

erkenning leefvormen in de AOW
leefvormen in de AOW Verkenning
in de AOW Verkenning leefvormen
Verkenning leefvormen in de AOW
leefvormen in de AOW Verkennin
in de AOW Verkenning leefvorme
Verkenning leefvormen in de AOV
leefvormen in de AOW Verkennin
in de AOW Verkenning leefvorme
Verkenning leefvormen in de AOV
leefvormen in de AOW Verkennin
in de AOW Verkenning leefvorme
Verkenning leefvormen in de AOV
leefvormen in de AOW Verkennin
in de AOW Verkenning leefvorme
Verkenning leefvormen in de AOV
leefvormen in de AOW Verkennin
in de AOW Verkenning leefvorme
Verkenning leefvormen in de AOV



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Verkenning leefvormen in de AOW

Inhoud

Samenvatting	4
Inleiding	7
1 Analyse huidig systeem	8
1.1 De AOW	8
1.2 Algemene uitgangspunten	8
1.3 Hoofdregels	8
1.3.1 Hoofdrege1 1: Verschillende uitkeringshoogtes voor gehuwden en ongehuwden	8
1.3.2 Hoofdrege1 2: Gelijktelling ongehuwd samenwonenden aan gehuwden	9
1.4 Uitzonderingen	11
1.4.1 Duurzaam gescheiden leven	11
1.4.2 Twee-woningen-regel	13
1.4.3 Eerstegraads bloedverwanten (ouder-kind)	14
1.4.4 Meerpersoonshuishoudens	14
1.4.5 Commerciële relaties	15
1.5 Conclusie	16
2 Uitgangspunten en eisen aan nieuw systeem	17
2.1 Knelpunten	17
2.2 Uitgangspunten	17
2.2.1 Kostenvoordeel	17
2.2.2 Gelijke behandeling	17
2.2.3 Objectief vast te stellen criteria	17
2.2.5 Samenhang met andere regelingen binnen de sociale zekerheid	18
2.2.6 Doorwerking naar andere terreinen zoals wonen en zorg	18
2.3 Toetsingskader	19
2.4 Opzet vervolg rapport	19
3 Individualisering	20
3.1 Beschrijving	20
3.2 Gevolgen per leefsituatie	20
3.3 Toets aan uitgangspunten	22
3.3.1 Kostenvoordelen	22
3.3.2 Gelijke behandeling	22
3.3.3 Objectief vast te stellen criteria	22
3.3.4 Uitvoerbaarheid	23
3.3.5 Samenhang met andere sociale regelingen	23
3.3.6 Doorwerking naar wonen en zorg	23
3.4 Samenvatting overige effecten	23
3.5 Conclusie	24

4	Adres als uitgangspunt	25
4.1	Beschrijving	25
4.2	Gevolgen per leefsituatie	25
4.3	Toets aan uitgangspunten	27
4.3.1	Kostenvoordelen	27
4.3.2	Gelijke behandeling	27
4.3.3	Objectief vast te stellen	27
4.3.4	Uitvoerbaarheid	27
4.3.5	Samenhang met andere sociale regelingen	27
4.3.6	Doorwerking naar wonen en zorg	28
4.4	Samenvatting overige effecten	28
4.5	Conclusie	29
5	Toeslagpartnerbegrip	30
5.1	Beschrijving	30
5.2	Gevolgen per leefsituatie	31
5.3	Toets aan uitgangspunten	35
5.3.1	Kostenvoordelen	35
5.3.2	Gelijke behandeling	36
5.3.3	Objectief vast te stellen criteria	36
5.3.4	Uitvoerbaarheid	36
5.3.5	Samenhang met andere sociale regelingen	37
5.3.6	Doorwerking naar wonen en zorg	37
5.4	Samenvatting overige effecten	37
5.5	Conclusie	37
6	Verbeteringen binnen het huidige stelsel	38
6.1	Toepassing van 50%-norm bij meerpersoonshuishoudens	38
6.2	Opties duurzaam gescheiden leven verzorgingsinstelling	38
6.2.1	Geen keuzemogelijkheid duurzaam gescheiden leven	40
6.2.2	Terugkomen op keuze duurzaam gescheiden leven in een verzorgingsinstelling	40
6.3	Tweewoningenregel voor gehuwden	41
7	Juridische aspecten	42
7.1	Toetsing eigendomsrecht EVRM	42
7.2	Overgangsrecht	43
8	Eindconclusie	45
	Bijlage 1 Aantallen	54
	Bijlage 2 Gesprekspartners	55

Samenvatting

In de beleidsdoorlichting van artikel 8 Oudedagsvoorziening van de SZW-begroting, waarvan de AOW het grootste onderdeel vormt, is geconstateerd dat het stelsel van leefvormen in de AOW complex is. De huidige regels sluiten niet altijd aan bij de beleving van burgers, er wordt onderscheid gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden en dat het stelsel kan leiden tot inconsistente uitkomsten.

In deze verkenning is onderzocht welke verschillende opties mogelijk zijn om het stelsel van leefvormen voor de burger begrijpelijker te maken en voor de uitvoering eenvoudiger uit te voeren.

Uitgangspunten

Op basis van een analyse van het huidige systeem van leefvormen in de AOW en gesprekken die zijn gevoerd met externe partijen zijn een aantal uitgangspunten geïdentificeerd die een rol spelen bij de inrichting van een nieuw stelsel van leefvormen.

- Kostenvoordelen: het voeren van een gezamenlijke huishouding brengt kostenvoordelen met zich mee
- Gelijke behandeling: gelijke gevallen worden gelijk behandeld
- Objectief vast te stellen criteria: er zou sprake moeten zijn van objectief vast te stellen criteria waaraan getoetst wordt om te bepalen op welke AOW-norm de AOW-gerechtigde recht heeft.
- Uitvoerbaarheid
 - burgerperspectief/uitlegbaarheid: het beleid moet uitlegbaar en voor burgers begrijpelijk zijn
 - gevolgen voor uitvoering buitenland
 - handhaafbaarheid
- Samenhang met andere sociale regelingen
- Doorwerking naar wonen en zorg: Als de AOW lager wordt als mensen samenwonen dan kan dit een belemmering vormen om een huis met elkaar te delen, terwijl dit vanuit het oogpunt van woningtekort en zorg juist wenselijk zou zijn

Varianten

Er zijn drie hoofdvarianten uitgewerkt om de toepassing van leefvormen voor de AOW anders in te richten.

Individualisering van de AOW

Individualisering van de AOW betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde eenzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Door de AOW te individualiseren en aan iedereen hetzelfde bedrag uit te keren is de AOW niet meer afhankelijk van de leefvorm.

Een geïndividualiseerde AOW zou een vergaande vereenvoudiging van het stelsel kunnen betekenen. Het is veel eenvoudiger uit te voeren en voor burgers is helder waar ze recht op hebben. Een geïndividualiseerde AOW past ook goed bij de doelstelling van de AOW om een basisvoorziening te bieden aan elke pensioengerechtigde en een basis te bieden voor het tweede pijler pensioen dat ook geïndividualiseerd is vormgegeven. De mate waarin de AOW daadwerkelijk wordt vereenvoudigd door individualisering van de uitkering hangt samen met de gekozen vormgeving. Negatieve inkomenseffecten worden voorkomen bij individualisering van de uitkering op 70% AOW-niveau, maar leiden tot een fors hoger budgettair beslag van de AOW. Bij individualisering op minder dan 70% AOW-niveau treden negatieve inkomenseffecten op. Het is niet goed mogelijk om dit geheel te compenseren en de eventuele compensatie leidt op zichzelf tot een vermindering van de vereenvoudiging van de AOW.

Adres als uitgangspunt

In deze variant geldt voor het vaststellen van de AOW-hoogte het huwelijk niet langer als uitgangspunt. De AOW-hoogte wordt bepaald op grond van het aantal mensen dat op één adres woonachtig is. Als iemand alleen woont wordt de 70% AOW uitgekeerd, bij meer dan één persoon op één adres is de 50% norm van toepassing. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is in deze variant niet van belang.

Voor de vaststelling van de AOW-hoogte wordt een criterium gehanteerd dat objectief vast te stellen is door gebruik te maken van de BRP-registratie. Dit betekent voor de uitvoering van de AOW in Nederland een belangrijke vereenvoudiging. Er hoeft niet langer te worden getoetst aan het huidige zorgcriterium.

Circa 36.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een gehuwdenuitkering ontvangt, zou bij de adresvariant een alleenstaandenuitkering ontvangen. Omgekeerd zullen circa 65.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een ongehuwdenuitkering ontvangt, in de adresvariant een gehuwden-uitkering ontvangen.

Toeslagpartnerbegrip

In deze variant wordt voor de bepaling van de AOW-hoogte aangesloten bij (het systeem van) het partnerbegrip dat in de fiscaliteit en de toeslagen wordt gehanteerd.

Door aan te sluiten bij het toeslagpartnerbegrip wordt in aanvulling op het kostenvoordeel dat het delen van een huishouden met zich meebrengt meer dan in het huidige systeem betekenis gegeven aan de onderlinge verbondenheid tussen mensen. Dit betekent in verschillende leefsituaties een wijziging van de AOW-hoogte. Deze verschuivingen zijn voor een deel in het voordeel en voor deel in het nadeel van de burger.

Belangrijk voordeel van het hanteren van het toeslagpartnerbegrip is dat gebruik wordt gemaakt van objectief vast te stellen criteria. Dit is een belangrijke vereenvoudiging voor de uitvoering.

Conclusie

Elk van deze varianten betekent een vereenvoudiging van de uitvoering van de AOW, omdat voor de vaststelling van de AOW-hoogte objectief vast te stellen criteria worden gehanteerd. Er is geen beoordeling van de feitelijke situatie door de SVB nodig die het noodzakelijk maakt om 'achter de voordeur' te kijken.

Alle onderzochte varianten kennen voor- en nadelen: er is dus geen ultieme oplossing. Voor de individualisering geldt dat het huidige uitgangspunt van kostenvoordeel wordt verlaten. Bij de adresvariant is het kostenvoordeel juist het uitgangspunt en is de relatie van de mensen onderling niet meer van belang. Door aan te sluiten bij het toeslagpartnerbegrip ontstaat er meer afstand met andere regelingen in het sociaal domein zoals de AIO.

Opties binnen het huidige stelsel

Naast de drie hoofdvarianten zijn een aantal opties beschreven waarmee binnen het huidige stelsel verbeteringen behaald kunnen worden. Deze opties leiden echter niet tot een fundamentele vereenvoudiging, omdat er nog steeds wordt getoetst aan materiele criteria die op basis van de individuele situatie moeten worden beoordeeld.

Toepassing van 50%-norm bij meerpersoonshuishoudens

In deze variant wordt bij drie of meer meerderjarige ongehuwde personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, een AOW-uitkering volgens de gehuwdennorm van 50% uitgekeerd. Het is niet relevant of men voor elkaar zorgt.

Hiermee wordt de behandeling van meerpersoonshuishoudens meer in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt dat er sprake is van een kostenvoordeel. Tevens is dit een vereenvoudiging voor de uitvoering en is het beleid beter uit te leggen.

Duurzaam gescheiden leven in verzorgingsinstelling

Het beleid dat gehuwden bij opname van één van beide partners in een zorginstelling de mogelijkheid hebben om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW (en een AOW van 70% ontvangen), is complex voor de burger. De keuze om administratief als gehuwd of duurzaam gescheiden levend te worden vastgelegd kan voor de klant vergaande financiële gevolgen hebben. Deze financiële

gevolgen zijn moeilijk te voorspellen en voor de SVB is het niet mogelijk om klanten hierover op individueel niveau goed voor te lichten.

Het recht op AOW wordt bepaald door de feitelijke samenlevingsvorm. Het bieden van een keuzemogelijkheid bij opname in een verzorgingsinstelling maakt hier een uitzondering op. Door de mogelijkheid te bieden een keuze te maken wordt het recht op AOW afhankelijk van de financiële consequenties van de keuze in plaats van de feitelijke levenssituatie.

Een mogelijke variant is de keuzevrijheid van klanten af te schaffen om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt. Hiermee wordt de keuze bij voorbaat door de wetgever gemaakt, waardoor de burger de afweging niet meer zelf hoeft te maken. Het ontnemen van de keuzemogelijkheid kan mensen ontlasten. Ze hoeven geen inschatting te maken van de financiële gevolgen van een keuze. De financiële consequenties als gevolg van de doorwerking in andere uitkeringen en/of tegemoetkomingen zullen in individuele gevallen positief of negatief uit kunnen vallen.

Een andere mogelijkheid is om AOW-gerechtigden in de gelegenheid te stellen om terug te komen op een eerder gemaakte keuze. In het huidige beleid is het zo dat in de situatie dat één van de partners in een verzorgingsinstelling eenmaal de keuze heeft gemaakt om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW deze keuze niet teruggedraaid kan worden. In deze optie wordt de mogelijkheid geboden om, als de gemaakte keuze financieel negatieve gevolgen heeft, dit eenmalig te herstellen.

Tweewoningenregel voor gehuwden

In het huidige beleid geldt voor gehuwden die ervoor kiezen om gescheiden door het leven te gaan, in de zin dat beide partners op een ander adres wonen, dat door de SVB beoordeeld wordt of de feitelijke toestand uitwijst dat beiden een afzonderlijk leven leiden alsof er geen huwelijk is.

In deze variant wordt de alleenstaande AOW toegekend als wordt voldaan aan de voorwaarden van de tweewoningenregel. Dit betekent dat aan gehuwden die ieder een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat, er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen en zij ieder de eigen kosten van die woning dragen, een AOW voor alleenstaanden wordt uitgekeerd.

Inleiding

In de beleidsdoorlichting van artikel 8 Oudedagsvoorziening van de SZW-begroting, waarvan de AOW het grootste onderdeel vormt, is geconstateerd dat ondanks dat in de meeste gevallen de vaststelling van de leefvorm niet problematisch is, er wel gevallen zijn waar knelpunten optreden door de huidige leefvormdefinities omdat deze niet aansluiten bij de beleving van mensen en bewerkelijk zijn in de uitvoering. In de beleidsdoorlichting wordt verder geconcludeerd dat de regels met betrekking tot meerpersoonshuishoudens niet aansluiten bij het draagkrachtbeginsel. In de loop der tijd zijn, mede als gevolg van de individualisering in de maatschappij steeds meer uitzonderingen in de regelgeving aangebracht. Dit heeft ertoe geleid dat de huidige regels niet altijd aansluiten bij de beleving van burgers, dat er onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden en dat het stelsel kan leiden tot inconsistente uitkomsten.

Daarnaast is de afgelopen periode de uitvoering van het beleid met betrekking tot duurzaam gescheiden leven in de AOW een aantal keer in de media aan de orde geweest (uitzendingen van Hollandse Zaken, Meldpunt van Omroep Max en Kassa). Naar aanleiding van deze uitzendingen zijn Kamervragen gesteld. Uit deze uitzendingen blijkt dat het voor burgers niet altijd helder is wanneer er sprake is van duurzaam gescheiden leven en dat dit ook niet altijd aansluit bij de beleving van burgers.

De constatering uit de beleidsdoorlichting zijn aanleiding om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden die er zijn om het stelsel van leefvormen te vereenvoudigen en te moderniseren om tot een oplossing van de geconstateerde knelpunten te komen. De aandacht voor de uitkomsten van het huidige beleid rond duurzaam gescheiden leven bevestigt dat er aanleiding is om het beleid onder de loep te nemen.

In deze verkenning is onderzocht welke verschillende opties mogelijk zijn om het stelsel van leefvormen voor de burger begrijpelijker te maken en voor de uitvoering eenvoudiger vorm te geven.

In het eerste gedeelte van de verkenning wordt een analyse gemaakt van het huidige systeem van leefvormen binnen de AOW. Hierbij wordt gekeken hoe het systeem is opgebouwd en welke uitgangspunten ten grondslag liggen aan dit systeem. Vervolgens zal gekeken worden aan welke eisen en uitgangspunten een nieuw systeem zou moeten voldoen. Op basis hiervan worden meerdere beleidsvarianten uitgewerkt.

1 Analyse huidig systeem

In dit hoofdstuk wordt ingegaan op het huidige systeem van leefvormen binnen de AOW.

1.1 De AOW

De AOW is een volksverzekering en biedt een basispensioen aan diegenen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en minimaal één kalenderjaar verzekerd zijn geweest. De AOW vormt de eerste pijler van ons pensioenstelsel. De AOW heeft een dubbele doelstelling. Eén van de oorspronkelijke doelstellingen van de AOW is het voorkomen van armoede onder ouderen. De doelstelling van de AOW is echter breder dan alleen armoedebestrijding. De AOW biedt een basisinkomensvoorziening aan AOW-gerechtigden en fungeert als basis voor de tweede (en derde) pijler van het pensioenstelsel.

Iedereen onder de AOW-leeftijd die in Nederland woont of werkt, is, ongeacht nationaliteit, verzekerd voor de AOW. De AOW-bedragen worden afgeleid van het netto referentieminimumloon per maand. De hoogte van de te ontvangen AOW is afhankelijk van de opbouw en leefvorm. Inkomsten en vermogen zijn niet van invloed op de hoogte van de AOW.

1.2 Algemene uitgangspunten

Uit de parlementaire geschiedenis zijn een aantal beleidsdoelen/uitgangspunten te destilleren die ten grondslag liggen aan de huidige vormgeving van het stelsel van leefvormen binnen de AOW.

1. Er treedt een besparende werking op indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. Een gezamenlijke huishouding brengt schaalvoordelen met zich mee.
2. Personen die feitelijk in dezelfde woon- en leefsituatie verkeren worden gelijk behandeld.
3. Er dient samenhang te zijn met de andere sociale regelingen en in het bijzonder de AIO: eenzelfde samenwoonverband wordt in verschillende sociale regelingen zoveel mogelijk op dezelfde wijze behandeld.
4. Het beleid moet uitvoerbaar zijn.

Hieronder wordt toegelicht in hoeverre het huidige stelsel voldoet aan de algemene uitgangspunten. Daar waar wordt afgeweken van de uitgangspunten wordt toegelicht op basis van welke argumentatie dit gebeurt.

Bij de beoordeling van de uitvoerbaarheid wordt in de toelichting opgenomen:

- De uitlegbaarheid voor /acceptatie door klanten
- De gevolgen voor de beoordeling
- Handhavingsrisico's
- Bezwaar en beroepszaken

1.3 Hoofddregels

1.3.1 Hoofddregel 1: Verschillende uitkeringshoogtes voor gehuwden en ongehuwden

De AOW kent voor de uitkeringshoogte van de AOW twee varianten. Artikel 9, eerste lid, AOW:

De wet kent een bruto-ouderdomspensioen voor:

- a. de ongehuwde pensioengerechtigde;
- b. de gehuwde pensioengerechtigde.

Alleenstaanden ontvangen een AOW-uitkering die, via de netto-nettokoppeling, is afgeleid van 70% van het netto-referentieminimumloon. Bij gehuwden is de AOW-uitkeringshoogte gelijk aan 50% van het netto-referentieminimumloon. In deze tekst wordt dit in het vervolg aangeduid als “70% AOW” of “ongehuwdenpensioen AOW” voor alleenstaanden en “50% AOW” of “gehuwdenpensioen AOW” voor gehuwden (artikel 9, vijfde lid, AOW).

De basis voor de uitkeringshoogte wordt dus gevormd door het onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden. Dit onderscheid vindt zijn oorsprong in het uitgangspunt dat er een besparende werking optreedt indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. De veronderstelling die hier verder aan ten grondslag ligt is dat een ongehuwde alleenstaand is. Met de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden aan gehuwden die hierna wordt besproken, wordt dit ondervangen.

Toets van de regel dat er verschillende uitkeringshoogtes voor gehuwden en ongehuwden bestaan aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: ja, het onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden komt voort uit dit uitgangspunt.
2. Gelijke behandeling: Nee. Gezien vanuit de veronderstelling dat een ongehuwde alleenstaand is, wordt voldaan aan het uitgangspunt van gelijke behandeling (ongelijke gevallen ongelijk behandelen). Het onderscheid is gerechtvaardigd vanuit uitgangspunt 1. Er is echter geen sprake van gelijke behandeling tussen gehuwden en ‘ongehuwd samenwonenden’. Met de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden aan gehuwden (hoofdregel 2) is dit ondervangen.
3. Samenhang andere regelingen: ja, ook in andere regelingen ontvangen alleenstaanden een hogere uitkering dan huishoudens met twee of meer personen.
4. Uitvoerbaar: De hoofdregel dat alleenstaanden AOW-gerechtigden een hogere AOW-uitkering ontvangen is goed uitlegbaar en breed geaccepteerd. Aangezien de AOW-uitkering voor alleenstaanden hoger is dan voor gehuwden (en degenen die hieraan zijn gelijkgesteld), zijn er risico’s van fouten en fraude waarbij mensen aangeven dat ze alleenstaand zijn, terwijl er sprake is van een gezamenlijk huishouden. Dat risico is groter in het buitenland, omdat de controleerbaarheid minder is. De beoordeling en handhaving vergen inspanningen van de SVB.
De hoofdregel dat gehuwden een lagere AOW ontvangen, omdat ze kosten kunnen delen is goed uitlegbaar en breed geaccepteerd.

1.3.2 Hoofdregel 2: Gelijkstelling ongehuwd samenwonenden aan gehuwden

De tweede hoofdregel vloeit voort uit het algemene uitgangspunt dat personen die feitelijk in dezelfde woon- en leefsituatie verkeren gelijk worden behandeld: als gehuwd of als echtgenoot wordt mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert (artikel 1, derde lid onder a, AOW). Ongehuwd samenwonenden worden voor het bepalen van de uitkeringshoogte dus gelijkgesteld aan gehuwden en ontvangen ook ieder 50% AOW.

