

Vergaderjaar 2025–2026

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 689

BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 6 oktober 2025

Met deze brief bied ik u, mede namens de Minister van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening en de Staatssecretaris Langdurige en Maatschappelijke Zorg, de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) naar de relatie tussen de AOW en de domeinen wonen en zorg aan. De MKBA is uitgevoerd door onderzoeksbureau Ecorys. Het kabinet heeft deze MKBA in haar Regeerprogramma aangekondigd.¹ In deze brief zal ik de belangrijkste bevindingen uit de MKBA toelichten. Vervolgens zal ik ingaan op de impactanalyse van het objectief partnerbegrip die de afgelopen periode door mijn departement samen met de Sociale Verzekeringsbank (SVB) is uitgewerkt. Tot slot zal ik ingaan op hoe het objectief partnerbegrip past in de bredere context van het harmoniseren van de partnerbegrippen in de sociale zekerheid, inkomensondersteuning en fiscaliteit.

Maatschappelijke kosten-baten analyse

De aanleiding voor het onderzoek zijn signalen vanuit de samenleving en de uitvoering dat het huidige partnerbegrip in de AOW een belemmering kan vormen voor ouderen om samen te gaan wonen en mantelzorg te verlenen. Daarom is besloten een MKBA uit te voeren die zich richt op de relatie tussen het partnerbegrip in de AOW en de domeinen wonen en zorg om vast te stellen of de huidige vormgeving van de AOW een belemmering vormt om te gaan samenwonen en mantelzorg te verlenen en zo ja, of vereenvoudiging deze belemmering kan wegnemen. Hierbij is gekeken naar twee beleidsalternatieven: een objectief partnerbegrip en individualisering van de AOW.

In een MKBA worden de effecten van beleid en/of potentiële beleidsopties op de totale samenleving geïdentificeerd en gewaardeerd in geldbedragen. Effecten die niet financieel gekwantificeerd kunnen worden, worden niet in de kosten-batenverhouding meegenomen, maar wel

¹ Regeerprogramma: Uitwerking van het hoofdlijnenakkoord kabinet-Schoof 13-09-2024

separaat aangeduid in het onderzoek en meegenomen in de conclusies. In het rapport wordt daarnaast ingegaan op de afbakening en beperkingen van het onderzoek.

Huidige vaststelling uitkeringshoogte

In de huidige situatie beoordeelt de SVB of iemand in aanmerking komt voor de alleenstaanden AOW (70% van het nettominimumloon) of de AOW voor gehuwden en diegenen die een gezamenlijke huishouding voeren (50% van het nettominimumloon). De SVB moet soms tot achter de voordeur controleren of er sprake is van een gezamenlijk huishouden. De leefvormbeoordeling sluit niet altijd aan bij de beleving van mensen. De uitkomst van de beoordeling is vanuit burgerperspectief niet altijd voorspelbaar en de uitvoering is soms bewerkelijk. In de Kamerbrief die in 2023 aan uw Kamer is gestuurd is toegelicht hoe de beoordeling van de leefsituatie om de uitkeringshoogte te bepalen op dit moment plaatsvindt en in welke leefsituaties mensen op dit moment knelpunten ervaren.²

Beleidsvarianten

De eerste beleidsvariant die in de MKBA is onderzocht is een objectief partnerbegrip. In de Kamerbrief van 2023 sprak de toenmalige Minister voor Armoedebelief, Participatie en Pensioenen uit, kansen te zien in deze variant. Een objectief partnerbegrip gaat hoofdzakelijk uit van objectieve criteria, zoals gegevens uit basisregistraties. In onderstaand kader is een mogelijke vormgeving van het objectief partnerbegrip opgenomen dat correspondeert met het partnerbegrip uit de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir), zonder het samengesteld gezin criterium³ en zonder de keuzemogelijkheid voor gehuwden waarvan één van de partners verhuist naar een verpleeg- of verzorgingshuis of onder beschermd wonen valt. Hier kom ik verderop in de brief op terug. Objectieve criteria zijn voor burgers duidelijker en maken de uitkeringshoogte van de AOW voorspelbaarder. Daarnaast is het niet langer nodig voor de SVB om AOW-gerechtigden te vragen naar hun persoonlijke levenssfeer. Dit sluit aan bij de aanbevelingen uit de knelpuntenbrief van de SVB.⁴

