt, zodat zij een uitkering kunnen genieten wanneer zich een bepaalde gebeurtenis voordoet. In het geval van de AOW is die gebeurtenis inkomensderving door ouderdom. Bij het bereiken van de AOW-leeftijd is men niet meer verzekerd en stopt de premiebetaling. Vanaf dat moment gaat de uitkeringsfase in. De drie belangrijkste elementen van de AOW om uit te lichten qua wetstechniek zijn de verzekeringsplicht, de premieplicht en

²⁰ CPB 2012, p. 5.

het uitkeringsrecht. Vooral de eerste twee termen zullen bij fiscalisering in paragraaf 2.4 aanzienlijk worden gewijzigd.

2.2.1 Verzekeringsplicht en vrijwillige verzekering

De kring der verzekerden voor de AOW bestaat uit verplicht verzekerden en vrijwillig verzekerden. Verzekeren voor de AOW kan alleen wanneer de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet is bereikt.²¹ Deze loopt tot 2024 op tot 67 jaar en stijgt dan voor 2/3 mee met de stijging van de levensverwachting.²² Deze afspraak om de pensioenleeftijd te verhogen en op welk tempo is echter regelmatig aan wijzigingen onderworpen geweest.²³ Na het pensioenakkoord van 2020, waarbij is overlegd met een groot aantal sociale partners, lijkt het traject echter vast te staan.²⁴ Op de specifieke wetsbepaling wordt ingegaan in paragraaf 3.4.5, waar de wijzigingen in de AOW chronologisch worden beschouwd.

De hoofdregel is dat men verplicht verzekerd is voor de AOW vanaf de aanvangsleeftijd, tot aan de AOW-leeftijd. Tevens moet men ingezetene zijn.²⁵ De aanvangsleeftijd wordt berekend door 50 jaar van de AOW-leeftijd af te trekken, zodat de verzekerings- en bijdrageperiode minimaal 50 deelnemingsjaren duurt.²⁶ Ingezetene is eenieder die in Nederland woont.²⁷ De woonplaats wordt in principe naar feitelijke omstandigheden bepaald, maar er zijn uitzonderingen. Opvarenden op een schip met een Nederlandse thuishaven worden bijvoorbeeld geacht in Nederland te wonen. Daarnaast wordt eenieder die verhuist en binnen een jaar in Nederland terugkeert voor dat jaar geacht in Nederland te hebben gewoond.²⁸ Secundair is eenieder die is onderworpen aan de loonbelasting ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichtte arbeid, verplicht verzekerd.²⁹ Voor vreemdelingen zijn specifieke bepalingen opgenomen, die bepalen dat een vreemdeling

²¹ Art. 6 lid 1 en art. 35 lid 1 Algemene Ouderdomswet.

²² Art. 7a Algemene Ouderdomswet.

²³ Bv. Kamerstukken II 2011-2012, 33 290, nr. 2 (*Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd*); Kamerstukken II 2014-2015, 34 083, nr. 2 (*Wet versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd*); en Kamerstukken II 2019-2020, 35 520, nr. 2 (*Wet verandering koppeling AOW-leeftijd*).

²⁴ Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2020, nr. 2020-0000086400.

²⁵ Art. 6 lid 1 sub a Algemene Ouderdomswet.

²⁶ Art. 7a Algemene Ouderdomswet.

²⁷ Art. 2 Algemene Ouderdomswet.

²⁸ Art. 3 Algemene Ouderdomswet.

²⁹ Art. 6 lid 1 sub b Algemene Ouderdomswet.

alleen bij rechtmatig verrichte arbeid voor de AOW verzekerd is.³⁰ Daarnaast kent de AOW de mogelijkheid om de groep verzekerden uit te bereiden krachtens algemene maatregel van bestuur.³¹ Dit is vormgegeven in het Besluit uitbreiding en beperking kring verzekerden volksverzekeringen 1999, waarin hoofdzakelijk grensoverschrijdende situaties worden geregeld.³² De internationale aspecten voor verzekeringsplicht ex artikel 6a AOW en een uitgebreidere analyse van de uitbreiding en beperking van de kring van verzekerden worden in hoofdstuk 4 van deze scriptie besproken.³³

Wanneer men niet meer verplicht verzekerd is voor de AOW, maar toch wenst deelnemingsjaren te blijven opbouwen, dan kan men zich vrijwillig voor de AOW verzekeren. Dit kan wanneer de verzekerde op de dag van ingang van de vrijwillige verzekering minstens een jaar verplicht verzekerd is geweest. De vrijwillige verzekering is dan mogelijk voor een duur van maximaal 10 jaar en is tevens mogelijk wanneer de verzekerde naar het buitenland is geëmigreerd.³⁴ Daarnaast is het mogelijk dat als men op latere leeftijd in Nederland komt wonen, zij de periode van aanvangsleeftijd tot het verhuizen naar Nederland “bij kunnen kopen”, zolang men gedurende die periode niet verzekerd is geweest voor een buitenlandse verplichte ouderdomsverzekering. Voorwaarde is dat men reeds 5 jaar verplicht verzekerd is geweest in Nederland, dus al een tijdje in Nederland woont of verzekerd is. Dit heet de AOW-inkoopregeling en is een soort vrijwillige verzekering met terugwerkende kracht.³⁵

2.2.2 Premieplicht

Waar de verzekeringsplicht in de materiele AOW wetgeving is vastgelegd, is de premieplicht voor alle sociale verzekeringen gebundeld in de Wet financiering sociale verzekeringen. Is men verzekerd voor een sociale verzekering, dan is men in de regel premieplichtig.³⁶ In paragraaf 2.3.2.1, waar de financiering van de AOW besproken wordt, wordt verder ingegaan op de bepaling van de hoogte van de premie en de grondslag van de premie.

³⁰ Art. 6 lid 2 en 4 Algemene Ouderdomswet.

³¹ Art. 6 lid 3 Algemene Ouderdomswet.

³² Ook wel KB 746.

³³ Inclusief het besluit uitbreiding en beperking kring der verzekerden volksverzekeringen 1999.

³⁴ Art. 35 Algemene Ouderdomswet.

³⁵ Art. 38 Algemene Ouderdomswet.

³⁶ Art. 6 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen.

2.2.3 Uitkeringsrecht

Het uitkeringsrecht voor de AOW wordt niet door de fiscalisering van de AOW beïnvloed. Derhalve zal deze slechts op hoofdlijnen behandeld worden. In de regel is men gerechtigd tot een uitkering wanneer men minimaal een kalenderjaar verzekerd is geweest voor de AOW en de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt.³⁷ Over deze uitkering wordt een korting van 2% per jaar dat de verzekerde in de periode van 50 jaar vóór de AOW-leeftijd niet verzekerd is geweest toegepast.³⁸ Een verzekerde periode van 50 jaar waarborgt dus een 100% uitkering. Deze koppeling tussen bijdrage in de vorm van premieplicht en het recht op een uitkering wordt het prestatie element genoemd en is een belangrijk element dat bij de bespreking van de rechtsgrondslag van de AOW in hoofdstuk 3 terugkomt.

2.3 De huidige financiering van de AOW: het Ouderdomsfonds

De financiën van de AOW worden door de Sociale Verzekeringsbank (hierna: SVB) beheerd in het Ouderdomsfonds.³⁹ Naast de AOW-uitkeringen worden de inkomensondersteuning AOW (hierna: IO-AOW) en een bijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds betaald uit het Ouderdomsfonds.⁴⁰ In deze paragraaf wordt eerst uiteengezet hoe respectievelijk de uitgaven- en inkomstenzijde van dat fonds wetstechnisch tot stand komen. Aan de hand van deze juridische ingangen volgt een analyse van de financiële houdbaarheid van de AOW en de invloed van verschillende groeifactoren op die houdbaarheid.

2.3.1 De uitgaven van het Ouderdomsfonds

Uit het Ouderdomsfonds worden de AOW, de IO-AOW, de bijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds voor ouderen en de uitvoeringslasten van de AOW en de IO-AOW gefinancierd.⁴¹ De werking van deze regelingen zal in deze paragraaf behandeld worden.

De kosten voor de AOW-uitkeringen zijn afhankelijk van twee factoren: de hoeveelheid uitkeringsgerechtigden en de hoogte van de uitkeringen. De groei in de hoeveelheid uitkeringsgerechtigden is aan banden gelegd door sinds 2013 de AOW gerechtigde leeftijd te

³⁷ Art. 7 Algemene Ouderdomswet.

³⁸ Art. 13 Algemene Ouderdomswet.

³⁹ Art. 82 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁴⁰ Art. 83 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁴¹ Art. 83 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen.

verhogen.⁴² De hoogte van de netto-uitkering is wettelijk vastgelegd en stijgt mee met de hoogte van het nettominimumloon.⁴³

De IO-AOW is ingesteld om de tegemoetkoming op grond van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen en de Regeling koopkrachttegemoetkoming niet-KOB-gerechtigden met een AOW-pensioen (hierna: MKOB) te vervangen en komt alle AOW-gerechtigden toe. De MKOB was een vaste uitkering die onafhankelijk van het aantal jaren dat de AOW-uitkering was opgebouwd hetzelfde bleef. Voorbeeld: een uitkeringsgerechtigde met in 2014 een volledig opgebouwde bruto-uitkering van €1.144,- AOW per maand ontving daarnaast €25,12 MKOB, dit is 2,2% van de uitkering. Een uitkeringsgerechtigde met maar 5 jaar uitkeringsopbouw ontving maandelijks €114,- aan AOW, met ook €25,12 MKOB. In dit laatste geval bedraagt de MKOB 22% van de totale bruto uitkering. Dit verschil komt bij de huidige IO-AOW niet meer voor, aangezien de hoogte van deze uitkering wel van het aantal jaren AOW-opbouw afhankelijk is.⁴⁴ Bij een volledige AOW-opbouw bedraagt de IO-AOW in 2020 € 25,63 bruto per kalendermaand.⁴⁵

In praktijk wordt de IO-AOW direct meegerekend met de AOW.⁴⁶ Dit komt doordat de IO-AOW in vrijwel alle opzichten overeenkomt met de AOW. De voorwaarden zijn nagenoeg identiek, evenals de toepassing in grensoverschrijdende gevallen.⁴⁷ Er zijn enkele kleine verschillen met de AOW: de hoogte van de IO-AOW wordt bijvoorbeeld geïndexeerd naar prijsindexcijfers, in tegenstelling tot de AOW, die met het minimumloon meestijgt.⁴⁸ Daarmee is de AOW welvaartsvast en de IO-AOW waardevast. Daarnaast telt de IO-AOW niet mee in middelentoetsen in de bijstandsregelingen, waar de AOW dat wel doet.⁴⁹ Hierdoor vormt ze een voordeel voor de armste groep AOW-gerechtigden die dit deel van hun AOW uitkering niet in middelentoetsen voor bijstandsuitkeringen zoals bijvoorbeeld de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) of andere inkomensafhankelijke toeslagen hoeven mee

⁴² Zie ook Kamerstukken II 2018-2019, 35 223, nr. 2 (*Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd*).

⁴³ Art. 9 lid 5 Algemene Ouderdomswet.

⁴⁴ Kamerstukken II 2013-2014, 34 015, nr. 3, p. 2-4.

⁴⁵ Art. 2 lid 1 Besluit inkomensondersteuning AOW'ers.

⁴⁶ Zie ook SVB 2019.

⁴⁷ Kamerstukken II 2013-2014, 34 015, nr. 3, p. 4.

⁴⁸ Art. 102.2 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001, jo. Art. 2 lid 2 Besluit inkomensondersteuning AOW'ers.

⁴⁹ Kamerstukken II 2013-2014, 34 015, nr. 3, p. 8.

te nemen.⁵⁰ De AIO is de bijstandsuitkering voor de AOW-gerechtigden die geen voldoende andere inkomsten, pensioenaanspraken en AOW-aanspraken hebben opgebouwd om in hun levensbehoeften te voorzien. De facto wordt er via de AIO altijd een inkomen boven de bijstandsnorm behaald en vervalt het hierboven genoemde voordeel voor de bijstandsuitkering.⁵¹

Periodiek wordt door de SVB een bijdrage ten laste gebracht van het Ouderdomsfonds die ten gunste komt van het Zorgverzekeringsfonds.⁵² Deze bijdrage wordt als volgt berekend: het verschil tussen het percentage dat voor de Zorgverzekeringswet is verschuldigd over loon en het percentage dat voor de Zorgverzekeringswet is verschuldigd over bijdrage-inkomen, maal de lasten van de AOW.⁵³ Voor 2020 zijn deze percentages respectievelijk 6,70% en 5,45%.⁵⁴ Het verschil tussen deze twee is 1,25%. Vermenigvuldigd met de geraamde lasten van de AOW in 2020 á € 41.321 miljoen, resulteert dat in een zorgbijdrage vanuit het Ouderdomsfonds van € 516 miljoen in 2020.⁵⁵ De bijdrage uit het Ouderdomsfonds stamt net als de IO-AOW uit een compensatie voor een afgeschafte regeling. Met de inwerkingtreding van de Wet uniformering loonbegrip is de inkomensafhankelijke zorgbijdrage voor AOW-gerechtigden verlaagd naar hetzelfde tarief als voor aanvullend pensioen. Om de derving van deze zorgbijdrage te ondervangen is de bijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds uit het Ouderenfonds ingesteld.⁵⁶

Als laatste worden uit het Ouderdomsfonds de kosten voor de uitvoering van de AOW en IO-AOW betaald.⁵⁷ Deze zijn erg laag ten opzichte van de uitkeringslasten. De uitvoeringslasten van de IO-AOW zijn overigens zeer klein doordat ze samenloopt met de AOW.⁵⁸ De uitvoeringslasten bedroegen in 2018 bijvoorbeeld maar 0,3% van de uitkeringslasten.⁵⁹

⁵⁰ Bv. huurtoeslag of kinderopvangtoeslag.

⁵¹ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019, p. 36.

⁵² Art. 87a Wet financiering sociale verzekeringen.

⁵³ Art. 87a lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁵⁴ Art. 5.4 lid 1 en 2 Regeling zorgverzekering.

⁵⁵ Tabel 5.1.3, Rijksbegroting 2020, par. 5.1.2.

⁵⁶ Ermers 2013, aant. 1.4.

⁵⁷ Art. 83 lid 2 sub b en c Wet financiering sociale verzekeringen.

⁵⁸ Kamerstukken II 2013-2014, 34 015, nr. 3, p. 7.

⁵⁹ Kamerstukken II 2019-2020, 29 389, nr. 97, bijlage, p. 25.

2.3.2 De inkomsten van het Ouderdomsfonds

De inkomsten van het Ouderdomsfonds bestaan uit premies en een bijdrage uit de algemene middelen.⁶⁰ De premie is gemaximeerd op 18,25%.⁶¹ Het toegepaste premiepercentage van de afgelopen jaren is 17,9%.⁶² Alles wat daarboven nog nodig is om de uitkeringen te financieren moet derhalve uit de algemene middelen worden bekostigd. Vanaf 2000 komt het structureel voor dat er rijksbijdragen nodig zijn om de AOW te financieren.⁶³

2.3.2.1 Premiedeel

Het totaalbedrag dat per jaar wordt afgedragen aan AOW-premies is afhankelijk van drie factoren: de kring der verzekerden, het premiepercentage en het premie-inkomen.⁶⁴ De werking van deze factoren wordt per factor besproken.

2.3.2.1.1 Kring der verzekerden

In paragraaf 2.2.1 bleek dat voor een grote groep de verzekering voor de AOW verplicht is, namelijk voor alle inwoners tussen de aanvangsleeftijd en de AOW-leeftijd. De kring der verzekerden is daardoor met uitzondering van de internationale en de vrijwillige verzekerden gekoppeld aan de demografische ontwikkeling van het deel van de bevolking tussen de aanvangsleeftijd en de AOW-leeftijd.⁶⁵

2.3.2.1.2 Het premie inkomen

De premie wordt geheven over het premie-inkomen.⁶⁶ De juridische koppeling van het premie-inkomen verschilt bij de heffing bij wege van aanslag of bij wege van inhouding. Het premie-inkomen is bij heffing bij wege van aanslag gelijk aan het belastbare inkomen uit werk en woning in schijf 1 van de eerste box van de inkomstenbelasting, zoals bepaald volgens de regels van hoofdstuk 3 van de Wet inkomstenbelasting 2001.⁶⁷ Veelvuldig komt het echter voor dat de premie bij wijze van inhouding door de inhoudingsplichtige wordt ingehouden.

⁶⁰ Art. 3 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁶¹ Art. 11 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁶² Art. 1 Regeling van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid tot vaststelling van de premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, het maximumpremieloon werknemersverzekeringen en de opslag kinderopvangtoeslag voor 2020, 6 november 2019, nr. 0000154274.

⁶³ SVB 2015, p. 3.

⁶⁴ Art. 6 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 7 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 11 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁶⁵ Art. 7a Algemene Ouderdomswet.

⁶⁶ Art. 8 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁶⁷ Art. 8 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen.

Het premie inkomen is dan gelijk aan het belastbaar loon in de zin van de Wet op de loonbelasting 1964.⁶⁸ Het premieloon is gemaximeerd tot het bedrag dat wordt genoemd als grens tussen schijf 1 en schijf 2 van box 1 voor inkomsten uit werk en woning in de inkomstenbelasting.⁶⁹ Voor 2020 bedroeg dit maximaal € 34.712.⁷⁰ Aspecten die relevant zijn voor het bepalen van het object in grensoverschrijdende situaties, worden in hoofdstuk 4 behandeld.⁷¹

2.3.2.1.3 Het premiepercentage

De AOW premie is verschuldigd over het inkomen in de eerste schijf voor het belastbaar inkomen uit werk en woning in de inkomstenbelasting.⁷² Deze schijf heeft een lager belastingtarief dan de tweede schijf, zodat het gecombineerde heffingspercentage van de eerste schijf gelijk is aan het inkomstenbelastingpercentage van de tweede schijf.⁷³ Het gecombineerde heffingspercentage van de eerste schijf betreft in 2020 de volgende premie- en belastingpercentages: 17,9% AOW-premie, 0,1% nabestaandenverzekeringpremie, 9,65% premie voor langdurige zorg en 9,7% inkomstenbelasting.⁷⁴ Opgeteld is dit 37,35%, hetgeen dus gelijk is aan het tarief van de tweede schijf.⁷⁵

Zodra de pensioengerechtigde leeftijd is bereikt, is men niet meer verzekerd voor de AOW en daarmee ook niet meer premieplichtig.⁷⁶ Vanaf de pensioengerechtigde leeftijd is het gecombineerde heffingspercentage dat over de eerste schijf voor het belastbaar inkomen uit werk en woning uit de inkomstenbelasting wordt geheven derhalve geen 37,35% maar 19,45%.⁷⁷

⁶⁸ Art. 8 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁶⁹ Art. 8 lid 3 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁷⁰ Art. 2.10 lid 1 kolom 2 eerste rij Wet inkomstenbelasting 2001.

⁷¹ Bv. artikel 2.3 van de Regeling Wfsv, waarin voorkoming van dubbele premieheffing door middel van objectvrijstelling wordt geregeld.

⁷² Art. 8 lid 3 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 2.10 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁷³ Par. 3.1 Kamerstukken II 2008-2009, 31704 nr. 3, dit is sinds 2009 standaard het geval.

⁷⁴ Art. 1-2 Regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2020; Art. 1 Regeling vaststelling premiepercentage Wet langdurige zorg 2020; en art. 2.10 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁷⁵ Art. 2.10 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁷⁶ Art. 6 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 6 lid 1 Algemene Ouderdomswet.

⁷⁷ Art. 2.10 Wet inkomstenbelasting 2001; Art. 2 Regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2020; Art. 1 Regeling vaststelling premiepercentage Wet langdurige zorg.

2.3.2.1.4 Heffingskortingen

De heffingskortingen worden van de verschuldigde inkomstenbelasting en premies volksverzekeringen afgetrokken. De heffingskorting die in mindering wordt gebracht op de verschuldigde AOW-premie wordt berekend door de verhouding tussen het vastgestelde premiepercentage van de AOW en het gecombineerde heffingspercentage te vermenigvuldigen met de standaardheffingskorting. De heffingskortingen worden dus evenredig verdeeld over de verschuldigde premies en belasting naar het aandeel van de percentages van de premies en belasting in het gecombineerde heffingspercentage.

Het volledige bedrag aan heffingskortingen dat van de AOW-premies wordt afgetrokken, valt ten laste van de Staat.⁷⁸ De derving van premie-inkomsten wordt deels gecompenseerd door de bijdrage in de kosten van de heffingskortingen (BIKK), zoals in paragraaf 3.2.2.2.1. zal worden toegelicht. Het overige deel aan derving van premies door de heffingskortingen wordt opgevangen door de rijksbijdrage.⁷⁹ Hetgeen dus door de heffingskortingen op de premieopbrengsten in aftrek wordt gebracht is direct door het rijk bij te dragen in de vorm van de BIKK en algemene rijksbijdrage.⁸⁰ De premies en rijksbijdragen functioneren als communicerende vaten.

De standaardheffingskorting is opgebouwd uit zeven heffingskortingen met eigen voorwaarden en doelstellingen.⁸¹ De heffingskortingen zijn afhankelijk van een veelvoud aan drempelbedragen en lopen qua percentage sterk uiteen. Er zijn 7 heffingskortingen, te weten de algemene heffingskorting, de arbeidskorting, de inkomensafhankelijke combinatiekorting, de jonggehandicaptenkorting, de ouderenkorting, de alleenstaande ouderkorting en de korting voor groene beleggingen.⁸²

Door de vele verschillende voorwaarden, schijven en (afbouw)percentages is het systeem van de heffingskortingen onoverzichtelijk en complex.⁸³ Deze complexiteit maakt het nodeloos lastig om het effect van een wijziging van de heffingskortingen op de rijksuitgaven te duiden,

⁷⁸ Zie par. 3.2.2.2.

⁷⁹ Art. 83 lid 1 sub b en d Wet financiering sociale verzekeringen.

⁸⁰ Het zij genoteerd dat de BIKK ook door het rijk uit de algemene middelen wordt betaald.

⁸¹ Art. 8.2 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁸² Hoofdstuk 8 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁸³ Vgl. Kamerstukken II 2019-2018, 35302, E.

aangezien de gegeven korting alsnog uit de algemene middelen moet worden bijgelegd in het Ouderdomsfonds. Zoals in paragraaf 2.4.3 naar voren zal komen, is dit probleem op te lossen door het fiscaliseren van de AOW, aangezien de heffingskortingen dan exclusief op de inkomsten voor de algemene middelen effect hebben.

2.3.2.2 Algemene middelen

In de Wet financiering sociale verzekeringen is opgenomen dat naast premieheffing de bijdragen van het Rijk het Ouderdomsfonds kunnen financieren.⁸⁴ Deze rijksbijdrage is uit twee onderdelen opgebouwd: de BIKK en de bijdrage voor het overige exploitatietekort van het Ouderdomsfonds.⁸⁵

2.3.2.2.1 BIKK

In de wet Inkomstenbelasting 1964 werd door middel van een belastingvrije som een deel van het belastbaar inkomen aan de top vrijgesteld.⁸⁶ Vanaf de invoering van de Wet inkomstenbelasting 2001 wordt er door middel van de heffingskortingen een korting op de te betalen belasting gegeven.⁸⁷ Door deze verandering viel er een gat in de premie-inkomsten voor de volksverzekeringen, vanwege het verschil in uitwerking tussen de twee varianten. De belastingvrije som die in de hoogst beschikbare schijf van de belastingplichtige werd toegepast had veelal geen invloed op het premie-inkomen en derhalve ook niet op de verschuldigde premies. De heffingskorting wordt echter verdeeld over de verschuldigde premies en inkomstenbelasting en heeft een direct negatief effect op de verschuldigde premies.⁸⁸ De BIKK is ingesteld om de gederfde inkomsten uit premies als gevolg van het invoeren van heffingskortingen te dekken.⁸⁹ Alle sociale verzekeringsfondsen te weten het Ouderdomsfonds, het Nabestaandenfonds en het Fonds langdurige zorg krijgen een bijdrage uit de algemene middelen in de vorm van de BIKK. Aan de hand van de volgende formule wordt de BIKK per fonds vastgesteld:⁹⁰

⁸⁴ Art. 3 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁸⁵ Art. 14 en 15 Wet financiering sociale verzekeringen; art. 83 lid 1 sub b en c Wet financiering sociale verzekeringen.

⁸⁶ Art. 53 Wet inkomstenbelasting 1964 [oud].

⁸⁷ Art. 2.7 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001.

⁸⁸ Kamerstukken II 2019-2020, 29 389, nr. 97, bijlage, par. 5.2.1.

⁸⁹ Kamerstukken II 2019-2020, 29 389, nr. 97, bijlage, par. 5.2.2.

⁹⁰ Art. 15 Wet financiering sociale verzekeringen.

$$BIKK_t = (BIKK_{t-1} + A * K_{t-1}) * \frac{K_t}{K_{t-1}}$$

$BIKK_t$ is de bijdrage in de kosten van de heffingskortingen ten gunste van het Ouderdomsfonds in een bepaald jaar. $BIKK_{t-1}$ is de bijdrage in de kosten van de heffingskortingen ten gunste van het Ouderdomsfonds in het voorgaande jaar. A is het aandeel van het AOW-premiepercentage in het gecombineerde heffingspercentage in het jaar waarvoor de bijdrage wordt toegekend, verminderd met het aandeel in het daaraan voorafgaande jaar.⁹¹ A is dus positief bij een groeiend premiepercentage ten opzichte van het vorige jaar en negatief bij groei van de overige belasting- en premietarieven in het gecombineerde heffingspercentage ten opzichte van het vorige jaar.⁹² K_t is de raming van de totale kosten voor de heffingskortingen voor dat jaar, zoals door de minister van Financiën geschat. K_{t-1} is de raming van de totale kosten voor de heffingskortingen van het voorafgaande jaar.⁹³

Het aandeel van de BIKK in het Ouderdomsfonds is afhankelijk van de groei van de totale kosten van de heffingskortingen en de groei van het aandeel van de heffingskortingen voor de AOW in de totale heffingskortingen. De BIKK bestemd voor het Ouderdomsfonds bedroeg in 2019 € 2,2 miljard.⁹⁴

2.3.2.2 Exploitatietekort

Het resterende exploitatietekort van het Ouderdomsfonds wordt door de overheid uit de jaarlijkse begroting bijgelegd.⁹⁵ De overige bijdrage aan het Ouderdomsfonds vanuit de staat bedroeg in 2019 € 14,9 miljard.⁹⁶

2.3.2.3 Bestuurlijke boeten

De bestuurlijke boeten die de SVB kan opleggen aan overtreders van de informatieplicht komen ook ten bate van het Ouderdomsfonds.⁹⁷ De hoogte van de boete is afhankelijk van de mate van schuld, het benadelingsbedrag en eventuele recidive. Bij opzet is de boete

⁹¹ Zie ook art. 8.1, sub d, Wet inkomstenbelasting 2001 (*gecombineerde heffingskorting*).

⁹² Zie par. 3.2.2.1.3.

⁹³ Art. 15 Wet financiering sociale verzekeringen.

⁹⁴ Art. 2 Regeling vaststelling rijksbijdrage kosten heffingskortingen 2019.

⁹⁵ Art. 14 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. Art. 83 lid 1 sub b Wet financiering sociale verzekeringen.

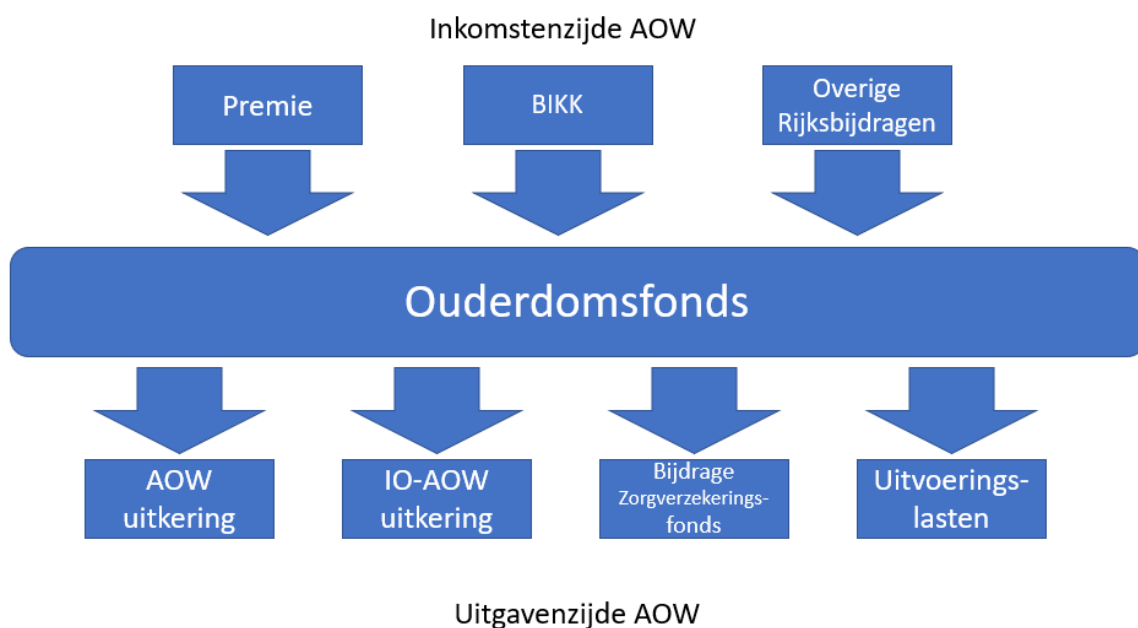
⁹⁶ Art. 1 Regeling vaststelling rijksbijdrage Ouderdomsfonds 2019.

⁹⁷ Art. 83 lid 1 sub c Wet financiering sociale verzekeringen.

bijvoorbeeld gelijk aan het benadelingsbedrag en bij recidive aan 150% van het benadelingsbedrag.⁹⁸ Is het benadelingsbedrag of het bedrag berekend bij recidive hoger dan € 11.600, dan is de boete maximaal € 5.800.⁹⁹ Blijkens de begroting van het Ouderdomsfonds is de het bedrag dat wordt betaald aan boetes voor deze vergrijpen niet significant genoeg om op te nemen in de begroting.¹⁰⁰

2.3.3 Het saldo van uitgaven en inkomsten van het Ouderdomsfonds

De financiën zijn aan de uitgavenzijde afhankelijk van de AOW-uitkeringen, de IO-AOW-uitkeringen, de bijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds voor ouderen en de uitvoeringslasten van de AOW en de IO-AOW, en aan de inkomstenzijde van de AOW-premies, de BIKK en de overige rijksbijdragen. Deze zullen worden besproken om de toekomstige ontwikkelingen in het Ouderdomsfonds te analyseren. De onderdelen van de inkomsten en uitgaven van het Ouderdomsfonds zijn schematisch in figuur 3 weergegeven.



Figuur 3: inkomsten en uitgaven Ouderdomsfonds

Aan de uitgavenzijde groeien de AOW-uitkeringen en IO-AOW-uitkeringen mee met de omvang van de groep uitkeringsgerechtigden en de hoogte van de uitkeringen.¹⁰¹ De bijdrage

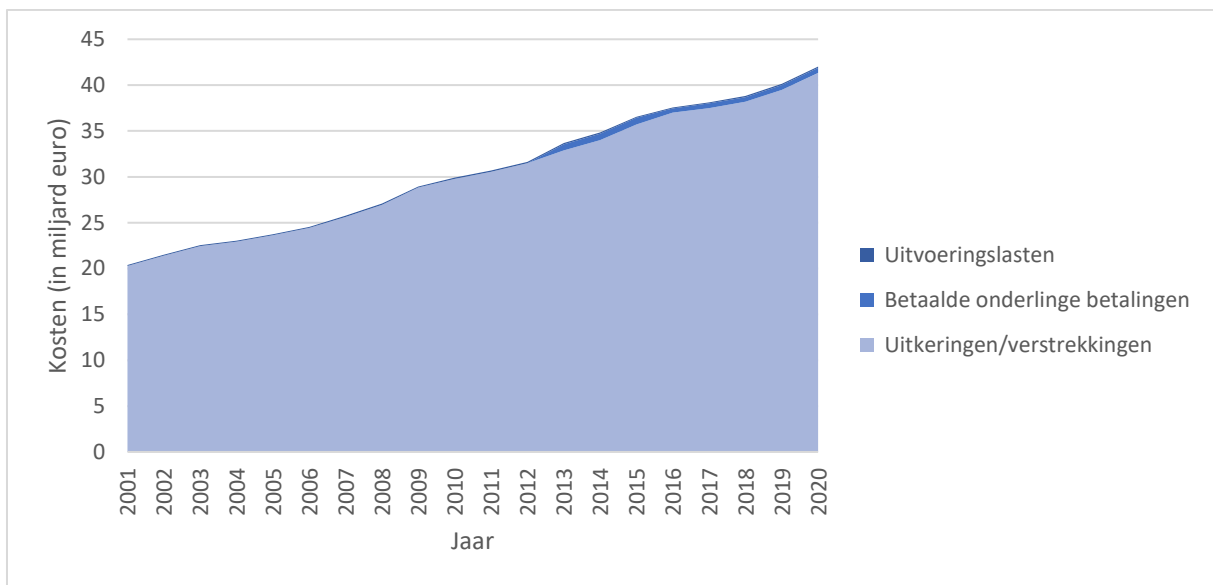
⁹⁸ Art. 2, lid 2-6 Boetebesluit socialezekerheidswetten.

⁹⁹ Art. 2, lid 7 Boetebesluit socialezekerheidswetten, jo. Art. 23 lid 4 Wetboek van Strafrecht.

¹⁰⁰ Tabel 5.1.3, Rijksbegroting 2020, par. 5.1.2.

¹⁰¹ Par. 3.2.1.

aan het Zorgverzekeringsfonds is afhankelijk van de lasten van de AOW en het verschil tussen het percentage dat voor de Zorgverzekeringswet is verschuldigd over loon en het percentage dat voor de Zorgverzekeringswet is verschuldigd over bijdrage-inkomen.¹⁰² De uitvoeringslasten zijn onafhankelijk van de AOW-uitkeringen.¹⁰³ De afgelopen 20 jaar, vanaf het moment dat de overheid uit de algemene middelen bijspringt in het Ouderdomsfonds, is de uitgavenzijde structureel gestegen. Dit ligt vooral aan de groei van de groep uitkeringsgerechtigden en de hoogte van de uitkeringen. Dit is weergegeven in figuren 4 en 5.¹⁰⁴

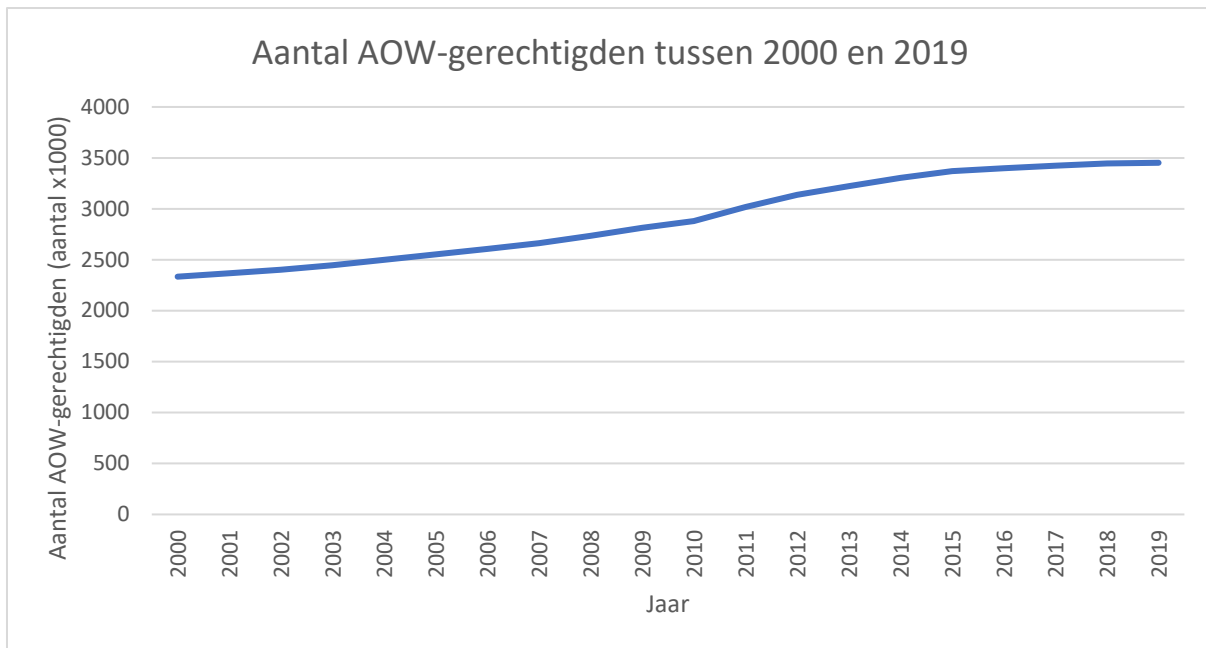


Figuur 4: Uitgaven Ouderdomsfonds tussen 2001 en 2020

¹⁰² Par. 3.2.1.

