



Ministerie van Sociale Zaken en
Werkgelegenheid

Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening

December 2019

Inhoud

Samenvatting	6
AOW als solide basis	6
AOW bereikt vrijwel alle gerechtigden	6
Leefvormenstelsel complex en leidt tot inconsistente uitkomsten	7
Verwachtingen bij afschaffing partnertoeslag uitgekomen	7
AOW-leeftijdsverhoging heeft gewenste effecten, maar leidt wel tot zorgen bij burgers	7
1 Inleiding	8
1.1 Achtergrond/ doel beleidsdoorlichtingen algemeen	8
1.2 Opzet beleidsdoorlichting	8
1.2.1 Begrotingsartikel 8	8
1.2.2 Afbakening	9
1.2.3 Vraagstelling en aanpak	9
1.2.4 Rol externe deskundige	10
1.3 Opbouw rapport	10
2 Achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de AOW	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Historie AOW	12
2.3 Belangrijkste ontwikkelingen	14
2.4 Huidige systematiek AOW	16
2.4.1 Kring van rechthebbenden	16
2.4.2 Hoogte	16
2.4.3 Leefvormen	17
2.4.4 Financiering	18
2.4.5 Uitvoering	19
2.5 Instrumenten en hun samenhang	19
2.6 Verantwoordelijkheid overheid	19
3 Beleidstheorie	20
3.1 Inleiding	20
3.2 Doelstelling begrotingsartikel	20
3.3 Instrumenten en veronderstellingen	21
3.4 Beleidswijzigingen	23
3.5 Beleidsketen	23
3.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid	24
4 Kerncijfers/ontwikkelingen AOW algemeen	25
4.1 Ontwikkeling in aantallen AOW-uitkeringen	25
4.1.1 Instroom	25
4.1.2 Uitstroom AOW	25
4.1.3 Aantal AOW-gerechtigden	26
4.1.4 Gehuwd/ongehuwd en partnertoeslag	27
4.2 Internationaal	29
4.3 Ontwikkeling uitkeringslasten	30
4.4 OBR	31
4.5 Financiering	32
4.6 Uitvoeringskosten	33

5	Inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden	34
5.1	Opzet onderzoek	34
5.2	De hoogte van de AOW-uitkering in relatie tot het sociaal minimum	34
5.3	(Risico op) armoede onder AOW-gerechtigden	37
5.4	De inkomenspositie van AOW-gerechtigden	40
5.5	De koopkrachtontwikkeling van AOW-gerechtigden	48
5.6	De vermogenspositie van AOW-gerechtigden	51
5.7	Conclusie	54
6	Partnertoeslag	56
6.1	Inleiding	56
6.2	Historie	56
6.3	Doelgroep met recht op partnertoeslag	57
6.3.1	Beleid	57
6.3.2	Huidige doelgroep	58
6.3.3	Positie jongere partner na overlijden AOW-gerechtigde partner	59
6.3.4	Burgerperspectief	60
6.3.5	Uitvoeringsperspectief	60
6.3.6	Conclusie	61
6.4	Afschaffing partnertoeslag	61
6.4.1	Beleidstheorie afschaffing van de partnertoeslag	61
6.4.2	Instroom AIO	61
6.4.3	Ontwikkeling arbeidsparticipatie jongere partner (resultaten CBS onderzoek)	62
6.4.4	Conclusie	63
6.5	Conclusies met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid	63
6.5.1	Doelgroep met partnertoeslag	63
6.5.2	Afschaffing van de partnertoeslag	64
6.5.3	Eindconclusies	64
7	AOW-leeftijdsverhoging	65
7.1	Inleiding	65
7.2	Beleidstheorie	65
7.3	Financiële effecten	66
7.3.1	Verskillende effecten op de overheidsfinanciën	66
7.3.2	Houdbaarheidseffecten	67
7.3.3	Conclusie	67
7.4	Arbeidsparticipatie	67
7.5	Neveneffecten	68
7.6	Beleving van burgers	69
7.7	OBR	70
7.7.1	Achtergrond	70
7.7.2	Niet gebruik	70
7.7.3	Conclusie	70
7.8	Conclusies	71

8 Uitvoering	72
8.1 Inleiding	72
8.2 Algemeen	72
8.2.1 Internationale gevalsbehandeling	72
8.2.2 Tijdigheid en rechtmatigheid	73
8.2.3 Niet-gebruik	73
8.2.4 Conclusie	74
8.3 Handhaving	74
8.3.1 Risico's	74
8.4 Leefvormen	77
8.4.1 Beleid	77
8.4.2 Knelpunten	78
8.5 Conclusies	80
9 Conclusies: Doeltreffendheid en doelmatigheid	81
9.1 Inleiding	81
9.1.1 Doeltreffendheid	81
9.1.2 Doelmatigheid	82
9.1.3 Risico's voor doeltreffendheid en doelmatigheid AOW	82
9.1.4 Afschaffing partnertoeslag	83
9.1.5 AOW-leeftijdsverhoging	83
10 Doeltreffendheid en doelmatigheid en beleidsvarianten	85
10.1 Inleiding	85
10.2 Beleidsvarianten met betrekking tot de hoogte	85
10.2.1 Beleidsvariant Afbouwen dubbele algemene heffingskorting in referentieminimumloon AOW	85
10.2.2 Beleidsvariant Afschaffen IOAOW	87
10.3 Beleidsvariant partnertoeslag	88
10.4 Beleidsvarianten leefvormen	89
10.5 Beleidsvariant duurzaam gescheiden leven	92
10.6 Beleidsvariant die tot 20% besparing leidt	93
10.6.1 Beleidsvariant individualisering AOW	94
11 Verbeterparagraaf	96
Geraadpleegde onderzoeken	97

Samenvatting

In deze beleidsdoorlichting is het beleid op artikel 8 Oudedagsvoorziening van de begroting van SZW over de periode 2013 – 2017 geëvalueerd. Dit artikel kent als doelstelling:

De overheid biedt een basisinkomen aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. De overheid stimuleert de opbouw van en stelt kaders voor de houdbaarheid van aanvullende arbeidspensioenen en draagt zorg voor toezicht op de naleving daarvan.

Deze beleidsdoorlichting geeft antwoord op de vraag of het gevoerde beleid doeltreffend en doelmatig is. De hoofdvraag van de beleidsdoorlichting is:

In hoeverre wordt met het gevoerde beleid bereikt dat armoede onder AOW-gerechtigden wordt voorkomen en AOW'ers niet met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd na pensionering? In hoeverre worden deze doelen op efficiënte wijze bereikt? Welke effecten hebben de beleidswijzigingen op artikel 8 in de periode 2013-2017 gehad op de inkomenspositie en arbeidsparticipatie van ouderen?

De focus van de beleidsdoorlichting ligt op de eerste pijler. De effecten van de afschaffing van de partnertoeslag en de AOW-leeftijdsvrhoging zijn onderzocht.

AOW als solide basis

De AOW heeft een dubbele doelstelling. Eén van de oorspronkelijke doelstellingen van de AOW is het voorkomen van armoede onder ouderen. De doelstelling van de AOW is echter breder dan alleen armoedebestrijding. De AOW biedt een basisinkomensvoorziening aan AOW-gerechtigden en fungeert als de basis voor de tweede (en derde) pijler van het pensioenstelsel.

De vervangingswaarden van het Nederlandse pensioenstelsel zijn hoog, ook in internationaal perspectief. De vervangingswaarden zijn het hoogst bij de huishoudens met de laagste inkomens. Bij deze huishoudens is doorgaans sprake van geen of een laag aanvullend pensioen, zodat de AOW het belangrijkste inkomensbestanddeel vormt. De hoge vervangingswaarden bij deze huishoudens toont aan dat met de AOW een ruime vervanging wordt geboden voor een minimuminkomen voor de AOW-leeftijd. Hiermee vormt de AOW een solide basis onder het totale pensioenstelsel.

De AOW slaagt er daarnaast in om armoede te voorkomen. Het risico op armoede¹ is lager dan bij andere leeftijdsgroepen omdat zowel een volledige AOW-uitkering als een onvolledige AOW-uitkering met een AIO-aanvulling boven de lage-inkomensgrens liggen. Hiermee ligt de AOW boven het niveau dat noodzakelijk zou zijn om het risico op armoede te voorkomen. De groep AOW-gerechtigden loopt het laagste risico op armoede van alle leeftijdsgroepen. Ook blijkt de hoogte van de AOW-uitkering voldoende om de minimaal onvermijdbare uitgaven te dragen. In internationaal perspectief is het risico op armoede dat AOW-gerechtigden in Nederland lopen zeer laag. In algemene zin kan geconcludeerd worden dat de AOW doeltreffend is als het gaat om het voorkomen van armoede.

Met betrekking tot doelmatigheid wordt, in relatie tot de doelstelling om armoede bij AOW'ers te voorkomen, geconstateerd dat dit doel ook met minder middelen bereikt zou kunnen worden. De AOW beoogt echter ook een basisinkomensvoorziening te bieden aan personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Er is geen norm gesteld voor het niveau waarop de AOW als basisvoorziening zou moeten liggen en hoeveel deze het sociaal minimum mag overstijgen. Daarom kan de vraag of het beleid doelmatiger vormgegeven kan worden niet eenduidig worden beantwoord vanuit de bredere doelstelling van de AOW.

AOW bereikt vrijwel alle gerechtigden

De tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkering van de AOW is hoog en het niet gebruik van de AOW laag. Dit betekent dat de AOW de mensen die daar recht op hebben ook daadwerkelijk bereikt.

¹ Afgezet tegen de lage-inkomensgrens waarmee het CBS het risico op armoede bepaalt.

Leefvormenstelsel complex en leidt tot inconsistente uitkomsten

Volgens de SVB is in de meeste gevallen de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter gevallen waar wel knelpunten optreden met de huidige leefvormdefinities omdat deze niet aansluiten bij de beleving van mensen en bewerkelijk zijn in de uitvoering. De regels met betrekking tot meerpersoonshuishoudens sluiten niet aan bij het draagkrachtbeginsel en de verschillen tussen gehuwden en ongehuwden zorgen voor inconsistenties in de uitkomsten van het beleid en zijn moeilijk uitlegbaar.

Verwachtingen bij afschaffing partnertoeslag uitgekomen

In 1995 is besloten om de partnertoeslag voor een jonge partner per 2015 te laten vervallen voor nieuwe instroom. Oogmerk daarbij was de betaalbaarheid van de AOW. Door het afschaffen van de partnertoeslag voor nieuwe instroom is het budget gedaald van circa €1,4 miljard per jaar in 2014 naar circa €0,5 miljard in 2019. Bij de afschaffing werd ervan uitgegaan dat een partnertoeslag vanaf 2015 niet meer nodig zou zijn voor huishoudens om op het sociaal minimum te komen vanwege de toenemende arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van jongere partners en het toenemend belang van het 2e pijlerpensioen. Er werd een naar verwachting in de toekomst overbodig instrument geschrapt. Uit de beperkte extra instroom in de AIO van AOW'ers met een volledige AOW-opbouw blijkt dat de verwachtingen van destijds grotendeels zijn uitgekomen en een partnertoeslag voor 97% van de AOW'ers met een jongere partner niet meer noodzakelijk is. Daarnaast heeft de afschaffing van de partnertoeslag een positief gedragseffect gehad op de arbeidsparticipatie van de jongere partners van AOW-gerechtigden.

Bij de afschaffing van de partnertoeslag is de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag gekoppeld aan het geboortjaar van de AOW-gerechtigde. De partnertoeslag is afgeschaft omdat er verwachtingen bestonden ten opzichte van de jongere partners, namelijk dat zij steeds meer zouden participeren op de arbeidsmarkt. Voor het recht op partnertoeslag is de leeftijd van de jongere partner echter niet relevant mits deze onder de AOW-gerechtigde leeftijd ligt. Dit heeft tot gevolg dat er ook op lange termijn nog steeds partnertoeslag wordt toegekend wegens het ontbreken van inkomen voor jongere partners die na 1950 zijn geboren. Daarnaast is de uitvoering van een aflopende regeling als de partnertoeslag kwetsbaar, omdat er voor een beperkte groep gerechtigden over een langere periode een infrastructuur in stand gehouden moet worden.

AOW-leeftijdsvrhoging heeft gewenste effecten, maar leidt wel tot zorgen bij burgers

Het doel van de AOW-leeftijdsvrhoging was om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te verbeteren en de arbeidsparticipatie te vergroten. Deze effecten zijn bereikt. De verhoging van de AOW-leeftijd en koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting leidt op lange termijn tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met circa 1,3% BBP (dit komt neer op circa €11 miljard per jaar). Ook de arbeidsparticipatie van mensen die vlak voor de AOW-leeftijd zitten, is fors toegenomen evenals de uittredleeftijd die gestegen is van 63,4 jaar in 2012 naar 64,5 jaar in 2017. Er zijn beperkte negatieve neveneffecten van de AOW-leeftijdsvrhoging te constateren. Het beroep op andere sociale regelingen neemt wel toe, maar dit komt grotendeels doordat mensen langer doorwerken en langer in de uitkering blijven. De deelname aan scholing betaald door werkgevers is sinds de AOW-leeftijdsvrhoging toegenomen en werkgevers zetten vaker taakverlichting in.

De AOW-leeftijdsvrhoging leidt voor mensen wel tot zorgen. Zij vragen zich af of zij wel gezond hun pensioen kunnen halen en zouden vaak graag eerder willen stoppen met werken dan dat zij daadwerkelijk kunnen stoppen. De sociale normen rondom stoppen met werken zijn (nog) niet veranderd als gevolg van de AOW-leeftijdsvrhoging.

1 Inleiding

1.1 Achtergrond/ doel beleidsdoorlichtingen algemeen

Conform de Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek (RPE) dienen alle beleidsartikelen periodiek te worden geëvalueerd in de vorm van een beleidsdoorlichting. Een beleidsdoorlichting kan inzicht geven in de mate waarin de beleidsdoelstelling wordt bereikt en of het (uit-)gevoerde beleid die doelstelling helpt te realiseren. Elk beleidsartikel moet periodiek (in beginsel eens per vier jaar en ten minste eens in de zeven jaar) worden doorgelicht. Het doel van deze beleidsdoorlichting is inzicht krijgen in de verwezenlijking van de doelstelling van artikel 8 van de Rijksbegroting XV SZW (oudedagsvoorziening) en de effecten van het beleid (doelmatigheid en doeltreffendheid). De vorige doorlichting van artikel 8 is in 2013 aan de Tweede Kamer gestuurd. Deze doorlichting betrof uitsluitend het terrein van het aanvullend pensioen. De AOW maakte deel uit van het IBO Inkomen en vermogen van ouderen uit 2013 en is daarom destijds niet in de aparte beleidsdoorlichting meegenomen.

Deze beleidsdoorlichting richt zich op de periode vanaf 2013 tot 2017 en biedt onder andere inzicht in de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het beleid, geeft een beschouwing over mogelijke maatregelen om de doelmatigheid en doeltreffendheid verder te verhogen en biedt een verkenning van beleidsopties om op de uitgaven van artikel 8 te besparen of te intensiveren.

1.2 Opzet beleidsdoorlichting

1.2.1 Begrotingsartikel 8

De doelstelling van artikel 8 luidt als volgt:

De overheid biedt een basisinkomen aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. De overheid stimuleert de opbouw van en stelt kaders voor de houdbaarheid van aanvullende arbeidspensioenen en draagt zorg voor toezicht op de naleving daarvan.

De overheid vindt dat iedere gepensioneerde minimaal een basisinkomen dient te hebben. Daarom verschaft zij een basispensioen (AOW) aan diegenen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit is de eerste pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. Daarnaast bevordert de overheid het opbouwen van toekomstbestendige aanvullende pensioenen, zodat werknemers na hun pensionering niet te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang. Met regelgeving en toezicht waarborgt de overheid een zorgvuldig beheer van de ingelegde pensioengelden. Dit betreft de tweede pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. In de derde pijler van het pensioenstelsel kunnen mensen facultatief en fiscaal gestimuleerde individuele pensioenproducten afsluiten.

De overheid biedt onder voorwaarden een inkomensondersteuning aan AOW-gerechtigden en biedt een overbruggingsuitkering aan mensen die per 1 januari 2013 reeds deelnemen aan een vut- of prepensioenregeling of een daarmee vergelijkbare regeling en die zich niet hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. Inwoners van Caribisch Nederland die de AOV-gerechtigde leeftijd hebben bereikt, ontvangen een basispensioen op grond van de Algemene Ouderdomsverzekering (AOV BES). Tevens kent de AOV een partnertoeslag.

Onder artikel 8 vallen de volgende regelingen:

- Overbruggingsregeling AOW (OBR)
- Algemene Ouderdomsverzekering (AOV) (Caribisch Nederland)
- Algemene Ouderdomswet (AOW)
- Inkomensondersteuning AOW (IOAOW)

Daarnaast bepaalt de overheid de kaderstellende wet- en regelgeving met betrekking tot de aanvullende pensioenen in de tweede en derde pijler, dit betreft echter geen begrotingspost.

1.2.2 Afbakening

De laatste beleidsdoorlichting van artikel 8 en het IBO Inkomen en vermogen van ouderen zijn in 2013 uitgekomen. Deze beleidsdoorlichting zal daarom de periode 2013-2017 beslaan. Daar waar meer recente gegevens beschikbaar zijn zullen deze ook worden betrokken.

In de beleidsdoorlichting van artikel 8 uit 2013 is de nadruk gelegd op de tweede pijler. Daarna zijn stappen gezet om te komen tot een vernieuwing van het pensioenstelsel. Met het Pensioenakkoord is de hervorming van de tweede pijler in gang gezet en is het pensioenstelsel volop in beweging. Gezien de ontwikkelingen op dit terrein is het niet opportuun om het huidige stelsel uitgebreid door te lichten. Er wordt daarom voor gekozen het tweedepijlerpensioen slechts beperkt mee te nemen in deze beleidsdoorlichting. Een evaluatie zal niet plaatsvinden, maar de toereikendheid van het tweedepijlerpensioen zal in het thema inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden aan de orde komen.

Het begrotingsartikel is gericht op ouderen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. Als het onderzoek zich zou beperken tot deze doelgroep dan zou echter een onvolledig beeld gegeven worden van de effecten van het beleid. Om een beeld te kunnen schetsen van de effecten van de AOW-leeftijdshoging en de inkomensontwikkeling van ouderen van voor en na hun pensionering worden daarom daar waar relevant voor de vraag ook personen vanaf de leeftijd van 55 jaar in het onderzoek betrokken.

De AOV BES wordt niet meegenomen in de beleidsdoorlichting. In opdracht van SZW is een onderzoek uitgevoerd naar het sociaal minimum op Caribisch Nederland². Dit onderzoek is onder andere aanleiding om een toeslag voor alleenstaande AOV-gerechtigden te introduceren. Daarnaast is in de kabinetsreactie op het onderzoek aangekondigd dat de AOV onderdeel uit zal maken van de modernisering van de sociale zekerheidswetgeving in Caribisch Nederland. Het ligt meer voor de hand de AOV BES te beschouwen in dit kader van het gehele sociale stelsel in Caribisch Nederland dan het te betrekken in deze beleidsdoorlichting.

In het onderzoek naar de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden zal de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) als inkomensbestanddeel in beeld komen. In deze beleidsdoorlichting wordt onder meer gekeken naar de mate waarin AOW'ers er in slagen om zelf in voldoende inkomen te voorzien. Voor wie het niet lukt om met de AOW, aanvullend pensioen en/of andere inkomensbronnen (in het totale huishouden) te voorzien in voldoende inkomen is een beroep op de Participatiewet mogelijk. In het geval van personen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd is dat de AIO. De AIO is onderdeel van de Participatiewet en valt niet onder begrotingsartikel 8. Het bijstandsbeleid zelf is geen onderwerp van deze beleidsdoorlichting, maar komt bij de beleidsdoorlichting van artikel 2 aan de orde.

Het beleid dat onder het begrotingsartikel valt is gericht op de inkomenspositie van ouderen in Nederland. Daarnaast zijn gegevens over de inkomens van ouderen die in het buitenland verblijven onvoldoende beschikbaar. Daarom valt deze doelgroep buiten het onderzoek.

1.2.3 Vraagstelling en aanpak

Beleidsdoorlichtingen zijn in principe bedoeld om informatie uit verschillende evaluaties samen te brengen. Het betreft, met andere woorden, syntheseonderzoek. Deze beleidsdoorlichting wordt grotendeels gebaseerd op nieuwe onderzoeken. Deze onderzoeken zijn uitgevoerd om de vragen die voor de beleidsdoorlichting zijn geformuleerd, te kunnen beantwoorden.

Gezien de doelstelling van artikel 8 geldt als hoofdvraag van de beleidsdoorlichting:

In hoeverre wordt met het gevoerde beleid bereikt dat armoede onder AOW-gerechtigden wordt voorkomen en AOW'ers niet met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd na pensionering? In hoeverre worden deze doelen op efficiënte wijze bereikt? Welke effecten hebben de beleidswijzigingen op artikel 8 in de periode 2013-2017 gehad op de inkomenspositie en arbeidsparticipatie van ouderen?

Inkomens- en vermogenspositie AOW-gerechtigden

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op het terrein van de eerste pijler te beoordelen is door SZW een onderzoek uitgevoerd naar de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 2017-2018, 34 755 IV, nr. 45

Daarnaast is door externe onderzoeksbureaus onderzoek uitgevoerd naar de belangrijkste beleidswijzigingen die in de onderzoeksperiode effect hebben gekregen: de afschaffing van de partnertoeslag en de AOW-leeftijdsverhoging.

Partnertoeslag

Met betrekking tot de afschaffing van de partnertoeslag is door het CBS onderzoek gedaan naar de arbeidsparticipatie en het inkomen van jongere partners van AOW-gerechtigden. Om het effect van de afschaffing van de partnertoeslag in beeld te brengen is door middel van een cohortonderzoek de groep jongere partners van personen die vóór 2015 de AOW-gerechtigde leeftijd bereikten vergeleken met de groep jongere partners van personen die vanaf 2015 de AOW-gerechtigde leeftijd bereikten. Hierbij is het jaar 2015 als afkappunt gekozen omdat vanaf dat jaar geen nieuwe instroom in de partnertoeslag meer mogelijk is.

Dat er voor de jongere partners een partnertoeslag wordt uitgekeerd betekent dat zij niet economisch zelfstandig zijn. Dit zou een risico kunnen vormen op het moment dat de AOW-gerechtigde partner komt te overlijden voordat de jongere partner de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Dan komen de AOW en de partnertoeslag immers te vervallen en heeft de jongere partner een alternatieve bron van inkomsten nodig.

Derhalve heeft het CBS tevens onderzocht wat er met het inkomen van een jongere partner gebeurt op het moment dat de AOW-gerechtigde komt te overlijden. Deze gegevens worden gecombineerd met gegevens van de SVB over de groep jongere partners waarvoor nog recht op partnertoeslag bestaat.

AOW-leeftijdsverhoging

Door SEO Economisch Onderzoek is een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de AOW-leeftijdsverhoging.

Met een monitor zijn de feiten en trends die samenhangen met de AOW-leeftijdsverhoging en langer doorwerken in beeld gebracht. Daarnaast is een literatuuronderzoek uitgevoerd waarmee de kennis en inzichten die de literatuur biedt rond het thema AOW-leeftijdsverhoging in kaart zijn gebracht. Op basis van de resultaten van de monitor en het literatuuronderzoek is een overkoepelend beeld geschetst van de effecten van de AOW-leeftijdsverhoging.

Leefvormen

Naast deze onderzoeken die met name zijn uitgevoerd met het doel cijfermateriaal te leveren voor de beleidsdoorlichting is een onderzoek uitgevoerd naar leefvormen in de AOW. Onderzocht is of de leefvormen zoals toegepast in de huidige uitvoeringspraktijk van de AOW bij de beleving en opvattingen van (toekomstige) burgers/ouderen passen. De resultaten van dit onderzoek zijn voor zover relevant gebruikt voor de beleidsdoorlichting.

