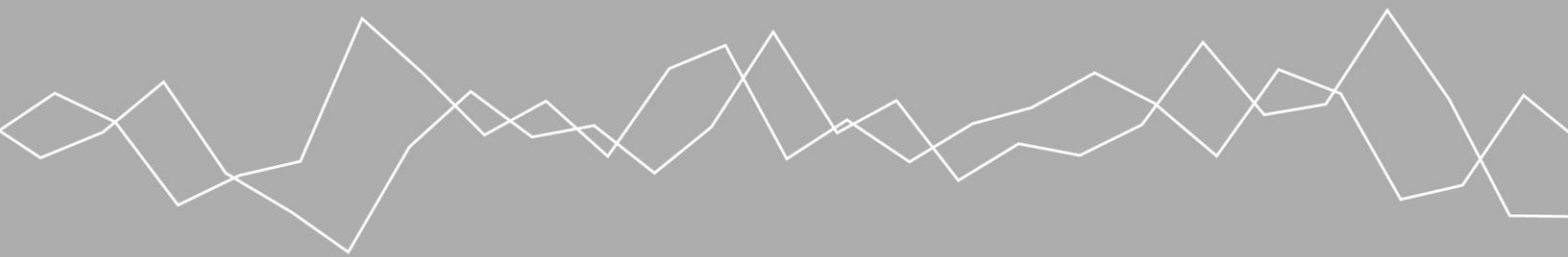


Samen ouder worden?



seo economisch onderzoek

Amsterdam, november 2019
In opdracht van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Samen ouder worden?

Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW

Lucy Kok
Lennart Kroon
William Luiten
Tim Schwartz



seo economisch onderzoek

“De wetenschap dat het goed is”

SEO Economisch Onderzoek doet onafhankelijk toegepast onderzoek in opdracht van overheid en bedrijfsleven. Ons onderzoek helpt onze opdrachtgevers bij het nemen van beslissingen. SEO Economisch Onderzoek is gelieerd aan de Universiteit van Amsterdam. Dat geeft ons zicht op de nieuwste wetenschappelijke methoden. We hebben geen winst-oogmerk en investeren continu in het intellectueel kapitaal van de medewerkers via promotietrajecten, het uitbrengen van wetenschappelijke publicaties, kennisnetwerken en congresbezoek.

SEO-rapport nr. 2019-94

ISBN 978-90-5220-029-3

Informatie & Disclaimer

SEO Economisch Onderzoek heeft op de verkregen informatie en data geen onderzoek uitgevoerd dat het karakter draagt van een accountantscontrole of due diligence. SEO is niet verantwoordelijk voor fouten of omissies in de verkregen informatie en data.

Copyright © 2019 SEO Amsterdam. Alle rechten voorbehouden. Het is geoorloofd gegevens uit dit rapport te gebruiken in artikelen, onderzoeken en collegesyllabi, mits daarbij de bron duidelijk en nauwkeurig wordt vermeld. Gegevens uit dit rapport mogen niet voor commerciële doeleinden gebruikt worden zonder voorafgaande toestemming van de auteur(s). Toestemming kan worden verkregen via secretariaat@seo.nl

Samenvatting

Op dit moment leven ouderen overwegend in overeenstemming met hun voorkeur voor een leefvorm. De hoogte van de AOW-uitkering heeft weinig invloed op de keuze voor een leefvorm. Er is veel draagvlak voor het onderscheid in uitkering tussen alleenstaanden en samenwonenden. AOW'ers vinden dat, in afwijking van de huidige regelgeving, AOW'ers in een meerpersoonshuishouden dezelfde AOW-uitkering zouden moeten krijgen als samenwonenden.

Een AOW'er ontvangt ofwel een uitkering voor alleenstaanden van 70 procent van het netto minimumloon ofwel een uitkering voor gehuwden/samenwonenden van 50 procent van het netto minimumloon. AOW'ers in een huishouden met drie of meer personen ontvangen de alleenstaandenuitkering van 70 procent van het minimumloon. Met de groei van alternatieve leefvormen zoals ongehuwde paren met meerderjarige kinderen, woongroepen, generatiewoningen en latrelaties is het de vraag of AOW'ers zich nog herkennen in de leefvormen zoals die worden gehanteerd bij de vaststelling van het AOW-bedrag.

Het ministerie van SZW heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om onderzoek te doen naar leefvormen in de AOW. De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Passen de leefvormdefinities zoals toegepast in de huidige uitvoeringspraktijk van de AOW bij de beleving en opvattingen van (toekomstige) burgers/ouderen?*

Om deze vraag te beantwoorden is een literatuurstudie uitgevoerd en zijn interviews gehouden met partijen in het veld. Daarnaast zijn focusgroepen georganiseerd met AOW'ers en is een enquête uitgezet onder AOW'ers. In de enquête is de waardering voor verschillende woonvormen gemeten door respondenten te laten kiezen tussen twee verschillende situaties, die verschillen in leefvorm en uitkeringshoogte. Op basis van de resultaten zijn de gedragseffecten en de budgettaire effecten berekend van verschillende beleidsopties.

Regelgeving en knelpunten in de uitvoering

Een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd wanneer de gerechtigde zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft als een ander persoon én de samenwonenden geven blijk zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Voor het eerste criterium moet de Sociale Verzekeringsbank (SVB) onderzoeken hoeveel dagen partners op hetzelfde adres verblijven. Een verblijf is pas een hoofdverblijf als de persoon daar de meerderheid van de tijd verblijft. Voor het tweede criterium moet de SVB onderzoeken wat diegenen die het hoofdverblijf delen met elkaar delen.

AOW'ers in meerpersoonshuishoudens krijgen de hogere uitkering voor alleenstaanden. Hierdoor kunnen wijzigingen in leefvorm financiële consequenties hebben die niet in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel. Immers, wanneer drie zussen samen wonen, ontvangt ieder van hen de uitkering voor een alleenstaande. Gezamenlijk ontvangen zij dan 210 procent minimumloon. Wanneer één van hen overlijdt ontvangen de twee overgebleven zussen ieder 50 procent minimumloon. Gezamenlijk ontvangen zij dan 100 procent minimumloon.

Volgens de SVB is in de meeste gevallen de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter gevallen waarbij wel knelpunten optreden. Bij deze kleine groep zijn volgens de SVB de belangrijkste knelpunten met de huidige leefvormdefinities in de AOW dat deze niet aansluiten bij beleving van klanten, dat de criteria niet eenduidig zijn, dat de SVB achter de voordeur moet kijken om te kunnen handhaven en dat er sprake is van ongelijke behandeling van samenwonenden en gehuwden. Daarnaast zijn er inconsistenties met andere regelingen.

AOW-normen hebben weinig invloed op leefvormen AOW'ers

Op dit moment leven ouderen van 66-75 jaar overwegend in overeenstemming met hun voorkeur. De AOW-uitkeringsnormen spelen zeer beperkt een rol bij de keuze voor een leefvorm. Voor samenwonenden en alleenstaanden zonder partner hebben andere AOW-normen geen gevolgen. Van de alleenstaande ouderen met een partner zou 17 procent gaan samenwonen met hun partner als de uitkering bij samenwonen gelijk zou zijn aan die van alleenstaanden. Van de alleenstaande ouderen heeft bijna negen procent een partner, waardoor het aantal samenwonenden beperkt zal stijgen.

Groepswonen waarbij keuken en andere voorzieningen wordt gedeeld wordt laag gewaardeerd door ouderen. Momenteel zijn er slechts 3.000 AOW'ers in meerpersoonshuishoudens (met de uitkering voor een alleenstaande). Dit is 0,1 procent van het totaal aantal AOW'ers. Naar verwachting zal dit aantal niet sterk groeien. De huidige trend naar meer groepswonen betreft voornamelijk zelfstandige woonvormen (met eigen keuken, badkamer en woonkamer) waarbij alleenstaanden of paren een gemeenschappelijke ruimte delen met anderen. Als de AOW-normen voor meerpersoonshuishoudens omlaag zouden gaan of de uitkering voor samenwonenden zou stijgen dan zal een deel van de AOW'ers in een meerpersoonshuishouden kiezen voor een andere leefvorm. Omdat meerpersoonshuishoudens slechts 0,1 procent uitmaken van het totaal aantal AOW'ers is het effect van andere keuzes voor een leefvorm op de het totaal aantal alleenstaanden en samenwonende AOW'ers zeer beperkt.

Er is veel draagvlak voor het onderscheid in uitkering tussen alleenstaanden en samenwonenden.

Er bestaat veel draagvlak voor het verschil in uitkering tussen alleenstaanden en samenwonenden. Wel zou de toetsing van samenwonen volgens ouderen meer gebaseerd moeten zijn op formele criteria, zodat niet meer achter de voordeur hoeft te worden gekeken. Verder vinden ouderen dat meerpersoonshuishoudens dezelfde uitkering moeten krijgen als samenwonenden, omdat zij kosten delen. Anderzijds vinden ouderen dat AOW'ers die samenwonen met een studerend kleinkind de alleenstaandennorm zouden moeten ontvangen, omdat er in dat geval geen sprake is van kosten delen. Voor ouderen is onduidelijk waarom sommige regels verschillen tussen gehuwden en ongehuwden.

Beleidsopties

Om de knelpunten op te lossen zijn er de volgende oplossingen mogelijk:

1. Gelijk bedrag voor iedereen: AOW onafhankelijk van leefvorm; 50 procent, 60 procent of 70 procent minimumloon. Hierdoor hoeft de SVB de leefvorm niet meer te controleren;
2. Kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens: 50 procent of 60 procent minimumloon. Meerpersoonshuishoudens krijgen nu een hogere uitkering dan samenwonenden. Dit is niet logisch, omdat zij – net als samenwonenden – kosten kunnen delen;

3. Vaststelling leefvorm op basis van dezelfde formele criteria als die de belastingdienst gebruikt voor het vaststellen van de leefvorm. Deze optie zorgt ervoor dat de SVB niet meer achter de voordeur hoeft te kijken om de leefvorm vast te stellen;
4. Verandering van de uitzonderingen op het samenwoonbegrip. Samenwonen met een kleinkind wordt door betrokkenen niet als samenwonen met een partner gezien;
5. Het invoeren van gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Op verschillende punten is de regelgeving voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden ongelijk.

Tabel S.1 geeft een overzicht van de effecten van de verschillende opties.

Tabel S.1 **Gelijk bedrag voor iedereen heeft grote budgettaire gevolgen**

Beleids optie	Gedragseffecten	Inkomenseffecten	Budgettaire effecten
Gelijk bedrag voor iedereen	<ul style="list-style-type: none"> • 0,5 procent AOW'ers gaat samenwonen • Meer mantelzorg 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% en 60%-norm: alleenstaanden gaan erop achteruit • 60% en 70% norm: samenwonenden gaan erop vooruit 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% norm: besparing 4,3 miljard euro* • 60% norm: kosten 2,3 miljard euro* • 70% norm: kosten 9 miljard euro* • Afname uitvoeringskosten AOW • Toename uitvoeringskosten AIO
50% of 60% norm voor meerpersoonshuishoudens	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaarloosbaar 	<ul style="list-style-type: none"> • Personen in meerpersoonshuishoudens gaan erop achteruit 	<ul style="list-style-type: none"> • 50% norm: besparing 10 miljoen euro* • 60% norm: besparing 5 miljoen euro*
Onderscheid alleen op formele criteria	<ul style="list-style-type: none"> • Niet onderzocht 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mensen krijgen alleenstaande-uitkering 	<ul style="list-style-type: none"> • Lagere uitvoeringskosten door eenvoud • Hogere uitkeringslasten door meer 70%-uitkeringen
Uitzonderingen op het samenwoonbegrip	<ul style="list-style-type: none"> • Meer samenwonen • Mogelijk langer zelfstandig wonen AOW'ers 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mensen met een alleenstaande-uitkering 	<ul style="list-style-type: none"> • Schrappen uitzondering ouders/kinderen: besparing 275 miljoen euro* • Invoeren uitzondering kleinkinderen/aanverwanten/zorgbehoefte: beperkte extra kosten
Gelijke behandeling gehuwden en ongehuwd samenwonenden	<ul style="list-style-type: none"> • Waarschijnlijk beperkt 	<ul style="list-style-type: none"> • Ongehuwd samenwonenden met kind gaan erop achteruit of gehuwden met kind gaan erop vooruit 	<ul style="list-style-type: none"> • Bij 50%-norm voor ongehuwd samenwonenden met kind: besparing 6 miljoen euro* • Bij 70%-norm gehuwden met kind: kosten 348 miljoen euro*

Bron: SEO Economisch Onderzoek
Toelichting: bedragen per jaar

Invoeren van een gelijk bedrag voor iedereen leidt tot een grote besparing als de uitkering op 50 procent minimumloon wordt gezet (€ 4,3 miljard per jaar), maar een grote kostenpost als de uitkering op 70 procent minimumloon wordt gezet (€ 9 miljard per jaar). Het voordeel van deze optie is de eenvoud. De besparing op de uitvoeringskosten AOW is echter maar rond de € 10 miljoen per jaar, en staat dus in geen verhouding tot de verandering in de uitkeringslasten. Een ander voordeel is dat meer mensen gaan samenwonen, waardoor de zorgkosten dalen. Omdat maar 8,6 procent van de alleenstaanden een partner heeft (en er ook weinig animo is om met kinderen te gaan wonen) gaat het om een relatief klein bedrag (€ 28 miljoen per jaar). Nadeel is dat wanneer wordt gekozen voor een uitkering op 50 procent-niveau naar schatting ongeveer 13 procent van de alleenstaanden recht heeft op een aanvullende AIO-uitkering. Omdat de uitvoering van de AIO relatief duurder is dan de uitvoering van de AOW stijgen per saldo de uitvoeringskosten. Het draagvlak voor deze beleids optie is matig. Het merendeel van de AOW'ers vindt het logisch dat samen-

wonenden een lagere uitkering krijgen, omdat zij kosten kunnen delen. Wel vinden zij dat de uitkering voor samenwonenden niet zo laag moet zijn dat samenwonen ontmoedigd wordt. Dit blijkt maar beperkt het geval.

Invoeren van een 50 procentnorm voor meerpersoonshuishouden leidt tot een besparing van € 10 miljoen. Nadeel van deze optie is dat het inkomen wordt verlaagd van een groep met een relatief laag inkomen. Daardoor komt een deel van de meerpersoonshuishoudens onder het sociaal minimum en krijgt aanspraak op een AIO-aanvulling. Het draagvlak voor deze optie is groot, omdat het niet goed is uit te leggen waarom samenwonenden wel een lagere uitkering krijgen dan alleenstaanden, omdat zij kosten kunnen delen, en meerpersoonshuishoudens niet. De gedragsreacties zijn beperkt, omdat er maar weinig meerpersoonshuishoudens zijn (afgezien van instellingen). Ook in de toekomst lijkt deze woonvorm geen grote vlucht te nemen, omdat ouderen bij voorkeur een zelfstandige woning hebben.

Voor de overige opties bestaat veel draagvlak. Toetsing van samenwonen op basis van formele criteria heeft de voorkeur van ouderen omdat dan niet meer achter de voordeur hoeft te worden gekeken. AOW'ers die samenwonen met een kind krijgen nu al de hogere AOW-uitkering voor alleenstaanden. De meeste respondenten vinden dat dit ook moet gelden voor een (studerend) kleinkind. Ook voor gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden bestaat veel draagvlak. De vraag is dan wel of ongehuwd samenwonenden gelijk moeten worden gesteld aan gehuwden of andersom. Als ongehuwden gelijk worden gesteld aan gehuwden dan krijgen zij recht op een 50 procent-uitkering als zij samenwonen met meerdere personen. De besparing bedraagt dan € 6 miljoen per jaar. Als gehuwden gelijk worden gesteld aan samenwonenden dan krijgen zij recht op een 70 procent-uitkering als zij samenwonen met meerdere personen. Dit leidt tot een kostenpost van € 348 miljoen per jaar. Als de uitkering voor meerpersoonshuishoudens omlaag gaat naar 50 procent minimumloon dan treedt dit effect niet op.

Inhoud

1	Inleiding.....	1
2	Leefvormen in de AOW en knelpunten in de uitvoering.....	5
2.1	Leefvormen in de AOW	5
2.2	Knelpunten in de uitvoering.....	7
2.3	Inconsistenties met andere regelingen	9
2.4	Conclusie.....	14
3	Voorkeuren van ouderen en gevolgen AOW-normen.....	15
3.1	Ontwikkeling leefvormen.....	15
3.2	Voorkeuren voor leefvormen.....	16
3.2.1	Voorkeuren alleenstaanden	18
3.2.2	Voorkeuren samenwonenden	19
3.2.3	Voorkeuren AOW'ers in een meerpersoonshuishouden	20
3.2.4	Voorkeuren van AOW'ers die zorg gebruiken	21
3.3	Toekomstige ontwikkelingen in leefvormen.....	22
3.4	Besparing op zorgkosten door samenwonen.....	26
3.5	Conclusie.....	28
4	Opvattingen over AOW-normen.....	31
4.1	Verschillen AOW-normen naar leefvorm.....	31
4.2	Uitzonderingen op de samenwonendennorm	32
4.3	Conclusie.....	34
5	Beleidsopties.....	35
5.1	Gelijk bedrag voor iedereen.....	36
5.2	Lagere norm voor meerpersoonshuishoudens.....	39
5.3	Vaststelling leefvorm op basis formele criteria.....	41
5.4	Uitzonderingen op het samenwoonbegrip.....	42
5.5	Gelijke behandeling gehuwden en ongehuwd samenwonenden.....	43
5.6	Conclusie.....	44
Bijlage A	Overzicht regels sociale voorzieningen	49
Bijlage B	Geïnterviewden.....	57

1 Inleiding

De AOW kent twee uitkeringshoogtes: een voor samenwonenden en een voor alleenstaanden. Passen deze leefvormen bij de beleving en opvattingen van (toekomstige) ouderen? Deze vraag staat centraal in dit onderzoek.

Een AOW'er ontvangt ofwel een uitkering voor alleenstaanden van 70 procent van het netto minimumloon ofwel een uitkering voor gehuwden/samenwonenden van 50 procent van het netto minimumloon. De kostendelersnorm, waarbij mensen die niet samenwonen maar wel een voordeel delen een lagere uitkering krijgen dan alleenstaanden, zoals uitgevoerd onder de Participatiewet geldt niet voor de AOW. Toch is de vaststelling van het AOW-bedrag voor sommige leefvormen complex. Deze complexiteit treedt op wanneer de huishoudsamenstelling afwijkt van de 'klassieke' leefvormen, namelijk alleenstaand of een (gehuwd) paar. Op basis van regelgeving worden de bestaande leefvormen gedefinieerd als óf alleenstaand óf samenwonend. Met de groei van alternatieve leefvormen zoals ongehuwde paren met meerderjarige kinderen, woongroepen, generatiewoningen en latrelaties is het bovendien de vraag of AOW'ers zich nog herkennen in de leefvormdefinities zoals die worden gehanteerd bij de vaststelling van het AOW-bedrag.

Het ministerie van SZW heeft SEO Economisch Onderzoek gevraagd om onderzoek te doen naar leefvormen in de AOW. De centrale vraag van het onderzoek luidt: *Passen de leefvormdefinities zoals toegepast in de huidige uitvoeringspraktijk van de AOW bij de beleving en opvattingen van (toekomstige) burgers/ouderen?*

Het ministerie stelt de volgende deelvragen:

1. Welke leefvormdefinities spelen in de uitvoering van de AOW en wat zijn de gevolgen/knelpunten daarvan voor uitvoering en handhaving door de SVB?
2. Welke gevolgen hebben de leefvormdefinities en de bijbehorende AOW-normbedragen voor burgers (inkomsten, keuzes) en in welke mate sluiten zij aan bij (toekomstige) maatschappelijke ontwikkelingen?
3. Sluiten de leefvormdefinities aan bij de opvattingen van burgers over leefvormen?
4. Welke beleidsmatige keuzes/opties zijn mogelijk die beter aansluiten bij de beleving en opvattingen van burgers en die tegemoetkomen aan de in de uitvoeringspraktijk gesignaleerde knelpunten. Welke voor- en nadelen hebben deze alternatieve beleidsalternatieven en welke effecten zijn te verwachten (keuzes door burgers, inkomenseffecten, budgettaire effecten)?

Onderzoeksopzet

Het onderzoek is in vijf stappen uitgevoerd:

1. Deskresearch;
2. Focusgroepen ouderen en interviews organisaties;
3. Enquête onder AOW'ers;
4. Analyse beleidsalternatieven;
5. Rapportage.

De deskresearch bestond uit literatuurstudie naar de voorkeuren voor leefvormen onder ouderen en de gevolgen van leefvormen op de zorgbehoefte. Daarnaast is de regelgeving rondom samenwonen en meerpersoonshuishoudens in andere regelingen bestudeerd. Om meer beeld te krijgen van de mate waarin nieuwe woonvormen voorkomen en de animo voor nieuwe woonvormen zijn experts geïnterviewd (zie Bijlage A voor een overzicht). Daarnaast zijn twee focusgroepen gehouden, een met alleenstaande AOW'ers en een met samenwonende AOW'ers. Een focusgroep met AOW'ers in een meerpersoonshuishouden bleek te lastig, omdat er maar weinig AOW'ers in een meerpersoonshuishouden wonen.

Op basis van de interviews en de focusgroepen is een enquête opgesteld. Deze is uitgezet onder AOW'ers van 66 tot 75 jaar. Gekozen is voor deze groep omdat zij meer representatief zijn voor toekomstige ontwikkelingen dan oudere AOW'ers. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) heeft een steekproefbestand gemaakt onderscheiden naar alleenstaanden, samenwonenden en meerpersoonshuishoudens. De vragenlijst bevatte vragen over:

- De huidige leefvorm;
- De voorkeur voor verschillende leefvormen, bij verschillende uitkeringshoogtes;
- De mening over verschillende beleidsopties.

Onderstaande tabel bevat informatie over de respons en de leefvorm van de geënquêteerden volgens de enquête. De leefvorm volgens de SVB bleek voor alleenstaanden en samenwonenden grotendeels overeen te komen met de leefvorm volgens de enquête. Alleen bij meerpersoonshuishoudens bleek bijna de helft volgens de eigen opgave in de enquête alleenstaand in plaats van samenwonend. Mogelijk gaat het om zelfstandige appartementen op één adres. In deze rapportage is steeds uitgegaan van de leefvorm volgens de enquête.

Tabel 1.1 Respons en overeenkomst leefvorm volgens SVB en enquête

	Bruto steekproef	Respons	Huishoudgrootte volgens enquête			Missende waarden
			Alleenstaand	Samenwonend	Meerpersoonshuishouden	
Alleenstaand	2000	732	694	22	11	5
Samenwonend	2000	943	6	893	34	10
Meerpersoonshuishouden	2000	501	227	28	222	24
Totaal	6000	2176	927	943	267	39

Bron: SEO Enquête leefvormen AOW en Steekproefbestand SVB

Gecontroleerd is of de steekproef representatief is voor de totale bevolking van 66-75 jaar, qua leeftijd, geslacht en inkomensniveau. Dat was het geval. Onderstaande tabel laat enkele kenmerken zien van de geënquêteerden.