Kader 1: mogelijke vormgeving objectief partnerbegrip AOW

Voor de AOW is de maatregel objectief partnerbegrip uitgewerkt. Op basis van het objectief partnerbegrip dat is uitgewerkt is er een partnerschap voor de AOW als er sprake is van:

- Een huwelijk of geregistreerd partnerschap, of
- Twee meerderjarige personen die op hetzelfde adres ingeschreven staan, en aan een van de onderstaande criteria voldoen:
 - een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten.
 - samen een kind hebben, of een van beiden heeft een kind van de ander erkend.
 - bij een pensioenfonds zijn aangemeld als pensioenpartners.
 - samen eigenaar zijn van een eigen woning en daar samen in wonen.

Uitgezonderd van het partnerbegrip voor de AOW zijn:

- Eerstegraads bloedverwanten.

² Kamerstukken II 2022/2023, 32 043, nr. 611

³ Afschaffing per 1 januari 2027 is aangekondigd in de Voorjaarsnota 2025.

⁴ Sociale Verzekeringsbank (2025). Knelpuntenbrief V: Van agenderen naar realiseren

- Gehuwden/geregistreerd partners woonachtig op een ander adres en zijn gescheiden van tafel en bed.
- Gehuwden/geregistreerd partners waarvan een in een noodopvang verblijft vanwege huiselijk geweld
- Mensen met een vermiste partner, erkende vluchtelingen met een partner die niet samen naar Nederland zijn gekomen en burgers met een partner in detentie (in lijn met het wetsvoorstel verbetermaatregelen Toeslagen).

De tweede beleidsvariant die in de MKBA is onderzocht is individualisering van de AOW. Dit betekent dat in de AOW slechts één uitkeringshoogte gehanteerd wordt en er dus geen onderscheid gemaakt wordt op basis van woonsituatie en huishoudsamenstelling.

Hiervoor heeft Ecorys naar drie verschillende uitkeringshoogten gekeken: 70% (alleenstaanden AOW), 57,5% (in het eerste jaar budgetneutraal wat betreft AOW-uitgaven) en 50% (gehuwden AOW) van het referentieminimumloon (Wml).

Vereenvoudiging verlaagt drempel samenwonen en mantelzorg verlenen

De MKBA laat zien dat het huidige partnerbegrip in de AOW voor een deel van de ouderen een belemmering is om te gaan samenwonen en/of mantelzorg te verlenen. Wanneer meer ouderen gaan samenwonen leidt dit tot het vrijkomen van woningen, doorstroming op de woningmarkt en daarmee een betere benutting van bestaande gebouwen. Mantelzorgverlening neemt daarnaast toe als gevolg van een toenemend aantal samenwonende ouderen, die vaker mantelzorg verlenen dan alleenstaande ouderen. Daarnaast kan een toename van samenwonende ouderen zorgen voor een afname in eenzaamheid onder ouderen.

Beleidsalternatief «objectief partnerbegrip»

Vereenvoudiging van het huidig partnerbegrip in de AOW leidt tot het realiseren van deze maatschappelijke baten op het gebied van samenwonen en mantelzorg. Bij de variant «objectief partnerbegrip» zal samenwonen en mantelzorg verlenen geen gevolgen hebben voor de uitkeringshoogte in het geval dat deze gerechtigden op basis van de criteria uit kader 1 niet gezien worden als partner. Dit leidt ertoe dat jaarlijks potentieel tussen de circa 5.800 en 10.400 individuele AOW-gerechtigden gaan samenwonen. Dit levert naar schatting 1.500 tot 2.600 woningen per jaar op⁵. De mantelzorgbaten worden geschat op € 100 tot € 200 miljoen cumulatief over de periode van 2028 t/m 2060.