Met bovengenoemde onderzoeken wordt beschreven wat de effecten zijn geweest van het gevoerde beleid en de beleidswijzigingen in de onderzoeksperiode. Door deze af te zetten tegen de doelstellingen van het beleid en de beleidswijzigingen wordt voor zover mogelijk een uitspraak gedaan over de doeltreffendheid en doelmatigheid.

1.2.4 Rol externe deskundige

Artikel 2 van de RPE schrijft voor dat bij de uitvoering van een beleidsdoorlichting een onafhankelijke externe deskundige betrokken wordt die een onafhankelijk oordeel geeft over het uitgevoerde onderzoek. Prof. dr. C.J.I.M. (Kène) Henkens, werkzaam bij Het Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut en hoogleraar aan de Rijksuniversiteit Groningen, is gevraagd op te treden als onafhankelijk deskundige. Het eindoordeel heeft betrekking op de opzet van het onderzoek, de volledigheid en de consistentie van de analyse. Dit eindoordeel wordt integraal meegezonden met de beleidsdoorlichting.

1.3 Opbouw rapport

In het navolgende wordt in hoofdstuk 2 eerst de historie van de AOW geschetst en wordt beschreven hoe de huidige systematiek er uit ziet. In hoofdstuk 3 zal met behulp van de inzichten die de historie biedt, de beleidstheorie van de oudedagsvoorziening worden geformuleerd. Vervolgens worden in hoofdstuk 4 de kerncijfers gepresenteerd.

Daarna volgen achtereenvolgens hoofdstukken over de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden, de partnertoeslag, de AOW-leeftijdsverhoging en de uitvoering (inclusief het onderwerp leefvormen). In elk van deze hoofdstukken worden de resultaten van het onderzoek op dat thema beschreven. In de hoofdstukken met betrekking tot

de partnertoeslag en de AOW-leeftijdsverhoging worden ook de beleidstheorie achter de betreffende wijziging verder uitgewerkt.

Het laatste deel van het rapport bestaat uit een hoofdstuk met overkoepelende conclusies en een hoofdstuk waarin een aantal beleidsvarianten worden beschreven.

2 Achtergrond, ontwikkeling en systematiek van de AOW

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de historie van de AOW geschetst, de ontwikkelingen die de AOW heeft doorgemaakt, gevolgd door een beschrijving van de huidige systematiek.

2.2 Historie AOW

Invaliditeitswet

In 1913 werd de invaliditeitswet (IW) ingevoerd. Deze wet dekte het financiële risico van invaliditeit, ongeacht de oorzaak. De IW gold alleen voor mensen in loondienst en was dus een werknemersverzekering. Als een 'loontrekker' de leeftijd van 70 jaar bereikte, werd dit gelijkgesteld met invaliditeit. Een ongehuwde kreeg dan recht op een ouderdomsrente van omgerekend € 0,91 per week; een gehuwde kreeg € 1,36 per week. Voor een IW-rente hoefde men geen premie te betalen. Het Rijk betaalde de uitkering. Na 1919 kwamen er uitbreidingen en verbeteringen in de IW. Men kreeg recht op een ouderdomsrente vanaf 65 jaar. De verzekering werd verplicht en er kwam een rentekaart waarop de werkgever iedere week zegeltjes moest plakken. Na 50 jaar plakken zou de werknemer recht hebben op een ouderdomsrente van maximaal € 2,72 per week.

Ouderdomswet

In 1919 trad de Ouderdomswet in werking, ook wel de Vrijwillige Ouderdomsverzekering (VOV) genoemd. De VOV was bedoeld om niet-loontrekkers met een laag inkomen de mogelijkheid te bieden zich te verzekeren voor een ouderdomsrente. Het was een vrijwillige verzekering met staatsgarantie. De ouderdomsrente die iemand na het bereiken van de 65-jarige leeftijd via de VOV kon ontvangen was geen ruim pensioen. Het begon met € 2,27 per week voor ongehuwden en € 2,72 per week voor gehuwden. Later is dit verbeterd. In 1923 werd de VOV opengesteld voor alle Rijksingezetenen. Men kon zich vrijwillig verzekeren voor een uitkering van maximaal € 9,08 per week.

Er bleef veel discussie over de ouderdomsvoorziening. De uitkeringen waren laag en zelfstandigen waren niet automatisch verzekerd. Het gevolg was dat het aantal ouderen dat in behoeftige omstandigheden verkeerde steeg. Er werd veel discussie gevoerd over de vraag of de oudedagsvoorziening vormgegeven moest worden als verzekering of staatspensioen. De voorstanders van een staatspensioen vonden dat arbeiders ten bate van de gemeenschap hadden gewerkt, maar slechts een deel van het hen toekomende loon had ontvangen en daarom op hun oude dag nog recht zouden moeten hebben op een uitkering voor levensonderhoud. De voorstanders van de verzekeringsgedachte vonden dat een staatspensioen zou neerkomen op staatsarmenzorg, te veel zou kosten en wel in de zorg voor de oude dag, maar niet in de gevolgen van invaliditeit zou voorzien.

Noodwet

In afwachting van een definitieve wettelijke regeling (de latere AOW) werd in 1947 de Noodwet Ouderdomsvoorziening van kracht. Uitgangspunt was dat de voorziening niet alleen bedoeld was voor werknemers in loondienst, maar voor iedereen die het nodig had. In principe had iedere Nederlander – let wel: mannen en ongehuwde vrouwen – van 65 jaar en ouder recht op een uitkering.

AOW

De Algemene Ouderdomswet (AOW) trad in 1957 in werking en regelde dat alle mensen van 65 jaar en ouder een basispensioen ontvingen van de staat.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de reden dat er een brede oudedagsvoorziening getroffen werd, was gelegen in het feit dat ouderen wegens hun leeftijd niet langer in staat werden geacht om met werken in hun eigen onderhoud te voorzien.

De praktijk leerde dat velen zich gedurende hun werkzame leven niet voorbereiden op hun oude dag door hier voor te sparen, hetgeen zou leiden tot armoede op de oude dag. Het ontbreken van inkomen op de oude dag werd een algemeen maatschappelijk verschijnsel. Om dit voor de toekomst te voorkomen moest de overheid een voorziening treffen. Er diende een verplichte ouderdomsverzekering tot stand te komen die een bodempensioen waarborgt dat voor iedere pensioengerechtigde gelijk is.

Belangrijke elementen in de vormgeving van de AOW zijn:

Kring der verzekerden

De AOW was voor iedereen die in Nederland woont. Er werd hierbij geen onderscheid gemaakt tussen werkenden in loondienst en zelfstandigen. Dit onderscheid was wel relevant voor niet ingezetenen. Degenen die hier niet wonen, maar als werknemer werkzaam zijn, vielen ook onder de verzekering. Dit gold niet voor zelfstandigen. Verder was de AOW ook voor mensen die gedurende het werkende leven een inkomen hadden waarmee men in staat moest worden geacht zelf in de oude dag te voorzien. Tot slot was de AOW was ook voor gehuwde vrouwen, al hadden zij geen zelfstandig recht op de AOW. Als een gehuwde vrouw eerder 65 jaar werd dan haar echtgenoot, dan was er pas recht op AOW als ook de man 65 jaar was.

Leeftijd

De pensioenleeftijd werd gesteld op 65 jaar. De vraag was wel aan de orde of de leeftijd hoger zou moeten zijn in verband met de stijging van de gemiddelde levensduur van de 65-jarige. Dit zou echter alleen tot verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd kunnen leiden als met de verhoging van de gemiddelde levensduur ook een verhoging van het prestatievermogen van 65-jarige en ouderen gepaard zou gaan. Dat kon echter niet worden vastgesteld. Ook zou de toename van het aantal bejaarden om financiële redenen een argument kunnen leveren voor de verhoging van de pensioengerechtigde leeftijd. Daar werd echter tegenover gesteld dat het wenselijk was om de werkgelegenheid voor de jongeren op peil te houden.

Hoogte

De AOW diende slechts een bodemvoorziening te bieden. Er werd van uitgegaan dat er ook sprake was van een persoonlijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de oudedagsvoorziening. De nieuwe regeling zou stimulerend dienen te werken op het tot stand komen en in stand blijven van private pensioenvoorzieningen. Als de AOW meer zou bieden dan alleen een bodemvoorziening dan zou men zich niet voldoende bewust worden of blijven van de persoonlijke verantwoordelijkheid omdat het dan niet meer nodig zou zijn om zelf een aanvullende voorziening te treffen.

De AOW kende twee uitkeringshoogten, namelijk voor gehuwden en voor ongehuwden. De uitkering voor gehuwden was zodanig vastgesteld, dat een echtpaar slechts één uitkering ontving. Bij deze uitkering werd rekening gehouden met de schaalvoordelen die een gezamenlijke huishouding met zich meebrengt. De uitkering voor een ongehuwde bedroeg 60% van die van een gehuwde pensioengerechtigde. Voor een gehuwdenpensioen kwam alleen de gehuwde man in aanmerking, tenzij zijn vrouw kostwinner was. Men ging er van uit dat er pas behoefte was aan een pensioen als de man 65 jaar werd.

Premieheffing

Er werd gekozen voor een volksverzekering met premiebetaling. Uitgangspunt was dat premie moest worden betaald door verzekerden (dus 15- tot 65-jarigen) die door of in verband met arbeid of vermogen inkomen genoten. Voor gehuwde vrouwen gold dat zij geen zelfstandige premie hoefden te betalen. In de gevallen waarin de gehuwde vrouw eigen inkomsten had werd premie geheven over het gezamenlijk inkomen. Voor kleine zelfstandigen werd de in beginsel verschuldigde premie niet ingevorderd, indien hun inkomen minder bedroeg dan een bepaald bedrag.

De hoogte van de premie was een percentage van het inkomen. Hiermee kwam de solidariteitsgedachte tot uitdrukking, waarin de economisch sterkeren mede bijdragen voor de economisch zwakkeren. Boven een bepaald inkomen werd geen premie meer geheven om te voorkomen dat de verhouding tussen premie en uitkering te veel uit balans zou raken.

Omslagstelsel

Voor de financiering van de AOW moest gekozen worden tussen een kapitaalgedekt stelsel, waarin een vermogen wordt opgebouwd en het omslagstelsel waarin de uitkeringen worden betaald met de in datzelfde jaar opgebrachte premie. Er werd gekozen voor het omslagstelsel omdat bij dit stelsel zonder grote bezwaren aanpassing van de pensioenen aan een

verandering in het prijspeil kan worden verkregen, zodat de koopkracht van een AOW-uitkering wordt geborgd. Verder zou het omslagstelsel gedurende de overgangperiode minder moeilijkheden geven dan bij het stelsel van fondsvorming.

2.3 Belangrijkste ontwikkelingen

Sociaal minimum

In 1965 verliet men het principe van het bodempensioen en werd het AOW-pensioen opgetrokken tot het sociaal minimum omdat de doelstelling van de sociale verzekeringswetten vrijwaring tegen gebrek was. Deze doelstelling kon alleen worden behaald als voor iedereen de garantie werd gegeven dat het inkomen in de gevallen waarvoor de sociale zekerheidswetten werkzaam zijn, niet zou dalen beneden een sociaal minimum. Verder werd de verhouding van het AOW-pensioen voor gehuwden en alleenstaanden gewijzigd. Het pensioen voor alleenstaanden werd per 1 januari 1965 bepaald op 70% van het bedrag voor gehuwden.

Gelijke behandeling mannen en vrouwen/invoering partnertoeslag

Oorspronkelijk kwamen alleen mannen en ongehuwde vrouwen in aanmerking voor een AOW-pensioen. De inrichting van de AOW was gebaseerd op het gezinsmodel van de jaren vijftig waarbij de man kostwinner was en de vrouw thuis bleef en voor de kinderen zorgde. De maatschappelijke ontwikkelingen leidden er toe dat de AOW werd aangepast aan de wijzigende rol van man en vrouw. In de aanloop naar de wijziging is door een deel van de SER en door de Emancipatieraad betoogd dat een beleid gericht op gelijke behandeling van mannen en vrouwen slechts kan slagen door economische zelfstandigheid van elk individu na te streven. Dit zou het beste tot uitdrukking komen in een systeem waarin iedereen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd een individueel ouderdomspensioen ontvangt dat voldoende hoog is om in het eigen levensonderhoud te voorzien. Volledige individualisering van rechten werd echter onder meer vanwege de daaruit voortvloeiende uitkeringslasten en om economische en maatschappelijke redenen onwenselijk geacht. Het systeem dat op 1 april 1985 in werking trad kende mannen en vrouwen een zelfstandig recht op AOW toe. De AOW voor gehuwden werd gelijk gesteld aan 50% van het nettominimumloon en voor ongehuwden aan 70% van het nettominimumloon. Daarnaast ontving iemand die 65 jaar werd met een partner die jonger was dan 65 jaar een toeslag. Deze toeslag werd op 1 april 1988 afhankelijk van het inkomen van de jongere partner. Met ingang van 1 januari 1987 is bij de herziening van het stelsel van sociale zekerheid de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden in de AOW ingevoerd.

AOW-leeftijdsverhoging

Met het oog op de gevolgen van de vergrijzing en ontgroening van de bevolking voor de arbeidsmarkt en de overheidsfinanciën ontstond begin deze eeuw het besef dat handhaving van de AOW-leeftijd van 65 jaar niet langer houdbaar was.

Verhoging van de AOW-leeftijd was noodzakelijk, maar door de stijging van de levensverwachting werd het ook verantwoord geacht om de AOW-leeftijd te verhogen. Men vond een stijging van de AOW-leeftijd ook aansluiten bij een aantal maatschappelijke ontwikkelingen die zich sinds de invoering van de AOW hadden voorgedaan. Zo was sinds de invoering van de AOW het werkzame leven korter geworden (het is al lang niet meer gewoon om op vijftienjarige leeftijd aan het werk te gaan) en werken we minder door een kortere werkweek en meer vakantie en verlofdagen. Mensen kunnen gemiddeld meer dan een kwart langer van de AOW genieten dan in 1957 en mensen leven tegenwoordig niet alleen langer, zij leven ook langer gezond en actief. Ook is de zware arbeid die een groot deel van de beroepsbevolking vijftig jaren geleden nog verrichtte een afnemend verschijnsel.

In 2012 werd de *Wet verhoging AOW- en pensioenrichtleeftijd* aangenomen waarmee de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013 in stappen werd verhoogd naar 67 jaar in 2023. Vanaf 2024 zou de AOW-leeftijd gekoppeld worden aan de levensverwachting.

Met de *Wet versnelling van de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd* werd onder druk van de gevolgen van de economische crisis een versnelling aangebracht in het tempo waarmee de AOW-leeftijd werd verhoogd. Deze wet verhoogt de AOW-leeftijd vanaf 2016 geleidelijk naar 66 jaar in 2018 en 67 jaar in 2021. Verder koppelt deze wet de AOW-leeftijd vanaf 2022 aan de stijging van de levensverwachting.

In het principeakkoord over de vernieuwing van het pensioenstelsel is afgesproken dat de AOW-leeftijd vanaf 2020 minder snel wordt verhoogd. In de *Wet temporisering verhoging AOW-leeftijd* is uitgewerkt dat de AOW-leeftijd in 2024 op 67 jaar zal uitkomen.

De verhoging van de AOW-leeftijd vindt plaats volgens onderstaand tijdspad.

Verhoging in	Verhoging in maanden	AOW-leeftijd
2013	1	65 + 1 maand
2014	1	65 + 2 maanden
2015	1	65 + 3 maanden
2016	3	65 + 6 maanden
2017	3	65 + 9 maanden
2018	3	66
2019	4	66 + 4 maanden
2020	0	66 + 4 maanden
2021	0	66 + 4 maanden
2022	3	66 + 7 maanden
2023	3	66 + 10 maanden
2024 ³	2	67

Omdat de verhoging van de AOW-leeftijd overbruggingsproblemen kon veroorzaken, is een tijdelijke voorschotregeling geïntroduceerd. AOW-gerechtigden die geconfronteerd werden met een overbruggingsprobleem konden de AOW eerder aanvragen, waarbij de toekenning werd verrekend door middel van een verlaging van de AOW. Deze regeling is na 2 jaar afgeschaft, omdat deze nauwelijks werd gebruikt.

Daarnaast is per 1 oktober 2013 een overbruggingsregeling getroffen (de OBR) die er voor zorgt dat mensen die per 1 januari 2013 deelnemen aan een vut- of prepensioenregeling of vergelijkbare regeling, en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de AOW-leeftijdsverhoging, recht krijgen op een overbruggingsuitkering op minimumniveau.

Afschaffing partnertoeslag

In 1995 is besloten om de partnertoeslag voor nieuwe AOW-gerechtigden per 1 januari 2015⁴ te beëindigen. Bij de afschaffing van de partnertoeslag was een overweging dat de partnertoeslag een oneigenlijk element vormt in de AOW (in feite een uitkeringsrecht voor een niet AOW-gerechtigde, dus voor iemand die niet tot de doelgroep van de regeling behoort). Verder werd de toeslag gewenst geacht in een maatschappij waarin de jongere partner, veelal de vrouw, niet over een eigen inkomen beschikt en dus financieel afhankelijk is van de oudere partner, veelal de man. Bij de toen al lang gesignaleerde tendens, waarbij het steeds vaker voorkomt dat beide partners over een eigen inkomen beschikken, vond men het niet aannemelijk dat een dergelijke toeslag in 2015 in dezelfde mate wenselijk zou zijn.

Ook was de verwachting dat door de toenemende betekenis van het aanvullende pensioen anno 2015 het totale inkomen van een huishouden niet snel onder het sociale minimum zou dalen. Voor de afschaffing van de AOW-partnertoeslag is aangesloten bij het bereiken van de AOW-leeftijd van de oudste partner in 2015 en niet de leeftijd van de jongste partner in 2015.

Inkomensondersteuning AOW

In 2005 werd een AOW-tegemoetkoming geïntroduceerd. Het kabinet wilde negatieve inkomenseffecten voor ouderen met een laag inkomen beperken met een verhoging van de ouderenkorting. Deze had echter niet voor alle ouderen het beoogde effect, omdat van deze verhoging alleen geprofiteerd kon worden als voldoende belasting verschuldigd was om daarop de ouderenkortingen in mindering te kunnen brengen. Voor een grote groep was dit niet (meer) het geval. Om ook deze groep te bereiken, werd besloten tot de invoering van een tegemoetkoming voor AOW-gerechtigden in aanvulling op de AOW.

³ In de AOW is de stapsgewijze verhoging van de AOW-leeftijd tot en met 2024 vastgelegd. De verdere verhoging van de AOW-leeftijd wordt jaarlijks vastgesteld op basis van de door het CBS geraamde macro gemiddelde resterende levensverwachting op 65-jarige leeftijd. De AOW-leeftijd wordt vijf jaar van tevoren bekendgemaakt.

⁴ Uiteindelijk is de partnertoeslag per 1 april 2015 (ipv 1 januari) afgeschaft in verband met de verhoging van de AOW-leeftijd.

In het kader van de ombuigingen tijdens de crisisjaren werd de AOW-tegemoetkoming geschrapt en werd per 1 januari 2011 de tegemoetkomingsregeling op grond van de Wet mogelijkheid koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB) geïntroduceerd. Dit was een regeling die recht bood tot verstrekking van een koopkracht-tegemoetkoming aan oudere belastingplichtigen ter compensatie van koopkrachtvermindering als gevolg van fiscale beleidsmaatregelen. Met deze wijziging werd de export van de tegemoetkoming beperkt en werd een bezuiniging gerealiseerd.

Per 1 februari 2015 is de MKOB ingetrokken en werd een wettelijke inkomensondersteuning voor ouderen geïntroduceerd die afhankelijk is van de AOW-opbouw: de inkomensondersteuning AOW (IOAOW).

2.4 Huidige systematiek AOW

De beschreven historie en ontwikkelingen hebben geleid tot de AOW zoals die er vandaag de dag uitziet. Dit zal in deze paragraaf worden beschreven.

2.4.1 Kring van rechthebbenden

Verzekerden

Iedereen die in Nederland woont en de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt, ongeacht nationaliteit, is verzekerd voor de AOW. Of iemand in Nederland woont wordt naar de omstandigheden beoordeeld. De feitelijke situatie is hierbij bepalend. Iemand die in de Basisregistratie Personen staat ingeschreven in Nederland maar feitelijk in het buitenland verblijft is dus niet verzekerd voor de AOW. Het verblijf in Nederland moet rechtmatig zijn.

Wie in Nederland woont, maar in het buitenland werkt voor een in het buitenland gevestigde werkgever is niet verzekerd voor de AOW. Dit geldt ook voor mensen die in Nederland voor een volkenrechtelijke organisatie werken en op wie de regeling inzake sociale zekerheid van die organisatie van toepassing is en indien gewerkt wordt in het buitenland voor een Nederlandse werkgever zonder detachingsverklaring.

Mensen die niet in Nederland wonen, maar wel werken en loonbelasting betalen zijn ook verzekerd voor de AOW.

Iemand die in het buitenland gaat wonen of werken en daardoor niet langer verzekerd is kan zich maximaal tien jaar vrijwillig verzekeren voor de AOW.

Recht

De opbouw van de AOW begint 50 jaar voor de AOW-leeftijd. De zogenaamde aanvangsleeftijd bij een AOW leeftijd van 65 jaar was 15 jaar. De aanvangsleeftijd stijgt mee met de stijging van de AOW-leeftijd.

De AOW gaat in op de dag waarop iemand die AOW-gerechtigde leeftijd bereikt. Er bestaat geen recht op AOW gedurende detentie. Voor het recht op AOW is het niet nodig om in Nederland te wonen.

2.4.2 Hoogte

De AOW-bedragen worden afgeleid van het netto referentienormlooon per maand.

De hoogte van de te ontvangen AOW is afhankelijk van de opbouw en leefvorm. Inkomsten en vermogen zijn niet van invloed op de hoogte van de AOW.

Voor elk jaar dat iemand is verzekerd wordt 2% AOW opgebouwd. Iemand krijgt een volledig AOW-pensioen als hij de 50 jaar voor de AOW-leeftijd altijd verzekerd is geweest⁵. Voor elk jaar dat men niet verzekerd is geweest of schuldig nalatig is verklaard wegens het verwijtbaar niet voldoen van de AOW-premie wordt 2% van het AOW-bedrag dat in verband met de leefvorm van toepassing is afgetrokken. De opbouw van de IOAOW volgt dezelfde systematiek.

⁵ Het is mogelijk om onder voorwaarden vrijwillig te verzekeren voor de AOW.

Alleenstaanden ontvangen 70% van het nettominimumloon. Gehuwden en diegenen die daarmee zijn gelijkgesteld (zie leefvormen) ontvangen 50% van het nettominimumloon. Als de AOW-gerechtigde woont in een land waarmee geen socialezekerheidsverdrag is gesloten waarin de handhaving is geregeld ontvangt ook een alleenstaande 50% van het nettominimumloon.

Partnertoeslag

Met ingang van 2015 is de partnertoeslag afgeschaft voor nieuwe gevallen. Mensen die voor 2015 AOW-gerechtigd zijn geworden kunnen nog wel recht hebben op partnertoeslag. Deze toeslag is bedoeld voor AOW-gerechtigden met een partner die nog niet AOW-gerechtigd is en geen of een laag inkomen heeft. De volledige partnertoeslag is gelijk aan het bruto-ouderdomspensioen voor een gehuwde AOW'er, zodat de bruto uitkering die dit huishouden ontvangt overeenkomt met een uitkering voor twee gehuwde AOW'ers.