Tabel 1.2 Kenmerken respons

	Alleenstaand	Samenwonend	Meerpersoonshuishouden
Aantal	927	943	267
% vrouw	61%	45%	69%
% met partner	3%	98%	44%
% gehuwd	1%	81%	13%
Gemiddelde leeftijd	69,8	69,9	69,1

Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Leeswijzer

Hoofdstuk 2 gaat in op leefvormdefinities in de uitvoering van de AOW en knelpunten die daarbij spelen in de uitvoering (onderzoeksvraag 1). Hoofdstuk 3 beschrijft het effect van de leefvormdefinities in de AOW op de keuzes die burgers maken en in welke mate dit consequenties heeft voor maatschappelijke ontwikkelingen (onderzoeksvraag 2). Hoofdstuk 4 beantwoordt onderzoeksvraag 3, maar de mate waarin leefvormdefinities aansluiten bij de opvattingen van burgers. Hoofdstuk 5 tot slot, gaat in op de beleidsopties (onderzoeksvraag 4).

Bijlage A bevat een uitgebreid overzicht van de leefvormdefinities op andere terreinen (bijstand, eigen bijdragen e.d.). Bijlage B bevat de lijst met degenen die in dit kader geïnterviewd zijn over trends in nieuwe leefvormen en problemen met de AOW-normen.

2 Leefvormen in de AOW en knelpunten in de uitvoering

De belangrijkste knelpunten met de huidige leefvormdefinities in de AOW zijn volgens de medewerkers van de SVB dat deze niet aansluiten bij de beleving van klanten, dat de criteria niet eenduidig zijn en dat de SVB achter de voordeur moet kijken om te kunnen handhaven. Daarnaast zijn er inconsistenties met andere regelingen en vormt de ongelijke behandeling van samenwonenden en gehuwden een knelpunt.

2.1 Leefvormen in de AOW

De AOW vormt de eerste pijler van ons pensioenstelsel. Het is een uitkering voor ouderen gebaseerd op het minimumloon en verstrekt door de overheid. Iedereen die rechtmatig in Nederland verblijft en/of in Nederland werkt en loonbelasting betaalt, bouwt per jaar twee procent AOW op. De opbouw vindt plaats in de jaren tussen de AOW-leeftijd en de aanvangsleeftijd voor de AOW-opbouw 50 jaar eerder. Jaren daarvoor en daarna tellen niet mee voor de AOW-opbouw. De AOW wordt vervolgens uitgekeerd vanaf de AOW-leeftijd en is niet afhankelijk van inkomen of vermogen.

Een volledige AOW kent op dit moment twee pensioenbedragen:

- Voor een samenwonend paar (50 procent van het netto minimumloon);
- Voor alleenstaanden (70 procent van het netto minimumloon).

De gedachte hierachter is dat samenwonenden kosten kunnen delen, waardoor zij met een lager bedrag per persoon toe kunnen (draagkrachtbeginsel).

Onderscheid paar versus alleenstaand

Wanneer twee personen een zogenaamde gezamenlijk huishouden voeren hebben zij recht op een AOW voor samenwonenden (50 procent minimumloon per persoon). Een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd wanneer is voldaan aan de volgende voorwaarden:¹

- De samenwonenden zijn meerderjarig;
- Hoofdverblijfcriterium: de gerechtigde heeft zijn hoofdverblijf in dezelfde woning als een ander persoon én;
- Zorgcriterium: de samenwonenden geven blijk zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Zowel financiële zorg (bijvoorbeeld het meebetalen aan de huur en boodschappen) als persoonlijke zorg (helpen in het huishouden, persoonlijke verzorging bij ziekte) tellen mee. Wanneer twee personen samenwonen die met elkaar getrouwd zijn geweest en minder dan twee jaar voor ingang van de AOW zijn gescheiden, samen een kind hebben (gehad) of een samenlevingscontract hebben, hoeft aan het zorgcriterium niet te zijn voldaan;

¹ Zie SVB Beleidsregels oktober 2017. Voor gehuwden geldt dat zij worden beschouwd als een samenwonend paar, tenzij zij 'duurzaam gescheiden leven'.

Er is een aantal uitzonderingen op deze hoofdregel, waarbij samenwonenden tóch recht hebben op een AOW voor alleenstaanden (70 procent minimumloon). Deze uitzonderingen zijn:

- De samenwonenden zijn eerstegraads bloedverwant (ouder/kind);
- Twee-woningen regel. In het kader van de ‘tweewoningenregel’ (een regel die specifiek voor de AOW geldt) behouden mensen die samenwonen volgens bovenstaande definitie, AOW voor alleenstaanden, indien zij beiden ongehuwd zijn, ieder een eigen huur- of koopwoning hebben waar zij vrij over kunnen beschikken, ieder bij de gemeente ingeschreven staan op het eigen adres en ieder de volledige kosten en lasten betalen voor de eigen woning Voor gehuwden geldt deze uitzondering niet;
- Meerpersoonshuishouden. Als drie of meer volwassenen in een huis wonen die niet gehuwd zijn, dan wordt aangenomen dat dit drie individuen zijn, die ieder een ongehuwdenpensioen ontvangen. Dit is bijvoorbeeld het geval wanneer drie broers met elkaar samenwonen of een ongehuwd stel met een volwassen kind. Als slechts één persoon dan wel iedereen bijdraagt aan het gezamenlijke huishouden, dan ontvangen zij ongehuwdenpensioen. Wanneer echter twee personen bijdragen aan het gezamenlijke huishouden, dan is sprake van een gezamenlijke huishouding en ontvangen zij het gehuwdenpensioen. De achtergrond van de regel voor meerpersoonshuishoudens is de bijzondere positie van bewoners van bijvoorbeeld verzorgingstehuizen, kloosters en andere samenlevingsvormen van meer personen;
- Commerciële relatie. Hierbij gaat het om mensen die samenwonen volgens bovenstaande definitie, maar waarbij er sprake is van een commerciële relatie tussen de samenwonenden. Het gaat bijvoorbeeld om kostgangers (die dus kosten delen). Als er sprake is van een commerciële relatie wordt de gerechtigde niet aangemerkt als samenwonend. Wel moet de kostganger of huurder beschikken over een ruimte die zich leent voor afzonderlijke, zelfstandige bewoning. Daarnaast moet ten aanzien van huisvesting en – indien van toepassing – ten aanzien van zorg voor de geleverde prestaties worden betaald. De prijs moet in verhouding staan tot de geleverde prestaties en datgene wat in het commerciële verkeer gebruikelijk is;
- (Tijdelijk) verblijf elders. Onderbrekingen zoals ziekenhuisopname, vakantie en tijdelijke opname in een verpleeghuis vallen hieronder. Tijdelijk verblijf is maximaal zes maanden.

Meerpersoonshuishouden

Voornamelijk door de regel van het meerpersoonshuishouden kunnen wijzigingen in leefvorm financiële consequenties hebben die niet in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel. Immers, wanneer drie zussen samenwonen, ontvangt ieder van hen 70 procent AOW. Gezamenlijk ontvangen zij dan 210 procent AOW. Wanneer één van hen overlijdt ontvangen de twee overgebleven zussen ieder 50 procent AOW. Gezamenlijk ontvangen zij dan 100 procent AOW.² Eenzelfde situatie treedt op wanneer een AOW-gerechtigde inwoont bij haar zoon en zijn partner (en alle drie bijdragen aan het huishouden). Bij een driepersoonshuishouden ontvangt de AOW-gerechtigde 70 procent AOW. Overlijdt haar zoon, dan vormt zij met de partner van de zoon een gezamenlijke huishouding en ontvangt zij 50 procent AOW. Overlijdt de partner van zoon, dan vormt zij met haar zoon geen gezamenlijke huishouding en ontvangt zij nog altijd 70 procent AOW.³ Ook een ongehuwd samenwonend paar met één of meerdere inwonende meerderjarige kinderen telt als meerpersoonshuishouden wanneer zij allen bijdragen aan dat huishouden. Een

² CRvB 23 november 1999, RSV 2000, 27.

³ Zie antwoord van de SVB omtrent samenwonen <https://www.plusonline.nl/wonen/gezamenlijke-huishouding-met-twee-of-meer-personen-en-de-gevolgen-voor-de-aow>

gehuwd samenwonend paar met één of meerdere inwonende meerderjarige kinderen telt echter niet als een meerpersoonshuishouden.⁴

2.2 Knelpunten in de uitvoering

Een belangrijke vraag is of en waar precies de regels voor de leefvormen in de AOW niet goed aansluiten bij de uitvoeringspraktijk. De SVB heeft hier onderzoek naar gedaan. In de meeste gevallen is de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter gevallen waarbij wel knelpunten optreden. Om deze knelpunten in beeld te brengen heeft de SVB interviews gevoerd met de eigen medewerkers die problematische gevallen beoordelen. Deze paragraaf is gebaseerd op het onderzoek van de SVB onder de eigen medewerkers.

Op basis van het onderzoek heeft de SVB knelpunten geformuleerd. De belangrijkste knelpunten zijn:

1. leefvormdefinities sluiten niet aan bij beleving van klanten;
2. de criteria zijn niet eenduidig;
3. achter de voordeur moeten kijken om te kunnen handhaven is bewerkelijk;
4. ongelijke behandeling van samenwonenden en gehuwden een knelpunt.

Leefvormdefinities sluiten niet aan bij beleving van klanten

Vrijwel iedere geïnterviewde SVB-medewerker noemt als (grootste) misverstand dat een affectieve relatie een voorwaarde zou zijn voor een gezamenlijke huishouding. Dit misverstand leeft volgens hen zowel onder AOW'ers als onder Anw'ers. Door dit misverstand denken AOW'ers onder andere dat ze geen gezamenlijke huishouding kunnen voeren met een familielid of iemand die beduidend jonger is dan zijzelf. Wonen met een kleinkind herkennen veel AOW'ers volgens de SVB-medewerkers dan ook niet als samenwonen, laat staan dat ze het woord 'partner' op een familielid betrekken. Wel plaatsen de medewerkers een kanttekening bij deze kwestie: het misverstand is veel minder hardnekkig dan vroeger. Ze merken dat klanten tegenwoordig sneller begrijpen en accepteren dat een samenwoonrelatie niet een liefdesrelatie hoeft te zijn, wanneer ze met dit feit worden geconfronteerd.

Heeft een klant wel een relatie, dan komt de volgende misvatting om de hoek kijken: het (hoofd)verblijf. Sommige klanten nemen volgens de SVB-medewerkers aan dat je alleen een gezamenlijke huishouding kunt voeren als je op hetzelfde adres staat ingeschreven. Daarnaast lopen klanten die de regels wel kennen volgens een handhaver nog het risico om te onderschatten hoeveel tijd ze feitelijk met elkaar doorbrengen, zeker als ze verliefd zijn.

De commerciële relatie is in principe alleen van toepassing wanneer er ook aan het zorgcriterium voldaan wordt. Er moet dus sprake zijn van een gezamenlijke huishouding waaraan beiden bijdragen. Als daar niet aan voldaan is dan is er geen sprake van samenwonen en hoeft er ook niet worden aangetoond dat er sprake is van een commerciële relatie. In geval van een huurder wordt in de praktijk alleen voldaan aan het zorgcriterium bij 'kostgangers', een constructie die zelden nog voorkomt. Veel vaker is sprake van 'kamerhuurders' waarbij naast het gebruik van de kamer en het

⁴ Bron: beleidsregels SVB oktober 2017 en telefoongesprek met SVB d.d. 25-06-2018

daarvoor betalen, helemaal geen overige zorgelementen aanwezig zijn. Medewerkers slaan dit zorgcriterium vaak (ten onrechte) over waardoor er strikt gezien minder vastgestelde commerciële relaties zouden moeten zijn dan nu het geval is. Voor het recht op uitkering maakt dit niet uit: in beide gevallen kan de AOW'er als alleenstaand worden beschouwd en bestaat er recht op een 70 procent-uitkering.

Verskillende medewerkers stippen nog andere misverstanden aan. Zo omschrijft een handhaver de algemene misvatting van klanten dat alleen 'officiële', dat wil zeggen op papier vastgelegde, gegevens van belang zijn bij het vaststellen van een gezamenlijke huishouding. Dit draagt bij aan het idee dat alleen zaken als adresregistraties en samenlevingscontracten ertoe doen, en niet de tijd die men met elkaar doorbrengt. Ook beïnvloedt het mogelijk de interpretatie van het zorgcriterium. Zo kunnen klanten denken dat ze geen 'kosten delen' zolang ze aparte bankrekeningen hebben, ook al betalen ze in de praktijk vaak voor elkaar. Klanten zouden dan ook niet weten wat financiële verstrengeling werkelijk inhoudt, zo stellen enkele handhavers. Parallel hieraan zouden ze niet begrijpen dat 'voor elkaar zorgen' ook het huishouden en andere klusjes omvat.

De criteria zijn niet eenduidig

Het zorgcriterium wordt door SVB-medewerkers ervaren als een groot struikelblok omdat op dat punt een feitenafweging moet plaatsvinden. Wanneer sprake is van financiële verstrengeling of wanneer anderszins in de (wederzijdse) zorg wordt voorzien, is in de huidige praktijk lastig te beoordelen. Waar ligt het omslagpunt, wat telt wel mee en wat niet, wat laat je zwaarder wegen en wat niet? Denk aan de grootouder die met een kleinkind woont. De meningen over deze situatie zijn verdeeld. De een zou zeggen dat er natuurlijk sprake is van zorg, de grootouder houdt toch van het kleinkind? En als één van beiden ziek is dan zullen ze vast wel voor elkaar zorgen. Maar feitelijk draait het daar niet om. Het gaat ook om huishoudelijke klusjes, zoals de vaatwasser inruimen, stofzuigen, de vuilniszakken buiten zetten, boodschappen doen. En wanneer draagt het kleinkind genoeg bij als hij huur betaalt? Is dat bij € 100 of € 200 of pas bij € 1000 per maand? Dit soort vragen speelt overigens ook bij personen die geen bloedverwanten zijn. Voor medewerkers is dit vaak een complexe feitenafweging.

Ook bij een meerpersoonshuishouden is de feitenafweging niet eenvoudig bij het beoordelen van het zorgcriterium. Wat een extra complicatie is, is als het gaat om twee ongehuwde ouders met hun meerderjarige kinderen. Wanneer wordt dan wel en wanneer niet aan het zorgcriterium voldaan? Daarnaast begrijpen zowel medewerkers als klanten niet waarom deze 'stellen' anders beoordeeld worden dan gehuwden. Die krijgen immers gewoon het gehuwdenpensioen.

Achter de voordeur moeten kijken om te kunnen handhaven is bewerkelijk

Samenwonen wordt beoordeeld door te toetsen op het wooncriterium en het zorgcriterium. Het zorgcriterium houdt in dat de samenwonenden blijf geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding, door bij te dragen aan het huishouden door activiteiten (klusjes, koken voor elkaar), door voor elkaar te zorgen dan wel anderszins. Hierdoor is het noodzakelijk om te toetsen of iemand bijdraagt aan het huishouden. De meeste AOW'ers melden het bij SVB als hun leefvorm verandert. Daarnaast wordt op verschillende manieren gecontroleerd of de gegevens kloppen, onder meer met informatie die gedeeld wordt met

bijvoorbeeld de belastingdienst. Als dit niet voldoende is kijkt de SVB ook achter de voordeur. Dit is bewerkelijk en ook onaangenaam voor zowel de SVB-medewerkers als de AOW'er. Een mogelijkheid is om minder te controleren en meer vertrouwen te hebben in de opgegeven informatie door AOW'ers. Hierdoor neemt echter het risico op misbruik toe.

Een ander probleem is dat het zorgcriterium onduidelijk is voor veel mensen. Dit leidt er volgens de SVB-medewerkers toe dat burgers onbewust de regels overtreden. Het achteraf middels allerlei onderzoeken door de SVB vaststellen dat er toch sprake is van een gezamenlijke huishouding kan leiden tot grote spanning en onzekerheid bij de klanten, grote terugvorderingen, boetes en sancties. Dit terwijl de klanten zich niet bewust zijn van de norm die zij zouden hebben geschonden (inlichtingenplicht). Onderzoek naar (verzwegen) gezamenlijke huishouding staat op nummer één bij de handhavingsinspanningen van de SVB.

Ongelijke behandeling gehuwden en ongehuwden

Het feit dat (ongehuwde) personen die het hoofdverblijf delen en die delen in elkaars zorg, in het ene geval wel gelijkgesteld worden aan gehuwden (met een lager recht) en in het andere geval niet, lijkt tot rechtsongelijkheid te leiden. Zowel medewerkers als klanten van de SVB begrijpen niet waarom ongetrouwde partners anders beoordeeld worden dan gehuwden. Dit is bijvoorbeeld het geval als een paar samenwoont met een derde persoon. Als het paar gehuwd is ontvangen zij beiden een 50 procent-uitkering. Als het paar ongehuwd is ontvangen zij beiden een 70 procent-uitkering. Ook bij de toepassing van de twee-woningenregel is er onderscheid tussen gehuwden en samenwonenden: alleen ongehuwd samenwonenden ontvangen een 70 procent-uitkering als zij beiden een eigen woning hebben. Dit geldt ook als een van de twee in een verpleeghuis is opgenomen. Gehuwden ontvangen altijd een 50 procent-uitkering, ook als zij een ieder een zelfstandige woning hebben. Alleen wanneer een van de twee in een verpleeghuis is opgenomen kunnen zij ervoor kiezen als duurzaam gescheiden te worden aangemerkt, waardoor zij beiden de 70 procent-uitkering ontvangen.

2.3 Inconsistenties met andere regelingen

Tabel 2.1 geeft een overzicht van enkele sociale regelingen en laat zien in hoeverre bepaalde regels gelden. Het gaat om regelingen waarbij mogelijk samenloop is met de AOW. De werknemersverzekeringen zijn daarom buiten beschouwing gelaten. Een korte beschrijving volgt hieronder. Een uitgebreidere omschrijving van de regelingen staat in Bijlage A.

Onderscheid alleenstaand/samenwonend.

Hierbij gaat het erom of er verschil is in de hoogte van de uitkering van iemand die alleen woont en iemand die samenwoont met één persoon. Het criterium is meestal dat er sprake moet zijn van een gezamenlijke huishouding. Dit onderscheid wordt in bijna alle regelingen gemaakt, behalve bij pensioenuitkeringen en de eigen bijdrage voor de Wet langdurige zorg (Wlz) en de Zorgverzekeringswet (Zvw). Wel verschilt de wijze waarop getoetst wordt of er een gezamenlijke huishouding is. Toetsing kan materieel gebeuren (fysieke inspectie, o.a. huisbezoek) of formeel. De SVB en gemeenten toetsen materieel, terwijl de belastingdienst alleen formeel toetst. Daarbij wordt o.a. gekeken of mensen volgens de gemeentelijke basisregistratie (BRP) op één adres wonen, samen

een kind hebben, of een koopwoning op beider naam staat en of zij zich als fiscaal partners hebben gemeld. Hierdoor kan de leefvorm in de AOW afwijken van de leefvorm die wordt toegepast voor de huurtoeslag of de zorgtoeslag.

Eerstegraads bloedverwant telt niet als samenwonende

In de AOW krijgen samenwonende bloedverwanten in de eerste graad (ouder-kindrelatie) beiden een alleenstaande-uitkering. Dit geldt ook voor de AIO/Participatiewet (verder AIO).⁵ Wel verschilt de definitie van een bloedverwant. In de AOW gaat het alleen om de relatie tussen eigen kinderen/ouders en adoptiekinderen/adoptieouders. In de AIO/Participatiewet gaat het ook om aanverwanten in de eerste graad. Dit zijn de kinderen/ouders van de partner (indien gehuwd of geregistreerd samenwonend). Voor de AIO is ook een uitzondering voor bloedverwanten in de 2e graad met zorgbehoefte (wanneer wordt samengewoond vanwege de behoefte aan mantelzorg). De AIO is hiermee niet consistent met de AOW. Dit kan tot verwarring leiden bij mensen die beide uitkeringen ontvangen.

Kostendelersnorm

Dit gaat over het verschil in uitkering tussen mensen die wel een woning delen met anderen maar waarop niet de uitkering voor samenwonenden van toepassing is. Deze regeling komt alleen voor in de Participatiewet (de bijstand), de Anw en de AIO. Het kan gaan om mensen waarvoor een uitzondering geldt (bijvoorbeeld samenwonende bloedverwanten in de eerste graad) of mensen die met meer dan twee personen samenwonen. De uitkering van kostendelers is lager dan die van alleenstaanden. In de AIO/Participatiewet wordt de uitkering lager naarmate meer mensen samenwonen. In de Anw is dat niet het geval: iemand met een Anw-uitkering die met een ander in een huis woont zonder dat er sprake is van samenwonen, krijgt 50 procent van het minimumloon. Dit geldt ook als er wel sprake is van samenwonen, maar er sprake is van een uitzonderingssituatie, bijvoorbeeld samenwonen met een meerderjarige bloedverwant in de eerste graad.

Zorgbehoefte

Enkele regelingen kennen een uitzondering op de korting bij samenwonen als er wordt samengewoond vanwege het verlenen van mantelzorg. De AOW kent deze uitzondering niet (meer), maar de Anw en de AIO/Participatiewet wel. Ook op de hoogte van de huurtoeslag heeft het samenwonen vanwege zorgbehoefte invloed. Volgens de SVB worden hier weinig vragen over gesteld, omdat dit soort relaties blijkbaar niet veel voorkomen.

Geen samenwonen in geval van commerciële relatie

Als er tussen degenen die samenwonen sprake is van een huurder-/verhuurderrelatie, dan wordt de alleenstaande uitkering verstrekt of de kostendelersuitkering. In de AIO en de Anw geldt deze uitzondering ook. In die regelingen hoeft echter geen sprake te zijn van het zorgcriterium. Het begrip in de AOW sluit dus niet aan bij de verwachting van de medewerker en de klant, namelijk dat sprake is van een commerciële relatie als je een huurcontract en betaalbewijzen hebt. Verder is in de AIO en de Anw een commerciële relatie niet mogelijk tussen bloed- en aanverwanten in de eerste en tweede graad. In de AOW kan dat wel.

⁵ De AIO is een aanvullende bijstandsuitkering op de AOW voor mensen die te weinig AOW hebben opgebouwd. De AIO is onderdeel van de Participatiewet.

Uitsluiting opleidingvolgende als kostendeler/medebewoner

Personen die samenwonen met een studerende krijgen de uitkering voor een alleenstaande. Deze regel geldt niet voor de AOW, maar wel voor de AIO en de Participatiewet.

Twee woningenregel

Volgens deze regel krijgen samenwonenden die een eigen woning hebben (huur of koop) de uitkering voor een alleenstaande. Dit is het geval wanneer beiden een eigen woning hebben, maar wel voldoen aan de definitie van samenwonen: dus het hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en voor elkaar zorg dragen. Deze regel geldt alleen in de AOW. In de praktijk wordt er weinig gebruikgemaakt van deze regel, waarschijnlijk omdat lat-ers veelal beiden hun hoofdverblijf in de eigen woning hebben en daarom geen gezamenlijke huishouding vormen.