Beleidsalternatief «individualisering»

Bij de variant «individualisering» wijzigt de AOW-uitkering niet als gerechtigden gaan samenwonen en mantelzorgen, omdat er maar één uitkeringshoogte gehanteerd wordt. Hoeveel baten en kosten individualisering oplevert hangt af van de uitkeringshoogte. Individualisering op 70% van het Wml realiseert de meeste maatschappelijke baten, waarbij potentieel 7.800 tot 14.100 individuele AOW-gerechtigden zouden gaan samenwonen. Potentieel levert dit 2.000 tot 3.500 vrijkomende woningen op per jaar. De mantelzorgbaten bedragen bij deze variant € 200 tot € 300 miljoen.

⁵ Dit is gebaseerd op de aanname dat circa een kwart van de ouderen die de voorkeur geeft te gaan samenwonen dit ook daadwerkelijk doet én als twee personen gaan samenwonen er maximaal één woning vrijkomt voor een ander huishouden. Ouderen zullen als zij gaan samenwonen maximaal één huis achterlaten. Daarnaast verwacht Ecorys dat de helft van de ouderen hun voorkeur omzet in een daadwerkelijke verhuizing.

De neveneffecten zijn bij individualisering van de AOW echter groot. De 70%-variant brengt forse budgettaire lasten met zich mee voor de rijksoverheid. De 57,5% en 50%-varianten leiden tot fors meer armoede onder alleenstaande ouderen. Het beroep op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) neemt hierdoor toe met circa 200.000 (bij 57,5% Wml) tot 225.000 huishoudens (bij 50% Wml). De AIO is een relatief complexe uitkering ten opzichte van de AOW, waardoor de uitvoeringskosten hoger uitvallen. Deze neveneffecten wegen niet op tegen de potentiële baten die in kaart zijn gebracht.

Conclusie

De MKBA biedt een breder maatschappelijk perspectief op de AOW en de potentiële impact van een aanpassing van het partnerbegrip. Het onderzoek laat zien dat het objectief partnerbegrip als voorkeursalternatief naar voren komt. Het objectief partnerbegrip zal naar verwachting leiden tot een toename aan ouderen die samen gaan wonen, met daarmee vrijkomende woningen en een toename in geboden mantelzorg als gevolg. In tegenstelling tot de individualiserings-alternatieven is het effect van het objectief partnerbegrip op de uitkeringslasten beperkt en leidt het tot een beperkte afname in armoede onder ouderen. Ook draagt het bij aan een betere uitvoerbaarheid van de AOW door de SVB.

Impactanalyse objectief partnerbegrip in de AOW

De MKBA laat zien dat een objectief partnerbegrip in de AOW een wenselijke vereenvoudiging is. Naast de maatschappelijke baten laat de MKBA ook zien dat het objectief partnerbegrip beter aansluit bij de belevingswereld van mensen. Met een objectief partnerbegrip kan tevens worden geregeld dat het (tijdelijk) onderdak verlenen aan bijvoorbeeld economisch dakloze mensen of ontheemde mensen geen gevolgen heeft voor de uitkeringshoogte van de AOW. Daarnaast zorgt het voor vereenvoudiging van de nationale en internationale uitvoering van de AOW door de SVB.

Uitkomsten bestandsvergelijking

Om inzichtelijk te maken voor welke groepen er verschuivingen in de uitkeringshoogte zullen optreden, is een bestandsvergelijking uitgevoerd tussen het AOW-bestand en het bestand fiscaal partnerschappen⁶ door de SVB en de Belastingdienst met als peildatum 31 december 2021. In tabel 1 zijn de aantallen per verschuiving weergegeven en wordt toegelicht welke groepen het betreft. De belangrijkste conclusie uit de impactanalyse is dat voor 98,6% van de circa 3,6 miljoen AOW-gerechtigden de uitkomst van de partnertoets hetzelfde is voor zowel de AOW als volgens de criteria van het fiscaal partnerbegrip. Voor deze groep zou de hoogte van de uitkering bij een objectief partnerbegrip ongewijzigd blijven. Voor 1,4% van de AOW-gerechtigden (circa 53.000 mensen) zou de uitkeringshoogte wel wijzigen bij invoering van een objectief partnerbegrip.