Als de jongere partner een inkomen heeft dat hoger is dan €1.473,17 bruto per maand bij inkomsten uit arbeid (zoals salaris of winst uit een bedrijf) of €818,55 bruto per maand bij overige inkomsten (zoals een pensioen of uitkering) dan is er geen recht op partnertoeslag.⁶

Als de jongere partner een lager inkomen heeft dan het grensbedrag is er wel recht op partnertoeslag, maar wordt het inkomen van de partner wel gekort op de toeslag.

De hoogte van het gezamenlijke inkomen is ook van invloed op de hoogte van de partnertoeslag. Als dit inkomen hoger is dan €2.861,65 bruto per maand wordt de partnertoeslag tot 10% gekort.

Inkomensondersteuning AOW

Een AOW'er ontvangt bovenop de AOW een inkomensondersteuning. De Inkomensondersteuning AOW is, net zoals bij de AOW, afhankelijk van de opbouwjaren,.

Tabel 2.1 AOW-bedragen 1 juli 2019

	AOW 50%	AOW 70%
Bruto per maand	€818,55	€1202,99
Vakantie-uitkering	€49,98	€69,97
Inkomensondersteuning	€25,23	€25,23
Totaal bruto	€893,76	€1298,19

2.4.3 Leefvormen

De hoogte van de AOW is afhankelijk van de leefvorm waarin de AOW-gerechtigde woont. Een alleenstaande krijgt 70% van het netto referentieminimumloon en gehuwden krijgen 50% van het netto referentieminimumloon.

Aan gehuwden gelijkgesteld zijn geregistreerd partners en twee niet-gehuwde personen die een gezamenlijke huishouding voeren.

Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee personen samen in een woning wonen en beiden bijdragen aan het huishouden. Bijdragen aan het huishouden betekent bijdragen aan de kosten van het huishouden óf op een andere manier voor elkaar zorgen.

Bij de financiële bijdrage gaat het bijvoorbeeld om woonkosten, kosten voor levensonderhoud en overige uitgaven. De financiële bijdrage moet enige omvang hebben en vaker zijn dan af en toe. Voor elkaar zorgen betekent bijvoorbeeld het huishouden doen, boodschappen doen, koken, of verzorgen bij ziekte. Ook deze zorg moet enige omvang hebben en vaker zijn dan af en toe.

⁶ Inkomen uit arbeid wordt gedeeltelijk in mindering wordt gebracht met een vrijlating ter hoogte van 15% van het bruto minimumloon en een derde deel van het meerdere inkomen. Overige inkomsten (zoals pensioen of uitkering) worden volledig verrekend. Dit stimuleert de jongere partner om (meer) te gaan werken.

Twee meerderjarige personen kunnen een gezamenlijke huishouding voeren onafhankelijk van de (persoonlijk) verhouding waarin ze ten opzichte van elkaar staan. Het kan gaan om levenspartners, maar ook vriend of vriendin, broer, zus of kleinkind. Als het een bloedverwant in de eerste graad betreft wordt de gezamenlijke huishouding niet gelijkgesteld aan gehuwden en is er recht op een AOW van 70% van het netto referentieminimumloon.

De gelijkstelling met gehuwden geldt ook niet als er meer dan twee meerderjarigen personen een gezamenlijke huishouding voeren. Er is dan sprake van een meerpersoonshuishouden dat recht geeft op een AOW van 70% van het netto referentieminimumloon. Alleen als twee personen binnen het meerpersoonshuishouden gehuwd zijn, dan ontvangen zij 50%.

Voor ongehuwden geldt de tweewoningregel. Deze regel geldt voor AOW-gerechtigden die de meeste tijd bij elkaar verblijven maar die wel ieder een eigen woning hebben. Als aan de voorwaarden wordt voldaan bestaat recht op een AOW van 70% van het netto referentieminimumloon.

Op de verschillende leefvormen, voorwaarden en uitzonderingen zal in hoofdstuk 8 worden ingegaan.

Kostendelersnorm

In 2015 is de kostendelersnorm ingevoerd in de Participatiewet (waaronder de AIO), de Anw, IOAW en IOAZ. De kostendelersnorm houdt in dat de hoogte van de uitkering afhankelijk is van het aantal personen dat het hoofdverblijf heeft in dezelfde woning als de rechthebbende op de betreffende uitkering.

Het voornemen was om de kostendelersnorm ook in te voeren in de AOW. De kostendelersnorm in de AOW zou gevolgen hebben voor twee groepen. De eerste groep betreft een huishouden met één AOW-gerechtigde ouder met zijn, al dan niet AOW-gerechtigde, inwonende meerderjarige kind (eerstegraads bloedverwanten). De tweede groep betreft meerpersoonshuishoudens. Deze huishoudens kunnen (net zoals gehuwden en ongehuwd samenwonenden) kosten delen en zodoende kan hun AOW-uitkering worden verlaagd van 70% van het netto referentieminimumloon naar 50% van het netto referentieminimumloon.

Het voorstel om de kostendelersnorm in de AOW in te voeren ontmoette veel kritiek omdat het gaan samenwonen tot een verlaging van de AOW leidt. Daarmee zou het een mogelijke belemmering vormen voor het verlenen van mantelzorg.

Naar aanleiding van deze bezwaren is onderzoek gedaan naar de mogelijke gevolgen van de kostendelersnorm voor mantelzorgrelaties van AOW'ers en hun kinderen. Omdat op basis van deze onderzoeken niet duidelijk kon worden gemaakt of de invoering van de maatregel een effect heeft op de zorg van kinderen voor hun ouders op leeftijd en van ouders voor kinderen die zorg nodig hebben werd besloten de kostendelersnorm in de AOW niet in te voeren.

2.4.4 Financiering

De AOW wordt gefinancierd op basis van een omslagstelsel. Dat betekent dat de benodigde premies (voor de AOW-uitkeringen) in een bepaald jaar worden betaald door de werkenden van dat moment.

De AOW-premie wordt door de Belastingdienst geheven met de (inkomsten)belasting en overige premies voor de volksverzekeringen. De premiederving die het gevolg was van de belastingherziening in 2001 wordt aangevuld via een rijksbijdrage: de bijdrage in de kosten van kortingen (BIKK).

Sinds 1997 is de hoogte van de AOW-premie in de wet gemaximeerd. Door de vergrijzing lopen de uitgaven aan AOW-uitkeringen namelijk flink op. Het financieren van deze uitgaven via een min-of-meer lastendekkende premie zou betekenen dat ook het premietarief flink omhoog zou gaan. Omdat het tarief van de AOW-premie is gemaximeerd stijgen de premie-inkomsten van het Algemeen ouderdomsfonds dus minder hard dan de uitgaven te laste van het fonds. Het verschil wordt aangevuld via een rijksbijdrage vanaf de begroting van SZW.

AOW-premie wordt betaald door mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet bereikt hebben (als ze inkomen hebben). De rijksbijdragen worden gefinancierd vanuit de begroting van SZW, en daarmee indirect uit alle belastingopbrengsten.

2.4.5 Uitvoering

De AOW wordt uitgevoerd door de Sociale Verzekeringsbank (SVB). De SVB is een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) in de zin van de Kaderwet ZBO's. De SVB wordt bestuurd door een Raad van Bestuur. De voorzitter en leden van de Raad van Bestuur worden benoemd door de staatssecretaris van het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW).

2.5 Instrumenten en hun samenhang

De AOW is het voornaamste instrument dat wordt ingezet om het doel van het begrotingsartikel voorzover dat ziet op de eerste pijler te bereiken. De inkomensondersteuning AOW is een aanvulling op de AOW en dient als koopkrachtinstrument.

Voor zover de AOW en IOAOW in individuele gevallen, in verband met een onvolledige opbouw, niet leiden tot een inkomen dat aan het sociaal minimum voldoet is aanvulling van het inkomen mogelijk uit de AIO. De AIO is een onderdeel van de Participatiewet en maakt daarmee geen deel uit van het instrumentarium dat binnen het onderzochte begrotingsartikel valt. Het instrument draagt echter wel bij aan het bereiken van de doelstelling van het begrotingsartikel.

De OBR is wel een instrument dat valt onder artikel 8. De OBR draagt echter niet bij aan het doel van het begrotingsartikel omdat het begrotingsartikel zich richt op personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De OBR is een tijdelijke regeling die bedoeld is voor een specifieke doelgroep die zich niet of onvoldoende heeft kunnen voorbereiden op de AOW-leeftijdshoogte. Het is dus een regeling die bedoeld is om de effecten van een wijziging in de AOW op te vangen.

2.6 Verantwoordelijkheid overheid

De minister financiert de inkomensondersteuning met begrotingsgefinancierde uitkeringsregelingen. Bij de premiegefinancierde uitkeringsregelingen en de aanvullende arbeidspensioenen regisseert de minister. Hij is in deze rollen verantwoordelijk voor:

- De vormgeving, het onderhoud en de werking van het stelsel van wet- en regelgeving;
- De vaststelling van het niveau van de uitkeringen van de onderscheiden regelingen voor zover de overheid hier zelf verantwoordelijkheid voor draagt;
- De sturing van en het toezicht op de rechtmatige, doeltreffende en doelmatige uitvoering door de SVB;
- De vormgeving van het toezicht met betrekking tot de arbeidspensioenen door De Nederlandsche Bank en de Autoriteit Financiële Markten;

De minister van Financiën is hoofverantwoordelijk voor de fiscale wet- en regelgeving. Wanneer fiscale instrumenten worden ingezet om doelstellingen in het kader van het pensioenbeleid te realiseren, is de minister van SZW hiervoor medeverantwoordelijk.

3 Beleidstheorie

3.1 Inleiding

Iedere beleidsdoorlichting bevat naast een beschrijving van het beleid eveneens de doelen van dit beleid en de motivering voor (of theorie achter) het beleid (artikel 3 RPE, lid 2). Dit wordt de 'beleidstheorie' genoemd. Hoogerwerf (1989) definieert een beleidstheorie als "het geheel aan veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt". In feite is dit ook waar de RPE om vraagt: "de gehanteerde motivering voor het beleid en de met het beleid beoogde doelen".

Met behulp van de beleidstheorie kan worden getoetst in welke mate het beleid doeltreffend en doelmatig is (geweest).

3.2 Doelstelling begrotingsartikel

De doelstelling van het begrotingsartikel 8 luidt als volgt:

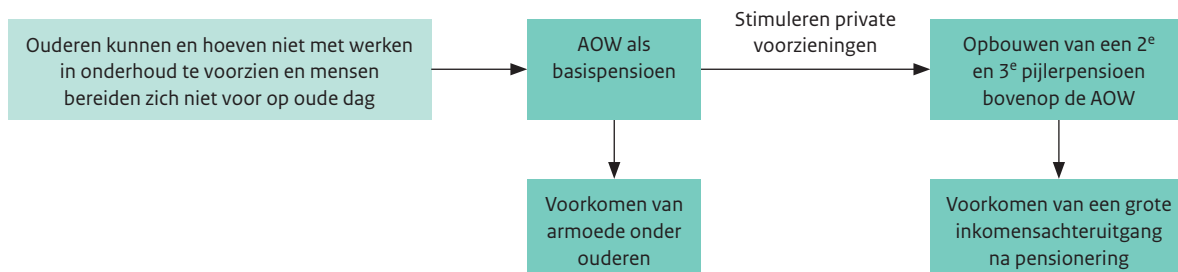
De overheid biedt een basispensioen aan personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De overheid stimuleert de opbouw van en stelt kaders voor de houdbaarheid van aanvullende arbeidspensioenen en draagt zorg voor toezicht op de naleving daarvan. Het kabinet vindt dat iedere gepensioneerde minimaal een basisinkomen dient te hebben. Daarom verschaft zij een basispensioen (AOW) aan diegenen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Dit is de eerste pijler van het Nederlandse pensioenstelsel. Daarnaast bevordert de overheid het opbouwen van toekomstbestendige aanvullende pensioenen, zodat werknemers na hun pensionering niet te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang.

De doelstelling van de eerste pijler, de AOW, is dus het bieden van een basispensioen waarmee een basisinkomen wordt verschaft. De termen basisinkomen en basispensioen zijn echter niet verder gedefinieerd. Uit de wetsgeschiedenis valt wel te herleiden wat de functie van de AOW is en dat deze tweeledig is.

Uit de wetsgeschiedenis blijkt dat de veronderstelling is dat ouderen wegens hun leeftijd niet langer in staat zijn om met werken in hun eigen onderhoud te voorzien. Daarnaast werd geconstateerd dat mensen zich onvoldoende voorbereiden op hun oude dag en mensen dus eigenlijk tegen zichzelf beschermd moeten worden. Het is een publieke verantwoordelijkheid om te beschermen tegen armoede en daarom is het nodig als overheid een basisvoorziening te bieden om te voorkomen dat ouderen in behoeftige omstandigheden terechtkomen. De AOW vormt dan ook een basis in de zin dat het een minimumvoorziening biedt om armoede onder ouderen te voorkomen.

Er wordt echter wel uitgegaan van een eigen verantwoordelijkheid van mensen ten aanzien van de oudedagsvoorziening. Door het bieden van niet meer dan een basisvoorziening wordt beoogd private pensioenvoorzieningen te stimuleren. De AOW fungeert dan ook als de basis voor de tweede (en derde) pijler van het pensioenstelsel. Met de tweede pijler van het pensioenstelsel wordt beoogd het basisinkomen dat de AOW biedt aan te vullen tot een dusdanig niveau dat er na pensionering geen sprake is van een grote inkomensachteruitgang. In deze context vormt de AOW de basis in de betekenis van het fundament van de gehele oudedagsvoorziening.

Dit kan als volgt in schema worden weergegeven:

Figuur 3.1 Schematische weergave doelen pensioenstelsel

In deze doorlichting wordt onderzocht in hoeverre de AOW doeltreffend is. Eén van de oorspronkelijke doelstellingen is het voorkomen van armoede. Beargumenteerde zou kunnen worden dat de AOW nu in mindere mate dan bij de invoering deze functie hoeft te vervullen aangezien sindsdien de bijstand als algemeen vangnet is geïntroduceerd. De AOW is in die zin niet langer noodzakelijk om armoede te voorkomen. De bijstand is echter een voorziening die als uiterste vangnet geldt als er geen voorliggende voorzieningen zijn. De AOW biedt deze voorliggende voorziening voor mensen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Voor deze groep heeft de AOW dus nog wel degelijk als doel armoede te voorkomen. De AOW is echter geen bijstandsvoorziening, waarvan de kern is dat het een inkomen op het sociaal minimum biedt. De AOW is een volksverzekering die een basisinkomensvoorziening biedt voor personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en onafhankelijk is van het overige inkomen en vermogen. Er is echter geen norm vastgesteld voor wat de hoogte van dat basisinkomen zou moeten zijn. Wel kan gesteld worden dat de AOW een basisinkomen biedt dat in ieder geval armoede onder ouderen voorkomt.

De AOW fungeert ook als fundament voor het gehele pensioenstelsel⁷. Het pensioenstelsel als geheel heeft als doel te voorkomen dat mensen na pensionering met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd. Door te kijken naar de inkomenspositie van AOW-gerechtigden kan een uitspraak worden gedaan over de mate waarin het gehele stelsel aan dit doel tegemoet komt. Het is echter lastig daar de rol van de AOW als fundament uit te lichten en te beoordelen op diens doeltreffendheid.

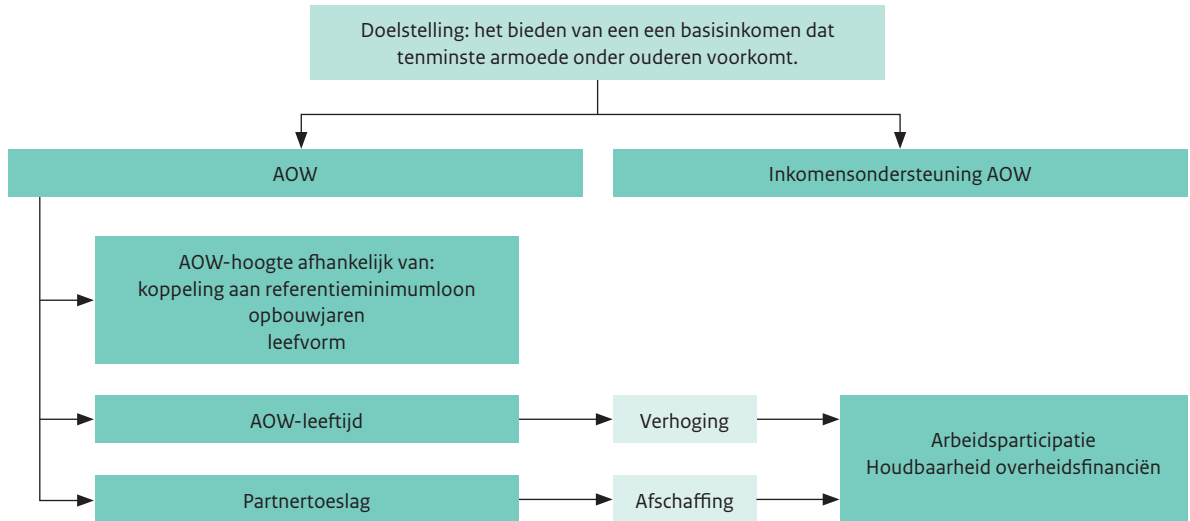
3.3 Instrumenten en veronderstellingen

Om de doelstelling te bereiken dat een basisinkomen wordt geboden dat in ieder geval armoede voorkomt worden als instrumenten de AOW en de Inkomensondersteuning AOW (IOAOW) ingezet. Binnen het instrument van de AOW zijn er verschillende elementen bepalend voor de mate waarin de armoededoelstelling van de AOW wordt bereikt:

1. De doelgroep van de AOW die wordt bepaald door de AOW-leeftijd.
2. De hoogte van de AOW die een oudere ontvangt en afhankelijk is van
 - a. het vastgestelde niveau van de AOW (koppeling aan het referentieminimumloon),
 - b. de opbouwjaren
 - c. de leefvorm waarin iemand (samen)leeft.
3. Daarnaast is er een partnertoeslag voor een deel van de AOW-gerechtigden die een jongere partner hebben.

⁷ Zo wordt over het eerste deel van het pensioengevend salaris (de franchise) geen aanvullend pensioen opgebouwd, omdat dit deel al wordt gedekt door de AOW.

Figuur 3.2 Elementen die bepalen in welke mate de doelstelling van het begrotingsartikel worden behaald



Aan de wijze waarop deze elementen zijn vormgegeven liggen een aantal veronderstellingen en uitgangspunten ten grondslag.

Hoogte

De hoogte van de AOW is gekoppeld aan het netto referentieminimumloon. Het niveau van de AOW is bepaald op basis van de volgende uitgangspunten:

- De AOW is netto-nettogekoppeld aan het minimumloon, zodat de AOW meestijgt met het minimumloon en is geborgd dat iemand niet in behoeftige omstandigheden komt.
- Mensen hebben een eigen verantwoordelijkheid ten aanzien van de oudedagsvoorziening: als de overheid voorziet in niet meer dan een publieke basisvoorziening dan zullen sociale partners, private partijen en burgers daarnaast zorgdragen voor een aanvullende voorziening in de 2e en 3e pijler.

Opbouw

De hoogte van de AOW die een AOW-gerechtigde ontvangt is afhankelijk van het aantal jaren dat er AOW is opgebouwd. Hier liggen de volgende uitgangspunten en veronderstellingen aan ten grondslag:

- We dragen zorg voor mensen die hier wonen (solidariteit). Hoe langer je in Nederland woont, hoe meer recht er bestaat op een basispensioen vanuit de overheid.
- Als je in het buitenland woont, bouw je daar oudedagsvoorziening op.
- Bij een onvolledige opbouw kunnen ingezetenen aanspraak maken op een aanvulling tot het sociaal minimum vanuit de AIO. Hierbij wordt getoetst op draagkracht (vermogen, andere inkomstenbronnen in het huishouden). Hiermee wordt geborgd dat ook AOW-gerechtigden met een onvolledige AOW-opbouw minimaal op het sociaal minimum uitkomen.

Leefvormen

De hoogte van de AOW-uitkering die een AOW-gerechtigde ontvangt is afhankelijk van de leefvorm waarin iemand woont. Ongehuwden ontvangen een netto AOW-pensioen van 70% van het netto referentieminimumloon en gehuwden een AOW-pensioen van 50% van het netto referentieminimumloon.

De veronderstelling achter dit onderscheid is:

- een gezamenlijke huishouding brengt schaalvoordelen met zich mee. Hier is het uitkeringsniveau op aangepast.
- Voor het bepalen welke norm op de situatie van de AOW-gerechtigde van toepassing is wordt van het volgende uitgegaan:
- Gehuwden voeren een gezamenlijke huishouding. Zij dragen zorg voor elkaar bijvoorbeeld door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding. Situaties die aan het huwelijk gelijk kunnen worden gesteld, worden dienovereenkomstig behandeld. Huishoudens waarin wordt samengeleefd met eerstegraads bloedverwanten kunnen

niet gelijk worden gesteld aan een huwelijk, omdat wordt verondersteld dat ze geen gezamenlijke huishouding voeren (en dus ook geen schaalvoordelen hebben).

- Als meer dan twee meerderjarige personen deel uitmaken van het huishouden, dan is er sprake van een meerpersoonshuishouden. Ondanks dat er sprake is van schaalvoordelen in een meerpersoonshuishouden, wordt in die gevallen AOW ter hoogte van een alleenstaande toegekend. Oorspronkelijk komt dit voort uit de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden met gehuwden. Een huwelijkse relatie bestaat immers uitsluitend uit twee personen en derhalve kan een meerpersoonshuishouden niet met een huwelijk gelijkgesteld worden.

AOW-leeftijd

Voorwaarde voor het ontvangen van een AOW-uitkering is dat iemand de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Dat de AOW is verbonden aan een bepaalde leeftijd komt voort uit het volgende uitgangspunt, dat losstaat van de hoogte van de huidige AOW-leeftijd en ook gold toen de AOW-leeftijd 65 jaar was:

- Ouderen hoeven vanaf een bepaalde leeftijd niet meer via werk in hun eigen onderhoud te voorzien.

Ten tijde van de invoering van de AOW was dit omdat veel mensen vanaf een bepaalde leeftijd niet langer in staat zijn om te werken. In de loop der tijd is hierbij gekomen dat men vindt dat mensen vanaf een bepaalde leeftijd niet meer zouden hoeven te werken, zelfs al zouden ze hiertoe nog wel in staat zijn.

Partnertoeslag

Voor AOW-gerechtigden die geboren zijn voor 1 januari 1950 bestaat er een recht op een partnertoeslag als de jongere partner van de AOW-gerechtigde geen of een laag eigen inkomen heeft. Hieraan ligt de volgende veronderstelling ten grondslag:

- In een kostwinnersmodel is bovenop een enkele gehuwden AOW een toeslag nodig als de jongere partner, veelal de vrouw, niet over een eigen inkomen beschikt en dus financieel afhankelijk is van de oudere partner.

Inkomensondersteuning AOW

Voor de IOAOW geldt dat het politiek wenselijk wordt geacht dat bovenop de AOW nog een aanvullende uitkering bestaat waarmee de koopkracht van AOW-gerechtigden wordt verhoogd.