Duurzaam gescheiden leven

Mensen die duurzaam gescheiden leven (na een huwelijk apart zijn gaan wonen zonder te scheiden) worden als alleenstaand beschouwd. Zij kunnen ervoor kiezen om wel als gehuwd te worden beschouwd. Dit komt voor bij mensen waarvan de partner is opgenomen in een instelling. De eigen bijdrage voor de Wlz is lager als degene die is opgenomen nog een thuiswonende partner heeft. Dit levert vooral voordeel op als degene die is opgenomen een hoog inkomen heeft. Echter, geregeld komt het voor dat klanten de financiële gevolgen van hun keuze niet kunnen overzien en dan later, nadat zij geconfronteerd zijn met een nadelig effect op hun AOW-uitkering, hun keuze niet meer kunnen terugdraaien (eens duurzaam gescheiden leven is altijd duurzaam gescheiden leven).

Tabel 2.1 Overzicht regels sociale voorzieningen

Regeling	Uitvoerder	Onderscheid alleenstaand/samenwonend	Kostendelersnorm	Eerstegraads bloedverwant telt niet als samenwonende	Zorgrelatie	Geen samenwonen in geval van commerciële relatie	Uitsluiting opleidingvolgende als kostendeler/medebewoner	Twee woningenregel
AOW	SVB	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja	Nee	Ja, niet voor gehuwden, behalve indien duurzaam gescheiden levend
AIO-aanvulling op de AOW	SVB	Ja	Ja, afhankelijk van aantal bewoners	Ja	Ja, 2e-graads bloedverwant met zorgbehoefte telt niet als samenwonende	Ja	Ja	Nee
Algemene Nabestaanden Wet	SVB	Ja, geen recht bij samenwonen	Ja, 50% minimumloon onafhankelijk van aantal bewoners	Ja	Ja, 50% minimumloon bij zorgrelatie	Ja	Nee	Nee
Participatiewet	Gemeenten	Ja	Ja, afhankelijk van aantal bewoners	Ja	Ja, 2 ^e -graads bloedverwant met zorgbehoefte telt niet als samenwonende	Ja	Ja	Nee
Pensioenwet/tweede pijler pensioen	Pensioenfondsen	Nee	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Huurtoeslag	Belastingdienst	Ja, inkomen en vermogen van alle medebewoners telt mee	Inkomen en vermogen medebewoners telt mee	Nee	Ja, medebewoner die zorg ontvangt telt niet mee voor bepalen recht en hoogte toeslag	Nee	Nee	n.v.t.

Regeling	Uitvoerder	Onderscheid alleenstaand/samenwonend	Kostendelersnorm	Eerstegraads bloedverwant telt niet als samenwonende	Zorgrelatie	Geen samenwonen in geval van commerciële relatie	Uitsluiting opleidingvolgende als kostendeler/medebewoner	Twee woningenregel
Zorgtoeslag	Belastingdienst	Ja, inkomen en vermogen van toeslagpartner telt mee	Inkomen en vermogen medebewoners telt mee	Nee	Nee	Nee	Nee	n.v.t.
Eigen bijdrage WMO	CAK	Ja, maximum eigen bijdrage is per huishouden	n.v.t.	Ja	Nee	Nee	Nee	n.v.t.
Eigen bijdrage WLZ	CAK	Ja, onderscheid tussen laag/hog eigen bijdrage is o.a. afhankelijk van leefvorm	n.v.t.	Nee	Nee	Nee	Ja, lage eigen bijdrage indien kinderen (jonger dan 27 jaar) studiefinanciering ontvangen of wanneer levensonderhoud wordt betaald voor kinderen voor wie kinderbijslag wordt ontvangen	n.v.t.
Eigen bijdrage ZVW	Zorgverzekeraars	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	Nee	n.v.t.

Bron: Zie Bijlage A voor de bron per sociale voorziening.

2.4 Conclusie

De AOW-uitkering is onafhankelijk van inkomen of vermogen. De uitkering is wel afhankelijk van leefvorm. De AOW kent twee uitkeringsnormen:

- Voor een samenwonend paar (50 procent van het netto minimumloon);
- Voor alleenstaanden (70 procent van het netto minimumloon).

De gedachte hierachter is dat samenwonenden kosten kunnen delen, waardoor zij met een lager bedrag per persoon toe kunnen (draagkrachtbeginsel). AOW'ers in meerpersoonshuishoudens krijgen de uitkering voor alleenstaanden. Hierdoor kunnen wijzigingen in leefvorm financiële consequenties hebben die niet in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel. Immers, wanneer bijvoorbeeld drie zussen samenwonen, ontvangt ieder van hen 70 procent van het minimumloon. Gezamenlijk ontvangen zij dan 210 procent van het minimumloon. Wanneer één van hen overlijdt ontvangen de twee overgebleven zussen ieder 50 procent van het minimumloon. Gezamenlijk ontvangen zij dan 100 procent van het minimumloon.

De norm voor samenwonenden geldt wanneer twee personen een gezamenlijke huishouding voeren. Een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd wanneer de gerechtigde zijn hoofdverblijf in dezelfde woning heeft als een ander persoon én de samenwonenden geven blijk zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Voor het eerste criterium moet de Sociale Verzekeringsbank (SVB) onderzoeken hoeveel dagen partners op hetzelfde adres verblijven. Voor het tweede criterium moet de SVB onderzoeken wat diegenen die het hoofdverblijf delen met elkaar delen.

In de meeste gevallen is de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter gevallen waarbij wel knelpunten optreden. Bij deze kleine groep zijn volgens de SVB de belangrijkste knelpunten met de huidige leefvormdefinitie in de AOW dat deze niet aansluiten bij de beleving van klanten, dat de criteria niet eenduidig zijn, dat de SVB achter de voordeur moet kijken om te kunnen handhaven en er sprake is van ongelijke behandeling van samenwonenden en gehuwden. Daarnaast zijn er inconsistenties met andere regelingen.

3 Voorkeuren van ouderen en gevolgen AOW-normen

De leefvorm van ouderen sluit aan bij hun voorkeuren. De AOW-uitkeringsnormen spelen zeer beperkt een rol bij de keuze voor een leefvorm. Van de alleenstaande ouderen met een partner zou 17 procent gaan samenwonen met hun partner als de uitkering bij samenwonen gelijk zou zijn aan die van alleenstaanden. Groepswonen waarbij keukens en andere voorzieningen worden gedeeld wordt lager gewaardeerd door ouderen dan groepswonen waarbij alleenstaanden of paren een gemeenschappelijke ruimte delen met anderen. Deze voorkeur staat los van de hoogte van de AOW-uitkering.

3.1 Ontwikkeling leefvormen

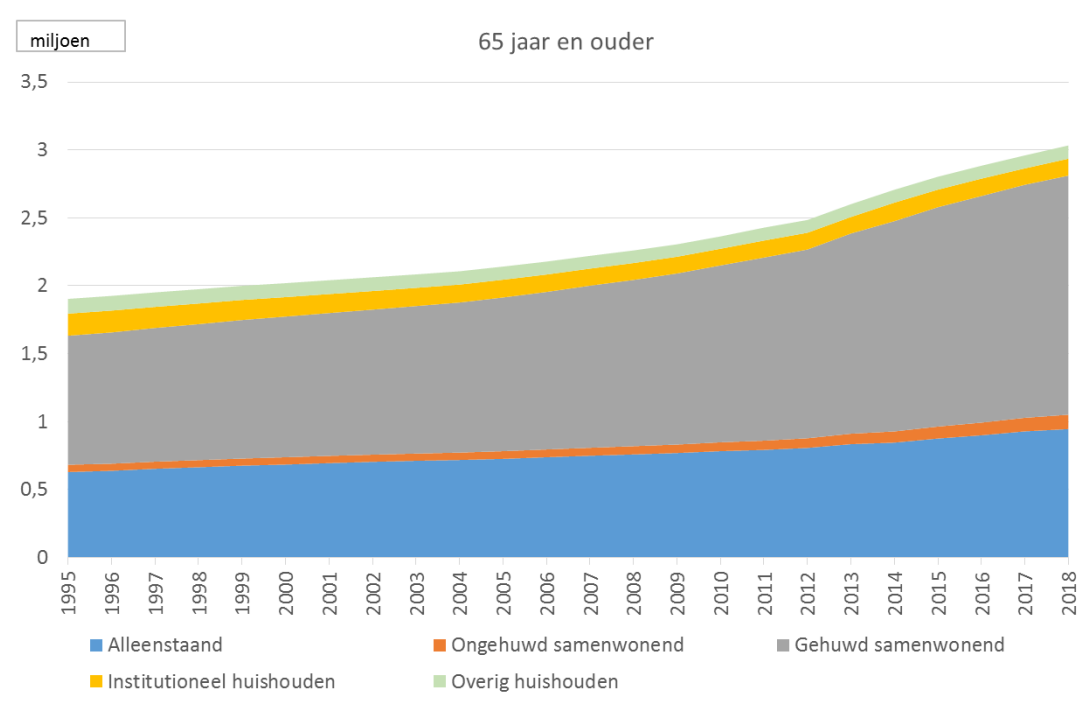
Vanwege maatschappelijke ontwikkelingen zoals ontkerkelijkheid en de toename van economische zelfstandigheid van vrouwen verandert de samenstelling van Nederlandse huishoudens. Het aantal alleenstaanden en niet-gehuwd samenwonenden in de totale populatie is de afgelopen jaren toegenomen, terwijl het aantal gehuwden is afgenomen. In de populatie van 66 jaar en ouder is juist het aantal gehuwden toegenomen (zie Figuur 3.1). Dit komt doordat de levensverwachting is toegenomen, daardoor blijven minder mensen als alleenstaande achter na het overlijden van de partner. Het aantal ouderen in een verpleeg- of verzorgingshuis is afgenomen. Wanneer de jongere generaties oud worden zal de trend dat meer mensen alleenstaand zijn en ongehuwd samenwonen zich ook onder ouderen voordoen. In de toekomst, tot 2060, stijgt het aantal alleenstaande AOW'ers met ongeveer 770.000 en het aantal samenwonende AOW'ers met 99.000 (bron: SVB).

Het aantal AOW'ers dat leeft in een alternatieve woonvorm is beperkt. Volgens de SVB wonen er eind 2018 3,1 miljoen AOW'ers in Nederland. Daarvan zijn er bijna één miljoen alleenstaand, twee miljoen samenwonend en wonen ruim 100.000 AOW'ers in een instelling. Ca. 65.000 AOW'ers zonder partner wonen samen met een kind. Slechts 3.000 ongehuwde AOW'ers wonen in een meerpersoonshuishouden.⁶ Van de alleenstaanden had in 2013 8,6 procent een latrelatie (CBS, 2015a). Het gaat om ca. 90.000 AOW'ers. Van de samenwonenden van 66-75 jaar woont meer dan 70 procent al langer dan 40 jaar samen. Slechts 5 procent woont korter dan 10 jaar samen. Meer dan de helft van de meerpersoonshuishoudens woont samen met partner en/of broers/zussen of kinderen.⁷ Slechts 8 procent woont samen met vrienden.

⁶ bron: SVB

⁷ bron: SEO-enquête AOW-leefvormen 2019

Figuur 3.1 Aandeel samenwonenden onder 65-plussers toegenomen



Bron: CBS Statline

Toelichting: overige huishoudens zijn vooral thuiswonende kinderen en alleenstaande ouders

3.2 Voorkeuren voor leefvormen

In de enquête is gemeten of de hoogte van de AOW-uitkering invloed heeft op de keuze voor een leefvorm. Dat is gedaan met een vignettenanalyse. Daarbij worden AOW'ers steeds twee fictieve woonvormen voorgelegd en wordt gevraagd welke ze zouden kiezen. De fictieve voorbeeld verschillen in de hoogte van de AOW-uitkering en de leefvorm. Daardoor kan worden berekend in welke mate de huidige leefvorm aansluit bij de voorkeuren van AOW'ers. Onderstaande tabel geeft weer welke aspecten zijn meegenomen (attributen) in het vignet en welke variatie daarin is opgenomen (niveaus). De vignettensets zijn verschillend voor mensen zonder en mensen met partner. Samenwonenden, alleenstaanden met een partner en AOW'ers in een meerpersoonshuishouden met een partner kregen de vignetten voor mensen met een partner voorgelegd. Alleenstaanden en AOW'ers in een meerpersoonshuishouden zonder partner kregen de vignetten voor mensen zonder partner voorgelegd.

Tabel 3.1 Inhoud vignetten

Attributen	Zonder partner	Met partner
Hoogte AOW-uitkering	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 800 per maand	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 800 per maand
	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 950 per maand	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 950 per maand
	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 800 per maand	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 1100 per maand
Leefvorm	U woont alleen	U woont alleen
	U woont samen met een nieuwe partner	U woont samen met uw partner
	U woont samen met één of meer familieleden of vrienden	U woont samen uw partner en met één of meer familieleden of vrienden
	U woont alleen (eigen badkamer, wc, keuken, woonkamer en slaapkamers) en deelt een gemeenschappelijke ruimte met familieleden of vrienden voor activiteiten, zoals samen eten	U woont samen met uw partner (eigen badkamer, wc, keuken, woonkamer en slaapkamers) en deelt een gemeenschappelijke ruimte met familieleden of vrienden voor activiteiten, zoals samen eten

Bron: SEO Economisch onderzoek

In totaal zijn er 12 verschillende vignetten. Deze zijn in paren voorgelegd aan respondenten. Elke respondent kreeg zes paren voorgelegd. De vraag voor een alleenstaande AOW-er zag er bijvoorbeeld als volgt uit (voor twee vignetten):

Stelt u zich voor dat u zou kunnen kiezen tussen verschillende leefvormen, zonder rekening te houden met wat werkelijk mogelijk is. Wat zou u dan kiezen?

We vragen u steeds aan te geven welke van de twee situaties u zou kiezen. Gaat u er daarbij vanuit dat huisgenoten een eigen inkomen hebben.

Situatie 1	Situatie 2
U woont samen met één of meer familieleden of vrienden	U woont alleen (eigen badkamer, wc, keuken, woonkamer en slaapkamers) en deelt een gemeenschappelijke ruimte met familieleden of vrienden voor activiteiten, zoals samen eten
Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 800 per maand	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 950 per maand

Ik zou een voorkeur hebben voor: Situatie 1 Situatie 2 Geen van beide.

Situatie 1	Situatie 2
U woont alleen	U woont samen met een nieuwe partner
Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 1100 per maand	Uw AOW-uitkering bedraagt netto € 800 per maand

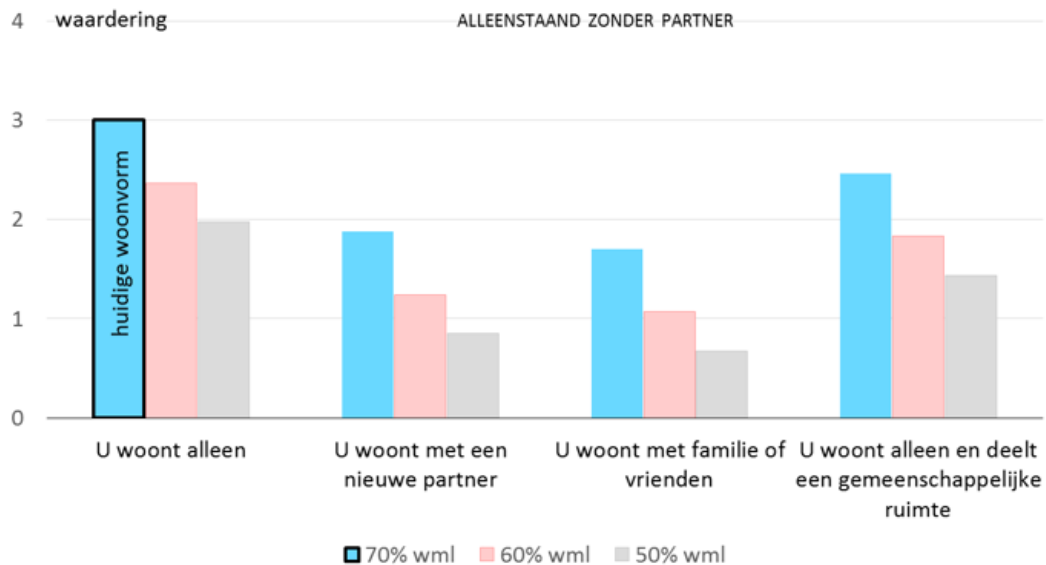
Ik zou een voorkeur hebben voor: Situatie 1 Situatie 2 Geen van beide

Op basis van de antwoorden is berekend aan welke situatie respondenten de voorkeur gaven. De volgende paragrafen beschrijven de resultaten voor alleenstaanden, samenwonenden en meerpersoonshuishoudens. De in de figuren weergegeven voorkeuren van ouderen betreffen gemiddelden. Binnen de groepen kunnen er echter grote verschillen zijn in voorkeuren. In de tekst is vermeld hoeveel ouderen een voorkeur hebben voor een andere woonvorm dan de huidige woonvorm als alleenstaanden en samenwonenden dezelfde uitkering zouden krijgen of de uitkering voor meerpersoonshuishouden omlaag zou gaan. Dit geeft een indicatie van het aantal ouderen dat in de toekomst mogelijk kiest voor een andere woonvorm als de uitkeringsnormen veranderen.

3.2.1 Voorkeuren alleenstaanden

Alleenstaanden zonder partner hebben een voorkeur voor alleen wonen, ook als zij een nieuwe partner zouden krijgen (zie Figuur 3.2). Alle andere leefvormen worden gemiddeld lager gewaardeerd dan de huidige leefvorm. De waardering voor alleen wonen met een uitkering van 50 procent of 60 procent minimumloon is – uiteraard – lager dan de waardering van de huidige situatie, waarin ze een uitkering krijgen van 70 procent minimumloon. Vooral het wonen met een nieuwe partner en het wonen met familie en vrienden scoort negatief. De waardering voor alleen wonen met een 50 procent-uitkering is gemiddeld nog steeds hoger dan de waardering voor samenwonen met een nieuwe partner of familie en vrienden met een 60 procent- of 70 procent-uitkering.

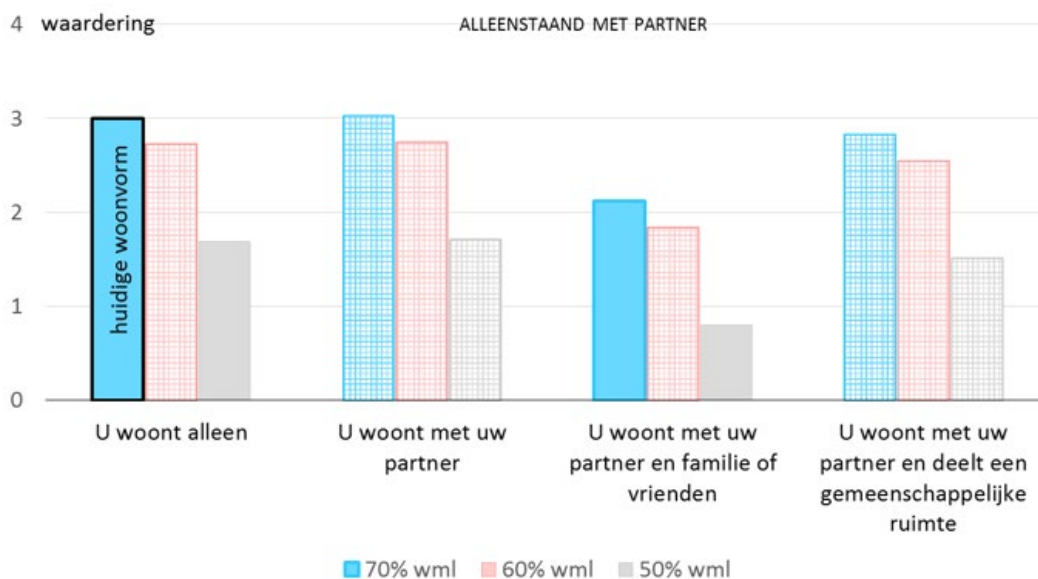
Figuur 3.2 Alleenstaanden zonder partner wonen bij voorkeur alleen



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Alleenstaanden met een partner zijn vooral negatief over het samenwonen met familie of vrienden (zie Figuur 3.3). De andere woonvormen worden ongeveer gelijk gewaardeerd aan alleen wonen, bij een gelijke uitkeringshoogte. Doordat de uitkeringshoogte van een alleenstaande 70 procent minimumloon bedraagt en bij samenwonen de uitkering omlaag gaat naar 50 procent minimumloon hebben zij nu een sterke voorkeur voor alleen wonen. Een stijging van de uitkering voor samenwonenden of een daling van de uitkering van alleenstaanden zal ertoe leiden dat een deel van de alleenstaanden gaat samenwonen.

Figuur 3.3 Alleenstaanden met partner wonen even graag met als zonder partner, bij gelijke uitkeringshoogte



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Gearceerde kolommen geven aan dat het verschil niet statistisch significant is ten opzichte van de huidige leefvorm

Een deel van de alleenstaanden zou wel liever samenwonen als de uitkering bij samenwonen even hoog zou zijn als bij alleen wonen. Van de alleenstaanden met een partner zou 17 procent dan met hun partner gaan samenwonen.⁸ Van de alleenstaanden zonder partner zou dan 9 procent gaan samenwonen, als zij een nieuwe partner zouden krijgen.⁹

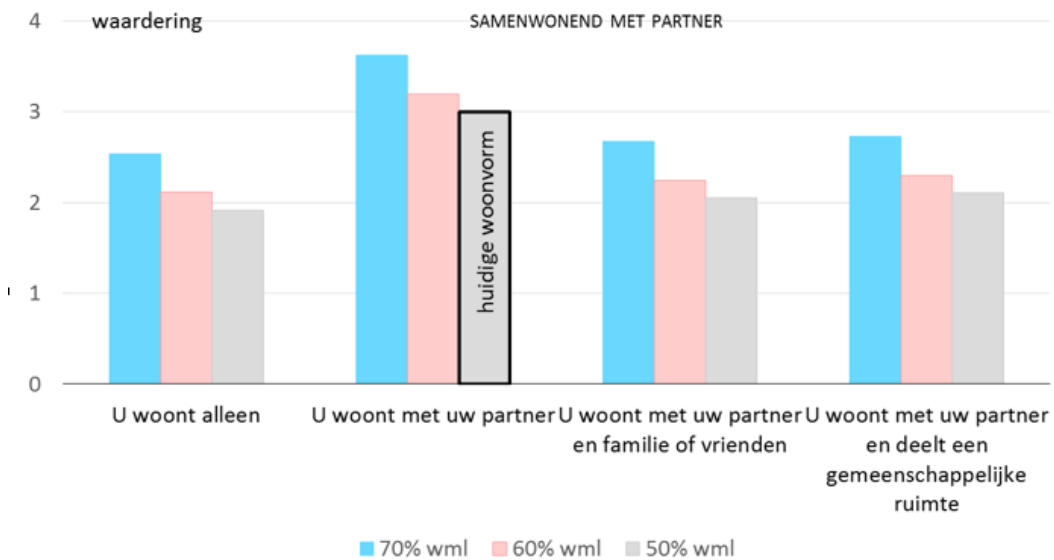
3.2.2 Voorkeuren samenwonenden

Samenwonenden hebben een voorkeur voor samenwonen met hun partner, zie Figuur 3.4. Die voorkeur zou nog sterker zijn bij een hogere uitkering dan de huidige 50 procent minimumloon. Wonen met de partner en familie of vrienden en wonen met de partner en een ruimte delen worden ongeveer gelijk gewaardeerd. Alleen wonen wordt het minst gewaardeerd.