Oorspronkelijk kwamen alleen mannen en ongehuwde vrouwen in aanmerking voor een AOW-pensioen. De inrichting van de AOW was gebaseerd op het gezinsmodel van de jaren vijftig waarbij de man kostwinner was. De maatschappelijke ontwikkelingen leidden er toe dat de AOW werd aangepast aan de wijzigende rol van man en (de steeds vaker op de arbeidsmarkt actieve) vrouw. Met ingang van 1 januari 1987 is bij de herziening van het stelsel van sociale zekerheid de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de AOW ingevoerd.

Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning (hoofdverblijfcriterium) en zij blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (zorgcriterium)¹. Voor het voeren van een gezamenlijk huishouden hoeft er geen sprake te zijn van een liefdesrelatie.

¹ artikel 1, vierde lid AOW

Bij de beoordeling van de vraag waar iemand zijn hoofdverblijf heeft, betreft de SVB de volgende feiten en omstandigheden²:

- het adres waarop betrokkene in de Basisregistratie personen (BRP) is ingeschreven;
- betrokkene maakt feitelijk gebruik van de woning;
- de woning is ingericht om een huishouden te voeren;
- betrokkene bewaart kleding of andere eigendommen in deze woning;
- de woning heeft een slaapgelegenheid voor de betrokkene;
- betrokkene ontvangt zijn post op dit adres;
- betrokkene voert en bewaart zijn administratie op dit adres;
- betrokkene oefent zijn hobby's uit op dit adres;
- betrokkene heeft een sleutel van deze woning.

De AOW geeft een limitatieve opsomming van situaties waarin in ieder geval een gezamenlijke huishouding aanwezig geacht wordt. Dit is het geval indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:

- zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van de betreffende wet daarmee gelijk zijn gesteld, of
- uit hun relatie een kind is geboren of de man een kind van de vrouw heeft erkend, of
- zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of
- zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding als bedoeld in de AOW, Anw of de Participatiewet.

Indien zich één van deze situaties voordoet, is sprake van een onweerlegbaar rechtsvermoeden van het bestaan van een gezamenlijke huishouding. Degene die voldoet aan het hoofdverblijfcriterium én aan een van de hiervoor genoemde criteria wordt geacht een gezamenlijke huishouding te voeren zonder dat nader onderzocht hoeft te worden of wordt voldaan aan het zorgcriterium.

Als aan het huisvestingscriterium is voldaan en geen van bovengenoemde onweerlegbare rechtsvermoedens van toepassing is wordt getoetst of er wordt voldaan aan het zorgcriterium. Bij de beoordeling of voldaan wordt aan het zorgcriterium betreft de SVB de volgende elementen³.

Ten aanzien van financiële verstrengeling:

- gebruik van de woning en de betaling van de zuivere woonlasten, zoals huur en hypotheek en daaruit voortvloeiende vaste lasten, zoals energiekosten, verzekeringen en gemeentelijke heffingen; en
- gebruik van duurzame goederen zoals auto of caravan; of
- de betaling van de kosten van de huishouding, zoals voeding, boodschappen, vervoer en vakantie; of
- de betaling van overige uit het huishouden voortvloeiende kosten, zoals verzekeringen en leningen.

Ten aanzien van zorg die niet tot uitdrukking komt in financiële verstrengeling:

- verzorging van de huishouding, zoals schoonmaak, bewassing, koken;
- persoonlijke verzorging bij ziekte of gebrek.

Situaties worden individueel beoordeeld. Dit geschiedt op basis van informatie van de burger, vragenlijsten die de SVB hanteert, eventueel aangevuld met een huisbezoek. Deze informatie kan worden aangevuld met feitelijke informatie van derden, zoals gemeenten of het UWV. Het geheel aan feiten en omstandigheden vergt beoordeling door de SVB die door de burger als subjectief kan worden ervaren.

² SVB Beleidsregels SB 1004

³ SVB beleidsregels SB 1005

Toets van de regel dat ongehuwden die een gezamenlijke huishouding vormen gelijk worden gesteld aan gehuwden aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: ja, als een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd treedt een besparende werking op.
2. Gelijke behandeling: ja, deze hoofdregel vloeit voort uit dit uitgangspunt.
3. Samenhang andere regelingen: ja, ook in andere regelingen worden gehuwden en ongehuwd samenwonenden gelijkgesteld.
4. Uitvoerbaar: ja, de hoofdregel dat ongehuwd samenwonenden een lagere AOW ontvangen, omdat ze kosten kunnen delen is goed uitlegbaar en breed geaccepteerd. Echter, het vaststellen van een gezamenlijke huishouding is niet altijd eenvoudig.

1.4 Uitzonderingen

Op bovengenoemde hoofdregels worden meerdere uitzonderingen gemaakt. Hieronder wordt beschreven wat de achtergrond is van de verschillende uitzonderingen.

1.4.1 Duurzaam gescheiden leven

Degene die duurzaam gescheiden leeft (DGL) van de persoon met wie hij gehuwd is wordt als ongehuwd aangemerkt (artikel 1, derde lid onder b, AOW). Het gaat om situaties waarin mensen formeel nog wel met elkaar gehuwd zijn maar niet meer samenleven als een gehuwd stel.

Hoe wordt beoordeeld of er sprake is van DGL is neergelegd in de beleidsregels van de SVB (SB 1002) die gebaseerd zijn op rechterlijke uitspraken (onder meer het arrest van de Hoge Raad van 10 februari 1960)⁴.

In de uitwerking van het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin is gekozen voor gescheiden leven en die waarin men gedwongen is tot gescheiden leven (bijv. door opname in een verzorgingstehuis).

A Gekozen gescheiden leven

In de situatie dat er door betrokkenen wordt gekozen voor het gescheiden leven wordt door de SVB beoordeeld of mensen een afzonderlijk leven leiden alsof er geen huwelijk is. De SVB beoordeelt op basis van de feitelijke omstandigheden of er sprake is van duurzaam gescheiden leven. Dit vergt intensief onderzoek door de SVB.

Een eigen adres is niet voldoende om als duurzaam gescheiden levend te kunnen worden aangemerkt. Om duurzaam gescheiden leven te kunnen beoordelen stelt de SVB een aantal vragen om een goed beeld te krijgen van de leefsituatie van de gescheiden levende personen. De SVB weegt alle informatie tezamen in onderling verband en komt vervolgens tot een oordeel. Aspecten die de SVB hierbij in aanmerking neemt zijn bijvoorbeeld of men nog regelmatig contact heeft, of mensen zich naar buiten als gehuwd presenteren, of er sprake is van zorg voor elkaar, of men nog geregeld activiteiten met elkaar onderneemt, zoals gezamenlijke vakanties en of er sprake is van financiële verstrengeling.

B Gedwongen gescheiden leven (verzorgingsinstelling)

Als er sprake is van een door de echtgenoten ongewilde situatie waarbij samenleven onmogelijk is geworden en feitelijk en (naar gangbare objectieve maatstaven beoordeeld) permanent is verbroken, is sprake van DGL maar blijft de SVB het gehuwdenpensioen betalen. De SVB biedt de AOW-gerechtigde per brief de mogelijkheid om het hogere ongehuwdenpensioen te gaan ontvangen. Daarbij wordt de klant gewezen op de financiële risico's voor onder andere toeslagen en de eigen bijdrages voor de Wlz. Als eenmaal de keuze is gemaakt om het ongehuwdenpensioen te ontvangen, kan dit niet worden teruggedraaid, tenzij er een wijziging optreedt in de feitelijk woon/leefsituatie. Ook hier wordt de AOW-gerechtigde voor gewaarschuwd.

Deze keuzemogelijkheid volgt uit de jurisprudentie. Sinds 2002 biedt de SVB AOW-gerechtigden die in een verzorgingsinstelling wonen de mogelijkheid om het ongehuwdenpensioen aan te vragen. De eigen keuze

⁴ HR 10 februari 1960, RSV 1960/67

om in die situatie het lagere gehuwdenpensioen AOW te blijven ontvangen, werd niet als problematisch beschouwd. Als de klant geen keuze maakt blijft de SVB de gehuwden-AOW betalen. De reden daarvoor is tweeledig:

- De term 'gescheiden' terwijl sprake was van een ongewilde situatie werd als vervelend ervaren door echtparen.
- Later is daarbij gekomen de mogelijk grote financiële gevolgen van DGL voor bijvoorbeeld de eigen bijdrage voor de Wlz⁵.

De SVB volgt de keuze van de klant en er vindt verder geen inhoudelijke beoordeling plaats. Er kan nog steeds sprake zijn van een relatie, waarbij partners elkaar nog dagelijks opzoeken.

De keuze om al dan niet als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt gold in principe alleen voor gehuwden. Om gehuwden en ongehuwden zoveel mogelijk gelijk te behandelen heeft de SVB in het beleid vastgelegd dat de keuzemogelijkheid ook wordt geboden aan ongehuwd samenwonenden die een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten, uit hun relatie een kind is geboren, of het eigen kind van één van de partners door de ander is erkend.

Toets van de regel dat degene die duurzaam gescheiden leeft (DGL) van de persoon met wie hij gehuwd is als ongehuwd wordt aangemerkt aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: in beginsel ja, de uitzondering op het gehuwdenpensioen voor personen die duurzaam gescheiden leven correspondeert met het uitgangspunt dat er een besparende werking optreedt indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. Op het moment dat mensen duurzaam gescheiden leven en geen gezamenlijke huishouding meer voeren is er geen sprake meer van die besparende werking. Echter, er zijn situaties waarin personen die feitelijk gescheiden wonen, naar aanleiding van hun eigen keuze, toch niet als duurzaam gescheiden worden aangemerkt. In dat geval houden ze het gehuwdenpensioen waardoor het verlies van schaalvoordelen niet wordt gecompenseerd door een hogere AOW-uitkering.
2. Gelijke behandeling: nee, de beoordeling of er sprake is van duurzaam gescheiden leven is voor gehuwden anders dan de beoordeling voor twee ongehuwden die een gezamenlijke huishouding voeren. Bij DGL is het criterium hoofdverblijf niet doorslaggevend. Niet bij elkaar wonen betekent niet automatisch duurzaam gescheiden leven. Er wordt dan nog gekeken of men leeft *'als ware men niet met elkaar gehuwd'*. Als twee ongehuwd samenwonenden op verschillende adressen gaan wonen ontvangen zij gelijk een AOW voor alleenstaanden. Ook verschilt de beoordeling van gehuwden die gewenst dan wel ongewenst duurzaam gescheiden leven. Daarnaast is de keuzemogelijkheid die gehuwden hebben als zij ongewenst duurzaam gescheiden leven niet voor alle ongehuwden van toepassing.
3. Samenhang andere regelingen: In de SV-wetten is de gebruikte terminologie gelijk. De toepassing onder bestuursorganen ook, met uitzondering van duurzaam gescheiden leven bij verpleeghuissituaties. De SVB kijkt hier niet naar de vraag of men nog contacten onderhoud, elkaar bezoekt en/of financieel ondersteunt. Dit doen gemeenten wel.
4. Uitvoerbaar:

A Gewenst duurzaam gescheiden:

ja, de uitzondering dat duurzaam gescheiden levenden in aanmerking komen voor een hogere AOW is in zijn algemeenheid goed uitlegbaar en geaccepteerd. Echter dient de SVB in iedere individuele casus te beoordelen of iemand leeft als ware hij/zij niet gehuwd. Dit doet de SVB door middel van het afleggen van een huisbezoek, waarbij verschillende vragen worden gesteld. Naar de beleving van burgers geeft louter het wonen op een eigen adres voldoende aanleiding om als duurzaam gescheiden leven te worden aangemerkt. Dit leidt in de praktijk tot verhoogde onrechtmatigheidsrisico's. Aangezien dit aanleiding is geweest om de handhaving te intensiveren leidt dat ook tot het toenemen van het aantal bezwaar- en beroepszaken. Ondanks dat de SVB in het algemeen in het gelijk wordt gesteld, komt hier aan de oppervlakte dat er spanning is tussen de juridische rechtmatigheid en door burgers ervaren rechtvaardigheid. Om binnen het bestaande beleid beter aan te sluiten bij de beleving van burgers gaat de SVB in de loop van 2021 het

⁵ Zie paragraaf 6.2.1 voor een uitgebreide beschrijving van de doorwerking naar de Wlz

verlenen van mantelzorg aan de partner van wie men gescheiden leeft en familiebezoek niet langer meenemen in de beoordeling van de zorgrelatie. Daarnaast zal de SVB duurzaam gescheiden leven aannemen vanaf het moment dat een scheiding formeel bij de rechtbank wordt aangevraagd.

B Ongewenst duurzaam gescheiden (zorginstelling):

De uitzondering dat personen die als gevolg van een structurele opname in een zorginstelling de mogelijkheid hebben om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt, ligt zeer gevoelig omdat de situatie niet gewild is. Men wil als gehuwd worden beschouwd. De communicatie aan burgers is gevoelig en vraagt aandacht. AOW-gerechtigden wordt de keuze geboden om een hogere AOW-uitkering te ontvangen. Deze keuze kan echter ook nadelige financiële gevolgen hebben (waaronder een hogere eigen bijdrage voor de Wlz, of een lager recht op toeslagen). De SVB kan hier geen advies in geven omdat de gevolgen per persoon verschillend zijn en de SVB niet over de benodigde informatie beschikt. De gevolgen voor de inkomenssituatie kunnen wijzigen in de tijd, doordat het CAK voor het vaststellen van de eigen bijdrage voor de Wlz uitgaat van inkomen op t-2. Het komt voor dat AOW-gerechtigden een onvoordelige keuze hebben gemaakt. Deze keuze kan op dit moment echter niet meer teruggedraaid worden. Dat leidt tot onvrede bij klanten (klachten, bezwaar en beroepszaken). Er is geen handhavingsrisico. De keuze van de AOW-gerechtigde is leidend, niet de beoordeling van de omstandigheden.

1.4.2 Twee-woningen-regel

De twee-woningen-regel is neergelegd in het *Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW*. De regel houdt in dat twee ongehuwde AOW-gerechtigden niet worden geacht hun hoofdverblijf in dezelfde woning te hebben als:

- ieder een eigen woning heeft die hen vrij ter beschikking staat;
- er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonend; en
- zij ieder de eigen kosten van die woning dragen.

Er wordt dan een AOW voor alleenstaanden uitgekeerd. Deze uitzondering geldt alleen voor ongehuwden.

De achtergrond van deze regel is dat de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding complex is en de handhaving hierop arbeidsintensief. Ook sluit het begrip niet altijd aan bij de beleving van burgers. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de zogenoemde lat-relatie («living apart together»), waarbij AOW-gerechtigden er bewust voor kiezen geen gezamenlijke huishouding te (willen) voeren, maar apart te blijven wonen. Ondanks deze intentie kan in de feitelijke situatie op grond van de beoordeling van de individuele omstandigheden door de SVB toch sprake zijn van een gezamenlijke huishouding.

Toets van de tweewoningenregel aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: ja, de twee-woningen-regel correspondeert met het uitgangspunt dat er een besparende werking optreedt indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. In de twee woningen situatie is geen, of in betekenend minder mate, sprake van schaalvoordelen.
2. Gelijke behandeling: nee, deze regeling voldoet niet aan het uitgangspunt dat personen die in een vergelijkbare situatie zitten gelijk worden behandeld. De tweewoningenregel geldt alleen voor ongehuwden en alleen binnen de AOW. Gehuwden kunnen hierop geen beroep doen. Gehuwden die feitelijk in dezelfde omstandigheden verkeren als ongehuwden worden dus niet op dezelfde wijze beoordeeld. De tweewoningenregel houdt als het ware rekening met het feit dat er twee huishoudens bekostigd moeten worden. Maar dat doet het alleen bij ongehuwden.
3. Samenhang andere sociale regelingen: nee, deze regeling is exclusief voor de AOW. In de AIO geldt de tweewoningenregel niet.
4. Uitvoerbaar: ja, de uitzondering dat AOW-gerechtigden op basis van de twee-woningen-regel in aanmerking komen voor een alleenstaanden AOW-uitkering is goed uitlegbaar voor ongehuwden. Deze uitzondering is maatschappelijk breed geaccepteerd. Deze uitzondering heeft complexe beoordeling van leefsituaties vereenvoudigd. Deze leefsituatie kent een licht verhoogd nalevingsrisico.

1.4.3 Eerstegraads bloedverwanten (ouder-kind)

Als gehuwd of als echtgenoot wordt mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, *tenzij het betreft een bloedverwant in de eerste graad* (artikel 1, derde lid onder a, AOW).

Bij de invoering van de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden werd onder samenwonenden niet verstaan personen die in familiale betrekking tot elkaar staan, omdat de situatie niet te vergelijken is met een huwelijk. Bij de aanpassing van het partnerbegrip in 1995 werd de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad geschrapt omdat hier geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor aan te geven was. Zij verkeren wat betreft hun behoeften en draagkracht niet in een andere positie dan andere ongehuwd samenwonenden. De uitzondering voor eerstegraadsbloedverwanten werd gehandhaafd. Bij samenwonende broers en zussen, neven en nichten en vrienden of vriendinnen kan worden aangenomen dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen beide partners. Bij samenwonende ouders en kinderen is deze gelijkwaardigheid minder voor de hand liggend.

Het voorstel om de kostendelersnorm in de AOW door te voeren waarmee de uitzondering voor eerstegraadsbloedverwanten zou komen te vervallen is niet doorgevoerd⁶, omdat het een mogelijke belemmering zou vormen voor het verlenen van mantelzorg.

Toets van de regel dat bloedverwanten in de eerste graad geen gezamenlijke huishouding kunnen voeren aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: nee, de uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten is in strijd met dit uitgangspunt. Er treedt een besparende werking op indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. De besparende werking treedt op ongeacht de onderlinge relatie van de personen.
2. Gelijke behandeling: nee, de uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten is in strijd met dit uitgangspunt. De feitelijke situatie van eerstegraadsbloedverwanten verschilt niet van die van personen die geen bloedverwant zijn.
3. Samenhang andere regelingen: gedeeltelijk, de uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten geldt behalve in de AOW ook in de Participatiewet (tot 21 jaar) en de Anw.
4. Uitvoerbaar: ja, de uitzondering dat eerstegraads bloedverwanten (ouder-kind) niet tot het huishouden worden gerekend is maatschappelijk breed geaccepteerd. Hierbij speelt het verlenen van (mantel)zorg, dat meer vanzelfsprekend is bij eerstegraads bloedverwanten, een belangrijke rol. Het is echter niet uitlegbaar waarom iedere volwassene tot het huishouden wordt gerekend en een eerstegraadsbloedverwant niet. Deze situatie is eenvoudig te beoordelen en kent geen bijzondere handhavingsrisico's.

1.4.4 Meerpersoonshuishoudens

De situatie van meerpersoonshuishoudens is in de wet niet expliciet geregeld. In de wet (artikel 1, derde lid onder a, en vierde lid AOW) is de gelijkstelling van personen die een gezamenlijke huishouding voeren zo geformuleerd dat deze alleen geldt voor twee personen. Wanneer er sprake is van een gezamenlijke huishouding met drie of meer personen, dan is er geen gelijkstelling met gehuwden en worden ongehuwde leden van het huishouden als alleenstaand aangemerkt.

Deze formulering komt voort uit de gedachte dat een samenwoning van meer dan twee ongehuwde personen niet gelijkgesteld kan worden met een huwelijk. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt verder dat men wilde voorkomen dat bijvoorbeeld een alleenstaande AOW-gerechtigde die in een tehuis verblijft, als gehuwd zou worden aangemerkt en een lagere AOW zou ontvangen.

In de beleidsregels van de SVB (SB 1007) is neergelegd dat als er meer dan twee ongehuwde meerderjarige personen een gezamenlijke huishouding voeren, er sprake is van een meerpersoonshuishouden en de betrokkenen niet worden aangemerkt als gehuwd.

⁶ <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/09/29/kamerbrief-afstel-van-de-kostendelersnorm-in-de-aow>

Toets van de regel dat een samenwoning van meer dan twee ongehuwde personen niet gelijkgesteld kan worden met een huwelijk aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: nee, er treedt een besparende werking op indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. Bij meerpersoonshuishoudens wordt desondanks de hogere AOW-uitkering voor alleenstaanden uitgekeerd.
2. Gelijke behandeling: nee, binnen een meerpersoonshuishouden behouden twee personen die met elkaar gehuwd zijn de lagere AOW-uitkering voor gehuwden, terwijl de feitelijke situatie niet verschilt van die waarin alle leden van het meerpersoonshuishouden ongehuwd zijn.
3. Samenhang andere regelingen: nee, in andere sociale regelingen (Participatiewet, waaronder bijstand en AIO en de Anw) geldt de kostendelersnorm waarmee de uitkering verlaagd wordt ook als met meerdere personen een huishouden wordt gevormd.
4. Uitvoerbaar: De uitzondering dat AOW'ers in een meerpersoonshuishouden in aanmerking komen voor een alleenstaanden AOW is moeilijk uitlegbaar. De uitkeringshoogte van de AOW sluit hier niet aan bij de uitgangspunten van de regeling. De situatie waarbij als gevolg van overlijden de twee overgebleven personen als gezamenlijk huishouden worden beschouwd en als gevolg daarvan de AOW-uitkering per persoon wordt verlaagd van 70% naar 50% is niet uitlegbaar voor AOW-gerechtigden. Deze leefsituatie vraagt wel beoordeling, er moet sprake zijn van wederzijdse zorg ten opzichte van tenminste twee anderen om voor 70% AOW in aanmerking te komen. Er is geen bijzonder handhavingsrisico, waarschijnlijk omdat deze leefvorm niet algemeen bekend is. Ook leidt beoordeling van deze leefsituatie niet tot veel bezwaar en beroepszaken.

1.4.5 Commerciële relaties

De situatie waarin twee ongehuwden een commerciële relatie hebben is niet in de wet geregeld. Het beleid is vastgelegd in de beleidsregels van de SVB (SB1237).