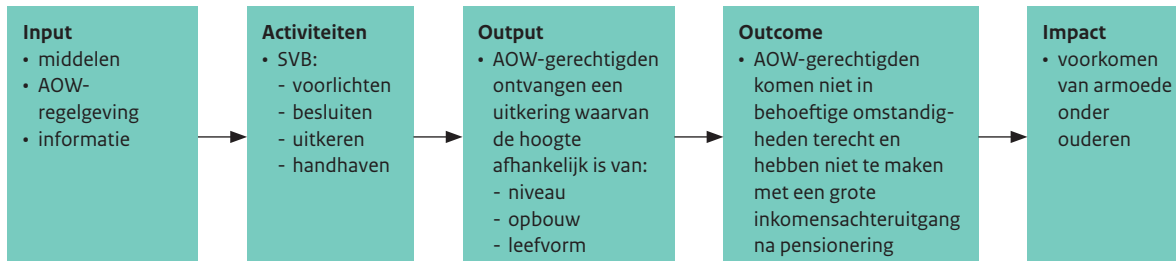
3.4 **Beleidswijzigingen**

In de onderzoeksperiode zijn op twee van bovengenoemde elementen beleidswijzigingen doorgevoerd die in de beleidsdoorlichting worden belicht, de verhoging van de AOW-leeftijd en de afschaffing van de partnertoeslag. Deze beleidswijzigingen hebben een eigen doelstelling en aan de wijzigingen liggen ook weer veronderstellingen ten grondslag. Voor deze beleidswijzigingen is dus een aparte beleidstheorie op te stellen. In de betreffende hoofdstukken zal de beleidstheorie voor deze beleidswijzigingen worden uitgewerkt.

3.5 **Beleidsketen**

De beleidstheorie wordt vaak schematisch weergegeven in de vorm van een keten. Figuur 3.3 maakt inzichtelijk dat de doeltreffendheid en de doelmatigheid een uiting zijn van de relatie tussen de verschillende fasen in de keten. In onderstaand schema wordt de beleidsketen van de AOW weergegeven. Deze keten geeft de fasen van het beleid weer die elkaar zouden moeten opvolgen, waarbij het beleidsdoel in de laatste fase wordt bereikt.

De opeenvolging van de fasen in de keten is afhankelijk van veronderstellingen. Deze veronderstellingen zijn toetsbaar. Als alle veronderstellingen juist zijn en de keten van de beleidstheorie afgerond wordt, is het plausibel dat de beoogde output, outcome en impact wordt gerealiseerd en het beleid daarmee doeltreffend is. Het gaat hierbij om veronderstellingen over de bijdrage van het beleidsinstrument aan het beleidsdoel.

Figuur 3.3 Beleidsketen

In de inputfase zet de overheid middelen, regelgeving en informatie in om de beleidsketen op te starten. In de activiteitsfase gebruikt de SVB de beschikbaar gestelde input om zijn klanten in te lichten, besluiten te nemen na ingediende verzoeken, uitkeringen over te maken en toezicht te houden op potentiële fraude. In de outputfase ontvangt de AOW-gerechtigde de uitkering op zijn/haar bankrekening. In de outcomefase bevindt de AOW-gerechtigde zich in een situatie waarin hij/zij beschikt over een basisinkomen en hij/zij niet in behoeftige omstandigheden verkeert.

Naast beoogde effecten kunnen er neveneffecten zijn die niet beoogd zijn bij de inzet van de beleidsinstrumenten. Deze kunnen ook van invloed zijn op de doelmatigheid van het beleid.

3.6 Doeltreffendheid en doelmatigheid

Op basis van bovenstaande de beleidstheorie kan de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid worden geoperationaliseerd. In deze beleidsdoorlichting wordt zowel gekeken naar de effecten van het geheel van beleid als naar de effecten van de afschaffing van de partnertoeslag en de AOW-leeftijdshoogte. Omdat de beleidstheorie van de beleidswijzigingen in de betreffende hoofdstukken wordt uitgewerkt zal daar ook ingegaan worden op de wijze waarop aan doeltreffendheid en doelmatigheid getoetst zal worden.

Doeltreffendheid

Doelstelling van de AOW is het voorkomen van armoede onder ouderen. Van een doeltreffend beleid kan dan worden gesproken als ouderen op basis van hun AOW-uitkering niet in een behoeftige situatie komen. Het doel van de AOW is echter breder: met de AOW wordt een basisinkomensvoorziening geboden aan personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Er is echter geen norm vastgesteld voor wat betreft de hoogte van dat basisinkomen. Wel kan gesteld worden dat de AOW in ieder geval hoog genoeg is om (over het algemeen) armoede onder ouderen te voorkomen.

De AOW fungeert tevens als fundament (eerste pijler) voor het gehele pensioenstelsel. Het pensioenstelsel als geheel heeft als doel te voorkomen dat mensen na pensionering met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd.

In deze beleidsdoorlichting zal de doeltreffendheid van het beleid worden beoordeeld door de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden in beeld te brengen. Op basis hiervan kan beoordeeld worden in hoeverre er sprake is van armoede onder AOW-gerechtigden. Ook wordt inzichtelijk gemaakt in hoeverre er sprake is van een inkomensachteruitgang na pensionering. De mate van niet-gebruik van de AOW is een andere indicator van de doeltreffendheid. Een laag niet-gebruik duidt er op dat alle AOW-gerechtigden worden bereikt.

Doelmatigheid

Het beleid is doelmatig als het beoogde beleidsdoel tegen zo min mogelijk input, waaronder uitvoeringskosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Een eerste voorwaarde voor een doelmatig beleid, is dat het beleid doeltreffend is. Vervolgens is de vraag of met dezelfde middelen meer effect bereikt kan worden, dan wel dat hetzelfde effect met minder middelen kan worden bereikt.

4 Kerncijfers/ontwikkelingen AOW algemeen

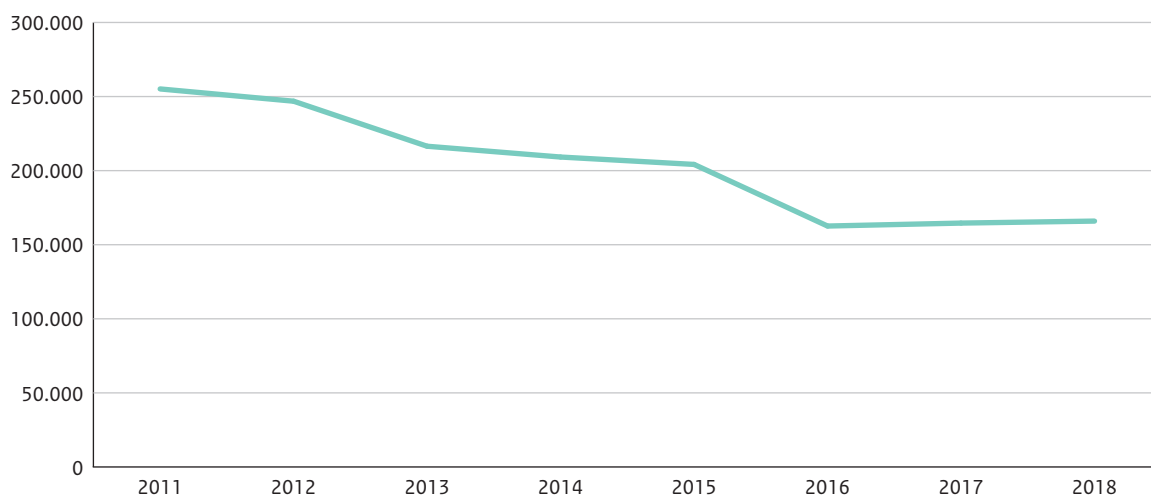
4.1 Ontwikkeling in aantallen AOW-uitkeringen

4.1.1 Instroom

De instroom in de AOW laat een dalende trend zien, vanwege kleinere geboortecohorten en de verhoging van de AOW-leeftijd. In 2011 was de instroom in de AOW door het toetreden van het grootste cohort babyboomers op zijn hoogtepunt met een instroom van 255.000. Het aantal mensen dat jaarlijks de AOW-leeftijd bereikt is sindsdien lager, omdat deze cohorten minder groot zijn dan de babyboomcohorten. In 2013 (het eerste jaar dat de AOW-leeftijd is verhoogd) was de instroom van nieuwe AOW-gerechtigden gedaald tot ongeveer 217.000. In 2018 stroomden er nog minder dan 166.000 mensen de AOW in.

De ontwikkeling van de instroom van nieuwe AOW'ers werd in de afgelopen periode in sterke mate beïnvloed door de verhoging van de AOW-leeftijd. In de jaren 2013 t/m 2015 werd de AOW-leeftijd met één maand per jaar verhoogd en in de jaren 2016 t/m 2018 met drie maanden per jaar. Een verhoging van de AOW-leeftijd met één maand in een bepaald jaar, leidt in dat jaar tot één maand zonder instroom in de AOW. De eerste verhoging van de AOW-leeftijd in 2013, leidde er bijvoorbeeld toe dat er in januari van dat jaar geen nieuwe mensen de AOW-leeftijd bereikten. Omdat de AOW-leeftijd van 2016 tot en met 2018 met drie maanden is verhoogd, waren er de eerste drie maanden geen mensen die de AOW-leeftijd bereikten. Concreet leidt dit ertoe dat in de periode 2013-2015 jaarlijks sprake was van elf kalendermaanden met AOW-instroom en in de periode 2016-2018 in slechts negen kalendermaanden mensen in de AOW stroomden.

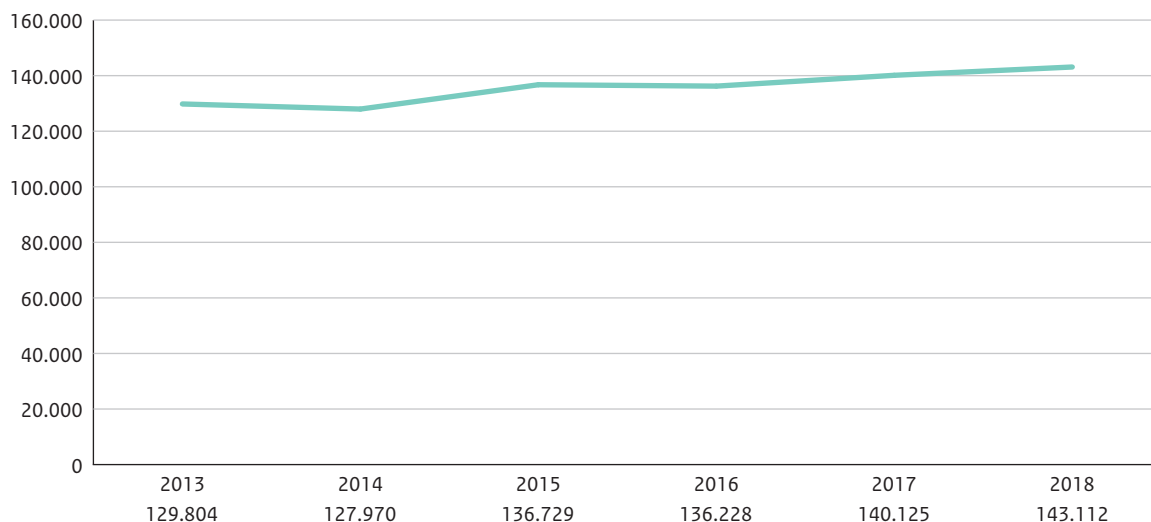
Figuur 4.1 Instroom AOW



Bron: SVB

4.1.2 Uitstroom AOW

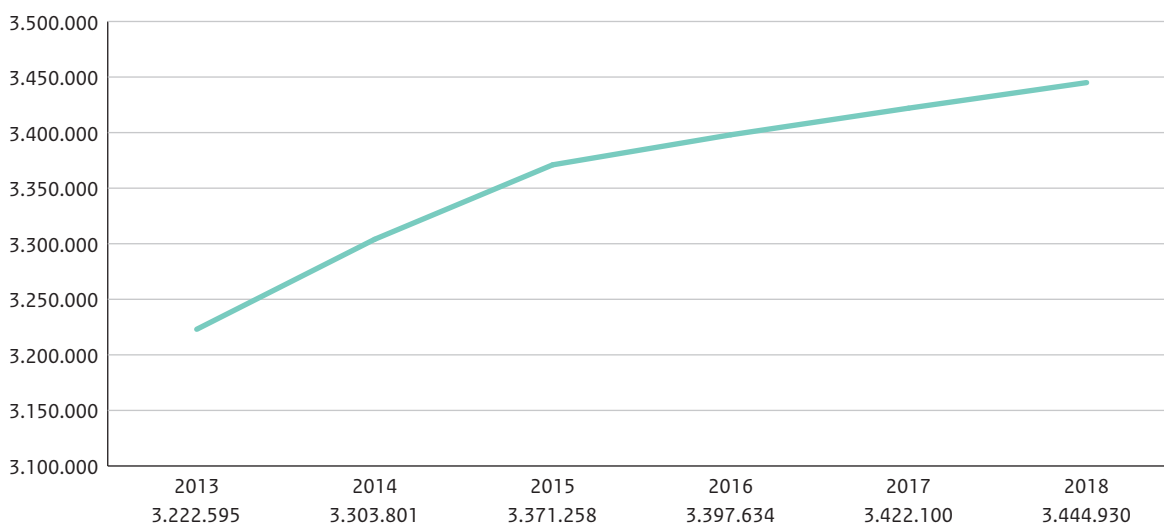
De uitstroom uit de AOW wordt nagenoeg volledig bepaald door de sterfte van AOW-gerechtigden. De AOW wordt nauwelijks om andere redenen beëindigd. In de periode 2013-2018 stroomden jaarlijks ongeveer tussen de 130 duizend en 140 duizend mensen uit de AOW. Het uitstroomcijfer hangt samen met het jaarlijkse sterftecijfer (dat ook beïnvloed kan worden door bijvoorbeeld griepgolven en extreme temperaturen) en het aantal AOW-gerechtigden.

Figuur 4.2 Uitstroom AOW

Bron: SVB

4.1.3 Aantal AOW-gerechtigden

Het aantal mensen dat AOW ontvangt, is sinds 2013 toegenomen van 3,2 tot bijna 3,5 miljoen. De ontwikkeling van het aantal mensen dat een AOW ontvangt, wordt bepaald door het saldo van de instroom (aantal mensen dat AOW-gerechtigd wordt) en uitstroom (aantal mensen dat overlijdt). Ondanks de dalende instroom – door voornamelijk de verhoging van de AOW-leeftijd – zijn er meer AOW'ers bijgekomen dan dat er overlijden. De stijging van het aantal AOW-gerechtigden is vanaf 2016 als gevolg van de (versnelde) AOW-leeftijdsverhoging lager dan in de voorafgaande jaren. Zonder de AOW-leeftijdsverhoging zou het aantal AOW-gerechtigden sterker zijn toegenomen.

Figuur 4.3 Ontwikkeling aantal AOW-gerechtigden (ultimo jaar)

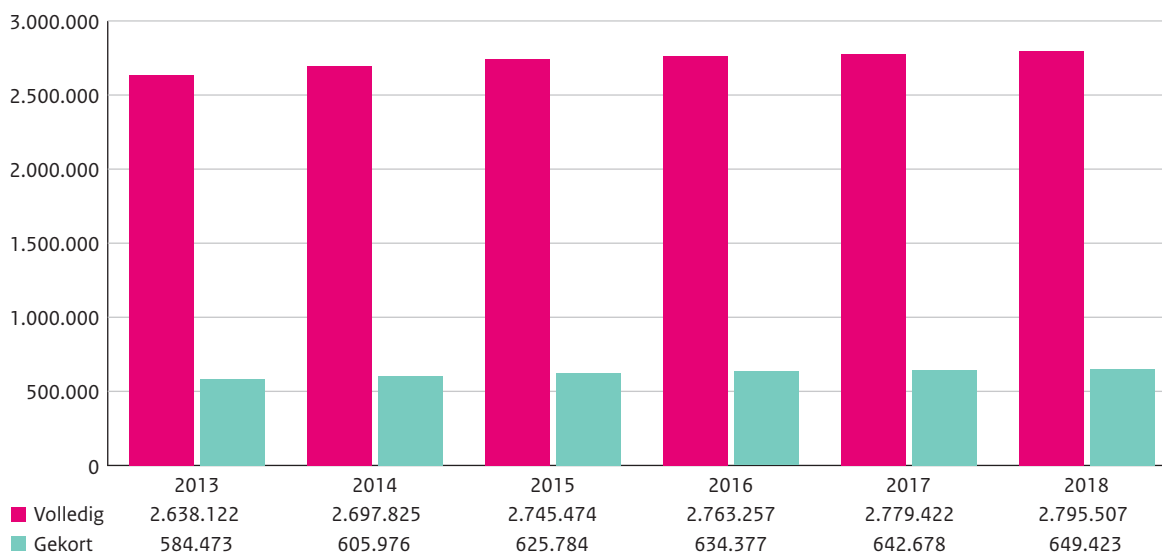
Bron: SVB

Het aantal AOW-ontvangers dat een onvolledige AOW ontving is gestegen van 561.000 ultimo 2012 tot bijna 650.000 mensen ultimo 2018. Daarmee is van 2013 tot en met 2018 de toename van het aantal personen met een onvolledige AOW hoger (bijna 16%) dan de toename van het aantal personen met een volledige opbouw (circa 8,5%).

Het aandeel AOW'ers met een onvolledige AOW is gestegen van 17,9% eind 2012 tot 18,9% eind 2018. De gemiddelde AOW-opbouw van AOW'ers met gekorte uitkering is gestegen van 51,5% eind 2012 tot 54,2% eind 2018.

Er kan bij personen met een onvolledige AOW-opbouw sprake zijn van aanvullend pensioen of een pensioenuitkering uit het buitenland. Personen met een onvolledige AOW-opbouw die na de AOW-leeftijd onder het sociaal minimum dreigen te zakken kunnen, onder voorwaarden, aanspraak doen op een AIO-aanvulling.

Figuur 4.4 Ontwikkeling aantal AOW gerechtigden volledig/gekort (ultimo jaar)



Bron: SVB

Tabel 4.1 Top 10 geboorteland gekorte AOW'ers ultimo 2018

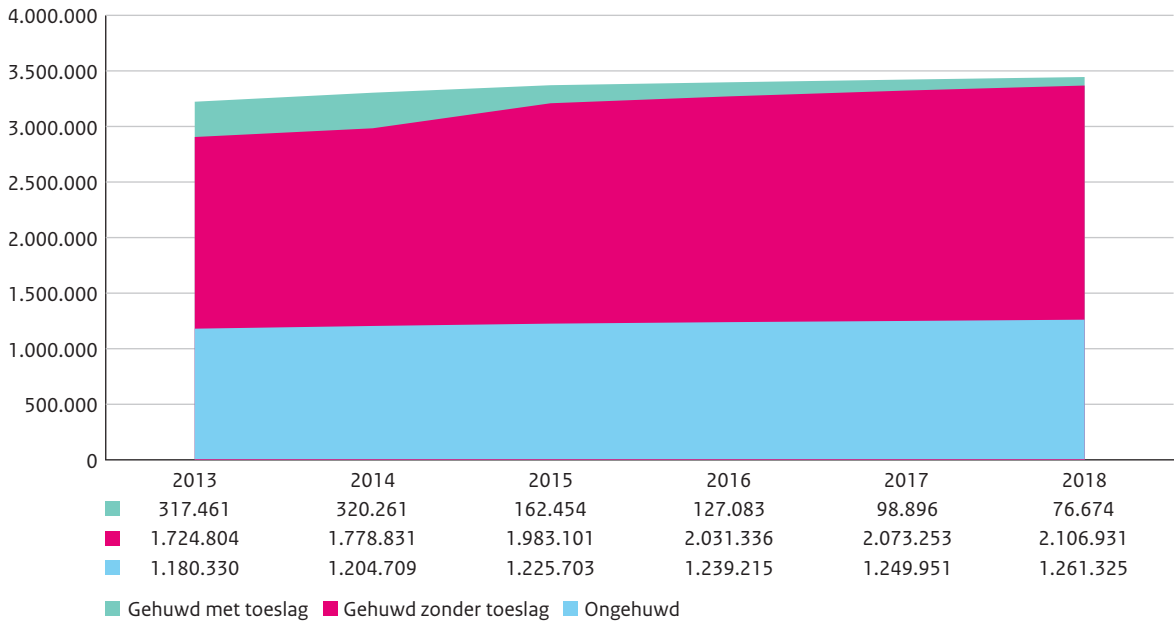
Nederland	283.495
Turkije	43.284
België	41.809
Spanje	34.949
Marokko	34.469
Suriname	34.150
Duitsland (incl. Bondsrepubliek en DDR)	31.710
Nederlands-Indië/Indonesië	24.900
Nederlandse Antillen	13.829
Groot-Brittannië	13.515

Bron: SVB

4.1.4 Gehuwd/ongehuwd en partnertoeslag

De verhouding tussen het aantal AOW-gerechtigden dat een AOW voor alleenstaanden ontvangt en het aantal dat een AOW voor gehuwden ontvangt, was stabiel in de periode 2013-2018. In de instroom van AOW-gerechtigden is wel een toename te zien van het aandeel alleenstaanden. Dit was in 2013 ongeveer 23% van de instroom en in 2018 was dit 25%. In de toekomst neemt naar verwachting het aandeel alleenstaanden in de totale AOW-populatie toe.

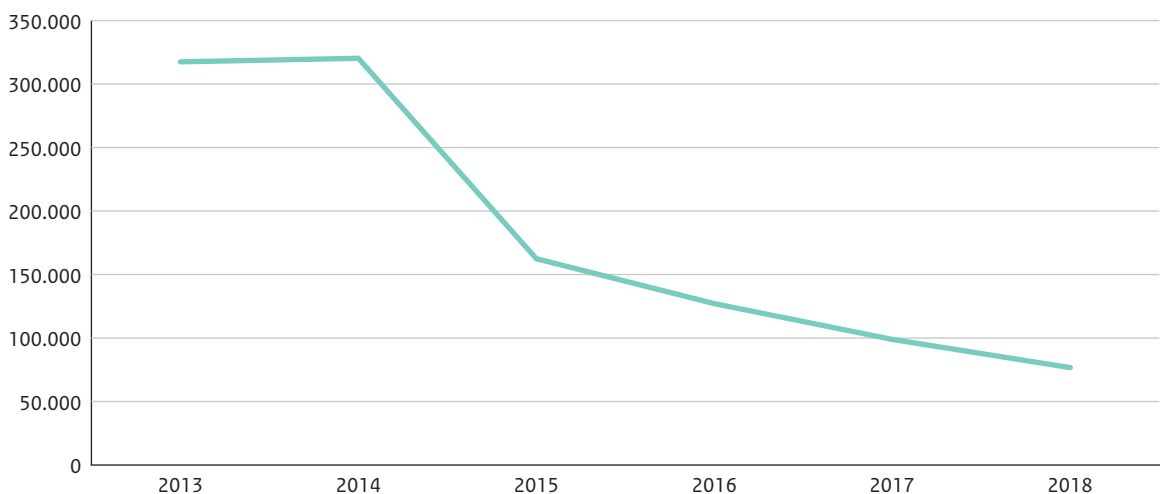
Figuur 4.5 Ontwikkeling aantal AOW gerechtigden gehuwd/ongehuwd



Bron: SVB

Het aantal AOW-gerechtigden (met een AOW voor gehuwden) dat een partnertoeslag ontvangt, is sterk gedaald. Dit is het gevolg van de afschaffing van de partnertoeslag in 2015 voor nieuwe gevallen. Het aantal personen dat recht heeft op een partnertoeslag neemt af in de tijd. Er komen geen nieuwe gerechtigden op een partnertoeslag bij en het recht op partnertoeslag eindigt als gevolg van het bereiken van de AOW-leeftijd door de jongere partner, een te hoog inkomen van de jongere partner, het overlijden van de AOW-gerechtigde of scheiding.