⁸ Dit is iets hoger dan het antwoord op de vraag in de enquête: Wilt u ons vertellen wat de belangrijkste reden is dat u alleen woont? Daarop antwoordt 11 procent als een van de redenen dat dan de AOW-uitkering omlaag gaat.

⁹ Dit komt overeen met het antwoord op de directe vraag in de enquête: Als u een nieuwe partner zou krijgen, zou u daarmee gaan samenwonen?

Figuur 3.4 Samenwonenden wonen bij voorkeur samen

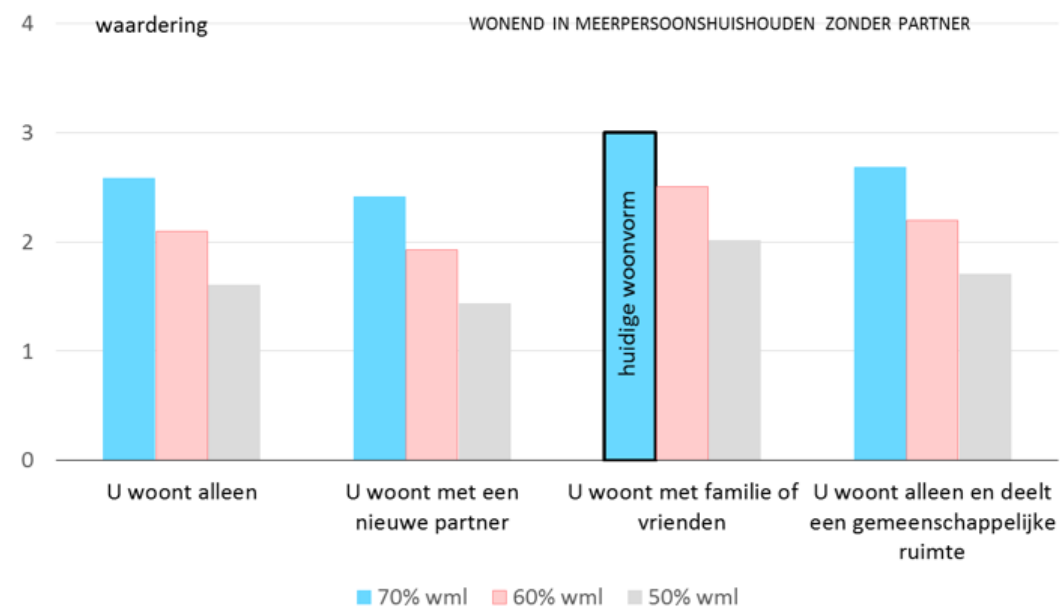


Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

3.2.3 Voorkeuren AOW'ers in een meerpersoonshuishouden

AOW'ers zonder partner die in een meerpersoonshuishouden wonen hebben daar ook een voorkeur voor, bij gelijke uitkeringshoogte, zie Figuur 3.5. Als echter de uitkering voor een meerpersoonshuishouden zou dalen naar 50 procent minimumloon, dan zouden zij gemiddeld een voorkeur hebben voor alleen wonen, met een uitkering van 70 procent minimumloon.

Figuur 3.5 Leden van een meerpersoonshuishouden, zonder partner, wonen bij voorkeur in een meerpersoonshuishouden

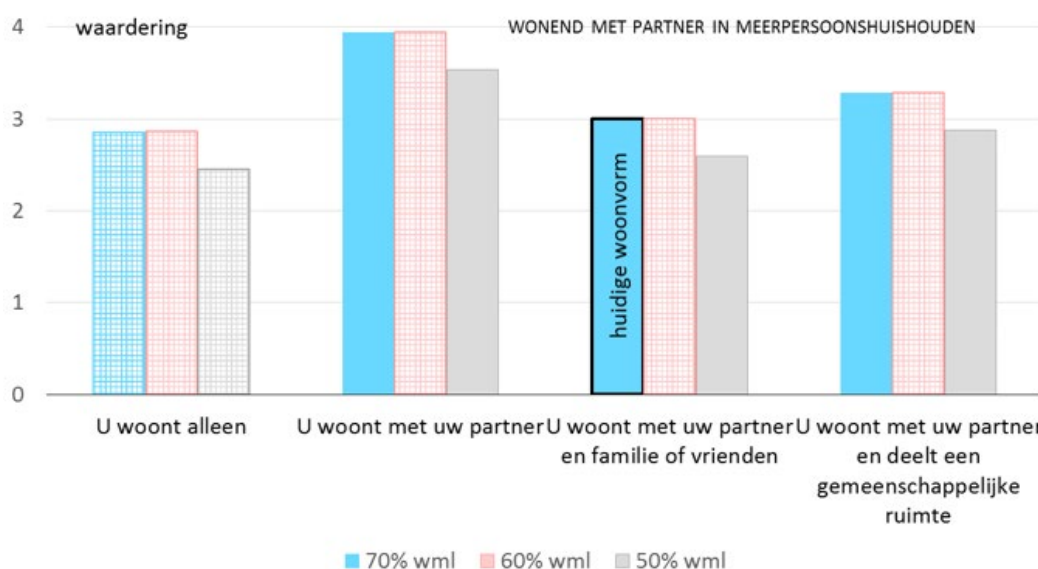


Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Als de uitkering voor meerpersoonshuishoudens omlaag zou gaan naar 50 procent minimumloon of 60 procent minimumloon zou van de AOW'ers die geen partner hebben en in een meerpersoonshuishouden wonen, 20 procent alleen gaan wonen (en al dan niet een gemeenschappelijke ruimte delen) bij een uitkering van 50 procent minimumloon, en 11 procent bij een uitkering van 60 procent minimumloon.

AOW'ers met een partner in een meerpersoonshuishouden wonen bij voorkeur alleen met hun partner, zie Figuur 3.6. Ook wanneer hun uitkering daardoor daalt naar 50 procent minimumloon waarderen zij samenwonen met hun partner hoger dan de huidige situatie. Mogelijk gaat het om paren met een nog thuiswonende ouder of een hulpbehoevend kind. Zij hebben dan mogelijk niet de keuze om samen te gaan wonen met alleen de partner.

Figuur 3.6 Leden van een meerpersoonshuishouden met een partner, wonen bij voorkeur samen met hun partner



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Gearceerde kolommen geven aan dat het verschil niet statistisch significant is ten opzichte van de huidige leefvorm

Van degenen met een partner zal 9 procent gaan samenwonen met alleen de partner als de uitkering voor meerpersoonshuishoudens en samenwonenden gelijk wordt getrokken. Van de AOW'ers die wel een partner hebben en in een meerpersoonshuishouden wonen zou 6 procent alleen met de partner gaan wonen als de uitkering omlaag gaat naar 50 procent minimumloon, en 0,1 procent als de uitkering omlaag gaat naar 60 procent minimumloon.

3.2.4 Voorkeuren van AOW'ers die zorg gebruiken

Samenwonenden en alleenstaande AOW'ers zonder partner die enige vorm van betaalde of onbetaalde zorg gebruiken hebben een sterkere voorkeur voor hun huidige leefvorm dan degenen die geen zorg gebruiken. Dit geldt ook voor degenen die zwaardere zorg gebruiken (betaalde of onbetaalde verpleging of verzorging) ten opzichte van degenen die geen of lichtere zorg gebruiken (huishoudelijke zorg of begeleiding). Samenwonenden hebben dan dus een sterkere voorkeur voor

samenwonen en alleenstaanden voor juist alleen wonen. Mogelijk willen degenen die alleen wonen een nieuwe partner of kinderen niet belasten met hun zorgbehoefte. Dat laatste noemt 90 procent van de ouderen ook als reden om niet met hun kinderen te willen wonen (zie hoofdstuk 2).

Uit eerder onderzoek bleek dat ouders en kinderen sneller apart zouden gaan wonen als de kosten-delersnorm zou worden ingevoerd en een alleenstaande AOW-ontvanger met een inwonend meerderjarig kind daardoor van 70 procent minimumloon naar 50 procent minimumloon zou gaan (Panteia, 2015). Uit de vignettenstudie blijkt echter dat de AOW'ers die zorg nodig hebben nog minder reageren op verandering van de AOW-normen dan AOW'ers die geen zorg nodig hebben.

3.3 Toekomstige ontwikkelingen in leefvormen

Er lijkt een tendens naar meer latrelaties en vormen van gemeenschappelijk wonen. In hoeverre worden deze ontwikkelingen gestimuleerd of geremd door de AOW-normen?

Latrelaties

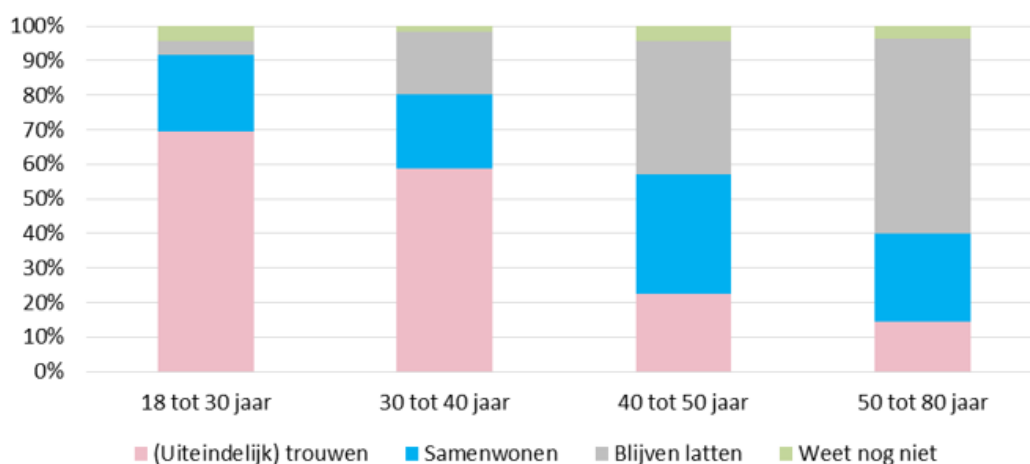
De latrelatie is een leefvorm waarbij een stel samen is maar niet samenwoont. Dat wil zeggen, beide partners hebben een eigen woning en staan daar ook ingeschreven. Zij ontvangen beiden een AOW-uitkering ter hoogte van de alleenstaandennorm (op basis van de twee-woningenregel).

Het aantal latrelaties onder ouderen neemt toe vanaf de jaren '70.¹⁰ Sinds 2003 is het aantal stabiel (CBS, 2015b). Van de personen die na hun 50^{ste} een nieuwe relatie aangaan, kiest slechts 40 procent voor (her)trouwen, 30 procent kiest voor ongehuwd samenwonen en 30 procent voor een latrelatie (De Jong Gierveld, 2003). In 2013 had van de 18-30 jarige alleenstaanden ruim een derde een latrelatie. Bij de dertigers en veertigers is dat ruim een kwart. Alleenstaanden boven de 65 hebben aanmerkelijk minder vaak een partner met wie zij niet samenwonen: 8,6 procent (CBS, 2015a).

Van de ouderen met een latrelatie wil 40 procent op den duur samenwonen of trouwen. Jongeren met een latrelatie willen in de toekomst niet blijven latten: 90 procent wil uiteindelijk met de huidige partner gehuwd of ongehuwd gaan samenwonen. Met de leeftijd neemt dat aandeel echter sterk af.

¹⁰ Trouw (2006). Seniorenstellen gaan steeds vaker latten.

Figuur 3.7 Ouderen willen blijven latten



Bron: CBS (2015b)

Bij de wens om te blijven 'latten' spelen financiële motieven een beperkte rol. Personen in een latrelatie worden als alleenstaand beschouwd voor de AOW indien zij ieder hun eigen huis bezitten en daar ook ingeschreven staan (twee-woningen-regel). Deze regel geldt echter alleen voor ongehuwden. Wanneer ouderen op latere leeftijd een nieuwe partner ontmoeten, kan uit financiële overwegingen besloten worden om apart te blijven wonen zodat zij niet gekort worden op hun AOW. Uit de interviews met experts bleek dat ouderen zich wel degelijk bewust zijn van mogelijke korting op de AOW wanneer zij gaan samenwonen en dat zij daarom voor een latrelatie kozen. In de focusgroepen gaven ouderen zelf aan dat zij vooral (zouden) kiezen voor een latrelatie vanwege het behoud van vrijheid. Dit bleek ook uit de enquête: bijna 90 procent van de alleenstaanden van 66-75 jaar zonder partner zegt niet te willen samenwonen als zij een nieuwe partner zouden krijgen. Driekwart daarvan wil in de toekomst niet samenwonen omdat ze hun vrijheid niet kwijt willen. 6,5 procent zegt het niet te willen vanwege de lagere AOW-uitkering. Bij de keuze om wel of niet te trouwen spelen bij ouderen ook andere financiële overwegingen een rol, bijvoorbeeld omtrent de tweede pijler pensioen, huurtoeslag, of vanwege verdeling van de erfenis. Ook kan meespelen dat ouderen (met een laag inkomen) kiezen voor een latrelatie om zo het recht op een nabestaandenuitkering (Anw) te behouden.

Volgens de vignettenanalyse zou 17 procent van de alleenstaande ouderen met een partner gaan samenwonen als de AOW-uitkering 70 procent van het minimumloon zou zijn. De huidige AOW-norm voor samenwonenden vormt dus een stimulans om apart te blijven wonen. Omdat maar 8,6 procent van de alleenstaande ouderen een partner heeft en een derde van de AOW'ers alleenstaand is gaat het om 0,5 procent van de AOW'ers ($17 \text{ procent} \times 8,6 \text{ procent} \times 33 \text{ procent}$).

Gemeenschappelijk wonen

Deze paragraaf geeft een overzicht van de verscheidenheid in gemeenschappelijke woonvormen en de ontwikkelingen hierin. Het aantal woongemeenschappen – waarbij meerdere huishoudens minimaal één gemeenschappelijke ruimte delen – neemt toe. Box 3.1 geeft een overzicht van vormen van gemeenschappelijk wonen.

Box 3.1 Vormen gemeenschappelijk wonen

- **Woongroep:** In een woongroep delen de bewoners het complex, maar hebben wel een eigen voordeur en eigen slaapkamer. Ze kunnen ook een eigen keuken en badkamer hebben, maar kunnen die ook delen. Verder delen ze voorzieningen zoals een gemeenschappelijke ruimte, ontmoetingsruimte, kluskamer, wasruimte of een tuin. Hiervan zijn er ongeveer 600 in Nederland. Er wordt niet geholpen bij professionele verpleegzorg. Woongroepen zijn voornamelijk sociale huur.
- **Generatiewoning (kangoeroewoning):** Generatiewoningen zijn woningen waar een gezin met (groot)ouders of ouders met een kind dat een beperking heeft. Ze wonen apart, maar hebben wel een (in pandige) verbinding. De indelingen verschillen, zo kan het zijn dat het twee woningen naast elkaar zijn waar een binnendeur is gemaakt, die later weer dichtgemaakt kan worden, of twee woningen op elkaar. In het laatste geval leeft bijvoorbeeld de oma beneden en het gezin op de bovenste etages.
- **Mantelzorgwoning:** Mantelzorgwoningen zijn verplaatsbare units waarvan de grootte afhangt van het feit of het een kamer is of een volwaardige woning (zorgunit of WMO-unit). Deze units kan je aan de woning binden en in de tuin zetten. De units kunnen in het bezit zijn van de gemeente, corporaties of particulieren.
- **Gestippeld wonen:** Gestippeld wonen is meestal in een flat maar kan ook in een woonwijk. In de flat zit één huurwoning die betaald wordt door de corporatie, maar die gebruikt wordt als gemeenschappelijke ruimte voor de hele flat. Niet iedereen hoeft mee te doen of gebruik te maken van de gemeenschappelijke ruimte.
- **Hofjes ('knarrenhof'):** In hofjes wonen verschillende personen met onder andere een huisbaas en een binnentuin. Meestal zijn het koopwoningen maar soms ook met een paar huurwoningen.
- **Thuishuis:** Een thuishuis is ingericht als een soort studentenhuis voor ouderen. Bewoners hebben geen eigen voordeur. Er wonen zes tot acht personen in een thuishuis. Zij eten samen maar hebben wel een eigen kamer en badkamer en een eigen pantry waar ze koffie en thee kunnen zetten. Hiervan zijn er ongeveer vijf/zes in Nederland.
- **Zorgvilla's:** In zorgvilla's hebben bewoners geen eigen voordeur. Zorgvilla's zitten in het duurdere segment, maar kunnen ook minder duur zijn zoals bijvoorbeeld Zorgbutler in Rotterdam. Bewoners van zorgvilla's hebben relatief veel zorg nodig. Het zijn een soort mini-verzorgingshuizen.

Bron: interviews

Onderstaande paragrafen gaan in op de verschillende woonvormen.

Woongroepen en hofjes

Volgens de Federatie Gemeenschappelijk Wonen zijn er in Nederland meer dan 10.000 woongemeenschappen en komen er ieder jaar 100 bij.¹¹ Voor jongvolwassenen komt deze trend met name voort uit financiële overwegingen.¹² Met de stijgende prijzen van woningen in de grote steden is het steeds moeilijker voor alleenstaanden om een huis te vinden. Een oplossing hiervoor is het delen van een woning (met onbekenden). Voor ouderen die in een woongemeenschap wonen, spelen financiële motieven over het algemeen geen rol bij het kiezen voor gemeenschappelijk wonen. Het belangrijkste motief om te kiezen voor een woongemeenschap is contacten om je heen, het samen iets opbouwen. Steun, gezelligheid en langer zelfstandig wonen zijn de belangrijkste redenen om elkaar op te zoeken, blijkt uit een enquête van de LVGO (2017). De top-10 genoemde redenen waren:

- Elkaar steunen en helpen (geen zorg), waar maar liefst 96 procent zich in herkent;
- Goede burens zijn (85 procent);
- Gezelligheid, sociaal contact (84 procent);
- Langer zelfstandig en zelfredzaam wonen (76 procent);
- Leuke dingen met elkaar doen (56 procent);
- Delen van voorzieningen/gebruiksapparatuur (30 procent);
- Levensloopbestendig wonen (29 procent);
- Van betekenis zijn voor de buurt (25 procent);
- Elkaar zorg geven als je die niet van anderen kunt krijgen (20 procent);
- Ecologisch bouwen (12 procent).

¹¹ <http://gemeenschappelijkwonen.nl/gw-in-cijfers>.

¹² <https://www.trouw.nl/samenleving/co-living-woongroepen-dertigers-wonen-weer-met-huisgenoten-met-dank-aan-stijgende-huren~ad76bdb0/>.

De geïnterviewde experts benadrukken dat waar het gaat om elkaar helpen, dit niet moet overgaan in verzorging en verpleging. Dit zou een te zware last leggen op de andere bewoners. Dit wordt soms ook in een onderling contract vastgelegd. Woongroepen zijn nadrukkelijk niet bedoeld voor mensen met dementie. Wel willen mensen elkaar helpen door bijvoorbeeld als iemand uit het ziekenhuis komt, degene mee te laten eten, boodschappen te doen voor elkaar of tijdelijk taken over te nemen, tot de persoon weer herstelt (LVGO, 2017).

Stavenuiter en Van Dongen (2008) beschrijven ook enkele woonprojecten van ouderen met een migratieachtergrond. Voor hen spelen ook andere motieven om met elkaar te wonen. Het gaat vaak om initiatieven voor eerste generatie migranten, die graag in een omgeving wonen waarin hun culturele en etnische achtergrond zichtbaar is. Taal en tradities waren de belangrijkste redenen om naar een woongemeenschap te verhuizen. Ook was het voor ouderen een voordeel dat zij vanuit een woongemeenschap betere toegang hadden tot professionele zorg, omdat zij zelf daar moeilijk de weg in konden vinden.

De geïnterviewde experts zien vooral belangstelling voor woongemeenschappen met een eigen bel en huisnummer: 99 procent van de huidige woongemeenschappen is ingericht als een verzameling zelfstandige woningen. Mensen willen graag een eigen huishouden hebben. Verder speelt volgens de experts mogelijk de kans op korting op de AOW-uitkering mee. Veel mensen weten niet dat meerpersoonshuishoudens recht hebben op de 70 procent-uitkering voor een alleenstaande. Als ze het wel weten kunnen ze erop anticiperen dat de uitkering in de toekomst omlaag gaat. Het is dan veiliger om te kiezen voor een zelfstandige woning, waarbij zij naar verwachting recht houden op de 70 procentnorm voor alleenstaanden.

Generatiewoningen en mantelzorgwoningen

Een generatiewoning of kangoeroewoning is een combinatie van twee zelfstandige woningen onder één dak waarbij twee (of meerdere) generaties zelfstandig wonen in hetzelfde huis. Omdat het gaat om zelfstandige woningen is de AOW-uitkeringsnorm niet afhankelijk van degenen in de andere woningen, binnen hetzelfde huis. Voordeel van deze woonvorm is dat het onderhoud minder is omdat deze taken gedeeld kunnen worden. Daarnaast is het makkelijker om mantelzorg te verlenen in deze woonvorm. Dit geldt ook voor mantelzorgwoningen. De belangstelling voor (het huren van) kangoeroewoningen groeit niet wezenlijk.¹³ Het aantal generatiewoningen in Nederland neemt ten opzichte van andere landen (onder andere Duitsland en Italië) nog niet heel sterk toe.¹⁴ Van de geënuqueterde ouderen met kinderen zegt 90 procent niet met hun kinderen te willen wonen als zij later zorg nodig hebben. De belangrijkste reden is dat zij hun kinderen niet willen belasten. Van de 10 procent die wel met hun kinderen wil wonen, wil de helft dat alleen als zij een eigen badkamer en keuken hebben.

Daarnaast zijn er de gezinnen waarbij de ouders AOW ontvangen, maar de kinderen nog thuis wonen. Dit aantal is toegenomen van 140.000 in 1995 tot ruim 150.000 in 2018.¹⁵ Dit type leefvorm neemt toe omdat de leeftijd waarop paren kinderen krijgen stijgt, en omdat de gemiddelde leeftijd

¹³ Aedes-Actiz. Kenniscentrum Wonen-Zorg (2011). Kangoeroewoningen: woningen met kansen en beperkingen. De bevindingen van woningcorporaties met de verhuur van kangoeroewoningen.

¹⁴ <https://www.nrc.nl/nieuws/2016/03/05/woningnood-bouw-drie-generatiehuizen-1597957-a952447>.