¹⁰³ Par. 3.2.1.

¹⁰⁴ Data in appendix; betaalde onderlinge betalingen is een post die samenhangt met de andere fondsen die de sociale verzekeringsbank beheert. Zie par.



Figuur 5: Aantal AOW gerechtigden tussen 2000 en 2019

De premie-inkomsten groeien door een groei in de omvang van de groep verzekerden, een hoger premiepercentage en een groter premie-inkomen.¹⁰⁵ De BIKK stijgt mee met het aandeel van de heffingskorting voor de AOW-premie in de totale heffingskortingen en de totale kosten voor de heffingskortingen.¹⁰⁶ De rijksbijdrage fungeert in de praktijk als sluitpost voor de inkomstzijde van de AOW, rekening houdend met de kapitaalpositie van andere sociale fondsen.¹⁰⁷ Veelal zal de kapitaalpositie van het Ouderdomsfonds schommelen, terwijl van een uitkeringsfonds in het omslagstelsel eigenlijk een kapitaalpositie van nihil wordt verwacht. Voor het Ouderdomsfonds wordt een tekort van € 134 miljoen geraamd aan het einde van 2020.¹⁰⁸ In de totale rijksfinanciën wordt deze schommeling verevend met andere sociale fondsen als het Anw-fonds, de Arbeidsongeschiktheidsfondsen en de WW-fondsen.¹⁰⁹ Door de groei van uitgaven en de maximering van het premiepercentage in 1997 en de herziening van de inkomstenbelasting in 2001 is de rijksbijdrage ten opzichte van het premiedeel sinds 2001 structureel gestegen.¹¹⁰ Dit is weergegeven in figuur 6.

¹⁰⁵ Par. 3.2.2.1.

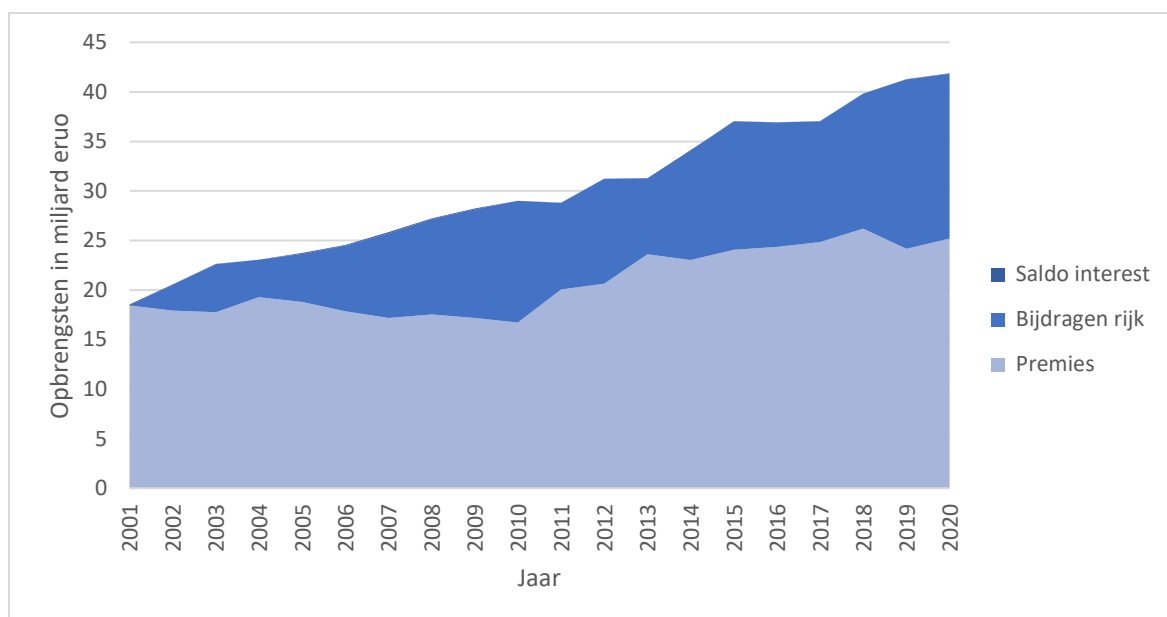
¹⁰⁶ Par. 3.2.2.2.1.

¹⁰⁷ Par. 3.2.2.2.2.

¹⁰⁸ Tabel 5.1.4, Rijksbegroting 2020, par. 5.1.2.

¹⁰⁹ Rijksbegroting 2020, par. 5.1.2.

¹¹⁰ SVB 2015, p. 4; par. 2.4.3.



Figuur 6: Inkomsten Ouderdomsfonds tussen 2001 en 2020¹¹¹

De kosten van de AOW waren in 1957 2,4% van het bbp.¹¹² In 2020 was dit 5%. Rekening houdend met de reeds genomen maatregelen zoals de verhoging van de AOW-leeftijd zullen de kosten van de AOW stijgen tot een piek van iets boven de 6,5% van het bbp in 2040. Daarna zullen de kosten dalen en stagneren op een structureel niveau van ca. 5,9% van het bbp rond 2060.¹¹³ De vraag is of deze groei nog verder ingedamd kan worden. Als dat mogelijk is met behoud van de rechtsgrondslagen en de grensoverschrijdende werking van de AOW zoals in de volgende hoofdstukken van deze scriptie zijn opgenomen, dan is dat mijns inziens een wenselijke verbetering van de houdbaarheid van de financiering van de AOW. Allereerst dient gekeken te worden naar de economische effecten van de fiscalisering. Om deze effecten te duiden wordt in de volgende paragraaf de fiscalisering uitvoerig behandeld om te concretiseren wat de te nemen maatregelen zouden zijn.

2.4 De fiscalisering van de AOW

De fiscalisering van de AOW wordt in deze scriptie in drie beleidsopties uitgewerkt. In de primaire optie wordt de fiscalisering economisch vormgegeven en verandert de formele structuur van de AOW niet, waardoor de AOW van verzekeringsterminologie gebruik blijft maken. De secundaire optie verandert de formele structuur van de AOW, waardoor het formeel de vorm van een voorziening krijgt. In de aanvullende optie wordt de financiering van

¹¹¹ Data in appendix.

¹¹² SVB 2015, p. 4.

¹¹³ CPB 2019, p. 12.

het Ouderdomsfonds aanzienlijk vereenvoudigd. Dit kan wenselijk zijn omdat de fiscalisering de duale financiering vanuit premieheffing en algemene middelen stopt en de instrumenten die deze duale financiering mogelijk maken, zoals de BIKK en de IO-AOW, overbodig worden.

De primaire optie betreft het verlagen van de premie en verhogen van de inkomstenbelasting in schijf 1 van box 1 voor inkomsten uit werk en woning. Vanaf 2021 wordt de AOW in 18 jaar volledig gefiscaliseerd, zodat ze in 2039 uitsluitend uit de algemene middelen wordt gefinancierd. Het fiscaliseren van de AOW-premie gebeurt in de meeste voorstellen in 18 jaar. Mij komt voor dat dat tijdsbestek is gekozen omdat dan de fiscalisering compleet is voordat in 2040 de piek van de uitgaven wordt bereikt. Het premiepercentage wordt in dat tijdsbestek naar 0% gebracht.¹¹⁴ Na het uitfaseren van de premies wordt de AOW volledig uit de algemene middelen gefinancierd. De secundaire optie betreft de mogelijkheid om de volledige structuur van de AOW formeel van verzekering naar voorziening om te zetten, zodat deze geen verzekeringstermen meer gebruikt voor wat materieel geen verzekering meer is.

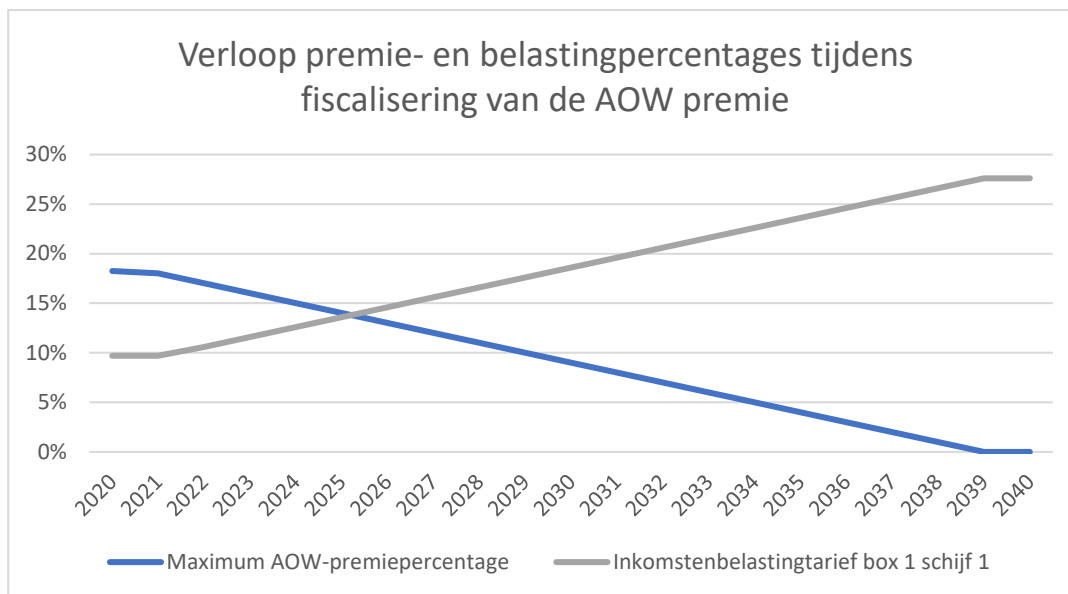
2.4.1 Primair: Premiepercentage naar 0% brengen

Het omlaag brengen van de premie is relatief eenvoudig. Ze vereist een aanpassing van artikel 11 in de Wet financiering sociale verzekeringen. In lid 1 van dat artikel wordt de zin ‘het bedraagt ten hoogste 18,25 procent’ vervangen door een artikel waarin het maximum premiepercentage per jaar wordt afgebouwd. Een dergelijk systeem is vergelijkbaar met het huidige artikel 7a van de Algemene Ouderdomswet, waarin de verhogingen van toekomstige AOW-leeftijden geregeld is. Het feitelijk gehanteerde premiepercentage kan elk jaar worden aangepast in artikel 1 van de regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag. Deze wordt jaarlijks in november gepubliceerd voor het volgende kalenderjaar.¹¹⁵ De gederfde premieopbrengsten worden in de inkomstenbelasting gecompenseerd met een evenredige stijging van het belastingtarief over de eerste schijf in box 1.¹¹⁶

¹¹⁴ Ministerie van financiën 2020, p. 7-8; Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2013, p. 76 en 122; van Weeghel et al. 2010, p. 78-79; zie ook CPB 2020, p. 12-13 en Jacobs 2019, p. 73; zie par. 2.4.1.

¹¹⁵ Zie ook art. 1 en 2 Regeling tot vaststelling premiepercentages werknemers- en volksverzekeringen, maximumpremieloon werknemersverzekeringen en opslag kinderopvangtoeslag 2020.

¹¹⁶ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2013, p. 122.



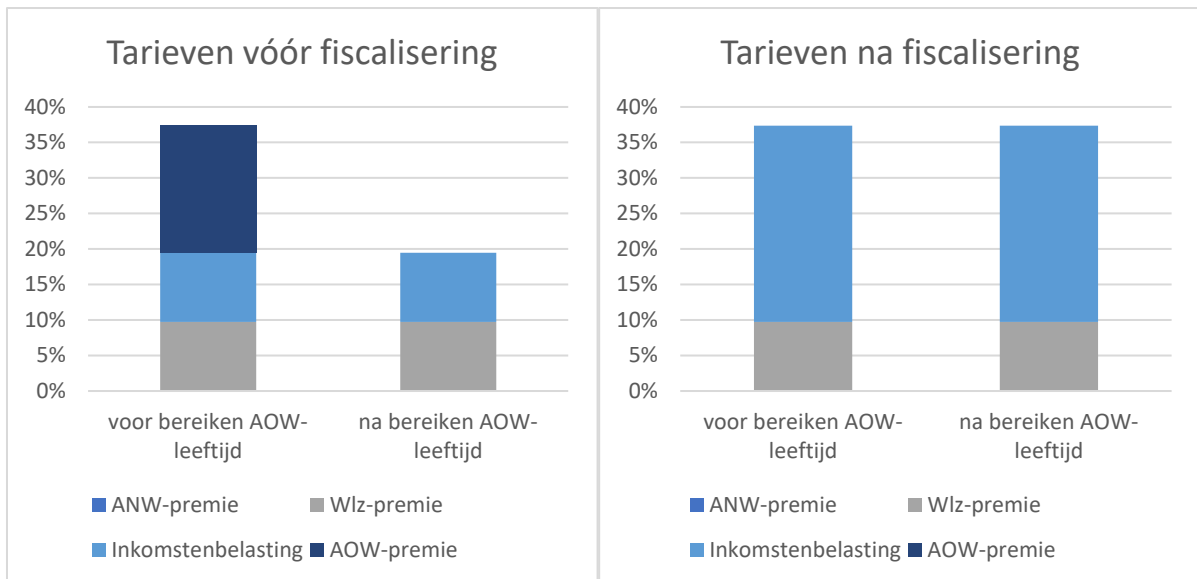
Figuur 7: Verloop premie- en belastingpercentages als gevolg van fiscalisering tussen 2020 en 2040.

Vanaf 2039 is het premiepercentage dan 0%, hetgeen ruwweg overeenkomt met de voorspelde piek in AOW-uitgaven.¹¹⁷ De percentages voor de eerste schijf van box 1 van de Inkomstenbelasting en de premies volksverzekeringen zouden er dan vanaf 2040 ceteris paribus uitzien als in de onderstaande tabel. De toegepaste tarieven van 2020 zijn ter referentie toegevoegd.

Soort heffing	Tarief 2020	Tarief 2040
Inkomstenbelasting box 1 schijf 1	9,7%	27,6%
AOW-premie	17,9%	0%
ANW-premie	0,1%	0,1%
Wlz-premie	9,65%	9,65%

Na het wegvallen van de AOW-premie en de introductie van een compenserende hogere inkomstenbelasting over het inkomen uit werk en woning in schijf 1, betaalt de belastingplichtige die de AOW-leeftijd gepasseerd is meer belasting. In de huidige situatie valt de AOW-premie namelijk weg na het bereiken van de AOW-leeftijd. Als de AOW-premie vervangen is door inkomstenbelasting, die niet wegvalt na het bereiken van de AOW-leeftijd, dan is het gecombineerde heffingstarief vóór en na het bereiken van de AOW-leeftijd aan elkaar gelijk. Dit is schematisch weergegeven in figuur 8.

¹¹⁷ SVB 2015, p. 4.



Figuur 8: Wijziging en opbouw van het gecombineerde heffingstarief over inkomsten in de eerste schijf van box 1 van de Inkomstenbelasting, vóór en na de fiscalisering van de AOW-premie. De ANW-premie bedraagt 0,1%, en is daarmee niet zichtbaar in deze grafiek.

De hogere belastingheffing over het inkomen na het bereiken van de AOW-leeftijd heeft geen effect op de netto AOW-uitkeringen zelf. Dit komt door de koppeling van de hoogte van de netto AOW-uitkering aan het nettominimumloon, waardoor de AOW netto altijd hetzelfde zal uitpakken.¹¹⁸ Voor aanvullende pensioenen geldt deze netto koppeling uiteraard niet, hier werkt de fiscalisering van de AOW middels de hogere inkomstenbelastingdruk uit naar een lagere netto pensioenuitkering.

Na fiscalisering van de AOW-premie kan de AOW formeel in de huidige vorm worden gehandhaafd. Voordeel hiervan is dat de huidige structuur voor de gerechtigdheid tot de uitkering behouden blijft, in het bijzonder de subjectieve onderworpenheid voor de verzekering en het bijbehorende korting systeem met 2% per onverzekerd jaar. Dit lijkt vooral in grensoverschrijdende gevallen beter uit te werken, hetgeen terugkomt in hoofdstuk 4 van deze scriptie.

2.4.2 Secundair: Vervangen van verzekeringstermen door voorzieningstermen

Om volledig afscheid te nemen van het systeem dat was opgetuigd om de verzekering te faciliteren dient er meer te wijzigen dan alleen het premiepercentage. Vanaf 2039, het jaar waarin het Ouderdomsfonds volledig uit de algemene middelen wordt gefinancierd en er geen

¹¹⁸ SVB 2020, p. 5.

premies meer verschuldigd zijn, kan de AOW verder worden gewijzigd. De belangrijkste wijziging is dat de verzekerde en bijbehorende subjectiviteit aan de AOW-premie uit de wet wordt gehaald.

Het uitkeringsrecht is in de huidige opzet van de AOW gekoppeld aan verzekeringsplicht. Verzekeringsplicht is in de hoofdregels gekoppeld aan inwonerschap en loonbelastingplicht.¹¹⁹ Secundair is verzekeringsplicht gekoppeld aan de internationale toewijzing en vrijwillige verzekering.¹²⁰ Verzekeringsplicht is dus in het opzicht van het uitkeringsrecht een schakelterm naar vereisten die bij het wegvallen van de AOW-premie overbodig wordt, aangezien de premieplicht vervalt.¹²¹ Bij fiscalisering wordt het uitkeringsrecht direct gekoppeld aan het zijn van ingezetene en aan de loonbelastingplicht, zonder tussenkomst van verzekeringstermen. De secundaire verzekeringsplicht uit hoofdzakelijk het Europese recht zal in hoofdstuk 4 aan bod komen en eventueel in een aanvullend artikel geregeld kunnen worden.

De vrijwillige verzekering ex hoofdstuk IV van de AOW kan volledig vervallen. Het doel van de AOW is het verschaffen van een basispensioen.¹²² Doordat er bij een tekort aan opgebouwde jaren aanspraak kan worden gemaakt op de AIO om het verschil tussen de minimum bijstandsnorm en de oudedagsvoorziening, inclusief aanvullend pensioen, te dekken, wordt deze functie ook gedekt wanneer er geen vrijwillige verzekeringsmogelijkheid is.¹²³ De vrijwillige verzekering tegen inkomensderving bij ouderdom kan vervuld worden door particuliere verzekeraars. Daarnaast is het inkopen van AOW door het betalen van achterstallige premies na het wegvallen van de premiestructuur niet meer mogelijk.¹²⁴

De korting van 2% per onverzekerd jaar ex artikel 13 van de huidige AOW dient eveneens gewijzigd te worden om de schakelterm “verzekerde” ertussenuit te halen. Bij uitkering wordt de AOW dan gekort naar rato van het aantal jaren dat men vanaf de aanvangsleeftijd tot de

¹¹⁹ Art. 6 Algemene Ouderdomswet.

¹²⁰ Art. 6a Algemene Ouderdomswet.

¹²¹ Anders: art. 13 Algemene Ouderdomswet, jo. Art. 6 Algemene Ouderdomswet, jo. Art. 2 Algemene Ouderdomswet, jo. Art. 3 Algemene Ouderdomswet (*huidige werking van de korting op de AOW-uitkering*).

¹²² Par. 2.5.

¹²³ Art. 47a Participatiewet.

¹²⁴ Anders: Artikel 3.3 Besluit Wet financiering sociale verzekeringen.

pensioengerechtigde leeftijd geen inwoner of niet belastingplichtig voor de loonbelasting is geweest. Hoewel de nieuwe wetgeving op dezelfde criteria gebaseerd is als de verzekeringsstructuur, kan het mogelijk voorkomen dat de AOW-gerechtigde niet op dezelfde opgebouwde rechten uitkomt als voor de omzetting. Bijvoorbeeld voor jaren waarin men geen inwoner van Nederland was, of belastingplichtig voor de loonbelasting was, valt men onder het nieuwe artikel 13 kortingsartikel. Het is echter mogelijk dat men verzekerd is geweest onder de vrijwillige verzekering en via die weg al verzekeringsjaren had ingekocht. Het druist in tegen de rechtszekerheid en het vertrouwensbeginsel in de brede zin om de reeds opgebouwde jaren onder de oude regeling die per abuis niet onder de nieuwe regeling zouden kunnen vallen niet mee te tellen.¹²⁵ Anders gezegd, de uitkeringsgerechtigde moet zich kunnen beroepen op de opbouw van jaren waar hij gedurende de oude regeling rekening mee heeft gehouden en kunnen vertrouwen op deze eerder gedane toezeggingen van de overheid. Om die reden kan in een toegevoegd lid met overgangsrecht in artikel 13 de oude opbouwjaren van voor de wijziging worden gelijkgesteld aan de nieuwe opbouwjaren. Op deze wijze wordt de oude opbouw over het wijzigingstijdstip getild en meegenomen bij het berekenen van de uitkeringskorting.

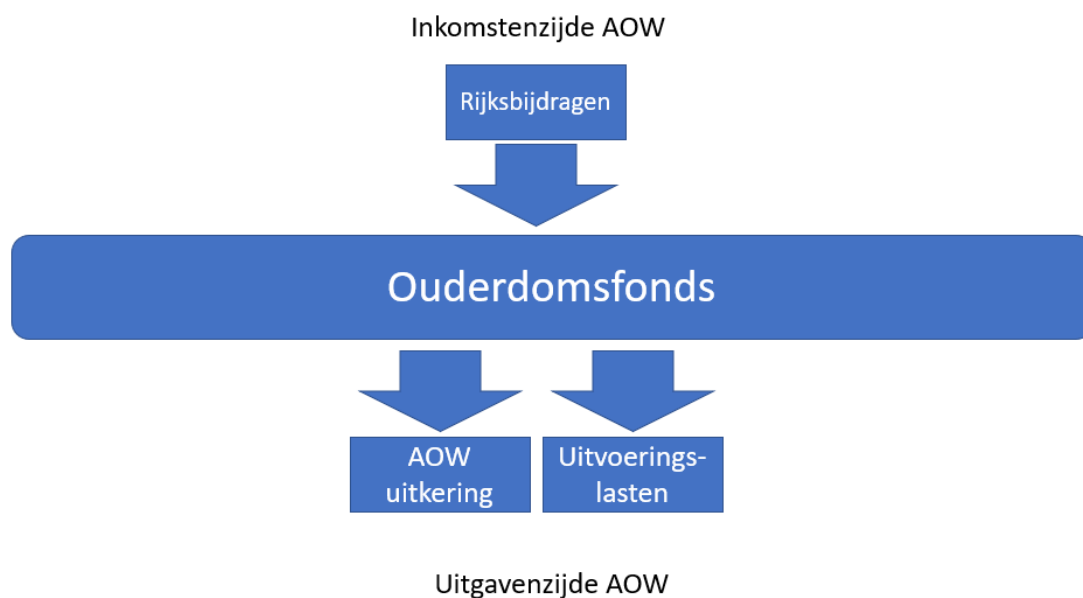
In het Besluit uitbreiding en beperking kring van verzekerden volksverzekeringen 1999 dienen de verwijzingen naar de AOW te vervallen, omdat daar verzekeringsrecht geregeld is. Vanaf het moment dat de AOW volledig gefiscaliseerd is dient er een nieuw besluit uitgevaardigd te worden voor de nieuwe werking van het uitkeringsrecht voor de AOW. Een dergelijk besluit wordt in hoofdstuk 4 besproken in verband met haar hoofdzakelijk grensoverschrijdende aspecten.

2.4.3 Aanvullend: Vereenvoudiging van de uitgaven en inkomsten van het Ouderdomsfonds

De financieringsstromen via de BIKK, IO-AOW en de zorgbijdrage uit het Ouderdomsfonds zijn overblijfselen van flankerende maatregelen die destijds hebben gewaarborgd dat hun hoofdregelingen budgetneutraal konden worden ingevoerd. Met het wegvallen van het premiedeel worden de bijdragen aan het Ouderdomsfonds volledig uit de algemene middelen gefinancierd. De budgettaire herverdelingsfunctie van deze regelingen vervalt op dat

¹²⁵ Vgl. Schlössels 2018, par. 2.5.

moment, aangezien de kosten voor deze regelingen al direct uit de algemene middelen worden gefinancierd. Bij een versoerde financiering van de AOW past het om deze regelingen te laten vervallen en de financiering te vereenvoudigen door ze direct vanuit de rijksbegroting te financieren, in plaats van via het Ouderdomsfonds. Dit creëert een overzichtelijke financieringsstroom. Dit is weergegeven in figuur 9.



Figuur 9: Schematische weergave van financiering van de AOW na fiscalisering en verwijderen van de BIKK, IO-AOW en bijdrage zorgverzekeringsfonds.

Een overzichtelijke financieringsstroom voor voorzieningen heeft naast eenvoud op zich een belangrijk voordeel voor de rechtstaat, te weten dat het budgetrecht van het parlement beter kan worden gehandhaafd. Het parlement dient te besluiten over de koers die met overheidsfinanciën gevaren wordt. Willen parlementariërs een integraal beeld krijgen van de ouderdomsvoorziening, dan moeten ze op dit moment alle informatie over de uitgaven van de verschillende regelingen bijeenzoeken, terwijl ze qua werking niet veel toevoegen aan de ouderdomsvoorziening. Na versoering is dit eenvoudiger en kan het parlement zijn budgetrecht beter uitvoeren.¹²⁶

De BIKK, IO-AOW en de zorgbijdrage uit het Ouderdomsfonds zullen elk met bijbehorende wetswijzigingen besproken worden.

¹²⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019, p. 82; Kamerstukken II 2005-2006, 30 375, nr. 2, p. 97; Kamerstukken II 2019-2020, 29 389, nr. 97, p. 46.

2.4.3.1 BIKK

Reeds in 2005 is voorgesteld de BIKK af te schaffen. Ik ben het met de toenmalige minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid eens dat de BIKK een technisch zeer bewerkelijk instrument is en leidt tot administratieve rompslomp.¹²⁷ In een amendement op het voorstel van de minister is de BIKK toch gehandhaafd omdat deze garandeerde dat de compensatie tussen gedeerde premies en rijksbijdragen wettelijk in stand bleef.¹²⁸ Echter gaat dit naar mijn mening niet op, omdat de AOW-uitkeringen juridisch afdwingbaar zijn. Ze zijn immers in materiele wetgeving vastgelegd.¹²⁹ Dit lijkt mij voldoende om te garanderen dat de staat het Ouderdomsfonds vanuit de algemene middelen blijft ondersteunen. De BIKK en de algemene middelen werken nu als communicerende vaten, doordat de overheid onder aan de streep het exploitatietekort van het Ouderdomsfonds uit de algemene middelen dekt. Daarnaast wordt de BIKK net als de rijksbijdragen uit de algemene middelen gefinancierd.¹³⁰ De BIKK kan dan ook zonder budgettaire consequenties geschrapt worden. De bijdrage aan het ouderdomsfonds die de BIKK faciliteert valt dan weg in de directe rijksbijdragen aan het Ouderdomsfonds. Om de BIKK uit de wet te halen dienen in de Wet financiering sociale verzekeringen artikel 83 lid 1 sub d en de verwijzing naar het Ouderdomsfonds in artikel 15 te vervallen. Na het vervallen van de BIKK voor het Ouderdomsfonds werkt de heffingskorting nog door in het de verschuldigde premies en de inkomstenbelasting. Na het fiscaliseren van de AOW-premies zal ook het doorwerken van de heffingskorting in de verschuldigde AOW-premie wegvallen en blijft alleen de invloed van de heffingskorting op de verschuldigde inkomstenbelasting en de premies voor de Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg over.¹³¹

2.4.3.2 IO-AOW

Zoals eerder genoemd is de IO-AOW afhankelijk van vrijwel dezelfde factoren als de AOW, waardoor ze na fiscalisering haar functie verliest en dus kan vervallen. De IO-AOW is als vervanging van de MKOB ingesteld maar heeft voor de koopkrachtverbetering geen functie

¹²⁷ Kamerstukken II 2005-2006, 30 375, nr. 2, p. 97.

¹²⁸ Kamerstukken II 2005-2006, 30 238, nr. 9.

¹²⁹ Art. 7 Algemene Ouderdomswet.

¹³⁰ [verwijzing naar rijksbegroting]

¹³¹ Er vanuit gaande dat deze niet gelijktijdig met de AOW worden gefiscaliseerd, zie par. 1.4.

meer. Het vervallen van de IO-AOW kan gepaard gaan met een gelijkwaardige verhoging van de AOW, waardoor er geen inkomenseffecten bij de AOW-gerechtigde valt. Hiertoe dient artikel 33a AOW te vervallen en een corresponderende verhoging plaats te vinden in artikel 9 AOW, rekening houdend met het feit dat dit een netto berekening is.

Naar het in paragraaf 2.3.1 genoemde effect van het wegvallen van het niet toe te rekenen deel voor de middelentoetsen voor de bijstand dient nader onderzoek gedaan te worden.¹³² Het bedrag dat eventueel niet wordt toegerekend aan de inkomstenstoetsen van bijstandsfaciliteiten lijkt evenwel irrelevant, aangezien vrijwel alle AOW gerechtigden via de AIO verzekerd zijn van een inkomen dat boven het bestaansminimum ligt.¹³³ Voor 2020 zijn de bedragen van de AIO bijvoorbeeld € 1.184,26 per maand zonder partner en € 1.606,88 per maand met een partner die de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt.¹³⁴ De uitkering van een AOW-gerechtigde met volledige opbouw is door de eerder genoemde netto koppeling aan het minimumloon gegarandeerd boven de bijstandsnorm.¹³⁵ Een belangrijk punt van verbetering is dat de lage bekendheid en het lage gebruik van de AIO omhoog moeten, aangezien er nu een groep ouderen is die onder de bijstandsnorm leeft terwijl ze AIO gerechtigd is.¹³⁶

2.4.3.3 Bijdrage zorgverzekeringsfonds

Na de fiscalisering van de AOW is de zorgbijdrage uit het ouderdomsfonds ten gunste van het Zorgverzekeringsfonds mijns inziens een overbodige indirecte bijdrage aan dat fonds vanuit de algemene middelen. Deze bijdrage komt namelijk ten laste van de exploitatie van het ouderdomsfonds. De kosten van het ouderdomsfonds komen na fiscalisering volledig ten laste van de het Rijk. Net als de BIKK is dit een technische budgetverdeling die relatief bewerkelijk kan zijn.¹³⁷ Derhalve is het na de fiscalisering mogelijk om de bijdrage aan het zorgverzekeringsfonds uit het Ouderdomsfonds te laten vervallen zonder grote budgettaire gevolgen. Om dit te bewerkstelligen dienen in de Wet financiering sociale verzekeringen artikel 83 lid 2 sub d en artikel 87a te vervallen. In de Zorgverzekeringswet dient het gespiegelde artikel 39 lid 2 sub j te vervallen. De Zorgverzekeringswet ontbeert op dit moment

¹³² Zie par. 2.3.1.

¹³³ Art 47a lid 1 Participatiewet; en Kamerstukken II 2019-2020, 29 389, nr. 97, p. 22.

¹³⁴ Art. 22 Participatiewet; Inclusief vakantiegeld.

¹³⁵ Art 37a Participatiewet; en art. 9 Algemene Ouderdomswet.

¹³⁶ Kamerstukken II 2019-2020, 29 389, nr. 97, p. 7.

¹³⁷ Vgl. Kamerstukken II 2005-2006, 30 375, nr. 2, p. 97.

een artikel om de derving van de bijdrage uit het ouderdomsfonds te kunnen compenseren middels een directe rijksbijdrage.¹³⁸ Derhalve dient er voor het wegvallen van de zorgbijdrage uit het Ouderdomsfonds een compensatie te worden gevonden. Dit kan worden vormgegeven middels een corresponderende verhoging in een of meerdere van de andere bronnen van het Zorgverzekeringsfonds of een nieuw artikel voor een rijksbijdrage aan het Zorgverzekeringsfonds.¹³⁹

2.5 De economische effecten van de fiscalisering van de AOW

Van de drie bovenstaande voorstellen heeft de primaire optie de grootste economische impact. De secundaire optie is alleen formeelrechtelijk van belang en de aanvullende optie voorziet alleen een wettelijke vereenvoudiging. Van de primaire optie worden de economische effecten geanalyseerd om te zien of de fiscalisering op de uitgavenzijde van de AOW effect heeft. Dit is van belang omdat de fiscalisering de belastingdruk verhoogt, welke doorgaans invloed heeft op de economie als geheel.¹⁴⁰ Daartoe wordt eerst een model geïntroduceerd om de belangrijkste determinanten die de houdbaarheid van de AOW dicteren te onderscheiden. Vervolgens worden deze getoetst op de effecten van de fiscalisering. Daarbij wordt aandacht besteed aan eventuele knelpunten die zich door fiscalisering manifesteren.

2.5.1 De determinanten van de houdbaarheid van de financiering van de AOW

Om houdbaarheid van de AOW uit te drukken worden de uitgaven aan de AOW-uitkeringen als percentage van het bbp bekeken. Groeit het bbp namelijk even hard als de uitgaven aan de AOW, dan zorgt dit voor een gelijkblijvende druk op de economie.¹⁴¹ Een groei in uitgaven is dus alleen betekenisvol als ze als percentage van het bbp wordt uitgedrukt. Om te bepalen welke groeifactoren invloed hebben op de uitgaven aan de AOW als percentage van het bbp en hoe deze door de fiscalisering worden beïnvloed, wordt een vergelijking opgesteld waarbij de afhankelijke variabele de uitgave aan de AOW als percentage van het bbp is.

¹³⁸ Art. 54-56 Zorgverzekeringswet bevat wel een mogelijkheid voor het Rijk om bij te springen in geval van tekorten door de ziektekosten voor jongeren, door oorlog en andere bijzondere omstandigheden. Daarnaast kan het Rijk bij faillissement van een zorgverzekeraar financieel bijspringen via het zorgverzekeringsfonds.

¹³⁹ Art. 39 lid 2 Zorgverzekeringswet; bv. hogere premies.