Als twee ongehuwden een commerciële relatie hebben, is geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Het hebben van een commerciële relatie is uitsluitend relevant als er elementen van wederzijdse zorg aanwezig zijn. Zijn deze er niet, dan is niet voldaan aan het zorgcriterium en is er sowieso geen sprake van een gezamenlijke huishouding.

Toets van de regel dat als twee ongehuwden een commerciële relatie hebben geen sprake is van een gezamenlijke huishouding aan de algemene uitgangspunten:

1. Schaalvoordelen: nee, bij commerciële relaties is er sprake van schaalvoordelen, maar wordt desondanks het AOW-pensioen voor een alleenstaande toegekend.
2. Gelijke behandeling: nee, het onderscheid tussen een gezamenlijke huishouding en een commerciële relatie is het contract. De situatie kan zich dus voordoen dat twee huishoudens volkomen identiek zijn, maar dat het enkele feit dat in het ene huishouden de zorgelementen zijn ondergebracht in een contract (met daaraan gekoppeld een bedongen prijs), er toe leidt dat in het ene geval recht bestaat op het gehuwdenpensioen (wegens het voeren van een gezamenlijke huishouding) en in het andere geval recht bestaat op het ongehuwdenpensioen, omdat sprake is van een commerciële relatie.
3. Samenhang andere sociale regelingen: in de Anw en Participatiewet (inclusief AIO) zijn commerciële relaties uitgezonderd van de kostendelersnorm.
4. Uitvoerbaar: De uitzondering dat AOW'ers die een gezamenlijk huishouden voeren met een persoon op basis van een overeenkomst (commerciële relatie) is goed uitlegbaar en wordt breed geaccepteerd. Soms is het financieel noodzakelijk voor een AOW'er om een deel van de woning te delen met een huurder. Dit wordt ook gezien als een oplossing voor woningnood onder bijvoorbeeld studenten of statushouders. Het is echter niet goed uit te leggen waarom een zorgrelatie, waarbij de wederzijdse zorg in overeenkomst is vastgelegd, en er dus overduidelijk schaalvoordelen zijn van het gezamenlijke huishouden, tot de toekenning van de alleenstaande AOW leidt. Commerciële relaties kennen een verhoogd fraude risico. Dat is aanleiding om hier geïntensiveerd handhavingsonderzoek naar te doen.

1.5 Conclusie

In het bovenstaande is toegelicht welke uitgangspunten aan het huidige stelsel ten grondslag liggen en in hoeverre de uitwerking in verschillende uitzonderingen zich verhoudt tot deze uitgangspunten.

In onderstaande tabel wordt samenvattend weergegeven waar het beleid voldoet aan de oorspronkelijke uitgangspunten en waar het beleid minder of niet voldoet aan de uitgangspunten.

Tabel 1 Toets aan uitgangspunten

	Hoofdregel	Uitzondering	Schaalvoordeel	Gelijke behandeling	Samenhang	Uitvoerbaar
alleenstaand	70% AOW		+	n.v.t.	+	+
gehuwd	50% AOW		+	+	+	+
		1a Duurzaam gescheiden leven	+/-	-	+	+/-
		1b Duurzaam gescheiden leven verzorgingsinstelling	+/-	-	-	+/-
ongehuwd samenwonend	50% AOW		+	+	+	+/-
		2 eerstegraads bloedverwanten	-	-	+/-	+
		3 meerpersoonshuis houden	-	-	-	+/-
		4 commerciële relaties	-	-	+	+
		5 twee-woningenregel	+	-	-	+

2

Uitgangspunten en eisen aan nieuw systeem

Om varianten te inventariseren die een verbetering opleveren is het van belang te bepalen welke uitgangspunten de grondslag zouden moeten vormen voor een nieuw systeem.

Er is met een aantal externe partijen (zie bijlage 2) gesproken om input op te halen over hoe een nieuw systeem er uit zou kunnen zien en aan welke uitgangspunten voldaan zou moeten worden. Hieronder worden de belangrijkste uitkomsten van deze gesprekken weergegeven.

2.1 Knelpunten

Uit de gesprekken komt naar voren dat de problematiek die in de beleidsdoorlichting is verwoord over het algemeen herkend wordt. Dit geldt met name voor het probleem dat voor burgers niet altijd helder is op basis van welke criteria hun situatie beoordeeld wordt om de AOW-hoogte vast te stellen. Ook wordt veelvuldig genoemd dat het in de situatie dat één van de partners in een verzorgingsinstelling terecht komt voor mensen buitengewoon complex is om de keuze te moeten maken of zij als duurzaam gescheiden levend aangemerkt willen worden. De financiële gevolgen zijn moeilijk te overzien. Hierbij komt dat de terminologie van duurzaam gescheiden leven voor mensen emoties teweeg kan brengen. Mensen die al jarenlang gehuwd zijn vinden het moeilijk om als gescheiden aangemerkt te worden terwijl er geen sprake is van een scheiding, maar door de situatie gedwongen feitelijk niet meer bij elkaar kunnen wonen. Duurzaam gescheiden is een juridische term die weinig empathisch is richting de burger en niet goed aansluit bij de feitelijke situatie (gedwongen apart wonen is iets anders dan niet meer getrouwd zijn).

2.2 Uitgangspunten

Hieronder wordt ingegaan op de opbrengst uit de gesprekken voor wat betreft de uitgangspunten die een rol zouden moeten spelen bij de inrichting van een nieuw stelsel van leefvormen. Dit zijn deels dezelfde uitgangspunten als het huidige stelsel, maar met een paar toevoegingen.

2.2.1 Kostenvoordeel

Het uitgangspunt dat het voeren van een gezamenlijke huishouding kostenvoordelen met zich meebrengt vormt de basis voor het onderscheid in AOW-hoogte binnen het huidige systeem. Over het algemeen wordt dit uitgangspunt als redelijk gezien. Wel wordt opgemerkt dat er situaties zijn waarin dit kostenvoordeel beperkt optreedt, maar er toch een lagere AOW wordt toegekend. Dat doet zich met name voor als er sprake is van twee aparte huizen, maar de leefsituatie toch als een gezamenlijke huishouding wordt aangemerkt.

2.2.2 Gelijke behandeling

Het andere hoofduitgangspunt van het huidige stelsel is dat gelijke gevallen gelijk behandeld worden. Dit is in de gesprekken niet ter discussie gesteld en zal ook in een nieuw stelsel een belangrijk uitgangspunt moeten blijven. Dit houdt in dat ongelijke behandeling enkel kan worden toegepast indien aantoonbaar en objectief gezien sprake is van ongelijke gevallen.

2.2.3 Objectief vast te stellen criteria

De meest genoemde voorwaarde waar een nieuw systeem aan zou moeten voldoen is dat er sprake zou moeten zijn van objectief vast te stellen criteria waaraan getoetst wordt om te bepalen op welke AOW-norm de AOW-gerechtigde recht heeft. De normen die in het huidige stelsel gehanteerd worden zijn op verschillende manieren te interpreteren. De uitkomst van de toets door de SVB is hierdoor niet altijd voorspelbaar en zou dat wel moeten zijn. Dit maakt dat burgers niet altijd weten waar ze aan moeten voldoen. Als voorbeeld wordt voornamelijk de vaststelling van een gezamenlijke huishouding en de vaststelling van duurzaam gescheiden leven genoemd.

2.2.4 Uitvoerbaarheid

Dat het beleid uitvoerbaar moet zijn is een uitgangspunt dat voor al het beleid van de overheid geldt. Door de verschillende gesprekspartners wordt dit ook herkend, al hangt het van het gezichtspunt af hoe zwaarwegend dit uitgangspunt is. Soms wordt een rechtvaardige uitkomst in individuele situaties (maatwerk) belangrijker gevonden.

Onderdeel van uitvoerbaarheid is dat het beleid voor burgers begrijpelijk is en wordt geaccepteerd. Uitlegbaarheid aan burgers is een uitgangspunt dat door alle betrokkenen belangrijk wordt gevonden. Het gaat hierbij dan meer om de uitlegbaarheid van de uitkomst van het beleid in een individuele situatie dan uitlegbaarheid van de systematiek.

Een specifiek aspect van uitvoerbaarheid is gelegen in de gevolgen voor de uitvoering in het buitenland. Ongeveer 10% van de AOW-gerechtigden woont in het buitenland. Het huidige systeem van leefvormen levert voor de uitvoering problemen op in het geval de AOW-gerechtigde in het buitenland woont. Begrippen die in Nederland worden gehanteerd bijvoorbeeld met betrekking tot gezamenlijk huishouden zijn moeilijk uit te leggen en hebben in het buitenland vaak een andere invulling. Dit is voor zowel de AOW-gerechtigde in het buitenland als voor de SVB beoordelaar en toezichhouder problematisch. Een laatste aspect van uitvoerbaarheid betreft de handhaafbaarheid. Handhaving in het buitenland is lastig door het gebrek aan gegevens uit basisregistraties zoals die in Nederland voor de handhaving gebruikt kunnen worden.

2.2.5 Samenhang met andere regelingen binnen de sociale zekerheid

De hantering van sommige begrippen op het terrein van leefvormen kan in de AOW afwijken van de toepassing in andere socialezekerheidsregelingen. Dit wordt als onwenselijk gezien met name in het geval mensen een beroep doen op meerdere regelingen. Zo hebben mensen die Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)⁷ ontvangen te maken met verschillende beoordeling van de huishoudsituatie in de AIO en de AOW. Verder is de suggestie gedaan om te leren van de systematiek van het partnerbegrip in de fiscaliteit.

2.2.6 Doorwerking naar andere terreinen zoals wonen en zorg

Tot slot komt uit de gesprekken naar voren dat de wijze waarop wordt vastgesteld welke AOW-hoogte passend is bij een leefvorm doorwerkt naar andere terreinen, met name wonen en zorg. Als de AOW lager wordt door samenwonen dan kan dit een belemmering vormen voor mensen om een huis met elkaar te delen, terwijl dit vanuit het oogpunt van woningtekort en zorg juist wenselijk zou zijn. In hoeverre de hoogte van de AOW een daadwerkelijk effect heeft op de keuze die mensen maken om al dan niet te gaan samenwonen is niet duidelijk. Bij de gesprekspartners is niet bekend dat dit op grote schaal het geval is. Uit het onderzoek naar leefvormen dat in het kader van de beleidsdoorlichting is uitgevoerd is niet gebleken dat gevolgen voor de AOW-hoogte in de praktijk een belemmering vormt voor mensen om met elkaar te gaan samenwonen⁸. Uit onderzoek van Panteia naar wat de effecten van invoering van de kostendelersnorm in de AOW zou zijn op de mantelzorg komt geen sluitend beeld naar voren⁹. Wel werd geconcludeerd dat de kostendelersnorm voor een deel van de doelgroep een negatieve invloed kan hebben op de keuze rond mantelzorg. Vooral mantelzorgers die nog niet samenwonen, maar dit wel al eens overwogen hebben, gaven aan dat de kostendelersnorm voor hen reden is om van het samenwonen af te zien. Significant APE heeft onderzoek gedaan naar mogelijke belemmeringen voor mensen met een bijstandsuitkering die woonruimte willen delen¹⁰. Het onderzoek toont aan dat bijstandsgerechtigden belemmeringen ervaren bij het delen van woonruimte. Onzekerheid over de financiële gevolgen van het delen van woonruimte heeft tot gevolg dat mensen terughoudend zijn bij het delen van woonruimte. Het onderzoek richt zich op bijstandsgerechtigden en de gevolgen van de kostendelersnorm in de Participatiewet. Het onderzoek richt zich op een andere doelgroep dan AOW-gerechtigden. De gevolgen voor de hoogte van de bijstandsuitkering wanneer woonruimte wordt gedeeld, zijn groter dan in de AOW

⁷ De AIO is een aanvulling tot het sociaal minimum vanuit de Participatiewet.

⁸ SEO Economisch Onderzoek, *Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW*, november 2019

⁹ Panteia, *Samen wonen, samen zorgen, Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg*, mei 2015

¹⁰ Significant/APE, *Samen onder dak, belemmeringen voor bijstandsgerechtigden om woonruimte te delen*, augustus 2020

(hoe meer volwassen personen in huis wonen, hoe lager de uitkering). Daarom kan niet gezegd worden in hoeverre de conclusies van toepassing zijn op AOW-gerechtigden.

Het is aannemelijk dat het verschil in uitkeringshoogte tussen alleenstaanden en gehuwden/samenwonenden effect heeft op de gekozen woonvorm. Echter de mate waarin dit effect optreedt kan niet worden vastgesteld op basis van beschikbare informatie.

2.3 Toetsingskader

Zoals ook in het vorige hoofdstuk zichtbaar is geworden kunnen verschillende uitgangspunten in de toepassing met elkaar in strijd komen. Het is dan ook de vraag in hoeverre het mogelijk is een systeem te ontwerpen waarmee aan alle uitgangspunten of voorwaarden kan worden voldaan. Er zal dus altijd een weging gemaakt moeten worden tussen de verschillende uitgangspunten.

Bij de verschillende varianten zal daarom worden aangegeven in hoeverre aan de volgende uitgangspunten wordt voldaan:

- Kostenvoordelen
- Gelijke behandeling
- Objectieve criteria
- Uitvoerbaarheid
 - burgerperspectief/uitlegbaarheid
 - gevolgen voor uitvoering buitenland
 - handhaafbaarheid
- Samenhang met andere sociale regelingen
- Doorwerking naar wonen en zorg

2.4 Opzet vervolg rapport

In het navolgende zullen een aantal varianten worden uitgewerkt om de toepassing van leefvormen voor de AOW anders in te richten. Er worden drie varianten beschreven die de wijze waarop de AOW-hoogte wordt bepaald fundamenteel veranderen ten opzichte van het huidige systeem. Daarna worden een aantal opties beschreven waarmee het huidige systeem in stand blijft, maar op onderdelen aanpassingen worden gedaan om een aantal knelpunten op te lossen.

In de volgende hoofdstukken wordt eerst een beschrijving van de variant gegeven. Vervolgens wordt voor verschillende casusposities aangegeven welke effecten de betreffende variant heeft. Vervolgens wordt getoetst in hoeverre de betreffende variant aan de eerder genoemde uitgangspunten voldoet. In de bijlagen zijn fiches opgenomen die de budgettaire-, inkomens- en arbeidsmarkteffecten weergeven.

3 Individualisering

3.1 Beschrijving

De eerste variant die wordt toegelicht is individualisering van de AOW.

Dit betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde eenzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Door de AOW te individualiseren en aan iedereen hetzelfde bedrag uit te keren is de AOW niet meer afhankelijk van de leefvorm. Dit betekent een vergaande vereenvoudiging van het stelsel.

Behalve vanuit vereenvoudigingsoogpunt is er ook vanuit de doelstelling van de AOW veel te zeggen voor individualisering. De AOW beoogt een basisinkomensvoorziening te bieden aan AOW-gerechtigden. Het onderscheid tussen de twee uitkeringshoogten van de AOW voor alleenstaanden en gehuwden is al sinds de totstandkoming onderdeel van de AOW. De inrichting van de AOW was gebaseerd op het gezinsmodel van de jaren vijftig waarbij de man kostwinner was. Gehuwde vrouwen hadden geen zelfstandig recht op AOW. Toenemende individualisering en economische zelfstandigheid van vrouwen hebben er toe geleid dat mannen en vrouwen een zelfstandig recht op AOW hebben gekregen en dat de partnertoeslag is afgeschaft. Een geïndividualiseerde AOW past bij deze maatschappelijke ontwikkelingen, die nog steeds aan de gang zijn. Bovendien vormt de AOW de basis van het pensioenstelsel als eerste pijler waar de tweede pijler op rust. Het tweede pijler pensioen is individueel vormgegeven en niet afhankelijk van leefvorm. Individualisering van de AOW sluit dus ook goed aan bij de gedachte dat de AOW de basis vormt voor het tweede pijler pensioen.

De vereenvoudiging doet zich voor ongeacht de hoogte waarop de geïndividualiseerde AOW wordt vastgesteld. Uiteraard is de hoogte van de AOW wel van invloed op de budgettaire consequenties en de inkomenseffecten. De budgettaire en inkomenseffecten worden voor drie varianten uitgewerkt: een AOW van 50% (besparing), 57,5% (budgetneutraal) of 70% (intensivering).

3.2 Gevolgen per leefsituatie

Hieronder wordt uitgewerkt welk effect individualisering van de AOW heeft op verschillende leefsituaties. In algemene zin geldt dat bij individualisering van de AOW iedereen hetzelfde bedrag krijgt en dat er dus geen beoordeling van de leefsituatie nodig is. De gevolgen per doelgroep zijn afhankelijk van de AOW-norm die wordt toegepast. Bij alle situaties geldt dat een andere AOW-uitkeringshoogte kan leiden tot een andere hoogte van ontvangen toeslagen en betaalde bijdragen waarvan de hoogte inkomensafhankelijk is.

Alleenstaand/alleenwonend

Voor alleenstaanden betekent individualisering dat zij, in het geval de AOW-norm lager wordt vastgesteld dan de huidige 70% norm, er in inkomen op achteruit gaan.

Gehuwd samenwonend

Bij vaststelling van een geïndividualiseerde AOW op 50% verandert er voor gehuwden niets. Bij een hogere AOW zullen zij er in inkomen op vooruit gaan.

Duurzaam gescheiden leven (gewild)

Duurzaam gescheiden levenden ontvangen in de huidige AOW een 70% AOW-uitkering. In het geval de AOW-hoogte lager wordt vastgesteld dan de huidige 70% norm gaan zij er in inkomen op achteruit.

Duurzaam gescheiden leven (ongewild, bij opname in een zorginstelling)

In de situatie dat één van de partners in een verzorgingshuis is opgenomen hoeft geen keuze gemaakt te worden of men voor de AOW als gehuwd of duurzaam gescheiden wordt aangemerkt. Bij vaststelling van een geïndividualiseerde AOW op 50% gaan gehuwden die onder de huidige AOW voor hebben gekozen als

duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt er op achteruit. Bij een hogere AOW gaan gehuwden die niet hebben gekozen voor duurzaam gescheiden leven er in inkomen op vooruit.

Ongehuwd samenwonen

Ongehuwd samenwonenden ontvangen in de huidige AOW een 50% AOW-uitkering. Bij vaststelling van een geïndividualiseerde AOW op 50% verandert er voor deze groep niets. Bij een hogere AOW zullen zij er in inkomen op vooruit gaan.

Twee-woningenregel

Ongehuwden die beiden een eigen huis hebben ontvangen in de huidige AOW een 70% AOW-uitkering. In het geval de AOW-hoogte lager wordt vastgesteld dan de huidige 70% norm gaan zij er in inkomen op achteruit.

Ongehuwd samenwonen, opname in zorginstelling

Ongehuwd samenwonenden van wie één van beide partners in een zorginstelling is opgenomen ontvangen in de huidige AOW beiden een 70% AOW-uitkering. In het geval de AOW-hoogte lager wordt vastgesteld dan de huidige 70% norm gaan zij er in inkomen op achteruit.

Meerpersoonshuishoudens

In het huidige stelsel gaat de AOW in huishoudens die van drie naar twee personen gaan van drie maal 70% AOW naar twee maal 50% AOW. Individualisering van de AOW heeft tot gevolg dat iedereen een AOW-uitkering van dezelfde hoogte ontvangt ongeacht het aantal mensen in een huishouden. Dit betekent ook dat bij wijziging van het aantal mensen in het huishouden dit geen gevolgen heeft voor de hoogte van de AOW-uitkering. Ook is er geen onderscheid meer tussen meerpersoonshuishoudens waar een gehuwd stel deel van uit maakt en meerpersoonshuishoudens met alleen ongehuwden.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van hoe individualisering uitpakt voor verschillende leefsituaties.

	Huidige situatie	Individualisering 50%	Individualisering 57,5%	Individualisering 70%
Alleenstaande AOW'er	70%	50%	57,5%	70%
Twee AOW'ers gehuwd				
Twee AOW'ers gehuwd	2 x 50%	2 x 50 %	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend	2 x 70%	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling	2 x 70% of 2 x 50% (afhankelijk van gemaakte keuze)	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling + derde	2 x 70% of 2 x 50% of 1x 50% en 1 x 70 % (afhankelijk van gemaakte keuze en of er een gezamenlijke huishouding is met derde)	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers, ieder eigen woning (niet duurzaam gescheiden levend)	2 x 50%	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers ongehuwd				

	Huidige situatie	Individualisering 50%	Individualisering 57,5%	Individualisering 70%
Twee AOW'ers ongehuwd samenwonend gezamenlijke huishouding	2 x 50%	2 x 50 %	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers ongehuwd samenwonend geen gezamenlijke huishouding	2 x 70%	2 x 50 %	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers ongehuwd waarvan één in verzorgingsinstelling	2 x 50% of 2 x 70%	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers, ieder eigen woning	2 x 70%	2 x 50 %	2 x 57,5%	2x 70%
Twee AOW'ers met commerciële relatie	2 x 70%	2 x 50 %	2 x 57,5%	2x 70%
AOW'er met niet-AOW'er				
AOW'er + eerstegraadbloedverwant	70%	50%	57,5%	70%
AOW'er + eigen kind + partner kind	70%	50%	57,5%	70%
AOW'er + eigen kind+ minderjarig kleinkind	70%	50%	57,5%	70%
AOW'er + eigen kind+ meerderjarig kleinkind	50%	50%	57,5%	70%
Meer dan twee personen				
Twee ongehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	2 x 70%	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Twee gehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	2 x 50%	2 x 50%	2 x 57,5%	2x 70%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) in meerpersoonshuishouden	3 x 70%	3 x 50%	3 x 57,5%	3x 70%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) zonder gezamenlijke huishouding	3 x 70%	3 x 50%	3 x 57,5%	3x 70%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) waarvan twee met gezamenlijke huishouding	2x 50%+ 70%	3 x 50%	3 x 57,5%	3x 70%
Drie AOW'ers, waarvan twee gehuwd	2 x 50% + 70%	3 x 50%	3 x 57,5%	3x 70%

3.3 Toets aan uitgangspunten

3.3.1 Kostenvoordelen

Deze variant voldoet niet aan het uitgangspunt dat er kostenvoordeel optreedt als een huishouden wordt gedeeld.