¹⁵ CBS Statline, personen in huishoudens naar leeftijd en geslacht, 1 januari. Laatste update 16 mei 2018.

waarop jongeren het ouderlijk huis verlaten is gestegen.¹⁶ Van de 66-75-jarigen die samenwonen met kinderen of kleinkinderen doet 40 procent dat omdat de kinderen nooit het ouderlijk huis hebben verlaten, 40 procent omdat ze het gezellig vinden en de overige vanwege hulpbehoefte van de AOW'ers of het kind, of omdat samenwonen goedkoper is (bron: SEO-enquête). Uit de vignettenanalyse blijkt dat paren die met hun kinderen wonen dat soms tegen wil en dank doen: zij zouden liever zonder kinderen wonen.

Zorgvilla's en thuishuizen

Hierbij gaat het om onzelfstandige woningen. Ouderen ontvangen de AOW-uitkering voor alleenstaanden, omdat het gaat om meerpersoonshuishoudens (zoals ook in de voormalige verzorgingshuizen). Deze vormen van wonen zijn bedoeld voor ouderen die veel zorg nodig hebben en/of (dreigen te) vereenzamen.

3.4 Besparing op zorgkosten door samenwonen

Wanneer de AOW-normen ervoor zorgen dat mensen minder vaak samenwonen of in een woongroep wonen, kan dat invloed hebben op de zorgkosten. Samenwonenden verlenen elkaar naar verwachting mantelzorg als een van de partners hulp nodig heeft. Dit leidt tot een lager beroep op de formele zorg.

In de enquête is gevraagd naar de zorg die mensen nodig hebben. Tabel 3.2 laat zien dat alleenstaanden vaker een beroep doen op betaalde zorg, maar ook op onbetaalde zorg, en dan vooral van kinderen en vrienden. Personen in tweepersoons en meerpersoonshuishoudens noemen vaker overige familie als degene die zorg verleent.

Tabel 3.2 Alleenstaanden doen vaker een beroep op zorg

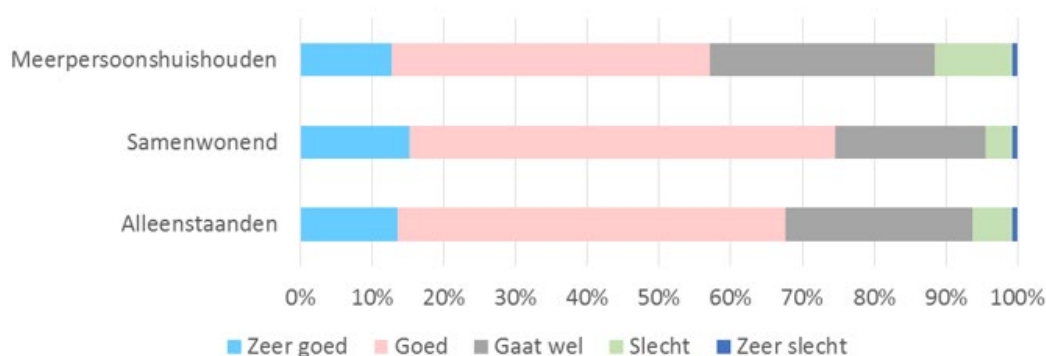
	Alleenstaand	Samenwonenden	Meerpersoons- huishouden
Betaalde zorg	9%	2%	3%
Onbetaalde hulp	11%	3%	4%
Waarvan:			
van mijn kinderen	54%	60%	37%
van mijn overige familie	18%	33%	46%
van mijn vrienden, burens	26%	7%	17%
van vrijwilligers	2%	0%	0%
totaal	100%	100%	100%
N	927	943	267

Bron: SEO-enquête AOW leefvormen

Het verschil in het beroep op betaalde en onbetaalde zorg lijkt niet samen te hangen met de gezondheid. Onderstaande figuur laat zien dat alleenstaanden iets ongezonder zijn dan samenwonenden, maar het verschil is niet groot. Meerpersoonshuishoudens zijn gemiddeld wat ongezonder dan alleenstaanden en samenwonenden. Het verschil in het gebruik van mantelzorg komt dus vermoedelijk doordat samenwonenden de zorg van/voor de partner niet beschouwen als onbetaalde zorg.

¹⁶ CBS, 8 juli 2016. Jongeren blijven langer bij ouders thuis. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2016/27/jongeren-blijven-langer-bij-ouders-thuis>

Figuur 3.8 Meerpersoonshuishoudens ongezonder dan alleenstaanden en samenwonenden



Bron: SEO-enquête AOW leefvormen

Het grotere beroep van alleenstaanden op betaalde zorg wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat er geen partner of ander gezinslid is dat zorg verleent. Dat mantelzorg als substituuat voor langdurige zorg en – met name – thuiszorg kan fungeren wordt onderbouwd door De Meijer e.a. (2011). Zij laten zien dat de zorgkosten bij alleenstaande mannen gemiddeld € 200 per maand hoger zijn dan bij mannen die samenwonen. Voor vrouwen is dit verschil kleiner (€ 80). Het effect van samenwonen neemt eerst toe met leeftijd maar neemt daarna geleidelijk af in leeftijd. Vermoedelijk komt dit doordat vanaf een bepaalde leeftijd specifieke zorg wordt gevraagd waarin mantelzorg niet kan voldoen. Dit sluit aan bij de conclusies van Bonsang (2009). Hij toont aan dat mantelzorg een substituuat is voor langdurige zorg zolang de zorgbehoefte laag is en ongeschoolde zorg wordt gevraagd. Aan de andere kant is mantelzorg een zwak complement voor gespecialiseerde thuiszorg. De Boer (2007) laat zien dat het samenwonen met een partner ervoor zorgt dat ouderen minder zijn aangewezen op formele hulp. Dit wordt onderschreven door Wong e.a. (2008) Zij laten zien dat ouderen met een partner veelal lagere zorgkosten hebben, uitgezonderd ouderen op hoge leeftijd. Dit sluit aan bij de eerder genoemde literatuur waaruit bleek dat ouderen op hoge leeftijd vaker een zorgbehoefte hebben waarin mantelzorg niet (meer) kan voldoen.

Bolin e.a. (2008) laten zien dat er significante verschillen zijn in het effect van mantelzorg binnen Europa. Uit het onderzoek blijkt dat het negatieve effect van mantelzorg op het gebruik van thuiszorg kleiner is in Centraal- en Noord-Europa. De verklaring die hier voor wordt gegeven is dat in gebieden met gemiddeld sterkere familiebanden (Zuid-Europa), mantelzorg een sterker substituuat is voor betaalde thuiszorg. Dit sluit aan bij het onderzoek van Rodrigues e.a. (2012). Zij laten zien dat mantelzorg door inwonende familie of vrienden meer voorkomt in zuidelijke Europese landen dan in de noordelijke landen (waaronder Nederland). Dit komt overeen met de ervaringen met woongroepen van ouderen met een migratieachtergrond. De saamhorigheid en zorgzaamheid binnen deze gemeenschappen is groot (Stavenuiter en Van Dongen, 2008).

Waar er in de literatuur eensgezindheid bestaat over het positieve effect van mantelzorg op de kosten van laaggeschoolde thuiszorg, bestaan er wisselende conclusies over het effect op ziekenhuiszorg en doktersbezoeken. Van Houtven en Norton (2004) laten zien dat mantelzorg een substituuat is voor zowel betaalde thuiszorg, zorg in een verzorgingstehuis, ziekenhuiszorg en dokterszorg. De conclusie van Bolin e.a. (2008) is echter dat mantelzorg geen vervanging is van ziekenhuis- en dokterszorg, maar eerder complementair is.

Hoewel er dus in Nederland ten opzichte van zuidelijkere Europese landen relatief weinig mantelzorg wordt verleend door inwonende familie of vrienden blijkt uit de literatuur wel dat ook in Nederland de woonsituatie van invloed is op de mate van mantelzorg en dat dit leidt tot minder gebruik van professionele thuiszorg. Voor een effect op andere zorgvormen is geen bewijs.

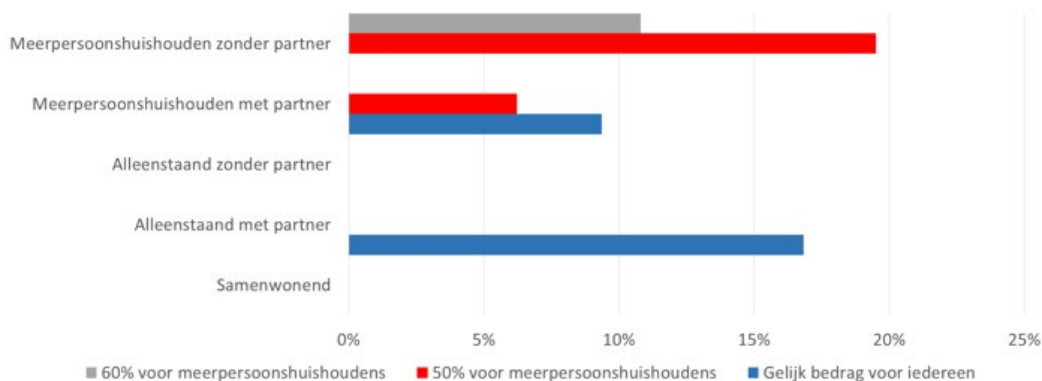
3.5 Conclusie

De leefvorm van ouderen sluit aan bij hun voorkeuren. Dit geldt alleen niet voor paren die samenwonen met familie of vrienden; zij zouden liever samenwonen met alleen hun partner. In het algemeen geldt voor AOW'ers in alle leefvormen dat het samenwonen met familie of vrienden het minst gewaardeerd wordt.

Een deel van alleenstaanden met een partner en meerpersoonshuishoudens kiest voor een andere woonvorm als AOW-normen veranderen

Alleenstaanden met een partner hebben gemiddeld geen voorkeur voor alleen wonen of met hun partner wonen. Wanneer de uitkering voor samenwonenden gelijk zou worden getrokken met de uitkering voor alleenstaanden (op 50 procent, 60 procent of 70 procent minimumloon) dan zal naar schatting 17 procent van de (toekomstige) alleenstaanden met een partner wel gaan samenwonen, zie Figuur 3.9. Ook zal dan negen procent van de AOW'ers met een partner in een meerpersoonshuishouden gaan samenwonen met de partner. Wanneer de uitkering voor een AOW'er in een meerpersoonshuishouden omlaag gaat naar 50 procent of 60 procent minimumloon, dan zal een deel kiezen voor alleen wonen (en al dan niet een gemeenschappelijke ruimte delen). Andere AOW-normen hebben geen effect op de keuze voor een leefvorm van alleenstaanden zonder partner en samenwonenden.

Figuur 3.9 Deel van de alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens kiest voor andere woonvorm als AOW-normen veranderen



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Toelichting: weergegeven is het aandeel van de betreffende groep dat een andere woonvorm kiest

... maar dit heeft vrijwel geen effect op het aantal alleenstaanden en samenwonenden

Hoewel een substantieel deel van de alleenstaanden met een partner zou gaan samenwonen als de uitkering voor samenwonenden omhoog zou gaan, heeft dit weinig invloed op het aandeel samenwonenden. Dit komt doordat de groep alleenstaanden met een partner klein is: maar 3 procent van de AOW'ers is alleenstaand (8,6 procent van de alleenstaande ouderen heeft een partner heeft en

een derde van de AOW'ers is alleenstaand). Bij een gelijke uitkering voor iedereen neemt het aandeel samenwonenden toe met 0,5 procent van de AOW'ers en het aandeel alleenstaanden met een partner af met 0,5 procent van de AOW'ers. Hetzelfde geldt voor meerpersoonshuishoudens. Momenteel zijn er slechts 3.000 meerpersoonshuishoudens (0,1 procent van de AOW'ers). Een deel van de toekomstige AOW'ers die anders voor een meerpersoonshuishoudens zou kiezen zal alleen gaan wonen (en al dan niet een gemeenschappelijke ruimte delen) als de uitkering voor meerpersoonshuishoudens omlaag gaat. Doordat meerpersoonshuishoudens maar een zeer klein deel van de AOW'ers uitmaken is het effect op het aandeel meerpersoonshuishoudens als percentage van het totaal aantal AOW'ers vrijwel nihil.

Trends in nieuwe woonvormen staan niet op gespannen voet met de huidige AOW-normen.

Er is een grote verscheidenheid in gemeenschappelijke woonvormen. Het gaat veelal om woonvormen waarbij ouderen een zelfstandige woning hebben en een gemeenschappelijke ruimte delen. Zij ontvangen dan de AOW-uitkering voor een alleenstaande. Deze vorm van gemeenschappelijk wonen blijkt beter aan te sluiten bij de voorkeuren van ouderen dan vormen waarbij een keuken, badkamer en woonkamer gedeeld worden. De hoogte van de AOW-uitkering speelt hierbij vrijwel geen rol.

Ouderen met een partner die gaan samenwonen gebruiken minder zorg dan alleenstaande ouderen. Naar verwachting geldt dit niet of in mindere mate voor zelfstandige woonvormen waarbij alleen een gemeenschappelijke ruimte wordt gedeeld. Deze woonvormen zijn niet bedoeld om elkaar zorg te verlenen.

4 Opvattingen over AOW-normen

Er bestaat veel draagvlak voor het verschil in uitkering tussen alleenstaanden en samenwonenden. Wel zou volgens AOW'ers de toetsing van samenwonen meer gebaseerd moeten zijn op formele criteria, zodat niet meer achter de voordeur hoeft te worden gekeken. Verder vinden ouderen dat meerpersoonshuishoudens dezelfde uitkering moeten krijgen als samenwonenden, omdat zij kosten delen. Anderzijds vinden ouderen dat AOW'ers die samenwonen met een studierend kleinkind juist de alleenstaandennorm zouden moeten ontvangen, omdat er in dat geval geen sprake is van kosten delen.

In de focusgroepen en in de enquête zijn respondenten een aantal stellingen voorgelegd over de huidige regelgeving rondom de AOW-leefvormen. Dit hoofdstuk beschrijft de opvattingen van AOW'ers op basis van de antwoorden op deze stellingen.

4.1 Verschillen AOW-normen naar leefvorm

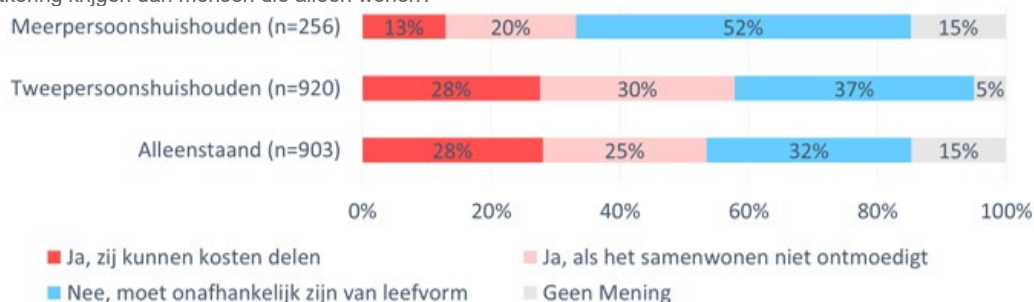
Verskil samenwonenden en alleenstaanden

De meerderheid is het ermee eens dat de AOW-uitkering lager is voor samenwonenden dan voor alleenstaanden. Ook in de focusgroep voor alleenstaanden waren de meeste deelnemers het eens met de stelling. Alleenstaanden delen geen kosten en moeten daarom een hogere uitkering krijgen. Wel denken ze dat de huidige regelgeving mensen aanmoedigt om apart te blijven wonen. Dit vinden ze problematisch omdat er hierdoor weinig doorstroming is op de huizenmarkt. Uit de enquête blijkt echter dat dit effect zeer beperkt is (zie paragraaf 3.2.1). In de focusgroep voor samenwonenden waren de meningen meer verdeeld. Een deel vindt het logisch dat er verschil is. Samenwonenden kunnen kosten delen en horen daarom per persoon minder te krijgen. Een ander deel is het oneens met de stelling. Zij vinden dat zij recht hebben op een even hoog bedrag als alleenstaanden.

De meerpersoonshuishoudens vinden vaker dan de alleenstaanden en samenwonenden dat de AOW-norm onafhankelijk moet zijn van de leefvorm. Mogelijk speelt daar mee dat de relatie tussen de leden van het huishouden anders is, waardoor er mogelijk minder kosten gedeeld worden.

Figuur 4.1 Alleenstaanden en samenwonenden vinden lager bedrag voor samenwonenden redelijk, zolang dit het samenwonen niet ontmoedigt

Antwoord op de stelling: Vindt u het redelijk als twee mensen die samenwonen per persoon een lagere AOW-uitkering krijgen dan mensen die alleen wonen?



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Alleenstaandennorm voor meerpersoonshuishoudens

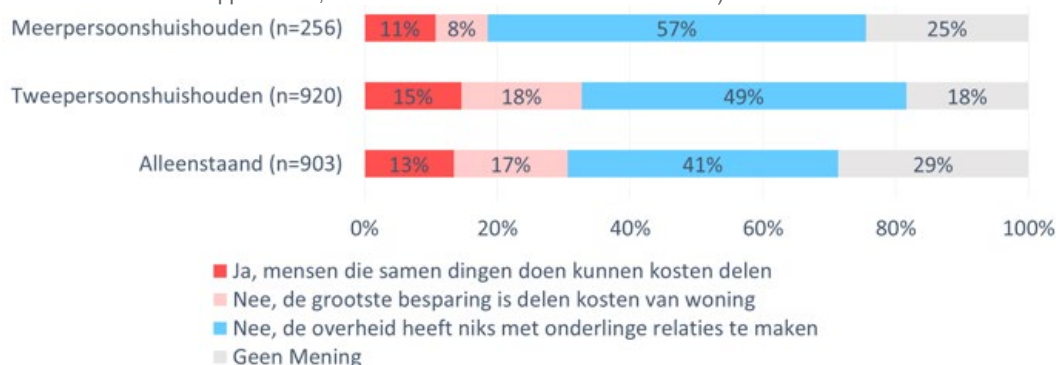
In de focusgroepen bleek dat mensen de huidige regels niet begrepen. Ze zijn allen onbekend met de huidige regels en vinden deze vreemd. Er was geen draagvlak voor de huidige regels, waarbij meerpersoonshuishoudens per persoon een hogere uitkering krijgen dan samenwonenden. De deelnemers aan de focusgroepen vonden dat meerpersoonshuishoudens per persoon eerder een lagere uitkering zouden moeten krijgen dan samenwonenden dan een hogere uitkering, omdat zij met meer personen kosten delen.

Het zorgcriterium

In de enquête is de stelling voorgelegd dat bij het bepalen van de AOW-uitkering rekening moet worden gehouden met het zorgcriterium: de samenwonenden geven blijk zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Hier was het grootste deel van de respondenten het niet mee eens. De meesten vinden dat de overheid niets te maken heeft met de onderlinge relatie tussen bewoners.

Figuur 4.2 Meerderheid vindt dat samenwoonbegrip niet moet afhangen van zorgcriterium

Antwoord op de stelling: Vindt u dat bij het bepalen of iemand de lagere uitkering voor samenwonenden krijgt, alleen moet worden gekeken naar of mensen in één huis wonen, of ook naar de onderlinge relatie (bijvoorbeeld of ze samen boodschappen doen, samen koken of samen een auto hebben)?



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

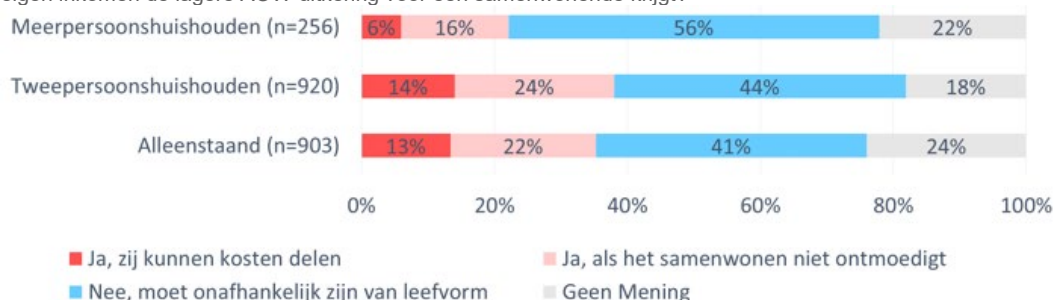
4.2 Uitzonderingen op de samenwonendennorm

Kinderen uitsluiten van de samenwonendennorm

Op dit moment krijgt een AOW'er die samenwoont met één of meer kinderen de hogere AOW-uitkering voor alleenstaanden. De meerderheid van de respondenten is het hiermee eens. Een substantiële minderheid is het hier niet mee eens. Zij vinden dat ouders en kinderen net zo goed als partners kosten delen en dus een lagere uitkering zouden moeten krijgen.

Figuur 4.3 Meerderheid is voor hogere AOW-alleenstaandennorm voor ouders en kinderen die samenwonen

Antwoord op de stelling: Vindt u het redelijk als een AOW'er die samenwoont met een meerderjarig kind met eigen inkomen de lagere AOW-uitkering voor een samenwonende krijgt?



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

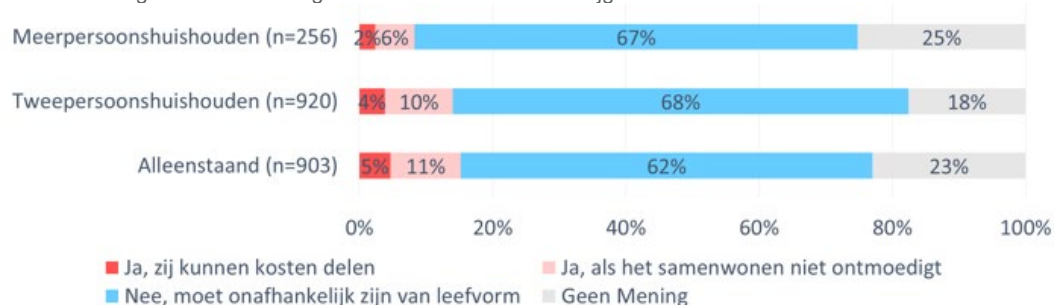
Studerende kleinkinderen uitsluiten van de samenwonendennorm

Momenteel geldt er geen uitzondering voor AOW'ers die samenwonen met een kleinkind. Zij krijgen de samenwonendennorm. Dit ontmoedigt het samenwonen met een kleinkind, terwijl dit voor beide partijen voordelig kan zijn. De AOW'er kan hierdoor mogelijk langer zelfstandig wonen, terwijl het kleinkind goedkopere woonruimte heeft. Zeker wanneer het kleinkind geen ander inkomen heeft dan een studiebeurs is dit een voordeel.

Het overgrote deel van de respondenten vindt dat voor AOW'ers die samenwonen met een kleinkind de hogere norm voor alleenstaanden moet gelden, in ieder geval wanneer het kleinkind studeert en dus een laag inkomen heeft. Er kunnen dan geen of weinig kosten worden gedeeld.