¹⁴⁰ Cnossen & Jacobs 2019, p. 8

¹⁴¹ CPB 2019, p. 44.

De vergelijking is gebaseerd op het werk van Verbon en Hollanders uit 2017, die voor de politieke partij 50Plus hebben onderzocht of de AOW-leeftijd terug naar 65 kon zonder grote gevolgen voor de houdbaarheid.¹⁴² Om dit uit te zoeken is de invloed van economische indicatoren op de kosten van de AOW-uitkeringen onderzocht en in een formule gevat. De invloed van deze factoren wijzigt wanneer de uitkeringen anders gekoppeld zijn aan bijvoorbeeld de demografische ontwikkeling. Op die wijze wordt de wijziging van de invloed van demografische ontwikkelingen geanalyseerd.

De uitgaven aan de AOW als percentage van het bbp in jaar t wordt daarbij weergegeven als q_t . We kunnen dit percentage als volgt schrijven:

$$q_t = \frac{b_t O_t}{Y_t}$$

Hierbij is b_t de AOW-uitkering per AOW-gerechtigde, O_t het aantal AOW-gerechtigden en Y_t het bbp. Het bbp benaderen we door de productie per werkende y_t te vermenigvuldigen met de beroepsbevolking L_t :

$$Y_t = y_t L_t$$

L_t is afhankelijk van de participatiegraad, ρ_t , maal de beroepsbevolking N_t (20 jaar tot AOW-leeftijd):

$$L_t = \rho_t N_t$$

Als we vergelijking 3 substitueren in vergelijking 2 en vervolgens 2 in 3, dan krijgen we de volgende term voor q_t :

$$q_t = \frac{b_t O_t}{Y_t} = \frac{b_t O_t}{y_t \rho_t N_t}$$

Deze factoren worden door de volgende groeivoeten beïnvloed:

$b_t = \beta_{tv} b_v$ met β_{tv} de indexeringen van de uitkeringen van jaar v naar jaar t , die de indexering van de minimumlonen volgt.

$y_t = (p_{tv} g_{tv}) y_v$ met g_{tv} de reële productiviteitsgroei per werkende van jaar v naar jaar t . p_{tv} is de prijsontwikkeling, die op 1 gesteld wordt om de ontwikkeling in q_t als relatief naar de inflatie te berekenen.

$O_t = o_{tv} O_v$ met o_{tv} de vergrijzing van jaar v naar jaar t .

¹⁴² Verbon & Hollanders 2017.

$N_t = n_{tv}N_v$ met n_{tv} de groei van de bevolking van jaar v naar jaar t .

$\rho_t = \lambda_{tv}\rho_v$ met λ_{tv} de verandering van de participatiegraad.

Met deze groeivoeten kan de hoogte van de AOW als percentage van het bbp beschreven worden met de volgende vergelijking:

$$q_t = \frac{b_t O_t}{Y_t} = \frac{b_t O_t}{y_t \rho_t N_t} = \frac{\beta_{tv} b_v o_{tv} O_v}{g_{tv} y_v \lambda_{tv} \rho_v n_{tv} N_v} = \frac{\beta_{tv} o_{tv}}{g_{tv} \lambda_{tv} n_{tv}} q_v$$

De laatste term geeft ons de groeicijfers die de AOW-uitkeringen beïnvloeden. Een groei van de factoren in de teller, te weten de indexering van de uitkeringen (β_{tv}) en de vergrijzing (o_{tv}), resulteert in een groei in q_t ten opzichte van q_v . Een afname in de invloed van deze factoren zorgt dus voor een afname van de uitgaven voor de AOW. Een groei van de factoren in de noemer, te weten de productiviteit per werkende (g_{tv}), participatiegraad (λ_{tv}) en bevolkingsgroei (n_{tv}), resulteert in een vermindering van q_t ten opzichte van q_v .¹⁴³ Vanuit deze effecten wordt in paragraaf 2.5.2 de invloed van de fiscalisering op de inkomsten- en uitgavezijde van de AOW bekeken.

2.5.2 De determinanten van de houdbaarheid van de financiering van de AOW na fiscalisering
De fiscalisering van de AOW zorgt waarschijnlijk voor een structurele verlaging van 0,4 procentpunt van de uitgaven aan de AOW-uitkeringen als percentage van het bbp.¹⁴⁴ Deze verlaging is opgebouwd uit een aantal effecten, die van belang zijn voor een gedegen analyse van de impact van fiscalisering op de economie en of zich daarbij knelpunten voordoen. Voorbeelden van knelpunten zijn aanzienlijke negatieve inkomenseffecten voor een bepaalde groep of een sterk denivellerend effect. Deze effecten kunnen aan de hand van de vergelijking uit de vorige paragraaf van deze scriptie worden besproken:

$$q_t = \frac{\beta_{tv} o_{tv}}{g_{tv} \lambda_{tv} n_{tv}} q_v$$

q_t stelt hierbij de uitgaven aan de AOW-uitkeringen als percentage van het bruto binnenlands product in jaar t voor. In deze paragraaf volgt een analyse van de invloed die fiscalisering heeft op de manier waarop de afzonderlijke factoren doorwerken in de kosten van de uitkeringen

¹⁴³ Vgl. Verbon & Hollanders 2017, Online technische appendix.

¹⁴⁴ CPB 2020, p. 13; en CPB 2010, p. 108.

om te zien of en op welke manier de fiscalisering q_t beïnvloedt en of zich daarbij knelpunten voordoen.

2.5.2.1 Indexering van de AOW-uitkeringen

Door de fiscalisering stijgt de indexering van de AOW. Dit valt te wijten aan de mogelijke stijging van minimumlonen door de hogere druk op de pensioenen.

Door de netto-netto koppeling van de uitkeringen aan de minimumlonen wijzigen de netto uitgaven voor de overheid in eerste instantie niet.¹⁴⁵ In tweede instantie is het echter mogelijk dat de uitkeringen zullen stijgen. Dit komt doordat het minimumloon gekoppeld is aan de contractlonen.¹⁴⁶ De bruto contractlonen kunnen door een groei in de gemiddelde belastingdruk stijgen.¹⁴⁷

Een stijging van de belastingdruk op de aanvullende pensioenen die door de fiscalisering tot stand komt, vergroot de belastingdruk op lonen. Dit gaat echter alleen op als pensioenuitkeringen economisch gelijk zijn aan lonen, aangezien de belastingdruk op pensioen alleen dan directe invloed kan hebben op de contractlonen en het minimumloon. Fiscaal is er de koppeling in de loonbelasting, die stelt dat al hetgeen verkregen uit dienstbetrekking als loon kwalificeert.¹⁴⁸ Pensioenen zijn daarmee belast als uitgestelde loonsommen. Economisch stellen Montgomery, Shaw en Benedict dat pensioenen en lonen negatief aan elkaar gekoppeld zijn in een 'tradeoff' model. Zij vinden zelfs een één-op-één uitruil voor de netto contante waarde van lonen en van pensioenen.¹⁴⁹ Loon en pensioen zijn dus twee kanten van dezelfde medaille.

Wanneer de netto pensioenen omlaaggaan ten gevolge van de verhoogde belastingdruk op het inkomen uit werk en woning in box 1 in de inkomstenbelasting, wordt er compensatie van de werkgever gevraagd en is het mogelijk dat de bruto lonen naar aanleiding van de

¹⁴⁵ Art. 9 lid 5 Algemene Ouderdomswet.

¹⁴⁶ Art. 8 lid 2 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag, jo. Art. 14 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

¹⁴⁷ Graafland en Huizinga 1996, p. 10.

¹⁴⁸ Art. 10 lid 1 Wet op de loonbelasting 1964.

¹⁴⁹ Montgomery, Shaw & Benedict 1990.

heronderhandelingen zullen stijgen.¹⁵⁰ De verhoging van de bruto contractlonen wordt versterkt door de disproportionele macht van oudere werknemers in contractloononderhandelingen. Dit komt hoofdzakelijk doordat de ledenpopulaties van de vakbonden die een belangrijke rol hebben in sociaal overleg met werkgevers steeds ouder worden. In 2017 was meer dan de helft van de leden ouder dan 45.¹⁵¹ Oudere werknemers moeten door de fiscalisering meer compenseren om na hun pensionering hetzelfde netto pensioen over te houden als voor de fiscalisering.¹⁵² Daardoor speelt neerwaartse loonrigiditeit bij oudere werknemers een grotere rol dan bij jongere werknemers, waardoor de contractlonen niet veel zullen dalen. Loonrigiditeit bepaalt dat lonen wel omhoog kunnen, aangezien daar weinig bezwaar tegen is, maar moeilijker omlaag kunnen door contractuele verplichtingen en protest van de vakbonden.¹⁵³ Een beperkt deel van de verhoging van de inkomstenbelasting wordt dus opgevangen door de verhoging van de brutolonen.

De bruto contractlonen hebben opwaartse invloed op de minimumlonen, omdat het minimumloon aan de bruto contractlonen gekoppeld is.¹⁵⁴ Aangezien de AOW wordt geïndexeerd aan de hand van het minimumloon, stijgt deze mee met de bruto contractlonen. De fiscalisering van de AOW resulteert door de manier waarop de hoogte van de AOW-uitkering gekoppeld is aan het minimumloon in een hogere indexering van de AOW(β_{tv}). De hogere indexering zorgt vervolgens voor een grotere uitgave aan de AOW naar percentage van het bbp (q_t).

2.5.2.2 Vergrijzing

De vergrijzing heeft invloed op de uitgaven als percentage van het bbp doordat er steeds meer AOW'ers ten opzichte van premiebetalers zijn. De premiebetalers zijn na de fiscalisering belastingbetalers. De fiscalisering van de AOW heeft echter geen effect op het aantal AOW'ers ten opzichte van bijdragebetalers voor de financiering.

¹⁵⁰ Mits arbeidsaanbod niet volledig inelastisch is.

¹⁵¹ Gielen & Floris 2018, p. 3.

¹⁵² De Beer & Keune 2018, p. 250.

¹⁵³ Deelen & Verbeek 2015, p. 1.

¹⁵⁴ Art. 14 Wet minimumloon en minimumvakantiebijslag.

De fiscalisering van de AOW heeft dus geen effect op de vergrijzing (o_{tv}) en derhalve niet via deze variabele op de uitgaven voor de AOW als percentage van het bbp (q_t).

2.5.2.3 Productiviteit per werkende

De productiviteit per werkende groeit waarschijnlijk door de verhoging van de belastingdruk op aanvullende pensioenen. Dat komt enerzijds door het vervallen van de subsidie op pensioensparen en anderzijds door een overheersend inkomenseffect als gevolg van de verhoging van de belastingdruk.

De fiscalisering van de AOW-premie lost namelijk een belangrijk knelpunt in de belasting van deze aanvullende pensioenen op. De pensioenpremies zijn aftrekbaar van de inkomstenbelasting bij de opbouwfase van het pensioen en belast in de inkomstenbelasting in de uitkeringsfase. Deze gefaciliteerde opbouw heet de omkeerregel. De gecombineerde druk in de eerste schijf is echter thans lager bij de uitkeringsfase dan bij de opbouwfase.¹⁵⁵ Er mag dus voor een relatief hoog tarief worden afgetrokken, terwijl er tegen een relatief laag tarief wordt belast. Gemiddeld is het verschil zo'n 17 procentpunten. Dit zorgt voor een subsidiëring van pensioenopbouw, omdat het fiscale voordeel van het gespaarde geld voor een deel bij de uitkering naar voren komt.¹⁵⁶

Deze fiscale subsidie op pensioen zorgt dat mensen meer pensioen opbouwen en minder consumeren dan efficiënt is. Tevens is pensioenopbouw fiscaal voordeliger dan andere vormen van vermogensopbouw. Deze prikkel om te sparen wordt weggenomen wanneer de AOW wordt gefiscaliseerd en het huidige voordeel van de omkeerregel vervalt. Het vrijgekomen kapitaal kan dan worden geconsumeerd. Daardoor stijgt de productiviteit van de economie en uit deze extra productiviteit kan de Nederlandse staat zo'n € 6,5 miljard extra aan belastingen innen.¹⁵⁷

Bij de berekening van het bovengenoemde bedrag wordt geen rekening gehouden met gedragseffecten. Deze manifesteren zich op twee manieren. De eerste manier is dat mensen

¹⁵⁵ Zie par. 2.4.1.

¹⁵⁶ Jacobs 2019, p. 60-75; Jacobs noemt tevens het vrijstellen van de aanwas van pensioenaanspraken als oorzaak van de subsidiëring van pensioensparen.

¹⁵⁷ Jacobs 2019, p. 68 en 70.

die niet werken wel gaan werken of andersom, hetgeen in de volgende paragraaf bij de participatiegraad wordt besproken. Dit wordt ook wel het vergroten van arbeidsaanbod in de extensieve marge genoemd. De tweede manier is dat mensen meer uren kunnen gaan werken. Dit heet het vergroten van arbeidsaanbod in de intensieve marge.¹⁵⁸

De verhoging van de belastingdruk op aanvullende pensioenen resulteert in een lager netto voordeel uit arbeid voor de belastingbetaler.¹⁵⁹ In paragraaf 2.5.2.1 kwam naar voren dat de verhoging van de druk op de aanvullende pensioenen een verhoging van de contractlonen tot gevolg kan hebben. Als dat echter niet 100% de wijziging in de aanbodzijde van de arbeidsmarkt dekt, dan zorgen de gedragseffecten voor het herstellen van het marktevenwicht.

Het inkomenseffect zorgt dat individuen de gederfde netto-inkomsten willen compenseren door meer uren te werken om hun consumptieniveau op peil te houden. Het substitutie effect zorgt dat individuen minder gaan werken en meer vrije tijd gaan genieten, omdat de voordelen uit werk minder hoog zijn. Werk loont minder, dus mensen werken minder, aldus het substitutie effect. Bij de geïstitutionaliseerde aanvullende pensioenen lijkt het inkomenseffect dominant, omdat de minimum dekkingsgraden wettelijk zijn vastgesteld. Aangezien de dekkingsgraden van de netto-pensioenarrangementen zullen dalen door de hogere belastingdruk op aanvullende pensioenen, dienen de deelnemers meer bij te leggen om dezelfde dekkingsgraden te behouden.¹⁶⁰ In het verwachte scenario dat het inkomenseffect overheerst zorgt een verhoging van de belastingdruk op de aanvullende pensioenen voor groei in het arbeidsaanbod in de intensieve marge en daarmee een stijging van de productiviteit per werkende.¹⁶¹

De fiscalisering van de AOW resulteert in een vergroting van de groei van de productiviteit per werkende (g_{tv}). De fiscalisering drukt middels deze variabele de uitgaven aan de AOW gemeten naar percentage van het bbb (q_t).

¹⁵⁸ De Boer & Peichl 2019, p. 181.

¹⁵⁹ CPB 2010, p. 107-109.

¹⁶⁰ Jacobs 2019, p. 65.

¹⁶¹ Jacobs 2019, p. 64-65 en p. 70; er vanuit gaande dat de stijging van de contractlonen uit par. 2.5.2.1 de verhoging van de inkomstenbelasting niet volledig compenseert.

2.5.2.4 Participatiegraad

De bruto participatiegraad is de verhouding tussen de beroepsbevolking en de totale beroepsgeschikte bevolking. Mensen werken in deze variabele wel of niet. Dit heet de extensieve marge van het arbeidsaanbod.¹⁶² Eerder bleek dat verhoging van belastingdruk op aanvullend pensioen één-op-één met loon communiceert.¹⁶³ De vraag is dan hoe de participatiegraad reageert op de netto loonsverlaging die na fiscalisering plaatsvindt.

Het arbeidsaanbod in Nederland is in de extensieve marge al relatief hoog. Het blijkt erg lastig om deze via financiële prikkels te beïnvloeden. Een generieke prikkel, die niet op een specifieke groep gericht is, lijkt daarnaast minder effectief om de arbeidsparticipatie te beïnvloeden dan een specifieke prikkel. Een bekende specifieke prikkel om arbeidsaanbod in de extensieve marge te verruimen is het subsidiëren of kosteloos aanbieden van kinderopvang, zodat moeders met jonge kinderen weer kunnen gaan werken.¹⁶⁴ De fiscalisering is een dergelijke generieke prikkel die weinig effect zal hebben op de arbeidsparticipatie in de extensieve marge van de arbeidsmarkt.

De fiscalisering van de AOW zal daardoor waarschijnlijk niet resulteren in een significant effect op de participatiegraad (λ_{tv}). De fiscalisering heeft via deze weg dus geen effect op de uitgaven voor de AOW als percentage van het bbp (q_t).

2.5.2.5 Bevolkingsgroei

De fiscalisering van de AOW lijkt geen invloed te hebben op de bevolkingsgroei. Het effect van de bevolkingsgroei (n_{tv}) op de uitgaven voor de AOW naar percentage van het bbp (q_t) blijft dus gelijk na de fiscalisering van de AOW-premies.

2.5.2.6 Samenvatting economische determinanten

De economische uitwerking van de fiscalisering komt overeen met de voorspelde waarden van het CBS. De invloed van de determinanten op de uitkeringskosten van de AOW is wederom af te lezen uit de vergelijking van paragraaf 2.5.1:

¹⁶² De Boer & Peichl 2019, p. 181.

¹⁶³ Montgomery, Shaw & Benedict 1990.

¹⁶⁴ De Boer & Peichl 2019, p. 181-186.

$$q_t = \frac{\beta_{tv} o_{tv}}{g_{tv} \lambda_{tv} n_{tv}} q_v$$

De teller stijgt per saldo door een lichte verhoging in de indexering van de AOW (β_{tv}) en geen wijziging in de invloed van vergrijzing (o_{tv}). De noemer stijgt per saldo door een groei in productiviteit per werkende (g_{tv}) door het wegvallen van de inefficiënte subsidie op pensioenopbouw waardoor men waarschijnlijk meer uren gaat werken en het gelijk blijven van de invloed van de participatiegraad (λ_{tv}) en de bevolkingsgroei (n_{tv}).

Per saldo resulteert de fiscalisering in een vermindering van de uitgaven van de AOW als percentage van het bbp (q_t). De schattingen van de structurele opbrengsten van het voorstel om de AOW te fiscaliseren variëren tussen de 3 en 6,5 miljard euro.¹⁶⁵ De meest recente schattingen van het CPB stellen dat de AOW kosten ten opzichte van het bbp structureel met 0,4 procentpunten afnemen op de lange termijn.¹⁶⁶ Dit resulteert in een structurele uitgave van ca. 6,1% van het bbp na 2040 tegenover een uitgave van ca. 6,5% van het bbp na 2040 onder het huidige systeem.¹⁶⁷

Hoewel dit een duidelijke verbetering in de houdbaarheid van de financiering is, wordt de rekening voor deze verbetering gelegd bij de genietters van aanvullende pensioenen. Aangezien deze groep niet meer kan anticiperen op het verlies van netto pensioen, worden flankerende maatregelen voorgesteld om deze groep te compenseren.¹⁶⁸

2.6 Knelpunten van fiscalisering

Twee knelpunten die op economisch vlak relevant zijn worden meegenomen in dit hoofdstuk, te weten de verhoging van de inkomstenbelastingdruk voor gepensioneerden en de verhoging van de Gini-coëfficiënt. De Gini-coëfficiënt geeft aan hoe scheef de verdeling van inkomen is binnen een economie en neemt een waarde aan tussen de 0 en 1. Bij een waarde van 0 is er volledige gelijkheid tussen de inkomens van huishoudens. Bij een waarde van 1 is er volledige inkomensongelijkheid en beschikt één huishouden over al het inkomen.¹⁶⁹ Voor deze

¹⁶⁵ Jacobs 2019, p. 70; en CPB 2012, p. 6.

¹⁶⁶ CPB 2020, p. 13; en CPB 2010, p. 106.

¹⁶⁷ Zie ook SVB 2015, p.4.

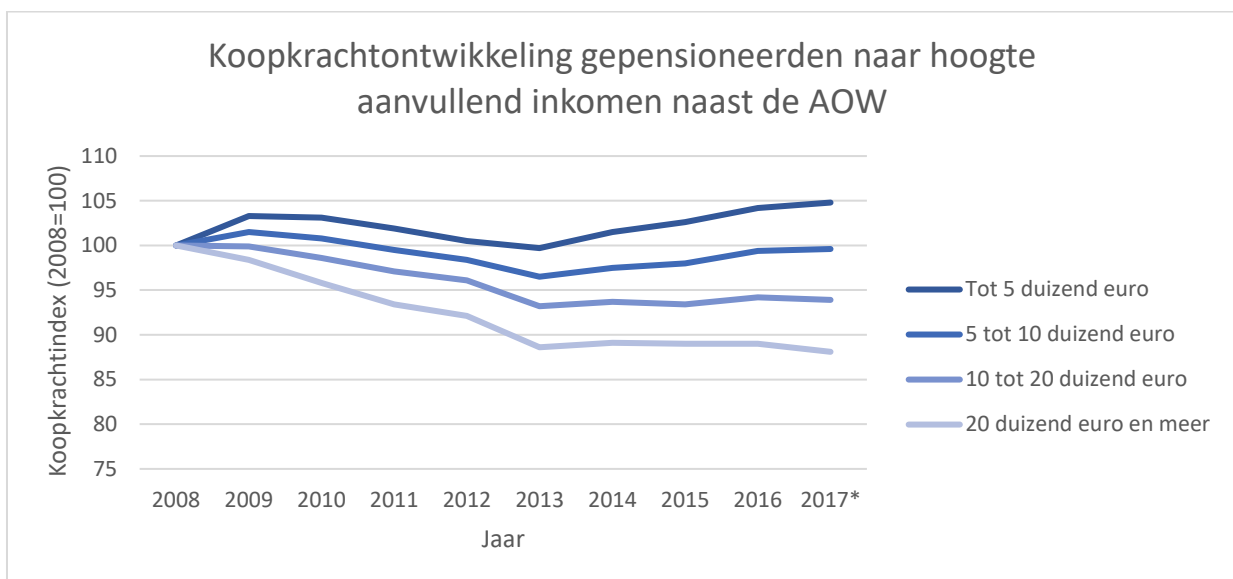
¹⁶⁸ Jacobs 2019, p. 73; Zie ook Commissie inkomstenbelasting en toeslagen. P, 96-97.

¹⁶⁹ Koot 2019, p. 3.

knelpunten worden in deze paragraaf tevens oplossingsrichtingen aangedragen. Twee formele knelpunten die uitgebreidere aandacht vereisen en om die reden in aparte hoofdstukken worden besproken zijn de wijziging van de rechtsgrondslagen van de AOW en de wijziging van de grensoverschrijdende werking van de AOW.

2.6.1 Inkomenseffecten voor gepensioneerden

De koopkrachteffecten van de fiscalisering van de AOW zijn in het model uit paragraaf 2.5 niet meegenomen doordat het groeicijfer voor prijs op 1 is gesteld.¹⁷⁰ Het koopkrachteffect op de groep die het meest geraakt wordt door de fiscalisering van de AOW, te weten de gepensioneerden met een aanvullend pensioen, is echter aanzienlijk, terwijl bij deze groep de afgelopen jaren al geen hoge koopkrachtgroei was waar te nemen. Als de koopkracht van de ouderen met een aanvullend pensioen over de afgelopen jaren wordt bekeken, blijkt dat naar mate er een hoger aanvullend pensioen is, er zelfs krimp is voorgekomen in de koopkracht, weergegeven in figuur 10.¹⁷¹



Figuur 10: Koopkrachtontwikkeling gepensioneerden naar hoogte aanvullend inkomen naast AOW¹⁷²

De fiscalisering betekent voor de gepensioneerden met een aanvullend pensioen een verdere krimp in netto uit te geven inkomen. Het drukverschil tussen de eerste schijf voor en na pensionering wordt nihil en effectief geldt voor de gepensioneerde over het gehele inkomenstraject hetzelfde belastingpercentage.¹⁷³ Het effect van deze maatregel wordt in

¹⁷⁰ Par. 2.5.1.

¹⁷¹ CBS 2019a.

¹⁷² CBS 2019a.

¹⁷³ CPB 2020, p. 12.

twee verschillende inkomensgroepen op verschillende wijze ervaren: de ouderen die geen aanvullende inkomens naast AOW ontvangen en dus niet belast zijn in de eerste schijf van de inkomstenbelasting en degenen die dat wel ontvangen en dus belast zijn in de eerste schijf van box 1 van de inkomstenbelasting.

Voor de laagste inkomensgroep die haar oudedagsvoorziening enkel uit de AOW-uitkeringen ontvangt, gebeurt er qua inkomenseffecten niets. Deze groep betrof in 2016 zo'n 13% van de huishoudens die AOW-gerechtigd zijn.¹⁷⁴ De hoogte van de netto AOW-uitkering is aan het netto niveau van het minimumloon gekoppeld, waardoor er onder de streep altijd evenveel overblijft van de uitkering.¹⁷⁵ Door de AIO krijgt elke Nederlander in ieder geval een inkomen dat zo'n 50 euro onder de bruto AOW-uitkering zit, mocht er niet voorzien zijn in een andere vorm van inkomen of vermogen om in de oude dag te kunnen voorzien.¹⁷⁶

Degenen met een aanvullend pensioen zien dat zwaarder belast na de fiscalisering. In 2020 ligt de grens van de eerste schijf naar de tweede schijf voor de inkomstenbelasting in de eerste box op € 34.712,-.¹⁷⁷ Onder die grens wordt de pensioenuitkering dus zwaarder belast. Fiscalisering heeft dus voor de middeninkomens, die een klein deel aanvullend pensioen hebben naast hun AOW, het grootste effect.

Voor de bijna gepensioneerden komt de verzwaarde belasting op hun aanvullend pensioen boven op de verhoging van de AOW-leeftijd. De werknemers die rekening hebben gehouden met een pensioenleeftijd van 65 jaar, zagen die vanaf 2013 oplopen en hadden relatief kort de tijd om te reageren op deze uitstel van het verkrijgen van AOW-inkomen. De overbrugging dient dan middels langer werken, gebruik van sociale voorzieningen of aanvullend pensioen te gebeuren.

Het effect van de AOW-leeftijdsverhoging op arbeidsparticipatie onder ouderen en het gebruik van sociale voorzieningen is onderzocht door Atav, Jongen en Rabaté. Daarnaast

¹⁷⁴ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019, p. 46.

¹⁷⁵ Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2012, p. 97; Ministerie van financiën 2019, p. 22; en Ministerie van Financiën 2020, p. 7;

¹⁷⁶ Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019, p. 36.

¹⁷⁷ Art. 2.10 Wet Inkomstenbelasting 2001.

hebben zij rekening houdend met deze factoren het effect van de AOW-leeftijdsverhoging op de overheidsfinanciën geanalyseerd. Hun resultaten laten zien dat na het verhogen van de AOW-gerechtigde leeftijd de arbeidsparticipatie onder ouderen met 50% stijgt, maar dat ook het gebruik van sociale voorzieningen stijgt. Volgens hen komt dat doordat mensen niet méér gaan werken, maar in dezelfde groep van inkomensvoorziening blijven waarin ze al waren voor de pensionering. De groep die werkte blijft werken, de groep die een uitkering kreeg blijft in de uitkeringsgroep. Een deel van de ouderen is op die leeftijd reeds arbeidsongeschikt verklaard en krijgt daar bijvoorbeeld een uitkering voor. Werkende ouderen stellen hun pensioen gemiddeld uit met 1 tot 1,3 maanden per verhoging van 3 maanden van de AOW-gerechtigde leeftijd.¹⁷⁸ Dit lijkt te komen doordat er een grens zit aan hoe lang ouderen willen werken.

De eerste twee factoren, te weten langer doorwerken door ouderen en langer gebruik van sociale voorzieningen, lijken dus maar beperkt het gat tussen het stoppen met werken en het ingaan van de AOW-uitkering te dekken. Het overige deel dient dus uit aanvullende pensioenen te worden gefinancierd, die door de fiscalisering van de AOW verder onder druk komen te staan.

De fiscalisering van de AOW raakt dus de aanvullend pensioengenieters tegelijk met een verhoging van de pensioenleeftijd.¹⁷⁹ Om de inkomenseffecten voor deze groep te verminderen kan het wenselijk zijn om een heffingskorting in te voeren of de bestaande ouderenkorting te verhogen. Daarmee kan deze groep een netto belastingvoordeel krijgen en kunnen de nadelige inkomenseffecten voor deze groep verlaat worden naar het moment dat de leeftijdsverhoging minder snel oploopt.¹⁸⁰

De korting loopt op tot 2030 en loopt tot die tijd mee met de verhoging van het tarief, zodat tot 2030 geen effect voor de aanvullende pensioenen merkbaar is. Daarna wordt de korting afgebouwd tot 2039, zodat in 2040 bij de piek van de uitgaven aan de AOW de korting weer nihil is. Dit resulteert als het ware in een verlate, maar versnelde fiscalisering van de AOW. De

¹⁷⁸ Atav, Jongen & Rabaté 2019, par. 5.

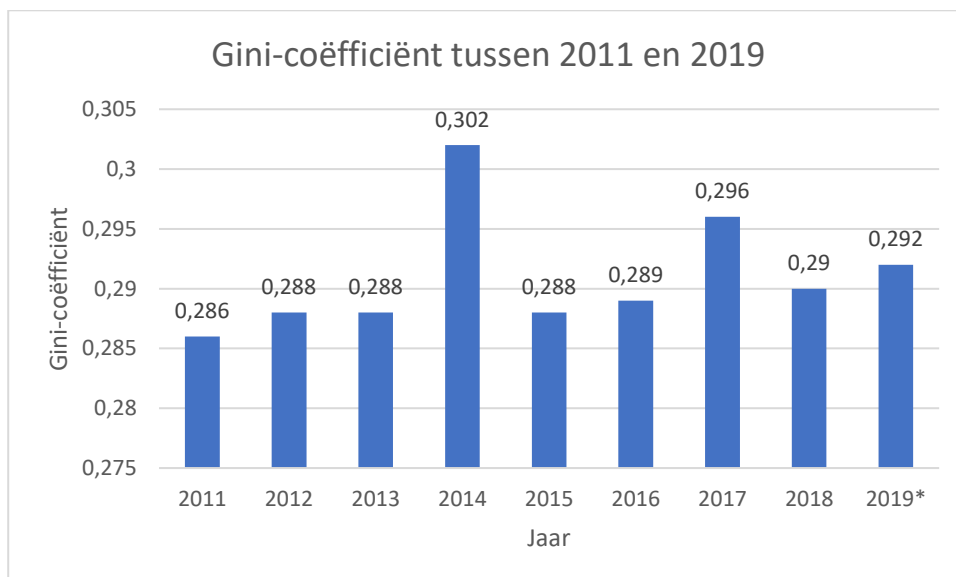
¹⁷⁹ CPB 2010, p. 123.

¹⁸⁰ Jacobs 2019, p. 73; SER 2005, p. 66.

ouderen die in die periode met pensioen gaan en maar beperkt rekening hebben gehouden met een hoger heffingstarief na pensionering hebben dan tot 2030 om hun pensioenen aan te passen en eventueel meer te sparen. Daarnaast worden de reeds gepensioneerden voor 9 jaar ontzien, zodat zij minder last hebben van de verhoging van het inkomstenbelastingtarief.¹⁸¹

2.6.2 Vergroting inkomensongelijkheid

Een neveneffect van de volledige fiscalisering van de AOW dat aandacht verdient is het feit dat de Gini-coëfficiënt lijkt te stijgen met 1,3% tot 1,7%.¹⁸² Dat betekent dat het inkomen in Nederland als gevolg van de fiscalisering ongelijker verdeeld is. In figuur 11 is de Gini-coëfficiënt voor Nederland weergegeven van 2011 tot 2019. De uitschieter in 2014 is te verklaren door een fiscale voordeelregeling voor directeuren-grotaandehouders.¹⁸³



Figuur 11: Ginicoëfficiënt van Nederland tussen 2011 en 2019. *2019: voorlopige cijfers.

De Gini-coëfficiënt in Nederland is in vergelijking met de landen om ons heen relatief stabiel. Tussen 2000 en 2017 had de coëfficiënt een waarde tussen de 0,275 en 0,29, afgezien van 2007 en 2014, waarin er pieken werden veroorzaakt door eenmalige fiscale regelingen voor directeur-grotaandehouders.¹⁸⁴ De verhoging van de Gini-coëfficiënt met 1,3% tot 1,7% lijkt een relatief kleine verandering, echter kan er vanuit het Nederlandse perspectief gesteld

¹⁸¹ Zie ook Jacobs 2019, p. 73.

¹⁸² Ministerie van financiën 2020, p. 7 en CPB 2020, p. 13.

¹⁸³ Koot 2019, p. 4.

¹⁸⁴ Koot 2019, p. 4.

worden dat deze mutatie groter is dan wenselijk, op basis van de normaliter relatief stabiele GINI coëfficiënt.¹⁸⁵

De verhoging van de Gini-coëfficiënt na de fiscalisering van de AOW is te verklaren door het denivellerende effect van de fiscalisering. De lagere inkomensgroepen gaan er relatief meer op achteruit dan de hogere inkomensgroepen. Het tarief in de lagere belastingschijf gaat immers omhoog en dit heeft een groter effect op het netto-inkomen van de lagere inkomensgroepen dan voor degenen die een groter deel van hun inkomens in de hoogste, onveranderde schijf belast zien.¹⁸⁶ De lagere inkomensgroepen zijn daarnaast meer afhankelijk van aanvullend pensioen voor hun inkomen na pensionering dan de hogere inkomensgroepen. Deze laatste groep blijkt in haar inkomen na pensionering meer in vormen van kapitaal, zoals aandelen en huizenbezit, te hebben voorzien.¹⁸⁷

De mogelijke oplossing voor een stijging van de inkomensongelijkheid moet in een breder beleidsperspectief gezocht worden. Voorbeelden hiervan zijn het verhogen van het bijstandsniveau en het verhogen van het hoge tarief in het tweeschijvenstelsel van box 1 van de inkomstenbelasting.¹⁸⁸ Verder onderzoek naar dit effect van fiscalisering van de AOW en verzachtende maatregelen zijn wenselijk.

2.7 Conclusie

In dit hoofdstuk stonden de financiering van de AOW en de wijzigingen daarin via de fiscalisering van de AOW centraal. Dit is onderzocht aan de hand van de volgende deelvraag:

Wat is de economische uitwerking van de fiscalisering van de AOW en wat zijn hierbij de knelpunten en hun mogelijke oplossingsrichtingen?

Fiscalisering van de AOW zal zorgen voor een verbetering in de houdbaarheid van de financiering. De huidige financiering van de AOW loopt via het ouderdomsfonds, dat in beheer is van de Sociale Verzekeringsbank. Het ouderdomsfonds wordt op zijn beurt weer vanuit

¹⁸⁵ Koot 2019, p. 4.

¹⁸⁶ CPB 2020, p. 13.

¹⁸⁷ Jacobs 2019, p. 65.

¹⁸⁸ Koot 2019, p. 9 en 12.

premies en rijksbijdragen bekostigd. Stijgende kosten voor de AOW en de maximering van het premiepercentage zorgen voor stijgende rijksbijdragen. De verwachting is dat de verhoging van de AOW-leeftijd de verwachte piek in uitgaven rond het jaar 2040 zal afvlakken. Door de AOW te fiscaliseren, zal deze piek nog verder afvlakken met zo'n 0,4 procentpunt van het bbp. Daardoor komen de kosten van de AOW op termijn op ca. 6% van het bbp en wordt de druk van de ouderdomsvoorziening op de economie lager.