Figuur 4.6 Ontwikkeling aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag (ultimo jaar)



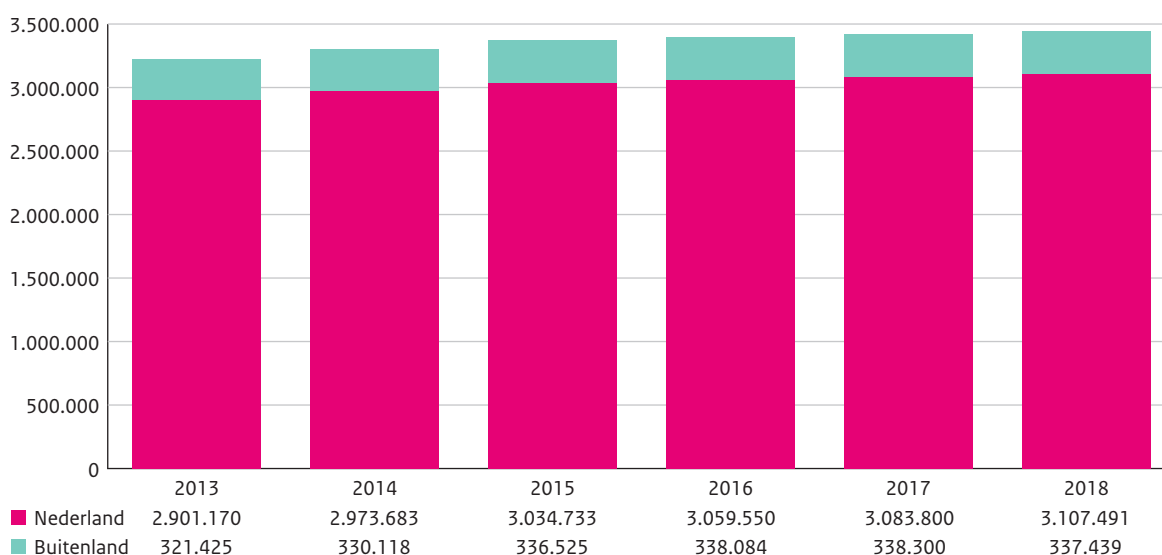
Bron: SVB

4.2 Internationaal

De AOW kan worden geëxporteerd naar het buitenland. In landen waarmee geen sociaalzekerheidsverdrag is gesloten waarin de handhaving is geregeld, ontvangt de alleenstaande AOW-gerechtigde slechts 50% van het netto referentiemimumloon (gehuwdennorm). In deze landen is het niet mogelijk om 70% van het netto referentiemimumloon te ontvangen. Er kan namelijk niet worden gecontroleerd of iemand alleenstaand of gehuwd is.

Het aandeel AOW-gerechtigden dat in het buitenland woont, is over de afgelopen jaren stabiel gebleven. Rond de 10% van de AOW-gerechtigden woont in het buitenland.

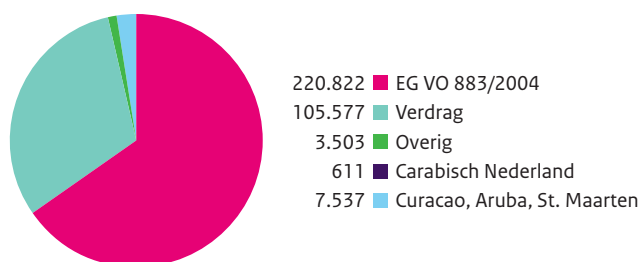
Figuur 4.7 Aandeel AOW gerechtigden in het buitenland (ultimo jaar)



Bron: SVB

Van de AOW-gerechtigden in het buitenland woont het grootste gedeelte in een land dat valt onder werkingssfeer van EG verordening 883/2004 (coördinatieverordening) of een land waarmee een verdrag is gesloten waarin de handhaving is geregeld en op basis waarvan de AOW dus volledig kan worden geëxporteerd. Slechts in 3.503 gevallen (0,1% van het totaal) woont de AOW-gerechtigde in een land waar ook aan een alleenstaande 50% van het nettominimumloon wordt uitgekeerd.

Figuur 4.8 AOW-gerechtigden naar woonland (ultimo 2018)



Bron: SVB

Van de AOW-gerechtigden die in het buitenland wonen, woont het grootste gedeelte in België, gevolgd door Duitsland en Spanje.

Tabel 4.2 Top 10 woonland AOW-gerechtigden buitenland ultimo 2018

België	65.954	Canada	14.237
Duitsland	47.211	Frankrijk	13.993
Spanje	44.905	Australië	12.817
Turkije	23.232	Marokko	12.748
Verenigde Staten van Amerika	16.134	Groot-Brittannië	11.945

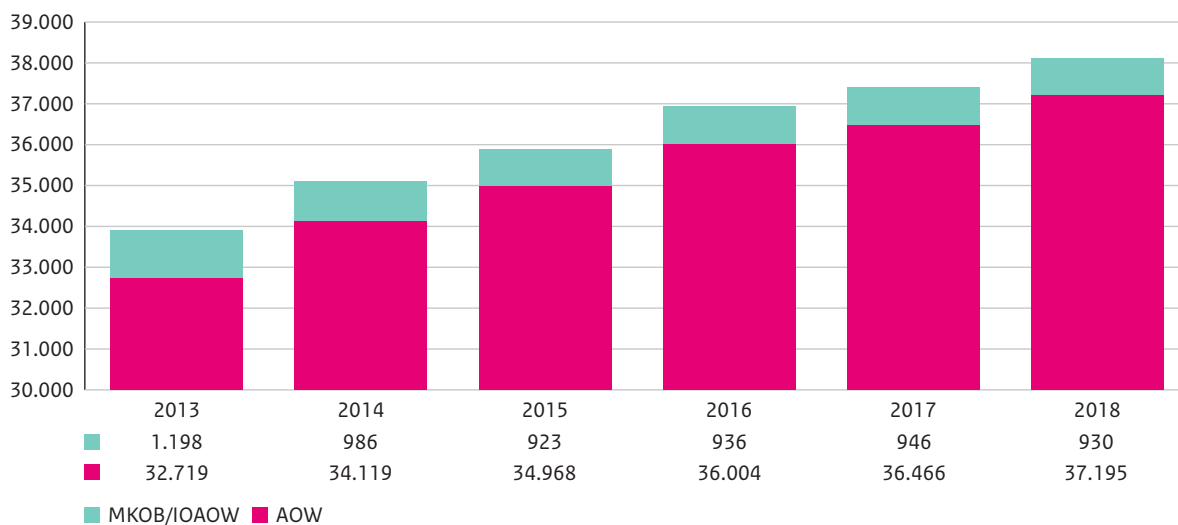
Bron: SVB

4.3 Ontwikkeling uitkeringslasten

De uitgaven aan de AOW zijn gestegen van circa €32,7 miljard in 2013 naar circa €37,2 miljard in 2018 (figuur 4.9). De gestegen uitgaven in deze periode zijn voornamelijk toe te schrijven aan de toename van het aantal AOW-gerechtigden en door de stijging van de hoogte van de AOW in verband met de halfjaarlijkse indexering. De stijging van het aantal AOW-gerechtigden is vanaf 2016 als gevolg van de (versnelde) AOW-leeftijdsvrhoging lager dan in de voorafgaande jaren. In de jaren 2013 t/m 2015 werd de AOW-leeftijd met één maand per jaar verhoogd en in de jaren 2016 t/m 2018 met drie maanden per jaar. Dit heeft een neerwaarts effect gehad op de AOW-uitgaven. De toename van de uitgaven aan de AOW wordt ook beperkt, doordat per 1 april 2015 de partnertoeslag is afgeschaft. Tot 1 april 2015 konden AOW-gerechtigden een toeslag krijgen voor een partner die nog niet AOW-gerechtigd is. Daarna konden er geen nieuwe rechten ontstaan op de partnertoeslag.

In 2014 zijn de uitgaven aan de koopkrachttegemoetkoming oudere belastingplichtigen (MKOB) lager dan 2013, omdat de bruto tegemoetkoming op grond van de MKOB vanaf 1 juli 2013 structureel verlaagd is.⁸

Per 1 januari 2015 is de inkomensondersteuning voor AOW-gerechtigden (inkomensondersteuning AOW, kortweg IOAOW) geïntroduceerd. In tegenstelling tot de MKOB is de IOAOW afhankelijk van de opbouwjaren op grond van de AOW. De uitgaven aan de IOAOW zijn daarom lager dan de MKOB. De uitgaven nemen na 2015 toe vanwege de toename van het aantal AOW'ers en de jaarlijkse indexering. In 2018 dalen de uitgaven met circa €16 miljoen (ten opzichte van het jaar daarvoor). Dit komt door een verlaging van de IOAOW met €10 per jaar, ter dekking van een pakket aan pakket maatregelen dat werd getroffen om de koopkracht van kwetsbare groepen in 2018 te repareren.

Figuur 4.9 Ontwikkeling uitkeringslasten AOW en IOAOW (bedragen x € 1 mln.)

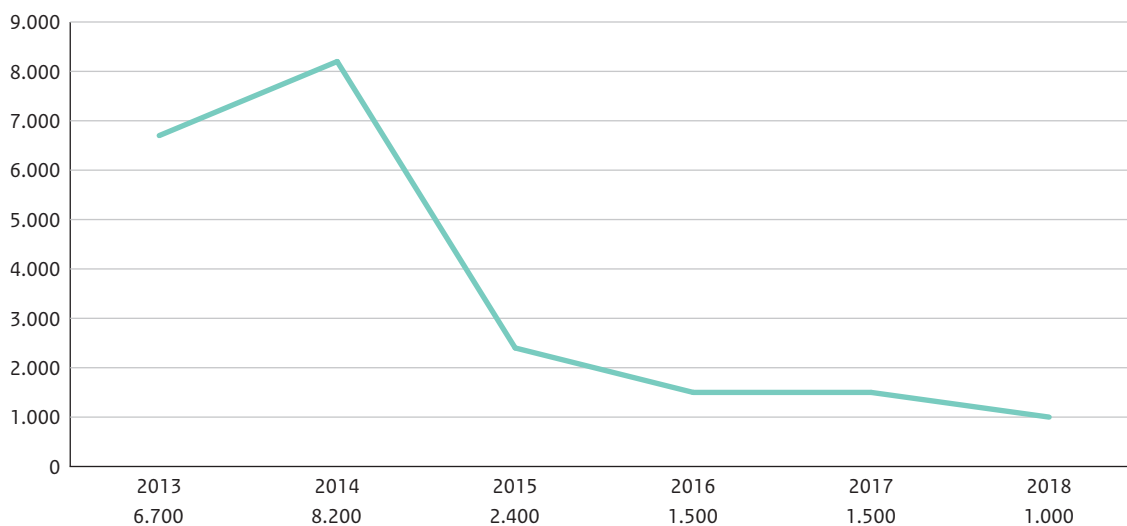
Bron: Jaarverslagen SVB

⁸ Het bedrag van de MKOB werd verlaagd van € 319,80 in 2013 (gemiddelde van eerste 6 maanden €28,14 en tweede 6 maanden €25,16) naar €301,92 in 2014 (het hele jaar €25,16).

4.4 OBR

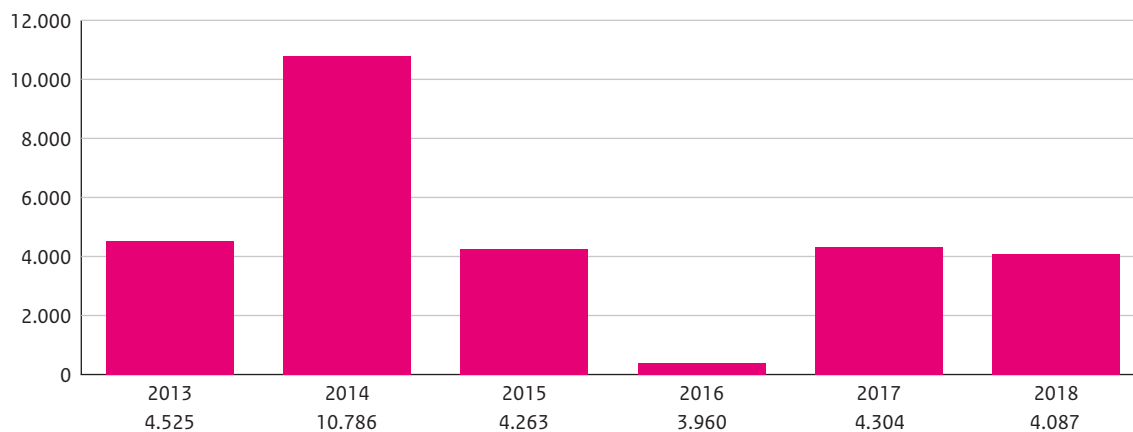
De OBR geldt voor mensen die per 1 januari 2013 reeds deelnemen aan een uit- of prepensioenregeling of een daarmee vergelijkbare regeling en die zich niet hebben kunnen voorbereiden op de verhoging van de AOW-gerechtigde leeftijd. De regeling is per 1 oktober 2013 in werking getreden en werkt terug tot 1 januari 2013. In verband met de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd is de OBR uitgebreid voor mensen die tussen 1 januari 2013 en 1 juli 2015 met vroegpensioen zijn gegaan en zich niet hebben kunnen voorbereiden op de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd. Naar aanleiding van het lagere gebruik van de OBR ten opzichte van de verwachting is de OBR per 1 oktober 2016 gewijzigd. De wijziging maakt het mogelijk een aanvraag met terugwerkende kracht tot maximaal één jaar in te dienen. Sinds de uitspraak van de Centrale Raad van Beroep d.d. 14 juli 2017, staat de OBR ook open voor burgers met een lijfrente die eindigt op 65 jaar en voldoet aan de OBR-eisen.

Figuur 4.10 Instroom OBR



Bron: jaarverslagen SZW

Figuur 4.11 Uitkeringslasten OBR (bedragen x €1 miljoen)



Bron: SVB

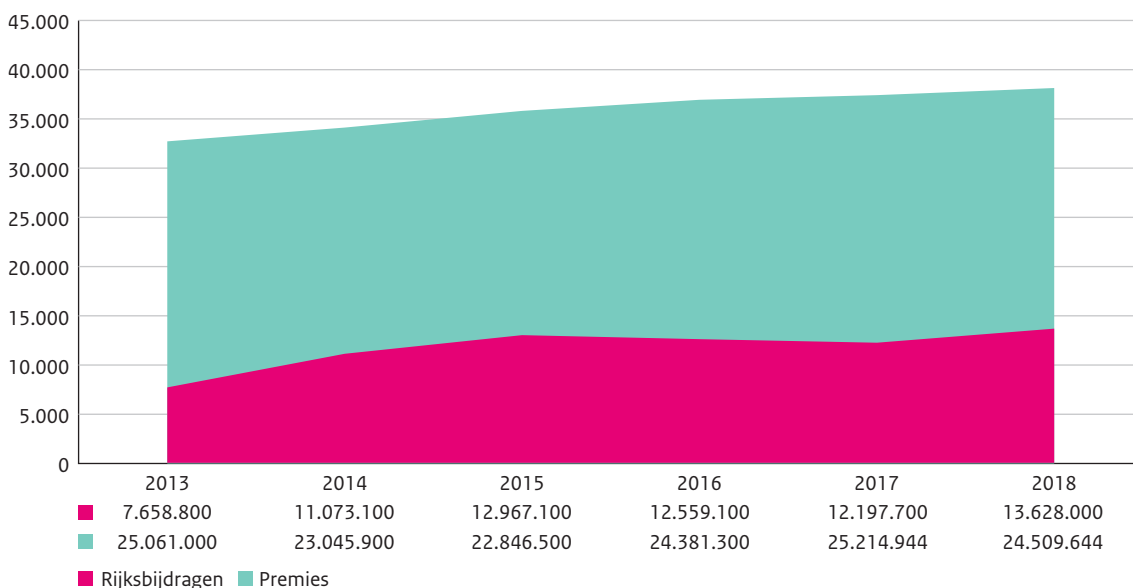
De instroom in en de uitgaven aan de OBR waren in 2014 het hoogst. Belangrijkste verklaring hiervoor is dat de OBR per 1 oktober 2013 in werking is getreden waardoor sommige burgers pas in 2014 een beroep hebben gedaan op het recht dat in 2013 ontstond. Daarnaast zou een mogelijke verklaring voor de piek kunnen zijn dat aanvankelijk onduidelijkheid

bestond of de OBR wel of geen lening betrof, waardoor burgers pas later (dan in 2013) beroep deden op de OBR. Vanaf 2015 neemt de instroom elk jaar af, omdat de groep van personen die reeds per 1 januari 2013 of 1 juli 2015 met VUT- of prepensioen waren (potentiële doelgroep) steeds kleiner wordt. De uitkeringslasten waren van 2015 t/m 2018 vrij stabiel, omdat tegelijkertijd de te overbruggen periode toenam (waardoor de OBR-uitkering langer loopt).

4.5 Financiering

De AOW en IOAOW worden gefinancierd uit de premie-inkomsten en rijksbijdragen. De hoogte van de AOW-premie is wettelijk gemaximeerd om te voorkomen dat de groeiende AOW-uitgaven leiden tot een alsmaar stijgende AOW-premie en een onevenwichtige koopkrachtontwikkeling.

Figuur 4.12 Financiering AOW en IOAOW (bedragen x € 1.000)

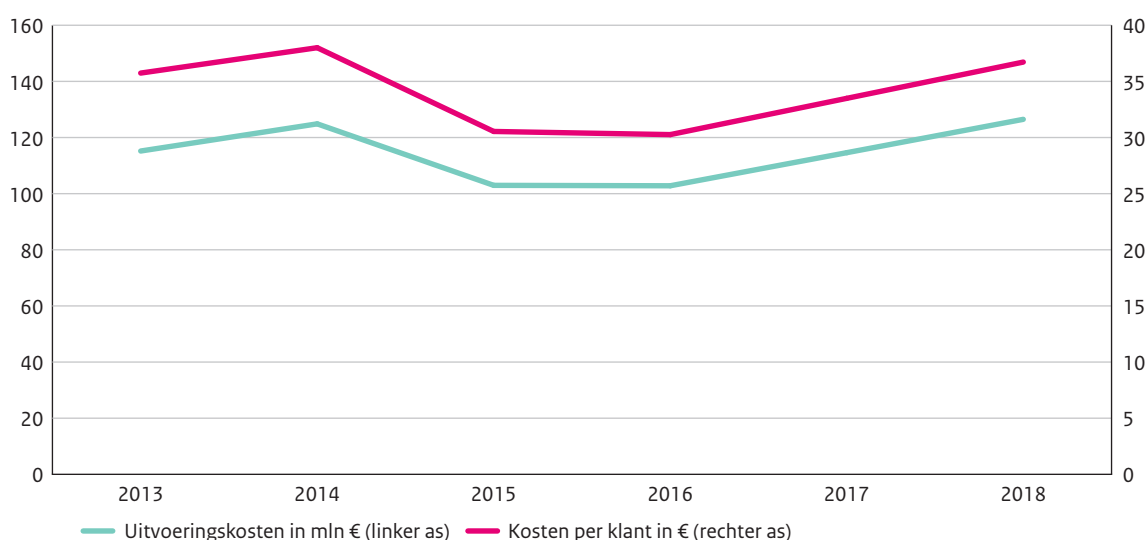


Bron: CPB

4.6 Uitvoeringskosten

De totale uitvoeringskosten per wet/regeling zijn opgebouwd uit directe en indirecte toegerekende kosten. Voor de toerekening van de indirecte kosten hanteert de SVB een verdeelsleutel, gebaseerd op de verhouding van ingezette capaciteit per wet. De uitvoeringskosten voor de AOW bedroegen in 2018 €126,5 mln.

Figuur 4.13 Uitvoeringskosten AOW



Bron: SVB

In de figuur hierboven is de ontwikkeling van de uitvoeringskosten AOW af te lezen. In de periode 2014-2016 is een dalende trend van de kosten te zien. Vanaf 2017 treedt een omslag in deze trend en stijgen de kosten. De stijging in 2017 en 2018 wordt met name veroorzaakt door extra kosten voor projecten zoals AVG, EESSI en Informatiebeveiliging die als indirecte kosten worden toegerekend. Daarnaast worden de kosten per klant beïnvloed door een aantal ontwikkelingen:

- **Volume-effecten:** deze worden veroorzaakt door demografische ontwikkelingen en/of wijzigingen in wet- en regelgeving. Volume-effecten leiden, via ingezette fte's, direct tot verhoging of verlaging van de directe kosten. Het aantal AOW'ers is toegenomen van afgerond 3.223.000 in 2013 tot afgerond 3.455.000 in 2018. De instroom van nieuwe AOW'ers is afhankelijk van de AOW-leeftijd die sinds 2013 in hoger wordt. Ondanks de verhoging van de AOW-leeftijd neemt het aantal AOW'ers de komende jaren verder toe;
- **Projectkosten en aanpassingen in wet- en regelgeving:** deze worden als directe kosten toegerekend. De eenmalige kosten voor de implementatie van de verhoging van de AOW-leeftijd, de versnelde verhoging van de AOW-leeftijd, afschaffing MKOB, implementatie Inkomensondersteuning AOW en het afschaffen AOW-partnertoeslag zijn als directe kosten toegerekend aan de AOW.

De totale uitvoeringskosten per wet/regeling zijn opgebouwd uit directe en indirecte toegerekende kosten. Voor de toerekening van de indirecte kosten hanteert de SVB een verdeelsleutel, gebaseerd op de verhouding van ingezette capaciteit per wet. De uitvoeringskosten voor de AOW bedroegen in 2018 €126,5 miljoen.

5 Inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden

5.1 Opzet onderzoek

In dit hoofdstuk wordt teruggekeken⁹ op de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden in de periode 2013 tot en met 2017. Hierbij is een analyse gemaakt van diverse databestanden uit binnen- (CBS) en buitenland (OESO) met gegevens over het inkomen en vermogen van AOW-gerechtigden. Hierbij is ook gebruik gemaakt van inzichten uit recente publicaties, zoals de CBS-publicatie *Welvaart in Nederland 2019*.¹⁰ Op onderdelen is het niet mogelijk om uitspraken over de gehele periode te doen omdat bepaalde gegevens over de jaren 2016 en 2017 op het moment van schrijven nog niet beschikbaar waren.¹¹ In dit onderzoek wordt niet gekeken naar de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden in het buitenland en AOV-ontvangers in Caribisch Nederland.

Omdat de groep AOW-gerechtigden in Nederland talrijk is (3,5 miljoen personen in 2018, waarvan 3,1 miljoen personen in Nederland), hebben de onderzoeksresultaten betrekking op een brede variatie aan huishoudens die bijvoorbeeld verschillen in samenstelling, aanvullende pensioenuitkering en vermogen. Waar mogelijk wordt in de onderzoeksresultaten inzicht gegeven in de spreiding die achter de gemiddelde observaties schuil gaat. Hiermee wordt voor ogen gehouden dat hoewel trends in inkomen en vermogen inzicht geven in de algemene welvaartsontwikkelingen van AOW-gerechtigden er huishoudens (kunnen) zijn voor wie deze trends niet opgaan.

Het onderzoek naar de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden is onderverdeeld in vijf thema's. Bij elk volgend thema wordt de focus van het onderzoek verbreed. Ten eerste wordt gekeken naar de hoogte van de AOW-uitkering in relatie tot het sociaal minimum. Daarna wordt gekeken naar het risico op armoede van AOW-gerechtigden. Hiermee wordt licht geworpen op de vraag of met de AOW wordt voorkomen dat AOW-gerechtigden in een behoeftige situatie terecht komen. Dit betreft dus de doeltreffendheid van de AOW. Bij het derde thema, de inkomenspositie van AOW-gerechtigden, worden het aanvullend pensioen en eventuele lijfrenten (de tweede en derde pijler) meegerekend. Zodoende wordt het inkomen uit alle pensioenproducten bekeken. Hierbij is ook aandacht voor de inkomensverdeling binnen de groep AOW-gerechtigden. De koopkrachtontwikkeling van AOW-gerechtigden komt als vierde thema aan bod, waarin wordt gekeken naar het verloop van het besteedbare inkomen over de onderzoeksperiode. Het vijfde en laatste onderwerp is de vermogenspositie van AOW-gerechtigden. Dit vormt de breedste benadering van de welvaartspositie van AOW-gerechtigden, omdat naast het inkomen ook de financiële draagkracht die vermogen biedt, wordt meegenomen. Ieder deelthema wordt afgesloten met een korte conclusie. De uitkomsten van alle deelthema's dragen bij aan het inzicht in de doelmatigheid van de AOW-uitkering.