3.3.2 Gelijke behandeling

Aangezien elke AOW-gerechtigde een gelijk bedrag aan AOW ontvangt wordt er in deze variant volledig voldaan aan het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

3.3.3 Objectief vast te stellen criteria

In deze variant zijn er geen aparte criteria om de hoogte van de AOW vaststellen. De hoogte van de AOW-uitkering hangt na individualisering enkel samen met het opgebouwde recht.

3.3.4 Uitvoerbaarheid

Deze variant is de meest eenvoudig uitvoerbare variant die denkbaar is voor de AOW. Bij de toekenning van de AOW dient niet langer de leefsituatie te worden beoordeeld.

Burgerperspectief/uitlegbaarheid

Deze variant is goed uitlegbaar aan burgers, aangezien iedereen hetzelfde krijgt. De acceptatie zal afhangen van de hoogte waarop de geïndividualiseerde AOW wordt vastgesteld.

Gevolgen voor uitvoering buitenland

Deze variant betekent voor de SVB een aanzienlijke vereenvoudiging van de internationale uitvoering van de AOW.

Handhaafbaarheid

In deze variant is er geen handhaving meer nodig op de leefvorm. Er is nationaal enkel nog handhaving nodig op het verzekerd zijn voor de AOW (en andere volksverzekeringen). Voor AOW-gerechtigden in het buitenland is handhaving enkel nodig op de vraag of iemand in leven is.

3.3.5 Samenhang met andere sociale regelingen

Door de AOW te individualiseren zal de AOW als onderdeel van het totale stelsel van oudedagsvoorzieningen meer in overeenstemming worden gebracht met de 2e en 3e pijler oudedagsvoorziening, maar binnen de sociale zekerheid in zekere zin op zichzelf komen te staan. Daar waar in het huidige systeem de gehanteerde begrippen, zoals gezamenlijke huishouding met andere regelingen wordt gedeeld, is dat na individualisering niet langer het geval. Bij een geïndividualiseerde AOW speelt leefvorm geen rol in het vaststellen van de uitkeringshoogte. Er is daarmee geen sprake van het gebruik van bepaalde definities die overeen moeten komen met die in andere regelingen. Voor de beperkte groep ouderen die een beroep op de Aanvullende inkomensvoorziening voor ouderen (AIO, minder dan 5%) geldt dat voor deze AIO-uitkering nog wel rekening wordt gehouden met de huishoudsamenstelling. De beoordeling van leefvorm in andere regelingen zoals Participatiewet (inclusief AIO) en Anw kan bij een geïndividualiseerde AOW in stand blijven.

3.3.6 Doorwerking naar wonen en zorg

Individualisering van de AOW heeft tot gevolg dat de hoogte van de AOW geen belemmering vormt voor het gaan delen van een huishouden. Gaan samenwonen kan wel tot gevolgen leiden voor het recht op en de hoogte van ontvangen toeslagen en de hoogte van een eventuele eigen bijdrage in de Wlz.

3.4 Samenvatting overige effecten

Afhankelijk van de hoogte waar de geïndividualiseerde AOW op wordt vastgesteld heeft deze variant aanzienlijke inkomens- en budgettaire effecten.

Vaststelling van de AOW op 70% van het netto referentieminimumloon heeft een positief inkomenseffect voor AOW-gerechtigden die de huidige 50%-AOW ontvangen (dit effect wordt mogelijk enigszins getemperd door verandering in de hoogte van de ontvangen toeslagen en betaalde bijdragen die inkomensafhankelijk zijn). De extra uitgaven aan de AOW bedragen structureel (in 2060) 9,7 miljard euro per jaar.

De variant waarbij de geïndividualiseerde AOW voor de AOW-uitgaven budgetneutraal wordt ingevuld met toepassing van 57% van het netto-referentieminimumloon heeft een positief inkomenseffect voor AOW-gerechtigden die de huidige 50%-AOW ontvangen. Er is sprake van een negatief inkomenseffect op AOW-gerechtigden die een 70%-AOW ontvangen. Er zijn verschillende varianten denkbaar om de verdelingseffecten van deze variant te beperken, maar deze zijn niet voor iedere AOW-gerechtigde te mitigeren of leiden niet per definitie tot een simpelere vormgeving van de AOW.

Als gevolg van deze variant kunnen alleenstaanden onder het bestaansminimum komen. Deze groep kan een beroep doen op de AIO (afhankelijk van de voorwaarden die de Participatiewet stelt aan onder andere bezit), of hiervoor wordt een nieuwe vangnetregeling geïntroduceerd. Dit doet de vereenvoudiging voor een deel van de doelgroep te niet.

Ook kunnen deze effecten worden verkleind door een alleenstaandentoeslag te introduceren, al dan niet in combinatie met (gedeeltelijke) dekking uit een versobering van de ouderenkorting. Om vast te stellen welke AOW-gerechtigden aanspraak maken op een alleenstaandentoeslag zal de SVB alsnog een beoordeling van de leefsituatie moeten uitvoeren. Dit betekent dat de beoogde vereenvoudiging niet volledig bereikt wordt.

Hiervoor zou deze maatregel in combinatie met een van de andere varianten in het rapport dienen te worden gecombineerd, zoals uitgaan van het adres waarop iemand woonachtig is of het toeslagpartnerschap.

Vaststelling van de geïndividualiseerde AOW op 50% van het netto referentieminimumloon heeft geen inkomenseffect op AOW-gerechtigden die een 50% AOW ontvangen. Er is sprake van grote negatieve inkomenseffecten voor AOW-gerechtigden die een 70% AOW ontvangen. De besparing op de uitkeringslasten aan AOW-uitkeringen bedraagt structureel (in 2060) 11,2 miljard euro per jaar.

3.5 Conclusie

Een geïndividualiseerde AOW zou een vergaande vereenvoudiging van het stelsel kunnen betekenen. Het is eenvoudig uit te voeren en voor burgers is helder waar ze recht op hebben. Een geïndividualiseerde AOW past ook goed bij de doelstelling van de AOW om een basisvoorziening te bieden aan elke pensioengerechtigde en een basis te bieden voor het tweede pijler pensioen dat ook geïndividualiseerd is vormgegeven. De mate waarin de AOW daadwerkelijk wordt vereenvoudigd door individualisering van de uitkering hangt samen met de gekozen vormgeving. Negatieve inkomenseffecten worden voorkomen bij individualisering van de uitkering op 70% AOW-niveau, maar leiden tot een fors hoger budgettaire beslag van de AOW. Bij individualisering op minder dan 70% AOW-niveau treden negatieve inkomenseffecten op. Het is niet goed mogelijk om dit geheel te compenseren en de eventuele compensatie leidt op zichzelf tot een vermindering van de vereenvoudiging van de AOW.

Met een geïndividualiseerde AOW komt er geen betekenis meer toe aan de gedachte dat er een kostenvoordeel bestaat als meer personen een huishouden delen. Personen die met meerdere personen op een adres wonen krijgen bij een AOW-hoogte van meer dan 50% van het minimumloon daarmee een inkomen dat ruim boven het sociaal minimum uitkomt.

Bij individualisering van de AOW zal de AOW geen negatieve inkomensprikkels geven tegen samenwonen omdat gaan samenwonen niet leidt tot een verlaging van de AOW-hoogte. Er kan nog wel steeds een negatief inkomenseffect optreden door verlies van uitkering of het toenemen van inkomensafhankelijke bijdragen aan zorg/welzijn.

Individualisering van de AOW brengt aanmerkelijke budgettaire- en inkomenseffecten met zich mee.

Bij een budgetneutrale vaststelling van een geïndividualiseerde AOW op circa 57,5% zijn er negatieve inkomenseffecten voor alleenstaande AOW-gerechtigden. Om deze effecten te verzachten kunnen inwoners van Nederland een beroep doen op de AIO of er kan een specifieke vangnetregeling worden geïntroduceerd. Een AOW die bij een volledige opbouw leidt tot de noodzaak een beroep te doen op een vangnetregeling als de AIO gaat in tegen het doel van de AOW om een basisinkomen te bieden.

Alternatief is dat een alleenstaandentoeslag geïntroduceerd wordt. Om vast te stellen welke AOW-gerechtigden aanspraak maken op de AIO of een alleenstaandentoeslag zal de SVB voor een groep AOW-gerechtigden alsnog een beoordeling van de leefsituatie moeten uitvoeren, waarmee de beoogde vereenvoudiging alsnog niet volledig bereikt wordt.

Een geïndividualiseerde AOW die wordt vastgesteld op 70% van het referentieminimumloon heeft geen negatieve inkomenseffecten. Omdat er geen compensatie van negatieve inkomenseffecten nodig is kan hiermee de volledige beoogde vereenvoudiging bereikt worden. Hier staat echter tegenover dat er sprake is van structureel hogere AOW-uitgaven. In 2060 liggen deze uitgaven naar verwachting 9,7 miljard euro per jaar hoger.

4 Adres als uitgangspunt

4.1 Beschrijving

In deze variant geldt voor het vaststellen van de AOW-hoogte het huwelijk niet langer als uitgangspunt. De AOW-hoogte wordt bepaald op grond van het aantal mensen dat op één adres woonachtig is. Als iemand alleen woont wordt de 70% AOW uitgekeerd, bij meer dan één persoon op één adres is de 50% norm van toepassing. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is niet van belang. Bijzondere adressen waar meerdere mensen wonen zoals verzorgingshuizen worden hiervan uitgezonderd.

De beoordeling of mensen op één adres wonen wordt gebaseerd op registratie in de Basisregistratie Personen (BRP).

4.2 Gevolgen per leefsituatie

Alleenstaand/alleenwonend

De vaststelling van de AOW-hoogte voor een alleenstaande/alleenwonende verandert niet ten opzichte van de huidige AOW.

Gehuwd samenwonen

De vaststelling van de AOW-hoogte voor gehuwden die op hetzelfde adres woonachtig zijn verandert niet ten opzichte van de huidige AOW.

Duurzaam gescheiden leven (gewild)

Door de hoogte van de AOW afhankelijk te maken van het aantal mensen dat op een adres woonachtig is, geldt dat er geen beoordeling meer nodig is of mensen die gehuwd zijn duurzaam gescheiden van elkaar leven. Als beide partners allebei op een ander adres alleen staan ingeschreven krijgen beiden een AOW van 70%.

Duurzaam gescheiden leven (ongewild, bij opname in een zorginstelling)

Ook voor de situatie dat één van de partners in een verzorgingshuis is opgenomen geldt dat zij beiden een AOW van 70% krijgen, omdat zij op een ander adres staan ingeschreven. Er hoeft geen keuze gemaakt te worden of men voor de AOW als gehuwd of duurzaam gescheiden wordt aangemerkt.

Ongehuwd samenwonen

Voor ongehuwd samenwonenden geldt dat in deze variant geen beoordeling plaats hoeft te vinden of er sprake is van een gezamenlijke huishouding. Als twee mensen een adres delen ontvangen zij beiden een 50% AOW-uitkering. Dit geldt ongeacht de onderlinge relatie tussen beide personen.

Twee-woningenregel

In deze variant geldt (onder voorwaarden) dat als twee ongehuwden allebei op een eigen adres staan ingeschreven zij een 70% AOW-uitkering ontvangen.

Ongehuwd samenwonen, opname in zorginstelling

Ongehuwd samenwonenden van wie één van beide partners in een zorginstelling is opgenomen ontvangen in de huidige AOW beiden een 70% AOW-uitkering. In deze variant verandert dat niet.

In uitzonderingssituaties (gezamenlijk kind, notariële akte) is er momenteel wel de mogelijkheid om 50% te ontvangen. Deze uitzondering vervalt.

Meerpersoonshuishoudens

In het huidige stelsel gaat de AOW in huishoudens die van drie naar twee personen gaan van drie maal 70% naar twee maal 50%. Als het aantal mensen dat op één adres woonachtig is bepalend is voor de AOW-hoogte krijgt iedereen die met twee of meer personen op één adres woonachtig is een AOW van 50%. Dit betekent

ook dat wijziging van het aantal mensen in het huishouden alleen gevolgen heeft voor de hoogte van de AOW als één persoon op een adres achterblijft. Er is geen onderscheid meer tussen meerpersoonshuishoudens waar een gehuwd stel deel van uit maakt en meerpersoonshuishoudens met alleen ongehuwden. Adressen waar meerdere mensen wonen, maar geen gezamenlijke huishouding voeren, zoals verzorgingshuizen worden hiervan uitgezonderd.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van hoe deze variant uitpakt voor verschillende leefsituaties.

	Huidige situatie	Adres als uitgangspunt
Alleenstaande AOW'er	70%	70%
Twée AOW'ers gehuwd		
Twée AOW'ers gehuwd	2 x 50%	2 x 50%
Twée AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend	2 x 70%	2 x 70%
Twée AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling	2 x 70% of 2 x 50% (afhankelijk van gemaakte keuze)	2 x 70%
Twée AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling + derde	2 x 70% of 2 x 50% of 1x 50% en 1 x 70 % (afhankelijk van gemaakte keuze en of er een gezamenlijke huishouding is met derde)	2 x 50% + 70%
Twée AOW'ers, ieder eigen woning (niet duurzaam gescheiden levend)	2 x 50%	2 x 70%
Twée AOW'ers ongehuwd		
Twée AOW'ers ongehuwd samenwonend gezamenlijke huishouding	2 x 50%	2 x 50%
Twée AOW'ers ongehuwd samenwonend geen gezamenlijke huishouding	2 x 70%	2 x 50%
Twée AOW'ers ongehuwd waarvan één in verzorgingsinstelling	2 x 50% of 2 x 70%	2 x 70%
Twée AOW'ers, ieder eigen woning	2 x 70%	2 x 70%
Twée AOW'ers met commerciële relatie	2 x 70%	2 x 70%
AOW'er met niet-AOW'er		
AOW'er + eerstegraadbloedverwant	70%	50%
AOW'er + eigen kind + partner kind	70%	50%
AOW'er + eigen kind+ minderjarig kleinkind	70%	50%
AOW'er + eigen kind+ meerderjarig kleinkind	50%	50%
Meer dan twee personen		
Twée ongehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	2 x 70%	2 x 50%
Twée gehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	2 x 50%	2 x 50%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) in meerpersoonshuishouden	3 x 70%	3 x 50%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) zonder gezamenlijke huishouding	3 x 70%	3 x 50%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) waarvan twee met gezamenlijke huishouding	2x 50%+ 70%	3 x 50%
Drie AOW'ers, waarvan twee gehuwd	2 x 50% + 70%	3 x 50%

4.3 Toets aan uitgangspunten

4.3.1 Kostenvoordelen

Deze variant is in lijn met het uitgangspunt dat er kostenvoordeel optreedt als een huishouden wordt gedeeld.

4.3.2 Gelijke behandeling

Deze variant voldoet aan het uitgangspunt dat gelijke gevallen gelijk worden behandeld.

4.3.3 Objectief vast te stellen

In deze variant is sprake van toetsing aan een objectief vast te stellen criterium, namelijk inschrijving in de BRP. Er is geen beoordeling nodig van het zorgcriterium.

4.3.4 Uitvoerbaarheid

Burgerperspectief/ uitlegbaarheid

Omdat er getoetst wordt aan een objectief vast te stellen criterium weten burgers op welke AOW-hoogte zij recht hebben op basis van registratie in de BRP. Of de uitkomst van de toets als aanvaardbaar wordt gezien is de vraag. Ook als mensen een adres delen met iemand waar geen persoonlijke relatie mee bestaat zal dit een lagere AOW betekenen.

Gevolgen voor uitvoering buitenland

Deze variant leidt tot meer handhaafbaarheidsrisico's in het buitenland. Daar waar in Nederland gegevens over woonadres uit de BRP beschikbaar zijn, geldt dit niet voor het buitenland. Voor de uitvoering is de SVB afhankelijk van de gegevens zoals deze worden opgegeven door de aanvrager. Deze gegevens moeten ondersteund worden met bewijsstukken (zoals een uittreksel van het bevolkingsregister). Voor de handhaafbaarheid kan het controle team buitenland of de attaché worden ingezet voor onderzoek ter plaatse. Ook kan worden gedacht aan uitwisseling van adresgegevens.

Handhaafbaarheid

De beoordeling of mensen op één adres wonen wordt gebaseerd op registratie in de Basisregistratie Personen (BRP). De feitelijke situatie is echter leidend. Dit betekent dat als blijkt dat de feitelijke situatie niet overeenkomt met de BRP-registratie dit aanleiding voor onderzoek is. De AOW-hoogte wordt gebaseerd op de feitelijke situatie.

Deze variant brengt het handhavingsrisico met zich mee dat zich situaties kunnen voordoen dat iemand wel op het adres dat in de BRP staat geregistreerd, maar daar feitelijk niet woont, of dat iemand niet op een adres staat ingeschreven, maar er wel woont. Dit risico doet zich in het huidige stelsel al voor in alle situaties, waarbij iemand aangeeft alleen op een adres te wonen (alleenstaanden, twee-woningenregel).

Gemeenten zijn verantwoordelijk voor het bijhouden, de kwaliteit en actualiteit van de BRP voor wat betreft gegevens over hun inwoners, en doen onderzoek naar de juistheid van die gegevens. Betrokkenen kunnen in praktijk natuurlijk elders wonen of verblijven, dan op het adres dat is geregistreerd in de BRP. Daarom is een kwaliteitsregime ingericht op de BRP waar gemeenten en bestuursorganen samenwerken om de gegevens actueel en te houden.

Signalen van de klant, signalen van derden of gegevensbestanden kunnen aanleiding zijn voor onderzoek. Als er gerede twijfel bestaat over de juistheid van een adresgegevens heeft de SVB een terugmeldplicht aan de gemeente.

4.3.5 Samenhang met andere sociale regelingen

Door voor de AOW het adres als uitgangspunt te nemen gaat de AOW uiteenlopen met andere sociale regelingen waarin het begrip gezamenlijke huishouding wordt gehanteerd. De beoordeling van leefvorm in deze variant lijkt op de kostendelersnorm zoals die in de Participatiewet (inclusief AIO) wordt gehanteerd. De kostendelersnorm in de Participatiewet kent wel een aantal uitzonderingen voor bijvoorbeeld kinderen, studerende en commerciële relaties. Als deze uitzonderingen ook in de AOW worden overgenomen zijn de

verschillen in beoordeling van leefvorm binnen de Participatiewet en AOW minder groot dan in het huidige stelsel. Het begrip gezamenlijke huishouding blijft in de AIO wel van belang voor de inkomens- en vermogenstoets.

Voor toekenning van een Anw-uitkering moet worden vastgesteld wie als nabestaande wordt aangemerkt. Dit is vanuit het doel van de regeling een andere beoordeling dan die in de AOW en betreft een bredere groep dan wie in de AOW als partner wordt aangemerkt. De definities die in beide regelingen worden gehanteerd zullen daarom nooit één op één gelijk kunnen lopen. Aangezien er geen samenloop kan bestaan tussen een AOW en een Anw-uitkering zullen er geen situaties ontstaan waarin de leefsituatie op hetzelfde moment voor verschillende uitkeringen anders wordt beoordeeld.

4.3.6 Doorwerking naar wonen en zorg

Deze variant maakt het vanuit financieel oogpunt niet onaantrekkelijker om te gaan samenwonen dan in de huidige situatie, behalve voor meerpersoonshuishoudens.

Bij een consequente toepassing van deze variant ontvangt ook een AOW-gerechtigde die met een eerstegraadsbloedverwant het adres deelt een 50% AOW-uitkering. Als dat als ongewenst wordt beschouwd, dan kan voor eerstegraadsbloedverwanten een uitzondering worden gemaakt. Dit is een objectief vast te stellen criterium en dus goed uitvoerbaar. In gevallen waar deze maatregel leidt tot een lagere AOW-uitkering kan dit gevolgen hebben voor de hoogte van ontvangen toeslagen en betaalde bijdragen waarvan de hoogte inkomensafhankelijk is.

4.4 Samenvatting overige effecten

Deze variant leidt in een aantal leefsituaties tot verandering in de hoogte van de ontvangen AOW-uitkering.

In individuele gevallen leidt dit tot verschillende effecten op het besteedbaar inkomen als gevolg van de fiscaliteit en een mogelijk gevolg op het recht op of de hoogte van ontvangen toeslagen. Door de grote mate van variatie in situaties en uitzonderingsmogelijkheden is niet mogelijk om de inkomenseffecten te kwantificeren.

Circa 36.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een gehuwdenuitkering ontvangt, zou bij de adresvariant een alleenstaandenuitkering ontvangen. Dit betreft met name

- 1) gehuwden met een eigen woning, die niet als duurzaam gescheiden leven worden aangemerkt (ca. 13.000 personen)
- 2) gehuwden waarvan één van de partners in een verzorginstelling zit, maar die er niet voor kiezen om als gescheiden levend te worden aangemerkt. (ca. 23.000 personen)

Omgekeerd zullen circa 65.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een ongehuwdenuitkering ontvangt, in de adresvariant een gehuwdenuitkering ontvangen. Deze groep betreft met name:

- 1) Ongehuwden die samenwonen met eerstegraads bloedverwant (ca. 49.000 personen)
- 2) Personen in huishoudens die als meerpersoonshuishouden worden aangemerkt (ca. 4.500 personen)
- 3) Personen die samenwonen op één adres, maar geen gemeenschappelijke huishouding voeren (ca. 4.000 personen).