Eenzijds is dit het resultaat van de hogere inkomsten van de inkomstenbelasting over aanvullende pensioenen, doordat de premievrijstelling na het bereiken van de AOW-leeftijd wordt omgezet in een hogere inkomstenbelastingdruk. Anderzijds zorgt de verhoogde belastingdruk op aanvullende pensioenen voor gedragseffecten. Het aanbod van arbeid zal in de intensieve marge stijgen doordat mensen meer gaan werken om gedaalde netto pensioenen te compenseren. Hoewel de indexering van de AOW ook stijgt omdat de contractlonen zullen stijgen als gevolg van de hogere inkomstenbelasting, is dit effect minder groot dan de stijging van het arbeidsaanbod. Deze effecten zorgen samen voor een stijging in het bbp. Daardoor dalen de kosten voor de AOW, gemeten als percentage van het bbp.

Eventuele economische knelpunten in de fiscalisering van de AOW zijn de negatieve inkomensgevolgen voor de groep aanvullend pensioengenieters en een stijging van de inkomensongelijkheid.

Wat betreft de negatieve inkomensgevolgen, dit is op te lossen door een flankerende maatregel. Dit zou in de vorm van een specifieke extra heffingskorting voor ouderen kunnen die tot 2030 de gevolgen van de fiscalisering neutraliseert. Tot 2030 heeft deze groep dan de tijd om zich op de negatieve inkomensgevolgen voor te bereiden en extra te sparen om de netto-pensioenen te dekken. Na 2030 wordt de korting afgebouwd en heeft de fiscalisering een versneld effect op de inkomstenbelastingdruk voor aanvullend pensioengenieters. Vanaf 2040 is de AOW dan volledig gefiscaliseerd en de korting volledig afgebouwd.

Wat betreft de verhoging van de inkomensongelijkheid, dit is op te lossen met aanvullend nivellerend beleid. Inkomenseffecten van de groep gepensioneerden met een klein

aanvullend pensioen worden het meest negatief beïnvloed en de aanvullende maatregelen dienen op deze groep te zien.

3 De rechtsgrondslagen van de AOW

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is de fiscalisering van de AOW in een economisch licht geplaatst. In dit hoofdstuk wordt gekeken naar de rechtsgrondslagen van de AOW en hoe deze zouden veranderen door haar fiscalisering. De rechtsgrondslag van een wet bestaat uit de wetenschappelijk juridische basis om een bepaalde wet in te stellen.¹⁸⁹ De rechtsgrondslagen van de huidige AOW hebben sterk te maken met haar bestaan als sociale verzekering ten opzichte van het bestaan van een sociale voorziening. Door de fiscalisering wijzigt de AOW van een verzekering naar een voorziening. Daartoe worden de verzekeringstermen uit de AOW gehaald, zodat de formeelrechtelijke uitwerking aansluit bij de economische uitwerking na de fiscalisering. Dit is in het vorig hoofdstuk aangedragen als de secundaire optie voor fiscalisering.¹⁹⁰ Om te onderzoeken of de rechtsgrondslag van de AOW wijzigt wordt de volgende onderzoeksvraag in dit hoofdstuk centraal gesteld:

Is het mogelijk om de AOW te fiscaliseren met behoud van de huidige rechtsgrondslagen?

Om deze vraag te beantwoorden wordt in paragraaf 3.2 en 3.3 onderzocht tegen respectievelijk welke achtergrond en met welke redenen de AOW bij totstandkoming als sociale verzekering werd ingericht. Uit deze paragraaf kunnen de initiële rechtsgrondslagen worden geformuleerd. In paragraaf 3.4 wordt de ontwikkeling van de AOW beschouwd met speciale aandacht voor de ontwikkeling van de rechtsgrondslagen. In paragraaf 3.5 staan de huidige rechtsgrondslagen van de AOW centraal, waarna deze in paragraaf 3.6 vergeleken worden met de rechtsgrondslagen na fiscalisering. In paragraaf 3.7 sluit dit hoofdstuk af met een conclusie en beantwoording van de deelvraag.

De reden om vanuit de initiële rechtsgrondslagen te werken is dat de huidige rechtsgrondslagen door de vele wijzigingen weinig expliciet zijn geformuleerd, waar dat bij het debat rondom de opzet van de AOW wel het geval was. De wijzigingen in de AOW doen

¹⁸⁹ Niet te verwarren met het begrip rechtsgrond, wat zoveel betekent als de juridische vertaalslag van een feitencomplex.

¹⁹⁰ Zie par. 2.4.2.

vervolgens wel of niet af aan de initiële rechtsgrondslagen, waarvan door de vergelijking door de jaren heen de rechtsgrondslagen van de huidige AOW kunnen worden afgeleid. Vanuit de huidige rechtsgrondslagen kan beredeneerd worden of de rechtsgrondslagen van de gefiscaliseerde AOW veel afwijken van de huidige AOW. Een aanzienlijke wijziging van de rechtsgrondslagen zou een reden kunnen zijn om de AOW niet te wijzigen, omdat de AOW met een expliciete reden als verzekering in het sociale zekerheidssysteem is bedacht. Een voorziening zou hier dermate ver van kunnen dwalen dat de juridische rol van de AOW die uit haar rechtsgrondslag spreekt niet meer voldoende vervuld kan worden.

3.2 De ouderdomsvoorziening vóór de totstandkoming van de AOW

In 1913 werd de eerste wet aangenomen die een inkomen verzekerde voor de armere oudere: De Invaliditeitswet (hierna: IW 1913). Deze wet dekte de inkomensderving van invaliditeit in het algemeen. Had een werknemer de leeftijd van 70 bereikt, dan werd dit gelijkgesteld aan invaliditeit en kwam hij in aanmerking voor een uitkering van omgerekend € 0,93 per week; voor gehuwden was dit € 1,36 per week.¹⁹¹ De IW 1913 gold uitsluitend voor werknemers en kwam volledig ten laste van de werkgevers. De regeling leek weinig op de AOW, maar de solidariteit naar de minderbedeelde oudere was al in de wet aanwezig, ook al was dit aspect door de lage uitkeringen mijns inziens minimaal.¹⁹²

De zelfstandigen kenden in tegenstelling tot de werkenden vanaf 1919 een systeem dat meer kenmerken vertoonde van een sociale verzekering: de vrijwillige ouderdomsverzekering (hierna: VOV) onder de Ouderdomswet 1919. De VOV betrof een lijfrenteregeling met staatsgaranties voor de uitkeringen. De premies werden voldaan aan de Rijksverzekeringsbank en de uitkeringen werden uitbetaald vanaf een bereikte leeftijd tussen de 55 en 65. De lijfrenteregeling opereerde naast de particuliere verzekeringen.¹⁹³ Vanaf 1923 was het niet alleen voor zelfstandigen, maar voor alle ingezetenen mogelijk om aan de regeling deel te nemen.¹⁹⁴ Een opmerkelijke fictie die was opgenomen in de wet was dat bij gebrek aan de Nederlandse nationaliteit een inwonerschap van 6 jaar ook geldig was voor het

¹⁹¹ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

¹⁹² Klosse en Vonk 2014/7.1.1.

¹⁹³ Art. 28, lid 1, Ouderdomswet 1919.

¹⁹⁴ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

recht op uitkering.¹⁹⁵ Deze koppeling aan de duur van inwonerschap komt in de huidige grensoverschrijdende context van de sociale zekerheidsverdragen ook terug.¹⁹⁶

Het recht op een uitkering verviel weer voor eenieder die in de toenmalige vermogensbelasting werd betrokken, in de inkomstenbelasting voor een bedrag hoger dan 1200,- gulden werd betrokken of die tot arbeid in staat was maar had nagelaten regelmatig door arbeid in de behoeften van zichzelf en zijn gezin te voorzien. Door deze uitzonderingen was de uitkering naast een vrijwillige verzekering voor zelfstandigen een voorziening voor de extreem arme, arbeidsongeschikte 65-plusser.¹⁹⁷

Deze verzekering kende een marginaal, maar lang bestaan.¹⁹⁸ In de jaren '70 is er uiteindelijk pas afscheid genomen van de regeling. Net als in de IW 1913 is in deze wet het solidariteitsprincipe aanwezig, zij het minimaal, aangezien alleen de extreem arme oudere een uitkering zonder deelnemingsbetalingen kon ontvangen. Voor overige deelnemers kende deze wet kenmerken van een verzekering onder kapitaaldeckingsstelsel.¹⁹⁹

Na de tweede wereldoorlog bleken de IW 1913 en de Ouderdomswet 1919 niet opgewassen tegen de snel oplopende levensverwachting van de Nederlandse bevolking. Daarnaast had grote geldontwaarding tijdens de tweede wereldoorlog het systeem onwerkbaar gemaakt. Willem Drees, destijds minister van Sociale Zaken, initieerde daarom in 1947 de Noodwet Ouderdomsvoorziening om 65-plussers die geen of een laag eigen inkomen hadden te voorzien van een uitkering. Er was nog niet voldoende consensus bereikt over een uiteindelijke regeling om snel in een permanente oplossing te voorzien, maar de nood werd dermate breed gevoeld dat de wet zonder hoofdelijke stemming door de Tweede en Eerste Kamer werd aangenomen.²⁰⁰

¹⁹⁵ Art. 28, lid 2, Ouderdomswet 1919.

¹⁹⁶ Art. 6a AOW 1956 regelt de verzekeringsplicht die door verdragen tot stand komt, waardoor het mogelijk is dat een inwonerschap van meestal meer dan 5 jaar vereist is voor de verzekeringsplicht.

¹⁹⁷ Art. 30, Ouderdomswet 1919.

¹⁹⁸ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 25 en Kamerstukken 1975-1976, 13423, nr. 2, par. 2.1.c.

¹⁹⁹ In een kapitaaldeckingsstelsel legt men een periodieke inleg opzij om daar na de pensionering een uitkering van te betalen. Het tegenovergestelde hiervan is het omslagstelsel waar uit de huidige inleg de huidige uitkeringen worden betaald.

²⁰⁰ Kamerstukken 1946-1947, 362, nr. 3, p. 4-5.

De uitkering van de Noodwet Ouderdomsvoorziening was een sociale voorziening. Iedere Nederlander ouder dan 65 jaar had recht op een uitkering.²⁰¹ Een opvallend element was dat de hoogte van de uitkering degressief aan inkomen gekoppeld was. De ouderen met een hoger eigen inkomen konden derhalve geen aanspraak maken op de uitkeringen.²⁰² Hieruit spreekt een hoge mate van solidariteit tussen inkomensgroepen, namelijk van de rijkere belastingbetaler naar armere 65-plussers.

3.3 Oorspronkelijke vormgeving van de AOW en haar rechtsgrondslagen

In de jaren 50 van de vorige eeuw zetten Drees en zijn opvolgers het werk voort om de financiële situatie van de bejaarden structureel te verbeteren. De noodsituatie dat ouderen niet in hun inkomsten konden voorzien was blijvend, maar de vorm die verkozen was in de Noodwet kon niet op voldoende steun rekenen om permanent te worden. Hierover was in 1956 wel overeenstemming en in 1957 ging de Algemene Ouderdomswet in. Eerst wordt de uiteindelijke vorm van de volksverzekering AOW kort uiteengezet en daarna zullen de overwegingen om een verzekering boven een voorziening te verkiezen worden besproken.²⁰³

De kring der verplicht verzekerden voor de AOW bestond uit eenieder die in Nederland woonde en tussen de 15 en 65 jaar oud was, ongeacht of men zelfstandige of werknemer was. Daarnaast waren niet ingezetenen die in Nederland in loondienst waren ook verplicht verzekerd onder de AOW. Niet ingezetene zelfstandigen vielen niet onder de verzekering. De huidige verzekerden betaalden de uitkeringen van de huidige AOW-gerechtigden. De hoogte van de premie werd proportioneel over het inkomen geheven. Over het inkomen boven de 6.000 gulden werd geen premie geheven om te voorkomen dat voor de rijkere verzekerden de premies in een zeer ongunstige verhouding tot de uitkeringen stonden.²⁰⁴

Vanaf het 65^e levensjaar genoot men een AOW-uitkering, mits je minimaal een jaar verzekerd was geweest voor de AOW, ongeacht de daadwerkelijke bijdrage. Op de uitkering werd een

²⁰¹ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

²⁰² Kamerstukken 1946-1947, 362, nr. 8.

²⁰³ Zie bv.: Joekes & van Rhijn 1952.

²⁰⁴ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 2.

korting toegepast van 2% per onverzekerd jaar. Gehuwden kregen samen één uitkering en de ongehuwde kreeg 60% van dit bedrag.²⁰⁵

De originele AOW rustte zoals blijkt uit de memorie van toelichting op twee rechtsgrondslagen.²⁰⁶ De eerste rechtsgrondslag was solidariteit. Hierbij wordt in deze scriptie onderscheid gemaakt tussen de solidariteit tussen generaties, of intergenerationele solidariteit, en de solidariteit tussen inkomensgroepen. De tweede rechtsgrondslag berustte op het feit dat de private markt de verzekering tegen inkomstenderving door ouderdom niet effectief kon aanbieden.

3.3.1 Solidariteit

De Noodwet 1947 riep op om de armlastige situatie van ouderen te verbeteren. Deze wet was vanuit een breed gevoelde noodsituatie aangenomen door beide parlementen.²⁰⁷ De sterke solidaire gedachte bleef de hoofdpijler waarop de AOW rustte. Zoals te zien in figuur 12 groeide het aantal uitkeringen in 1957 fors. Het aantal ouderdomsuitkeringen verdubbelde bijna van 369.000 in 1956 naar 739.000 in 1957.²⁰⁸ De reden hiervoor was dat in vergelijking met de Noodwet de AOW geen degressief uitkeringsstelsel kende, waardoor vrijwel alle 65-plussers een AOW-uitkering kregen.²⁰⁹ Solidariteit naar ouderen die vanwege hun ouderdom geen inkomen meer konden verschaffen was de belangrijkste rechtsgrondslag van de AOW.

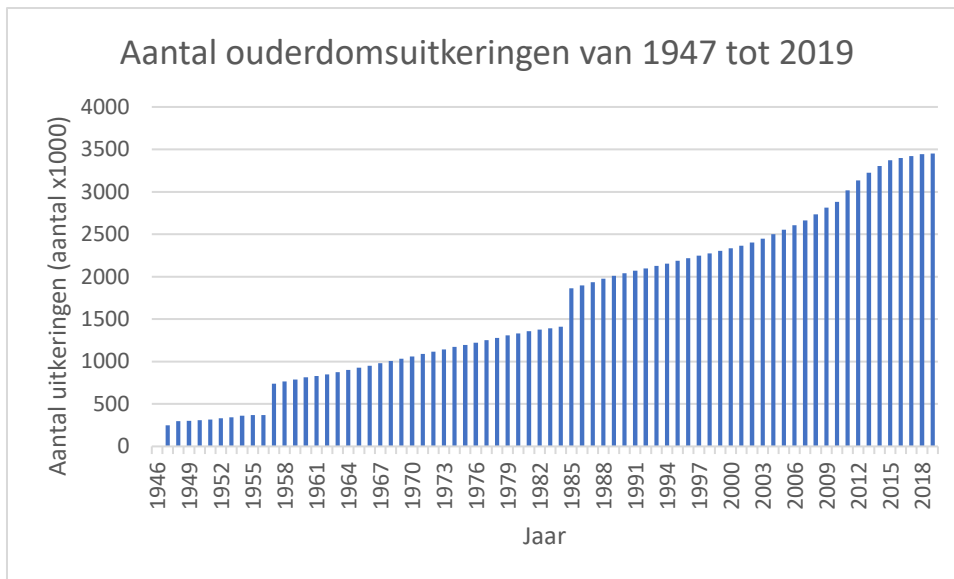
²⁰⁵ Kamerstukken II 1955-1956, 4009, nr. 9; Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

²⁰⁶ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 26.

²⁰⁷ Kamerstukken 1946-1947, 362, nr. 3, p. 4-5.

²⁰⁸ CBS statline 2020, zie appendix voor data.

²⁰⁹ Zolang zij aan de juiste voorwaarden voldeden van inwonerschap of loonbelastingplicht.



Figuur 32: Aantal ouderdomsuitkeringen vanaf 1947 tot en met 2019. De sprongen in 1957 en 1985 zijn te verklaren door respectievelijk het invoeren van de AOW en de gelijke behandeling van man en vrouw, waardoor getrouwde vrouwen een zelfstandig recht op een AOW-uitkering verwierven.²¹⁰

Het is voor de sociale zekerheid van belang om twee vormen van solidariteit te onderscheiden: solidariteit tussen inkomensgroepen en solidariteit tussen generaties. Door de proportionele premie draagt de rijkere deelnemer nominaal meer bij aan de uitkeringen dan de armere deelnemer. Dit is solidariteit naar draagkracht en vertaalt zich naar een vermogensoverdracht tussen inkomensgroepen.²¹¹ Daarnaast is er de solidariteit tussen generaties, hetgeen door het omslagstelsel terugkomt: de huidige werkende generatie betaalt de premies voor de uitkeringen die de huidige AOW'ers ontvangen.

Het solidariteitsbeginsel tussen de rijkere naar de armere bevolking was al in de eerdere regelingen terug te vinden. De schrijnende armoede onder de ouderen was iets waar de volledige gemeenschap zich tegen diende te verzekeren, aldus de ondertekenaars van de memorie van toelichting van de AOW.²¹² Werkte je, dan kon je een offer brengen om deze uitkering te betalen.²¹³ Hieraan werd wel een plafond gesteld, omdat de verhouding tussen premies en uitkeringen voor de hogere inkomensgroep anders te ongunstig werd.²¹⁴ Het tegenvoorstel om deze hogere inkomensgroep in het geheel niet in de verzekering te betrekken omdat zij zichzelf wel konden verzekeren en geen premie te laten betalen werd

²¹⁰ SVB 2017.

²¹¹ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

²¹² Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 24.

²¹³ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 26.

²¹⁴ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 27

met het argument afgedaan dat ook zij zich solidair dienden op te stellen naar de armere bevolkingsgroepen.²¹⁵

De hoogte van de uitkering werd aan het behoefte-element getoetst.²¹⁶ De behoefte van de oudere kwam in de visie van de ondertekenaars overeen met een bodempensioen. Dit was een absoluut bestaansminimum om schrijnende armoede te vermijden.²¹⁷ Na het voorzien in een absoluut bodempensioen diende de private verzekeringsmarkt verder soelaas te bieden.²¹⁸

De solidariteit van de werkende naar de gepensioneerde generaties was door gebruik van het omslagstelsel zeer sterk. De reden om dit stelsel te gebruiken in plaats van het kapitaaldeckingsstelsel was in de eerste plaats economisch van aard, aangezien de Sociale verzekeringsbank met een kapitaaldeckingsstelsel niet in voorzienbare tijd de uitkeringen kon gaan uitbetalen. Doordat de deelnemers in een eigen pot voor zichzelf zouden sparen, zou het voor de generaties die in 1957 reeds waren gepensioneerd niet mogelijk zijn om een uitkering te verschaffen. De toenmalige generatie verzekerden moest daarom wel betalen voor de uitkeringen van de toenmalige generatie gepensioneerden.²¹⁹

Als deze twee solidariteitsbegrippen met elkaar vergeleken worden lijkt de solidariteit tussen generaties leidend. Dit komt mijns inziens vooral door het gebruik van het plafond aan het premie-inkomen van 6.000 gulden. Het koopkrachtequivalent van 6.000 gulden in 1957 is in 2018 iets minder dan € 20.000.²²⁰ Vergeleken met het maximum premieloon in 2018 van € 33.994 is dit aanzienlijk minder.²²¹

²¹⁵ SER 1954, p. 26.

²¹⁶ SER 1954, p. 33.

²¹⁷ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

²¹⁸ SER 1954, p. 34.

²¹⁹ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 21

²²⁰ Internationaal instituut voor Sociale Geschiedenis 2020; waarde van 6000 gulden in 1957 is vergelijkbaar met € 19 485.61 in 2018.

²²¹ Art. 8 lid 3 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 2.10 Wet Inkomstenbelasting 2001[oud, wettekst 2018].

3.3.2 Overname van de verzekeringstaak van de private markt

De belangrijkste reden om de AOW geen staatspensioen te maken was omdat dat voorbijging aan de eigen verantwoordelijkheid van de bevolking. Deze had de mogelijkheid zich tegen armlastigheid voor ouderdom te verzekeren op de private verzekeringsmarkt en een staatspensioen zou deze eigen verantwoordelijkheid nodeloos overnemen.²²²

De dwingende reden voor de overheid om op de private verzekeringsmarkt in te moeten grijpen, is dat deze markt niet uitkwam op een sociaal equilibrium. Dat blijkt uit het feit dat velen zich niet konden of niet wilden verzekeren tegen inkomensderving door ouderdom.²²³ Zij werden dan op hun oude dag armlastig en dit leverde voor de Staat de rechtsgrondslag op om hen te dwingen tijdens hun actieve periode te sparen voor later.²²⁴ Zelfs de hogere inkomensgroepen waren niet in staat of ontbeerden de wil zich voldoende te verzekeren tegen inkomensderving door ouderdom.²²⁵ Voor het falen van de verzekeringsmarkt zijn uit de algemene economische theorie twee oorzaken te destilleren die ook in het geval van de sociale verzekering van toepassing zijn: averechtse selectie en present bias.²²⁶ Deze begrippen staan mijns inziens ten grondslag aan de verplichte aard van deelname aan de AOW, omdat de oplossing van deze onvolkomenheden in de markt hebben geleid tot de verplichte verzekeringsvorm van de AOW.

Averechtse selectie ontstaat doordat een deelnemer die een hoog risico loopt en dus meer kans heeft op een uitkering van de verzekering eerder bereid is premie te betalen dan iemand die een laag risico loopt. De deelnemers met een laag risico vinden de premie te hoog en verzekeren zich niet. Degenen die zich verzekeren zijn degenen met de hoogste risico's, maar de verzekeraar heeft de premiebetalers met de lagere risico's nodig om de premie laag te houden. Dat maakt de verzekering niet rendabel en derhalve ongeschikt voor de private markt. Dit kan verholpen worden door premiedifferentiatie, waarbij lage risicogroepen lagere premies betalen die passen bij hun risicoprofiel en hoge risicogroepen een hogere premie betalen. Dit gebeurt bij autoverzekeringen, waar bestuurders die nog niet lang hun rijbewijs

²²² Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 20-21.

²²³ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

²²⁴ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 24.

²²⁵ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 26; SER 1954, p. 31.

²²⁶ Frank 2010, p. 187-190; Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 27.

hebben meer premie betalen omdat ze hogere kans op schade hebben.²²⁷ De wetgever achtte dit echter te lastig om te implementeren voor de ouderdomsverzekering, aangezien het risico dat men toch van de uitkering afhankelijk zou blijken na de pensionering per individu moeilijk in kaart te brengen was. Door eenieder te verplichten deel te nemen worden alle risicogroepen in de verzekering opgenomen en is averechtse selectie geen probleem meer.²²⁸

Ten tweede vormt de present bias bij verzekerden een probleem. Doordat verzekerden er meer waarde aan hechten om in het heden te spenderen en het risico op toekomstige uitgaven onderschatten, sparen ze niet genoeg voor hun oude dag en zijn ze te weinig geneigd om zich tegen inkomensderving te verzekeren.²²⁹ Destijds werd dit onderkend door te stellen dat niemand met zekerheid kan zeggen dat hij of zij niet van het bodempensioen van de AOW afhankelijk gaat zijn.²³⁰ Dit is te verhelpen door het informeren van de te verzekeren populatie over de risico's van inkomensderving door ouderdom. Doordat er vanaf 15-jarige leeftijd premies werden geheven is dit risico al vroeg op de radar bij de werkende burger en verzekert hij zich verplicht tegen de toekomstige risico's. Naast deze verplichte verzekering zou de populatie zich dan verder individueel moeten voorbereiden op de pensionering. De AOW vormde immers een bodempensioen en gelde als aanvulling op de overige private middelen om in inkomen voor de oude dag te voorzien.²³¹

Een laatste belangrijk principe bij de klassieke verzekeringsgedachte is het prestatie element.²³² Volgens de prestatiegedachte dient men eerst bij te dragen alvorens men een uitkering krijgt. Dit was ook in de AOW terug te vinden in de opbouw van uitkeringsrechten middels verzekeringsplicht en de daaraan gekoppelde premieplicht. Wanneer men minimaal een jaar lang verzekerd was geweest, dan had men recht op de AOW. Vervolgens werd voor elk jaar dat men niet verzekerd en dus ook geen premie bijdroeg, het AOW-recht met 2% gekort.²³³ Hierdoor had men na 50 verzekerde jaren een AOW-recht opgebouwd van 100%. Er diende dus eerst gepresteerd te worden voordat men de uitkering kon verwerven.

²²⁷ Frank 2010, p. 190.

²²⁸ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 27.

²²⁹ SER 1954, p. 26.

²³⁰ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 20.

²³¹ SER 1954, p. 37.

²³² Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 22.

²³³ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 2, p. 2-3.

Belangrijk om op te merken is dat reeds vanaf de originele AOW de daadwerkelijke prestatie, namelijk het betalen van premie, losgekoppeld was van het uitkeringsrecht. Dit was volgens de initiatiefnemers verenigbaar met het wezen van een sociale verzekering ten opzichte van een klassieke verzekering. Daarnaast was het niet doenlijk om het uitkeringsrecht van de daadwerkelijke prestatie af te laten hangen, want dan zouden inwoners die reeds ouder dan 65 waren geen inkomen uit de AOW kunnen verwerven bij gebrek aan prestaties. Het daadwerkelijke prestatie element werd daarom economisch al meteen losgekoppeld van de uitkeringen.²³⁴

Wat rest van de prestatiegedachte wanneer men niet bijdraagt omdat men geen inkomen verwerft, maar wel rechten opbouwt, is de prestatie die men levert aan de maatschappij door het zijn van inwoner. Deze indirecte koppeling van prestatie aan uitkering zou echter ook aan solidariteit toe te schrijven kunnen zijn. De solidariteit is door de vereiste van inwonerschap beperkt tot de eigen gemeenschap.

3.4 Ontwikkeling van de AOW en haar rechtsgrondslag

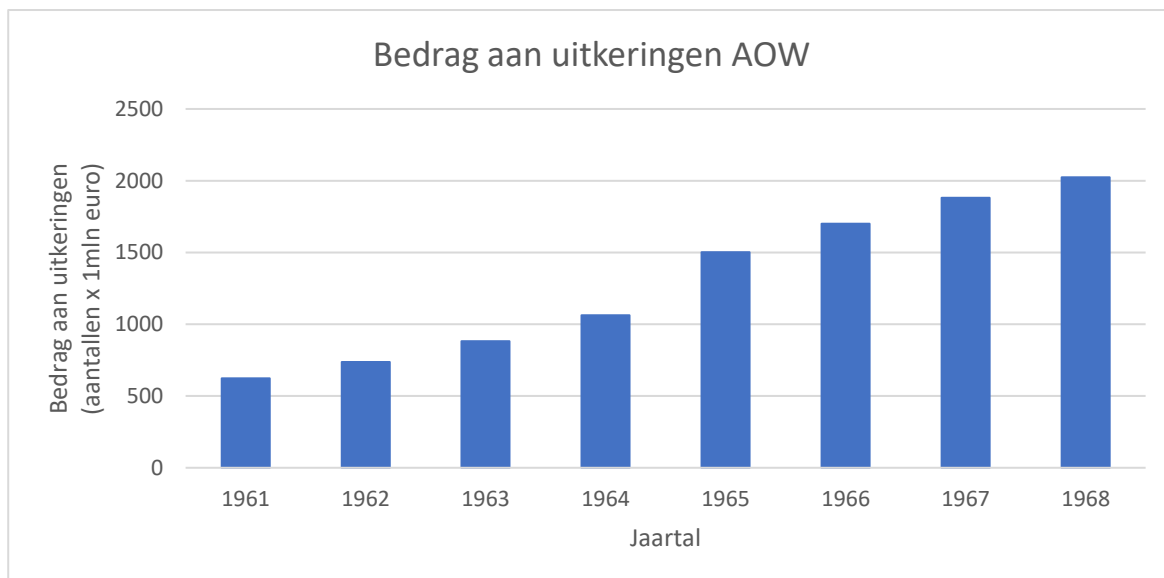
Sinds de inwerkingtreding van de AOW in 1957 is de financiering van de uitkeringen aanzienlijk gewijzigd. Bij deze ontwikkelingen komt hoofdzakelijk naar voren dat de solidariteit is uitgebreid. De initiële taak die de overheid overneemt van de private markt lijkt daarbij naar de achtergrond van het vraagstuk te zijn geraakt. In deze paragraaf worden een vijftal ontwikkelingen besproken die de AOW hebben beïnvloed: de koppeling aan het sociaal minimum, de wet premieheffing volksverzekeringen, het instellen van het AOW-spaarfonds, het instellen van de houdbaarheidsbijdrage en het verhogen van de AOW-leeftijd.

3.4.1 Sociaal minimum

In 1965 werd de AOW opgetrokken naar een sociaal minimum in plaats van een bodempensioen. Dit zien we terug in het totaal uitgekeerde bedrag. Dat springt van omgerekend 1.063 miljoen euro in 1964 naar 1.502 miljoen euro in 1965. In de omringende jaren sprake was van een minder grote groei. Dit is weergegeven in figuur 13.²³⁵

²³⁴ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 18.

²³⁵ Statline CBS.



Figuur 13: bedragen uitgekeerd aan AOW-gerechtigden tussen 1961 en 1968.²³⁶

De theorie dat alleen armoede moet worden bestreden met het sociale stelsel werd uitgebreid naar het voorkomen van een al te grote val in inkomen door externe factoren als ouderdom of werkloosheid. Dit versterkte de solidariteitsgedachte achter de AOW in grote mate, aangezien de uitkeringen aanzienlijk hoger werden. De uitkering die eerst als aanvullend onderdeel in het pensioenstelsel werd gezien, was nu een op zichzelf staande bijstandsuitkering voor alle deelnemers van de AOW.²³⁷

3.4.2 Wet premieheffing volksverzekeringen

In de jaren 80 van de vorige eeuw voorzag men een probleem met de stijging van de uitkeringslasten. De premiedruk zou door deze lasten zeer hoog worden omdat de premie kostendekkend moest blijven. Vooral na 2010 zou hierdoor de premiedruk sterk toenemen, omdat vanaf dat jaar de babyboom generatie de AOW-gerechtigde leeftijd zou bereiken.²³⁸ De discussie omtrent de oplossingen hiervoor heeft invloed gehad op hoe de AOW werd gefinancierd en zou leiden tot de Wet premieheffing volksverzekeringen.²³⁹ Het is van belang deze discussie te volgen, aangezien de AOW na deze discussie een belangrijke wijziging onderging die invloed heeft op de rechtsgronden.

²³⁶ Zie appendix voor data.

²³⁷ Ministerie SZW 2019, par. 2.2.

²³⁸ Van den Bosch 1988, p. 375.

²³⁹ Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 3, p. 1-2.

Een belangrijke publicatie uit 1987 was het rapport van de parlementaire commissie Financiering Oudedagsvoorziening.²⁴⁰ Het rapport, getiteld 'Gespiegeld in de Tijd', was het sluitstuk van de carrière van Willem Drees junior. Deze publicatie gaat echter vooral in op wijzigingen aan de uitkeringszijde van de AOW. Ik deel de opvatting van Van den Bosch dat het jammer is dat aan de financieringszijde weinig aandacht is besteed, aangezien de financiering een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het antwoord op het AOW-vraagstuk. De redeneringen in de publicatie zijn echter van belang voor de wijzigingen van de AOW die aan de hand van deze publicatie werden doorgevoerd.²⁴¹

De commissie Financiering Oudedagsvoorziening stelde maatregelen in twee clusters voor.²⁴² Het eerste cluster betrof de gelijkstelling van de AOW-uitkering van alle bejaarden op het niveau van 50% van het minimumloon. Daardoor werden de uitkeringen welvaartsvast en de AOW-uitkering groeide mee met de lonen. Een andere optie die werd overwogen voor de bepaling van de hoogte van de uitkeringen was de zogeheten 'beleidsmatige koppeling'. Bij deze methode werd de uitkeringshoogte per jaar door de beleidsmakers bepaald. Dit werd van de hand gedaan als onwenselijk door de onzekerheid die ze de uitkeringsgerechtigden geeft.²⁴³

Het tweede cluster bevatte drie flankerende maatregelen die na 2000 geïmplementeerd konden worden, mocht de financiering van de AOW onder druk komen te staan:

1. verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd met één jaar na 2011;
2. verbreding van het draagvlak voor de AOW-premieheffing (in het bijzonder de uitbereiding van de heffing naar reeds AOW-gerechtigden), en;
3. beperking van de indexatie van de uitkeringen.²⁴⁴

Door de implementatie van punt 2, dat in wezen een fiscalisering van de AOW inhoudt, wordt de solidariteit tussen generaties deels naar solidariteit tussen inkomensgroepen boven de AOW-gerechtigde leeftijd verschoven.

²⁴⁰ Commissie Financiering Oudedagsvoorziening 1987.

²⁴¹ Van den Bosch 1988, p. 381.

²⁴² Van den Bosch 1988, p. 377.

²⁴³ Van den Bosch 1988, p. 380.

²⁴⁴ Commissie Financiering Oudedagsvoorziening 1987, p. 8.

In 1987 werd de Wet premieheffing volksverzekeringen aangenomen.²⁴⁵ Deze wet zorgde voor een gecombineerde heffing van belastingen en premies volksverzekeringen, waardoor de maatstaf en het heffingsmoment van de premies en belastingen in principe gelijk werden getrokken. Deze uniformering ging gepaard met een premievrijstelling voor personen ouder dan 65 jaar voor de AOW en de Algemene Weduwen- en Wezenwet. Dit was ingesteld om te voorkomen dat zij een negatief inkomenseffect zouden ervaren. Hiermee werd het voorstel van de commissie Financiering Oudedagsvoorziening om de heffing uit te breiden naar reeds AOW-gerechtigden niet opgevolgd.²⁴⁶ Destijds was er blijkbaar geen politiek draagvlak om deze maatregel te nemen of kon de houdbaarheid van de financiering middels andere instrumenten worden verbeterd.

De SER publiceerde naar aanleiding van het wetsvoorstel voor de Wet premieheffing volksverzekeringen een adviesrapport omtrent de ouderdomsvoorziening, waaruit twee aspecten voor de solidariteit van het stelsel van belang zijn: de wijziging in kring der verzekerden en de wijziging van de indexering van de tariefschijven.²⁴⁷

De kring van verzekerden is met de Wet premieheffing volksverzekeringen uitgebreid naar de gehele werkende bevolking, inclusief de vrouwelijke bevolking die zelfstandig AOW-premies ging betalen. Vanaf de inwerkingtreding van de Wet premieheffing volksverzekeringen waren gehuwde en samenwonende vrouwen zelfstandig verzekerd en premieplichtig, maar ook zelfstandig uitkeringsgerechtigd. Dit bracht netto ongeveer 400 miljoen gulden op jaarbasis op.²⁴⁸ Doordat de kring der verzekerden groter werd, werd de solidariteit verbreed. Dit gebeurde echter in beperkte mate doordat ook in de nieuwe heffingsystematiek gebruik werd gemaakt van een maximering van het premie-inkomen. De huishoudens met twee werkenden betaalden nu aanzienlijk meer premie dan voorheen en de solidariteit werd door deze wet dan ook aanzienlijk uitgebreid.²⁴⁹

²⁴⁵ Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 3, p. 1.

²⁴⁶ Art. 10 lid 2 Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 2 (*wetsvoorstel Wet premieheffing volksverzekeringen*); Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 3, p. 3.