⁶ Het fiscaal partnerschap komt grotendeels overeen met het partnerbegrip beschreven in kader 1 en met het Awir-partnerbegrip, maar wijkt op enkele kleine punten af. Deze afwijkingen zijn dermate klein dat de SVB en de Belastingdienst geconstateerd hebben dat deze afwijkingen een minimale invloed op de uitkomsten zouden hebben.

Tabel 1: aantallen verschuivingen als gevolg van een objectief partnerbegrip

	Aantal AOW-gerechtigden	Welke groepen
Van partner (50% Wml) naar alleenstaand (70% Wml)	34.000	– Ongehuwd samenwonenden die nu zijn aangemerkt als gezamenlijke huishouding, maar voldoen niet aan criteria voor objectief partnerschap.
Van alleenstaand (70% Wml) naar partner (50% Wml)	19.000	– Gehuwden die op aanvraag en na beoordeling door de SVB «gewild» duurzaam gescheiden leven. – Gehuwden die bij de SVB gekozen hebben om «ongewild» duurzaam gescheiden te leven, omdat een van de partners in een zorginstelling of beschermd wonen is opgenomen. – Een deel van de meerpersoonshuishoudens ¹ waarbinnen een partnerschap bestaat tussen twee personen op basis van de objectieve criteria.

¹ Een meerpersoonshuishouden betreft een huishouden bestaande uit 3 of meer personen. Binnen de huidige systematiek is het niet mogelijk dat zij een gezamenlijke huishouding vormen en daarom ontvangen zij altijd de 70% AOW.

Onderaan de streep zal met een objectief partnerbegrip een groter aantal AOW-gerechtigden als alleenstaand worden beoordeeld dan in de huidige situatie. Omdat voor meer AOW-gerechtigden het recht wijzigt van de 50%-norm naar de 70%-norm dan andersom, resulteert dit in een budgettaire intensivering. Het gaat om een intensivering van structureel € 140 miljoen per jaar. In het eerste jaar bedraagt deze intensivering € 210 miljoen vanwege overgangsrecht. Daarna loopt de intensivering terug naar het structurele bedrag op basis van het gehanteerde ingroeipad.⁷ Dit betekent dat degenen die nu als partner voor de AOW zijn aangemerkt, maar door wijziging van het partnerbegrip recht krijgen op de AOW voor alleenstaanden direct een hoger bedrag krijgen. Voor degene die er door aanpassing van het partnerbegrip op achteruit zouden gaan is in de raming aangenomen dat er sprake is van overgangsrecht. Hiervan moet de precieze vormgeving te zijner tijd worden bezien.

Duurzaam gescheiden leven

Een specifiek knelpunt in de huidige situatie is de keuzemogelijkheid voor duurzaam gescheiden leven bij een opname van een van de partners in een zorginstelling of beschermd wonen⁸. Wanneer één van beiden wordt opgenomen in een zorginstelling of beschermd wonen kan een AOW-gerechtigd echtpaar kiezen om aangemerkt te worden als «duurzaam gescheiden leven» (DGL) bij de SVB. Beide partners ontvangen dan een hogere alleenstaande AOW-uitkering in plaats van een gehuwden AOW. Deze keuze heeft ook gevolgen voor de hoogte van de eigen bijdrage voor zorg of ondersteuning op grond van de Wlz of de Wmo 2015, te ontvangen toeslagen én te betalen inkomstenbelasting.

Bij een gehuwden AOW betaalt iemand de lage eigen bijdrage bij opname van een van de partners in een Wlz-instelling of een instelling voor beschermd wonen op grond van de Wmo 2015. Indien een echtpaar is aangemerkt als DGL wordt de hoge eigen bijdrage betaald voor opname in een instelling en deze kan vaak aanzienlijk hoger zijn dan de lage eigen bijdrage, waardoor het financiële voordeel van een hogere AOW kan wegvallen. Die financiële gevolgen zijn lastig te overzien en kunnen tot ongewilde financiële consequenties leiden. Daarnaast zijn de keuzes sterk afhankelijk van de individuele situatie zoals de verdeling van het inkomen

⁷ De verwachte totale AOW-uitkeringslasten in 2025 bedragen € 52,8 miljard (4,7% van het BBP).