Figuur 4.4 Overgrote meerderheid is voor hogere AOW-alleenstaandennorm voor AOW'ers die samenwonen met studierend kleinkind

Antwoord op de stelling: Vindt u het redelijk als een AOW'er die samenwoont met een studierend meerderjarig kleinkind de lagere AOW-uitkering voor een samenwonende krijgt?



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

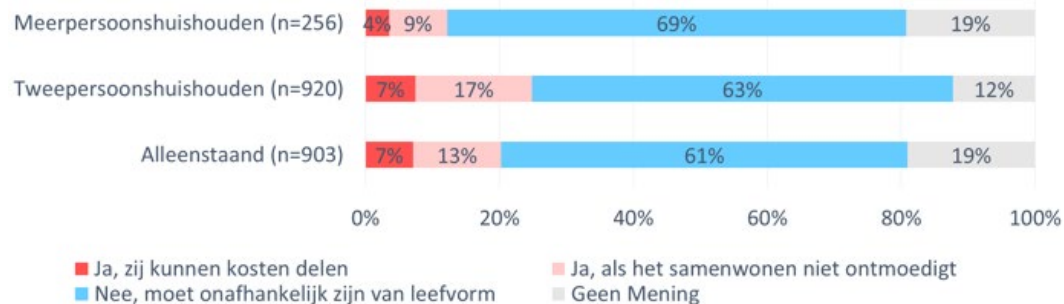
Mensen die gaan samenwonen vanwege zorgbehoefte uitsluiten van samenwonendennorm

Momenteel geldt er geen uitzondering voor AOW'ers die samenwonen vanwege zorgbehoefte. Zij krijgen de samenwonendennorm. Volgens deelnemers in de focusgroepen ontmoedigt dit het samenwonen vanwege zorgbehoefte, terwijl dit leidt tot lagere zorgkosten voor de samenleving. Wel merkt een deel van de deelnemers op dat het fraudegevoelig is om mensen die samenwonen vanwege zorgbehoefte een hogere uitkering te geven, omdat zorgbehoefte een weids begrip is. Zij vinden dat de hoogte van de AOW-uitkering niet moet afhangen van zorgbehoefte omdat het een

ander probleem oplost. Het scheelt in zorgkosten en is dus goedkoper voor de samenleving. Je kunt dit dan beter corrigeren met een persoonsgebonden budget. Een voorbeeld wordt gegeven van een vrouw die voor haar man zorgt en leeft van zijn PGB. De AOW moet juist simpeler worden en niet ingewikkelder. Het overgrote deel van de respondenten op de enquête vindt dat AOW'ers die samenwonen wegens zorgbehoefte de hogere AOW-uitkering moeten krijgen.

Figuur 4.5 Overgrote meerderheid is voor hogere AOW-alleenstaandennorm voor AOW'ers die samenwonen vanwege zorgbehoefte

Antwoord op de stelling: Vindt u het redelijk als een AOW'er die gaat samenwonen vanwege zorgbehoefte de lagere AOW-uitkering voor een samenwonende krijgt?



Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

4.3 Conclusie

Er bestaat veel draagvlak voor het verschil in uitkering tussen alleenstaanden en samenwonenden. Wel zou de toetsing van samenwonen meer gebaseerd moeten zijn op formele criteria, zodat niet meer achter de voordeur hoeft te worden gekeken. Verder worden de huidige normen voor meerpersoonshuishoudens en de verschillen tussen gehuwden en ongehuwden niet begrepen.

De uitzondering op de samenwonendennorm voor ouders en kinderen komen overeen met de opvattingen van ouderen. Ouderen vinden dat die uitzondering ook zou moeten gelden voor het samenwonen met een studierend kleinkind. Dit zien ouderen niet als een vorm van samenwonen waarbij sprake is van het delen van kosten.

5 Beleidsopties

De budgettaire gevolgen van een gelijke AOW-uitkering voor iedereen zijn fors, terwijl hiermee de knelpunten in de uitvoering niet worden opgelost. Andere beleidsopties hebben minder financiële consequenties en lossen meer problemen op, zoals de uitkering voor meerpersoonshuishoudens gelijkstellen aan die van samenwonenden.

Op basis van de ervaren knelpunten zijn – in samenspraak met het ministerie van SZW en de SVB – enkele beleidsopties geformuleerd:

- Gelijk bedrag voor iedereen: AOW onafhankelijk van leefvorm; 50 procent, 60 procent of 70 procent minimumloon;
- Lagere norm voor meerpersoonshuishoudens: 50 procent of 60 procent minimumloon;
- Vasstelling leefvorm op basis formele criteria;
- Verandering van de uitzonderingen op het samenwoonbegrip;
- Gelijke behandeling gehuwden en ongehuwd samenwonenden.

Dit hoofdstuk brengt de inkomenseffecten, de gedragseffecten en de budgettaire effecten in beeld van de verschillende beleidsopties. Bij het berekenen van de budgettaire effecten is uitgegaan van bruto AOW-bedragen.¹⁷ Daarbij is rekening gehouden met korting op de AOW-uitkering door onvolledige AOW-opbouw. Deze bedraagt gemiddeld over alle AOW'ers negen procent. Verder is uitgegaan van de aantallen AOW-gerechtigden volgens de SVB op 31 december 2018, zie Tabel 5.1. Voor de AOW'ers in het buitenland is geen onderscheid te maken naar samenleefvorm voor degenen met een 70 procent-uitkering. Deze AOW'ers zijn daarom in de berekeningen allemaal beschouwd als alleenstaand.¹⁸ Bij de berekeningen is geen rekening gehouden met een geleidelijke invoering van de beleidsopties.

Tabel 5.1 Aantal AOW'ers naar hoogte van de uitkering

Hoogte uitkering	Aantal
70% uitkering	1.261.325
• Woonachtig in het buitenland	122.241
• Woonachtig in Nederland	1.139.084
o Waarvan alleenstaand	972.137
o Waarvan samenwonend met bloedverwant in de eerste graad	66.234
o Waarvan meerpersoonshuishouden, niet in instelling	3.035
o Waarvan in instelling (meerpersoonshuishoudens)	97.678
50% uitkering	2.183.605
• Woonachtig in het buitenland	215.198
• Woonachtig in Nederland	1.968.407
Totaal	3.444.930

Bron: SVB

In onderstaande paragrafen wordt ingegaan op de gevolgen van deze beleidsopties en het draagvlak hiervoor onder de geënquêteerde ouderen.

¹⁷ Uitgegaan is van de bruto bedragen per 1 januari 2019 € 835,04 per maand voor een samenwonende en € 1.215,81 per maand voor een alleenstaande. Deze bedragen zijn inclusief de inkomensondersteuning AOW. Voor een 60 procent minimumloon norm is het gemiddelde hiervan genomen: € 1.025,43 per maand.

¹⁸ Dit betekent dat bij de berekening van budgettaire effecten van de varianten voor de meerpersoonshuishoudens en samenwonen met kinderen degenen die in het buitenland wonen en tot deze groepen behoren buiten beschouwen zijn gelaten.

5.1 Gelijk bedrag voor iedereen

Een gelijk AOW-bedrag voor iedereen, ongeacht leefvorm, zou de drie belangrijkste knelpunten oplossen ((1) leefvormdefinities sluiten niet aan bij beleving van klanten, (2) de criteria zijn niet eenduidig, en (3) achter de voordeur moeten kijken om te kunnen handhaven is bewerkelijk). Binnen deze optie moet dan gekozen worden voor de hoogte van het bedrag: voor iedereen de huidige samenwonendennorm (50 procent minimumloon), de alleenstaandennorm (70 procent minimumloon) of iets er tussenin (60 procent minimumloon). Het AOW-bedrag onafhankelijk maken van de leefvorm zou ervoor zorgen dat de uitvoeringspraktijk aanzienlijk eenvoudiger zou worden. De uitvoeringskosten zullen hierdoor lager zijn. Afhankelijk van de hoogte van dit bedrag zouden echter alleenstaanden mogelijk onder het sociaal minimum terechtkomen. Deze optie sluit niet aan bij de meeste andere sociale voorzieningen die een onderscheid maken tussen alleenstaand en samenwonend. Daarentegen sluit de optie wel aan bij het aanvullend pensioen, omdat dit ook onafhankelijk is van leefvorm.

Inkomenseffecten

Onderstaande tabel bevat de inkomenseffecten voor iedereen die nu een 70 procentnorm uitkering (alleenstaanden, meerpersoonshuishoudens en samenwonende bloedverwanten in eerste graad) heeft en degenen die nu een 50 procent-norm uitkering hebben (samenwonenden, met uitzondering van bloedverwanten in de eerste graad). De groep die nu een 70 procentnorm uitkering heeft gaat er in twee van de drie voorstellen op achteruit. Wanneer iedereen een 50 procent-norm uitkering krijgt gaan zij er ca. € 300 per maand netto op achteruit. Voor de laagste inkomensgroep betekent dit een inkomensachteruitgang van bijna 30 procent. Bij een 60 procentnorm voor iedereen is de inkomensachteruitgang voor de laagste groep 15 procent. Omdat zij nu al op of rond het minimum zitten zal het grootste deel van de inkomensachteruitgang voor deze groep gecompenseerd worden door een hogere AIO-uitkering (niet opgenomen in tabel). Voor de hogere inkomensgroepen is de inkomensachteruitgang kleiner.

Voor samenwonenden zijn de effecten positief. In de tabel is ervan uitgegaan dat twee AOW'ers samenwonen. Zij krijgen dus bij een norm van 70 procent minimumloon er twee keer € 300 per maand bij.

Tabel 5.2 Alleenstaanden gaan erop achteruit, samenwonenden vooruit bij gelijke normbedragen voor alle leefvormen

	Inkomens- verdeling	Inkomenseffect		
		50%-norm	60%-norm	70%-norm
AOW'ers met 70% norm-uitkering				
Inkomensgroep				
Minder dan 1500	40%	-23%	-12%	0%
1500-2500	47%	-15%	-8%	0%
2500-3500	9%	-10%	-5%	0%
3500-5500	3%	-7%	-3%	0%
5500 of meer	0%	-5%	-2%	0%
	100%			
AOW'ers met 50% norm-uitkering				
Inkomensgroep				
Minder dan 1500	9%	0%	23%	46%
1500-2500	40%	0%	15%	30%
2500-3500	32%	0%	10%	20%
3500-5500	16%	0%	7%	13%
5500 of meer	3%	0%	5%	9%
	100%			

Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Toelichting: bij de berekening is uitgegaan van het midden van de inkomensklasse. Bij de laagste klasse is uitgegaan van € 1.300 per maand. Bij de hoogste klasse van € 6.500 per maand.

Gedragseffecten

Op basis van de voorkeuren voor leefvormen van AOW'ers is berekend hoe de verdeling over de verschillende leefvormen op den duur zou veranderen. Wanneer iedereen een gelijke uitkering heeft neemt volgens die berekeningen het aandeel alleenstaanden met 0,5 procentpunt af en het aandeel samenwonenden met 0,5 procentpunt toe. Daarbij is ervan uitgegaan dat alleen een deel van de alleenstaanden met partner gaat samenwonen met een nieuwe partner. Het gedragseffect is dus erg klein. Dit komt doordat momenteel maar 8,6 procent van de alleenstaanden een partner heeft (zie hoofdstuk 2). Volgens de vignettenanalyse gaat daarvan 17 procent samenwonen. Dat is 1,5 procent van de samenwonenden en 0,5 procent van het totaal aantal AOW'ers. Onderstaande tabel laat de verdeling van de AOW-populatie zien in de huidige en de nieuwe situatie.

Tabel 5.3 Gelijke uitkering voor iedereen leidt tot meer samenwonenden en minder alleenstaanden

	met gedragseffect			
	huidig	50%-norm	60%-norm	70%-norm
Aandeel alleenstaand	34,6%	34,1%	34,1%	34,1%
Aandeel samenwonend	63,4%	63,9%	63,9%	63,9%
Aandeel overig	2,0%	2,0%	2,0%	2,0%
Totaal	100,0%	100,0%	100,0%	100,0%

Bron: huidig aantal: SVB, exclusief mensen in instelling. Berekening gedragsreacties SEO Economisch Onderzoek op basis van SEO Enquête

De gedragsreacties zijn niet afhankelijk van de hoogte van de uitkering. Dit komt doordat bij elke hoogte van de uitkering (50 procent, 60 procent of 70 procent minimumloon), samenwonen relatief aantrekkelijker wordt ten opzichte van de huidige situatie. In de huidige situatie gaat de AOW-uitkering van alleenstaanden bij samenwonen ca. € 300 netto per maand omlaag. Als iedereen dezelfde uitkering krijgt gaat de uitkering niet omlaag bij samenwonen. Nog steeds is samenwonen voor de meeste alleenstaanden geen aantrekkelijke optie.

Budgettaire effecten

De budgettaire effecten bestaan uit de verandering van de AOW-uitkeringslasten, de zorgkosten en de uitvoeringskosten van de SVB.

De AOW-lasten bedroegen in 2017 € 38,6 miljard per jaar (SVB, 2019). De AOW-uitkeringslasten nemen met € 5,2 miljard per jaar af als de AOW-norm voor iedereen op 50 procent minimumloon wordt gesteld. Als de norm op 60 procent minimumloon wordt gesteld dan nemen de uitkeringslasten met € 1,9 miljard per jaar toe. Dit komt doordat er meer samenwonenden zijn (die erop vooruit gaan) dan alleenstaanden. Als voor iedereen de 70 procent minimumloon gaat gelden dan nemen de uitkeringslasten met € 9 miljard per jaar toe. Gedragseffecten hebben geen effect op de uitkeringslasten, omdat de uitkering voor iedereen gelijk is.

Tabel 5.4 Gelijke uitkering voor iedereen leidt tot grote budgettaire effecten

	zonder gedragseffecten			met gedragseffecten		
	50%-norm	60%-norm	70%-norm	50%-norm	60%-norm	70%-norm
AOW-lasten	-€5.245	€1.917	€9.079	-€5.245	€1.917	€9.039
AIO-lasten	€ 548	€274	€0	€533	€270	€0
Derving belasting en eigen bijdrage WLZ	€406	€162	-€81	€406	€162	-€41
Zorgkosten	€0	€0	€0	-€28	-€28	-€28
Uitvoeringslasten	€44	€17	€0	€44	€17	€0
Totaal	-€4.246	€2.371	€8.998	-€4.283	€2.339	€8.970

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: Budgettaire effecten, in mln. euro's per jaar

Het veranderen van de AOW-norm zorgt voor een groter beroep op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO). Het is moeilijk in te schatten hoeveel ouderen een beroep zullen doen op de AIO. De AIO houdt immers niet alleen rekening met inkomen, maar ook met vermogen. Op basis van een globale schatting is verondersteld dat van de laagste inkomensgroep 32 procent onder het sociaal minimum komt en volledig gecompenseerd wordt.¹⁹ Dit levert een extra uitkeringslast kostenpost op van € 548 miljoen bij een norm van 50 procent minimumloon en van € 274 miljoen bij een norm van 60 procent minimumloon. Wanneer rekening wordt gehouden met gedragseffecten (meer mensen gaan samenwonen) dan zijn deze kosten iets lager.

Het veranderen van de AOW-norm heeft effect op de zorgkosten als er rekening wordt gehouden met gedragseffecten: doordat meer mensen gaan samenwonen, nemen de kosten van de professionele zorg af. Voor vrouwen die gaan samenwonen gaat het om € 80 per maand en voor mannen om € 200 per maand (De Meijer et al. 2011). De totale besparing bedraagt € 28 miljoen per jaar.

Voor AOW'ers in een instelling wordt de verandering in de AOW-lasten volledig gecompenseerd door een verandering van de eigen bijdragen voor de Wlz en de belastinginkomsten.²⁰ Dit resulteert in een kostenpost van € 406 miljoen euro bij een AOW-norm van 50 procent en 162 miljoen bij

¹⁹ Eind 2018 hadden 335.770 in Nederland wonende AOW'ers een gekorte uitkering. Ongeveer de helft daarvan (167.850 AOW'ers) heeft onvoldoende aanvullend pensioen opgebouwd (zie Kok et al. 2017, tabel 3.3). Met alleen AOW hebben zij een inkomen onder het sociaal minimum. Het aantal personen dat eind 2018 een AIO-uitkering ontving is 53.610. Dit is dus 32 procent van het aantal AOW'ers met een inkomen onder het minimum.

²⁰ De eigen bijdrage voor de Wlz bedraagt de grondslag voor de eigen bijdrage minus een vast bedrag voor zak- en kleedgeld en de premie zorgverzekering. Voor de instellingsbewoner maakt de lagere uitkering dus niet uit. Dit betekent dat de lagere AOW-lasten leiden tot eenzelfde bedrag aan lagere eigen bijdragen en belastinginkomsten.

een AOW-norm van 60 procent. Bij een norm van 70 procent dan nemen de eigen bijdragen en belastinginkomsten toe met € 41 miljoen.

De uitvoeringskosten van de AOW bedroegen in 2018 € 126 miljoen, ca 0,3 procent van de uitkeringslasten (SVB, 2019). Wanneer het controleren van de leefvorm vervalt dan gaan de uitvoeringskosten iets omlaag. Daar staat tegenover dat er meer kosten moeten worden gemaakt voor het uitvoeren van de AIO. De uitvoering van de AIO is vele malen duurder dan de uitvoering van de AOW: ca. 10 procent van de uitkeringslasten (SVB 2019). Op basis van een globale schatting komen de extra uitvoeringskosten uit op mogelijk € 44 miljoen per jaar, bij een uitkering van 50 procent minimumloon.

Per saldo leidt het toepassen van een 50 procent-minimumloonnorm voor alle AOW'ers tot een besparing van circa € 4,3 miljard per jaar. Bij een norm van 60 procent of 70 procent minimumloon stijgen de budgettaire lasten met respectievelijk € 2,3 miljard en € 9 miljard per jaar. Wanneer rekening wordt gehouden met gedragseffecten zijn de besparingen bij een 50 procent norm iets hoger en de toename van de lasten bij een 60 procent of 70 procent norm iets lager.

In de toekomst, tot 2060, stijgt het aantal alleenstaande AOW'ers met ongeveer 770.000, en het aantal samenwonende AOW'ers met 99.000. Een gelijke uitkeringshoogte op 50 procent-niveau leidt dan tot een afname van de AOW-lasten met ongeveer € 8 miljard per jaar. Rekening houdend met extra AIO-lasten en uitvoeringskosten en een besparing op de zorgkosten resulteert een besparing van in totaal ongeveer € 7 miljard per jaar. De totale extra kosten van een uitkering op 60 procent-niveau en 70 procent niveau bedragen dan respectievelijk ongeveer € 1 en € 9 miljard per jaar.

5.2 Lagere norm voor meerpersoonshuishoudens

Op dit moment krijgen personen in een meerpersoonshuishouden de AOW-uitkering voor een alleenstaande. Hierdoor kunnen wijzigingen in leefvorm financiële consequenties hebben die niet in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel (zie hoofdstuk 2). Verder ontstaan er interne inconsistenties. Zo krijgen gehuwden die samenwonen met een volwassen kind wel de lage uitkering voor samenwonenden, terwijl ongehuwd samenwonenden in zo'n geval de alleenstaande uitkering krijgen. Net als bij het beoordelen van samenwonen is ook het beoordelen of er sprake is van een meerpersoonshuishouden niet eenduidig en bewerkelijk. Ook is het ontbreken van een norm voor meerpersoonshuishoudens niet consistent met de ANW en de AIO. Een lagere uitkering voor meerpersoonshuishoudens lost deze problemen geheel of gedeeltelijk op.

Ook bij deze optie is de vraag op welk niveau de kostendelersnorm zou moeten worden gesteld: 50 procent minimumloon of 60 procent minimumloon. Voor meerpersoonshuishoudens die dezelfde kosten delen als samenwonenden ligt de huidige norm voor samenwonenden voor de hand. Mogelijk zou voor woongroepen nog een derde AOW-bedrag van 60 procent kunnen worden ingevoerd, als zij gedeeltelijk kosten delen. Dit zou dan wel weer tot hogere uitvoeringskosten leiden, omdat vastgesteld moet worden welke kosten gedeeld worden. Ook worden dan de inconsistenties bij wijziging van leefvorm en de ongelijke behandeling van gehuwden en samenwonenden niet opgelost. Overigens blijkt uit de enquête dat meerpersoonshuishoudens vrijwel altijd zowel een huiskamer/keuken en een badkamer delen. Als zij dat niet doen is het feitelijk een eenpersoonshuishouden (bron: SEO Enquête leefvormen AOW).

Op dit moment wordt een gezamenlijke huishouding in de AOW gedefinieerd als ‘een huishouden met één ander persoon’. Het veranderen van de norm voor meerpersoonshuishoudens kan worden bewerkstelligd door in de wet deze definitie te veranderen in ‘een huishouden met één of meerdere andere personen’. De uitzonderingen die nu gelden voor samenwonenden (bijvoorbeeld bloedverwanten in de eerste graad) zouden dan ook van toepassing zijn op meerpersoonshuishoudens. Overigens lost het gelijktrekken van meerpersoonshuishoudens met samenwonenden de uitvoeringsproblematiek niet geheel op. Ook voor het bepalen of er sprake is van een meerpersoonshuishouden moet immers achter de voordeur worden gekeken.

Inkomenseffecten

Onderstaande tabel bevat de inkomenseffecten voor meerpersoonshuishoudens die nu een 70 procentnorm uitkering ontvangen. Wanneer zij een 50 procentnorm uitkering krijgen gaan zij er ca. € 300 per maand netto op achteruit. Voor de laagste inkomensgroep betekent dit een inkomensachteruitgang van bijna 30 procent. Bij een 60 procentnorm voor iedereen is de inkomensachteruitgang voor de laagste groep 15 procent. Omdat zij nu al op of rond het minimum zitten zal een groot deel van de inkomensachteruitgang voor deze groep gecompenseerd worden door een hogere AIO-uitkering (niet opgenomen in tabel). Voor de hogere inkomensgroepen is de inkomensachteruitgang kleiner.

Opvalt dat de inkomenspositie van deze groep slechter is dan die van samenwonenden, terwijl het huishouden uit meer personen bestaat. Van deze groep heeft 27 procent een netto huishoudinkomen minder dan € 1.500 per maand. Bij samenwonden gaat het om 9 procent (zie Tabel 5.5).

Tabel 5.5 Meerpersoonshuishoudens gaan erop achteruit bij een lagere AOW-uitkering

	Inkomens- verdeling	Inkomenseffect		
		50%-norm	60%-norm	70%-norm
AOW'ers met 70% norm-uitkering*				
Inkomensgroep				
Minder dan 1500	27%	-23%	-12%	0%
1500-2500	27%	-15%	-8%	0%
2500-3500	20%	-10%	-5%	0%
3500-5500	23%	-7%	-3%	0%
5500 of meer	3%	-5%	-2%	0%
	100%			
Aantal	3.232			

Bron: SEO Enquête leefvormen AOW

Toelichting: Alleen zelfstandig wonenden. Bij de berekening is uitgegaan van het midden van de inkomensklasse. Bij de laagste klasse is uitgegaan van € 1.300 per maand. Bij de hoogste klasse van € 6.500 per maand.