²⁴⁷ Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 3, p. 4-5.

²⁴⁸ Bruyn-Hundt 1987, p. 12-13.

²⁴⁹ Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 2; Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 3, p. 5.

Op het gebied van de indexeringen is in de Wet premieheffing volksverzekeringen de aanpassingssystematiek van de tariefschijven gewijzigd. De tariefschijven werden vanaf 1989 met inflatie gecorrigeerd. Wanneer de lonen zich anders bewegen dan de inflatie, heeft dit effect op de solidariteit. Stijgen de lonen harder dan de inflatie, dan heeft dit een negatief effect op de breedte van de solidariteit en vice versa.²⁵⁰ De Raad van State kwam in tegenstelling tot de SER tot de conclusie dat door deze koppeling het karakter van de volksverzekeringen niet in wezen werd aangetast vanwege de mogelijkheid dat de solidariteit versmalt of verbreedt al naar gelang welke van de twee factoren sneller groeit of krimpt.²⁵¹ De Raad van State had hierbij mijns inziens de juiste uitleg van deze systematiek voor ogen, aangezien de aanpassingssystematiek maar een zeer beperkte invloed heeft op het solidariteitsprincipe in de financiering van de AOW.

3.4.3 AOW-spaarfonds

Na de invoering van de Wet premieheffing volksverzekeringen groeide de premieplichtige bevolking onvoldoende ten opzichte van de uitkeringsgerechtigde bevolking om de uitkeringen te blijven financieren. Het kabinet hield desalniettemin vast aan een welvaartsvaste en inkomensonafhankelijke AOW-uitkering. Daarmee hield het kabinet vast aan een brede solidariteitsgedachte.²⁵² De AOW werd daarnaast getypeerd als volwaardig basispensioen, hetgeen inhield dat het zonder aanvullend pensioen moest kunnen voorzien in de basisbehoefte van bejaarden.²⁵³ De uitgavenkant zou met dit kabinetsbeleid dus flink meestijgen met de groei van de bejaarde bevolking en de levensverwachting.

De heffingsgrondslag van de AOW groeide aan de opbrengstenzijde niet voldoende mee om deze gestegen uitgaven te dekken. Dit kwam door een tweetal aspecten. Ten eerste werd de lengte van de eerste schijf naar prijsontwikkeling geïndexeerd en de AOW-uitkering naar lonen, waarbij de lonen langdurig harder stegen dan de inflatie. Ten tweede zorgde de toename van het aantal 65-plussers in combinatie met de stijging aan aftrekbare pensioenpremies voor een smallere grondslag. Overigens zouden de pensioenuitkeringen in

²⁵⁰ Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. A, par. 4; anders gezegd: stijgen de lonen harder dan de inflatie, dan heeft de financiering van de AOW een denivellerend effect. Stijgen de lonen minder hard dan de inflatie dan heeft de financiering van de AOW een nivellerend effect.

²⁵¹ Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. A, par. 4.

²⁵² Kamerstukken II 1996-1997, 25 010, nr. 2, p. 27.

²⁵³ Kamerstukken II 1996-1997, 25 010, nr. 2, p. 28.

de toekomst voor hogere belastinginkomsten zorgen, waar de aanvullende pensioenuitkeringen weer belast zouden zijn, waardoor de grondslag in de toekomst breder zou worden.²⁵⁴

Het vasthouden aan de hoge uitkering in combinatie met een versmallende heffingsgrondslag voor premies moest wel leiden tot financieringstekorten, die door de staatskas moesten worden gedicht. In 1997 deed het kabinet het voorstel om een AOW-spaarfonds op te richten. Dit fonds had ten doel om de piek in AOW-uitgaven vanaf 2020 te dekken en de uitgaven aan de AOW beter te spreiden over de tijd.²⁵⁵ Secundair stelde het kabinet een bovengrens van 16,5% aan de AOW-premie voor om de arbeidskosten te drukken en op die manier de arbeidsparticipatie te waarborgen.²⁵⁶ Door het stellen van deze bovengrens moest de overige financieringsbehoefte van de AOW uit de rijksbijdragen worden gedekt, waarvoor dus het AOW-spaarfonds aangewend zou worden.²⁵⁷

Het fonds werd gevuld met jaarlijkse betalingen uit de rijksbegroting. Deze bijdrage was dus in feite een voorschot op de verhoogde bijdrage uit de algemene middelen op het moment dat de piek een grotere tol zou gaan eisen. In de piekjaren rond 2035 zou ongeveer 12% van de AOW-uitkeringen uit het fonds worden betaald.²⁵⁸ In die piek zou de financiering uit drie onderdelen bestaan: de bijdrage uit premies en belastingen, de bijdrage uit de algemene middelen en de bijdrage uit het spaarfonds. Deze opbouw- en aanwendingsfasen van het fonds zijn schematisch in figuur 14 weergegeven.²⁵⁹

²⁵⁴ Kamerstukken II 1996-1997, 25 010, nr. 2, p. 29.

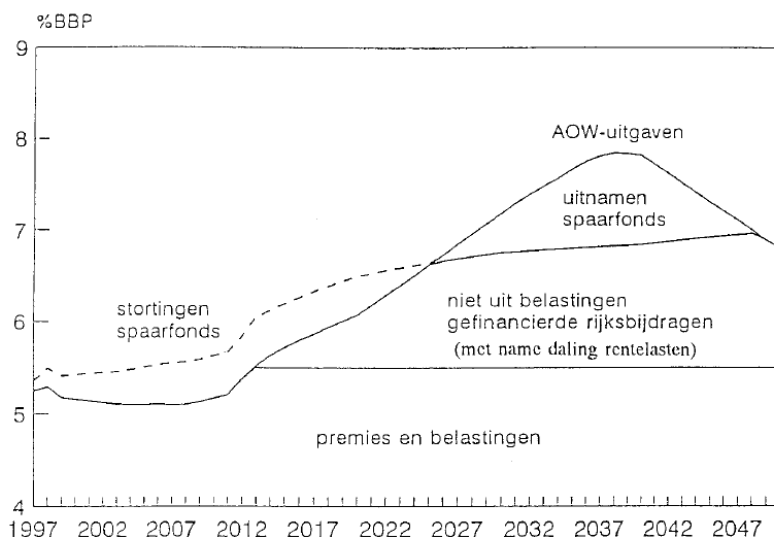
²⁵⁵ Kamerstukken II 1997-1998, 25 699, nr. 3, p. 2.

²⁵⁶ Kamerstukken II 1997-1998, 25 699, nr. 3, p. 1-2.

²⁵⁷ Kamerstukken II 1997-1998, 25 699, nr. 3, p. 1.

²⁵⁸ Kamerstukken II 1997-1998, 25 699, nr. 3, p. 10.

²⁵⁹ Kamerstukken II 1997-1998, 25 699, nr. 3, p. 11; Een belangrijke aanname die werd gedaan bij deze analyse is dat de AOW uitgaven aan uitkeringen zouden afzwakken na 2040. Dit komt door het overlijden van de babyboomgeneratie. De generatie die na de babyboom generatie komt is kleiner en heeft dus nominaal een kleiner totaalbedrag aan AOW-uitkeringen nodig.



Figuur 14: schematische weergave van de opbouw en aanwending van het AOW-spaarfonds²⁶⁰

Het kabinet stelde dus voor om een groot deel van de AOW-uitgaven te financieren uit de algemene middelen. Hierdoor verschoof mijns inziens de solidariteit tussen generaties, naar solidariteit tussen inkomensgroepen, aangezien de algemene middelen door middel van een progressief belastingstelsel worden opgehaald van de gehele bevolking, inclusief de AOW-gerechtigden. Daarnaast werd door het naar voren halen van de bijdragen de generatie die rond 2035 zou pensioneren zelf meer bijdragen aan hun eigen uitkeringen.

Het AOW-spaarfonds is in 2010 echter weer opgeheven omdat het alleen op papier bleek te bestaan.²⁶¹ Dit kwam doordat de overheid voor het overheidstekort onder de oude definitie twee termen hanteerde. Het Europese Monetaire Unie-tekort (EMU-tekort), dat onderhevig is aan EMU-afspraken, en het beleidsrelevante tekort. Dit laatste tekort werd vergroot doordat de overheid in 1997 en 1998 stortte in het fonds. Omdat er vanaf 1999 alleen met het EMU-tekort werd gerekend, verviel de schuld en deed het fonds mee in de algemene schuldenaflossing van de staat. Het was in wezen een schuldenaflossing geworden om ruimte te creëren in de staatsschuld voor de toekomstige uitgaven aan de AOW. Het fonds was in feite een rekeningcourant tussen het ministerie van Sociale Zaken en het ministerie van Financiën enerzijds en het spaarfonds anderzijds. Aangezien deze allen onder dezelfde nationale rijksbegroting vielen, bestond het fonds alleen op papier. Zodra het parlement daar achter kwam is men overgegaan tot afschaffing ervan door de artikelen in de Wet financiering

²⁶⁰ Kamerstukken II 1997-1998, 25 699, nr. 3, p. 11.

²⁶¹ Kamerstukken II 2010-2011, 32 696, nr. 3, p. 3.

sociale verzekeringen met betrekking tot het fonds te schrappen en de rekening courant tussen de ministeries en het fonds te verevenen.²⁶²

3.4.4 De houdbaarheidsbijdrage

Vanaf het eind van de kabinetsperiode van Balkenende IV, vanaf 2010, begon de babyboomgeneratie de pensioengerechtigde leeftijd te bereiken. Deze relatief grote generatie zorgde voor een extreme groei in AOW-gerechtigden, waarmee ook de uitgaven explosief stegen. De oplossing die voor het financieringstekort van de ouderdomsvoorziening werd voorgesteld in 2009 was de houdbaarheidsbijdrage. Als aanvullende maatregel werd daarbij een doorwerkbonus voorgesteld.²⁶³ De houdbaarheidsbijdrage was een complexe manier om de inkomstenbelasting voor ouderen te verhogen en de AOW dus langzaam te fiscaliseren.

Het voorstel hield in dat de bovengrens van de tweede schijf in box 1 vanaf 2011 niet meer volledig werd geïndexeerd. Tot deze grens bestond een aanzienlijk deel van de gecombineerde heffing uit premies voor volksverzekeringen, waaronder AOW-premies. Voor de belastingplichtigen onder de 65 jaar was het verschil in tarief tussen de tweede en derde schijf nihil. Het gecombineerde heffingstarief had in de tweede schijf namelijk hetzelfde percentage als het belastingtarief in de derde schijf. Effectief had de drempel voor hen dus geen betekenis. Dit was anders bij 65-plussers. Zij betaalden geen premies voor de AOW, welke onderdeel uitmaakten van het gecombineerde heffingspercentage in de tweede schijf, en de derde schijf betrof dan ook een relatief hoger percentage. Wanneer de grens dus maar voor 75% meegroeide met de andere schijfgrenzen, viel een belastingbetaler relatief eerder in de derde schijf, hetgeen alleen voor 65-plussers een hoger relatief belastingbedrag ten gevolge had. Na aftrek van de doorwerkbonus diende deze belastingopbrengsten dan de stijging in de AOW-uitkeringen te financieren.²⁶⁴

De houdbaarheidsbijdrage gaf wederom een verdere verschuiving van de solidariteit tussen generaties naar solidariteit tussen inkomensgroepen, aangezien de AOW-gerechtigde die

²⁶² Kamerstukken II 2010-2011, 32 696, nr. 3, p. 4.

²⁶³ Kamerstukken II 2008-2009, 31 702, nr. 3, p. 11.

²⁶⁴ Kamerstukken II 2008-2009, 31 702, nr. 3, p. 12.

belast werd in de derde schijf meer ging bijdragen. Mensen die 65 jaar of ouder waren met een inkomen dat hoger was dan de grens tussen schijven 2 en 3 (in 2009 € 32.127) gingen vanaf 2011 € 52 per jaar meer belasting betalen. Dit zou exponentieel kunnen oplopen tot € 950 in 2030.²⁶⁵

3.4.5 Verhoging AOW-gerechtigde leeftijd

In 2012 werd de laatste belangrijke wijziging aangebracht in de AOW. De pensioenleeftijd werd verhoogd. Vanaf 2013 is de leeftijd met stappen verhoogd om uiteindelijk in 2024 uit te komen op een pensioenleeftijd van 67 jaar.²⁶⁶ In twee wetten die in 2015 en 2019 zijn aangenomen is de stapsgewijze verhoging respectievelijk versneld en getemporiseerd.²⁶⁷ Resultaat van de Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd uit 2019 is dat volgens de huidige stand van zaken de AOW-leeftijd in 2024 op 67 komt te liggen en daarna gekoppeld wordt aan de levensverwachting. Deze koppeling betreft een 2/3 koppeling. Als de levensverwachting met 3 maanden stijgt, dan stijgt de pensioengerechtigde leeftijd met 2 maanden. Er zit echter een vertraging in de verhoging van 5 jaar. Blijkt uit de volgende formule dat de leeftijd verhoogd dient te worden, dan zal 5 jaar later de leeftijd worden verhoogd:²⁶⁸

$$V = \frac{2}{3} * (L - 20,64) - (P - 67)$$

V is hierbij de verhoging van de AOW-leeftijd in het aanpassingsjaar, ten opzichte van het jaar voorafgaande aan het aanpassingsjaar. Is V lager dan 0,25 dan wordt ze gelijkgesteld aan 0 en wordt de leeftijd niet verhoogd. Is V hoger dan 0,25 dan wordt de leeftijd vanaf het aanpassingsjaar met drie maanden verhoogd.

2/3 is gebruikt om de koppeling voor 2/3 gelijk te laten lopen met de stijging van de levensverwachting.

L betreft de geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting op de 65-jarige verjaardag die wordt verwacht in het aanpassingsjaar.

20,64 is de door het CBS in 2019 geraamde resterende levensverwachting op de 65-jarige verjaardag voor 2024.

²⁶⁵ Kamerstukken II 2008-2009, 31 702, nr. 3, p. 12-13.

²⁶⁶ Kamerstukken II 2011-2012, 33 290, nr. 3, p. 4.

²⁶⁷ Kamerstukken II 2014-2015, 34 083, nr. 2; Kamerstukken II 2019-2020, 35 520, nr. 2.

²⁶⁸ Kamerstukken II 2019-2020, 35 520, nr. 3, p. 10-11.

P is de geldende AOW-leeftijd van het jaar voorafgaand aan het aanpassingsjaar.

67 is de geldende AOW-leeftijd van 2024, het jaar voor de inwerkingtreding van de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting.²⁶⁹

Deze wijziging is geen directe verandering in de financiering van de AOW, aangezien het niet direct ingrijpt op de grootte van de kring van verzekerden of de hoogte van de premies, maar heeft wel invloed op de inkomstzijde van de AOW. Hoewel de leeftijd waarop men AOW geniet zal stijgen met de levensverwachting, stijgt ook de aanvangsleeftijd met een gelijke tred. De 50 jaren waarin men deelneemt en premie betaalt schuiven dus op naar latere leeftijd. Jongeren verdienen over het algemeen minder dan ouderen. In 2017 was het gemiddelde inkomen voor mannen tussen de 15 en 20 jaar 4.900 euro per jaar en voor vrouwen tussen de 15 en 20 jaar 4.100 euro per jaar. In datzelfde jaar verdienden mannen tussen de 65 en 69 jaar 50.100 euro en vrouwen van die leeftijd 25.500 euro per jaar.²⁷⁰ Rijkere ouderen blijven relatief langer bijdragen vanuit een hoger inkomen aan de AOW-premies en gaan gedurende de gehele levensloop relatief meer bijdragen aan de uitkeringen van hun eigen generatie.²⁷¹ De subjecten die men verliest hebben een lager inkomen dan de subjecten die erbij komen. Hiermee wordt de intergenerationele solidariteit geremd en komt de nadruk meer te liggen op solidariteit tussen inkomensgroepen.

3.5 De huidige rechtsgrondslag van de AOW

Uit de ontwikkeling van de AOW komt de lijn naar voren dat de hoofdpijler waarop de AOW is komen te rusten nog altijd solidariteit is. De verzekeringskenmerken die de initiatiefnemers in de AOW hebben opgenomen om eigen verantwoordelijkheid voor de oudedagsvoorziening te benadrukken zijn naar de achtergrond verdwenen.²⁷² De twee originele rechtsgrondslagen van de AOW, te weten solidariteit en de verzekeringsgedachte, zullen hier besproken worden om te zien in welke mate deze in de huidige AOW nog terug komen.

²⁶⁹ Kamerstukken II 2019-2020, 35 520, nr. 3, p. 11; Art. 7a lid 2 Algemene Ouderdomswet; het wetsvoorstel is reeds door het kabinet overlegd en volgt het Pensioenakkoord van 2020, maar nog niet door het parlement goedgekeurd.

²⁷⁰ Statline CBS, zie appendix voor data.

²⁷¹ Art. 6 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 6 Algemene Ouderdomswet, jo. art. 7a Algemene Ouderdomswet.

²⁷² Par. 2.3.2., Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 26-28; Kamerstukken II 1987-1988, 20 625, nr. 3, p. 4.

3.5.1 Solidariteit

De solidariteit rust in vergelijking met de originele vorm van de AOW in grotere mate op solidariteit tussen inkomensgroepen dan op intergenerationele solidariteit.

Ten eerste komt dat door de hogere maximumgrens aan het premie inkomen. Die grens was in 1957 omgerekend naar koopkracht minder dan € 20.000, maar in 2020 is dit € 34.712.²⁷³ Dat is een stijging van zo'n € 15.000. Daardoor ligt een groter deel van de premie bij de hogere inkomens.

Ten tweede komt de verschuiving in solidariteitsvorm door de groei in de bijdrage vanuit het Rijk en hoe deze gefinancierd wordt. De Rijksfinanciën kennen veel inkomensbronnen, waarvan de loon- en inkomstenbelasting de belangrijkste zijn met ca. 22% van de inkomsten, gevolgd door de omzetbelasting met ca. 20% van de inkomsten.²⁷⁴ Het belastingpercentage voor de loon- en inkomstenbelasting is progressief, waardoor de hogere inkomensgroepen meer bijdragen dan de lagere inkomensgroepen.²⁷⁵ De omzetbelasting kent weliswaar twee tarieven waardoor er sprake kan zijn van een progressief tarief naar inkomen wanneer de hogere inkomensgroep meer goederen en diensten afneemt die met het hogere tarief zijn belast. De producten waarover de verschillende tarieven worden geheven worden echter in gelijke mate geconsumeerd door lagere en hogere inkomensgroepen. Daardoor kent de omzetbelasting een proportioneel tarief als het relatief aan inkomen wordt gemeten.²⁷⁶ De rijksbijdrage, in grote mate afhankelijk van de progressieve loon- en inkomstenbelasting, is progressief naar inkomen verdeeld. Hoe groter het aandeel van deze rijksbijdrage in de financiering van de AOW, hoe groter de solidariteit van hoge naar lage inkomensgroepen in vergelijking met een volledig uit premie gefinancierde AOW.

²⁷³ Internationaal instituut voor Sociale Geschiedenis 2020; waarde van 6000 gulden in 1957 is vergelijkbaar met € 19 485.61 in 2018; art. 8 lid 3 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 2.10 Wet Inkomstenbelasting 2001.

²⁷⁴ Kamerstukken II 2020-2021, 35 570, nr. 1, p. 12; Hierbij zijn de zorgpremies, premies volksverzekeringen en premies werknemersverzekeringen ook meegenomen in rijksinkomsten. Deze zijn in principe geoormerkt en niet voor het deel van de rijksbijdrage aan het Ouderdomsfonds beschikbaar, waardoor het daadwerkelijke percentage aan invloed van de loon- en inkomstenbelasting en omzetbelasting hoger ligt.

²⁷⁵ Art. 2.10 Wet Inkomstenbelasting 2001; art. 20a Wet op de loonbelasting 1964.

²⁷⁶ Cnossen en Jacobs 2019, p. 15.

3.5.2 Verzekeringskenmerken

De originele AOW moest een taak van de private markt overnemen, te weten het verzekeren van armlastigheid door armoede.²⁷⁷ Het prestatie element en de informatieve waarde van de deelname aan een verzekering voor de burger waren waarden die uit de klassieke verzekeringsgedachte in de AOW werden toegepast.

Binnen het huidige premiestelsel is hier nog enigszins sprake van, ook al betaalt een verzekerde zonder inkomen in box 1 van de inkomstenbelasting geen premie. De beperking van het premiepercentage in de wet financiering sociale verzekeringen maakt aan het toch al marginaal aanwezige prestatie element langzaam een einde. De verzekerden dekken middels premies nog maar ca. 2/3^e van de kosten van de AOW en de rest wordt uit de algemene middelen gefinancierd.²⁷⁸ Om deze reden heeft de huidige AOW minder te maken met het prestatie element van de originele AOW uit 1957. De eerder gesignaleerde indirecte verbinding tussen de bijdrage en het uitkeringsrecht bestaat nog in de vorm van de bijdrage aan de maatschappij. Is men inwoner, dan draagt men bij aan de gemeenschap en bouwt men AOW op. De verzekering wordt niet doorgetrokken naar buiten de eigen gemeenschap. Uit diezelfde gemeenschap wordt vervolgens de bijdrage geheven in de vorm van premie en belastingen.

De klassieke verzekeringsgedachte en in hoeverre een verzekering door de overheid verplicht kan worden is ook voor de tweede pijler onderzocht. Op basis van een drietal arresten uit 1999 van het Hof van Justitie hebben Gommer en Van Slagmaat een aantal kenmerken opgesteld van een verzekering die van overheidswege verplicht mag worden. De vraag is wanneer een pensioenregeling om niet competitief genoeg is om onder artikel 102 VWEU te vallen.²⁷⁹ Artikel 102 VWEU betreft het verbod op misbruik van een machtspositie op de Europese markt. De overweging in de arresten die Gommer en Van Slagmaat bespreken was dat de verplichting voor de deelname aan werknemerspensioenregelingen niet gesteld mocht worden, omdat het de pensioenverzekeraars in een oneerlijke marktpositie bracht. Als een regeling voldoet aan de voorwaarden die het HvJ in deze arresten stelt, dan is ze niet

²⁷⁷ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 24.

²⁷⁸ Zie par. 2.3.3; zie appendix voor data.

²⁷⁹ Gommer & Van Slagmaat 2019; HvJ 21 september 1999, C-67/96, ECLI:EU:C:1999:430; HvJ 21 september 1999, C-219/97, ECLI:EU:C:1999:437; HvJ 21 september 1999, C-115/97-C-117/97, ECLI:EU:C:1999:434.

competitief. Dan kan ze mijns inziens niet als verzekering worden gekwalificeerd en vervalt de verzekeringsgedachte die ingebakken zit in de terminologie van de AOW. Het HvJ stelde een vijftal voorwaarden op, die cumulatief veroorzaakten dat een pensioenregeling niet marktconform was en derhalve geen oneerlijk voordeel verschafte voor de pensioenregeling die door de overheid verplicht werd. Voldeed de regeling aan deze eisen, dan mocht ze verplicht worden gesteld voor deelname:

1. Het premieniveau moet van de gedekte risico's ontkoppeld zijn;
2. Er dient een acceptatieplicht te zijn voor alle deelnemers zonder medische keuring;
3. De pensioenopbouw moet zonder premieplicht doorlopen bij arbeidsongeschiktheid;
4. Bij faillissement dienen achterstallige premies overgenomen te worden;
5. De pensioenen moeten waardevast geïndexeerd worden.

Uit de punten blijkt een sterk solidariteitskenmerk in de tweede pijler van de ouderdomsvoorziening, aldus Gommer en Van Slagmaat.²⁸⁰ Dit impliceert voor de eerste pijler eenzelfde conclusie wanneer deze vijf kenmerken ook in de AOW voorkomen. Het premieniveau is gemaximeerd (1), acceptatie zonder medische keuring is standaard (2), bij geen inkomen in box 1 van de inkomstenbelasting loopt pensioenopbouw gewoon door (3) en faillissement van het Rijk is hoogst onwaarschijnlijk (4).²⁸¹ De AOW-uitkeringen worden welvaartsvast geïndexeerd (5), wat betekent dat ze met de lonen meestijgen.²⁸² Afgezien van het vijfde punt kan geconcludeerd worden dat in het licht van deze analyse de AOW geen competitieve verzekering is die op de markt kan opereren.

Het laatste aspect dat in de AOW in 1957 terugkwam van het verzekeringswezen van de AOW, is het informeren van de bevolking over hun eigen verantwoordelijkheid voor de persoonlijke ouderdomsvoorziening. Dit argument is naar achteren geraakt in de AOW-discussie en is mijns inziens achterhaald en overbodig. Het verplichte werknemerspensioenstelsel is een stuk meer ontwikkeld dan dat in 1957 het geval was. Nederland heeft een van de best ontwikkelde stelsels in de wereld.²⁸³ Waar het destijds misschien nog toegevoegde waarde had om de gehele bevolking middels een verplichte sociale verzekering kennis te laten nemen van het

²⁸⁰ Gommer & Van Slagmaat 2019.

²⁸¹ Respectievelijk art. 11 Wet financiering sociale verzekeringen (*premie maximering*); art. 6, Algemene Ouderdomswet (*acceptatie verzekeren*); art. 13 Algemene Ouderdomswet (*opbouw uitkeringsrechten*).

²⁸² Art. 9 lid 5 Algemene Ouderdomswet.

²⁸³ SER 2019, p. 11.

risico en daarmee de *present bias* tegen te gaan, kan nu dit sterk ontwikkelde pensioenstelsel in deze taak volstaan.²⁸⁴

De redenen om de AOW als een verzekering in te richten waren solidariteit tussen generaties en het falen van de markt om mensen te verzekeren tegen risico op inkomstenderving door ouderdom. In de huidige AOW zijn door de wijzigingen door de jaren heen deze rechtsgrondslagen langzamerhand gewijzigd. De solidariteit is opgeschoven van intergenerationele solidariteit naar een solidariteit tussen inkomensgroepen. De beweegredenen achter de verzekeringsgedachte zijn vrijwel verdwenen. Het verzekeringselement speelt dus een zwaar ondergeschikte rol aan het solidariteitsprincipe in de huidige AOW.

3.6 De rechtsgrondslagen van de AOW na fiscalisering

In paragraaf 2.5 is de fiscalisering in drie opties uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt uitgegaan van de situatie na de secundaire optie, te weten het formeel omzetten van de verzekering naar een voorziening. De bijdrage wordt niet meer via de AOW geregeld, maar via de inkomstenbelasting. Het uitkeringsrecht wordt niet meer via verzekeringsjaren, maar inwoners- of loonbelastingplichtige jaren opgebouwd. Daarmee wordt niet alleen economisch, maar ook formeelrechtelijk afscheid genomen van de band die de AOW had met de sociale verzekering. Grensoverschrijdende vraagstukken die hierbij opspelen staan centraal in hoofdstuk 4 en worden hier niet behandeld.

De fiscalisering van de AOW is op het gebied van de rechtsgrondslagen een voortzetting van de ontwikkelingen die in de vorige paragrafen zijn beschreven.

De solidariteit verschuift verder naar een solidariteit tussen inkomensgroepen en verder weg van solidariteit tussen generaties, hoewel deze verschuiving vergeleken met eerdere ontwikkelingen minimaal is. Dit komt voort uit twee punten. Ten eerste is de financiering uit de algemene middelen progressiever dan financiering middels premies, zoals eerder in paragraaf 3.5.1 beschreven. Vervangt men de bijdrage van premies door de algemene

²⁸⁴ Zie par. 3.3.2.

middelen, dan wordt de financiering van de AOW progressiever verdeeld over inkomensgroepen. Ten tweede zorgt de extra belastingheffing over aanvullende pensioenen door een hoger inkomstenbelastingtarief over het inkomen in de eerste schijf van box 1, zoals beschreven in paragraaf 2.6.1 voor een grotere bijdrage van ouderen met een aanvullend pensioen tot aan de grens van de eerste schijf. In 2020 is deze grens € 34.712.²⁸⁵ Daarmee wordt van de hogere inkomensgroep boven de AOW-leeftijd een hogere bijdrage gevraagd voor de uitkeringen aan hun eigen generatie.

Van de verzekeringselementen blijft het prestatie element zoals dat in de huidige AOW terug te vinden is mijns inziens overeind. Zoals eerder beschreven in paragraaf 3.5.2 is dit element in de huidige AOW al beperkt tot een bijdrage in de samenleving, waardoor men het recht op een uitkering opbouwt. Het daadwerkelijk betalen van premies is geen vereiste voor het uitkeringsrecht en dit verandert niet na de fiscalisering. Wanneer uitkeringsrecht aan inwonerschap gekoppeld wordt, blijft de bijdrage aan de samenleving als voorwaarde voor het verkrijgen van een uitkering ook gelijk. Inkomstenbelasting over inkomen uit werk en woning haakt dan bij dezelfde vereiste aan als het uitkeringsrecht, te weten inwonerschap.²⁸⁶ Het aanhaken van de inkomstenbelasting bij buitenlands belastingplichtigen en het prestatie element in die gevallen wordt in hoofdstuk 4 van deze scriptie belicht.²⁸⁷

3.7 Conclusie

Aan de hand van de volgende deelvraag is in dit hoofdstuk onderzocht hoe de rechtsgrondslagen van de AOW zouden wijzigen bij volledige fiscalisering van de AOW:

Is het mogelijk om de AOW te fiscaliseren met behoud van de huidige rechtsgrondslagen?

Om deze deelvraag te kunnen beantwoorden is in dit hoofdstuk de ontwikkeling van de rechtsgrondslagen gevolgd. Met name twee aspecten zijn hierin van belang: de solidariteit en de verzekeringsaspecten van de AOW. Binnen de solidariteit is onderscheid gemaakt tussen solidariteit tussen generaties en solidariteit tussen inkomensgroepen. Bij de

²⁸⁵ Art. 2.10 Wet Inkomstenbelasting 2001.

²⁸⁶ Art. 2.1 lid 1 sub a Wet Inkomstenbelasting 2001.

²⁸⁷ Art. 2.1 lid 1 sub b Wet Inkomstenbelasting 2001.

verzekeringsaspecten is vooral het prestatie-element gevolgd, dat stelt dat de bijdrage aan een verzekeringsfonds ook de hoogte van de uitkering bepaalt.

Deze twee aspecten kwamen in de originele AOW die in 1957 is ingevoerd sterk naar voren. De overheid nam een taak over van de private verzekeringssector door een verplichte verzekering op te zetten. Door het omslagstelsel en het relatief lage maximum premieloon van 6.000 gulden was vooral sprake van solidariteit tussen generaties. De verplichte verzekering moest waarborgen dat de bevolking die zich onvoldoende verzekerde tegen inkomensderving door ouderdom, zich ervan bewust werd dat er een eigen verantwoordelijkheid bestond om zich hiertegen te verzekeren. Het prestatie element kwam terug in de opbouw van rechten met 2% per verzekerd jaar, maar daar deed de mogelijkheid om verzekerd te zijn zonder premie te betalen doordat men onvoldoende inkomen verwierf wel sterk aan af. Als laatste werd het informeren van de bevolking over het risico op inkomensderving door ouderdom als reden van inrichten van de AOW als verzekering in plaats van voorziening genoemd.

De intergenerationele solidariteit is door het omslagstelsel altijd sterk aanwezig gebleven en alleen door de houdbaarheidsbijdrage en de gedeeltelijke financiering uit de algemene middelen afgezwakt. Veel sterker is de solidariteit van de hogere inkomens naar de lagere inkomens naar voren gekomen door de jaren heen. De uitkeringen zijn bijvoorbeeld hoger omdat de AOW niet langer een aanvulling op het gehele pensioenstelsel vormt, maar een opzichzelfstaand basispensioen. Daarnaast is de maximumpremiegrens in 2020 vergeleken naar koopkracht met 1957 gestegen met zo'n € 15.000. In de huidige AOW is de solidariteit tussen inkomensgroepen belangrijker dan in 1957 het geval was.

Het prestatie element is in de huidige AOW marginaal. De koppeling tussen uitkering en daadwerkelijke bijdrage bestaat niet, doordat inwonerschap al voldoende is om verzekerd te zijn van een uitkering. Het betalen van premies is geen formele vereiste om een uitkering op te bouwen. De indirecte rol van premieheffingen als bijdrage om een uitkering op te bouwen, doordat men als verzekerde ook premieplichtig is, wordt door het deels financieren uit de algemene middelen ondermijnd. Wat rest van het prestatie element in de huidige AOW is dat men als inwoner voor het bereiken van de AOW-leeftijd aan de gemeenschap bijdraagt waar

ook de uitkering na het bereiken van de AOW-leeftijd uit wordt gefinancierd. Daarnaast is de rol van de verplichte verzekering om de bevolking te informeren over de eigen verantwoordelijkheid om in de oude dag te voorzien naar de achtergrond van de discussie omtrent de AOW-financiering geraakt. Deze lijkt in een stelsel met sterk ontwikkelde verplichte werknemerspensioenen niet meer relevant.

Door de fiscalisering wijzigen de rechtsgrondslagen nauwelijks. De AOW is dus wel degelijk te fiscaliseren met behoud van de huidige rechtsgrondslagen en de rol die ze vervult binnen het sociale stelsel wordt ook na fiscalisering vervuld. De solidariteit tussen inkomensgroepen komt sterker naar voren dan al het geval is, doordat aanvullende pensioenen zwaarder belast gaan worden. De AOW-premie wordt vervangen door een gelijke heffing in de inkomstenbelasting in de eerste schijf van box 1 voor inkomen uit werk en woning. Het overgrote deel van de bijdrage aan de ouderdomsvoorziening komt echter nog steeds voor rekening van de werkende generaties, waardoor het intergenerationele solidariteitsaspect zeer groot blijft. Wat betreft de verzekeringsgedachte zou de fiscalisering formeel vervolledigen wat economisch al een voldongen feit is, namelijk dat de verzekeringsgedachte weinig met de huidige opzet van de AOW te maken heeft. Het marginaal aanwezige prestatie element blijft, als laatste overblijfsel van de verzekeringsgedachte, door de koppeling van opbouw van rechten aan inwonerschap overeind.

4 De invloed van de fiscalisering van de AOW op grensoverschrijdende situaties

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een aspect van fiscalisering van de AOW belicht dat door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid is aangewezen als een aandachtspunt: de effecten van de fiscalisering op de grensoverschrijdende toepassing van de AOW.²⁸⁸ Om dit vraagstuk uit te diepen staat de volgende deelvraag centraal in dit hoofdstuk:

Is het mogelijk de AOW te fiscaliseren met behoud van de huidige verdeling van grensoverschrijdende bijdrageplicht van de AOW onder de Coördinatieverordening betreffende sociale zekerheid?

Om deze vraag te beantwoorden zal in paragraaf 4.2 de huidige toepassing voor de AOW bij grensoverschrijdende gevallen worden geanalyseerd. Hierbij zal sterk de nadruk liggen op de Coördinatieverordening voor sociale zekerheid van de EU, omdat de meeste grensoverschrijdende situaties voor de AOW zich in die sfeer bevinden.²⁸⁹ Na het bespreken van de huidige situatie volgt in paragraaf 4.3 een analyse van de grensoverschrijdende toepassing van de gefiscaliseerde AOW. Hierbij is er aandacht voor de grensoverschrijdende verdeling van inkomstenbelastingheffing volgens het modelverdrag van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO). Tussen de grensoverschrijdende premieheffing en belastingheffing zitten verschillen. In hoeverre deze tot knelpunten als dubbele of achterwege blijvende heffingen leiden en wat hierin mogelijke oplossingsrichtingen zijn staat centraal in paragraaf 4.4. In paragraaf 4.5 wordt afgesloten met een deelconclusie en beantwoording van de bovenstaande deelvraag.