Deze variant heeft een besparing op de uitkeringslasten AOW als gevolg, omdat per saldo minder AOW-gerechtigden recht krijgen op een hoge gehuwdenuitkering. In 2025 wordt de besparing op de uitkeringslasten geschat op 150 miljoen euro. De besparing op de uitkeringslasten voor de AOW loopt in deze variant verder op naar 250 miljoen euro per jaar, omdat het aantal AOW-gerechtigden vanwege de vergrijzing toeneemt.

4.5 Conclusie

Door de AOW-hoogte te baseren op het aantal mensen dat op één adres woont, is het uitgangspunt van kostenvoordeel volledig doorgevoerd.

Het huwelijk als basis-uitgangspunt voor vaststelling van de AOW wordt hiermee losgelaten en de onderlinge relatie en verbondenheid tussen huisgenoten is niet langer relevant. Er zijn geen verschillen in het recht op AOW tussen situaties die feitelijk gelijk zijn.

Voor de vaststelling van de AOW-hoogte wordt een criterium gehanteerd dat objectief vast te stellen is door gebruik te maken van de BRP-registratie. Dit betekent voor de uitvoering van de AOW in Nederland een belangrijke vereenvoudiging. Er dient niet langer te worden getoetst aan het huidige zorgcriterium. Omdat van AOW-gerechtigden in het buitenland geen BRP of vergelijkbare registratie beschikbaar is wordt de uitvoering in het buitenland bemoeilijkt.

Deze variant maakt het vanuit financieel oogpunt niet onaantrekkelijker om te gaan samenwonen dan in de huidige situatie, behalve voor meerpersoonshuishoudens. In deze variant wordt de huidige inconsequentie in doorwerking van het kostenvoordeel in meerpersoonshuishoudens opgeheven.

Bij een consequente toepassing van deze variant ontvangt ook een AOW-gerechtigde die met een eerstegraadsbloedverwant het adres deelt een 50% AOW-uitkering. Als dat als ongewenst wordt beschouwd, dan kan voor eerstegraadsbloedverwanten een uitzondering worden gemaakt. Dit is een objectief vast te stellen criterium en dus goed uitvoerbaar.

5 Toeslagpartnerbegrip

5.1 Beschrijving

In deze variant wordt voor de bepaling van de AOW-hoogte aangesloten bij (het systeem van) het partnerbegrip dat in de fiscaliteit en de toeslagen wordt gehanteerd.

In de Algemene wet inzake rijksbelastingen (AWR) is een basispartnerbegrip opgenomen.

Tot het basispartnerbegrip behoren:

- gehuwden
- geregistreerde partners
- ongehuwde meerderjarige samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract die in de BRP of een daarmee vergelijkbare buitenlandse registratie staan ingeschreven op hetzelfde woonadres.

Er gelden twee uitzonderingen op het basispartnerbegrip:

- partners die een civielrechtelijk verzoek tot echtscheiding of scheiding van tafel en bed hebben ingediend en niet meer op hetzelfde woonadres in de BRP staan ingeschreven, worden niet langer als partner aangemerkt.
- genoemde ongehuwde meerderjarige samenwonenden die als gevolg van opname in een verpleeg- of verzorgingshuis van één van hen niet meer kunnen voldoen aan de voorwaarde van inschrijving op hetzelfde woonadres in de BRP blijven als partner worden aangemerkt, tenzij zij schriftelijk te kennen geven om niet langer als partner te worden aangemerkt.

In aanvulling op of afwijking van de AWR kan het basispartnerbegrip in de afzonderlijke (belasting)wetten worden uitgebreid of beperkt. Daarbij geldt dat op basis van objectieve criteria wordt bepaald of er sprake is van partnerschap en wanneer het partnerschap begint en ophoudt te bestaan.

Voor de inkomstenbelasting geldt in aanvulling op het basispartnerbegrip dat ongehuwd samenwonenden die in de BRP staan ingeschreven op hetzelfde woonadres in bepaalde situaties verplicht partner zijn. Het gaat dan onder meer om de situatie waarin zij¹¹:

- een gezamenlijk kind,
- een gezamenlijke eigen woning of
- een gezamenlijke pensioenregeling hebben.

Ongehuwd samenwonenden zonder notarieel samenlevingscontract, gezamenlijk kind, een gezamenlijke eigen woning of een gezamenlijke pensioenregeling zijn geen partners voor de inkomstenbelasting. Zij kunnen er niet voor kiezen om wel als partners te worden aangemerkt. Dit leidt er toe dat bijvoorbeeld samenwonenden (waaronder studenten) zonder kinderen die samenwonen in een huurwoning pas als partners kunnen kwalificeren als zij een notarieel samenlevingscontract afsluiten of zich voor de toepassing van een pensioenregeling als partners hebben aangemeld. Gehuwden die bijvoorbeeld vanwege opname in een verpleeghuis niet meer samenwonen, worden nog steeds als partners aangemerkt. Het uitgangspunt is «gehuwd is gehuwd en daarmee ook partner».

Er wordt ook in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir; de 'kaderwet' in het toeslagendomein) bij ongehuwd meerderjarige samenwonenden die op hetzelfde woonadres in de BRP staan ingeschreven gebruik gemaakt van objectieve criteria. Hierbij is gekozen voor een (zoveel mogelijk) uniform partnerbegrip met de inkomstenbelasting. Daar gelden dus dezelfde voorwaarden als in de inkomstenbelasting¹².

¹¹ Zie artikel 1.2, lid 1, onderdelen a tot en met f, Wet IB 2001 voor de volledige opsomming

¹² Voor de huurtoeslag geldt dat personen - gehuwd of niet - die op hetzelfde woonadres staan ingeschreven bij de BRP als partner worden aangemerkt. Zij worden als medebewoners in de zin van de huurtoeslag aangemerkt en tellen daarom mee voor de draagkracht van het huishouden en ook voor de vraag of sprake is van een meerpersoonshuishouden.

Hieronder wordt beschreven welke gevolgen het heeft als binnen de AOW wordt aangesloten bij het partnerbegrip dat in het domein van de fiscaliteit en de toeslagen wordt gehanteerd. Binnen dit domein is echter geen sprake van één uniform partnerbegrip. Het partnerbegrip uit de Awir sluit gezien de doelstelling van de toeslagen (onder andere het bieden van inkomensondersteuning) beter aan bij de doelstelling van de AOW dan de fiscale wetten die gericht zijn op het heffen en innen van belastingen (de AWR en Wet IB 2001). Daarom wordt in het vervolg het partnerbegrip uit de Awir als uitgangspunt genomen. Daarbij wordt opgemerkt dat het toeslagpartnerbegrip het basispartnerbegrip van de AWR als uitgangspunt hanteert¹³. Onderzocht wordt welke effecten toepassen van dit partnerbegrip op de AOW heeft.

De Belastingdienst stelt alleen partnerschap vast voor burgers die aangifteplichtig zijn of recht hebben op een toeslag. Dit betekent dat niet voor alle burgers die AOW aanvragen door de Belastingdienst is vastgesteld of er sprake is van partnerschap. Voor de AOW geldt dat vanaf de ingangsdatum van de AOW vastgesteld moet worden op welke AOW-hoogte er recht is. Voor de uitvoering van deze variant geldt daarom dat de SVB zelf vaststelt of er sprake is van partnerschap als deze nog niet is vastgesteld door de Belastingdienst. Als er wel al een partnerschap is vastgesteld door de Belastingdienst, neemt de SVB dit over. De gegevens van de Belastingdienst kunnen door de SVB gebruikt worden als bron/ basisregistratie. Als blijkt dat de Belastingdienst burgers als partner heeft aangemerkt, terwijl de SVB iemand als alleenstaand heeft aangemerkt, of andersom kan dat aanleiding zijn voor nader onderzoek. Het ligt voor de hand dat de Belastingdienst ook gebruik gaat maken van de gegevens van de SVB om te voorkomen dat er verschillen ontstaan. Bij de toeslagen wordt een wijziging per de eerste van de maand volgend op de maand waarin die wijziging plaatsvindt, in aanmerking genomen. Hier kunnen verschillen ontstaan doordat de in de AOW de wijziging optreedt per wijzigingsdatum.

Bij ongewenste effecten van gebruik van het toeslagpartnerbegrip voor bepaalde groepen kan er voor worden gekozen om voor de AOW met gebruikmaking van objectieve criteria aanvullingen of uitzonderingen te maken op het toeslagpartnerbegrip.

5.2 Gevolgen per leefsituatie

Toepassing van het toeslagpartnerbegrip in de AOW heeft voor de verschillende casusposities de volgende gevolgen.

Alleenstaand/alleenwonend

De vaststelling van de AOW-hoogte voor een alleenstaande verandert niet ten opzichte van de huidige AOW.

Gehuwd samenwonen

AOW en Awir zijn hierin identiek aan elkaar. Gehuwden die 'gewoon' bij elkaar wonen zijn partners van elkaar.

Duurzaam gescheiden leven (gewild)

In de AOW wordt voor de beoordeling of gehuwden duurzaam gescheiden van elkaar leven het subjectieve criterium gehanteerd dat sprake moet zijn van 'leven als ware men niet meer met de ander gehuwd'. Voor de beoordeling worden sociale, financiële en zorg elementen tegen elkaar afgewogen.

In de Awir worden gehuwden niet als partner gezien als aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:

- (Verzoek om) scheiding of scheiding van tafel en bed; en
- Niet op hetzelfde woonadres in de BRP ingeschreven.

Dit betekent dat daar waar in de huidige AOW geen onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwd en scheiding van tafel en bed dit onder het toeslagpartnerbegrip wel het geval is. In de situatie dat gehuwden er voor kiezen apart van elkaar te wonen zonder te scheiden van tafel en bed of een scheiding in te zetten biedt de AOW de mogelijkheid om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt. Onder het toeslagpartnerbegrip is deze mogelijkheid er niet.

¹³ Artikel 3, lid 1, Awir

Bij gebruik van het toeslagpartnerbegrip blijft de beoordeling of er sprake is van duurzaam gescheiden leven anders dan de beoordeling of twee ongehuwden als partners worden aangemerkt.

Duurzaam gescheiden leven (ongewild, bij opname in een zorginstelling)

In de AOW kunnen gehuwden bij opname van één van beide partners in een verzorgingshuis kiezen of zij als gehuwd of als duurzaam gescheiden levend van elkaar worden aangemerkt. Er vindt geen inhoudelijke beoordeling plaats, de keuze van de AOW-gerechtigden is doorslaggevend.

In de Awir bestaat met ingang van 1 januari 2021 voor gehuwden in de situatie dat één van hen in een verpleeg- of verzorgingshuis wordt opgenomen waardoor inschrijving op hetzelfde woonadres in de BRP niet meer mogelijk is, de mogelijkheid om, zoals thans al voor ongehuwden het geval is, te kiezen om niet langer als partner te worden aangemerkt.

Overname van dit criterium lost het ervaren probleem van mensen, dat ze geen zicht hebben op de gevolgen van de keuze, niet op. Overwogen kan worden om hierbij aan te sluiten bij de voorwaarden zoals ze zijn geformuleerd bij gewenst duurzaam gescheiden leven, waarbij alleen bij (aanvraag) van scheiding (van tafel en bed) duurzaam gescheiden leven wordt aangemerkt.

Ongehuwd samenwonen

In de AOW wordt voor de beoordeling of ongehuwd samenwonenden een gezamenlijke huishouding voeren een dubbel criterium gehanteerd. Naast het criterium dat er sprake is van hoofdverblijf in dezelfde woning (BRP is indicatief, feitelijke situatie geeft doorslag) wordt beoordeeld of er sprake is van wederzijdse zorg tenzij er sprake is van een onweerlegbaar rechtsvermoeden op grond waarvan wederzijdse zorg zondermeer wordt aangenomen. De Awir gaat uit van een combinatie van registratie in de BRP op hetzelfde woonadres en één van de aanvullende voorwaarden (o.m. kind uit de relatie, erkend kind, gezamenlijk een eigen woning, partner voor een pensioenregeling).

De objectieve criteria die voor zowel de AOW als voor het toeslagpartnerbegrip worden gehanteerd:

- Er is sprake van een samenlevingscontract
- Uit de relatie is een kind geboren
- Erkenning van het kind van de ene door de andere partner.

De AOW hanteert aanvullend de volgende objectieve criteria die in de Awir niet zijn opgenomen:

- De partners zijn eerder met elkaar getrouwd geweest (max 2 jaar oud)
- Registratie als partners bij een andere instantie besluit aanwijzing registraties gezamenlijke huishouding 1998

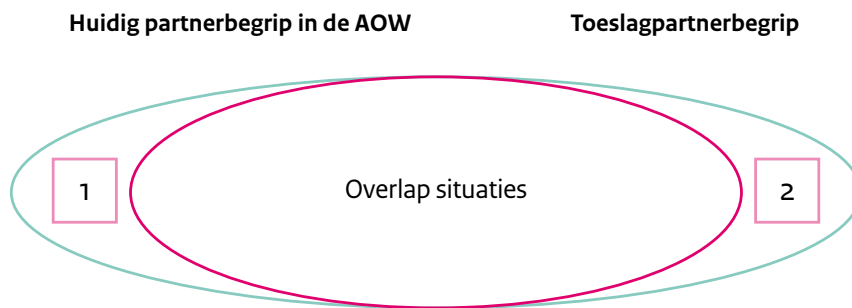
Extra objectieve criteria ten opzichte van de AOW in welk geval ongehuwden als toeslag-partner worden aangemerkt:

- De partner is voor de toepassing van een pensioenregeling als partner van de belanghebbende aangemeld
- de partners hebben samen een huis in eigendom
- de persoon die samenwoont met een andere meerderjarige plus inwonend minderjarig kind van één van hen, waarbij alle drie zijn ingeschreven op hetzelfde woonadres in de BRP (tenzij sprake is van een zakelijke en schriftelijke huurovereenkomst)
- de persoon die in voorgaand jaar al partner voor de Awir was

Verder zijn geen toeslagpartner:

- Bloed- en aanverwanten in de eerste graad, jonger dan 27 jaar (om als aanverwant te worden aangemerkt dient een verzoek te worden ingediend).
- Personen jonger dan 27 waarvoor pleeggeld of kinderbijslag is ontvangen en hebben verzocht om niet als partner te worden aangemerkt.
- Inwonende personen waarbij het gaat om aangewezen locatie voor 'opvang in instelling/accommodatie'.
- Personen waarvan er één in een verzorg- of verpleeghuis verblijft en één van hen verzoekt om niet meer als partner te worden aangemerkt.

Toepassing van het toeslagpartnerbegrip in de AOW betekent dat in situaties dat twee ongehuwden op één adres wonen en er aan één van de aanvullende objectieve criteria wordt voldaan een 50% AOW-uitkering wordt verstrekt. Voor een groot deel zal hier sprake zijn van een overlap tussen situaties die in de huidige AOW als gezamenlijk huishouden worden aangemerkt.



Ad 1. Dit is niet het geval in situaties waarin twee personen met elkaar samenwonen, waarbij sprake is van hoofdverblijf en wederzijdse zorg, maar bijvoorbeeld geen samenlevingscontract hebben of gezamenlijk een huis in bezit hebben. In een dergelijke situatie zal de SVB op basis van de huidige regelgeving tot het oordeel komen dat er wel sprake is van een gezamenlijke huishouding, met recht op 50% AOW. Met toepassing van het objectieve toeslagpartnerbegrip waarbij niet meer naar de wederzijdse zorg wordt gekeken, ontstaat recht op een AOW-uitkering van 70%.

Ad. 2 In de situatie dat twee personen op het zelfde adres wonen, maar er geen sprake is van wederzijdse zorg, stelt de SVB het AOW-recht vast op 70%. Indien in deze situatie wel voldaan wordt aan de objectieve criteria uit de Awir, zoals samen een huis gekocht of aangegeven als pensioenpartner, worden personen wel als partner gezien en zou recht op 50% AOW ontstaan.

In de situatie dat twee ongehuwden beiden een eigen huis hebben kan in de huidige AOW geoordeeld worden dat er toch sprake is van een gezamenlijke huishouding. Als aan de voorwaarden voor de tweewoningenregel wordt voldaan (ieder heeft een eigen woning die hen vrij ter beschikking staat, staat op dit adres ingeschreven, er staan geen andere mensen ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen en zij ieder de eigen kosten van die woning dragen) is er geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Toepassing van het toeslagpartnerbegrip leidt in dit geval tot dezelfde uitkomst, namelijk dat er geen sprake is van partnerschap en dus recht bestaat op een 70% AOW-uitkering.

Ongehuwd samenwonen, opname in zorginstelling

Voor ongehuwd samenwonenden waarvan één van de partners in een verzorgingshuis is opgenomen kent de AOW een beperkte keuzemogelijkheid. Alleen partners met samenlevingscontract, gezamenlijke kind of erkend kind, mits er sprake is van financiële verstrengeling en zorg kunnen er voor kiezen de 50% AOW te behouden. In andere gevallen wordt aan beide partners een 70% AOW toegekend.

Voor de toeslagen blijven ongehuwd samenwonenden bij opname van één van beide partners in een verzorgingsinstelling partner. Er bestaat wel de mogelijkheid om een verzoek in te dienen om niet langer als partner te worden aangemerkt, tenzij één van beide met een derde een partner vormt.

Aansluiting bij het toeslagpartnerbegrip in de AOW betekent dus dat ongehuwd samenwonenden waarvan één van beide partners in een verzorgingsinstelling is opgenomen in principe een 50% AOW-uitkering blijven ontvangen, tenzij wordt verzocht om niet langer als partner te worden aangemerkt.

Meerpersoonshuishouden

Als meer dan twee meerderjarigen met elkaar samenwonen wordt in de AOW elke AOW-gerechtigde binnen het huishouden als alleenstaand aangemerkt, tenzij twee van de leden van het huishouden met elkaar gehuwd zijn.

De Awir gaat er van uit dat er op enig moment sprake kan zijn van slechts één partner. Dit betekent dat als er binnen een huishouden met meer dan twee meerderjarige personen, elk van die meerderjarige personen op enig moment slechts partner kan zijn van één van de andere meerderjarige personen. Daarbij geldt een rangorde: zo gaat partnerschap op grond van het basispartnerbegrip voor op partnerschap op grond van de combinatie van inschrijving op hetzelfde adres en één van de objectieve criteria.¹⁴

Hieronder wordt voor een aantal casusposities uitgewerkt wat toepassing van dit principe op de AOW betekent.

Drie zussen

Als drie zussen met elkaar samenwonen ontvangen zij nu allen een 70% AOW-uitkering. Bij toepassing van het toeslagpartnerbegrip zal dit hetzelfde blijven, tenzij twee van de drie zussen partner zijn, bijvoorbeeld omdat zij samen een huis in eigendom hebben. In dat geval zouden zij beiden recht hebben op een 50% AOW-uitkering, terwijl de derde zus recht heeft op een 70% AOW-uitkering. Het toeslagpartnerbegrip gaat in alle gevallen uit van een partnerschap tussen twee personen.

In de huidige AOW is het zo dat als één van de zussen verhuist en er twee zussen overblijven deze van een 70% AOW-uitkering naar een 50% AOW-uitkering terugvallen. Bij toepassing van het toeslagpartnerbegrip houden de twee overblijvende zussen een 70% AOW-uitkering als zij geen Awir- partner van elkaar zijn.

Twee gehuwden en een ongehuwde

Als in een meerpersoonshuishouden twee personen met elkaar gehuwd zijn geldt onder de huidige AOW dat de twee gehuwden een 50% AOW-uitkering ontvangen. Met toepassing van het Awir- partnerbegrip blijft dit hetzelfde.

AOW-gerechtigde woont bij kind en diens partner

Als een AOW-gerechtigde woont bij een eigen kind en diens partner, dan ontvangt de AOW-gerechtigde een 50% AOW-uitkering. Als het kind en diens partner toeslagpartner van elkaar zijn dan ontvangt de AOW-gerechtigde een 70%- AOW-uitkering.

Commerciële relatie

Bij de beoordeling van ongehuwd samenwonen in de AOW zijn commerciële relaties uitgezonderd. Het toeslagpartnerbegrip kent geen begrip “commerciële relaties”, maar kent wel een uitzondering op verzoek op het partnerschap in - kort gezegd - situaties van zakelijke (onder)huur.¹⁵

	Huidige situatie	Toeslagpartnerbegrip
Alleenstaande AOW'er	70%	70%
Twee AOW'ers gehuwd		
Twee AOW'ers gehuwd	2 x 50%	2 x 50%
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend	2 x 70%	2 x 50%, tenzij gescheiden van tafel en bed
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling	2 x 70% of 2 x 50% (afhankelijk van gemaakte keuze)	2x 50%, tenzij verzoek om geen partner meer te zijn
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling + derde	2 x 70% of 2 x 50% of 1 x 50% en 1 x 70 % (afhankelijk van gemaakte keuze en of er een gezamenlijke huishouding is met derde)	2x 50%, tenzij verzoek om geen partner meer te zijn
Twee AOW'ers, ieder eigen woning (niet duurzaam gescheiden levend)	2 x 50%	2 x 50%

¹⁴ Zie artikel 3, lid 4, Awir.

¹⁵ Zie artikel 3, lid 2, onderdeel e, Awir.