5.2 De hoogte van de AOW-uitkering in relatie tot het sociaal minimum

De AOW-uitkering ligt boven het sociaal minimum

Het sociaal minimum wordt in Nederland gereflecteerd door de hoogte van de bijstand. In de Participatiewet, waarin de bijstandsvoorziening wettelijk is verankerd, is voor verschillende leeftijdsgroepen en huishoudsamenstellingen een normbedrag minimuminkomen (sociaal minimum) vastgesteld.

⁹ Omdat wordt teruggekeken op de ontwikkeling van het inkomen en vermogen van personen die al AOW-gerechtigd zijn, wordt slechts in beperkte mate stilgestaan bij de effecten van economische ontwikkelingen en beleid op de financiële positie van personen die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. Het inkomen van deze personen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd wordt echter wel beïnvloed door de huidige arbeidsmarktstatus en de contractvorm. Hierbij is met name het stijgende aantal zzp'ers van belang, omdat deze beroepsgroep niet verplicht is aanvullend pensioen op te bouwen.

¹⁰ CBS (2019) *Welvaart in Nederland 2019*.

¹¹ Dit hangt grotendeels samen met het beschikbaar komen van belastinggegevens.

In de Participatiewet is bepaald dat voor AOW-gerechtigden per juli 2019 het maandelijks normbedrag minimuminkomen (netto, inclusief vakantiegeld) €1.154,03 is voor een alleenstaande (ouder) en €1.517,50 voor een paar. Indien het inkomen onder het normbedrag ligt kan er, onder voorwaarden, sprake zijn van recht op een aanvulling tot het sociaal minimum vanuit de Participatiewet, de zogenoemde Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO). Naast het inkomen is het recht op AIO afhankelijk van het vermogen, de overwaarde van de eigen woning, de kostendelersnorm en voorbehouden aan personen die in Nederland woonachtig zijn. Indien de AOW-gerechtigde een partner zonder of met een laag inkomen heeft, kan eveneens een AIO-aanvulling worden gekregen.

De maandelijks AOW-uitkeringsbedragen (netto, inclusief vakantiegeld, exclusief inkomensondersteuning AOW) zijn vanaf juli 2019 €1.200,40 voor een alleenstaande (ouder) en €1.638,08 (tweemaal €819,04) voor een paar dat beiden de AOW-leeftijd heeft bereikt. Omdat het netto-uitkeringsbedrag in de AOW boven het normbedrag minimuminkomen voor AOW-gerechtigden ligt, is er bij een volledige AOW-opbouw dus sprake van een inkomen boven het sociaal minimum. Hier bovenop komt de gerichte inkomensondersteuning door toeslagen, de inkomensondersteuning AOW (IOAOW¹², waarmee generieke inkomensondersteuning wordt gegeven aan AOW-gerechtigden) en eventueel aanvullend maatwerk door de gemeente vanuit het minimabeleid.

De netto-hoogte van de AOW-uitkering is gedurende de periode 2010-2019 continu gestegen (figuur 5.1). Dit is een gevolg van de netto-nettokoppeling, waarmee de relatieve verhouding tussen de AOW en het minimumloon behouden blijft. Het gevolg hiervan is dat de AOW voor de prijsontwikkeling is geïndexeerd en in de pas loopt met de gemiddelde contractloonsstijging. Hiermee is, ook tijdens de crisisjaren, de relatieve welvaartspositie van de AOW-uitkering ten opzichte van het minimumloon en de gemiddelde contractloonsstijging geborgd gebleven. De AIO is ook netto-netto gekoppeld, maar door de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (waarvan de AOW is uitgezonderd) lopen de uitkeringshoogten van de AIO en de AOW uiteen. In juli 2019 is de AIO-aanvulling maximaal €1.154,03 (netto, inclusief vakantiegeld) en ligt deze daarmee bijna €50 per maand lager dan de AOW-uitkering. De hoogten van de diverse uitkeringen zijn weergegeven in tabel 5.1, hierin is ter illustratie ook de hoogte van de bijstand voor personen jonger dan de AOW-leeftijd opgenomen. Box 5.1 gaat verder in op de hoogte van de bijstand, AIO en de AOW en de redenen voor de verschillen hiertussen.

Tabel 5.1 Netto-uitkeringshoogten van diverse minimumuitkeringen voor een alleenstaande, incl. vakantiegeld, excl. IOAOW, per juli 2019

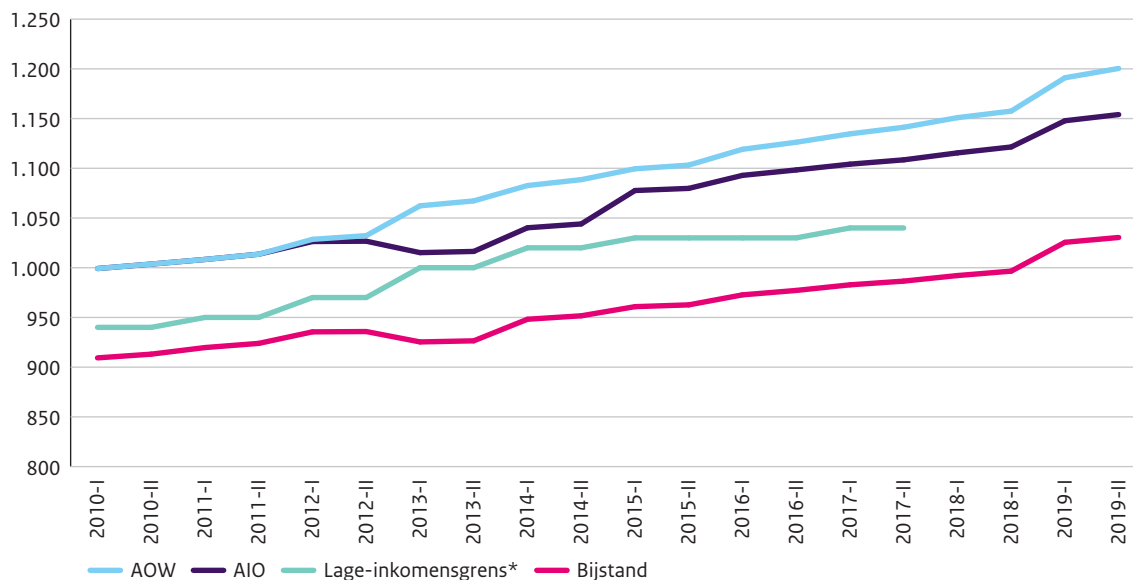
Uitkering	Uitkeringshoogte
AOW	€ 1.200,40
AIO (AOW-gerechtigden)	€ 1.154,03
Bijstand (niet-AOW-gerechtigden ¹)	€ 1.030,42

Box 5.1 Het sociaal minimum voor en vanaf de AOW-leeftijd en de AOW

Figuur 5.1 laat het verloop van de maandelijks netto-uitkeringshoogten¹³ in de bijstand/AIO en AOW voor alleenstaanden zien. Hierin is het vakantiegeld per maand toegekend en wordt geen rekening gehouden met de IOAOW. Omdat deze uitkeringen gekoppeld zijn aan de ontwikkeling van het minimumloon wordt de hoogte van het uitkeringsbedrag tweemaal per jaar geïndexeerd (per 1 januari en 1 juli). In figuur 5.1 wordt ook de lage-inkomensgrens weergegeven, de grens waaronder volgens het CBS sprake is van een laag inkomen dat kan leiden tot een risico op armoede. Dit wordt in meer detail behandeld in paragraaf 5.3.

¹² De IOAOW is een maandelijks extra bedrag boven op de AOW-uitkering. De hoogte van de IOAOW hangt, net als de AOW-uitkering, af van het aantal jaar waarin recht is opgebouwd voor de AOW-leeftijd. In 2019 bedraagt de IOAOW maximaal €25,23 bruto per maand.

¹³ Hierbij is rekening gehouden met de voor alle uitkeringsontvanger relevante, algemene fiscale heffingskortingen: de algemene heffingskorting (voor AOW-gerechtigden) en de ouderenkorting. Van eventueel recht op de inkomensafhankelijke combinatiekorting of de alleenstaande ouderenkorting is afgezien.

Figuur 5.1 Netto-uitkeringshoogte bijstand/AIO en AOW voor een alleenstaande, incl. vakantiegeld, excl. IOAOW, 2010-2019

*De lage-inkomensgrens voor 2018 en 2019 is nog niet vastgesteld door het CBS.

De figuur laat zien dat de uitkeringshoogten niet aan elkaar gelijk zijn. Dit is het gevolg van 1) de (alleenstaande) ouderenkorting waar AOW-gerechtigden recht op hebben en 2) de afbouw van de dubbele algemene heffingskorting (AHK) in de sociale zekerheid waarvoor de AOW-uitkering is uitgezonderd.

Verskil bijstand en AIO

Zowel bij de bijstand als bij de AIO geldt dat de vastgestelde netto-uitkeringshoogte 70% van het referentieminimumloon betreft. In deze berekening wordt echter geen rekening gehouden met de heffingskortingen waar AOW-gerechtigden recht op (kunnen) hebben: de ouderenkorting en de alleenstaande ouderenkorting. Dit leidt ertoe dat personen met een AIO-uitkering hierover minder belasting hoeven te betalen en dat de daadwerkelijke netto-uitkeringshoogte van de AIO hoger uitvalt dan het netto-bijstandsniveau. Het doel van de ouderenkorting is het bieden van inkomensondersteuning aan personen vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. Het verschil tussen de hoogte van de AIO en de bijstand is dus een gevolg/neveneffect van de politieke wens om de inkomens van AOW-gerechtigden te ondersteunen middels de ouderenkorting. Omdat van AOW-gerechtigden niet verwacht mag worden dat zij gaan werken en zij geen gebruik kunnen maken van de individuele inkomensvoorslag (voorheen langdurigheidstoelag), wordt het redelijk geacht dat de AIO-uitkering op een hoger niveau ligt dan de bijstandsuitkering voor niet-AOW-gerechtigden.¹⁴

Verskil AIO en AOW

Tot en met 2011 bestond er geen verschil tussen de daadwerkelijk netto-hoogte van de uitkering waarover AIO- of AOW-uitkeringsontvangers konden beschikken. Met ingang van 1 januari 2012 wordt bij de bepaling van de netto-hoogte van de minimumuitkeringen in de sociale zekerheid, met uitzondering van de AOW-uitkering¹⁵, niet langer rekening gehouden met een dubbel recht op AHK. In de periode tot 2035¹⁶ wordt dit afgebouwd tot eenmaal AHK. Dit leidt ertoe dat bij de bepaling van de vastgestelde netto-hoogte van de AOW-uitkering van

¹⁴ Memorie van toelichting bij het wetsvoorstel Geleidelijke afbouw van de dubbele heffingskorting in het referentieminimumloon tot een keer de algemene heffingskorting met uitzondering van het referentieminimumloon voor de Algemene Ouderdomswet, link.

¹⁵ Door de afbouw van de dubbele AHK in het referentieminimumloon voor de sociale zekerheid tot de AOW-leeftijd, loont het meer om vanuit een bijstandsuitkering te gaan werken. Omdat van AOW-gerechtigden niet wordt verwacht dat zij (gaan) werken, wordt bij de AOW de dubbele AHK niet afgebouwd.

¹⁶ Bij de start van de afbouw van de dubbele AHK werd een volledige afbouw (naar eenmaal AHK) voorzien voor 2031. Vanaf 2014 is de afbouw echter getemporeerd (tot eind 2021), zodat het tijdpad van de afbouw is verlengd.

een hoger referentieminimumloon wordt uitgegaan dan bij de AIO en dat de AOW op een hoger niveau is komen te liggen dan de AIO. Hiermee ligt de AOW sinds 2012 boven het sociaal minimum (voor AOW-gerechtigden). De reden dat ervoor gekozen is de AOW uit te zonderen van de afbouw van de dubbele AHK is dat de AOW geen bijstandsvoorziening is, waarvan de kern is dat het een inkomen op het sociaal minimum biedt.

Samenvattend ligt het verschil tussen de bijstand en de AIO in fiscale regelingen gericht op AOW-gerechtigden, zorgt de afbouw van de dubbele AHK ervoor dat de AOW en de AIO niet gelijk zijn en zorgen beide effecten samen voor het verschil tussen de AOW en de bijstand onder de AOW-leeftijd. De rechtvaardiging voor deze verschillen zijn te vinden in het verschil in aard van de regeling tussen AOW en AIO.

Indien geen sprake is van een volledige AOW-opbouw door bijvoorbeeld verblijf in het buitenland tijdens de opbouwfase (de 50 jaren voor de AOW-leeftijd) kan een recht bestaan op een AIO-aanvulling bovenop de onvolledige AOW-uitkering. Indien de AOW-gerechtigde een partner zonder of met een laag inkomen heeft, kan het huishoudinkomen eveneens worden aangevuld. De personen die een AIO-aanvulling krijgen, bereiken hiermee ook het sociaal minimum. Theoretisch is het als AOW-gerechtigde dus enkel mogelijk om een inkomen te hebben onder het sociaal minimum indien er sprake is van een onvolledige AOW-opbouw en geen recht op een AIO-aanvulling. Voor personen die in Nederland woonachtig zijn is dan vaak sprake van vermogen of een kostendeler, waardoor wordt verondersteld dat de financiële draagkracht van de betreffende persoon of het betreffende huishouden al boven het sociaal minimum ligt.

Themaconclusie

- De AOW-uitkering biedt een uitkering op een hoger niveau dan het sociaal minimum, de inkomensondersteuning AOW (IOAOW, waarmee generieke inkomensondersteuning wordt gegeven aan AOW-gerechtigden) is hier additioneel op en zorgt voor een ruimere inkomensvoorziening;
- Doordat de AOW netto-nettogekoppeld is aan het minimumloon is de relatieve welvaartspositie van de AOW-uitkering ten opzichte van het minimumloon en de gemiddelde contractloonstijging geborgd;
- Indien sprake is van een onvolledige AOW-opbouw kan een beroep worden gedaan op een AIO-aanvulling (Participatiewet). De AIO-aanvulling ligt op een lager niveau dan de AOW-uitkering, maar op een hoger niveau dan de bijstand die personen onder AOW-leeftijd kunnen krijgen. Bij de AIO-aanvraag wordt gekeken naar financiële draagkracht van het huishouden en de aanwezigheid van eventuele kostendelers.

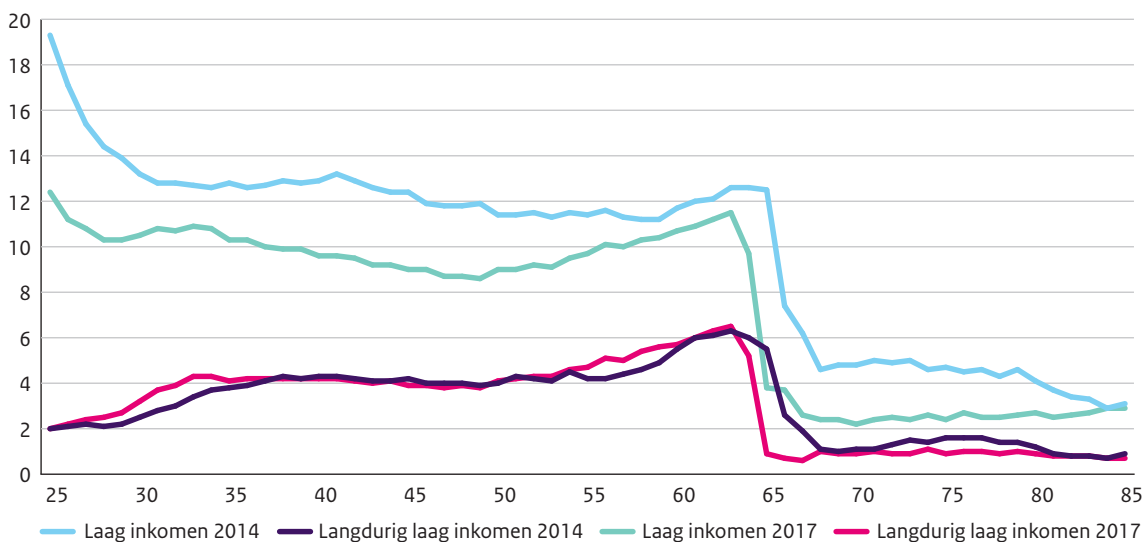
5.3 (Risico op) armoede onder AOW-gerechtigden

In deze paragraaf wordt de hoogte van de AOW-uitkering afgezet tegen de armoedegrens die het CBS hanteert. Hieruit blijkt dat de groep AOW-gerechtigden het laagste risico op armoede loopt van alle leeftijdsgroepen. Ook blijkt de hoogte van de AOW-uitkering voldoende om de minimaal onvermijdbare uitgaven te dragen. In internationaal perspectief is het risico op armoede dat AOW-gerechtigden in Nederland lopen zeer laag.

AOW-gerechtigden hebben het laagste risico op armoede van alle leeftijdsgroepen

Het CBS zet in haar armoedestudies het inkomen af tegen de zogenoemde lage-inkomensgrens. De lage-inkomensgrens gaat uit van een vast koopkrachtbedrag in de tijd en is afgeleid van het bijstandsniveau voor een alleenstaande in 1979, toen dit in koopkracht het hoogst was. Indien er sprake is van een meerpersoonshuishouden wordt de lage-inkomensgrens aangepast voor de omvang en samenstelling van het huishouden. De lage-inkomensgrens bedroeg in 2017 op maandbasis €1.040 voor een alleenstaande en ligt hiermee lager dan het uitkeringsniveau in de AOW en de AIO (figuur 5.1). Bij een inkomen onder de lage-inkomensgrens spreekt het CBS van een laag inkomen of, indien er in vier opeenvolgende jaren sprake is van een laag inkomen, van een langdurig laag inkomen. Huishoudens met een (langdurig) laag inkomen lopen een risico op armoede.

Figuur 5.2 Aandeel leeftijdsgroep met een laag en langdurig laag inkomen naar leeftijd hoofdkostwinner, 2014 en 2017 (%)



Bron: Nieuwsberichten op cbs.nl¹⁷

In figuur 5.2 wordt gekeken naar het aandeel van de huishoudens met een laag inkomen of een langdurig laag inkomen afgezet tegen de leeftijd van de hoofdkostwinner. Gemeenten hebben de mogelijkheid om aanvullend maatwerk te bieden aan personen met een laag inkomen, dergelijke voorzieningen zijn niet zichtbaar in figuur 5.2. Bij een volledige AOW-opbouw of een AIO-aanvulling is geen sprake van een laag inkomen. Zowel de AOW-uitkering (bij volledige opbouw) als de aanvulling vanuit de AIO ligt immers boven het niveau van de lage-inkomensgrens (figuur 5.1). Dit zorgt ervoor dat het aandeel huishoudens onder de lage-inkomensgrens vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd scherp daalt. Hierdoor neemt het risico op armoede sterk af vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd. Deze daling komt doordat de netto-AOW-uitkering bij volledige opbouw hoger ligt dan de lage-inkomensgrens. Als er sprake is van een onvolledige AOW kan er recht zijn op een AIO-aanvulling, waarmee het inkomen ook boven de lage-inkomensgrens komt te liggen. Het aantal AOW'ers met een (langdurig) inkomen tot de lage-inkomensgrens ligt dan ook onder het gemiddelde van de totale bevolking en is ook in internationale termen zeer laag (figuur 5.3). Tussen 2014 en 2017 is het aandeel huishoudens met een AOW-gerechtigde hoofdkostwinner en een (langdurig) laag inkomen afgenomen.

Tegelijk valt in figuur 5.2 op dat het aandeel huishoudens met een (langdurig) laag inkomen in de leeftijden vlak voor de AOW-leeftijd oploopt. Ondanks beleidsinzet op re-integratie op de arbeidsmarkt van de groep 55-plussers is er onder deze groep vaker sprake van (langdurige) werkloosheid dan bij de leeftijdsgroep ervoor. Dit is mede het gevolg van baanverlies door de economische crisis. Langdurige werkloosheid kan een drukkend effect hebben op het inkomen vanaf de AOW-leeftijd, omdat er tijdens de werkloze periode geen aanvullend pensioen wordt opgebouwd. Ook na re-integratie op de arbeidsmarkt kan dit het geval zijn, bijvoorbeeld als sprake is van kortlopende contracten of als er als zzp'er niet voor de oude dag wordt gespaard.

Ondanks het feit dat zowel de AOW-uitkering als de AIO-aanvulling boven de lage-inkomensgrens liggen zijn er twee scenario's mogelijk waarin een AOW-huishouden onder de lage-inkomensgrens valt. Ten eerste kan er sprake zijn van een AOW-gerechtigde hoofdkostwinner met een partner onder de AOW-leeftijd. Ten tweede kan er sprake zijn van een onvolledige AOW-opbouw, bijvoorbeeld door migratie naar Nederland of een langdurig verblijf in het buitenland. In beide gevallen komen de huishoudens in principe in aanmerking voor een AIO-aanvulling, mits ze voldoen aan de voorwaarden hiervoor. In recent onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer¹⁸ geconcludeerd dat 48% tot 56% van de rechthebbenden een AIO-uitkering ontvangt. Hierbij is rekening gehouden met de AIO-voorwaarden, waaronder het inkomen van de partner, het vermogen en eventuele overwaarde van de eigen woning. Het AR-onderzoek duidt op een omvangrijk niet-gebruik in de AIO. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat geen AIO-aanvraag is gedaan door

¹⁷ CBS-website, [link](#) (2014) en [link](#) (2017).

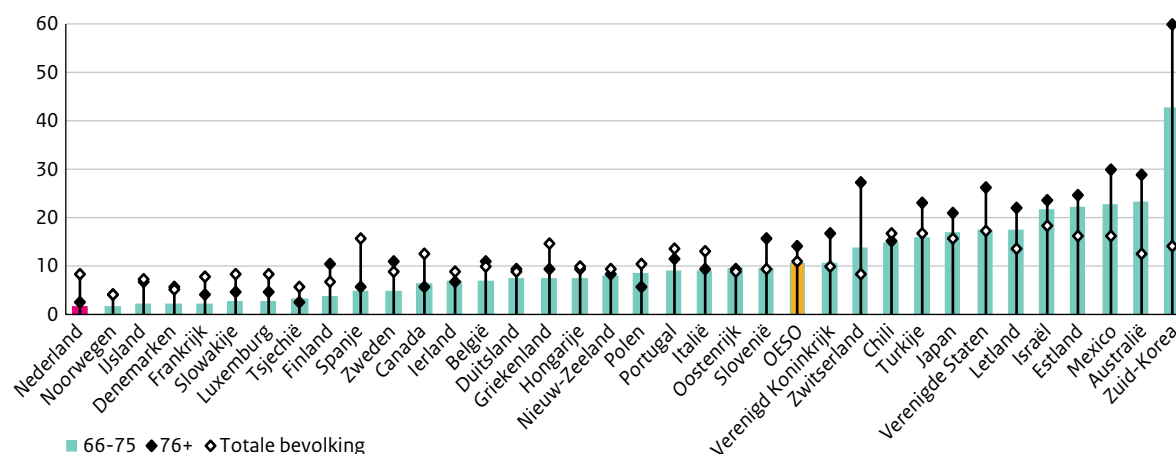
¹⁸ Algemene Rekenkamer (2019) Ouderdomsregelingen ontleed, [link](#)

onbekendheid met de regeling of door ontoereikend doenvermogen. Ook is het mogelijk dat door een vermogensdaling een recht op een AIO-aanvulling ontstaat waar dit eerder niet het geval was. De precieze redenen voor niet-gebruik in de AIO worden onderzocht. Ook zijn de SVB en het CBS bezig met de ontwikkeling van een methode om ontwikkelingen in het aantal niet-gebruikers in beeld te krijgen en wordt gekeken naar mogelijkheden om het niet-gebruik in de AIO terug te dringen. Minder niet-gebruik in de AIO zou het aantal AOW-huishoudens met een (langdurig) laag inkomen verder verlagen.