4.2 Huidige grensoverschrijdende toepassing van de AOW

Wanneer iemand woont in een staat en werkt in een andere staat, is de kans aanwezig dat deze persoon volgens de nationale wetgeving van beide landen verplicht verzekerd is in de sociale stelsels. Andersom is het ook mogelijk dat iemand in geen van beide staten verzekerd

²⁸⁸ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april 2020, vraag 55.

²⁸⁹ Ministerie SZW 2019, p. 29.

is.²⁹⁰ Dit kan voorkomen als bijvoorbeeld het sociale stelsel van de ene staat aanhaakt bij woonstaatbeginsel en het andere bij het werkstaatbeginsel. Dit kan problematisch zijn wanneer hij of zij in beide staten verzekerd is, of andersom wanneer hij of zij in geen van beide staten onder het sociale verzekeringsstelsel valt.

Om deze vraagstukken op te lossen heeft Nederland sociale zekerheidsverdragen afgesloten.²⁹¹ Binnen de EU komen deze bilaterale verdragen vrijwel geen betekenis meer toe, doordat de Coördinatieverordening van kracht is.²⁹² Bij toepassing van de Coördinatieverordening blijven alle socialezekerheidsstelsels naast elkaar bestaan, maar op subjectniveau worden regels gegeven om te bepalen wie in welke staat verzekerd is. De Coördinatieverordening kent daardoor geen harmoniserende werking, maar een coördinerende rol.²⁹³ Voor de overige bilaterale verdragen geldt ook dat ze op soortgelijke wijze op subjectniveau een verdeling maken voor verzekeringsplicht.²⁹⁴

Om premieplicht van buitenlandse verzekerden te bepalen is het eerst van belang om te bepalen wie er verzekerd is voor de AOW onder nationale wetgeving in grensoverschrijdende gevallen. Iedere verzekerde is namelijk premieplichtig.²⁹⁵ De verzekeringsplicht is geregeld in artikel 6 van de AOW. De hoofdregel is dat elke ingezetene verzekerd is. Aanvullend is degene die is onderworpen aan de loonbelasting ten aanzien van een in Nederland gedane arbeid verzekerd.²⁹⁶ Artikel 6 biedt ook een mogelijkheid om middels een algemene maatregel van bestuur een uitbereiding of beperking van de kring der verzekerden in te voeren. Dit is door de wetgever middels het Besluit uitbereiding en beperking kring verzekerden 1999 (BUB 1999) gedaan.²⁹⁷ Als laatste kent artikel 6a van de AOW een verwijzing naar verdragen en besluiten

²⁹⁰ Buijze 2020.

²⁹¹ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 479-481.

²⁹² Verordening (EG) nr. 833/2004 en bijbehorende toepassingsverordening nr. 987/2009 vervangen hun voorgangers Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72. Deze laatste komen geen werking meer toe sinds de termijn voor de overgangsregeling tot 1 mei 2020 is verlopen en zullen niet worden besproken in deze scriptie. De verordeningen zijn van overeenkomstige toepassing voor de lidstaten van de EU, EER en Zwitserland. Een situatie waar de bilaterale verdragen bijvoorbeeld wel werking toekomen is bij de Ultra Perifere Gebiedsdelen (UPG's) van het Verenigd Koninkrijk, waardoor de Kanaaleilanden niet onder de Coördinatieverordening vallen, maar onder eventuele bilaterale verdragen.

²⁹³ Vandaar de naam Coördinatieverordening.

²⁹⁴ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 479.

²⁹⁵ Art. 6 Wet financiering sociale verzekeringen.

²⁹⁶ Zie par. 2.2.2.

²⁹⁷ Zie par. 2.2.1.

van volkenrechtelijke organisaties, waaronder de Coördinatieverordening valt. De verschillende subjectieve aangrijpingspunten van verzekeringsplicht worden hierna vanuit grensoverschrijdend perspectief aan de hand van achtereenvolgens de AOW, het BUB 1999 en de Coördinatieverordening geanalyseerd. Waarbij de focus hoofdzakelijk op die laatste zal liggen. Bij de Coördinatieverordening wordt tevens kort ingegaan op het heffingsobject.

4.2.1 Grensoverschrijdende toepassing van loonbelastingplicht in de AOW

Iedereen die ter zake van in Nederland of op het continentaal plat in dienstbetrekking verrichte arbeid aan de loonbelasting is onderworpen, is verzekerd voor de AOW.²⁹⁸ Hieronder valt de niet-ingezetene die in Nederland werkt.

Er is door het kiezen voor onderworpenheid aan de loonbelasting en de term 'dienstbetrekking' aansluiting gezocht bij de oude terminologie van de artikelen 1 en 2 van het Besluit op de loonbelasting 1940.²⁹⁹ Geen aansluiting is opgenomen voor fictieve dienstbetrekkingen, alleen werkelijke dienstbetrekkingen worden in de AOW betrokken. De vroegere dienstbetrekking is ook niet in het artikel opgenomen, zodat uitbetalingen van pensioenen niet zijn belast met AOW-premies, terwijl dit wel uitgestelde loonbetalingen zijn.³⁰⁰ Door de opgenomen koppeling aan de werkelijk loontrekkende wordt bereikt dat alleen degene die loon uit tegenwoordige dienstbetrekking ontvangt voor in Nederland verrichte arbeid ook voor de AOW verzekerd is.³⁰¹ Daarnaast is niet van belang of daadwerkelijk belasting wordt betaald of dat door een belastingverdrag de loonheffing aan een andere staat wordt toegewezen.³⁰²

Een werknemer die wordt uitgezonden naar Nederland en hier loonbelastingplichtig wordt, is in principe voor de AOW verzekerd.³⁰³ De werking van dit artikelonderdeel kan echter terzijde worden geschoven door een verdrag of een besluit van een volkenrechtelijke organisatie.³⁰⁴ De verzekeringsplicht werkt door deze hiërarchie bijvoorbeeld anders uit wanneer er een

²⁹⁸ Art. 6 lid 1 sub b Algemene Ouderdomswet.

²⁹⁹ Met ingang van 1 juli 1965 is dit besluit vervangen door de Wet op de loonbelasting 1964.

³⁰⁰ Van Everdingen 2009; Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 54.

³⁰¹ Kamerstukken 1954-1955, 4009, nr. 3, p. 54.

³⁰² De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 492.

³⁰³ Art. 6 lid 1 sub b Algemene Ouderdomswet; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 493.

³⁰⁴ Art. 6a AOW.

detachingsregeling is, waardoor de werknemer niet in de werkstaat maar in de detachingsstaat is verzekerd. Deze regeling wordt besproken in paragraaf 4.2.5.1 die ingaat op de Coördinatieverordening.

4.2.2 Grensoverschrijdende toepassing van het Besluit uitbereiding en beperking kring verzekerden 1999

Het BUB 1999 regelt een aantal uitbreidingen en beperkingen voor de kring van verzekerden van de AOW die in internationaal perspectief van toepassing zijn.³⁰⁵ Als echter blijkt dat op dezelfde situatie een verdrag of besluit van een volkenrechtelijke organisatie van kracht is, wordt het nationale besluit ten gunste van de internationale afspraken terzijde geschoven, net als bij het loonbelastingartikel.³⁰⁶ Het besluit is dus op internationaal vlak vooral voor de weinige niet-verdragsituaties van belang. Circa 1% van de AOW-gerechtigden woont bijvoorbeeld in een niet-verdragsland.³⁰⁷ Om haar marginale toepassing zal het besluit derhalve niet uitgebreid besproken worden.

4.2.3 De Coördinatieverordening

In de meeste grensoverschrijdende situaties wordt naar artikel 6a van de AOW gekeken voor het subjectieve aanknopingspunt.³⁰⁸ Hierin is bepaald dat de persoon van wie de verzekering op grond van deze wet voortvloeit uit de toepassing van bepalingen van een verdrag of van een besluit van een volkenrechtelijke organisatie hier te lande is verzekerd. De Europese Verordening betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels is een dergelijk verdrag. De Coördinatieverordening heeft als doel om de socialezekerheidsstelsels in Europa naast elkaar te laten bestaan en de gaten en overlappingsen die ertussen bestaan en ontstaan weg te nemen.³⁰⁹ Overige bilaterale sociale zekerheidsverdragen kennen mutatis mutandis dezelfde werking.³¹⁰ De Coördinatieverordening kent een toepassingsverordening die over enkele details meer duidelijkheid verschaft. Beide vinden hun grondslag in het vrij verkeer van

³⁰⁵ Art. 6 lid 3 AOW.

³⁰⁶ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 491.

³⁰⁷ Zie ministerie SZW 2019, p. 29; in hoeverre de verdeling van AOW-gerechtigden is toe te passen op AOW-verzekerden is niet bekend.

³⁰⁸ Zie ministerie SZW 2019, p. 29; in hoeverre de verdeling van AOW-gerechtigden is toe te passen op AOW-verzekerden is niet bekend.

³⁰⁹ Art. 30 aanhef Verordening (EG) nr. 883/2004.

³¹⁰ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 479; Nieuw-Zeeland en Australië kennen een ouderdomsvoorziening die volledig uit algemene middelen wordt gefinancierd en werken niet met een verzekeringssysteem. De verdragen met die landen werken dan ook anders dan de overige sociale zekerheidsverdragen.

werknemers.³¹¹ Naast werknemers vallen ook andere groepen onder de socialezekerheidsstelsels en het was dan ook wenselijk om de werking van het vrije verkeer voor werknemers in de Coördinatieverordening uit te breiden naar de zelfstandigen, postactieven, ambtenaren en studenten.³¹² Met goedkeuring van het Europees Parlement en op voordracht van de Europese Commissie heeft de Raad van de Europese Unie deze categorieën kunnen includeren in de verordeningen, waardoor de rechtskracht voor deze groepen niet te herleiden valt naar een specifieke taak van de Europese Unie (hierna: de Unie) uit de Verdragen.³¹³ Dit heeft als resultaat dat, mits men onder de personele reikwijdte van de Verordening valt, het discriminatieverbod relatief snel op een grensoverschrijdende situatie van toepassing is.

De Coördinatieverordening is gebaseerd op het principe van de exclusieve werking. Dit betekent dat de verzekeringsplicht wordt toegewezen aan één staat, ten koste van alle andere betrokken staten.³¹⁴ Dit geldt echter niet voor het uitkeringsrecht. Het is bijvoorbeeld mogelijk om een ouderdomsuitkering te krijgen van meerdere lidstaten.³¹⁵

Naast exclusieve werking kent de Coördinatieverordening het principe van de sterke werking. Wanneer volgens de Coördinatieverordening de verzekeringsplicht in een bepaalde lidstaat valt, is deze lidstaat verplicht het subject te verzekeren, mits de oorzaak van de uitsluiting van verzekering in een discriminatie op basis van woonplaats ligt. Deze optie is in Nederland onder artikel 6a van de AOW opgenomen. Daardoor is de persoon van wie de verzekering op basis van bepalingen van de Coördinatieverordening wordt vastgesteld als verzekerde voor de AOW aan te merken. Andersom is degene, op wie volgens de Coördinatieverordening de wetgeving van een andere mogendheid van toepassing is, geen verzekerde voor de AOW, ook al was deze in eerste instantie onder artikel 6 AOW wel verzekerd.³¹⁶ De Verordening bepaalt in de huidige grensoverschrijdende context dus welke subjecten verzekerd en premieplichtig zijn voor de AOW.

³¹¹ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 481-482; art. 45-48 VWEU.

³¹² Art. 4 Verordening (EG) nr. 883/2004.

³¹³ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, par. 9.2.2; art. 352 VWEU.

³¹⁴ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 482.

³¹⁵ HvJ 23 april 2015, C-382/13, BNB 2015/138c (*Franzen s.c.*).

³¹⁶ Art. 6a AOW.

De personele werkingssfeer van de Coördinatieverordening betreft de onderdanen van een lidstaat, staatlozen en vluchtelingen die in een lidstaat wonen en onder wetgeving van één of meer lidstaten vallen, alsmede hun gezinsleden en hun nabestaanden.³¹⁷ De Coördinatieverordening is naast de relatie tussen lidstaten van de EU uitgebreid naar de verhouding tussen de lidstaten van de EU, van de EER en Zwitserland.³¹⁸ Middels de derdelandersverordening is de personele werkingssfeer uitgebreid naar onderdanen die alleen op basis van hun nationaliteit niet onder de Coördinatieverordening en toepassingsverordening vallen, mits zij legaal op het grondgebied van een lidstaat verblijven en zich in een situatie bevinden die niet in alle opzichten geheel in de interne sfeer van een enkele lidstaat ligt.³¹⁹ In recente rechtspraak is de lezing van de Coördinatieverordening breed geïnterpreteerd doordat de duur van het verblijf en het gewone centrum van belangen niet van doorslaggevende betekenis zijn voor de vaststelling of men legaal in een lidstaat verblijft.³²⁰ De personele werkingssfeer is dermate sterk dat de Coördinatieverordening een extraterritoriale werking kent, welke later terugkomt bij de bespreking van zeevarenden.

In titel II van de Coördinatieverordening wordt de verzekeringsplicht per subject verdeeld.³²¹ De hoofdregel is dat degene die in een lidstaat werkzaamheden verricht, onder de wetgeving van die lidstaat valt.³²² Hier zijn enkele uitzonderingen op in de Verordening, die uitgebreid in de rechtspraak zijn behandeld. Doordat er relatief veel over is geprocedeerd, is de interpretatie van deze uitzonderingen vrijwel volledig uitgekristalliseerd.³²³

De eerste uitzondering ziet op de situatie dat er meerdere lidstaten als de werkstaat kunnen worden gedefinieerd. De hoofdregel biedt dan geen uitkomst aangezien er meerdere staten als verzekeringsstaat zouden worden aangemerkt.³²⁴ Wordt er een substantieel deel van de

³¹⁷ Art. 2 Verordening (EG) nr. 883/2004.

³¹⁸ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 488.

³¹⁹ Art. 1 Verordening (EU) nr. 1231/2010; de derdelandersverordening vervangt de Verordening (EG) nr. 859/2003 die als derdelandersverordening diende voor de oude Coördinatie- en toepassingsverordeningen Verordening (EEG) nr. 1408/71 en Verordening (EEG) nr. 574/72.

³²⁰ HvJ 24 januari 2019, C-477/17, m.nt. Redactie Vakstudie Nieuws (*Holiday on Ice*).

³²¹ Art. 11 lid 1 Verordening (EG) nr. 883/2004.

³²² Art. 11 lid 3 sub a Verordening (EG) nr. 883/2004.

³²³ Kavelaars 2016, par. 7.

³²⁴ Hierbij is rekening gehouden met de wijzigingen ex Verordening (EU) 465/2012 van 22 mei, *PbEU* 8 juni 2012, L 159, p.4.

werkzaamheden in de woonstaat verricht, dan is de woonstaat de verzekeringsstaat.³²⁵ Het substantiële deel is gedefinieerd als 25% van het loon of 25% van de werkzaamheden gemeten in tijd.³²⁶ In de berekeningen voor het substantiële deel worden marginale werkzaamheden buiten beschouwing gelaten.³²⁷

Wordt er geen substantieel deel van de werkzaamheden in de woonstaat verricht, dan volgt de hiernavolgende toewijzing:

- Is er sprake van één werkgever of meerdere werkgevers ten behoeve waarvan de werknemer actief is die allen in dezelfde staat zetelen, dan is de zetelstaat van de werkgever de verzekeringsstaat;
- Is er sprake van meerdere werkgevers die in verschillende lidstaten hun zetel hebben, waaronder de woonstaat van de werknemer, dan is de andere staat dan de woonstaat de verzekeringsstaat;
- Is er sprake van meerdere werkgevers, die in andere lidstaten hun zetel hebben, anders dan de woonstaat van de werknemer, dan is de woonstaat van de werknemer de verzekeringsstaat.
- Is er sprake van een of meerdere werkgevers buiten de EU, dan is de woonstaat van de werknemer de verzekeringsstaat.

De zetelstaat van de werkgever is de staat waar de voornaamste beslissingen worden gemaakt en de centrale bestuurstaken worden uitgevoerd.³²⁸ De werkgever moet overigens het feitelijk gezag uitoefenen over een werknemer, zijn loonkosten dragen en hem kunnen ontslaan om als werkgever aangemerkt te worden. Dit is in recente rechtspraak opgehelderd.³²⁹ Een Nederlands bedrijf had vrachtwagenchauffeurs via een constructie in Cyprus in dienst, die volgens de juridische lezing van de Coördinatieverordening dan in Cyprus verzekerd zouden zijn. Het Hof heeft op basis van de bovenstaande criteria geoordeeld dat de Cypriotische onderneming niet als werkgever kan worden aangemerkt.³³⁰

³²⁵ Art. 13 lid 1 sub a Verordening (EG) nr. 883/2004.

³²⁶ Art. 14 lid 8 en 10 Verordening (EG) nr. 978/2009; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 513-514.

³²⁷ Art. 14 lid 5 Verordening (EG) nr. 987/2009, dit begrip is overigens niet gedefinieerd.

³²⁸ Art. 13 Verordening (EG) nr. 883/2004, jo. art. 14 lid 5 bis Verordening (EG) nr. 987/2009; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 514.

³²⁹ HvJ 16 juli 2020, C-610/18, *V-N Vandaag* 2020/1849, (AFMB e.a.).

³³⁰ HvJ 16 juli 2020, C-610/18, *V-N Vandaag* 2020/1849, (AFMB e.a.).

Voor zelfstandigen die in meer dan twee lidstaten werken is de verzekeringsplicht in de hoofdregel dezelfde als bij werknemers. Deze wordt toegewezen aan de woonstaat, mits daar een substantieel deel van de werkzaamheden wordt verricht. Is dat niet het geval, dan volgt toewijzing aan de lidstaat waar diegene het centrum van zijn belangen heeft. Is er een vaste en blijvende plaats waar de werkzaamheden worden verricht, dan is de lidstaat waar die worden verricht de verzekeringsstaat. Is deze niet aan te wijzen, dan zijn de volgende drie criteria van belang:³³¹

- De gebruikelijke aard of duur van de werkzaamheden;
- Het aantal verleende diensten;
- Het genoten inkomen.

Als men voor kortere tijd naar het buitenland gaat of in het buitenland gaat werken kan het gunstiger voor de gecontinueerde opbouw van uitkeringsrechten zijn om de sociale verzekeringen in het thuisland te laten doorlopen in plaats van in de nieuwe staat voor enkele jaren verzekerd te zijn. Voor deze situatie is er de detachingsregeling. Wanneer een werkgever die in een lidstaat zijn werkzaamheden verricht een werknemer uitzendt naar een andere lidstaat voor een te verwachten periode van minder dan 24 maanden, is de werknemer voor de duur van de detachering in de eerstgenoemde lidstaat verzekerd. Hij mag dan niet worden uitgezonden om een werknemer in de andere lidstaat te vervangen en zijn loon mag niet worden door gefactureerd aan de ontvangende partij.³³² De eerste 24 maanden wordt de regeling dwingend toegepast, maar daarna kan de regeling tot maximaal 3 jaar worden verlengd.³³³

Naast gedetacheerd personeel kan ook uitgeleend personeel verzekerd blijven in de uitlenende staat. De loonkosten moeten dan worden doorbelast aan de inlenende partij.³³⁴ Naast de voorwaarden die zijn opgenomen in het eerste lid van artikel 12 van de

³³¹ Art. 12bis lid 5 onderdeel d Verordening (EEG) nr. 574/72; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 517; het belangencriterium komt sterk overeen met het criterium van hoofdwerkzaamheden zoals dat in Verordening (EEG) 1408/71 werd gebezigd en rechtspraak lijkt van overeenkomstige toepassing.

³³² Art. 12 Verordening (EG) nr. 883/2004.

³³³ Art. 16 Verordening (EG) nr. 883/2004

³³⁴ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 495-496.

Coördinatieverordening die ook bij detachering gelden, dient dan aan de volgende cumulatieve voorwaarden te zijn voldaan:³³⁵

- Er blijft gedurende de detachering een organische band bestaan met de uitzendende onderneming;³³⁶
- De uitzendende onderneming oefent haar activiteiten gewoonlijk uit op het grondgebied van de staat waar ze is gevestigd en waar de werknemers doorgaans ook woonachtig zijn;
- De werknemer moet direct voorafgaand aan de uitzending verzekerd zijn in de uitzendende staat.

Enkele bilaterale verdragen kennen ook de regeling zoals die in artikel 12 eerste lid van de Coördinatieverordening is opgenomen. De meeste bilaterale verdragen kennen echter een detacheringsregeling die vergelijkbaar is met het oude artikel 14 Verordening (EEG) nr. 1408/71.³³⁷ Deze laatstgenoemde regeling kent kortere termijnen maar is verder vrijwel identiek aan de nieuwe detacheringsregeling.³³⁸

Voor overige actieven zijn specifieke regels opgenomen in de Coördinatieverordening. Voor zeevarenden geldt de vlagstaat van het schip als verzekeringsstaat, mits dit een lidstaat is.³³⁹ In het veelvoorkomende geval dat de vlagstaat geen lidstaat is, is de restbepaling van kracht en is de werknemer in de woonstaat verzekerd.³⁴⁰ Voor vliegend personeel geldt de staat waar de thuisbasis van de maatschappij is gelegen als verzekeringsstaat.³⁴¹

Premieplicht voor de sociale verzekeringen is gekoppeld aan het verzekerd zijn. De af te dragen premie wordt bepaald door het premiepercentage en het premie inkomen.³⁴² Voor het heffingsobject, te weten het premie inkomen, kijkt men naar de loonbelasting voor het

³³⁵ Besluit van 12 juni 2010, *PbEU* 24 april 2010, C-106, p. 5-8; zie ook HvJ 17 december 1970, C-35/70, *jur.* 1970, 1251 (*Manpower*).

³³⁶ HvJ 17 december 1970, C-35/70, *jur.* 1970, 1251 (*Manpower*); Voor het bestaan van een organische band is het onder meer van belang wie eventuele disciplinaire maatregelen met betrekking tot de werkzaamheden kan opleggen.

³³⁷ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 496.

³³⁸ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 493-496.

³³⁹ Art. 11 lid 4 Verordening (EG) nr. 883/2004; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 497.

³⁴⁰ HvJ 8 mei 2019, ECLI:EU:C:2019:381, C-631/17, *BNB* 2019/104.

³⁴¹ Art. 11 lid 5 Verordening (EG) nr. 883/2004 jo. bijlage III bij Verordening (EEG) nr. 3922/91; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 497.

³⁴² Art. 6 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 7 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 10 Wet financiering sociale verzekeringen.

vaststellen van de hoogte. Dit is gelijk aan het belastbare loon, minus een aantal eindheffingsbestanddelen zoals bijvoorbeeld de ter beschikking gestelde bestelbus of de aangewezen vergoedingen en verstrekkingen.³⁴³ Tot het loon wordt al hetgeen uit een dienstbetrekking of een vroegere dienstbetrekking wordt genoten gerekend.³⁴⁴ Voor buitenlandse premieplichtigen geldt dit hetzelfde als voor binnenlandse premieplichtigen, aangezien het loonbegrip een opzichzelfstaande juridische term is.

4.3 Grensoverschrijdende AOW na fiscalisering

In paragraaf 4.2 is het huidige systeem voor de grensoverschrijdende gevallen van de AOW geïntroduceerd. In deze paragraaf wordt de vervanging van de premieplicht, te weten de loonbelastingplicht en de inkomstenbelastingplicht in de box voor inkomen uit werk en woning, geanalyseerd. Voor deze analyse wordt uitgegaan van de primaire optie zoals die in paragraaf 2.4.1 is besproken, waarbij de premie geleidelijk wordt vervangen door inkomstenbelasting in de eerste schijf van box 1 voor inkomen uit werk en woning.

4.3.1 Behandeling loon- en inkomstenbelasting onder Coördinatieverordening of belastingverdrag

Allereerst is het van belang om te bepalen of de vervangende heffing van loon- en inkomstenbelasting al dan niet onder de Coördinatieverordening valt, aangezien de heffingsverdeling ten opzichte van de huidige situatie dan nauwelijks zou wijzigen. Het maakt niet uit of de heffing voor het dekken van een sociaal stelsel op nationaal niveau als belasting wordt gekwalificeerd. De vereisten waar wel naar gekeken wordt door het Hof van Justitie van de EU (hierna: HvJ) is of de heffing een rechtstreekse en voldoende relevante samenhang vertoont met het sociale stelsel.³⁴⁵ In twee gevoegde zaken rond de eeuwwisseling en in een recentere zaak is deze 'samenhang-vereiste' gespecificeerd. In een derde zaak is deze verder gepreciseerd. Deze zaken zullen hierna kort besproken worden. Overigens betreffen alle drie de zaken Franse sociale heffingen. Aan de hand van de criteria die bij deze zaken doorslaggevend bleken, kan voor de heffing van de loon- en inkomstenbelasting worden bepaald of de Coördinatieverordening van toepassing is.

³⁴³ Art. 8 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 31 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen, jo. art. 9 e.v. Wet op de loonbelasting 1964.

³⁴⁴ Art. 9 lid 2 Wet op de loonbelasting 1964, jo. art. 10 Wet op de loonbelasting 1964.

³⁴⁵ R.o. 33 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:85, C-169/98, V-N 2000/36.18.

De eerste zaak betreft de Franse Contribution Sociale Généralisée (hierna: CSG). Frankrijk kwalificeerde deze sociale regeling op nationaal niveau als een belasting en ging ervan uit dat de verdeling van het heffingsrecht via de belastingverdragen liep.³⁴⁶ Het HvJ zag dit anders omdat de nationale kwalificatie niet afdoet aan de werking onder Vo. 1408/71, destijds de geldende coördinatieverordening. De nationale stelsels van sociale zekerheid vallen in hun geheel onder de toepassing van het gemeenschapsrecht. In een stelsel van sociale zekerheid bestaat er een rechtstreekse en voldoende relevante samenhang tussen enerzijds de betrokken bepalingen voor de heffing en anderzijds de wetten die de uitkeringen voor takken van sociale zekerheid regelen die in de verordening worden genoemd.³⁴⁷ Deze rechtstreekse en voldoende relevante samenhang werd in dit arrest afgeleid uit twee punten. Ten eerste blijkt dit uit de doelstelling van de CSG, die specifiek en rechtstreeks bestemd is voor de financiering van het Franse socialezekerheidsstelsel.³⁴⁸ In dit geval zijn dat de Franse uitkeringen bij ouderdom, de uitkeringen aan nagelaten betrekkingen, de prestaties bij ziekte en de gezinsbijslagen. Ten tweede blijkt de samenhang uit het feit dat de heffing expliciet in de plaats van reguliere sociale zekerheidsbijdragen kwam, zodat deze reguliere bijdragen niet verhoogd behoeften te worden.³⁴⁹ Dit punt werd echter in de latere uitspraak uit 2015 weer als irrelevant voor de samenhangvereiste getypeerd.³⁵⁰

De tweede zaak betreft eveneens een Franse heffing: de contribution au remboursement de la dette sociale (hierna: CRDS).³⁵¹ Deze heffing was bedoeld om de tekorten die de voorgaande jaren in sociale fondsen waren ontstaan aan te zuiveren. Dat bij deze heffing geen opbouw van uitkeringsrechten tegenover de betaling stonden was niet van belang, aldus het HvJ.³⁵² Wederom was hier de rechtstreekse en voldoende relevante samenhang doorslaggevend in de vraag of deze heffing onder de coördinatieverordening viel. In dit geval was de doorslaggevende factor dat de heffing specifiek en rechtstreeks tot doel had de tekorten van

³⁴⁶ HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:85, C-169/98, V-N 2000/36.18, m.nt. Redactie Vakstudie Nieuws.

³⁴⁷ R.o. 33 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:85, C-169/98, V-N 2000/36.18; Onder deze takken van sociale zekerheid valt bijvoorbeeld de uitkering bij ouderdom, waardoor de AOW als stelsel onder de Coördinatieverordening valt.

³⁴⁸ R.o. 35 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:85, C-169/98, V-N 2000/36.18.

³⁴⁹ R.o. 36 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:85, C-169/98, V-N 2000/36.18.

³⁵⁰ R.o. 25 j.o. HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, C-623/13, NJ 2015/317.

³⁵¹ HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:84, C-34/98, RSV 2000/252.

³⁵² R.o. 39 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:84, C-34/98, RSV 2000/252.

het Franse algemene socialezekerheidsstelsel te dekken. Daarnaast maakte zij deel uit van de algemene hervorming van het stelsel van de sociale bescherming in Frankrijk die het toekomstige financiële evenwicht ervan moet veiligstellen.³⁵³ Dat maakte dat de heffing in het bereik van de Coördinatieverordening viel.³⁵⁴

De derde zaak is recenter en betreft een uitspraak uit 2015 over de Franse heffing van sociale bijdragen die over vermogensinkomsten geheven worden.³⁵⁵ Hier herhaalt het Hof dat niet de nationale kwalificatie, noch de grondslag waarover geheven wordt van belang is.³⁵⁶ De rechtstreekse en relevante samenhang blijft de doorslaggevende factor of een heffing onder de Coördinatieverordening valt.³⁵⁷ In deze zaak is het expliciet irrelevant of de heffing over de vermogensinkomsten een oude premieheffing vervangt, zoals dat nog in de zaak over de CSG gelezen kon worden.³⁵⁸ Hierin volgt het HvJ de beredenering van advocaat-generaal Sharpston, die stelt dat het principieel niet van vroegere bijdrageheffingen kan afhangen of een huidige heffing binnen de werkingsfeer van de Coördinatieverordening valt, temeer omdat dit de nagestreefde coördinatie-doelen van de verordening zou ondermijnen.³⁵⁹ Alle heffingen die specifiek en rechtstreeks bestemd zijn voor de financiering van de sociale zekerheid hebben een dergelijke samenhang.

Mijns inziens hebben de loon- en inkomstenbelasting die de AOW-premie na fiscalisering vervangen geen rechtstreekse en voldoende relevante samenhang met de Algemene Ouderdomswet.³⁶⁰ Het blijkt immers uit de doelstelling van deze belastingheffingen dat ze ter financiering van de algemene behoeften van de overheid worden aangewend.³⁶¹ Het is na de uitspraak van het HvJ uit 2015 duidelijk dat het feit dat de belastingheffing in de plaats komt van een premieheffing niet uitmaakt voor de vraag of een heffing onder de

³⁵³ R.o. 37 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:84, C-34/98, RSV 2000/252.

³⁵⁴ Verordening (EEG) nr. 1408/71.

³⁵⁵ HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, C-623/13, NJ 2015/317, m.nt. B. Barentsen.

³⁵⁶ R.o. 24 HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, C-623/13, NJ 2015/317.

³⁵⁷ R.o. 27 HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, C-623/13, NJ 2015/317.

³⁵⁸ R.o. 36 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:85, C-169/98, V-N 2000/36.18.

³⁵⁹ R.o. 25 HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, C-623/13, NJ 2015/317, jo. punt 31 in conclusie van de A-G HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, NJ 2015/317, conclusie A-G Sharpston.

³⁶⁰ Anders: Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april 2020, nr. 2020-0000052244, p. 22.

³⁶¹ Zie ook r.o. 37 HvJ (EG) 15 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:84, C-34/98, RSV 2000/252.

Coördinatieverordening valt.³⁶² Dit geldt mijns inziens ook voor de situatie waarin de loon- en inkomstenbelasting de AOW-premie vervangen. De heffing van loon- en inkomstenbelasting valt dus niet onder de Coördinatieverordening en het heffingsrecht wordt via de belastingverdragen verdeeld.

De heffing van de bijdrage en de opbouw van het uitkeringsrecht lopen na fiscalisering van de AOW-premie niet meer parallel. De heffing van de bijdrage ter financiering van de AOW-uitkeringen loopt dan via de belastingverdragen, aangezien de premie door loon- en inkomstenbelasting wordt vervangen. De opbouw van het uitkeringsrecht blijft via de Coördinatieverordening lopen.³⁶³

Hierdoor kan het zo zijn dat het heffingsrecht voor bijdragen, te weten de extra loon- en inkomstenbelasting, en de heffing van premies voor een buitenlandse sociale verzekering samenlopen. Dit is het geval wanneer een belastingverdrag het heffingsrecht voor de loon- of inkomstenbelasting over een object aan Nederland toewijst en de Coördinatieverordening het heffingsrecht voor sociale verzekeringen over hetzelfde object aan een andere staat. Op dat moment betaalt men over hetzelfde object beide de verhoogde loon- of inkomstenbelasting in Nederland en sociale premies in het buitenland. Andersom kan het zo zijn dat het premieheffingsrecht aan Nederland toekomt en het belastingheffingsrecht aan een andere staat. Op dat moment ontstaat er een gratis verzekering voor de AOW, aangezien de opbouw van uitkeringsrecht nog via de Coördinatieverordening loopt, maar de premiebijdrage niet geheven wordt, omdat deze niet meer bestaat.

Alvorens de vergelijking tussen de heffingsverdeling gemaakt kan worden is het van belang te kijken hoe de grensoverschrijdende heffingsverdeling van loon- en inkomstenbelasting uitwerkt. Aangezien de belastingverdragen, in tegenstelling tot de Coördinatieverordening, geen sterke werking toekomt, is het afhankelijk van nationaal recht of er een heffingsmogelijkheid ontstaat. Vervolgens is de vraag of het belastingverdrag het heffingsrecht aan Nederland toewijst. Het nationale grensoverschrijdende heffingsrecht en de

³⁶² R.o. 25 HvJ (EU) 26 februari 2015, ECLI:EU:C:2015:123, C-623/13, NJ 2015/317.

³⁶³ Zie par. 4.1.

verdeling volgens het OESO-modelverdrag in grensoverschrijdende gevallen worden in de volgende paragrafen nader behandeld.

4.3.2 Grensoverschrijdende heffing Loonbelasting

Bij de fiscalisering groeit het belastingtarief in artikel 20a en 20b van de Wet op de loonbelasting 1964 mee met de afbouw van de premie voor de AOW. Het is dus van belang om te zien hoe de belastingplicht van buitenlandse belastingplichtigen ontstaat en of dit in samenhang met de inkomstenbelasting de premiederving kan opvangen.

Voor de heffing van de Loonbelasting is er een inhoudingsplichtige nodig op het moment dat ervan niet-ingezetenen wordt geheven. Veelal is de werkgever de inhoudingsplichtige.³⁶⁴ Is de werkgever in Nederland gevestigd, dan doen zich geen bijzonderheden voor en wordt er over het loon loonbelasting afgedragen.³⁶⁵ Is de werkgever in het buitenland gevestigd, dan is deze alsnog aan te wijzen als inhoudingsplichtige indien er in Nederland van een vaste inrichting sprake is. Bij betaling van gages aan beroepssporters en -artiesten is de werkgever altijd inhoudingsplichtig ongeacht of hij of zij in het buitenland gevestigd is.³⁶⁶ Het is voor niet in Nederland gevestigde werkgevers daarnaast altijd mogelijk om op eigen verzoek inhoudingsplichtig te worden voor een of meer personen van wie het loon is onderworpen aan de Nederlandse inkomstenbelasting. Met betrekking tot deze personen moet dan wel een loonadministratie in Nederland worden bijgehouden.³⁶⁷

Voor de definitie van een vaste inrichting, die voor inhoudingsplicht vereist is, sluit de loonbelasting in eerste instantie aan bij de vennootschapsbelasting.³⁶⁸ Daar is bepaald dat de definitie van de toepasselijke verdragen wordt gevolgd.³⁶⁹ Daarnaast kan middels de twee volgende ficties een vaste inrichting worden verondersteld: het verrichten van werkzaamheden op of boven het continentaal plat in de Noordzee voor een aaneengesloten

³⁶⁴ Art. 6 Wet op de Loonbelasting 1964.