	Huidige situatie	Toeslagpartnerbegrip
Twee AOW'ers ongehuwd		
Twee AOW'ers ongehuwd samenwonend gezamenlijke huishouding	2 x 50%	2 x 50%
Twee AOW'ers ongehuwd samenwonend geen gezamenlijke huishouding	2 x 70%	2 x 70%
Twee AOW'ers ongehuwd waarvan één in verzorgingsinstelling	2 x 50% of 2 x 70%	2x 50%, tenzij verzoek om geen partner meer te zijn
Twee AOW'ers, ieder eigen woning	2 x 70%	2 x 70%
Twee AOW'ers met commerciële relatie	2 x 70%	2 x 70%
AOW'er met niet-AOW'er		
AOW'er + eerstegraadbloedverwant	70%	Geen toeslagpartner 70%, wel toeslagpartnerschap 50%
AOW'er + eigen kind + partner kind	70%	Geen toeslagpartner 70%, wel toeslagpartnerschap 50%
AOW'er + eigen kind+ minderjarig kleinkind	70%	Geen toeslagpartner 70%,wel toeslagpartnerschap 50%
AOW'er + eigen kind+ meerderjarig kleinkind	50%	Geen toeslagpartner 70%, wel toeslagpartnerschap 50%
Meer dan twee personen		
Twee ongehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	2 x 70%	2 x 50%
Twee gehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	2 x 50%	2 x 50%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) in meerpersoonshuishouden	3 x 70%	Geen toeslagpartnerschap: 3x70% Wel toeslag partnerschap: 2x 50% + 70%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) zonder gezamenlijke huishouding	3 x 70%	Geen toeslagpartnerschap: 3x70% Wel toeslag partnerschap: 2x 50% + 70%
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) waarvan twee met gezamenlijke huishouding	2x 50%+ 70%	Geen toeslagpartnerschap: 3x70% Wel toeslag partnerschap: 2x 50% + 70%
Drie AOW'ers, waarvan twee gehuwd	2 x 50% + 70%	2 x 50% + 70%

5.3 Toets aan uitgangspunten

5.3.1 Kostenvoordelen

Deze variant is grotendeels in lijn met het uitgangspunt dat er kostenvoordeel optreedt als een huishouden wordt gedeeld. Ook het begrip partnerschap binnen de Awir is deels gebaseerd op de gedachte dat er kostenvoordeel optreedt als een huishouden wordt gedeeld. Zo heeft Awir-partnerschap tot gevolg dat het inkomen van beide partners bij elkaar wordt opgeteld om tot het toetsingsinkomen te komen; hoe hoger het toetsingsinkomen, hoe lager het recht op toeslagen.

5.3.2 Gelijke behandeling

Binnen het toeslagpartnerbegrip worden gevallen die feitelijk hetzelfde zijn niet altijd gelijk behandeld. Zo worden ongehuwden alleen als partner aangemerkt als aan één van de objectieve criteria (zoals samenlevingsovereenkomst of gezamenlijk huis) is voldaan. Als niet aan deze objectieve criteria is voldaan kan feitelijk van dezelfde samenleefsituatie sprake zijn, maar is er desondanks geen sprake van partnerschap. Gehuwden en ongehuwden worden binnen de Awir niet volledig hetzelfde behandeld. Zo worden gehuwden die beiden op een ander adres staan ingeschreven als partners aangemerkt, terwijl dit voor ongehuwden niet geldt.

5.3.3 Objectief vast te stellen criteria

In deze variant is sprake van toetsing aan objectieve criteria. Het belangrijkste uitgangspunt van het partnerbegrip dat in de Awir wordt gehanteerd is dat het gebaseerd is op objectieve criteria die een vorm van verbondenheid tussen twee personen impliceren/veronderstellen.

5.3.4 Uitvoerbaarheid

Als volledig wordt aangesloten bij het toeslagpartnerbegrip kan de SVB voor de vaststelling van de AOW-hoogte voor een belangrijk deel van de populatie gebruikmaken van gegevens van de Belastingdienst. Voor het deel van de AOW-gerechtigden ten aanzien van wie geen partnerschap is vastgesteld zal de SVB zelf de beoordeling moeten doen. Daarbij wordt gebruik gemaakt van objectief vast te stellen criteria. Dit is goed uitvoerbaar.

Het is ook mogelijk om het toeslagpartnerbegrip niet volledig over te nemen, maar aan te sluiten bij de systematiek van het hanteren van objectieve criteria. Hiervoor kan gekozen worden als het overnemen van het toeslagpartnerbegrip in de AOW tot ongewenste uitkomsten leidt. Zo is in de toeslagen het criterium opgenomen (nav motie Omtzigt e.a.) dat twee meerderjarigen die beide met een minderjarig kind van één van hen alle drie op hetzelfde adres staan ingeschreven, als partner van elkaar worden aangemerkt. Als bijvoorbeeld een alleenstaande AOW-gerechtigde bij zijn alleenstaande dochter met kind gaat wonen dan worden zij toeslagpartners. Dit zou ook betekenen dat de AOW dan wordt verlaagd. Als dit ongewenst wordt geacht dan kan er voor gekozen worden het toeslagpartnerbegrip niet volledig over te nemen. Dit betekent dat de SVB zich niet (volledig) op registratie van de Belastingdienst kan baseren. De SVB zal dan zelf moeten toetsen aan de objectief vast te stellen criteria.

Burgerperspectief/ Uitlegbaarheid

Door het hanteren van objectieve criteria is voor burgers beter voorspelbaar op welke AOW-hoogte recht bestaat. Nu komt het nog voor dat de verwachtingen van AOW'ers afwijken van de beoordeling door de SVB. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij AOW'ers met een lat-relatie, waarbij voor de beoordeling of sprake is van een gezamenlijke huishouding naar de zorgrelatie wordt gekeken. Ook geldt dit bij de beoordeling van duurzaam gescheiden leven, waarin wordt beoordeeld of men leeft als ware men niet langer gehuwd.

Door uit te gaan van het toeslagpartnerbegrip wordt dat opgelost.

In de huidige situatie kan iemand voor toeslagen als partner worden aangemerkt, maar voor de AOW niet en andersom. Het gelijktrekken van deze begrippen maakt het geheel logischer en daarmee duidelijker voor burgers. Nu kan het zo zijn dat mensen voor een AOW als alleenstaand worden beschouwd, maar voor hun zorgtoeslag niet.

Gevolgen voor uitvoering buitenland

De objectieve criteria van het toeslagpartnerbegrip kunnen ook voor de uitvoering in het buitenland worden toegepast. De uitvoering in het buitenland is echter afhankelijk van de beschikbaarheid van deze gegevens die niet vergelijkbaar is met de Nederlandse situatie. De uitvoering van deze variant is vergelijkbaar met de huidige uitvoeringspraktijk, omdat het toeslagpartnerbegrip het huwelijk ook als basis neemt om partnerschap aan te nemen. Voor de situatie dat AOW-gerechtigden niet gehuwd zijn, wordt de beoordeling eenvoudiger, omdat niet langer de zorgrelatie dient te worden beoordeeld, maar kan worden uitgegaan van objectieve criteria.

Handhaafbaarheid

Ten opzichte van de huidige situatie kent deze variant geen specifieke handhavingsrisico's.

5.3.5 Samenhang met andere sociale regelingen

Toepassing van het partnerbegrip dat voor de toeslagen wordt gehanteerd betekent een belangrijke harmonisatie met het toeslagendomein. Als dit partnerbegrip alleen zou worden toegepast voor de AOW en niet in andere sociale regelingen zou daar juist een discrepantie ontstaan. Als in de AOW het toeslagpartnerbegrip wordt gehanteerd en in de Participatiewet (inclusief AIO) niet zou dit tot situaties leiden waarin mensen voor de AOW als partner worden gezien en in de Participatiewet niet, en andersom. Gezien de samenloop tussen AOW en AIO is dat zeer onwenselijk. Dit betekent dat als in de AOW het toeslagpartnerbegrip wordt gehanteerd het wenselijk is dit ook over te nemen in de Participatiewet. De consequenties hiervan zijn vermoedelijk groot, maar moeten verder worden uitgewerkt.

5.3.6 Doorwerking naar wonen en zorg

Met toepassing van het toeslagpartnerbegrip op de AOW wordt net als in de huidige AOW betekenis gehecht aan het vormen van een gezamenlijk leefeenheid, met als gevolg dat als mensen met elkaar op één adres gaan wonen dit tot een lagere AOW-uitkering leidt. Deze variant maakt het in die zin vanuit financieel oogpunt onaantrekkelijk om te gaan samenwonen. Het is echter niet onaantrekkelijker dan in de huidige situatie. In situaties waarbij toepassing van het Awir-partnerbegrip tot een andere AOW-hoogte leidt kan dit gevolgen hebben voor de hoogte van ontvangen toeslagen en betaalde bijdragen die inkomensafhankelijk zijn.

5.4 Samenvatting overige effecten

In individuele gevallen leidt toepassing van het toeslagpartnerbegrip tot een overgang van een alleenstaande-AOW (70%) naar een gehuwden-AOW (50%) of viceversa. Door de grote mate van variatie in situaties en uitzonderingsmogelijkheden is niet mogelijk om de inkomenseffecten te kwantificeren.

Naar verwachting heeft deze variant beperkte budgettaire gevolgen ten opzichte van de huidige situatie. Het is aannemelijk dat de beoordeling van de samenlevingsvorm op basis van het toeslagpartnerbegrip grotendeels vergelijkbaar is met de huidige.

5.5 Conclusie

Door aan te sluiten bij het toeslagpartnerbegrip wordt in aanvulling op het kostenvoordeel dat het delen van een huishouden met zich meebrengt meer dan in het huidige systeem betekenis gegeven aan de onderlinge verbondenheid tussen mensen. Dit betekent in verschillende leefsituaties een wijziging van de AOW-hoogte. Zo is het huwelijk in het toeslagpartnerbegrip vaker van doorslaggevende betekenis. Daar waar in de AOW de mogelijkheid bestaat om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt geldt dit niet voor het toeslagpartnerbegrip. Aan de andere kant kunnen vanuit de gedachte dat er sprake is van een kostenvoordeel ongehuwd samenwonenden in de huidige AOW als gezamenlijke huishouding worden aangemerkt. Voor de toeslagen zijn zij geen partner als niet aan één van de aanvullende objectieve criteria wordt voldaan.

Het aansluiten bij het Awir begrip leidt daarmee tot verschuivingen in AOW-hoogte voor verschillende groepen. Deze verschuivingen zijn voor een deel in het voordeel en voor deel in het nadeel van de burger.

Belangrijk voordeel van het hanteren van het toeslagpartnerbegrip is dat gebruik wordt gemaakt van objectief vast te stellen criteria. Dit is belangrijke vereenvoudiging voor de uitvoering.

6

Verbeteringen binnen het huidige stelsel

In dit hoofdstuk worden een aantal beleidsopties gepresenteerd die binnen het huidige systeem doorgevoerd kunnen worden als er niet gekozen wordt voor één van de drie hoofdvarianten voor vereenvoudiging zoals beschreven in voorgaande hoofdstuk. Met de beleidsopties die in dit hoofdstuk worden beschreven, kan een deel van de knelpunten worden opgelost. Van deze varianten wordt beknopt beschreven welke voordelen deze hebben ten opzichte van de huidige situatie. Er wordt niet uitgebreid getoetst aan alle uitgangspunten, omdat de varianten slechts beperkte wijzigingen zijn ten opzichte van de huidige situatie.

6.1 Toepassing van 50%-norm bij meerpersoonshuishoudens

In deze variant wordt bij *drie* of meer meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, een AOW-uitkering volgens de gehuwdennorm van 50% uitgekeerd. Het is niet relevant of men voor elkaar zorgt. In de huidige situatie ontvangen zij, als zij niet gehuwd zijn, 70% AOW.

In onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van het effect dat deze maatregel heeft op verschillende casusposities.

	Huidige situatie	50%-norm bij meerpersoonshuishoudens
Drie ongehuwde AOW'ers (bv drie zussen)	3 x 70%	3 x 50%
Twee ongehuwde AOW'ers + eigen meerderjarig kind (niet AOW'er)	2 x 70%	2 x 50%
Twee gehuwde AOW'ers + eigen meerderjarig kind	2 x 50%	2 x 50%
AOW'er + kind en partner (van kind)	70%	50%

Hiermee wordt de behandeling van meerpersoonshuishoudens meer in overeenstemming gebracht met het uitgangspunt dat er sprake is van een kostenvoordeel. Tevens is dit een vereenvoudiging voor de uitvoering en is het beleid beter uit te leggen.

6.2 Opties duurzaam gescheiden leven verzorgingsinstelling

Het beleid dat gehuwden bij opname van één van beide partners in een zorginstelling de mogelijkheid hebben om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW (en een AOW van 70% ontvangen), is complex voor de burger. De keuze om administratief als gehuwd of duurzaam gescheiden levend te worden vastgelegd heeft voor de klant vergaande financiële gevolgen. Deze financiële gevolgen zijn in individuele gevallen moeilijk te voorspellen en voor de SVB is het niet mogelijk om klanten hierover op individueel niveau goed voor te lichten. De gevolgen voor de AOW zijn eenvoudig toe te lichten, maar de gevolgen voor de inkomens- en vermogensafhankelijke inhouding eigenbijdrage Wlz en de gevolgen voor toeslagen en de inkomstenbelasting zijn vanuit de SVB niet in beeld te brengen voor de klant. Daarbij komt dat de keuze om als DGL aangemerkt te worden nu onomkeerbaar is en niet in alle gevallen financieel voordelig uitvalt. Daarnaast hebben ongehuwd samenwonenden deze keuzevrijheid niet in alle gevallen.

Het recht op AOW wordt bepaald door de feitelijke samenlevingsvorm. Het bieden van een keuzemogelijkheid bij opname in een verzorgingsinstelling maakt hier een uitzondering op. Door de mogelijkheid te bieden een keuze te maken wordt het recht op AOW afhankelijk van de financiële consequenties van de keuze in plaats van de feitelijke levenssituatie. In alle andere levensvormsituaties heeft de hoogte van de AOW net zo goed doorwerking naar andere terreinen, zoals toeslagen, maar spelen deze geen rol voor de vaststelling van het recht op AOW.

Voor de toeslagen is het ook mogelijk om te kiezen om bij opname van één van beide partners in een verzorgingsinstelling niet langer als toeslagpartner te worden aangemerkt. Dat betekent dat bij opname in een verzorgingsinstelling een dubbele keuze gemaakt kan worden, wat het nog ingewikkelder maakt om de financiële consequenties inzichtelijk te krijgen. Het is ook mogelijk dat partners voor de AOW als duurzaam gescheiden levend worden aangemerkt, maar voor de toeslagen nog wel als partners worden gezien en andersom.

Box Doorwerking naar Wlz

De Wet langdurige zorg (Wlz) kent twee eigen bijdragesystematieken. Voor intramurale zorg betalen cliënten de *'hoge eigen bijdrage'*, tenzij één van de uitzonderingssituaties geldt¹⁶. Voor de extramurale leveringsvormen betalen cliënten de *'lage eigen bijdrage'*. Het beschermd wonen op basis van de Wet maatschappelijke ondersteuning 2015 (Wmo 2015) volgt de eigen bijdrage systematiek van de Wlz.

Alleenstaande cliënten betalen de *hoge eigen bijdrage*. De hoge eigen bijdrage beslaat doorgaans een groter deel van het besteedbaar inkomen van de cliënt (dan bij de lage eigen bijdrage). Daar staat tegenover dat de cliënt geen bijkomende kosten meer heeft voor onder meer wonen en voeding. De hoge eigen bijdrage is inkomens- en vermogensafhankelijk en in 2021 begrensd op € 2.469,20 per maand. Er geldt géén minimum.

Voor intramuraal verblijvende gehuwde cliënten, waarvan de partner nog thuis verblijft, geldt de lage eigen bijdrage. De hoogte van de *lage eigen bijdrage* is 10% van de som van het verzamelinkomen van het huishouden (cliënt + partner) en de vermogensinkomensbijtelling (VIB) van 4%. In 2021 kent de lage eigen bijdrage een minimum van € 171,40 en een maximum van € 899,80 per maand.

Bij opname in een instelling kan een gehuwde cliënt er samen met zijn/haar partner voor kiezen om zich te laten registreren als duurzaam gescheiden levend (DGL). Kiest een gehuwde cliënt voor DGL dan betaalt de opgenomen partner bij opname in een zorginstelling de hoge eigen bijdrage. Het inkomen van de thuis verblijvende partner wordt niet meegenomen in de berekening van de hoogte van de eigen bijdrage. Het idee is dat er door DGL financieel sprake is van twee gescheiden huishoudens, waarbij elk van de partners leeft van zijn eigen inkomen en vermogen. Er is dus geen sprake meer van een "achterblijvende" partner waarvoor voldoende financiële ruimte over moet blijven.

Artikel 1.1.2 lid 2, onderdeel b, van de Wlz en Wmo 2015 regelt:

Voor de toepassing van deze wet (en van de tot haar uitvoering genomen besluiten) wordt (...)

b. als ongehuwd mede aangemerkt degene die duurzaam gescheiden leeft van de persoon met wie hij gehuwd is.

Hierbij wordt de registratie in het register Basisregistratie Personen (BRP) overruled door DGL en gaat derhalve voor.

Op dit moment *kunnen* cliënten kiezen voor DGL. Of dit een financieel gunstige keuze is, hangt sterk af van onder meer:

De verdeling van het inkomen en vermogen over de beide partners. Stel dat één van de partners alleen AOW heeft en de andere partner AOW plus een flink aanvullend pensioen. Als de partner met alleen AOW naar een zorginstelling verhuist, dan is de keuze voor de DGL financieel aantrekkelijk; de lage eigen bijdrage gebaseerd op het huishoudinkomen is relatief hoog terwijl de hoge eigen bijdrage (bij keuze voor DGL) alleen op het inkomen van de intramuraal opgenomen cliënt is gebaseerd. Verhuist de partner met het aanvullende pensioen naar een zorginstelling, dan

¹⁶ De cliënt betaalt voor intramurale opname de lage eigen bijdrage indien de cliënt een thuiswonende partner heeft, voorziet in het levensonderhoud van thuiswonende kind(eren) en de eerste vier maanden van opname.

is de keuze voor DGL financieel onaantrekkelijk; de maximale lage eigen bijdrage is € 899,80 per maand, terwijl er voor de hoge eigen bijdrage (bij keuze voor DGL) een maximum van € 2.469,20 per maand geldt.

De eigen bijdrage is gebaseerd op het inkomen en vermogen van twee jaar eerder. Dit betekent dat als de cliënt de keuze maakt voor DGL, de eerste jaren de eigen bijdrage is gebaseerd op de gehuwden-AOW. Het duurt minstens twee jaar voordat de hogere AOW volledig doorwerkt in de hoogte van de eigen bijdrage. Hierdoor ziet de cliënt bij DGL zijn eigen bijdrage na een paar jaar stijgen.

Indien beide partners Wlz- of Wmo-zorg ontvangen dan betalen zij één eigen bijdrage. Bij de keuze voor DGL vervalt deze regel en betalen beide partners individueel een eigen bijdrage voor de ontvangen zorg vanuit de Wlz of Wmo.

Bij DGL stijgt het huishoudinkomen. Dit heeft effect op het recht en de hoogte van de zorgtoeslag en huurtoeslag.

De boven genoemde punten zijn gebaseerd op de huidige situatie waarin de cliënt kan kiezen tussen DGL en niet-DGL. Bij een verplichte keuze voor DGL - zonder aanpassingen - blijft de bestaande Wlz- en Wmo-regelgeving gelden en blijven deze noties onveranderd:

Forse negatieve inkomenseffecten zijn mogelijk.

Voor de inkomenspositie van huishoudens is het cruciaal of de “arme” of “rijke” partner intramuraal gaat.

De hoogte van de te betalen eigen bijdrage stijgt na 2-3 jaar in veel gevallen aanzienlijk.

Huishoudens kunnen worden geconfronteerd met twee eigen bijdragen.

DGL kan een doorwerking hebben op toeslagen.

6.2.1 Geen keuzemogelijkheid duurzaam gescheiden leven

Een mogelijke variant is de keuzevrijheid van klanten af te schaffen om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt. In het geval van gehuwde AOW-gerechtigden één van de partners duurzaam in een instelling leeft zijn twee varianten mogelijk:

- Opname in een zorginstelling is onvoldoende om als DGL te worden aangemerkt. De klant ontvangt 50% AOW.
- Opname in een zorginstelling is reden om duurzaam gescheiden leven aan te nemen. De klant ontvangt 70% AOW. Dit is ook van toepassing op ongehuwd samenwonenden.

Hiermee wordt de keuze bij voorbaat door de wetgever gemaakt, waardoor de burger de afweging niet meer zelf hoeft te maken. Het ontnemen van de keuzemogelijkheid kan mensen ontlasten. Ze hoeven geen inschatting te maken van de financiële gevolgen van een keuze. De financiële consequenties als gevolg van de doorwerking in andere uitkeringen en/of tegemoetkomingen zullen in individuele gevallen positief of negatief uit kunnen vallen. Opgemerkt wordt wel dat het voor de toeslagen nog steeds wel mogelijk is om een keuze te maken.

Er kan gekozen worden voor een AOW-norm van 50% of 70% voor de situatie van DGL. Met een keuze voor een AOW-hoogte van 50% wordt aangesloten bij de verbondenheid die tussen twee personen bestaat door het aangaan van een huwelijk. Deze is doorslaggevend voor de beoordeling van de leefsituatie. Met een keuze voor een AOW-hoogte van 70% wordt de situatie van gehuwden gelijkgesteld aan die van ongehuwden. Er wordt dan doorslaggevende betekenis toegekend dat er niet langer sprake is van kostenvoordeel op het moment dat feitelijk niet langer een huishouden wordt gedeeld.

6.2.2 Terugkomen op keuze duurzaam gescheiden leven in een verzorgingsinstelling

In het huidige beleid is het zo dat in de situatie dat één van de partners in een verzorgingsinstelling eenmaal de keuze heeft gemaakt om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW deze keuze niet teruggedraaid kan worden. In deze variant worden AOW-gerechtigden wel in de gelegenheid gesteld om terug te komen op deze eerder gemaakte keuze. Hiermee wordt de mogelijkheid geboden om,

als de gemaakte keuze financieel negatieve gevolgen heeft, dit te herstellen. Dit vergt aanpassing van SVB beleid dat zijn grondslag in jurisprudentie heeft.