Gedragseffecten

Het aantal meerpersoonshuishoudens neemt af bij deze beleidsopties. Volgens de vignettenanalyse gaat 20 procent van de AOW'ers die geen partner hebben en in een meerpersoonshuishouden woont, alleen wonen als de uitkering omlaag gaat naar 50 procent minimumloon, en 11 procent als de uitkering omlaag gaat naar 60 procent minimumloon. Op die manier kunnen ze hun 70 procent-uitkering behouden. Van degenen met partner zou 6 procent gaan samenwonen als de uitkering omlaag gaat naar 50 procent minimumloon, omdat samenwonen dan geen negatieve gevolgen heeft voor de uitkering. Omdat er maar 3.035 AOW'ers in een meerpersoonshuishouden wonen gaat het om een zeer kleine aantallen (0,014 procent van de AOW'ers). De financiële gevolgen van de gedragseffecten van deze optie zijn daarom klein.

Budgettaire effecten

Invoering van een 50 procent norm voor meerpersoonshuishoudens levert een besparing op van € 12,6 miljoen per jaar op de AOW-lasten voor 3.035 meerpersoonshuishoudens die zelfstandig wonen en € 406,1 miljoen op de AOW-lasten voor de 97.678 instellingsbewoners: in totaal € 418,8 miljoen. De AIO-lasten voor de meerpersoonshuishoudens die zelfstandig wonen lopen op met € 1,1 miljoen per jaar omdat een deel van de huishoudens anders onder het sociaal minimum komt. Voor AOW'ers in een instelling wordt de verandering in de AOW-lasten volledig gecompenseerd door een verandering van de eigen bijdragen voor de Wlz en de belastinginkomsten.²¹ Dit resulteert in een kostenpost van € 406,1 miljoen euro bij een AOW-norm voor meerpersoonshuishoudens van 50 procent en € 203,1 miljoen bij een AOW-norm van 60 procent. De maatregel heeft geen invloed op de zorgkosten omdat de gedragseffecten verwaarloosbaar zijn. De uitvoeringslasten voor de AOW veranderen niet, omdat de leefvorm nog steeds gecontroleerd moet worden. Wel zijn er extra uitvoeringskosten voor de AIO (€ 0,1 miljoen per jaar). De totale besparing door het invoeren van een 50 procentnorm voor meerpersoonshuishoudens bedraagt initieel € 11,4 miljoen per jaar. Omdat meer mensen alleen gaan wonen zijn de besparingen inclusief gedragseffecten iets lager (€ 10,2 miljoen per jaar). Het invoeren van een 60 procentnorm levert een initiële besparing op van € 5,7 miljoen per jaar, en € 5,4 miljoen per jaar als rekening wordt gehouden met gedragseffecten.

Tabel 5.6 Lagere norm voor meerpersoonshuishoudens leidt tot besparing van € 5 tot € 10 miljoen per jaar

	Zonder gedragseffecten		Met gedragseffecten	
	50%-norm	60%-norm	50%-norm	60%-norm
AOW-lasten	-€ 418,8	-€ 209,4	-€ 417,3	-€ 209,0
AIO-lasten	€ 1,1	€ 0,5	€ 0,9	€ 0,5
Derving belasting en eigen bijdrage WLZ	€ 406,1	-€ 203,1	€ 406,1	-€ 203,1
Zorgkosten	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0	€ 0,0
Uitvoeringslasten	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1	€ 0,1
Totaal	-€ 11,4	-€ 5,7	-€ 10,2	-€ 5,4

Bron: SEO Economisch Onderzoek

Toelichting: Zowel zelfstandige AOW'ers wonend in een een meerpersoonshuishoudens als instellingsbewoners. Budgettaire effecten, in mln. euro's per jaar

5.3 Vasstelling leefvorm op basis formele criteria

Het onderscheid maken op basis van de gemeentelijke basisadministratie maakt de uitvoering makkelijker. Ook zijn de criteria meer eenduidig. De AOW-normen kunnen dan aansluiten bij die van de belastingdienst. Voor de belastingdienst is een toeslagpartner een echtgenoot of een geregistreerd partner. Ook personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven kunnen een toeslagpartner zijn. Dat is het geval als één van de volgende omstandigheden geldt.

- Samen een samenlevingscontract afgesloten bij de notaris;
- Samen een kind;
- Aanvrager of partner heeft een kind van een ander erkend;
- Partners voor een pensioenregeling;
- Samen een koopwoning;
- Aanvrager of een van de medebewoners heeft een inwonend kind jonger dan 18 jaar;
- Fiscale partners voor de inkomstenbelasting;
- Vorig jaar al elkaars toeslagpartner.

²¹ Zie noot 20.

Ook een kind, kleinkind, ouder, grootouder, broer of zus kan een toeslagpartner zijn. Mogelijk lost deze optie niet het huidige probleem op dat de definitie van samenwonen niet geheel aansluit bij de beleving van AOW'ers.

Een nadeel is dat soms de gemeentelijke basisregistratie (BRP) niet klopt, bijvoorbeeld omdat iemand ten onrechte staat ingeschreven op een adres. De AOW'er krijgt dan mogelijk onterecht de lage AOW-uitkering. In dat geval kunnen mensen worden teruggestuurd naar de gemeente, die moet dan de BRP kloppend maken. Er zijn ook andere problemen. Er kunnen bijvoorbeeld twee woningen geregistreerd staan onder hetzelfde BRP-adres, een verpleeghuis heeft doorgaans één adres, kangoeroewoningen kunnen één of meerdere adressen hebben afhankelijk van de gemeente. Achter de voordeur kunnen verschillende leefvormen voorkomen die niet uit de BRP blijken. Hierdoor is er mogelijk geen aansluiting bij het draagkrachtbeginsel, bijvoorbeeld in het geval van lat-relaties. Daarnaast woont 10 procent van de AOW'ers in het buitenland. Zij staan geregistreerd in het register niet-ingezetenen (RNI). Wanneer zij echter samenwonen met iemand zonder relatie met de Nederlandse overheid dan is dat niet zichtbaar.

De gevolgen van deze beleids optie zijn moeilijk in te schatten. Daartoe zou de leefvorm volgens de belastingdienst moeten worden vergeleken met die volgens de SVB. Dat viel buiten de scope van dit onderzoek. Verwacht mag worden dat wanneer de leefvorm wordt beoordeeld op basis van formele criteria meer mensen door de SVB worden beoordeeld als alleenstaand. Dit omdat niet wordt gekeken of mensen voor elkaar zorgen. Voor een deel zal het gaan om mensen waarvoor een uitzondering bestaat, bijvoorbeeld bloedverwanten in de eerste graad of op basis van de tweewoningenregel. Per saldo zal het aantal AOW'ers met een 70 procent-uitkering stijgen. De AOW-lasten zullen dus naar verwachting toenemen. Mogelijk zullen meer mensen gaan samenwonen doordat meer samenwonenden een 70 procent-uitkering krijgen. Dit effect zal verwaarloosbaar zijn, omdat het gedragseffect van een 70-procent uitkering voor alle samenwonenden al zeer klein is.

5.4 Uitzonderingen op het samenwoonbegrip

Het gaat hierbij om de volgende beleids opties:

1. Eerstegraads bloedverwanten niet meer uitsluiten van de samenwonendennorm;
2. Aanverwanten uitsluiten van de samenwonendennorm;
3. Kleinkinderen uitsluiten van de samenwonendennorm;
4. Mensen die gaan samenwonen vanwege zorgbehoefte uitsluiten van samenwonendennorm.

Op dit moment krijgt een AOW'er die samenwoont met een eerstegraads bloedverwant (kind of ouder) de hogere AOW-uitkering voor alleenstaanden. Het ging eind 2018 om 66.234 personen. Wanneer deze uitzondering voor bloedverwanten in de eerste graad wordt geschrapt levert dit een besparing op de AOW-lasten op van € 275 miljoen per jaar. Mogelijk zullen in de toekomst ouders en kinderen minder snel gaan samenwonen, of uit elkaar gaan. Het grootste deel van AOW'ers zonder partner die samenwonen met een kind doet dat omdat het kind nog thuis woont (bron: SEO-enquête). Het komt in veel mindere mate voor dat ouders op latere leeftijd gaan samenwonen met een kind. Naar verwachting zal daarom het gedragseffect niet groot zijn: uit elkaar gaan is een grotere stap dan niet gaan samenwonen.

Momenteel worden schoonouders en –kinderen niet uitgesloten van de samenwonendennorm. Hierdoor kan bijvoorbeeld de volgende situatie zich voordoen. Stel, een AOW-gerechtigde woont bij zijn of haar kind en zijn partner. De AOW-gerechtigde ontvangt dan 70 procent AOW. Overlijdt de zoon, dan vormt de AOW-gerechtigde met de partner van de zoon een gezamenlijke huishouding en ontvangt de AOW-gerechtigde 50 procent AOW. Het gelijktrekken van ouders en kinderen aan schoonouders en –kinderen zou deze onlogische situatie voorkomen. De AOW-lasten zullen hierdoor toenemen. Mogelijk blijven hierdoor overblijvende partners eerder met een schoonouder wonen en is er een positief effect op de mantelzorg. Dit leidt weer tot lagere zorgkosten. Om hoeveel mensen dit momenteel gaat is onbekend, maar het gaat naar verwachting niet om grote aantallen.

Kleinkinderen zijn momenteel niet uitgesloten van de samenwonendennorm. Volgens de enquête gaat het om kleine aantallen (0,2 procent van de samenwonenden, dus ruim 4.000 AOW'ers). De uitkeringslasten zouden hierdoor in eerste instantie met ca. € 20 miljoen per jaar toenemen. Naar verwachting zullen als gevolg van deze maatregel meer AOW'ers gaan samenwonen met een kleinkind, waardoor de AOW-lasten verder oplopen. Daartegenover staat dat ouderen misschien langer zelfstandig kunnen blijven wonen, wat tot een besparing op de zorgkosten leidt.

Momenteel geldt er geen uitzondering voor AOW'ers die samenwonen vanwege zorgbehoefte. Zij krijgen de samenwonendennorm. Mensen die vanwege een zorgrelatie gingen samenwonen konden tot 28-11-2014 een alleenstaandenuitkering houden als ze daarvoor een eigen woning hadden. Daarna is deze regeling afgeschaft, maar konden bestaande gevallen hun alleenstaandenuitkering behouden. Eind 2018 waren er nog 49 AOW'ers die een beroep deden op deze regeling (bron: SVB). Er lijkt dus in het verleden weinig gebruik van gemaakt te zijn. Naar verwachting zal het herinvoeren van deze regel niet tot een sterke verhoging van de AOW-uitkeringslasten leiden. De uitvoeringskosten kunnen wel aanzienlijk zijn, omdat moet worden nagegaan of er inderdaad een zorgrelatie bestaat.

5.5 Gelijke behandeling gehuwden en ongehuwd samenwonenden

Op een aantal punten gelden voor gehuwden andere regels dan voor ongehuwden. Het gaat om de twee-woningen regel, ongehuwd paar met meerderjarig kind in huishouden en de keuze voor duurzaam gescheiden leven.

Het onderscheid tussen gehuwd en ongehuwd verwijderen voor de twee-woningen regel maakt de uitvoering beter uitlegbaar. Aan de andere kant zet het mogelijk de deur open voor meer pogingen tot fraude. Daarnaast moet ook gecontroleerd worden of gehuwden die aangeven onder de twee-woningen regel te vallen, hier ook daadwerkelijk aan voldoen. Dit brengt hogere uitvoeringskosten met zich mee. Van de tweewoningenregel wordt momenteel weinig gebruikgemaakt: eind 2018 ging het om 66 personen (bron: SVB). Dit komt waarschijnlijk omdat Lat-ers veelal beiden hun hoofdverblijf in de eigen woning hebben en daarom geen gezamenlijke huishouding vormen. Het uitbreiden van de regeling naar gehuwden zal tot beperkte hogere uitkeringslasten leiden.

In de AOW wordt een ongehuwd paar in een meerpersoonshuishouden (samenwonend met een thuiswonend meerderjarig kind of een andere derde persoon die financieel bijdraagt aan het huishouden) in tegenstelling tot gehuwde paren die samenwonen met een derde persoon als meerper-

soonshuishouden geteld terwijl er in de praktijk weinig verschil zal zijn tussen deze twee leefvormen. Door dit gelijk te trekken is het financieel minder voordelig om een thuiswonend meerderjarig kind te hebben. Kinderen gaan hierdoor mogelijk eerder uit huis waardoor de mate van mantelzorg mogelijk ook afneemt. Gelijke behandeling kan inhouden dat ongehuwd samenwonenden in een meerpersoonshuishouden een 50 procent-uitkering krijgen. Van de meerpersoonshuishoudens bestaat naar schatting 44 procent uit ongehuwd samenwonenden die met een of meerdere kinderen samenwonen (bron: enquête SEO). Dit zou een besparing van € 6 miljoen per jaar op de uitkeringslasten AOW kunnen opleveren, uitgaande van de huidige situatie waarin meerpersoonshuishoudens een 70 procent-uitkering krijgen. Gelijke behandeling kan ook inhouden dat gehuwden die samenwonen met een kind een 70 procent-uitkering krijgen. Van de ruim 2 miljoen AOW'ers met een 50 procent-uitkering woont naar schatting 4 procent samen met een of meer kinderen. Het gaat om ongeveer 85.000 AOW'ers.²² Wanneer zij een 70 procent-uitkering krijgen bedragen de extra AOW-lasten € 348 miljoen per jaar.

Op dit moment krijgen gehuwden een keuze om als gehuwd dan wel als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt wanneer bijvoorbeeld één van de partners wordt opgenomen in een verpleeghuis. Bij ongehuwden gebeurt dit 'automatisch'. Alternatief is om duurzaam gescheiden levend ook voor gehuwden te automatiseren. Hierdoor zullen meer gehuwden als duurzaam gescheiden worden aangemerkt en een 70 procent-uitkering ontvangen. De uitkeringslasten zullen hierdoor toenemen. Momenteel wonen ruim 3.000 AOW'ers in een instelling die duurzaam gescheiden zijn. Naar verwachting neemt dit aantal beperkt toe.

5.6 Conclusie

De belangrijkste knelpunten met de huidige leefvormdefinities in de AOW zijn dat deze niet aansluiten bij de beleving van klanten, dat de criteria niet eenduidig zijn en dat achter de voordeur moeten kijken om te kunnen handhaven bewerkelijk is. Daarnaast zijn er inconsistenties met andere regelingen en vormt de ongelijke behandeling van samenwonenden en gehuwden een knelpunt.

Mogelijke oplossingen zijn:

1. Gelijk bedrag voor iedereen: AOW onafhankelijk van leefvorm; 50 procent, 60 procent of 70 procent minimumloon. Hierdoor hoeft de SVB de leefvorm niet meer te controleren en sluit de AOW-uitkering beter aan op het aanvullend pensioen;
2. Kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens: 50 procent of 60 procent minimumloon. Meerpersoonshuishoudens krijgen nu een hogere uitkering dan samenwonenden. Dit is niet logisch, omdat zij – net als samenwonenden – kosten kunnen delen. Deze optie lost deze inconsistentie op;
3. Vaststelling leefvorm op basis van dezelfde formele criteria als de belastingdienst. Deze optie zorgt ervoor dat de SVB niet meer achter de voordeur hoeft te kijken om de leefvorm vast te stellen. Ook zorgt deze optie voor consistentie met de vaststelling van de leefvorm door de belastingdienst voor de huurtoeslag en de zorgtoeslag;
4. Verandering van de uitzonderingen op het samenwoonbegrip. Samenwonen met een kind of kleinkind wordt door betrokkenen niet als samenwonen met een partner gezien;
5. Het invoeren van gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden. Op verschillende punten is de regelgeving voor gehuwden en ongehuwd samenwonenden ongelijk, terwijl daar geen goede reden voor is.

²² Er wonen 150.000 AOW'ers samen met een kind (bron: CBS Statline, zie noot 15), waarvan ongeveer 66.000 AOW'ers zonder partner (bron: SVB, zie Tabel 5.1) en 84.000 met partner.

Tabel 5.7 geeft een overzicht van de voor- en nadelen en de effecten van de verschillende opties.

Tabel 5.7 **Gelijk bedrag voor iedereen leidt tot grote budgettaire gevolgen**

	Gelijk bedrag voor iedereen (60% minimumloon)	50% of 60% norm voor meerpersoonshuishoudens	Onderscheid alleen op formele criteria	Uitzonderingen op het samenwoonbegrip	Gelijke behandeling gehuwden en ongehuwd samenwonenden
Voordelen	Eenvoud	Eerlijker, draagkrachtbeginsel	Eenvoud Duidelijker en begrijpelijker voor AOW'ers en SVB medewerkers	Uitzondering ouders/(klein)kinderen sluit aan bij beleving AOW'ers	Sluit aan bij rechtsgevoel
Nadelen	Groot deel alleenstaanden komt in de bijstand.	Meerpersoonshuishoudens hebben een relatief laag inkomen.	Gemeentelijke basisregistratie klopt niet altijd Geen oplossing voor AOW'ers in het buitenland	Uitzondering samenwoners vanwege zorgbehoefte fraudegevoelig	
Draagvlak	Matig	Groot	Groot	Groot	Groot
Gedragseffecten	<ul style="list-style-type: none"> 0,5 procent AOW'ers gaat samenwonen meer mantelzorg 	Verwaarloosbaar	Niet onderzocht	Meer samenwonen → mogelijk langer zelfstandig wonen AOW'ers	Waarschijnlijk beperkt
Inkomenseffecten	Alleenstaanden gaan erop achteruit Samenwonenden gaan erop vooruit	Personen in meerpersoonshuishoudens gaan erop achteruit	Meer mensen zullen als alleenstaand worden beschouwd. Zij gaan erop vooruit.	Meer mensen met een alleenstaande-uitkering Hogere AOW-uitkeringslasten	
budgettaire effecten	<ul style="list-style-type: none"> 50% norm: besparing 4,3 miljard euro 60% norm: kosten 2,4 miljard euro 70% norm: kosten 9 miljard euro Afname uitvoeringskosten AOW en toename uitvoeringskosten AIO 	<ul style="list-style-type: none"> 50% norm: besparing 10 miljoen euro 60% norm: besparing 5 miljoen euro 	Lagere uitvoeringskosten door eenvoud Hogere uitkeringslasten door 70%-uitkeringen	<ul style="list-style-type: none"> Schrappen uitzondering ouders/kinderen: besparing 275 miljoen euro Invoeren uitzondering kleinkinderen/aanverwanten/zorgbehoefte: beperkte extra kosten 	Ongehuwd paar wonend met kind beschouwen als gehuwd: besparing 1 miljoen euro. Of Gehuwd paar wonend met kind beschouwen als ongehuwd samenwonend: kosten 348 miljoen euro

Bron: SEO Economisch Onderzoek
*per jaar

Invoeren van een gelijk bedrag voor iedereen leidt tot een grote besparing als de uitkering op 50 procent minimumloon wordt gezet (€ 4,3 miljard per jaar), maar een grote kostenpost als de uitkering op 70 procent minimumloon wordt gezet (€ 9 miljard per jaar). Het voordeel van deze optie is de eenvoud. De besparing op de uitvoeringskosten AOW is echter maar rond de € 10 miljoen per jaar, en staat dus in geen verhouding tot de verandering in de uitkeringslasten. Ook een voordeel is dat meer mensen gaan samenwonen, waardoor de zorgkosten dalen. Omdat maar weinig alleenstaanden een partner hebben (en er ook weinig animo is om met kinderen te gaan wonen) gaat het om een relatief klein bedrag (€ 28 miljoen per jaar). Nadeel is dat wanneer wordt gekozen voor een uitkering op 50 procent niveau ongeveer 13 procent van de alleenstaanden recht heeft op een aanvullende AIO-uitkering. Omdat de uitvoering van de AIO relatief duurder is dan de uitvoering van de AOW stijgen per saldo de uitvoeringskosten. Het draagvlak voor deze beleidsoptie is matig. Het merendeel van de AOW'ers vindt het logisch dat samenwonenden een lagere uitkering krijgen, omdat zij kosten kunnen delen. Wel vinden zij dat de uitkering voor samenwonenden niet zo laag moet zijn dat samenwonen ontmoedigd wordt. Dit blijkt maar beperkt het geval.

Invoeren van een 50 procentnorm voor meerpersoonshuishoudens leidt tot een besparing van € 10 miljoen. Daarnaast leidt deze optie tot verlaging van de AOW-lasten van AOW'ers in instellingen van € 406 miljoen, maar een even grote daling van de belastinginkomsten en eigen bijdragen voor de Wlz. Dit is dus alleen een verschuiving van de lasten. Nadeel van deze optie is dat het inkomen

van een groep met een relatief laag inkomen wordt verlaagd. Daardoor komt een deel van de meerpersoonshuishoudens onder het sociaal minimum en krijgt aanspraak op een AIO-aanvulling. Het draagvlak voor deze optie is groot, omdat het niet goed is uit te leggen waarom samenwonenden wel een lagere uitkering krijgen dan alleenstaanden omdat zij kosten kunnen delen, en meerpersoonshuishoudens niet. De gedragsreacties zijn beperkt, omdat er maar weinig meerpersoonshuishoudens zijn (afgezien van instellingen). Ook in de toekomst lijkt deze woonvorm geen grote vlucht te nemen, omdat ouderen bij voorkeur een zelfstandige woning hebben.

Voor de overige opties bestaat veel draagvlak. AOW'ers die samenwonen met een kind krijgen nu al de hogere AOW-uitkering voor alleenstaanden. De meeste respondenten vinden dat dit ook moet gelden voor een (studerend) kleinkind en voor AOW'ers die gaan samenwonen wegens zorgbehoefte. In het laatste geval werd door respondenten in de focusgroepen wel gewaarschuwd voor fraude. Nadeel is ook dat voor controle de SVB achter de voordeur moet kijken, terwijl AOW'ers dit onwenselijk vinden. Ook voor gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwd samenwonenden bestaat veel draagvlak. De vraag is dan wel of ongehuwd samenwonenden gelijk moeten worden gesteld aan gehuwden of andersom. Als ongehuwden gelijk worden gesteld aan gehuwden dan krijgen zij recht op een 50 procent-uitkering als zij samenwonen met meerdere personen. De besparing bedraagt dan € 6 miljoen per jaar. Als gehuwden gelijk worden gesteld aan samenwonenden dan krijgen zij recht op een 70 procent-uitkering als zij samenwonen met een kind. Dit leidt tot een kostenpost van € 348 miljoen per jaar. Als echter de uitkering voor meerpersoonshuishoudens omlaag gaat naar 50 procent minimumloon dan treedt dit effect niet op

Literatuur

- Bolin, K., Lindgren, B., & Lundborg, P. (2008). Informal and formal care among single-living elderly in Europe. *Health economics*, 17(3), 393-409.
- Bonsang, E. (2009). Does informal care from children to their elderly parents substitute for formal care in Europe?. *Journal of health economics*, 28(1), 143-154.
- CBS (2015a) Ruim een vijfde van de alleenstaanden heeft een lat-relatie. www.cbs.nl
- CBS (2015b). Latrelaties in Nederland (2015). Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek
- De Boer, A. (2007). Toekomstverkenning informele zorg. Sociaal Cultureel Planbureau.
- De Jong Gierveld, J., & Peeters, A. (2002). Partnerpaden na het vijftigste levensjaar. *Mens en Maatschappij*, 77(2), 116-136.
- De Jong Gierveld J. (2003). Ouderen en de tweede demografische transitie: de effecten van partnertransities op latere leeftijd voor de familiale banden. *Bevolking en Gezin* 32, 1, 27-44
- De Meijer, C., Koopmanschap, M., d'Uva, T. B., & Van Doorslaer, E. (2011). Determinants of long-term care spending: age, time to death or disability?. *Journal of health economics*, 30(2), 425-438.
- Knipscheer, C. P. M., Dijkstra, P. A., & Jong-Gierveld, J. D. (1998). Leefvormen en sociale netwerken van ouderen: Een selectie van bevindingen uit een NESTOR-studie.
- Kok, L., Kroon, L., Lammers, M., Van Soest, A., & Ter Weel, B. (2017). Gevolgen flexibele AOW-leeftijd. SEO-Rapport, (2017-48).
- Lammers M., & Kok, L. (2017). Evaluatie Wet VPS en kleine pensioenen. SEO-rapport 2017-84. Amsterdam: SEO.
- Latten, J. (2004). Trends in samenwonen en trouwen. De schone schijn van burgerlijke staat.
- LVGO (2017). Hoe gaat het met de woongemeenschap? Uitkomst enquête Meerwaarde en Knelpunten Gemeenschappelijk Wonen
- CBS/NIDI (2013) Onderzoek Gezinsvorming 2013
- Panteia (2015). Samen wonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg. Panteia, Zoetermeer.