Ook in internationaal perspectief is het armoederisico van AOW-gerechtigden laag

De OESO heeft in 2017 het risico op armoede voor diverse leeftijdsgroepen in verschillende landen in kaart gebracht. Hier is het risico op armoede gedefinieerd als het aandeel personen met een inkomen minder dan 50% van het mediane huishoudinkomen van de totale populatie. Uit deze vergelijking blijkt dat de Nederlandse AOW-gerechtigden wereldwijd het laagste risico op armoede hebben (figuur 5.3).

Figuur 5.3 Risico op armoede naar leeftijdsgroep, 2014 of laatst beschikbare jaar



Bron: OESO Income Distribution Database

De AOW volstaat om de minimaal onvermijdbare uitgaven te kunnen doen

In 2018 heeft het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP)¹⁹ het inkomen over de levensloop afgezet tegen de basisbehoeften. Het basisbehoeftenbudget omvat de minimale uitgaven van een zelfstandig huishouden aan onvermijdbare, basale zaken als voedsel, kleding en wonen. Ook de uitgaven aan andere moeilijk te vermijden posten, zoals verzekeringen en persoonlijke verzorging, zijn meegeteld. De meest recente cijfers gaan over het jaar 2016. Hierbij is vanaf de AOW-gerechtigde leeftijd een daling zichtbaar in het aandeel huishoudens dat niet in de basisbehoeften kan voorzien (van 4 naar 2%). Over het algemeen volstaat de AOW-uitkering desalniettemin om de minimaal onvermijdbare uitgaven te kunnen doen. In specifieke gevallen gaat dit niet altijd op, zoals bij zeer hoge zorgkosten bij bijvoorbeeld negentigplussers.

Themaconclusie

- De AOW-uitkering en AIO-aanvulling bieden in de meeste gevallen bescherming tegen het armoederisico. In specifieke gevallen kan de gemeente aanvullend maatwerk leveren vanuit het minimabeleid, bijvoorbeeld aan huishoudens met hoge woon- of zorgkosten;
- AOW-gerechtigden hebben het laagste risico op armoede van de Nederlandse bevolkingsgroepen. Het armoederisico van Nederlandse AOW-gerechtigden is ook in internationaal perspectief zeer laag;
- Over het algemeen volstaat de AOW-uitkering om de minimaal onvermijdbare uitgaven te kunnen doen.

¹⁹ SCP (2018) Armoede in kaart 2018, [link](#).

5.4 De inkomenspositie van AOW-gerechtigden

De ontwikkeling van de netto-uitkeringshoogte van de AOW is in figuur 5.1 in kaart gebracht. Door de hoge, en stijgende, arbeidsparticipatie bestaat een steeds belangrijker deel van het inkomen van AOW-gerechtigden uit aanvullend pensioen (tweede pijler). Ook neemt, in verband met het stijgende opleidingsniveau, de hoogte van het aanvullend pensioen toe. De ontwikkeling van de inkomenspositie van AOW-gerechtigden wordt op twee manieren gevolgd. Eerst wordt gekeken naar het inkomen uit alle pensioenpijlers²⁰ door het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen²¹ van diverse leeftijdsgroepen²² in 2016 te bezien. Dit geeft inzicht in het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van de groep AOW-gerechtigden. Daarnaast wordt gekeken naar de mate waarin de pensioenproducten uit de drie pensioenpijlers tezamen het gemiddeld inkomen voor de AOW-leeftijd vervangen. Dit wordt de vervangingsratio van de pensioenproducten genoemd. Een bruto-vervangingsratio van tenminste 70% wordt over het algemeen als toereikend beschouwd om het consumptieniveau van voor pensionering ook daarna voort te kunnen zetten. Hierbij is voor vooral hogere-inkomensgroepen ook de mate waarin het aanvullend pensioen wordt geïndexeerd van belang.

Naast de inkomensontwikkeling van AOW-gerechtigden wordt ook gekeken naar het aandeel AOW-gerechtigden met een AOW-uitkering of aanvullend pensioen en naar de bestanddelen waaruit het bruto-inkomen van AOW-gerechtigden bestaat. De meest recente uitsplitsing naar inkomensbestanddelen die beschikbaar is via het CBS gaat over het jaar 2014. Hierin kan de uitsplitsing naar leeftijd van de hoofdkostwinner worden gemaakt. Uit deze gegevens komt onder meer het relatieve belang van de AOW-uitkering en het aanvullend pensioen naar voren en wordt duidelijk welk deel van het bruto-inkomen besteed kan worden. De paragraaf sluit af met het in kaart brengen van de inkomensongelijkheid tussen en binnen diverse leeftijdsgroepen.

Jongere cohorten AOW-gerechtigden hebben meer aanvullend pensioen

In figuur 5.4 wordt gekeken naar het mediane gestandaardiseerd besteedbaar inkomen in 2013 en 2016 van huishoudens met een hoofdkostwinner die AOW-gerechtigd is of dit binnen enkele jaren zal worden. De mediaan is de middelste waarneming van een op inkomen gerangschikte groep.²³

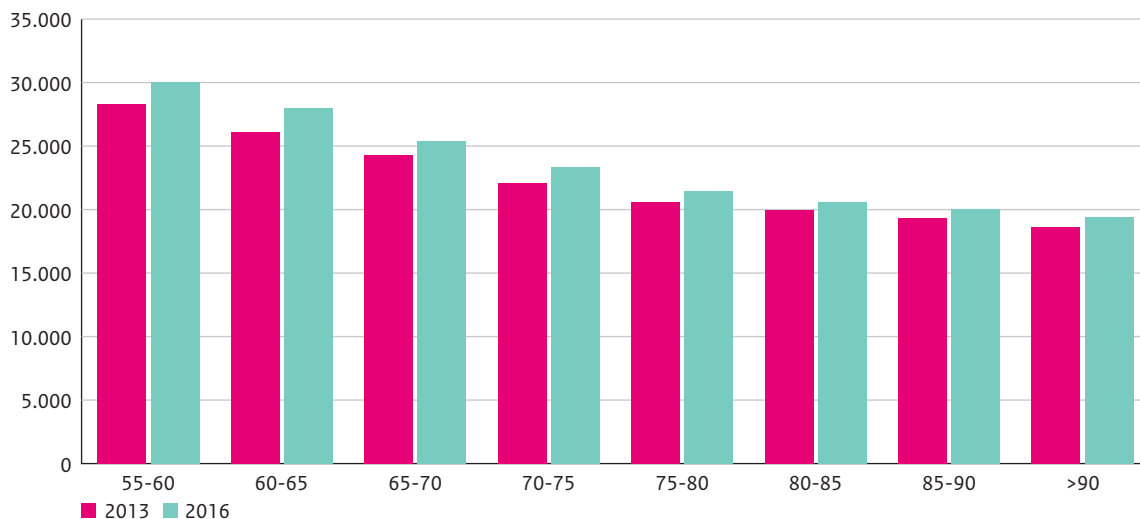
²⁰ Hierbij wordt voornamelijk aandacht besteed aan de eerste en tweede pijler, dus de AOW en het aanvullend pensioen. Het gebruik van deze pijlers is namelijk veel hoger dan dat van de derde pijler, doordat alle ingezetenen verplicht verzekerd zijn voor de AOW en door de verplichtstellingen voor werkgever en werknemer ten aanzien van het aanvullend pensioen. De derde pijler kent een vrijwillige basis en kent zodoende een lager gebruik.

²¹ Het besteedbaar inkomen is het bedrag dat een huishouden op jaarbasis netto te besteden heeft. Dit bestaat in grote lijnen uit het bruto-inkomen verminderd met afgedragen premies en belastingen en vermeerderd met ontvangen toeslagen en inkomensondersteuning. Omdat niet elk huishouden uit evenveel personen bestaat, en omdat een grotere gezinsomvang schaalvoordelen biedt, is het besteedbaar inkomen gestandaardiseerd (door deling door de equivalentiefactoren van het CBS). Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen is zo tussen huishoudens vergelijkbaar en dit geeft inzicht in de koopkracht van de huishoudens onderling.

²² In vergelijking met groepen die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt wordt steeds gekeken naar de groep die het minst ver van de AOW-leeftijd is verwijderd (de groep 55-plussers). De jongere groepen werkenden zijn minder goed te vergelijken met AOW-gerechtigden omdat zij zich veelal nog in het begin of halverwege hun carrière bevinden en vaak nog loonstijgingen (zullen) krijgen als gevolg van promoties of reguliere periodieken.

²³ De mediaan is een robuustere weergave van de inkomenspositie van een groep dan het gemiddelde, omdat het gemiddelde opwaarts wordt vertekend door hoge waarnemingen aan de uiteinden van de verdeling (mensen met een extreem hoog inkomen).

Figuur 5.4 Mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, huishoudens met hoofdkostwinner in diverse leeftijdsgroepen, 2013 en 2016



Bron: CBS Sociaal Statistisch Bestand, bewerking door ministerie van SZW

De figuur illustreert dat het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen van huishoudens met een hoofdkostwinner uit een jonger cohort hoger is. Dit hangt samen met de arbeidsparticipatie in jongere cohorten die hoger is (geweest) dan in oudere cohorten, met name door de gestegen arbeidsparticipatie van vrouwen. Zowel de hogere arbeidsparticipatie als het hogere inkomen is ook een gevolg van het stijgende opleidingsniveau. Dit zorgt ervoor dat er sprake is van stijgende inkomsten uit aanvullend pensioen, men heeft immers meer opgebouwd doordat er meer is gewerkt en doordat het inkomensniveau tijdens de werkzame periode hoger lag. Daarnaast komt vaker voor dat beide partners aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Dit uit zich in hogere mediane gestandaardiseerd besteedbaar inkomens bij de jongere groepen AOW-gerechtigden. Hierbij liggen de opgebouwde aanvullende pensioen van mannen hoger dan van vrouwen door verschillen in het inkomen uit betaald werk en het aantal uren dat wordt gewerkt.

De vervangingswaarde van de Nederlandse pensioenstelsel is hoog, ook in internationaal perspectief

Met de vervangingswaarde wordt de mate uitgedrukt waarin de pensioenproducten het gemiddeld inkomen voor van de AOW-leeftijd vervangen. Een bruto-vervangingsratio van 70% wordt over het algemeen als toereikend beschouwd om het consumptieniveau van voor pensionering ook daarna voort te kunnen zetten. Daarnaast bestaat de mogelijkheid om fiscaal gefaciliteerd voor de oude dag te sparen in de derde pijler (vrijwillige, individuele pensioenvoorzieningen zoals lijfrenten) en kan er sprake zijn van vermogen of eigenwoningbezit. Hiermee kan een hogere bruto-vervangingswaarde worden bereikt.

Bij de bruto-vervangingswaarde worden de bruto-inkomens voor en na pensionering met elkaar vergeleken. Doordat de fiscale behandeling van inkomen voor en na de AOW-leeftijd verschillend is, er wordt immers geen AOW-premie geheven tijdens de uitkeringsfase en er is dan sprake van een recht op ouderenkorting,²⁴ ligt de netto-vervangingswaarde hoger dan de bruto-vervangingswaarde.

Netspar heeft in 2017 vervangingswaarden van verschillende inkomensgroepen en leeftijdscategorieën in kaart gebracht²⁵. Hierbij is gebruik gemaakt van een model waarin de toekomstige verwachte vervangingswaarde van de pensioenproducten, overig vermogen en de fiscaliteit wordt voorspeld, afgezet tegen het huidige inkomen. In het paper, en het artikel²⁶ in economenblad ESB, wordt ook gekeken naar verschillen tussen werknemers en zelfstandigen.²⁷

²⁴ Hier staat tegenover dat als er niet wordt gewerkt het recht op arbeidskorting komt te vervallen.

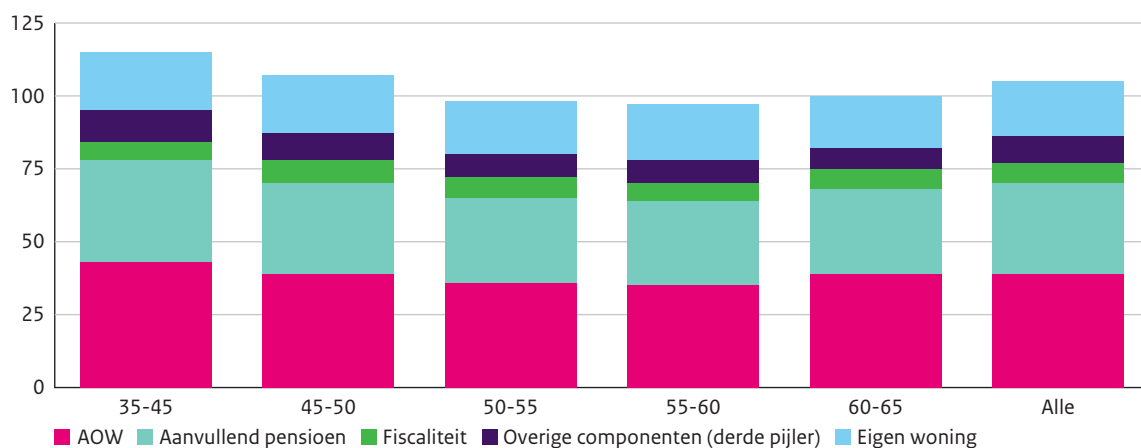
²⁵ Knoef et al. (2017) De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen, Netspar design paper 68, [link](#).

²⁶ Zwinkels et al. (2017) Zelfstandigen zonder pensioen?, ESB, 102/4750, [link](#).

²⁷ Bij het Netspar-onderzoek zijn gegevens over de periode tot 2012 gebruikt. Omdat dit de meest recente studie over dit onderwerp is, is ondanks het feit dat 2012 buiten de onderzoeksperiode valt, ervoor gekozen de resultaten op te nemen in deze beleidsdoorlichting. Ook is, gelet op de toename van het aantal zelfstandigen, het nuttig om inzicht te krijgen in de vervangingswaarden van deze groep.

Figuur 5.5 geeft de mediane (middelste) vervangingswaarde weer voor diverse leeftijdscategorieën waarin ook het belang van de diverse pijlers, het eigen vermogen en de fiscaliteit zichtbaar is.

Figuur 5.5 Mediane bruto-vervangingswaarden per leeftijdscategorie



Bron: Knoef et al. (2017)

Uit figuur 5.5 blijkt dat de bruto-vervangingswaarde van eerste twee pijlers gemiddeld uitkomt rond de doelwaarde van 70%. Voor de jongere cohorten ligt dit percentage wat hoger dan 70%, voor oudere cohorten een paar procent lager. Indien ook rekening wordt gehouden met de derde pijler en overig vermogen (zoals eigenwoningbezit²⁸) worden hogere vervangingswaarden gehaald (gemiddeld 86% bruto en 105% netto). Hiernaast zorgt de fiscale behandeling van inkomsten na de AOW-leeftijd ervoor dat bij een gelijkblijvend bruto-inkomen netto meer te besteden valt dan voor de AOW-leeftijd.

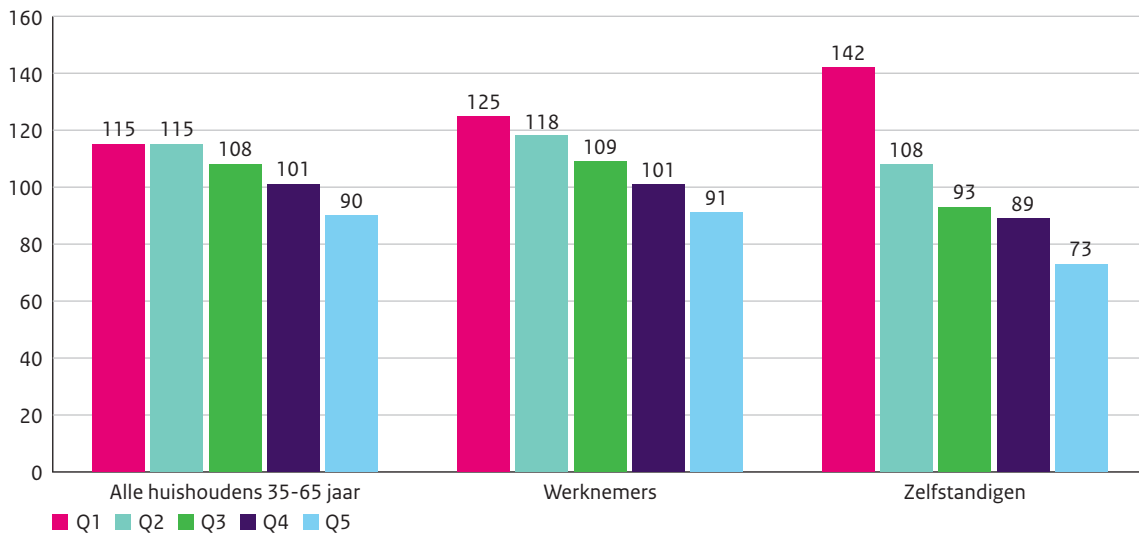
In figuur 5.6 worden de netto-vervangingswaarden van de hele populatie, werknemers en zelfstandigen in kaart gebracht bij verschillende inkomenshoogten. De inkomenskwintielen geven steeds 20% van de bevolking weer, gerangschikt op de hoogte van het inkomen.²⁹ Hieruit blijkt dat door het totaal aan pensioenproducten, vermogen en de geldende fiscaliteit na de AOW-leeftijd ervoor zorgt dat het netto-inkomen voor de eerste 80% van de inkomensverdeling kan worden gehandhaafd.³⁰ Bij lagere inkomens komt dit voornamelijk door de AOW, waarmee het inkomen voor de AOW-leeftijd dus meer dan behouden blijft. De netto-vervangingswaarden van werknemers zijn hoger dan die van zelfstandigen. Het onderste inkomenskwintiel is hierop een uitzondering: de AOW-uitkering ligt dus boven de gemiddelde inkomsten van zelfstandigen met het laagste inkomen.

²⁸ Hierbij wordt verondersteld dat bij gedeeltelijk afgeloste hypotheek er sprake is van 'inkomsten uit de eigen woning', er is immers bezit opgebouwd. Er is dus niet verondersteld dat mensen na de AOW-leeftijd de eigen woning moeten verkopen ('opeten').

²⁹ In Knoef et al. (2017) worden de volgende inkomenskwintielen gehanteerd: < €21.045, €21.045 tot €30.395, €30.395 tot €39.400, €39.400 tot €53.010 en > €53.010.

³⁰ Bij de hoogste inkomens zakt het netto-inkomen na het bereiken van de AOW-leeftijd, mede doordat het pensioensparen in de tweede pijler aan een maximum verbonden is.

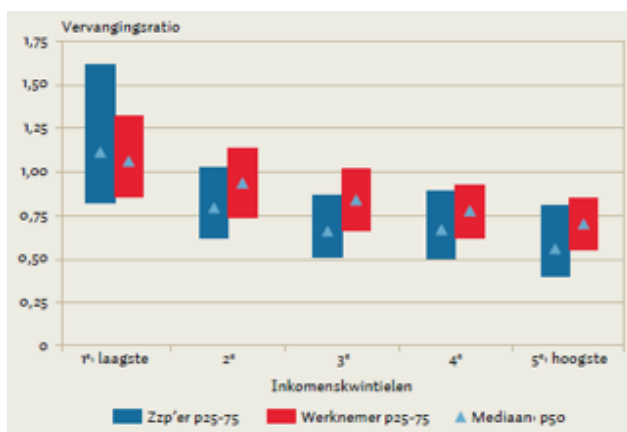
Figuur 5.6 Mediane netto-vervangingswaarden van diverse groepen over de inkomensverdeling (%)



Bron: Knoef et al. (2017)

Achter de mediane observaties gaat spreiding schuil. Figuur 5.7³¹ geeft voor zzp'ers en werknemers met verschillende inkomens de bruto-vervangingswaarde weer, waarin steeds de mediane (middelste) observatie wordt gegeven en de spreiding tussen het eerste en het derde kwart van de betreffende populatie binnen het inkomenskwintiel. Zodoende geven de balken voor de helft van de betreffende populatie de spreiding weer. De spreiding blijkt voor zzp'ers groter dan voor werkenden. Ook is de vervangingswaarde bij zzp'ers lager dan bij werkenden. De vervangingswaarden in de eerste inkomenskwintiel is steeds erg hoog. Omdat pas vanaf een pensioengevend salaris boven het niveau van de franchise aanvullend pensioen wordt opgebouwd, bestaat het ontvangen pensioen van personen in het onderste inkomenskwintiel voor het grootste deel uit de AOW. De hoge vervangingswaarden in het eerste kwintiel duiden erop dat de vervangingswaarde van de AOW relatief hoog is.

Figuur 5.7 Bruto-vervangingswaarde per percentiel van diverse groepen over de inkomensverdeling³²



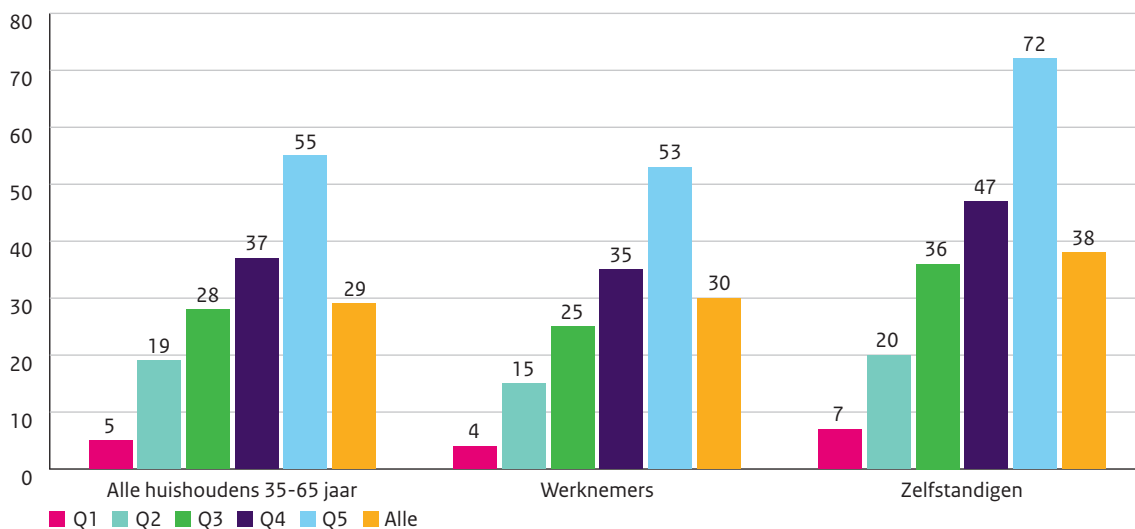
Bron: Zwinkels et al. (2017)

³¹ Figuren 5.6 en 5.7 zijn niet onderling vergelijkbaar omdat het hier respectievelijk netto- en bruto-vervangingswaarden betreft en omdat de inkomenskwintielen licht afwijken doordat de onderzoeken op verschillende perioden terugkijken. Ook komen de groepen zelfstandigen en zzp'ers niet overeen.