De SVB heeft aanpassing van het beleid in voorbereiding, waarbij de mogelijkheid ontstaat om terug te komen op een eenmaal gemaakte keuze. Echter wordt deze optie gezien als een tijdelijke oplossing. De oorzaak van het probleem wordt niet opgelost, maar de ongewenste gevolgen opgevangen.

6.3 Tweewoningenregel voor gehuwden

In het huidige beleid geldt voor gehuwden die ervoor kiezen om gescheiden door het leven te gaan, in de zin dat beide partners op een ander adres wonen, dat door de SVB beoordeeld wordt of de feitelijke toestand uitwijst dat beiden een afzonderlijk leven leiden alsof er geen huwelijk was. Dit vergt intensief onderzoek door de SVB, de beoordeling door de SVB sluit niet altijd aan bij de beleving van burgers en voor burgers is vooraf onvoldoende duidelijk hoe hun situatie door de SVB beoordeeld zal worden.

Voor ongehuwden die een gezamenlijk huishouden vormen, maar beiden op een eigen adres wonen, geldt dat er onder voorwaarden een beroep kan worden gedaan op de tweewoningenregel. De twee-woningen-regel houdt in dat als twee mensen ieder een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat, er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen en zij ieder de eigen kosten van die woning dragen, er geen sprake kan zijn van een gezamenlijke huishouding. Er wordt dan een AOW voor alleenstaanden uitgekeerd.

De twee-woningen-regel zou ook kunnen worden toegepast op gehuwden die apart (gaan) wonen. In deze variant wordt de alleenstaande AOW toegekend als wordt voldaan aan de voorwaarden van de tweewoningenregel. Dit betekent dat aan gehuwden die ieder een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat, er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen en zij ieder de eigen kosten van die woning dragen een AOW voor alleenstaanden wordt uitgekeerd.

Hiermee wordt voor de AOW meer betekenis gegeven aan de feitelijke situatie en de vraag of er sprake is van kostenvoordeel dan aan het bestaan van een huwelijk.

Een beroep op de twee-woningen-regel kan worden gedaan door personen die duurzaam gescheiden willen leven. Daarnaast kan er sprake zijn van oneigenlijk gebruik van de regeling door gehuwden die er voor kiezen om in het geval ze een tweede huis bezitten een beroep te doen op de twee-woningen-regel. De ervaring met de huidige twee-woningen-regel leert dat er geen aanwijzingen zijn van oneigenlijk gebruik¹⁷. De twee woningenregel kent een beperkt handhavingsrisico, omdat niet in alle gevallen de woningen direct beschikbaar blijkt, omdat bij onderzoek blijkt dat er nog iemand woont. Het handhavingsrisico voor de twee-woningenregel voor gehuwden wordt vergelijkbaar geacht.

¹⁷ Brief van 30 juni 2016, 'Monitoring van de tweewoningenregel', Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 33 853, nr. 17

7

Juridische aspecten

In dit hoofdstuk worden de juridische aspecten belicht die van belang zijn bij overgang naar een andere vormgeving van het stelsel van leefvormen in de AOW. Beschreven wordt welke afwegingen gemaakt moeten worden bij een nadere uitwerking van een nieuw stelsel. Tot welke uitkomst deze afwegingen leiden is afhankelijk van de variant die wordt gekozen en de exacte invulling die daaraan wordt gegeven.

7.1 Toetsing eigendomsrecht EVRM

AOW-rechten moeten worden aangemerkt als eigendom en verdienen derhalve de bescherming van artikel 1 Eerste Protocol bij het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (hierna: artikel 1 EP EVRM). Volgens dit artikel heeft iedere natuurlijke of rechtspersoon recht op het ongestoorde genot van zijn eigendom.

Artikel 1 EP EVRM

Iedere natuurlijke of rechtspersoon heeft recht op het ongestoord genot van zijn eigendom. Aan niemand zal zijn eigendom worden ontnomen behalve in het algemeen belang en onder de voorwaarden voorzien in de wet en in de algemene beginselen van internationaal recht. De voorgaande bepalingen tasten echter op geen enkele wijze het recht aan, dat een staat heeft om die wetten toe te passen, die hij noodzakelijk oordeelt om het gebruik van eigendom te reguleren in overeenstemming met het algemeen belang of om de betaling van belastingen of andere heffingen of boeten te verzekeren.

Ingegane rechten op ouderdomspensioenen vallen per definitie onder artikel 1 EP EVRM. Toekomstige aanspraken kunnen echter ook onder de bescherming van artikel 1 EP EVRM vallen, indien er sprake is van gewettigde verwachtingen dat die aanspraken geldend kunnen worden gemaakt. Die zijn er, wanneer de betrokkene zijn aanspraak kan baseren op het recht: bestendige wetgeving of vaste jurisprudentie en voorts wanneer hij aan de gestelde (wettelijke) voorwaarden voldoet. Hierdoor kan geconcludeerd worden dat ook toekomstige AOW-rechten bescherming van artikel 1 EP EVRM verdienen.

Inbreuk en rechtvaardigingsgronden

Een vereenvoudiging van het stelsel van leefvormen kan leiden tot aantasting van bestaande AOW-rechten, daarom is het van belang dat er een toetsing aan artikel 1 EP EVRM plaatsvindt.

Artikel 1 EP EVRM maakt onderscheid tussen het beperken van het eigendomsrecht door ontneming van eigendom en regulering van eigendom. Ontneming van eigendom is de meest vergaande vorm van inmenging. Hiermee wordt het volledige recht om te beschikken over eigendom ontnomen. Omdat ontneming een vergaande inbreuk is op het eigendomsrecht ontkom je hier vrijwel nooit aan het financieel compenseren van de getroffen. Bij regulering van eigendom worden de gebruiksmogelijkheden van het eigendom beperkt, zonder dat het beschikkingsrecht daarover verloren gaat. In geval van regulering van eigendom hoeft de compensatie geen geldbedrag te zijn, maar kan ook gebruik worden gemaakt van verzachtende maatregelen zoals een overgangstermijn. Wetgevende maatregelen die in algemene zin (de waarde van) eigendommen aantasten worden in beginsel aangemerkt als regulering.¹⁸ Een verandering in het stelsel van leefvormen met een lagere AOW-uitkering als gevolg kan worden gezien als regulering van eigendom.

Hoewel het recht op eigendom dus door artikel 1 EP EVRM wordt beschermt, staat het de lidstaten op grond van dit artikel vrij om eigendom te ontnemen dan wel te reguleren indien het algemeen belang dit vereist.

¹⁸ EHRM 9 maart 1989, appl. nr. 11763/85 (Banér t. Zweden)

Een beperking van het eigendom is daarmee gerechtvaardigd als aan de volgende criteria is voldaan:

1. Wettelijke grondslag: inmenging kan alleen plaatsvinden bij formele wet. Inmenging mag niet in strijd zijn met het rechtszekerheidsbeginsel of het verbod op willekeur en moet berusten op een wettelijke grondslag.
2. Algemeen belang: met de wettelijke grondslag moet een legitiem doel worden nagestreefd in het kader van het publieke belang. Volgens vaste rechtspraak heeft de staat bij het bepalen van zijn doelen een ruime beoordelingsmarge heeft, aangezien het algemeen belang samenhangt met het sociale en economische beleid van een lidstaat. Deze ruime marge geldt eens te meer bij de inrichting van socialezekerheidsstelsels.
3. Proportionaliteit: de inbreuk moet proportioneel zijn. Dat wil zeggen dat er een rechtvaardig evenwicht moet zijn tussen het *algemeen belang* en de mate waarin inbreuk wordt gemaakt op het recht op *ongestoord genot van eigendom* van het individu. De inmenging mag geen onevenredige en excessieve last op de betrokkene leggen, ten opzichte van het algemeen belang dat wordt gediend. Bij deze belangenafweging kunnen opgewekte verwachtingen of tijdige aankondigingen (overgangsregelingen) een rol spelen, evenals maatregelen die de inmenging verzachten, zoals nadeelcompensatie of een hardheidsclausule.

De specifieke omstandigheden van het geval bepalen de uitkomst van de proportionaliteitstoets.

Het is derhalve niet mogelijk om in zijn algemeenheid een uitspraak te doen of een regeling inzake een inbreuk op eigendom leidt tot een onevenredig zware last voor een of meerdere burgers.

Om de toets op een gerechtvaardigde inbreuk op eigendom te kunnen doorstaan, zal dus vooraf geanticipeerd moeten worden op de bovenstaande drie criteria. Waarbij de proportionaliteitstoets vaak het meest heikle punt is bij het bepalen of inmenging gerechtvaardigd is. Voor de overheid is dan ook van belang om de motivering bij dit onderdeel helder en duidelijk vast te leggen.

AOW-gerechtigden in het buitenland

Een vereiste voor een gerechtvaardigde inbreuk op het eigendomsrecht is de proportionaliteit. De inmenging mag geen onevenredige en excessieve last op de betrokkene leggen, ten opzichte van het algemeen belang dat wordt gediend.

Dit kan worden gecompenseerd door overgangsrecht (zie ook 7.2), maar in sommige gevallen kan ook een compensatie in geld noodzakelijk zijn. Dit is bijvoorbeeld wanneer iemand door een verlaging van de AOW onder het sociaal minimum uitkomt.

Voor een compensatie ten behoeve van deze personen zou aansluiting kunnen worden gezocht bij de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Deze aanvulling is echter alleen beschikbaar voor personen die in Nederland woonachtig zijn. Hierdoor is er niet voor iedereen een vangnet.

In 2019 woonde zo'n 8% van de AOW-gerechtigden in het buitenland. Bij de overgang zal ook rekening moeten worden gehouden met de positie van AOW-gerechtigden in het buitenland. Wanneer hun inkomen als gevolg van een vermindering van de AOW-uitkering onder het sociaal minimum komt, zullen ook zij gecompenseerd moeten worden.

7.2 Overgangsrecht

Bij elke nieuwe rechtsregel of wijziging in het recht moet beleidsmatig en juridisch de vraag worden gesteld: welke rechtsgevolgen verbonden aan gebeurtenissen, handelingen of tijdvakken, die hebben plaatsgevonden of zijn verstreken voor de inwerkingtreding van de rechtsregel. Omdat overgangsregelingen tevens een rol spelen kunnen bij de rechtvaardiging van een inbreuk op het eigendomsrecht zal goed gekeken moeten worden naar het type overgangsrecht dat wordt gekozen. Zo kan bij de rechtvaardiging van een inbreuk op eigendom meewegen dat de overgangstermijn voldoende toereikend is voor belanghebbenden om zich voor te bereiden op de voorhanden zijnde veranderingen. Denk aan het treffen van bijvoorbeeld particuliere aanvullende voorzieningen.

Het huidige beleid met betrekking tot het ontwerpen en beoordelen van overgangsrecht op het gebied van de sociale zekerheid is dat er steeds op een concrete situatie toegesneden overgangsrecht wordt ontwikkeld. Per variant kan de overgangsregeling in die zin verschillen. Het kiezen van een type van overgangsrecht is het zoeken naar de juiste balans tussen het rechtsgelijkheidsbeginsel enerzijds en het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel anderzijds. Vaak is daarbij de inschatting van hetgeen maatschappelijk rechtvaardig is met betrekking tot de af te wegen belangen de doorslaggevende afwegingsfactor. Zo zal een vermindering in de aanspraak op AOW door een verandering in het stelsel van leefvormen de rechtszekerheid in het geding kunnen brengen. Desalniettemin kunnen deze veranderingen noodzakelijk zijn omdat er zwaarwegende belangen zijn die zulke veranderingen vorderen. Als hierdoor overgegaan wordt tot een dergelijke verandering is het belangrijk dat deze voorzienbaar is, zodat de betrokkenen zich kunnen instellen op de aangekondigde wijziging en eventueel maatregelen kunnen treffen. Bij een dergelijke afweging spelen ook de uitvoerbaarheid en de financiële situatie een rol. Voordat een type overgangsrecht kan worden gekozen, moeten al deze elementen apart en in onderlinge samenhang zijn beoordeeld. Er worden vier vormen van overgangsrecht onderscheiden.

Onmiddellijke werking: indien bij een nieuwe regeling/ wijziging geen aparte bepaling wordt opgenomen met betrekking tot het overgangsrecht, is zij niet alleen van toepassing op hetgeen na haar inwerkingtreding voorvalt, maar ook op hetgeen reeds bij haar inwerkingtreding bestaat, zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen; zij verbindt rechtsgevolgen aan rechtsfeiten van vóór haar inwerkingtreding.

Eerbiedigende werking: het voordien geldende recht blijft van toepassing op nader aangeduide feiten en verhoudingen. Het gevolg van eerbiedigende werking is, dat de wijzigingen in het recht alleen betrekking hebben op nieuwe gevallen, op rechtsfeiten, die plaatsvinden na de inwerkingtreding van de nieuwe rechtsregel. Eerbiedigende werking brengt mee, dat verschillende rechtsregels op vergelijkbare situaties (gelijke rechtsfeiten) van toepassing zijn, afhankelijk van het moment waarop het rechtsfeit/de situatie is ontstaan.

Uitgestelde werking: de nieuwe rechtsregel wordt op een nader te bepalen tijdstip in de toekomst van toepassing op hetgeen reeds bij haar inwerkingtreding bestaat (zoals bestaande rechtsposities en verhoudingen; zij verbindt dus rechtsgevolgen aan rechtsfeiten van vóór haar inwerkingtreding), derhalve niet met ingang van de dag van haar inwerkingtreding. Daarbij kan sprake zijn van een stapsgewijze overgang, bijvoorbeeld in een fasegewijze aanpassing van bestaande rechten tot het niveau van het nieuwe uitkeringsrecht is bereikt.

Terugwerkende kracht: de nieuwe rechtsregel is van toepassing op situaties en rechtsposities, met ingang van een in het verleden (vóór het tijdstip van inwerkingtreding van de rechtsregel) gelegen tijdstip. Van terugwerkende kracht dient, zeker als het gaat om belastende regelingen, terughoudend gebruik te worden gemaakt. Terugwerkende kracht kan dan ook alleen maar toegepast worden als daarvoor een bijzondere reden bestaat en daaraan een verzwaarde motivering ten grondslag ligt.

Overgangsrecht als compenserende maatregel: voorbeeld partnertoeslag

In geval van regulering van eigendom hoeft de compensatie geen geldbedrag te zijn, maar kan ook gebruik worden gemaakt van verzachtende maatregelen zoals een overgangstermijn. Daarbij kan ook gekozen worden voor een combinatie van bovengenoemde varianten.

Dit is bijvoorbeeld gebeurd bij de afschaffing van de partnertoeslag. In 1995 heeft de toenmalige regering besloten om de partnertoeslag af te schaffen. Omdat afschaffing van de partnertoeslag de nodige financiële consequenties voor betrokkenen mee kan brengen voor de betrokken nam de regering zowel een aankondigingsperiode als een afbouw pad in acht. Een combinatie van een uitgestelde en eerbiedigende werking.

8

Eindconclusie

In dit rapport is onderzocht wat de mogelijkheden zijn om het stelsel van leefvormen in de AOW te vereenvoudigen. Het huidige stelsel leidt tot problemen in de uitvoering door de SVB, onder andere omdat de gehanteerde criteria niet objectief vast te stellen zijn. Daarnaast sluit het huidige stelsel niet aan bij de beleving van burgers.

In dit rapport zijn drie varianten beschreven waarin het stelsel fundamenteel anders wordt ingericht: individualisering van de AOW, het aantal mensen op één adres als uitgangspunt voor de AOW-hoogte en aansluiting bij het partnerbegrip zoals dat in de fiscaliteit en de toeslagen wordt gehanteerd.

Elk van deze varianten betekent een vereenvoudiging van de uitvoering van de AOW, omdat voor de vaststelling van de AOW-norm objectief vast te stellen criteria worden gehanteerd. Er is geen beoordeling van de feitelijke situatie door de SVB nodig die het noodzakelijk maakt om ‘achter de voordeur’ te kijken.

In het rapport zijn de varianten getoetst aan een aantal uitgangspunten die een rol zouden moeten spelen bij de inrichting van een nieuw stelsel van leefvormen.

In onderstaande tabel wordt weergegeven in hoeverre de drie varianten aan deze uitgangspunten voldoen.

	Individualisering	Adres als uitgangspunt	Toeslagpartnerbegrip	Huidige AOW
Kostenvoordeel	-	+	+	+
Gelijke behandeling	+	+	+/-	+/-
Objectief vast te stellen criteria	+	+	+	-
Uitvoerbaarheid	+	+	+	+/-
• burgerperspectief	+/-	+/-	+/-	+/-
• uitvoering buitenland	+	-	+	+/-
• handhaafbaarheid	+	+	+	+
Samenhang andere regelingen	+/-	+/-	-	+/-
Doorwerking naar wonen en zorg	+	+/-	+/-	+/-

Alle onderzochte varianten kennen voor- en nadelen: er is dus geen ultieme oplossing. Uit bovenstaande tabel blijkt dat de verschillende varianten op hoofdlijnen aansluiten bij de geformuleerde uitgangspunten. Voor de individualisering geldt dat het huidige uitgangspunt van kostenvoordeel wordt verlaten. Bij de adresvariant is het kostenvoordeel juist het uitgangspunt en is de relatie van de mensen onderling niet meer van belang. Door aan te sluiten bij het toeslagpartnerbegrip ontstaat er meer afstand met andere regelingen in het sociaal domein zoals de AIO.

Alle varianten brengen in meer of mindere mate budgettaire- en inkomenseffecten met zich mee en leiden tot verschuivingen in de AOW-hoogte in bepaalde leefsituaties. Aan elke variant kleven daarmee voor- en nadelen, zowel voor de burger als voor de overheid.

Vereenvoudiging van het stelsel is niet mogelijk zonder een fundamentele keuze te maken over welke uitgangspunten ten grondslag zouden moeten liggen aan vaststelling van de AOW-hoogte.

Individualisering van de AOW gaat ervan uit dat de AOW een individueel opgebouwd recht waarvan de hoogte niet afhankelijk zou moeten worden gesteld van de leefvorm.

Door het aantal mensen dat op één adres woont als uitgangspunt te nemen wordt doorslaggevende betekenis gegeven aan het uitgangspunt dat samenleven kostenvoordeel met zich meebrengt.

Het overnemen van het partnerbegrip dat in de fiscaliteit en toeslagen wordt gehanteerd betekent dat naast het te behalen kostenvoordeel, de mate van verbondenheid tussen twee mensen meer bepalend wordt voor de AOW-hoogte.

Naast de drie varianten zijn een aantal opties beschreven waarmee binnen het huidige stelsel verbeteringen behaald kunnen worden. Deze opties leiden echter niet tot een fundamentele vereenvoudiging, omdat er nog steeds wordt getoetst aan criteria die niet objectief vast te stellen zijn.

Effecten variant individualisering AOW

Korte toelichting variant	De eerste variant die wordt toegelicht is individualisering van de AOW. Dit betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde hetzelfde bedrag wordt uitgekeerd, ongeacht de leefvorm. Er zijn verschillende varianten uitgewerkt, waarbij de hoogte van de uitkering wordt vastgesteld op 50%, 57,5% of 70% van het referentieminimumloon.							
Financiële effecten (* € 1 mln)		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2060
	Uitgaven AOW (50% wml)					- 6.500	- 6.700	- 11.200
	Uitgaven AOW (57,5% wml)					0	0	- 3.200
	Uitgaven AOW (70% wml)					10.700	10.900	9.700
Toelichting raming	Bovenstaande tabel geeft de budgettaire gevolgen weer voor de uitkeringslasten AOW. In de tabel wordt uitgegaan van invoering per 2025, zonder overgangsrecht. Ook wordt geen rekening gehouden met effecten buiten de AOW, zoals een verhoogd beroep op de Participatiewet of gevolgen voor belasting- en premieontvangsten. • Bij een AOW-uitkering ter hoogte van 50% van het referentieminimumloon voor zowel gehuwden als ongehuwden treedt een besparing op in de uitkeringslasten, doordat gerechtigden die in de huidige situatie en hoge 70% uitkering ontvangen, in deze variant een lagere uitkering ontvangen. In 2021 gaat dit om circa 1,4 miljoen personen. De besparing van deze variant loopt op termijn op, omdat het aantal ongehuwde AOW'ers in de toekomst naar verwachting sterk toeneemt. • Een uitkering ter hoogte van ongeveer 57,5% van het referentieminimumloon is op de AOW bezien budgetneutraal in 2025. De uitkering van de circa 1,4 miljoen personen die in 2025 recht heeft op een ongehuwdenuitkering gaat in deze variant omlaag. De 2,4 miljoen personen die in 2025 naar verwachting een gehuwdenuitkering ontvangt, krijgt in deze situatie recht op een lagere uitkering. Op de langere termijn is er sprake van een besparing op de uitkeringslasten van de AOW, omdat door de vergijzing het aantal alleenstaande AOW-gerechtigden toeneemt. • Een uitkering ter hoogte van 70% van het referentieminimumloon voor alle AOW-gerechtigden. De 2,4 miljoen personen die in de huidige situatie naar verwachting een gehuwdenuitkering ontvangt, gaat er in deze variant op vooruit. Ten opzichte van de huidige huidige situatie nemen de meerkosten van deze variant op de langere termijn iets af, omdat het aantal AOW-gerechtigden die nu een gehuwdenuitkering							

Inkomenseffecten	Het individualiseren van de AOW-hoogte geeft grote inkomenseffecten die niet goed gericht te compenseren zijn. Bij individualisering op 70% AOW-norm zijn de inkomenseffecten positief, maar hier staat een forse budgettaire opgave tegenover. Variant 1 – Individualisering op 50%: Deze variant verlaagt de AOW-uitkering die alleenstaanden krijgen van 70% naar 50% van het referentieminimumloon. Indien dit per 1 januari 2020 zou zijn doorgevoerd zou de bruto-uitkeringshoogte (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW) door individualisering op 50% van het referentieminimumloon zijn gezakt met circa € 5.000 bruto naar circa € 11.000 bruto in 2020. Het negatieve inkomenseffect is maximaal voor een alleenstaande AOW'er zonder aanvullend pensioen (–32,4%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (–13,8% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen). In de gevallen waarin het huishoudinkomen onder het sociaal minimum zakt kan, onder voorwaarden, sprake zijn van een AIO-recht, waarmee de terugval in het inkomen wordt verminderd. Bij paren in de AOW is geen sprake van een inkomenseffect, hun individuele AOW-uitkering bedraagt immers al maximaal 50% van het referentieminimumloon. Variant 2 – Individualisering op circa 57,8% (budgetneutraal): Deze variant verlaagt de AOW-uitkering die alleenstaanden krijgen van 70% naar circa 57% van het referentieminimumloon. Indien dit per 1 januari 2020 zou zijn doorgevoerd zou de bruto-uitkeringshoogte (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW) door individualisering op circa 57% van het referentieminimumloon zijn gewijzigd naar circa € 12.600 bruto in 2020. Dit is een verlaging van het uitkeringsbedrag voor alleenstaanden (met circa € 3.000 bruto in dat jaar) en een verhoging van het uitkeringsbedrag voor AOW-paren (met circa € 2.000 bruto per persoon in 2020). Het negatieve inkomenseffect is maximaal voor een alleenstaande AOW'er zonder aanvullend pensioen (–19,8%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (–8,3% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen). AOW-paren hebben een positief inkomenseffect dat maximaal is indien geen sprake is van aanvullend pensioen (+16,2%) en afneemt (in relatieve termen) met de hoogte van het aanvullend pensioen (naar bijvoorbeeld +10,3% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen en +6,9% bij jaarlijks bruto € 30.000 aanvullend pensioen). In de gevallen waarin het huishoudinkomen onder het sociaal minimum zakt kan, onder voorwaarden, sprake zijn van een AIO-recht, waarmee de terugval in het inkomen wordt verminderd. Variant 3 – Individualisering op 70%: Deze variant verhoogt de AOW-uitkering die paren krijgen van 50% naar 70% van het referentieminimumloon. Indien dit per 1 januari 2020 zou zijn doorgevoerd zou de bruto-uitkeringshoogte (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW) door individualisering op 70% van het referentieminimumloon zijn gestegen met circa € 5.000 bruto naar circa € 16.000 bruto (per persoon) in 2020. Het positieve inkomenseffect is maximaal voor een AOW-paar zonder aanvullend pensioen (+40,7%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (+27,5% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen en +17,2% bij jaarlijks bruto € 30.000 aanvullend pensioen). Bij alleenstaanden in de AOW is geen sprake van een inkomenseffect, hun individuele AOW-uitkering bedraagt immers al maximaal 70% van het referentieminimumloon.
Arbeidsmarkteffecten	Het individualiseren van de AOW-uitkering heeft enkel een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.
Uitvoeringseffecten	Individualisering van de AOW betekent een grote vereenvoudiging voor de uitvoering. Er is geen beoordeling van de leefvorm meer nodig. Maatregelen om negatieve inkomenseffecten te verzachten kunnen een deel van de beoogde vereenvoudiging teniet doen als er voor een toeslag voor alleenstaanden alsnog vastgesteld moet worden wie hiervoor in aanmerking komt. Ook is het afhankelijk van de vormgeving van het overgangsrecht of en wanneer de vereenvoudiging wordt bereikt.