⁸ Sociale Verzekeringsbank (2022). Knelpuntenbrief II: Op weg naar meer eenvoud voor burgers.

en het vermogen over de beide partners. De SVB en het CAK kunnen hier alleen in algemene zin voorlichting over geven. Het vraagt veel van ouderen om gedurende deze ingrijpende levensgebeurtenis een dergelijk complexe keuze te moeten maken.

Dit onderwerp hangt nauw samen met de verkenning naar het objectief partnerbegrip. Indien een objectief partnerbegrip zou gelden in de AOW zullen gehuwden met een partner in een zorginstelling of beschermd wonen standaard partner blijven voor de AOW. Er is dan geen keuzemogelijkheid meer. Zij ontvangen dan de AOW voor gehuwden en betalen de lage eigen bijdrage voor Wlz-zorg in een instelling of beschermd wonen op grond van de of Wmo 2015. Bij de berekening van die eigen bijdrage wordt rekening gehouden met een achterblijvende partner. De ingewikkelde keuze komt dan te vervallen en daarmee zou dit knelpunt kunnen worden opgelost. Bij de groep gehuwden die al voor opname was aangemerkt als DGL kunnen situaties ontstaan waarbij gehuwden die bewust gescheiden van elkaar leven wel als partner worden gezien. Deze groep is klein (circa 500 personen). Indien door het volgend kabinet besloten wordt tot invoering van het objectief partnerbegrip dient dit aspect verder te worden verkend.

Bredere context

Het objectief partnerbegrip is onderdeel van de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning. Het programma Vereenvoudiging Inkomensondersteuning voor Mensen (VIM) heeft de afgelopen periode gewerkt aan het harmoniseren van de begrippen partner, inkomen en vermogen. Het harmoniseren is van belang zodat beter aangesloten wordt bij de leefwereld van mensen, duidelijkheid over het gehanteerde begrip wordt vergroot en om de dienstverlening verbeteren en efficiënter te maken, via bijvoorbeeld gegevensdeling. Het doel is om een begrippenkader te ontwikkelen waarin gedegen definities worden vastgelegd, geordend naar het beleidsdoel.

Voor harmonisering van het partnerbegrip heeft het programma VIM verkend om binnen het stelsel van inkomensondersteuning aan te sluiten bij het objectief partnerbegrip van de Awir. In de eerste helft van 2026 wordt uw Kamer over de mogelijkheden van harmonisering van het partnerbegrip geïnformeerd.

Bij invoering van het objectief partnerbegrip in de AOW is het relevant om ook te kijken naar het partnerbegrip in de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). De AIO is bedoeld voor AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw die zonder aanvulling onder het bestaansminimum terecht zouden komen. De AIO is onderdeel van de Participatiewet en hanteert op dit moment hetzelfde partnerbegrip als de AOW, aangevuld met de kostendelersnorm. Daarnaast zijn de Wlz en de Wmo 2015 ook relevant. In deze wetten wordt hetzelfde partnerbegrip gehanteerd als in de AOW. Wanneer het partnerbegrip in de AOW gewijzigd zou worden, heeft dit gevolgen voor de samenhang met de genoemde wetten.

Tot slot

De MKBA en de impactanalyse bieden aanknopingspunten om de AOW te vereenvoudigen met het objectief partnerbegrip. Het objectief partnerbegrip draagt naar verwachting bij aan huidige maatschappelijke opgaven, zoals het terugdringen van het woningtekort door het bevorderen van samenwonen en woningdelen en het aanmoedigen van mantelzorg. Vereenvoudiging vraagt om het maken van keuzes en zo goed mogelijk omgaan met de consequenties die vereenvoudiging met zich meebrengt. Gezien de demissionaire status van dit kabinet is het niet

meer aan mij om deze keuze te maken. Ik moedig uw Kamer aan de uitkomsten, inzichten en dilemma's die het objectief partnerbegrip tot gevolg heeft te wegen en met het volgende kabinet in gesprek te gaan over welke vervolgstappen gezet kunnen gaan worden.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,
M.L.J. Paul