- Rodrigues, R., Huber, M., & Lamura, G. (eds.) (2012). Facts and figures on healthy ageing and long-term care. Vienna: European Centre for Social Welfare Policy and Research.
- Stavenuiter, M., Van Dongen M-C (2008). Gemeenschappelijk wonen: een literatuurstudie. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut
- SVB (2019). SUWI Jaarverslag 2018.
- Trouw (2006). Seniorenstellen gaan steeds vaker latten. 18-2-2006
- Van Houtven, C. H., & Norton, E. C. (2004). Informal care and health care use of older adults. *Journal of health economics*, 23(6), 1159-1180.
- Wong, A., Kommer, G. J., & Polder, J. (2008). Levensloop en zorgkosten. Zorg voor euro's-7. RIVM rapport 270082001.

Bijlage A Overzicht regels sociale voorzieningen

De Participatiewet

Bijstand wordt sinds de intrede van de Participatiewet door gemeenten verzorgd. Er gelden de volgende normen voor 2018 voor personen vanaf 21 jaar tot en met de pensioengerechtigde leeftijd.²³

- Gehuwden/samenwonenden: € 1.417,32;
- Alleenstaande (ouder): € 992,12.

Een alleenstaande ouder zonder toeslagpartner komt in aanmerking voor extra kindgebonden budget. Voor personen onder de 21 jaar geldt de jongerennorm. Ook geldt een andere norm voor personen die verblijven in een verpleeg- of verzorgingshuis. In het kader van de Participatiewet geldt de samenwonendennorm in de volgende gevallen:

- Geregistreerd partnerschap;
- Personen met een gezamenlijke huishouding, tenzij het een aanverwant of bloedverwant in de eerste graad betreft, of een bloedverwant in de tweede graad met een zorgbehoefte.

Van een gezamenlijke huishouding is sprake indien twee personen hun hoofdverblijf in dezelfde woning hebben en zij blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.

Indien er sprake is van kostendelers in het huishouden, moet de kostendelersnorm worden toegepast. Een persoon telt als kostendeler indien:

- Degene 21 jaar of ouder is;
- Er geen commerciële relatie is (kamerhuur);
- Degene geen opleiding volgt die recht kan geven op studiefinanciering of tegemoetkoming studiekosten;
- Degene geen Beroeps Begeleidende Leerweg (BBL) volgt.

De inkomsten en het vermogen van kostendelers tellen niet mee voor het recht op bijstand, wel voor het bepalen van de hoogte van de uitkering. Dit is wel het geval voor een echtgenoot of een persoon met wie een gezamenlijke huishouding wordt gevoerd.

De Algemene Nabestaanden Wet (ANW)

De ANW-uitkering is een financiële ondersteuning van de overheid na het overlijden van een partner (of voor wezen). Voorwaarden voor volwassenen zijn dat degene nog niet de AOW-leeftijd bereikt heeft én op de dag van overlijden van de partner ofwel zorgt voor een kind jonger dan 18 jaar ofwel voor minimaal 45 procent arbeidsongeschikt is. De SVB is verantwoordelijk voor de uitbetaling van de uitkering. De volgende bruto normbedragen worden onderscheiden (per 1 juli 2018):²⁴

²³ http://wetten.overheid.nl/BWBR0015703/2018-07-28#Hoofdstuk1_Paragraaf1.1_Artikel3

²⁴ https://www.svb.nl/int/nl/anw/uitbetaling/bedragen_anw/index.jsp

- Nabestaandenuitkering: € 1.203,65 (70 procent minimumloon);
- Nabestaandenuitkering bij verzorgingsrelatie: € 779,65 (50 procent minimumloon).

Er is sprake van een verzorgingsrelatie als iemand samenwoont omdat degene iemand verzorgt die intensieve zorg nodig heeft óf samenwoont omdat degene zelf intensieve zorg nodig heeft.

De ANW-uitkering stopt als de uitkeringsgerechtigde met een partner gaat samenwonen. Dat is het geval als degene woont met iemand die:²⁵

1. 18 jaar of ouder is, en
2. meer dan de helft van de tijd samen met degene in een woning verblijft, en
3. met degene de kosten van het huishouden deelt tenzij er een zorgrelatie is.

Het kan gaan om een vriend, huisgenoot, broer of zus maar niet om een kind, vader of moeder. Recht op de uitkering blijft bestaan wanneer de relatie tot de samenwonende persoon één van onderstaande is.

- Eerstegraads bloedverwant ((stief)kind/ouder);
- Kleinkind jonger dan 18 jaar;
- Commerciële relatie;
- Zorgrelatie.

Deze personen zijn echter mogelijk wel kostendelers. Per 1 juli 2015 geldt voor de ANW de **kostendelersnorm**.²⁶ Kostendelers zijn in het geval van de ANW alle personen van 21 jaar of ouder die in hetzelfde huis wonen. Dat kan ook een kind, vader of moeder zijn maar niet personen die een studie of opleiding volgen en hiervoor studiefinanciering kan krijgen of personen waarmee een commerciële relatie is. Tabel A.1 vat bovenstaande uitzonderingen samen. De kostendelersnorm in de ANW is in stappen, jaarlijks, verlaagd. De laatste verlaging is per 1 januari 2019. Dan is het normbedrag 50 procent van het minimumloon.

Tabel A.1 Uitzonderingen niet-recht ANW in geval van samenwonen

Relatie tot samenwonende persoon	ANW-recht
Eerstegraads bloedverwant, meerderjarig en niet onderwijsvolgend	Ja, maar kostendelersnorm (50% minimumloon per januari 2019)
Eerstegraads bloedverwant, onderwijsvolgend meerderjarig kind	Ja
Commerciële relatie	Ja
Zorgrelatie	Ja, maar 50% minimumloon
Kleinkind jonger dan 18 jaar	Ja

Bron: www.svb.nl

De AIO-aanvulling in de AOW

Indien iemand AOW ontvangt maar zijn of haar inkomen lager dan het minimuminkomen is, dan heeft degene recht op de AIO-aanvulling (aanvullende inkomensvoorziening ouderen). Deze voorziening valt onder de verantwoordelijkheid van de SVB. Er wordt een onderscheid

²⁵ https://www.svb.nl/int/nl/anw/stopt_anw/wanneer_stopt_de_anw/wanneer_woont_u_samen/index.jsp

²⁶ https://www.svb.nl/int/nl/anw/kostendelersnorm/anw_en_kostendelersnorm/

gemaakt naar alleenstaanden en samenwonenden. Twee personen wonen (volgens de SVB) samen indien zij beiden 18 jaar of ouder zijn, in dezelfde woning wonen en beiden bijdragen (financieel of op een andere manier voor de partner zorgt) aan het huishouden. De persoon met wie iemand samenwoont wordt de ‘partner’ genoemd. Dit kan een levenspartner zijn maar ook een vriend(in), broer, zus of kleinkind. Uitzonderingen zijn:²⁷

- Eerstegraads bloedverwant (kind/ouder);
- Kleinkind jonger dan 18 jaar;
- Commerciële relatie.

In het geval van samenwonenden is er alleen recht op de AIO-aanvulling indien het gezamenlijke netto maandinkomen lager is dan € 1.456,52. Voor de AIO-aanvulling is de **kostendelersnorm** van toepassing. Voor de definitie van en uitzonderingen voor kostendelers, zie hierboven. De kostendelersnorm wordt, in lijn met de kostendelersnorm in de Participatiewet, als volgt berekend:

$$((40\% + \text{aantal kostendelers} * 30\%) / \text{aantal kostendelers}) * \text{normbedrag}$$

In tegenstelling tot de ANW is de kostendelersnorm voor de AIO-aanvulling afhankelijk van het aantal kostendelers. Kinderen van 21 jaar of ouder tellen, indien zij geen studie of opleiding volgen, mee als kostendeler.

Tabel A.2 Uitzonderingen AIO-aanvulling in geval van samenwonen

Relatie tot samenwonende persoon	Recht op AIO-aanvulling
Eerstegraads bloedverwant, meerderjarig en niet onderwijsvolgend	Alleenstaandennorm met kostendelersnorm
Eerstegraads bloedverwant, onderwijsvolgend meerderjarig kind	Alleenstaandennorm
Commerciële relatie	Alleenstaandennorm
Kleinkind jonger dan 18 jaar	Ja
Geen van bovenstaand	Samenwonendennorm
Meerpersoonshuishouden, geen partner	Alleenstaandennorm met kostendelersnorm
Meerpersoonshuishouden waaronder partner	Samenwonendennorm met kostendelersnorm

Bron: www.svb.nl

De Pensioenwet/het tweede pijler pensioen²⁸

Verschillende pensioenfondsen hanteren verschillende definities van het begrip ‘partner’ in de pensioenregeling, ten behoeve van de uitkering van het partnerpensioen. In ieder geval echtgenoten en geregistreerde partners behoren volgens de Pensioenwet tot deze definitie. Uit een steekproef van 20 pensioenuitvoerders blijkt daarnaast dat zij alle een aanvullend partnerbegrip hanteren.²⁹ Meestal

²⁷ https://www.svb.nl/int/nl/aio/hoeveel_bijstand/hoeveel_bijstand/index.jsp

²⁸ Gebaseerd op Lammers & Kok (2017).

²⁹ Bron: evaluatie ministerie van SZW onder 15 pensioenfondsen, interviews SEO met 8 pensioenuitvoerders. 3 pensioenuitvoerders die door het ministerie zijn onderzocht zijn ook door SEO geïnterviewd.

wordt als partner van de deelnemer beschouwd de persoon met wie hij een notarieel samenlevingscontract heeft en die is ingeschreven op hetzelfde woonadres in de Basisregistratie Personen (BRP). Bovendien moet de partner vóór de pensioendatum aangemeld zijn bij het pensioenfonds. Bloed- en aanverwanten in rechte lijn worden meestal uitgesloten. Soms wordt genoemd dat in het samenlevingscontract expliciet de zorgplicht is opgenomen. Enkele pensioenfonds en –verzekeraars hanteren een minimum periode van samenwonen van zes maanden. Ongehuwd samenwonenden worden (nog niet) gerekend als partner voor de Wet verevening pensioenrechten bij scheiding (Wet VPS).

Huurtoeslag

De huurtoeslag is een bijdrage in de huurkosten van een huurwoning. De uitvoering van de regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. De volgende algemene voorwaarden gelden voor het recht op huurtoeslag:³⁰

- Het inkomen, inclusief dat van een eventuele toeslagpartner en medebewoners, is niet te hoog (€ 22.400 voor alleenwonenden, € 30.400 in totaal in het geval van meerdere bewoners);
- Het vermogen, inclusief dat van een eventuele toeslagpartner en medebewoners, is niet te hoog (€ 30.000 voor alleenwonenden, € 60.000 in totaal in het geval van meerdere bewoners en medebewoners mogen niet meer dan € 30.000 vermogen hebben);
- Het hebben van de Nederlandse nationaliteit of een geldige verblijfsvergunning. Dit geldt ook voor eventuele toeslagpartners en/of medebewoners;
- De huur is niet te hoog (€ 417,34 voor 18 t/m 23 jaar, € 710,68 voor 23 jaar en ouder);
- Persoon huurt een zelfstandige woonruimte. Dit betekent een woning met een eigen toegangsdeur die van binnen en buiten op slot kan;
- Persoon is 18 jaar of ouder;
- Persoon woont in Nederland;
- Persoon en eventuele toeslagpartner of medebewoners staan bij de gemeente ingeschreven op woonadres;
- Er is een huurcontract tussen de persoon (huurder) en de verhuurder;
- De persoon betaalt de huur en kan dit aantonen met bankafschriften.

Er gelden de volgende bijzondere situaties met betrekking tot de leefvorm.

- De huurder of zijn of haar toeslagpartner of medebewoner heeft verzorging nodig die thuis plaats kan vinden. In dat geval wordt een persoon minder meegeteld voor de huurtoeslag. Dit geldt ook als de huurder een meerderjarig kind of ouder thuis verzorgt;
- Persoon woont in een huishouden van acht of meer personen. Als de huur van de woning te hoog is voor huurtoeslag kan er toch recht zijn indien het huis geschikt en bestemd is voor een groot gezin. De huurtoeslag wordt berekend over de maximale rekenhuur;
- Indien een persoon in het huishouden langer dan een jaar in een verpleeghuis, psychiatrisch ziekenhuis of in detentie verblijft maar wel ingeschreven is op het woonadres, dan telt de persoon niet mee voor de huurtoeslag;
- De huurder of zijn of haar toeslagpartner of medebewoner is gehandicapt en zij wonen in een aangepaste woning. In dat geval kan er recht zijn op meer huurtoeslag of huurtoeslag terwijl de huur hoger is dan de maximale huur;

³⁰ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privetoelagen/huurtoeslag/huurtoeslag>

- De maximale huur voor de huurtoeslag voor jongeren tot 23 jaar is lager dan voor mensen die ouder zijn dan 23. Indien een persoon binnen het huishouden gehandicapt is en iedereen in het huishouden jonger dan 23 dan geldt de maximale huur voor 23 jaar en ouder.

Medebewoners zijn personen die deel uitmaken van hetzelfde huishouden en op hetzelfde adres staan ingeschreven. Een medebewoner telt alleen mee voor de huurtoeslag en niet voor andere toeslagen.

Zorgtoeslag

De zorgtoeslag is een bijdrage in de kosten van een Nederlandse zorgverzekering. De uitvoering van de regeling valt onder de verantwoordelijkheid van de Belastingdienst. Voor de hoogte en het recht op zorgtoeslag is het belangrijk of er sprake is van een toeslagpartner. Een toeslagpartner is een echtgenoot of een geregistreerd partner. Ook personen die op hetzelfde adres staan ingeschreven kunnen een toeslagpartner zijn. Dat is het geval als één van het volgende geldt.

- Samen een samenlevingscontract afgesloten bij de notaris;
- Samen een kind;
- Aanvrager of partner heeft een kind van een ander erkend;
- Partners voor een pensioenregeling;
- Samen een koopwoning;
- Aanvrager of een van de medebewoners heeft een inwonend kind jonger dan 18 jaar;
- Fiscale partners voor de inkomstenbelasting;
- Vorig jaar al elkaars toeslagpartner.

Ook een kind, kleinkind, ouder, grootouder, broer of zus kan een toeslagpartner zijn.

De volgende voorwaarden gelden voor zowel de aanvrager als zijn of haar eventuele toeslagpartners:³¹

- 18 jaar of ouder;
- Persoon heeft een Nederlandse zorgverzekering;
- Inkomen is niet te hoog (€ 28.720). De grens ligt hoger in het geval van een toeslagpartner (€ 35.996);
- Persoon heeft Nederlandse nationaliteit of een verblijfsvergunning;
- Vermogen is niet te hoog (€ 113.415). De grens ligt hoger in het geval van een toeslagpartner (€ 143.415).

Toeslagenwet

De toeslagenwet vult het inkomen aan tot het sociaal minimum van personen die een uitkering ontvangen in het kader van de WW, ZW, WIA, WAO, Wajong, WAZ, Wazo of IOW en wordt uitgevoerd door UWV. Ook kan de wet gelden voor personen die loon doorbetaald krijgen tijdens ziekte maar minder ontvangen dan het sociaal minimum. Er zijn drie verschillende leefsituaties mogelijk in het kader van de Toeslagenwet:³²

- Getrouwd of daarmee gelijkgesteld;
- Alleenstaand;
- Alleenstaand-woningdeler.

³¹ <https://www.belastingdienst.nl/wps/wcm/connect/bldcontentnl/belastingdienst/privé/toeslagen/zorgtoeslag/voorwaarden/voorwaarden-zorgtoeslag>

³² <https://www.uwv.nl/particulieren/overige-onderwerpen/toeslag-van-uwv>

Gelijkgesteld aan getrouwd geldt in de volgende gevallen:

- Aanvrager deelt met precies één persoon de kosten voor de woning (bijv. gas, water en licht) en voor het huishouden (bijv. boodschappen, benzine). Er is dan sprake van een gezamenlijke huishouding;
- Aanvrager heeft een samenlevingscontract of geregistreerd partnerschap;
- Aanvrager woont samen volgens de Belastingdienst of andere instantie;
- Aanvrager ontving eerder een toeslag waarbij degene en zijn of haar huisgenoot gelijkgesteld waren met getrouwde personen;
- Aanvrager en huisgenoot waren eerder getrouwd;
- Aanvrager en huisgenoot hebben elkaars kind of kinderen erkend.

Een persoon telt als alleenstaand in één van de volgende situaties:

- Aanvrager woont alleen in een woning;
- Aanvrager woont niet alleen, is 18, 19 of 20 jaar en de leefsituatie is niet getrouwd of daarmee gelijkgesteld;
- Aanvrager is 21 jaar of ouder en deelt de woning met bewoners die allemaal niet meetellen als medebewoners;
- Aanvrager woont in een verpleeghuis of groepswoning voor gehandicapten volgens de WLZ en de leefsituatie is niet getrouwd of daarmee gelijkgesteld.

Er is sprake van de leefsituatie alleenstaand-woningdeler als de aanvrager 21 jaar of ouder is en de woning deelt met minstens één andere persoon die meetelt als medebewoner. Een bewoner wordt niet als medebewoner geteld in de volgende gevallen:

- Bewoners jonger dan 21 jaar;
- Studenten met een tegemoetkoming in de studiekosten voor een voltijdopleiding of die een opleiding volgen waarvoor zij recht hebben op studiefinanciering;
- Studenten die een Beroeps Begeleidende leerweg (BBL) volgen;
- Bewoners in een verpleeghuis of groepswoning voor gehandicapten volgens de WLZ;
- Bewoners met een eigen huurcontract bij dezelfde verhuurder;
- Verhuurder of huurder (commerciële relatie). In het geval dat de verhuurder of huurder naaste familie is, dan telt degene wel als medebewoner.

Vanaf 1 januari 2019 gaat het sociaal minimum voor alleenstaand-woningdelers omlaag naar ongeveer de helft van het minimumloon.

Eigen bijdrage WMO

Voor de eigen bijdrage voor de WMO geldt een onderscheid naar alleenstaanden en meerpersoonshuishoudens. Ook zijn er verschillen tussen gemeenten. Per 1 januari 2019 wordt de eigen bijdrage voor de WMO gelijk voor iedereen, ongeacht het inkomen of de draagkracht. Voor de eigen bijdrage wordt tot 2019 onder een meerpersoonshuishouden het volgende verstaan:³³

- Een gezamenlijk huishouden bestaat uit twee personen;
- U verblijft met uw partner of huisgenoot het grootste deel van de tijd samen in een woning;
- U zorgt voor elkaar. U heeft bijvoorbeeld een gezamenlijke bankrekening of u verzorgt elkaar als u ziek bent, doet de boodschappen of kookt voor elkaar.

³³ <https://www.hetcak.nl/vragen/eigen-bijdrage/vragen-over-de-eigen-bijdrage/gezamenlijk-huishouden>

Het inkomen en vermogen van inwonende volwassen kinderen en ouders tellen niet mee bij de berekening van de eigen bijdrage. Alleen als een persoon duurzaam gescheiden leeft, telt degene niet meer voor de eigen bijdrage WMO.

Eigen bijdrage WLZ

Voor de WLZ gelden net als voor de WMO (tot 2019) twee soorten eigen bijdragen: een lage eigen bijdrage en een hoge eigen bijdrage.³⁴ Voor de eerste zes maanden waarin gebruik wordt gemaakt van Wlz-zorg geldt doorgaans een lage eigen bijdrage. Dit geldt ook voor Wlz-zorg aan huis. Na zes maanden is de hoogte van de eigen bijdrage afhankelijk van het inkomen, het vermogen, de leeftijd en gezinssamenstelling. In de volgende gevallen geldt over het algemeen een lage eigen bijdrage:

- Voor het eerst opgenomen in een instelling of een eerdere opname was langer dan zes maanden geleden. De eerste zes maanden geldt de lage eigen bijdrage;
- Tijdelijk verblijf (van u of partner) in een instelling met een verklaring terugkeer naar de maatschappij;
- Kinderen krijgen studiefinanciering of betalen van levensonderhoud van kinderen waarvoor kinderbijslag wordt ontvangen. Hierbij mogen de kinderen niet ouder dan 26 jaar zijn;
- Gehuwd en partner woont nog thuis. Echter, indien AOW voor ongehuwden wordt ontvangen is de persoon voor de berekening van de eigen bijdrage ongehuwd;
- Persoon of partner heeft een volledig pakket thuis, of een pgb Wlz.

Eigen bijdrage ZVW

Voor de eigen bijdrage ZVW worden geen leefvormen onderscheiden.

³⁴ <https://www.zorgverzekering.org/algemene-informatie/langdurige-zorg/wet-langdurige-zorg-wlz/eigen-bijdrage-wlz/#Lage>

Bijlage B Geïnterviewden

Peter Bakker – Landelijke Vereniging Centraal Wonen (LVCW)

Egbert de Graaf – SVB

Reinier Koppelaar – Programmamanager Langer Thuis, Ministerie VWS

Alex van Scherpenzeel – ANBO:

Marcel Tielen – SVB

Gabriëlle Verbeek – LVGO (Landelijke Vereniging Gemeenschappelijk wonen van Ouderen):

Yvonne Witter – Aedes-Actiz Kenniscentrum Wonen en Zorg:



seo economisch onderzoek

Roetersstraat 29 . 1018 WB Amsterdam . T (+31) 20 525 16 30 . F (+31) 20 525 16 86 . www.seo.nl