Effecten variant adres als uitgangspunt

Korte toelichting variant	In deze variant geldt voor het vaststellen van de AOW-hoogte het huwelijk niet langer als uitgangspunt. De AOW-hoogte wordt bepaald op grond van het aantal mensen dat op één adres woonachtig is. Als iemand alleen woont wordt de 70% AOW uitgekeerd, bij meer dan één persoon op één adres is de 50% norm van toepassing. De onderlinge relatie van de personen die op hetzelfde adres wonen is niet van belang. De beoordeling of mensen op één adres wonen wordt gebaseerd op registratie in de Basisregistratie Personen (BRP).						
Financiële effecten (* € 1 mln)		2021	2023	2024	2025	2026	2060
	Uitgaven AOW				-150	-150	-250
Toelichting raming	Bovenstaande tabel geeft de budgettaire gevolgen weer voor de uitkeringslasten AOW. In de tabel wordt uitgegaan van invoering per 2025, zonder overgangsrecht. Ook wordt geen rekening gehouden met effecten buiten de AOW, zoals een verhoogd beroep op de Participatiewet of gevolgen voor belasting- en premieontvangsten. Deze variant heeft een besparing op de uitkeringslasten AOW tot gevolg, omdat per saldo minder AOW-gerechtigden recht krijgen op een hoge gehuwdenuitkering. In 2025 wordt de besparing op de uitkeringslasten geschat op 150 miljoen euro. De besparing op de uitkeringslasten voor de AOW loopt in deze variant verder op naar 250 miljoen euro per jaar, omdat het aantal AOW-gerechtigden vanwege de vergrijzing toeneemt. Circa 36.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een gehuwdenuitkering ontvangt, zou bij de adresvariant een alleenstaandenuitkering ontvangen. Dit betreft met name 1. gehuwden met een eigen woning, die niet als duurzaam gescheiden leven worden aangemerkt (ca. 13.000 personen) 2. gehuwden waarvan één van de partners in een verzorginstelling zit, maar die er niet voor kiezen om als gescheiden levend te worden aangemerkt. (ca. 23.000 personen) Omgekeerd zullen circa 65.000 personen in Nederland die in de huidige situatie een ongehuwdenuitkering ontvangt, in de adresvariant een gehuwdenuitkering ontvangen. Deze groep betreft met name: 3. Ongehuwden die samenwonen met eerstegraads bloedverwant (ca. 49.000 personen) 4. Personen in huishoudens die als meerpersoonshuishouden worden aangemerkt (ca. 4.500 personen) 5. Personen die samenwonen op één adres, maar geen gemeenschappelijke huishouding voeren (ca. 4.000 personen).						
Inkomenseffecten	In individuele gevallen kan het gebruiken van adres als uitgangspunt voor de AOW leiden tot een hogere of lagere AOW-uitkering met een mogelijk gevolg op het recht op of de hoogte van ontvangen toeslagen. Door de grote mate van variatie in situaties en uitzonderingsmogelijkheden is niet mogelijk om de inkomenseffecten te kwantificeren.						
Arbeidsmarkteffecten	Het gebruiken van het adres als uitgangspunt bij de hoogte van de AOW-uitkering heeft enkel een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.						
Uitvoeringseffecten	In deze variant is sprake van toetsing aan een objectief vast te stellen criterium, wonen op één adres, waarbij in beginsel kan worden uitgegaan van inschrijving in de BRP. Er is geen beoordeling nodig van het zorgcriterium. Dit is goed uitvoerbaar. Voor de uitvoering in het buitenland kan geen gebruik worden gemaakt van inschrijving de BRP. De SVB is afhankelijk van de gegevens zoals deze worden opgegeven door de aanvrager.						

Effecten aansluiting bij Toeslagpartnerbegrip

Korte toelichting variant	In deze variant wordt voor de bepaling van de AOW-hoogte aangesloten bij het partnerbegrip dat voor de toeslagen wordt gehanteerd.																																																
Financiële effecten (* € 1 mln)	<table><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr><tr><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td><td></td></tr></table>																																																
Toelichting raming	Naar verwachting heeft deze variant beperkte budgettaire gevolgen. Het is aannemelijk dat de beoordeling van de samenleefvorm op basis van het Toeslagpartnerbegrip vergelijkbaar is met de huidige beoordeling van de huishoudensituatie door SVB.																																																
Inkomenseffecten	Indien toepassing van het toeslagpartnerbegrip leidt tot recht op een ander AOW-norm is geen sprake van een statisch inkomenseffect; de verandering in het inkomen van de begunstigde is namelijk het gevolg van een dynamische factor (het recht verandert). In principe kan de begunstigde van alleenstaande veranderen in lid van een paar of vice versa. In het eerste geval is sprake van een overgang van een alleenstaande-AOW (70%) naar een gehuwden-AOW (50%) waardoor het persoonlijk inkomen daalt. Het huishoudinkomen neemt wel toe, hoewel dit in voorkomende gevallen ook lager kan liggen dan de soms van de persoonlijke inkomens van voor de maatregel. In het tweede geval geldt (wat betreft het inkomen uit AOW) het omgekeerde, de AOW-uitkering per persoon stijgt van 50% naar 70%. Beide wijzigingen leiden in individuele gevallen tot verschillende effecten op het besteedbaar inkomen als gevolg van de fiscaliteit en een mogelijk gevolg op het recht op of de hoogte van ontvangen toeslagen. Door de grote mate van variatie in situaties en uitzonderingsmogelijkheden is niet mogelijk om de inkomenseffecten te kwantificeren.																																																
Arbeidsmarkteffecten	Het toepassen van het toeslagpartnerbegrip als uitgangspunt bij de hoogte van de AOW-uitkering heeft enkel een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.																																																
Uitvoeringseffecten	Bij het toeslagpartnerbegrip wordt gebruik gemaakt van objectief vast te stellen criteria. Dat betekent een vereenvoudiging van de uitvoering. Als volledig wordt aangesloten bij het toeslagpartnerbegrip kan de SVB voor de vaststelling van de AOW-hoogte mogelijk voor een belangrijk deel van de populatie gebruikmaken van gegevens van de Belastingdienst. Voor AOW-gerechtigden die niet aangifteplichtig zijn of een toeslag ontvangen, dient de SVB zelf vast te stellen of aan de voorwaarde van het toeslagpartnerbegrip wordt voldaan. Het is ook mogelijk om het toeslagpartnerbegrip niet volledig over te nemen, maar aan te sluiten bij de systematiek van het hanteren van objectieve criteria. De SVB zal dan zelf moeten toetsen aan de objectief vast te stellen criteria.																																																

Effecten kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens

Korte toelichting variant	In deze variant wordt bij drie of meer meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, een AOW-uitkering volgens de gehuwdennorm van 50% uitgekeerd. Het is niet relevant of men voor elkaar zorgt.							
Financiële effecten (* € 1 mln)		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2060
	Uitkeringslasten AOW					-25	-26	-38
Toelichting raming	Uit gegevens van de SVB blijkt dat er in Nederland in februari 2021 circa 4.500 AOW'ers in een meerpersoonshuishouden leefden. Indien meerpersoonshuishoudens een gehuwdenuitkering ontvangen ter hoogte van 50% van het referentieminimumloon in plaats van 70%, dan leidt dat tot lager uitgaven aan de AOW. De besparing loopt in te toekomst op, omdat het aantal AOW-gerechtigden vanwege de vergrijzing toeneemt. De budgettaire effecten van deze variant bedragen structureel circa € 38 miljoen per jaar.							
Inkomenseffecten	Bij invoering van de kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens wordt de hoogte van de AOW-uitkering verlaagd indien sprake is van een huishouden dat bestaat uit minimaal drie personen. Hierbij worden ook niet-AOW-gerechtigde, volwassen huishoudleden meegenomen. Bij toepassing van de kostendelersnorm wordt de AOW-uitkering verlaagd van 70% van het referentieminimumloon (alleenstaande-uitkering) naar 50% van het referentieminimumloon (AOW-paar-uitkering). Indien de kostendelersnorm per 1 januari 2020 ingevoerd zou zijn, ontvangt elke AOW-gerechtigde in een meerpersoonshuishouden in dat jaar een circa € 5.000 bruto lagere uitkering, zodat de bruto-AOW-uitkering per persoon dat jaar circa € 11.000 bedraagt (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW). Dit komt overeen met de uitkeringshoogte voor paren in de AOW in 2020. Het negatieve inkomenseffect is maximaal in de situatie waarin geen sprake is van aanvullend pensioen (-32,4%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (-13,8% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen).							
Arbeidsmarkteffecten	Het toepassen van de kostendelersnorm bij meerpersoonshuishoudens in de AOW heeft enkel een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.							
Uitvoeringseffecten	Het betreft een beperkt aantal gevallen waarover een nieuwe besluit moet worden genomen. De beoordeling verandert inhoudelijk niet, alleen de uitkeringshoogte dient te worden aangepast							

Geen keuzemogelijkheid duurzaam gescheiden leven bij opname in verzorgingsinstelling

Korte toelichting variant	Als van gehuwde AOW-gerechtigden één van de partners duurzaam in een instelling leeft wordt geen mogelijkheid geboden om te kiezen welke AOW-hoogte van toepassing is. Er zijn twee varianten mogelijk: • Opname in een zorginstelling is onvoldoende om als DGL te worden aangemerkt. De AOW-gerechtigde ontvangt 50% AOW. • Opname in een zorginstelling is reden om duurzaam gescheiden leven aan te nemen. De AOW-gerechtigde ontvangt 70% AOW.					
Financiële effecten (* € 1 mln)		2023	2025	2026	2027	2060
	Uitkeringslasten AOW(50% wml)		-30	-31	-32	-37
	Uitkeringslasten AOW (70% wml)		126	129	132	154
Toelichting raming	Bovenstaande tabel geeft alleen de budgettaire gevolgen weer voor de uitkeringslasten AOW. In de tabel wordt uitgegaan van invoering per 2025, zonder overgangsrecht. Ook wordt geen rekening gehouden met effecten buiten de AOW, zoals een verhoogd beroep op de Participatiewet of gevolgen voor de toeslagen, de Wlz en voor de belasting- en premieontvangsten. Uit gegevens van de SVB blijkt dat er in Nederland 28.321 gehuwden zijn, waar één van de partners in een verzorgingsinstelling woont. Daarnaast zijn er 428 gehuwden waarvan de partner in een verzorgingsinstelling zit, die samenwonen met een eerstegraads bloedverwant en dus recht hebben op een hoge ongehuwdenuitkering. Van deze 28,749 personen in Nederland, heeft 23.162 een gehuwdenuitkering en 5.587 een ongehuwdenuitkering. Indien 50% als norm gesteld wordt, dan krijgen personen die in de huidige situatie een ongehuwdenuitkering ontvangen een lage gehuwdenuitkering. Hierdoor treedt een besparing op van 30 miljoen op de uitkeringslasten AOW in 2025. Omgekeerd zou bij een norm van 70% een hoger aantal personen een hoge ongehuwdenuitkering ontvangen. Dit leidt tot hogere AOW-uitgaven. De extra uitgaven in 2025 worden geschat op 126 miljoen euro.					
Inkomenseffecten	In het geval van duurzaam gescheiden leven maken beide leden van een AOW-paar de overgang van een AOW-gehuwde-uitkering (50% van het referentieminimumloon) naar een AOW-alleenstaande-uitkering (70% van het referentieminimumloon). Indien dit per 1 januari 2020 zou zijn doorgevoerd ontvangen beiden in dat jaar een bruto circa € 5.000 hogere uitkering, zodat beiden in 2019 los circa € 16.000 aan bruto-AOW-uitkering ontvangen (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW).					
Arbeidsmarkteffecten	Het schrappen van de keuzemogelijkheid bij duurzaam gescheiden leven in de AOW bij opname in een verzorgingsinstelling heeft enkel een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.					
Uitvoeringseffecten	De SVB kan deze variant uitvoeren op basis van reeds beschikbare informatie. Indien gekozen wordt voor de 50% variant, verandert er niets in de uitkering. Indien gekozen wordt voor de 70% variant, dan dient de SVB de uitkeringshoogte aan te passen. Dit is eenvoudig uitvoerbaar. De 70% variant kan leiden tot grote inkomensgevolgen, als gevolg van de inhouding eigenbijdrage WLZ. Momenteel maakt ca. 80% geen gebruik van deze keuze.					

Tweewoningenregel voor gehuwden

Korte toelichting variant	In deze variant wordt de alleenstaande AOW toegekend als wordt voldaan aan de voorwaarden van de tweewoningenregel. Dit betekent dat aan gehuwden die ieder een eigen woning hebben die hen vrij ter beschikking staat, er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonen en zij ieder de eigen kosten van die woning dragen een AOW voor alleenstaanden wordt uitgekeerd.							
Financiële effecten (* € 1 mln)		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2060
	Uitkeringslasten AOW					141	144	148
Toelichting raming	Bovenstaande tabel geeft de budgettaire gevolgen weer voor de uitkeringslasten AOW. In de tabel wordt uitgegaan van invoering per 2025, zonder overgangsrecht. Ook wordt geen rekening gehouden met effecten buiten de AOW, zoals een veranderd beroep op de Participatiewet of gevolgen voor belasting- en premie en toeslagontvangsten. Uit de registraties van de SVB blijkt dat er in februari 2021 12.286 gehuwde AOW-gerechtigden in Nederland alleen staan ingeschreven op een adres. Indien de tweewoningenregel wordt ingevoerd, ontstaat het recht op een hogere ongehuwdenuitkering. Dit heeft hogere AOW-uitgaven tot gevolg. De budgettaire gevolgen zijn onzeker, omdat de invoering van de mogelijkheid kan leiden tot een gedragseffect. Van de hogere uitkering kan een prikkel uitgaan die leidt tot strategisch gedrag. Bij inschrijving in twee verschillende woningen ontstaat voor gehuwden het voordeel dat twee keer het recht op een ongehuwden AOW-uitkering ontstaat. Daarom wordt in bovenstaande raming aangenomen dat het aandeel gehuwden dat alleen ingeschreven staat verdubbelt ten opzichte van de situatie in februari 2021. Dat houdt in dat van de 1,7 miljoen AOW-gerechtigden die samen een huishouden vormen, er na wetswijziging circa 6000 paren extra aan de voorwaarden van de tweewoningenregel voldoen. De kosten van deze variant lopen na de begrotings-horizon toe, omdat het verwachte aantal AOW-gerechtigden dat als gehuwde wordt aangemerkt in de toekomst iets toeneemt. In de raming wordt nog geen veronderstelling gehanteerd voor een geleidelijk oplopend gebruik.							
Inkomenseffecten	In het geval van toepassing van een alleenstaande AOW-uitkering als sprake is van twee woningen maken beide leden van een AOW-paar de overgang van een AOW-gehuwde-uitkering (50% van het referentieminimumloon) naar een AOW-alleenstaande-uitkering (70% van het referentieminimumloon). Indien dit per 1 januari 2020 zou zijn doorgevoerd ontvangen beiden in dat jaar een bruto circa € 5.000 hogere uitkering, zodat beiden in 2020 los circa € 16.000 aan bruto-AOW-uitkering ontvangen (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW).							
Arbeidsmarkteffecten	Het invoeren van de tweewoningenregel voor gehuwden heeft enkel een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.							
Uitvoeringseffecten	Op aanvraag van de klant kan de SVB beoordelen of aan de voorwaarden van de twee-woningen-regel wordt voldaan. Dit is een bestaand criterium dat reeds wordt toegepast voor ongehuwden. Dit is eenvoudig uitvoerbaar.							

Bijlage 1 Aantallen

In de hoofdstukken zijn tabellen opgenomen met verschillende leefsituaties waarin inzichtelijk wordt gemaakt welk effect de betreffende variant in deze situaties heeft op de AOW-hoogte. In onderstaande tabel is per leefsituatie opgenomen hoeveel AOW-gerechtigden dit betreft in de SVB-registratie van AOW'ers die in Nederland wonen per februari 2021. In de omschrijving van de huishoudens wordt bij paren uitgegaan van twee AOW'ers, maar zijn bij de aantallen ook AOW'ers meegerekend in huishoudens waarvan een partner jonger is dan de AOW-leeftijd. De partners van jonger dan de AOW-leeftijd zijn niet meegeteld. Ongehuwden in een zorginstelling met partner zijn niet te onderscheiden van ongehuwden in een zorginstelling zonder partner en daarom meegeteld bij alleenstaande AOW'ers. De overige huishoudens betreft AOW'ers die niet goed in te delen zijn, bijvoorbeeld omdat hun leefsituatie recent gewijzigd is of omdat zij geen vast woon- of verblijfsadres hebben.

Soort huishouden	Totaal aantal AOW'ers in huishouden
Alleenstaande AOW'er	1.070.760
Twee AOW'ers gehuwd	
Twee AOW'ers gehuwd	1.736.062
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend	6.547
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling	28.321
Twee AOW'ers gehuwd duurzaam gescheiden levend waarvan één in verzorgingsinstelling + derde	590
Twee AOW'ers, ieder eigen woning	13.286
Twee AOW'ers ongehuwd	
Twee AOW'ers ongehuwd samenwonend gezamenlijke huishouding	113.985
Twee AOW'ers ongehuwd samenwonend geen gezamenlijke huishouding	4.006
Twee AOW'ers ongehuwd waarvan één in verzorgingsinstelling	Onbekend
Twee AOW'ers, ieder eigen woning	560
Twee AOW'ers met commerciële relatie	3.775
AOW'er met niet-AOW'er	
AOW'er + eerstegraad bloedverwant	47.338
AOW'er + eigen kind + partner kind	1.191
AOW'er + eigen kind+ minderjarig kleinkind	153
AOW'er + eigen kind+ meerderjarig kleinkind	674
Meer dan twee personen	
Twee ongehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	4.868
Twee gehuwde AOW'ers + meerderjarig eigen kind	117.487
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) in meerpersoonshuishouden	2.130
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden) zonder gezamenlijke huishouding	3.321
Drie AOW'ers ongehuwd (bv drie zussen of drie vrienden), waarvan twee met gezamenlijke huishouding	2.224
Drie AOW'ers, waarvan twee gehuwd	768
Overig	25.880
Totaal AOW'ers in Nederland	3.183.926

Bijlage 2 Gesprekspartners

Gijsbert Vonk, hoogleraar sociale zekerheidsrecht, Rijksuniversiteit Groningen

Alex van Scherpenzeel, ANBO

Hagar Roijackers en Ellen Moonen, KBO-PCOB

Frank Kalshoven, Argumentenfabriek

Klantadviesraad SVB

Medewerkers SVB

Dit rapport is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 90801 | 2509 LV Den Haag

© Ministerie van SZW | Maart 2021