³⁶⁵ Wordt vaak beperkt tot heffing in de werkstaat door een soortgelijk verdelingsartikel als artt. 15 e.v. OESO-modelverdrag 1992.

³⁶⁶ Art. 8a lid 1 Wet op de Loonbelasting 1964.

³⁶⁷ Art. 6 lid 2 Wet op de Loonbelasting 1964; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 304-305.

³⁶⁸ Art. 6 lid 3 sub a Wet op de Loonbelasting 1964.

³⁶⁹ Art. 3 lid 4-12 Wet op de Vennootschapsbelasting 1969; zie voor uitgebreide behandeling van het vaste inrichting begrip De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, par. 3.2.

periode van minimaal 30 dagen en het verrichten van werkzaamheden die gericht zijn hier mensen ter beschikking te stellen.³⁷⁰

De buitenlandse entiteit is alleen inhoudingsplichtig voor zover hij aan de bovenstaande vereisten voldoet. Door toevoeging van het 'voor zover'-begrip vallen alleen de lonen die worden uitbetaald over in Nederland of boven het continentaal plat op de Noordzee uitgevoerde werkzaamheden onder de loonbelasting.³⁷¹ De werknemer is alleen belastingplichtig in de Loonbelasting over het deel van het object dat in Nederland wordt verdiend. Het premieloon wordt echter berekend volgens de loonbelasting en daarmee is het object nagenoeg hetzelfde voor als na fiscalisering.³⁷²

4.3.3 Grensoverschrijdende heffing Inkomstenbelasting over inkomen uit werk en woning
De heffing van inkomstenbelasting in box 1 over inkomen uit werk en woning van buitenlands belastingplichtigen is naast de loonbelasting de heffing die de premiederving van de AOW gaat vervangen. De loonbelasting is deels een voorheffing voor de inkomstenbelasting en de twee overlappen grotendeels, doordat alleen loonbelasting verschuldigd is over het loondeel waarvoor in Nederland is gewerkt. De buitenlands belastingplichtige in de Inkomstenbelasting is degene die weliswaar niet in Nederland woont maar wel Nederlands inkomen geniet.³⁷³

De heffing van buitenlands belastingplichtigen is in hoofdstuk 7 van de Wet Inkomstenbelasting 2001 geregeld. Het object bestaat uit een aantal inkomensbestanddelen, die zijn opgesomd in artikel 7.2 tweede lid. De regels van hoofdstuk 3, dat het object bepaalt voor de belaste inkomsten uit werk en woning in binnenlandse situaties, zijn onverkort van toepassing.³⁷⁴ Verder is het object beperkt door bepalingen die de inkomensbestanddelen beperken tot Nederlandse inkomensbestanddelen. Voor winst uit een onderneming is vereist dat deze in Nederland gevestigd moet zijn of middels een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger in Nederland uitgeoefend wordt. Loon is belast voor zover dat ter zake van

³⁷⁰ Art. 6 lid 3 sub b en c Wet op de Loonbelasting 1964; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 305.

³⁷¹ Art. 6 lid 2 aanhef Wet op de Loonbelasting 1964; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 304.

³⁷² Art. 8 lid 2 Wet financiering sociale verzekeringen.

³⁷³ Art. 2.1 lid 1 sub b Wet inkomstenbelasting 2001; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 304-305.

³⁷⁴ Art. 7.2 lid 1 Wet inkomstenbelasting 2001.

in Nederland verrichte arbeid wordt betaald.³⁷⁵ Het resultaat uit overige werkzaamheden in Nederland, rechten op periodieke uitkeringen van publiekrechtelijke aard of namens een Nederlandse publiekrechtelijke rechtspersoon en negatieve uitgaven voor de inkomensvoorziening zijn expliciet in de grondslag opgenomen. Wat betreft inkomen uit de eigen woning, verminderd met de aftrek wegens geen of geringe eigenwoningschuld, moet de woning in Nederland liggen. De periodieke uitkeringen en verstrekkingen zijn alleen belast voor zover de premies als uitgaven voor inkomensvoorziening zijn afgetrokken of wanneer ze voortkomen uit pensioenregelingen en dan alleen voor zover de daarvoor betaalde premies ten laste zijn gekomen van de belastbare winst van een Nederlandse onderneming.³⁷⁶ De uitkeringen uit bijvoorbeeld lijfrenteregelingen zijn alleen belast voor zover de opbouw ervan in Nederland aftrekbaar was. Als laatste dient de buitenlands belastingplichtige de negatieve persoonsgebonden aftrek mee te nemen.³⁷⁷

De verwijzing in de Wet financiering sociale verzekeringen naar hoofdstuk 3 Wet Inkomstenbelasting 2001 (Wet IB 2001) voor de definitie van premie-inkomen maakt dat de heffingsobjecten niet veel verschillen voor en na de fiscalisering.³⁷⁸ Slechts op twee relatief kleine punten is een verschil op te merken met het object zoals dat voor buitenlands belastingplichtigen wordt bepaald.³⁷⁹ De periodieke uitkeringen en verstrekkingen zijn voor buitenlands belastingplichtigen beperkt belast, terwijl deze bij buitenlands premieplichtigen onbeperkt belast zijn.³⁸⁰ De uitgaven voor inkomensvoorzieningen zijn voor buitenlandse belastingplichtigen niet aftrekbaar, waar dit voor buitenlands premieplichtigen wel mogelijk is.³⁸¹ Het object waarover wordt geheven wordt dus enerzijds smaller doordat de periodieke uitkeringen en verstrekkingen alleen onder bepaalde voorwaarden worden meegenomen en anderzijds breder doordat de uitgaven voor inkomensvoorzieningen niet aftrekbaar zijn. Van belang is dan nog dat na de fiscalisering de heffingsbevoegdheid op objectniveau wordt verdeeld. Daartoe zullen de verschillende bestanddelen naast het OESO-modelverdrag

³⁷⁵ Het loonbegrip is in art. 3.81 Wet inkomstenbelasting gekoppeld aan de definitie volgens de Wet op de Loonbelasting 1964. Hier hoort ook arbeid die is verricht op het continentaal plat bij.

³⁷⁶ Art. 7.2 lid 2 sub d Wet Inkomstenbelasting 2001.

³⁷⁷ Art. 7.2 lid 2 Wet Inkomstenbelasting 2001.

³⁷⁸ Art. 8 lid 1 Wet financiering sociale verzekeringen.

³⁷⁹ Art. 7.2 Wet Inkomstenbelasting 2001.

³⁸⁰ Art. 3.1 lid 2 sub d Wet Inkomstenbelasting 2001; art. 7.2 lid 2 sub d Wet Inkomstenbelasting 2001.

³⁸¹ Art. 3.1 lid 2 sub i Wet Inkomstenbelasting 2001; een soortgelijk artikel ontbreekt in Art. 7.2 Wet Inkomstenbelasting 2001.

worden gehouden en er zal gekeken worden voor welke onderdelen het heffingsrecht aan Nederland kan toekomen. Het OESO-modelverdrag is een door de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling in het leven geroepen voorbeeldverdrag. Dit voorbeeldverdrag wordt door veel lidstaten van de OESO maar ook daarbuiten aangehouden om nieuwe belastingverdragen op te stellen of bestaande verdragen te amenderen.³⁸² Waar relevant worden de beoogde afwijkingen van dit modelverdrag meegenomen die in het Nederlands Fiscaal Verdragsbeleid 2020 zijn gepubliceerd door de staatssecretaris van Financiën.³⁸³

Volgens het OESO-modelverdrag is winst uit een onderneming belastbaar in een verdragsluitende staat voorzover de onderneming die de winst behaalt in die staat gevestigd is of voor zover deze middels een vaste inrichting of vaste vertegenwoordiger in die staat behaald is.³⁸⁴ Loon is belast in de staat waar de arbeid wordt verricht.³⁸⁵ Voor enkele categorieën loon zijn uitzonderingen gemaakt. Beloningen voor bestuurders en commissarissen zijn in de staat belast waar de entiteit waarvoor ze werkzaam zijn is gevestigd.³⁸⁶ De gages voor beroepsartiesten en -sporters zijn belast in de staat waar de prestaties waarvoor ze worden betaald zijn uitgevoerd.³⁸⁷ Inkomen uit de eigen woning is belast in de staat waar de woning gelegen is.³⁸⁸ Pensioenen worden in de volgende alinea meer uitvoerig besproken, aangezien deze het meest relevant zijn in de context van de gefiscaliseerde AOW.

De in het buitenland woonachtige pensioengenieter is in Nederland belast over het uit Nederland ontvangen pensioen voor de loonbelasting voor zover er bij de opbouw sprake was van in Nederlandse dienstbetrekking verrichte arbeid.³⁸⁹ Bij de inkomstenbelasting is dit belast onder het loon uit vroegere arbeid wanneer er in de opbouwfase sprake van in Nederland

³⁸² De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 111.

³⁸³ Kamerstukken I 2019-2020, 25 087, nr. N.

³⁸⁴ Art. 7 OESO-modelverdrag 1992.

³⁸⁵ Art. 15 OESO-modelverdrag 1992.

³⁸⁶ Art. 16 OESO-modelverdrag 1992.

³⁸⁷ Art. 17 OESO-modelverdrag 1992.

³⁸⁸ Art. 6 OESO-modelverdrag 1992.

³⁸⁹ Art. 2 lid 3 en art. 34 Wet op de Loonbelasting 1964, jo. art 11 Uitvoeringsbesluit LB 1965; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 382.

verrichte arbeid was.³⁹⁰ Wanneer er in het buitenland verrichte arbeid was, maar Nederlandse belastingplicht voor de loonbelasting en derhalve opbouw van pensioenrechten, rijzen er complicaties. Het eerdergenoemde artikel 7.2 tweede lid onderdeel d Wet IB 2001 zorgt dat de pensioenuitkeringen in een dergelijk geval belast kunnen worden voor zover de premies ten laste van Nederlandse winst zijn gekomen. Voor zover de uitkeringen zien op de werknemersinleg, die evident niet ten laste is gekomen van winst, geldt dus dat ze onbelast de Nederlandse pensioenfondsen kunnen verlaten. Uitkeringen van beroepspensioenen kunnen echter wel worden belast.³⁹¹ Volgens de verdeling uit het OESO-modelverdrag is pensioen uitsluitend belast in de staat waar de gepensioneerde woont.³⁹² Nederland kent echter een tegengesteld beleid. Ervan uitgaande dat de pensioenopbouw fiscaal gefaciliteerd is in de bronstaat, wil Nederland heffen over de pensioenuitkeringen die uit Nederland betaald worden aan buitenlandse pensioengenieters.³⁹³ Hoogstwaarschijnlijk gaan verdragspartners hier niet mee akkoord en afhankelijk van de budgettaire belangen van de verdragstaten wordt er afgeweken van deze lijn.³⁹⁴

Wordt een pensioen afgewikkeld volgens een methode die de Nederlandse wetgever niet heeft beoogd, dan wil Nederland over deze afwikkeling heffen. Daartoe heeft Nederland maatregelen getroffen door de pensioenaanspraak per direct als loon in aanmerking te nemen om het moment van afwikkeling.³⁹⁵ In grensoverschrijdend verband werkt dit echter niet door in de behandeling van pensioenen als lonen. Door deze wijziging trekt Nederland namelijk unilateraal de heffing naar zich toe omdat het object dan niet in artikel 18 maar in artikel 15 of 16 van het OESO-modelverdrag valt. Dit is in strijd met de goede verdragstrouw.³⁹⁶ Goede verdragstrouw komt voort uit het feit dat een land zich middels een verdrag toelegt om de gemaakte afspraken na te komen. Heeft Nederland in het verdrag afgesproken om de heffing van pensioenen in het woonland te laten, dan kan het niet eenzijdig beslissen om dit te veranderen, ook niet als het nieuwe wetgeving invoert die ten tijde van het verdrag nog niet in werking was. Als dat wel gebeurt is dat een schending van de goede verdragstrouw en staat

³⁹⁰ Art. 7.2 lid 2 sub b Wet Inkomstenbelasting 2001; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 381.

³⁹¹ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 383.

³⁹² Art. 18 OESO-modelverdrag 1992.

³⁹³ Kamerstukken I 2019-2020, 25 087, nr. N, par. 4.10.

³⁹⁴ De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 389.

³⁹⁵ Art. 7.2 lid 8 Wet Inkomstenbelasting 2001.

³⁹⁶ HR 5 september 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AE8403, 37 657, *BNB* 2003/380c.

de andere verdragsstaat in zijn recht om te heffen volgens de verdeling die in het verdrag is overeengekomen. Alleen bij het belastingverdrag met Portugal en met België uit 2001 is de aparte behandeling van pensioenen van Nederland expliciet opgenomen en geldt er wel heffingsbevoegdheid voor de bronstaat in bepaalde gevallen.³⁹⁷ De afwikkeling van deze fiscaal gefaciliteerde pensioenaanspraken kan in de huidige situatie dus zeer problematisch uitpakken voor de heffingsbevoegdheid over het in Nederland afgetrokken deel. Bij het deel van het gecombineerde heffingspercentage dat ziet op de AOW-premie speelt dit probleem niet. Na het bereiken van de pensioenleeftijd is men immers niet meer verzekerd en premieplichtig voor de AOW, dus speelt er ook geen heffingsverdelingsvraagstuk. Op het moment dat de AOW-premie vervangen wordt door een hoger inkomstenbelastingpercentage wordt dit bestaande probleem dus groter. Hier wordt verder op ingegaan in paragraaf 4.4.1.

4.4 Knelpunten in de grensoverschrijdende toepassing van de gefiscaliseerde AOW en hun oplossingsrichtingen

De knelpunten in grensoverschrijdende situaties kunnen na de fiscalisering ontstaan wanneer een belastingplichtige in twee landen bijdragen moet betalen of wanneer er een verzekering voor de AOW ontstaat zonder bijdrageplicht. In Nederland betaalt hij of zij dan inkomstenbelasting omdat er belastingplicht is en in het andere land premies voor sociale verzekeringen omdat er daar verzekeringsplicht is. Er wordt voor dit hoofdstuk aangenomen dat het andere land een sociale ouderdomsverzekering zoals de AOW heeft. Om de verschillen bloot te leggen worden de bepalingen uit de Coördinatieverordening vergeleken met de bepalingen uit het OESO-modelverdrag. De meeste Nederlandse verdragen wijken weinig af van dit modelverdrag, behalve op pensioengebied, hetgeen als laatste naar voren komt. Eerst zullen de knelpunten worden doorgenomen en daarna worden de mogelijkheden om deze in de verdragen of de verordening op te lossen besproken.

De heffingsverdeling onder de verordening en het verdrag kennen verschillen. De toewijzingsregels onder de Coördinatieverordening wijzen per subject een verzekerde toe aan een staat, waarna het object in nationale wetgeving wordt bepaald. Het subject is in de wet IB 2001 bij grensoverschrijdende situaties gekoppeld aan het hebben van een object, waarna

³⁹⁷ Kamerstukken I 2019-2020, 25 087, nr. N, par. 4.10.3; de Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 383-384.

de toewijzing van het object aan een staat via de belastingverdragen loopt.³⁹⁸ Bij de hoofdregels lijkt er geen dubbele heffing op te treden, omdat de Coördinatieverordening en het OESO-modelverdrag beide het heffingsrecht aan de werkstaat toekennen.³⁹⁹ Aangezien Nederland na de fiscalisering geen AOW-premieheffing meer kent, maar alleen inkomstenbelastingheffing, levert dit geen dubbele heffing op. Ook bij ambtenaren en ander overheidspersoneel lijkt er geen probleem op te treden, omdat zij in de uitzendende staat verzekerd en belastingplichtig zijn.⁴⁰⁰ De knelpunten komen door de verschillen in de uitzonderingen die de beide systemen kennen en de behandeling van bedrijfswinsten in de eenmanszaak. In de hiernavolgende paragraaf zullen deze verschillen worden geanalyseerd, gevolgd door een mogelijke oplossingsrichting.

4.4.1 Knelpunten in grensoverschrijdende toepassing van de gefiscaliseerde AOW

Verschillen komen onder andere voor bij detachering en inlening. Bij de verzekeringsplicht bestaat de mogelijkheid om in het buitenland te wonen en werken en voor de AOW verzekerd te blijven voor een periode van 10 jaar.⁴⁰¹ Dit is toegestaan onder de Coördinatieverordening.⁴⁰² Hiervoor bestaat in de wet IB 2001 geen aparte regeling. Als je naar het buitenland verhuist en daar gaat werken ben je per definitie geen inwoner meer voor de wet IB 2001 en niet meer belastingplichtig over je arbeidsinkomsten.⁴⁰³ Het OESO-modelverdrag kent wel een detacheringsregeling, maar deze is vergeleken met die van de Coördinatieverordening zeer beperkt. Belastingplichtige mag bijvoorbeeld maar 183 dagen in een periode van 12 maanden die begint of eindigt in het onderhavige belastingjaar aanwezig zijn in de werkstaat.⁴⁰⁴ Deze mogelijkheid is een stuk minder ruim dan onder de coördinatieverordening. Het is echter maar zeer de vraag of dit leidt tot dubbele heffing, gezien de vrijwillige aard van de 10-jaarsregeling, tenzij de belastingplichtige hier bewust voor kiest.⁴⁰⁵ Als deze mogelijkheid onder de gefiscaliseerde AOW blijft bestaan kunnen oud-ingezetenen van Nederland verzekerd blijven in Nederland en uitkeringsrechten opbouwen

³⁹⁸ Art. 7.2 wet Inkomstenbelasting 2001.

³⁹⁹ Art. 11 Verordening (EG) nr. 883/2004; art. 15 OESO-modelverdrag 1992.

⁴⁰⁰ Art. 19 OESO-modelverdrag 1992; art. 11 lid 3 sub b Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴⁰¹ Art. 35 Algemene Ouderdomswet.

⁴⁰² Art. 14 lid 3 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴⁰³ Art. 2.1 lid 1 wet Inkomstenbelasting 2001

⁴⁰⁴ Art. 15 lid 2 OESO-modelverdrag 1992; De Graaf, Kavelaars & Stevens 2019, p. 324-326.

⁴⁰⁵ Art. 35 Algemene Ouderdomswet.

zonder premie of belasting te betalen. Zoals eerder gezegd in paragraaf 2.4.2 dient mijns inziens de vrijwillige verzekering te vervallen wanneer de AOW gefiscaliseerd is.

Een ander belangrijk verschil is de verdeling bij werken in meerdere staten. In de Coördinatieverordening wordt de verzekeringsplicht toegewezen aan de woonstaat wanneer daar een substantieel deel van de werkzaamheden plaatsvindt. Marginale werkzaamheden worden in zulke gevallen niet meegenomen bij de bepaling of men verzekeringsplichtig is. Is dat niet het geval dan zijn er enkele vaste stelregels die de verzekeringsplicht vaststellen.⁴⁰⁶ In de wet IB 2001 zijn geen soortgelijke regelingen en worden in tegenstelling tot de Coördinatieverordening marginale werkzaamheden en de arbeidsinkomsten in de respectievelijke werkstaten belast. Hierdoor ontstaat een kans op dubbele belasting- en premieheffing. De werknemer die in verschillende staten, waaronder Nederland, werkt, wordt in Nederland belast voor de inkomstenbelasting, maar over zijn inkomen in de thuisstaat wordt sociale premie geheven. Op het moment dat het object voor de sociale premies in de woonstaat ook de arbeidsinkomsten van de werkstaten betreft, betaalt hij of zij over dat object inkomstenbelasting in Nederland en sociale premie in de woonstaat. Met meerdere werkstaten lopen de regels in de Coördinatieverordening dermate anders dan de verdelingsregels van het OESO-modelverdrag dat er een keur aan verschillende situaties te bedenken is waarop er soortgelijke dispariteiten voorkomen. Deze beperken zich niet tot de hiergenoemde. Deze zullen niet uitputtend worden genoemd omwille van beknoptheid.

Dubbele heffing kan ook ontstaan op het gebied van bedrijfswinsten in de eenmanszaak. Het komt voor dat de eenmanszaak met een vaste inrichting te maken heeft en dus inkomsten in Nederland in Box 1 belast zijn onder de wet IB 2001, terwijl de sociale verzekering in de woonstaat geregeld is.⁴⁰⁷ Dit laatste kan bijvoorbeeld voorkomen doordat de belastingplichtige een substantieel deel van zijn werkzaamheden in de woonstaat verricht.⁴⁰⁸

⁴⁰⁶ Art. 13 Verordening (EG) nr. 883/2004; zie ook par. 4.2.3.

⁴⁰⁷ Zie bv. HR 07 januari 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AR1498, BNB 2005/126, 39 386; in deze zaak had Belg de beschikking over een kantoorruimte in Nederland voor administratie- en advieswerkzaamheden, waardoor belanghebbende in Nederland een vaste inrichting had en hier voor zijn winst belastingplichtig was.

⁴⁰⁸ Art. 13 lid 1 sub a Verordening (EG) nr. 883/2004.

Bij aanvullende pensioenuitkeringen bestaan er in de huidige systematiek al knelpunten die door de fiscalisering van de AOW-premie worden vergroot. De aanvullende pensioenuitkeringen zijn in het huidige systeem niet belast met premie, maar alleen met inkomstenbelasting. Na de fiscalisering zijn de aanvullende pensioenen hoger belast met de extra heffing van inkomstenbelasting.⁴⁰⁹ Het belasten van de pensioenuitkeringen van Nederlandse pensioengerechtigden die in het buitenland wonen kan maar in zeer beperkte mate. Dit komt door de goede verdragstrouw, zoals in paragraaf 4.3.3 voor dit specifieke geval reeds is besproken. De fiscalisering vergroot door het verhogen van het inkomstenbelastingtarief in de eerste schijf deze bestaande problemen. Het deel dat niet door Nederland geheven wordt over de afwikkeling van de pensioenaanspraak wordt namelijk groter. Dit kan via de belastingverdragen worden verholpen doordat de heffing over de afwikkeling van in Nederland opgebouwde pensioenaanspraken in de onderhandelingen expliciet wordt meegenomen. Dan wordt namelijk de goede verdragstrouw niet geschonden op het moment dat Nederland over de gefaciliteerde pensioenaanspraak inkomstenbelasting heft.

Bij de beloningen van bestuurders en commissarissen wijst het OESO-modelverdrag de vestigingsplaats van het bedrijf waarvoor zij werkzaamheden verrichten aan als heffingsbevoegd.⁴¹⁰ Voor de Coördinatieverordening zijn deze personen premieplichtig in de werkstaat.⁴¹¹ Als een bestuurder in Nederland werkt voor een buitenlands hoofdkantoor, dan is hij aldaar belast over zijn inkomen, terwijl hij in Nederland AOW opbouwt. Daar is sprake van dubbele non-heffing van een bijdrage voor het systeem. Andersom wanneer een belastingplichtige vanuit het buitenland bestuurt voor een Nederlands hoofdkantoor, wordt er in Nederland inkomstenbelasting geheven over zijn beloning en in de werkstaat sociale premie over datzelfde inkomen.

Beroepssporters en -artiesten kennen onder het OESO-modelverdrag ook een aparte status. Zij zijn grosso modo inkomstenbelastingplichtig in de staat waar de prestatie geleverd wordt.⁴¹² Voor de Coördinatieverordening vallen sporters onder de gewone toewijzingsregels

⁴⁰⁹ Zie ook par. 2.6.1.

⁴¹⁰ Art. 16 OESO-modelverdrag 1992.

⁴¹¹ Art. 11 lid 3 sub a Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴¹² Art. 17 OESO-modelverdrag 1992.

en zijn ze veelal in de woonstaat verzekerings- en premieplichtig.⁴¹³ Hier treedt het risico op non-heffing voor sociale zekerheid in als een Nederlandse inwoner in de andere staat belastingplichtig is en hier is verzekerd, maar dus niet onderworpen is aan premieheffing.

4.4.2 Oplossingsrichting: verdragswijziging

Het is complex om de verschillen tussen de Coördinatieverordening en het OESO-modelverdrag op te lossen. Dat komt mede doordat de coördinatieverordening een Europese verordening is en de belastingverdragen gebaseerd zijn op het OESO-modelverdrag. De processen waarmee deze tot stand komen kennen een eigen dynamiek en het wijzigen van deze documenten is niet makkelijk. Er zullen tot op zekere hoogte altijd knelpunten tussen deze twee wetgevingsinstrumenten zitten.⁴¹⁴ In deze paragraaf zal een wijziging van de verdragen met België en Duitsland worden bekeken. De belastingverdragen regelen, zoals in paragraaf 4.3.1 bleek, de heffing van de loon- en inkomstenbelasting die de AOW-premieheffing vervangt na de fiscalisering.

De belastingverdragen met België en Duitsland kunnen gewijzigd worden om de meest voorkomende problematiek op te lossen, aangezien veel gevallen van dubbele werkstaten zich in de sfeer van de grensarbeid voordoen.⁴¹⁵ Voorheen werd er voldoende aanleiding gevonden om een verdrag te wijzigen vanwege het feit dat een bepaalde groep een aanzienlijk negatief inkomensverschil zou ervaren. In het geval van het belastingverdrag met Duitsland was dat bijvoorbeeld luchtvaartpersoneel dat werkzaam was voor in Duitsland gevestigde luchtvaartmaatschappijen en inwoners zijn van Nederland. Hierbij ging het om een achteruitgang van meer dan 10% van het netto-inkomen.⁴¹⁶ Dit lijkt in enkele gevallen voor de fiscalisering van de AOW ook aan de hand. In het geval van België geeft de staatssecretaris aan dat de onderhandelingen door de lange regeringsvorming stil hebben gelegen en dat deze nu weer opgepakt zouden kunnen worden, waarbij de problematiek voor de fiscalisering van de AOW eventueel al kan worden meegenomen. De onderhandelingen met Duitsland bevinden zich in een vergevorderd stadium en er wordt waarschijnlijk per 1 januari 2022 een

⁴¹³ Art. 11 Verordening (EG) nr. 883/2004.

⁴¹⁴ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 april 2019, p. 2.

⁴¹⁵ Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 7 juli 2020, 0000091158.

⁴¹⁶ Kamerstukken II 2013-2014, 33 615, nr. 8; Kamerstukken II 2015-2016, 34 438, nr. 2.

nieuw wijzigingsprotocol van kracht. In het geval van Duitsland lijken nieuwe wijzigingen pas mogelijk op de langere termijn.⁴¹⁷

Een verdragswijziging zou zich mijns inziens op een voorkomingsmethodiek moeten toespitsen, aangezien de dispariteiten ontstaan zijn uit de geheel verschillende doelstellingen van het OESO-modelverdrag en de Coördinatieverordening. Een objectvrijstelling geniet daarbij niet mijn voorkeur omdat de relatief lage premieheffing een heffing van inkomstenbelasting niet volledig mag verhinderen. De verrekening van buitenlandse sociale premies met inkomstenbelasting lijkt mij de beste optie. Dit komt overeen met de behandeling van bronbelastingen en in dit opzicht lijkt mij een sociale premie daarmee verenigbaar. Dit zou problematisch worden wanneer het object van de heffing in het buitenland veel groter is dan het heffingsobject in Nederland, aangezien er dan relatief hoge aftrek wordt verleend in combinatie met een lage inkomstenbelasting. Mocht dit in te veel gevallen voorkomen dan kan nog naar een kostenaftrek methode worden uitgeweken, waarbij de sociale premie van het heffingsobject wordt afgetrokken van de inkomstenbelasting.⁴¹⁸

De termijn waarop de fiscalisering aanzienlijke inkomensverschillen op individueel niveau gaat opleveren en de verdragen moeten worden gewijzigd lijkt relatief kort. Vergeleken met de termijnen waarbinnen verdragen worden gewijzigd is de termijn van 18 jaar waarin de AOW volledig wordt gefiscaliseerd kort. In die periode is het immers zeer goed mogelijk om de verdragen die het belangrijkste zijn, te weten Duitsland en België, in deze context aan te passen.

4.5 Conclusie

Het belang van gedegen internationale afspraken omtrent de sociale zekerheidsvoorziening is aanzienlijk. Deze afspraken zijn in de huidige situatie afhankelijk van de formele aansluiting bij de verzekeringsraad van de AOW. Om de wijziging in de toewijzing van de bijdrageheffing te onderzoeken is de volgende onderzoeksvraag gesteld in dit hoofdstuk:

⁴¹⁷ Bijlage bij brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 27 november 2020.

⁴¹⁸ Vgl art. 18 Belastingverdrag Nederland-België 2001; hierin wordt de heffing over uitkeringen uit pensioenfondsen die in Nederland fiscaal gefacilieerd zijn opgebouwd en uitkeringen ten behoeve van sociale zekerheid aan de opbouwstaat toegewezen, mits het inkomensbestanddeel meer dan 25.000 euro bedraagt en voor meer dan 90% in de opbouwstaat belast is.

Is het mogelijk de AOW te fiscaliseren met behoud van de huidige verdeling van grensoverschrijdende bijdrageplicht van de AOW onder de Coördinatieverordening betreffende sociale zekerheid?

De wijziging van de AOW naar een uitkering die uit algemene middelen betaald wordt, houdt in dat de heffing van premie wordt vervangen door belastingheffing. De verdeling van de heffingsbevoegdheid loopt dan niet meer via de Coördinatieverordening, maar via de belastingverdragen. Deze twee instrumenten zijn fundamenteel verschillend van elkaar. De Coördinatieverordening heeft ten doel om de nationale sociale zekerheidssystemen niet te wijzigen maar naast elkaar te laten bestaan. Daartoe wijst ze op subjectniveau een staat aan waar de verzekeringsplicht licht. De sterke en exclusieve werking van de verordening zorgt dat de staat deze plicht niet kan weigeren en bewerkstelligt dat een persoon altijd maar in één staat verzekerd is voor de sociale verzekeringen. De belastingverdragen van Nederland zijn gestoeld op het OESO-modelverdrag. Dit heeft ten doel om juridische dubbele belasting te vermijden. Dit komt voor wanneer twee staten over eenzelfde heffingsobject willen heffen. Dit wordt bewerkstelligd door de heffingsbevoegdheid over een object toe te wijzen aan een staat. Het verdrag kent geen sterke werking, dus er is altijd een heffingsmogelijkheid in de nationale wetgeving nodig om het toegewezen recht te verzilveren.

Na de fiscalisering heft Nederland een hogere loon- en inkomstenbelasting in plaats van de AOW-premie. Het deel dat wordt bijgeheven komt ter vervanging van de huidige AOW-premie. Op het moment dat het heffingsrecht over dit object volgens het OESO-modelverdrag en het heffingsrecht over hetzelfde object volgens de Coördinatieverordening niet aan een en dezelfde staat toekomen kan het zo zijn dat beide staten heffen of juist niet heffen. Op het moment dat geen van de staten verrekening geeft van belasting of premie ontstaat er een dubbele heffing.

De verschillen in toewijzing in de Coördinatieverordening en het OESO-modelverdrag komen in een groot aantal gevallen voor. De in dit hoofdstuk besproken verschillen betreffen de toewijzing bij meerdere werkstaten, de toewijzing van de beloning van directeurs en commissarissen, heffing over pensioenen, detacheringregelingen, winst uit de eenmanszaak

en de beloning van beroepssporters en -artiesten. Er zijn echter meer voorbeelden te noemen die in deze scriptie niet zijn voorgekomen.

Het wegnemen van de verschillen tussen de beide instrumenten lijkt niet in het rijk der mogelijkheden te liggen door de verschillen in systematiek en doelstellingen. Het eenzijdig aanpassen van de belastingverdragen door middel van een voorkomingsmethodiek lijkt evenwel mogelijk, waardoor de effecten van de verschillen verkleind worden. De belastingverdragen zijn middels bilaterale wijzigingsprocedures aan te passen. Voor de twee belangrijkste landen, te weten België en Duitsland, is het goed mogelijk om een voorkomingsclausule voor dubbele sociale- en belastingheffingen toe te voegen voordat de AOW over 18 jaar volledig gefiscaliseerd is. Voor de voorkomingsmethodiek gaat de voorkeur uit naar de verrekeningsmethode boven de vrijstellingsmethode, aangezien het hier twee juridisch verschillende heffingen betreft. Levert dit een aanzienlijk budgettair nadeel op, dan kan er worden teruggevallen op een kostenaftrekmethode.

5 Conclusie

In deze scriptie is de fiscalisering van de AOW uitvoerig behandeld. Hierin is getracht om de diverse effecten zo nauwkeurig mogelijk te analyseren op een drietal vlakken: de financiering van de AOW, de rechtsgrondslagen van de AOW en de grensoverschrijdende heffing van de bijdrage aan de AOW. Deze aspecten komen terug in de hoofdvraag van deze scriptie:

Op welke wijze leidt de fiscalisering van de AOW tot een verbetering van de houdbaarheid van haar financiering en wat zijn hierbij de knelpunten en mogelijke oplossingsrichtingen?

Aan de hand van het uitgevoerde onderzoek wordt de onderzoeksvraag beantwoord en kunnen enkele oplossingsrichtingen worden aangedragen om de knelpunten aan te pakken. Daarna sluit deze scriptie af met een aantal aanbevelingen voor mogelijk vervolgonderzoek.

5.1 Beantwoording hoofdvraag

De fiscalisering van de AOW wordt tot stand gebracht door het geleidelijk vervangen van de AOW-premie door inkomstenbelasting in de eerste schijf van box 1 voor inkomen uit werk en woning. Dit zorgt ervoor dat over inkomen in de eerste schijf van box 1 van de inkomstenbelasting van personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt zo'n 17% meer inkomstenbelasting geheven wordt dan nu het geval is. Na deze economische fiscalisering is het mogelijk om de AOW om te zetten naar een voorziening door de verzekeringstermen uit de wetgeving te halen. Na fiscalisering kunnen mogelijk een aantal regelingen, te weten de BIKK, IO-AOW en de zorgbijdrage vanuit het Ouderdomsfonds, uit de wet gehaald worden om de financieringsstromen te vereenvoudigen en het budgetrecht van het parlement te waarborgen.

Fiscalisering van de AOW zal zorgen voor een verbetering in de houdbaarheid van de financiering. De huidige financiering van de AOW loopt via het Ouderdomsfonds, dat in beheer is van de Sociale Verzekeringsbank. Het ouderdomsfonds wordt op zijn beurt weer vanuit premies en rijksbijdragen bekostigd. Stijgende kosten voor de AOW en de maximering van het premiepercentage zorgen voor stijgende rijksbijdragen. De kosten van de AOW als percentage van het bbp zullen naar verwachting pieken rond 2040, waarna ze weer licht zullen dalen.

Door de AOW te fiscaliseren, zal deze piek afvlakken met zo'n 0,4 procentpunt van het bbp in 2040.

Deze verbetering in de houdbaarheid komt niet alleen doordat de aanvullende pensioenen zwaarder belast worden, maar ook door gedragseffecten van deze hogere belasting. De hogere belasting heeft een inkomenseffect en een substitutie effect. Het eerste zorgt dat mensen meer gaan werken om hun inkomensderving te compenseren en het tweede effect zorgt dat mensen minder gaan werken omdat werk minder loont. Blijkens de literatuur is het inkomenseffect het sterkst en zal de stijging in inkomstenbelasting in de eerste schijf van box 1 van de inkomstenbelasting zorgen voor een stijging in de intensieve marge van het arbeidsaanbod. Mensen zullen meer uren gaan werken. Hoewel de indexering van de AOW stijgt omdat contractlonen zullen stijgen als gevolg van de hogere inkomstenbelasting, zal dit effect volgens de literatuur waarschijnlijk minder groot zijn dan de stijging van het arbeidsaanbod. Met een stijging van de productiviteit stijgt de groei van het bbp, waardoor de AOW als percentage van het bbp minder gaat kosten.

De druk van deze extra heffing komt grotendeels op de gepensioneerden te liggen. Als aanvullende maatregel zou er een belastingkorting voor deze groep kunnen worden ingesteld. Deze maatregel kan de fiscalisering neutraliseren tot 2030, zodat degenen die in de tussentijd met pensioen gaan de tijd hebben om met negatieve inkomenseffecten rekening te houden. Vanaf 2030 wordt de korting afgebouwd en zal de fiscalisering versneld effect hebben. In 2040 is de AOW volledig gefiscaliseerd en de korting afgebouwd. De extra druk in de eerste schijf van box 1 van de inkomstenbelasting heeft ook een vergroting van de inkomensongelijkheid tot gevolg. Naar verwachting stijgt de Gini-index met 1,3% tot 1,7%. Dit kan verholpen worden middels aanvullend nivellerend beleid.

Wanneer de AOW gefiscaliseerd is, is ze in feite een voorziening. De rechtsgrondslagen achter een voorziening zijn in principe anders dan die van een verzekering. De rechtsgrondslagen van de AOW zouden dan ook in de weg kunnen staan aan het omzetten van de AOW van een verzekering naar een voorziening. Dit blijkt voor de fiscalisering niet het geval. De originele AOW uit 1957 kende al een zeer marginaal verzekeringselement. Alleen het prestatie-element, dat stelt dat er bijgedragen dient te worden om een uitkeringsrecht te verkrijgen,

kwam terug in de AOW, zij het wederom marginaal. Dit element is gedurende de ontwikkeling van de AOW verder naar de achtergrond verschoven. Dit komt onder anderen doordat de AOW in een grotere mate uit algemene middelen wordt gefinancierd, waardoor de prestatie die geleverd wordt verder los staat van het uitkeringsrecht. Een andere aanzienlijke grondslagwijziging die met de fiscalisering van de AOW gepaard gaat zou de verschuiving van intergenerationele solidariteit naar solidariteit tussen inkomensgroepen zijn. Ook deze ontwikkeling blijkt al langere tijd in de AOW plaats te vinden. In de huidige AOW is de solidariteit tussen inkomensgroepen belangrijker dan in 1957 het geval was. Dit komt onder anderen door het geleidelijk verhogen van de maximumpremiegrens en de uitkeringen, waardoor de AOW een sterker nivellerend effect heeft dan origineel het geval was. De fiscalisering ligt dus in lijn met de feitelijke invulling van de AOW en de grondslagwijzigingen die hierbij te signaleren zijn.

Het laatste element van de fiscalisering dat in deze scriptie is onderzocht is de behandeling van de bijdrage aan de AOW in grensoverschrijdende gevallen. De premie wordt vervangen door loon- en inkomstenbelasting in box 1 en de verdeling van de heffingsbevoegdheid loopt dan niet langer via de Coördinatieverordening maar via de belastingverdragen. Dit zorgt in sommige gevallen voor een dubbele- of niet-heffing van deze bijdrage. Voorbeelden hiervan zijn situaties waar een belastingplichtige in meerdere lidstaten werkt of wordt gedetacheerd. De twee genoemde instrumenten kennen een eigen doelstelling en een eigen systematiek. Daardoor zijn knelpunten erg lastig op te lossen. De verdragen zijn in de termijn van 18 jaar dat de fiscalisering volledig wordt doorgevoerd en tot aanzienlijke negatieve inkomenseffecten gaat leiden mogelijk te wijzigen. De meeste gevallen die problematisch zullen uitwerken zich in grensarbeid manifesteren en de verdragen met België en Duitsland vaker voor deze doeleinden worden gewijzigd. De voorkeur voor een voorkomingsmethode gaat uit naar een verrekeningsmogelijkheid boven een vrijstelling. Deze laatste optie zou het heffingsobject dat met een veelal lagere sociale premieheffing belast is buiten de heffing van de hogere inkomstenbelasting stellen. Mocht de verrekeningsmethodiek leiden tot aanzienlijke budgettaire nadelen door verschillen tussen de heffingsobjecten van beide heffingen, dan kan worden teruggevallen op een kostenaftrekmethode.

Resumerend leidt de fiscalisering van de AOW-premie tot een verbetering van de financiering van de AOW door gedragseffecten die de productiviteit per werkende vergroten en een hogere inkomstenbelastingopbrengst. De knelpunten die hierbij spelen zijn negatieve inkomenseffecten voor gepensioneerden, een grotere inkomensongelijkheid en een wijziging van de verdeling van de heffingsbevoegdheid bij grensoverschrijdende gevallen. De knelpunten zijn deels op te lossen met aanvullend beleid om de getroffen groep meer tijd te geven zich voor te bereiden op de negatieve inkomenseffecten, flankerende nivellerende maatregelen en het opnemen van voorkomingsmogelijkheden voor dubbele premie- en belastingheffing in de belangrijkste belastingverdragen.

5.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

In deze scriptie zijn drie aspecten van de fiscalisering van de AOW behandeld: de rechtsgrondslagen, de financiering en de grensoverschrijdende toepassing. Het bezien van de fiscalisering van de AOW binnen het volledige ouderdomsstelsel in Nederland is van belang. Hoe de druk op aanvullende pensioenen doorwerkt in de tweede en derde pijlers van het stelsel is bijvoorbeeld van belang voor de effecten in die groepen. Daarbij is het Pensioenakkoord zoals dat in 2019 gesloten is een belangrijke factor, aangezien de pensioenen meer en meer met een kapitaaldekkingstelsel gaan werken, waardoor de druk op aanvullende pensioenen individueel gedragen wordt dan bij een collectievere aanpak.

Daarnaast zijn de Algemene nabestaandenwet en de Wet langdurige zorg, die ook met premies worden gefinancierd, slechts secundair besproken in deze scriptie. Het kan raadzaam zijn om deze omwille van eenvoud tegelijk te fiscaliseren met de AOW. Het voordeel dat de fiscalisering van de AOW heeft, namelijk de houdbaarheid van de regeling, kennen deze regelingen echter niet. De premie voor deze regelingen wordt namelijk ook na het bereiken van de AOW-leeftijd geheven. De heffing in grensoverschrijdende gevallen kan wel aanzienlijk vereenvoudigd worden als deze twee heffingen met de AOW meelopen.

De Coördinatieverordening is het meest belangrijke verdrag op het gebied van sociale zekerheid maar Nederland heeft met nog 35 andere landen een sociaal zekerheidsverdrag. In andere grensoverschrijdende gevallen werken deze verdragen mogelijk anders uit dan bij de

Coördinatieverordening en het is wellicht van belang om deze mogelijkheden te bekijken, alvorens te besluiten om de AOW te fiscaliseren.

De genoemde flankerende maatregelen in hoofdstuk 2 dienen om de impact van de fiscalisering te verzachten. Extra nivellerend beleid om de Gini-coëfficiënt te drukken zorgt echter weer voor een eigen verstoring op de arbeidsmarkt. Hoe groot deze verstoring is heeft effect op de bbp-groei die leidt tot de verbetering van de houdbaarheid van de financiering. Aan het effect van nivellerend beleid is in deze scriptie voorbij gegaan, maar is voor de totale beantwoording van het AOW-vraagstuk wel relevant. Vervolgonderzoek zou zich toe kunnen spitsen op alle arbeidsmarkteffecten van alle genoemde maatregelen.

Naast de oplossing om de AOW te fiscaliseren zijn er meer oplossingen voor hetzelfde probleem. De omkeerregel zorgt niet op zichzelf dat de belastingdruk na de pensioenleeftijd omlaaggaat. Het gecombineerde heffingspercentage in box 1 van de inkomstenbelasting voor inkomen uit werk en woning is na het bereiken van de AOW-leeftijd door het wegvallen van de AOW-premie lager. Wanneer er voor de AOW-gerechtigde een ander percentage zou kunnen gelden, dat voor het wegvallen van de AOW-premie compenseert, dan is het voordeel van de omkeerregel weggenomen zonder de AOW te fiscaliseren. Daarmee zou een van de grootste voordelen van de fiscalisering bereikt kunnen worden zonder fiscalisering toe te passen. Deze en andere alternatieve maatregelen zouden verkend kunnen worden.

Als laatste is de fiscalisering van de AOW vooral een oplossing om de druk op de ouderdomsvoorziening van de vergrijzing op te lossen vanuit een fiscale achtergrond. De manier waarop de oudere bevolking van een ouderdomsuitkering wordt voorzien is vanaf de inwerkingtreding van de AOW in 1957 sterk gewijzigd en dat zal het blijven doen. Een lange termijnplan als het fiscaliseren van de AOW gedurende 18 jaar is mijns inziens de juiste methode om dit probleem aan te pakken. Daar passen wellicht financieringsvormen bij die in deze scriptie niet onder de aandacht zijn gebracht. Vanuit andere vakgebieden dan de fiscaliteit, zoals financiële of algemene economie kan dit vraagstuk dan ook verder worden gebracht. Het is naar mijn mening wel van belang om fiscaal juridisch te kijken naar de internationale houdbaarheid van een alternatief systeem. Dit is ook uit deze scriptie gebleken als een van de struikelblokken voor sociaalfiscaal beleid.

In deze scriptie is de herverdeling tussen generaties onder de loep genomen, voor zover die via de overheidsuitgaven loopt. Deze verdeling verloopt echter ook via niet-financiële wegen, bijvoorbeeld klimaat of biodiversiteit. Het is belangrijk om een goede mix tussen financiële en andersoortige baten te zoeken. Ik koester de verwachting dat deze scriptie kan bijdragen aan het eerste en wordt gezien in combinatie met het tweede.

Appendix: Gegevensbijlage voor figuren

Kolom 2: Aantallen uitkeringen in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW).

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tijdreeksen sociale zekerheid*, geraadpleegd op 12 oktober 2020
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03763/table?ts=1602516674549> [laatst gewijzigd op 17 juli 2020]

De gegevens zijn ultimo-cijfers over de aantallen pensioenuitkeringen als gevolg van de Noodwet Ouderdomsvoorziening (reeks 1947-1956) en de Algemene Ouderdomswet (reeks vanaf 1957). De Ouderdomswet 1919 is hier geheel buiten beschouwing gebleven. Hetzelfde geldt voor uitkeringen/renten op grond van verwante regelingen.

Bronnen:

1947-1955: Rijksverzekeringsbank

1956-1985: SVB en de Raden van Arbeid

1986-2006: SVB

2007-heden: CBS

Kolom 3: Uitgekeerde bedragen in het kader van de Algemene Ouderdomswet (AOW).

Centraal Bureau voor de Statistiek, *Tijdreeksen sociale zekerheid*, geraadpleegd op 12 oktober 2020
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03763/table?ts=1602516674549> [laatst gewijzigd op 17 juli 2020]

De uitgekeerde bedragen hebben betrekking op de volgende regelingen:

- Noodwet Ouderdomsvoorziening (reeks 1948-1956);
- Algemene Ouderdomswet (reeks vanaf 1957);
- Algemene Weduwen- en Wezenwet (reeks 1959-1996);
- Vervroegde uittredingsfondsen (reeks vanaf 1977);
- Algemene Nabestaandenwet (reeks vanaf 1997).

Het in een verslagjaar getoonde bedrag is de som van alle uitgekeerde bedragen in dat verslagjaar. Per verslagjaar 2015 worden de AOW-bedragen bepaald door het CBS. Door technische bewerkingen kunnen de bedragen marginaal verschillen van de bedragen die de SVB publiceert.

Bronnen:

Jaarverslagen (sociale verzekering, pensioenverzekering, levensverzekering) en overheidsadministraties (SVB).

2015-heden: CBS

Kolommen 4 tot en met 10:

De data voor de kolommen 4 tot en met 10 zijn afkomstig van de resultaten als gepubliceerd door de minister van Financiën als gevonden in het archief op Rijksbegroting.nl. De data zijn uit de begrotingen van navolgende jaren gehaald, aangezien deze op betrouwbare wijze als resultaten voor die jaren kunnen worden meegenomen. Voor de jaren 2018 en 2019 zijn de bedragen uit hoofdstuk 5.1 van de Begrotingswet XV voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gehaald. Voor de jaren 2013 tot en met 2017 zijn de bedragen uit de bijlage 'Sociale fondsen SZW' bij de Begrotingswet XV voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gehaald. Voor de jaren 2004 tot en met 2012 zijn de bedragen uit de bijlage 'Uitgaven en financiering budgetdisciplinesector sociale zekerheid en arbeidsmarkt (soms afgekort als SZA)' bij de Begrotingswet XV voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gehaald. Voor de jaren 2001 tot en met 2003 zijn de bedragen uit het hoofdstuk 'Premie-gefinancierde sociale verzekeringsuitgaven' bij de Begrotingswet XV voor Sociale Zaken en Werkgelegenheid gehaald.

Jaar	Uitkeringen sociale zekerheid/AOW (x 1000 personen)	Uitgekeerde bedragen sociale zekerheid/AOW (x 1000 euro)	Premies (x1 mld euro)	Bijdragen Rijk (x1 mld euro)	Ontvangen onderlinge betalingen (x1 mld euro)	Saldo interest (x1 mld euro)	Uitkeringen/verstrekkingen (x1 mld euro)	Uitvoeringskosten (x1 mld euro)	Betaalde onderlinge betalingen (x1 mld euro)
2020*			25,202	16,629	0	0,049	41,321	0,138	0,565
2019	3452	39418	24,149	17,091	0	0,044	39,469	0,132	0,541
2018	3445	38052	26,193	13,628	0	0,018	38,173	0,128	0,522
2017	3422	37398	24,831	12,198	0	0,02	37,505	0,106	0,514
2016	3398	36837	24,353	12,564	0	0,02	36,995	0,102	0,464
2015	3371	35792	24,068	12,967	0	0,015	35,704	0,112	0,734
2014	3304	34119	23,035	11,073	0	-0,024	34,017	0,111	0,7
2013	3223	32719	23,601	7,659	0	-0,006	32,891	0,109	0,671
2012	3136	31415	20,658	10,584	0	0,006	31,493	0,125	0
2011	3017	29995	20,07	8,717	0	0,019	30,544	0,124	0
2010	2881	28618	16,726	12,273	0	0,001	29,79	0,134	0
2009	2813	27580	17,191	10,962	0	0,075	28,833	0,123	0

2008	2735	26447	17,557	9,617	0	0,061	26,967	0,119	0
2007	2664	25199	17,186	8,531	0	0,141	25,632	0,131	0
2006	2605	24169	17,868	6,629	0	0,039	24,426	0,111	0
2005	2554	23369	18,813	4,836	0	0,079	23,621	0,107	0
2004	2499	22890	19,301	3,75	0	0,001	22,936	0,106	0
2003	2446	22427	17,773	4,856	0	0,021	22,436	0,101	0
2002	2402	21376	17,927	2,608	0	0,058	21,389	0,108	0
2001	2366	20284	18,43	0	0	0,119	20,283	0,104	0
2000	2334	19098							
1999	2305	18399							
1998	2276	17578							
1997	2248	16609							
1996	2216	15853							
1995	2186	15180							
1994	2152	14769							
1993	2127	14912							
1992	2097	14538							
1991	2069	13955							
1990	2040	13352							
1989	2011	13577							
1988	1976	13048							
1987	1934	12644							
1986	1898	12406							
1985	1862	11949							
1984	1410	11420							
1983	1393	11314							
1982	1376	11115							
1981	1356	10439							
1980	1333	9937							
1979	1309	9150							
1978	1280	8545							
1977	1252	7719							
1976	1221	6947							
1975	1197	5967							
1974	1171	5079							
1973	1141	4305							
1972	1116	3628							
1971	1088	3202							
1970	1061	2709							
1969	1035	2380							
1968	1006	2024							
1967	979	1880							
1966	952	1701							

1965	926	1502							
1964	901	1063							
1963	873	882							
1962	850	738							
1961	830	624							
1960	814	585							
1959	788	455							
1958	765	411							
1957	739	378							
1956	369	133							
1955	369	126							
1954	360	119							
1953	343	98							
1952	332	88							
1951	318	82							
1950	309	73							
1949	300	67							
1948	297	60							
1947	250								
1946	0								

Bibliografie

Geraadpleegde en aangehaalde literatuur

Boeken en bijdragen in boeken

Boer, de & Peichl 2019

H. de Boer en A. Peichl, 'Belasting en deeltijdwerk', bijdrage in 'Ontwerp voor een beter belastingstelsel', p. 178-189, Meppel: ten Brink. 2019 Red.: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs.

Cnossen & Jacobs 2019

S. Cnossen en B. Jacobs, *Ontwerp voor een beter belastingstelsel*, Meppel: ten Brink 2019.

Frank 2010

R.H. Frank, *Microeconomics and Behavior*, (achtste editie) New York: McGraw-Hill Irwin 2010.

Graaf, de, Kavelaars & Stevens 2019

A.C.G.A.C. de Graaf, P. Kavelaars en A.J.A. Stevens, *Internationaal belastingrecht (Fed Fiscale Studieserie nr. 39)*, Deventer: Wolters Kluwer 2019.

Jacobs 2010

B. Jacobs, 'Een Economische Analyse van een Optimaal Belastingstelsel voor Nederland', Rotterdam: Erasmus Universiteit 2010.

Jacobs 2019

B. Jacobs, 'Fundamentele hervorming van belastingen op kapitaalinkomen', bijdrage in ontwerp voor een beter belastingstelsel, p. 60-75, Meppel: ten Brink. 2019 Red.: Sijbren Cnossen en Bas Jacobs.

Kahneman 2011

D. Kahneman, *Thinking fast and slow*, New York: Farrar, Straus and Giroux 2011.

Olson 1965

M. Olson, *The logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (Massachusetts): Harvard University Press 1965.

Artikelen

AR 2019

Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, Den Haag: Algemene Rekenkamer 2019.

Arendonk, van 2013

H.P.A.M. van Arendonk, 'Naar een activerender belastingstelsel' en 'Bruggen slaan': wat gaat de toekomst bieden?', *Maandblad Belastingbeschouwingen* 2013/02-01.

Atav, Jongen en Rabaté 2019

T. Atav, E. Hongen en S. Rabaté, 'The Effects of the Increase in the Retirement Age in the Netherlands', *CPB discussion paper*, Den Haag: CPB 2019.

Beer, de & Keune 2018

De Beer en Keune, 'De erosie van het poldermodel', *Mens en Maatschappij* 93 (3), p. 231–260.

Blaakman 1998

R.A.M. Blaakman, 'De Hoge Raad speelt voor Sinterklaas. Wel verzekeringsplicht maar geen premieplicht bij toepassing internationale regelingen inzake sociale zekerheid', *Sociaal Recht* 1998/12, p. 375-378

Bruyn-Hundt 1987

M. Bruyn-Hundt, 'Gelijke behandeling in pensioenen', *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, jrg. 3, 1987/3.

Bosch, van den 1988

F.A.J. van den Bosch, 'de ontwikkeling van de AOW-premiedruk in de toekomst: kanttekeningen bij het Rapport van de Commissie Financiering Oudedagsvoorziening', *Sociaal Maandblad Arbeid*, mei 1988.

CBS 2019b

Centraal bureau voor de statistiek, *Welvaart in nederland 2019*, Den Haag: CBS 2019.

Chamon 2019

M. Chamon, 'Transparantie en democratische legitimiteit in de wetgevingsprocedure. Quo vaditis, trialogi?' *Sociaal-economische Wetgeving*, 2019 (1), p. 17-26.

CPB 2010

Centraal planbureau, 'Vergrijzing verdeeld Toekomst van de Nederlandse Overheidsfinanciën', Den Haag: CPB 2010.

CPB 2012

Centraal planbureau, 'CPB notitie, Betreft: Economische effecten pakket Commissie van Dijkhuizen', Den Haag: CPB 2012.

CPB 2019

Y. Adema en I. van Tilburg, 'Vergrijzingsstudie: Zorgen om morgen', Den Haag: CPB 2019.

CPB 2020

A. Zulkarnain, H. ter Rele en P. Zwaneveld, 'Kansrijk arbeidsmarktbeleid: Update uittreedleeftijd en AOW', Den Haag: CPB 2020.

Commissie Financiering Oudedagsvoorziening 1987

Commissie Financiering Oudedagsvoorziening, 'Gespiegeld in de tijd, De AOW in de toekomst', Den Haag, 1987.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2012

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, *Naar een activerender belastingstelsel Interimrapport*, Den Haag: Ministerie van Financiën 2012.

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen 2013

Commissie inkomstenbelasting en toeslagen, 'Naar een activerender belastingstelsel', Den Haag: Ministerie van Financiën 2013.

Deelen & Verbeek 2015

A. Deelen en W. Verbeek, 'Measuring Downward Nominal and Real Wage Rigidity - Why Methods Matter', *CPB Discussion Paper*, november 2015.

Emmers 2013

J.H. Emmers, Module Premie- en verzekeringsplicht, artikel 87a Wet financiering sociale verzekeringen, aant. 1.4.

Engelen 2018

P.J. Engelen, Handboek handel met voorwetenschap (R&P nr. FR18) 2018/2.3.1.

Everdingen, van 2009

M. van Everdingen, 'commentaar op artikel 6 AOW', JCDI:ADS45555:1, Lexplicatie.

Gielen & Floris 2018

W. Gielen en J. Floris, 'Wie is er nog lid van een vakbond? Inzicht in lidmaatschap, belang en tevredenheid', *CBS statistische trends*, juni 2018.

Gommer & van Slagmaat 2019

T. Gommer & M. van Slagmaat, 'Het Pensioenakkoord: het ei is gelegd', *Loonzaken* 2019/4.

Graafland en Huizinga 1996

J.J. Graafland en F.H. Huizinga, 'Taxes and benefits in a non-linear wage equation CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis', Den Haag:CPB 1996.

Houdt, van 1958

D. van Houdt, Groeiende dwang in de Nederlandse Rechts-staat, *Gereformeerd Gezinsblad*, 1958, No. 1692 en 1693.

Joekes & van Rhijn 1952

A.M. Joekes en A.A. van Rhijn, Nota inzake de toekomstige ouderdomsvoorziening ('s-Gravenhage 1952).

Kapelhof, TSEG 2004/2

T. Kapelhof, "omdat het historisch gegroeid is' De Londense Commissie-Van Rhijn en de ontwikkeling van de sociale verzekeringen in Nederland (1937-1952)', *tijdschrift voor sociale en economische geschiedenis* 1 2004/2, p. 71-91.

Kavelaars 2016

P. Kavelaars, 'Ontwikkelingen in de Europese sociale zekerheid', *WFR* 2016/117.

Klosse 2012

S. Klosse, 'Materiële werkingssfeer', *Socialezekerheidsrecht* 2012/17.3.2.

Klosse & Vonk 2014

S. Klosse & G.J. Vonk, 'Voorgeschiedenis van de AOW', *Socialezekerheidsrecht* 2014/7.1.1.

Koot 2019

P. Koot, 'CPB Achtergronddocument: Het ramen van beleidseffecten op de inkomensverdeling via de Gini-coëfficiënt', Den Haag: Centraal Planbureau.

Madern, van Teeffelen en Jungmann 2019

T.E. Madern, P.A.J.Th. van Teeffelen en N. Jungmann, *De Curator en de Failliet* 2019/2.3.2

Mertens 2018

T. Mertens *De werknemerachtige in het sociaal recht* 2018/5.6.2 het beginsel van de minste pijn, Deventer: Kluwer 2018.

Ministerie van Financiën 2020

Ministerie van Financiën, 'Fichebundel beleidsopties: Bouwstenen voor een beter belastingstelsel', bijlage bij de brief van de staatssecretaris van Financiën - Fiscaliteit en Belastingdienst van 18 mei 2020.

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid 2019

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, Beleidsdoorlichting artikel 8 Ouderenvoorziening, den Haag: Ministerie SZW 2019.

Pennings 2014

F.J.L. Pennings, 'De procedure om een coördinatieverordening aan te nemen', *Europees socialezekerheidsrecht* (MSR nr. 9) 2014/2.1.

Rele, ter 2019

H. ter Rele, 'The effect of demographic developments and growth on the optimal statutory retirement age', *CPB discussion paper*, juni 2019.

Schlössels 2018

R.J.N. Schlössels, 'Beginselen van behoorlijk bestuur', *NTB* 2018/66.

SER 1954

Sociaal Economische Raad, *advies inzake de wettelijke ouderdomsverzekering*, Den Haag: SER 1954.

SER 2005

Sociaal Economische Raad, *Van alle leeftijden: Een toekomstgericht ouderenbeleid op het terrein van werk, inkomen, pensioenen en zorg*, Den Haag: SER 2005.

SER 2006

Sociaal economische Raad, *Welvaartsgroei door en voor iedereen: Advies over het sociaal-economisch beleid op middellange termijn*, Den Haag: SER 2006.

SER 2019

Sociaal Economische Raad, *Naar een nieuw pensioenstelsel*, Den Haag: SER 2019.

SVB 2015

De Sociale Verzekeringsbank, *De ontwikkeling van de AOW-uitgaven van 1957 t/m 2050*, Den Haag: SVB 2015.

Thio 2002

V. Thio, *De inkomenspositie van ouderen. Toekomstige ontwikkelingen en fiscalisering van de AOW-premie*, Ministerie SZW: Den Haag 2002.

Toonen & Haans 2016

W. Toonen en L. Haans, 'Werken buiten de Europese Unie; toch verzekerd in Nederland?', *Nederlands Tijdschrift Fiscaal Recht-Artikelen* 2016/1, p. 1-4.

Verbon & Hollanders 2017

H. Verbon en D. Hollanders, 'AOW-leeftijdverlaging niet zo duur als gedacht', *Economisch Statistische Berichten*, Jaargang 102 (4752) 10 augustus 2017, p. 386-389 (Online appendix).

Verschuren, TRA 2018/84

H. Verschuren, *Socialezekerheidscoördinatie na de Brexit*, TRA 2018/84.

Vijfeijken, van & Gubbels 2020

I.J.F.A. van Vijfeijken & N.C.G. Gubbels *Cursus Belastingrecht Schenk- en Erfbelasting .1.1.0.C.c*

Weeghel et al. 2010.

S. van Weeghel, K.A. Heineken, I.J.A. Hoekjan, P.J. Wijntje, R.A. de Mooij, C Kaatee, R.M. van Opstal, P.M. Sweers, H. Vording, T.W. Langejan, A. Berg, J.A. Vijlbrief, J.R. Borst, J.R., H. P. H. M. van Arendonk, 'Continuïteit en vernieuwing: een visie op het belastingstelsel', Den Haag: Ministerie van Financiën 2010.

Weerepas 2011

W.J.G.A.M. Weerepas, 'Extraterritoriale werking Vo. 1408/71 en zeevarenden', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht-Beschouwingen* 2011/39.

Weerepas 2015

W.J.G.A.M. Weerepas, 'Nederlandse zeevarenden blijven binnenboord voor de verzekeringsplicht', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht-Beschouwingen* 2015/37, p. 1-5.

Weerepas 2018

M.J.G.A.M. Weerepas, 'Pleegt uit te oefenen' in twee of meer lidstaten voldoende verduidelijkt?', *Nederlands Tijdschrift voor Fiscaal Recht-Beschouwingen* 2018/13.

Kamerstukken

Kamerstukken 1946-1947, 362.

Kamerstukken 1954-1955, 4009.

Kamerstukken 1975-1976, 13 423.

Kamerstukken II 1987-1988, 20 625.

Kamerstukken II 1996-1997, 25 010.
Kamerstukken II 1997-1998, 25 699.
Kamerstukken II 1997-1998, 25 757.
Kamerstukken II 2002-2003, 17 050.
Kamerstukken II 2005-2006, 30 238.
Kamerstukken II 2006-2007, 30 890
Kamerstukken II 2008-2009, 31 702.
Kamerstukken II 2009-2010, 32 247.
Kamerstukken II 2010-2011, 32 696.
Kamerstukken II 2011-2012, 33 290.
Kamerstukken I 2012-2013, 33 350.
Kamerstukken II 2013-2014, 33 615.
Kamerstukken II 2014-2015, 34 083.
Kamerstukken II 2015-2016, 34 438.
Kamerstukken II 2018-2019, 35 223.
Kamerstukken I 2019-2020, 25 087.
Kamerstukken II 2019-2020, 29 389.
Kamerstukken II 2019-2020, 35 302.
Kamerstukken II 2019-2020, 35 570.

Brief van de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 1 april 2019

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 21 april 2020

Brief van de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid van 6 juli 2020

Brief van de staatssecretaris van Financiën – Fiscaliteit en Belastingdienst van 27 november 2020

Onlinebronnen

Belastingdienst 2020

Belastingdienst, 'U hebt vóór 2020 de AOW-leeftijd bereikt', *belastingdienst.nl*.

Buijze 2020

S. Buijze, 'Internationale sociale zekerheid', themapagina Navigator, Kluwer online bron.

CBS 2018

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Hogere AOW-leeftijd remt uitgaven aan AOW-uitkeringen', *CBS.nl*.

CBS 2019a

Centraal Bureau voor de Statistiek, 'Welvaart van gepensioneerden', *CBS.nl*.

Hoekstra 2019

W. Hoekstra, *Wat staat er in de miljoenennota 2020?*, 17 september 2019, rijksoverheid.nl.
(<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/videos/2019/09/17/wat-staat-er-in-de-miljoenennota-2020>)

Internationaal Instituut voor Sociale Geschiedenis 2020

Berekening van 6.000 gulden in 1957 komt uit op € 19.485,61 in 2018
(<https://iisg.amsterdam/nl/onderzoek/projecten/hpw/calculate.php>)

Statline CBS 2020

Statline Centraal Bureau voor de Statistiek, *Arbeidsdeelname; Kerncijfers en Tijdreeksen sociale zekerheid*, geraadpleegd op 12 oktober 2020,
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/82309NED/table?ts=1602512576569> [laatst gewijzigd op 14 augustus 2020] en
<https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/03763/table?ts=1602516674549> [laatst gewijzigd op 17 juli 2020].

SVB 2017

Sociale Verzekeringsbank, 'De AOW van toen en nu', *svb.nl*.

SVB 2019

Sociale Verzekeringsbank, 'AOW-bedragen vanaf 1 januari 2020', *SVB.nl*.

SVB 2020

Sociale Verzekeringsbank, 'Februarinota 2020', *SVB.nl*.

Regelgeving

Europees

Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie.

Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte

Verordening (EEG) nr. 1408/71

Verordening (EEG) nr. 574/72

Verordening (EG) nr. 859/2003

Verordening (EG) nr. 883/2004

Verordening (EG) nr. 987/2009

Verordening (EU) nr. 1231/2010

Verordening (EU) nr. 465/2012

Richtlijn 2004/38/EG

Nationaal

Invaliditeitswet 1913

Ouderdomswet 1919

Algemene Ouderdomswet

Wet financiering sociale verzekeringen

Participatiewet

Diverse regelingen van de Minister en Staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Rechtspraak

Hof van Justitie voor de Europese Unie

HvJ 17 december 1970, ECLI:EU:C:1970:114, C-35/70, *jur.* 1970, 1251.

HvJ 27 maart 1985, ECLI:EU:C:1985:145, C-122/84.

HvJ 3 mei 1990, ECLI:EU:C:1990:183, *V-N* 1990/1563, 13, m.nt. Redactie Vakstudie Nieuws.

HvJ 16 juli 1992, ECLI:EU:C:1992:331, C-78/91, *RSV* 1993/13.

HvJ 29 juni 1994, ECLI:EU:C:1994:271, C-60/93, *BNB* 1995/44, m.nt. W.A. Sinninghe Damsté.

HvJ 11 juli 1996, ECLI:EU:C:1996:295, C-25/95, (Otte).

HvJ 10 oktober 1996, ECLI:EU:C:1996:379, C-245/94, C-312/94, *RSV* 1998/97.

HvJ 5 maart 1998, ECLI:EU:C:1998:84, C-160/96, *RSV* 1998, 227.

HvJ 21 september 1999, ECLI:EU:C:1999:430, C-67/96, *Ondernemingsrecht* 2001, 12.

HvJ 21 september 1999, ECLI:EU:C:1999:437, C-219/97, *NJ* 2000, 233.

HvJ 21 september 1999, ECLI:EU:C:1999:434, C-115/97-C-117/97, *V-N* 1999/43.6.1.

HvJ 10 februari 2000, ECLI:EU:C:2000:75, C-202/97, *BNB* 2000/219, m.nt. P. Kavelaars.

HvJ 7 november 2003, ECLI:NL:XX:2003:AN9997, C-333/00, *RSV* 2003/308.

HvJ 26 januari 2006, ECLI:EU:C:2006:69, C-2/05, *V-N* 2006/9.21.

HvJ 7 juni 2012, ECLI:EU:C:2012:328, C-106/11, *BNB* 2013/144. m.nt. P. Kavelaars.

HvJ 19 maart 2015, ECLI:EU:C:2015:188, C-266/13, *BNB* 2015/107, m.nt. P. Kavelaars.

HvJ 23 april 2015, ECLI:EU:C:2015:261, C-382/13, *BNB* 2015/138c, m.nt. P. Kavelaars.

HvJ 30 mei 2018, ECLI:EU:C:2018:350, C-517/16, *RSV* 2018/193.

HvJ 6 september 2018, ECLI:EU:C:2018:669, C-527/16, *BNB* 2018/184, m.nt. P. Kavelaars.

HvJ 24 januari 2019, ECLI:EU:C:2019:60, C-477/17, *V-N* 2019/8.7 m.nt. Redactie Vakstudie Nieuws.

HvJ 8 mei 2019, ECLI:EU:C:2019:381, C-631/17, *BNB* 2019/104.

HvJ 4 april 2020, ECLI:EU:C:2020:260, C-37/18, *BNB* 2020/90, m.nt. P. Kavelaars.

HvJ 16 juli 2020, ECLI:EU:C:2020:565, C-610/18, *V-N Vandaag* 2020/1849.

Hoge Raad der Nederlanden

HR 24 februari 1960, ECLI:NL:HR:1960:AY1721, *BNB* 1960/83.

HR 13 april 1960, ECLI:NL:HR:1960:123, *NJ* 1960/436.

HR 8 juli 1997, ECLI:NL:PHR:1997:AA2206, 31 540, *BNB* 1997/310, m.nt. P. Kavelaars

HR 5 september 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AE8398, 37 651, *BNB* 2003/379, m.nt. P. Kavelaars.

HR 5 september 2003, ECLI:NL:PHR:2003:AE8404, 37 670, *BNB* 2003/381 m.nt. P. Kavelaars.

HR 07 januari 2005, ECLI:NL:PHR:2005:AR1498, 39 386, *BNB* 2005/126.

HR 8 december 2006, ECLI:NL:HR:2006:AZ3772, 41 095, *V-N* 2007/4.23, m.nt. Redactie Vakstudie Nieuws.

HR 9 november 2012, BW4756, *BNB* 2013/72 m.nt. E.J.W. Heithuis, *FED* 2013/4.

Centrale Raad van Beroep

CRvB 12 december 1978, ZW 1975/48, *RSV* 1979/71.