³² NB. Bij figuur 5.7: De in deze studie gehanteerde inkomenskwintielen zijn: < €23.700, €23.700 tot €32.100, €32.100 tot €40.600, €40.600 tot €53.600 en > €53.600. Deze kwintielen zijn gebaseerd op het gemiddelde inkomen 2003–2012 van het huishouden. Hierbij zijn huishoudens met een kernpersoon tussen 35 en 64 jaar meegenomen.

In figuur 5.8 wordt gekeken naar het aandeel huishoudens met een bruto-vervangingswaarde lager dan 70%, uitgesplitst naar inkomensniveau en type werkbetrekking.

Figuur 5.8 Aandeel huishoudens met verwachte pensioeninkomens lager dan 70% van het bruto-inkomen naar inkomenshoogte (%)



Bron: Knoef et al. (2017)

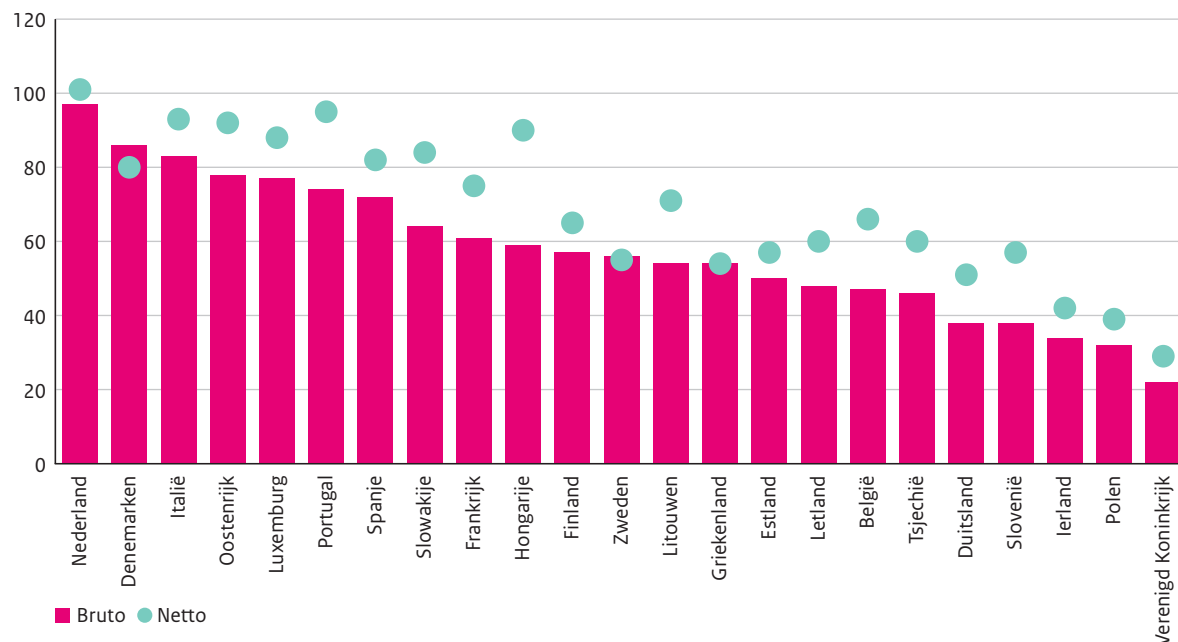
Gemiddeld genomen slaagt 70% van de huishoudens erin om na pensionering te beschikken over 70% van het bruto-inkomen tijdens de periode voorafgaand aan pensionering. Met name bij de eerste inkomensgroepen zorgen de AOW en het aanvullend pensioen tezamen voor een vervanging van minimaal 70% van het gemiddelde loon. Het percentage huishoudens voor wie dit niet geldt, stijgt met de inkomensverdeling en is voor de bovenste twee inkomensgroepen bovengemiddeld. Wederom is een verschil zichtbaar tussen werknemers en zelfstandigen: zelfstandigen hebben vaker een bruto-vervangingswaarde lager dan 70%.

Figuur 5.9 geeft inzicht in zowel de bruto- als de netto-vervangingswaarden van het pensioen in internationaal verband.³³ Hierbij zijn, gelet op de uiteenlopende vormgeving van het pensioensparen, landen opgenomen die zowel lid zijn van de OESO als de Europese Unie. Verder wordt hierbij uitgegaan van de verplichte pensioenproducten. Hieruit blijkt dat het Nederlandse pensioenstelsel internationaal gezien leidt tot zeer hoge vervangingswaarden.³⁴

³³ Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens van de OESO, die zijn aangepast om internationale vergelijking mogelijk te maken. Om deze reden zijn de vervangingswaarden in figuur 5.8 niet een-op-een vergelijkbaar met de elders in deze beleidsdoorlichting vervangingswaarden. De OESO-gegevens zijn echter wel consistent tussen de geobserveerde landen, zodat internationale vergelijking mogelijk is.

³⁴ Ook indien niet-verplichte pensioenproducten worden meegenomen blijft het Nederlandse pensioenstelsel de leidende positie op het gebied van vervangingswaarde (zowel bruto als netto) behouden.

Figuur 5.9 Gemiddelde vervangingswaarde (bruto en netto) van verplichte pensioenproducten, landen met OESO- en EU-lidmaatschap, 2016



Bron: OESO Statistics

AOW en aanvullend pensioen logischerwijs de belangrijkste inkomensbestanddelen voor AOW-gerechtigden

De hoge vervangingswaarden laten zien dat er gemiddeld genomen geen sprake is van een grote inkomensachteruitgang na het bereiken van de AOW-leeftijd. In het voorgaande lag de nadruk op de hoogte van het totale inkomen. Hierna wordt ingezoomd op de bestanddelen waaruit het inkomen is opgebouwd. Hierbij wordt steeds zowel de totale groep 65-plussers bekeken als onderscheid gemaakt naar de leeftijd van de hoofdkostwinner. Eerst wordt gekeken naar het aandeel van de huishoudens waarin sprake is van een AOW-uitkering of een aanvullende pensioenuitkering. Daarna wordt gekeken uit welke bestanddelen het inkomen van AOW-gerechtigden is opgebouwd, zodat inzichtelijk wordt wat het relatieve belang van de AOW-uitkering en het aanvullend pensioen is. Ten slotte wordt gekeken naar de gemiddelde omvang van de inkomensbestanddelen. Hierbij is gebruik gemaakt van gegevens over 2014, het meest recente jaar dat op het moment van schrijven voorhanden is.

De AOW heeft universele dekking, veruit de meeste AOW-gerechtigden hebben aanvullend pensioen

In tabel 5.2 wordt gekeken naar de dekking van de AOW en het aanvullend pensioen.

Tabel 5.2 Dekking van de AOW en het aanvullend pensioen, percentage van betreffende huishoudens, 2014

	> 65 jr	65-70 jr	70-75 jr	> 75 jr
Uitkering AOW	99,8	97,1	99,9	99,8
Uitkering aanvullend pensioen	89,9	92,2	92,2	87,7

Bron: CBS Statline

Het aandeel van huishoudens dat een AOW-uitkering ontvangt benadert 100%, in lijn der verwachting bij een volksverzekering. Het verschil met volledige AOW-dekking hangt samen met de geldende AOW-leeftijd in 2014 (65 jaar en 2 maanden). En ligt verder in het feit dat sommige personen zich pas na de AOW-leeftijd in Nederland vestigen en zodoende geen AOW-rechten hebben opgebouwd. Daarnaast is het mogelijk om vrijwillig van de AOW-uitkering af te zien, bijvoorbeeld omdat men niet verwacht de AOW-uitkering nodig te hebben of door gewetensbezwaren.

Het aandeel van de huishoudens met een aanvullende pensioenuitkering ligt rond 90%. Het CBS schat de witte vlek (werknemers zonder pensioenregeling via de werkgever) in op 13% eind 2016.³⁵ Het hoge percentage huishoudens met pensioeninkomen uit de tweede pijler is het gevolg van de verplichtstellingen voor werkgevers en werknemers die in de wet- en regelgeving omtrent het aanvullend pensioen zijn opgenomen. Kort gezegd komen deze erop neer dat vanuit de meeste bedrijfstakken en individuele werkgevers de mogelijkheid tot pensioensparen aanbieden en dat hun werknemers hier verplicht aan deelnemen. Bij oudere cohorten was het kostwinnersmodel, waarin slechts één van de twee partners werkte, nog gebruikelijk. In de praktijk leidde dit er vaak toe dat vrouwelijke leden van het huishouden geen aanvullend pensioen opbouwden. Tegelijkertijd is de gemiddelde levensverwachting van vrouwen hoger dan van mannen en is het leeftijdsverschil tussen partners vaak beperkt. Dit is zichtbaar bij de oudere cohorten waarin het aandeel met een aanvullend pensioen lager is dan bij jongere cohorten waarin vaker beide personen uit het huishouden een aanvullend pensioen hebben opgebouwd. In de afgelopen decennia is de arbeidsparticipatie van vrouwen toegenomen, waardoor het aandeel personen met een aanvullend pensioen bij jongere cohorten hoger ligt en in de toekomst nog verder zal toenemen.

Oudere AOW'ers zijn in sterkere mate afhankelijk van de AOW, jongere cohorten hebben meer aanvullend pensioen

In tabel 5.3 wordt gekeken naar het relatieve belang van diverse inkomensbestanddelen voor het bruto-inkomen van AOW-gerechtigden. Doordat wordt gekeken op huishoudensniveau is er sprake van enige vertekening door inkomsten van jongere leden van het huishouden (meestal enkel de partner). Dit speelt met name voor de groep 65- tot 70-jarigen omdat het leeftijdsverschil tussen paren meestal kleiner is dan vijf jaar.

Tabel 5.3 Inkomensbestanddelen huishoudinkomen naar leeftijd hoofdkostwinner, aandeel van het bruto-inkomen (in procenten), particuliere huishoudens, 2014

Inkomensbestanddeel	> 65 jr	65-70 jr	70-75 jr	> 75 jr
Inkomen uit arbeid en eigen onderneming	17,1	20,4	9,1	5,2
Inkomen uit vermogen	6,3	5,6	7,2	8,1
Primair inkomen	23,4	26,0	16,3	13,3
Ontvangen uitkeringen	75,4	73,3	82,6	84,8
Uitkering AOW	36,6	29,0	40,7	48,6
Uitkering pensioen	36,2	40,3	40,7	35,1
Overige uitkeringen	2,6	4,0	1,2	1,1
Ontvangen (gebonden) inkomensoverdrachten	1,2	0,8	1,2	2,0
Bruto-inkomen	100,0	100,0	100,0	100,0

Bron: CBS Statline

Het bruto-inkomen is na de AOW-leeftijd grofweg voor minimaal 70% afhankelijk van de AOW-uitkering en het aanvullend pensioen. Dit percentage neemt toe met de leeftijd doordat er minder vaak sprake is van arbeidsinspanningen van de hoofdkostwinner en een eventuele (jongere) partner, waardoor het bruto-inkomen meer afhangt van de pensioenuitkeringen. Naast inkomen uit de pensioenproducten is het bruto-inkomen na de AOW-leeftijd in beperkte mate afhankelijk van het inkomen uit vermogen en neemt dit belang toe met de leeftijd.

Indien gekeken wordt naar de gemiddelde bedragen (tabel 5.4) valt op dat het belang van primair inkomen (uit arbeid, eigen onderneming of vermogen) afneemt met de leeftijd. Dit komt enerzijds doordat de arbeidsinspanningen afnemen met de leeftijd en anderzijds doordat jongere leden uit het huishouden ook uittreden. Verder is zichtbaar dat jongere cohorten meer aanvullend pensioen hebben opgebouwd. Het bedrag aan ontvangen AOW-uitkering is min of meer constant maar maakt (zie tabel 5.3) een belangrijker deel uit van het inkomen van oudere AOW-gerechtigden.

³⁵ CBS (2018) Witte vlek op pensioengebied 2016, [link](#).

Tabel 5.4 Inkomensbestanddelen huishoudinkomen naar leeftijd hoofdkostwinner, gemiddeld bedrag (x 1.000 euro), particuliere huishoudens, 2014

Inkomensbestanddeel	> 65 jr	65-70 jr	70-75 jr	> 75 jr
Primair inkomen	10,6	13,6	7,2	4,8
Ontvangen uitkeringen				
Uitkering AOW	15,3	14,5	16,6	15,9
Uitkering pensioen	16,8	21,2	18,0	13,1
Bruto-inkomen	41,8	48,4	40,7	32,7

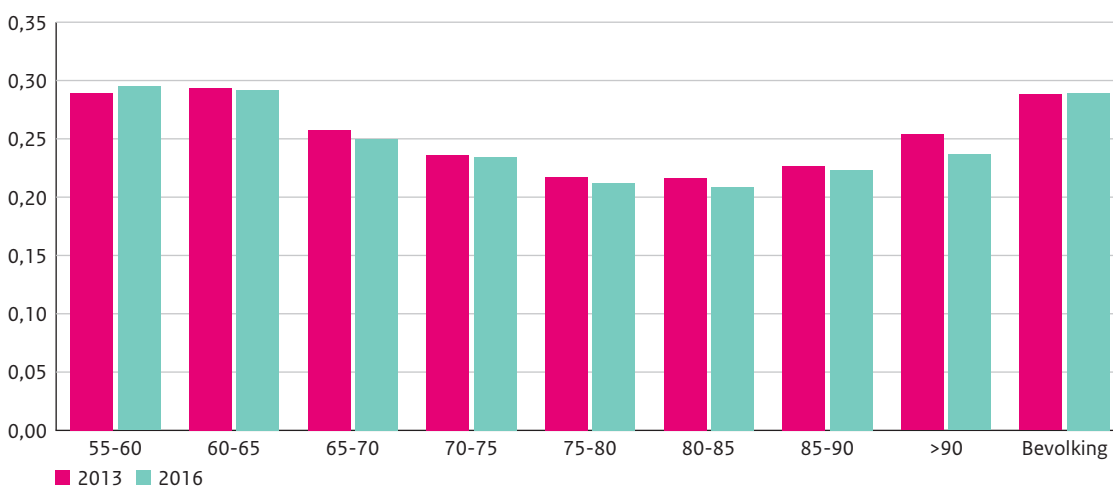
Bron: CBS Statline

De AOW zorgt voor lage inkomensongelijkheid, ook in internationaal perspectief

Zoals eerder opgemerkt geeft een vergelijking van de gemiddelde inkomenspositie van AOW-gerechtigden over de tijd inzicht in de algemene inkomensontwikkelingen van deze groep. Hieruit kan echter niet worden geconcludeerd dat de algemene trend binnen de groep ook opgaat voor alle huishoudens die hieronder vallen. Er kunnen immers huishoudens zijn voor wie deze trend niet opgaat. Een manier om dit te onderzoeken is door te kijken naar de inkomensongelijkheid binnen en tussen diverse leeftijdsgroepen. De Gini-coëfficiënt is een maatstaf voor ongelijkheid en varieert tussen de waarde 0 (totale gelijkheid, iedereen heeft hetzelfde inkomen) en 1 (maximale ongelijkheid, één huishouden heeft al het inkomen).

In figuur 5.10 is de Gini-coëfficiënt voor alle leeftijdsgroepen vanaf 55 jaar weergegeven voor de jaren 2013 en 2016. Vanaf de AOW-leeftijd daalt de inkomensongelijkheid. Dit komt enerzijds door de egaliserende werking van de AOW (de uitkering is immers inkomensafhankelijk en bij gelijke opbouw voor alle ontvangers gelijk) en anderzijds door het aftoppen van de opbouw van aanvullende pensioenen. De inkomensongelijkheid onder 90-plussers is licht hoger dan bij de overige AOW-gerechtigden. Bij de jongere groepen AOW-gerechtigden (65- tot 70-jarigen) is de verdeling van het inkomen iets ongelijkmatiger, hetgeen samenhangt met hogere aanvullend pensioenen (hogere arbeidsparticipatie en hogere lonen) en door inkomsten van niet-AOW-gerechtigde huishoudleden.

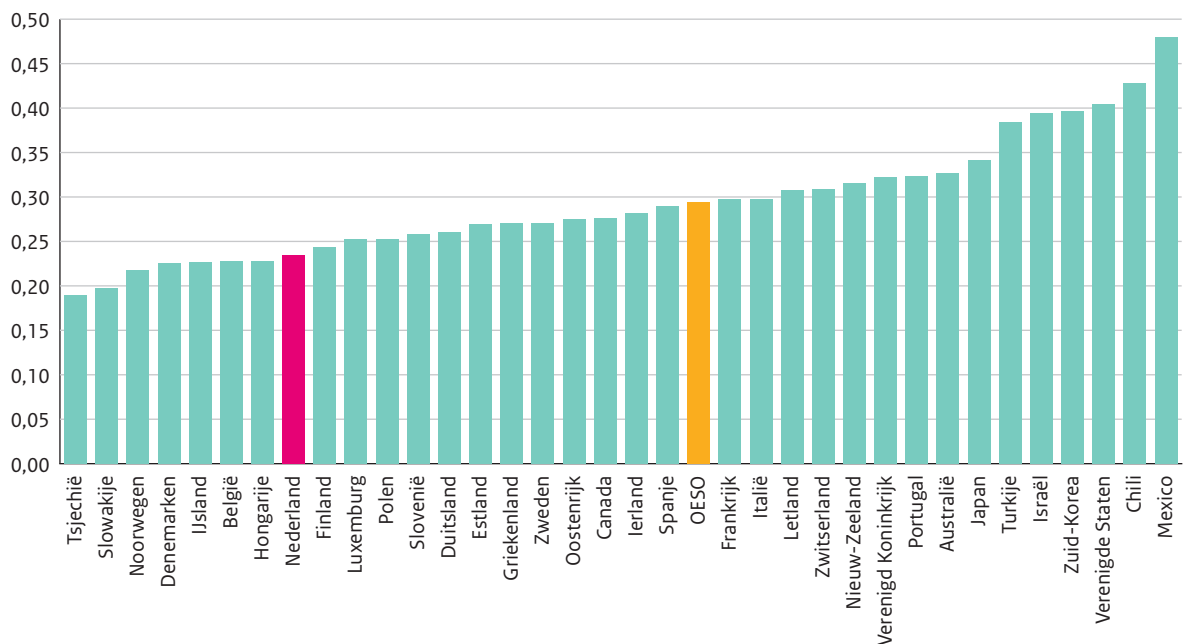
Als wordt gekeken naar de ontwikkeling van de Gini-coëfficiënten valt op dat de ongelijkheid binnen alle groepen AOW-gerechtigden is afgenomen sinds 2013 en dat hiermee wordt afgeweken van het gemiddelde van de bevolking waar de Gini constant is. De afnemende ongelijkheid bij AOW-gerechtigden hangt met name samen met het toenemende aantal personen dat een aanvullend pensioen heeft en in mindere mate met het niet-indexeren van aanvullende pensioenen, terwijl de AOW in de onderzoeksperiode steeds wel is aangegroeid.

Figuur 5.10 Inkomensongelijkheid binnen diverse leeftijdsgroepen (Gini), 2013 en 2016

Bron: CBS Sociaal Statistisch Bestand, bewerking door ministerie van SZW

In figuur 5.11 wordt de inkomensongelijkheid onder 65-plussers in internationaal verband bekeken. Hierbij valt op dat de ongelijkheid onder Nederlandse 65-plussers tot de mondiaal laagst gemeten waarden behoort.

Figuur 5.11 Inkomensongelijkheid 65-plussers (Gini), OESO-lidstaten, 2014 of laatst beschikbare jaar



Bron: OESO Income Distribution Database

Themaconclusie

- De vervangingswaarden van het Nederlandse pensioenstelsel is hoog, ook in internationaal perspectief. De inkomensachteruitgang bij pensionering wordt gedempt door de AOW, stijgende aanvullende pensioenen (hogere arbeidsparticipatie en opleidingsniveau) en de fiscale regelingen gericht op AOW-gerechtigden;
- De inkomens zijn onder AOW-gerechtigden gelijk verdeeld dan onder de rest van de bevolking. Ook internationaal gezien is de inkomensongelijkheid onder AOW-gerechtigden laag.

5.5 De koopkrachtontwikkeling van AOW-gerechtigden

In deze paragraaf wordt gekeken naar de koopkracht van AOW-gerechtigden en de ontwikkeling hiervan in de periode 2013-2017. Hierbij wordt afgezien van financiële draagkracht of consumptiemogelijkheden samenhangend met vermogen, dit komt in paragraaf 5.6 aan bod.

Eerst wordt gekeken naar welk deel van het bruto-inkomen AOW-gerechtigden kunnen besteden. Daarna wordt gekeken naar de statische koopkrachtontwikkeling en naar de welvaartpositie voor en vanaf de AOW-leeftijd.

AOW'ers betalen geen AOW-premie en kunnen daarom een groot deel van hun bruto-inkomen besteden

In tabel 5.5 is zichtbaar welk percentage van het bruto-inkomen een huishouden kan besteden. Dit percentage neemt fors toe na het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd omdat vanaf dat moment de AOW-premieplicht vervalt. Hierdoor komt het tarief in de eerste 2 schijven van box 1 van de inkomstenbelasting 17,9% lager uit dan voor de AOW-leeftijd. Dit is zichtbaar in het aandeel van het bruto-inkomen dat wordt betaald aan premie inkomensverzekeringen. Ook de (alleenstaande) ouderenkorting is hierbij van belang. Hier staat tegenover dat, als er niet meer wordt gewerkt, het recht

op arbeidskorting vervalt. Het aandeel van het bruto-inkomen dat kan worden besteed neemt toe met de leeftijd. Dit komt omdat oudere cohorten gemiddeld genomen een minder hoog aanvullend pensioen hebben. Daardoor vallen zij minder vaak in de hogere belastingschijven en hebben ze een hoger recht op (alleenstaande) ouderenkorting dan jongere cohorten.

Tabel 5.5 Inkomensbestanddelen huishoudinkomen naar leeftijd hoofdkostwinner, aandeel van het bruto-inkomen (in procenten), particuliere huishoudens, 2014

	< 65 jr	> 65 jr	65-70 jr	70-75 jr	> 75 jr
Bruto-inkomen	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Betaalde inkomensoverdrachten*	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
Premie inkomensverzekeringen**	22,1	3,5	3,5	1,3	1,3
Premie ziektekostenverzekeringen	11,4	12,8	12,8	12,9	12,8
Belastingen op inkomen	11,0	10,8	13,1	10,9	8,2
Besteedbaar inkomen	55,3	72,8	70,4	74,8	77,7

* Dit bestaat uitsluitend uit alimentatie aan ex-partners

** Dit bestaat uit premies volksverzekeringen (AOW en Anw) en particuliere verzekeringen (levensloopregelingen).

Bron: CBS Statline

De koopkracht van de AOW-uitkering blijft door de koppeling aan het minimumloon geborgd...

In paragraaf 5.2 is geconcludeerd dat de AOW-uitkering de afgelopen jaren steeds is meegegroeid met de contractlonen, waardoor de relatieve welvaartspositie van de AOW-uitkering ten opzichte van het minimumloon en de gemiddelde contractloonstijging is geborgd. Hiermee is de basis van het pensioenstelsel op orde gebleven.

...maar pensioenfondsen kunnen al een aantal jaar de aanvullend pensioenen niet meer indexeren

Waar de vervangingswaarde van de pensioenen dus, ook internationaal gezien, hoog is, is een groot deel van de pensioenfondsen sinds het begin van de crisis niet in staat geweest om de pensioenuitkeringen en -aanspraken jaarlijks (volledig) te indexeren doordat de financiële posities van de pensioenfondsen onder het hiervoor wettelijke vereiste lagen.³⁶ Het beeld tussen fondsen is divers: bijgewerkt tot en met 2018 rapporteren pensioenfondsen ABP, PMT en bpfBOUW een cumulatieve indexatieachterstand van respectievelijk 15,8%, 16,4% en 9,2% sinds 2009.³⁷ De overige pensioenfondsen uit de top-5 qua omvang (PFZW en PME) publiceren hierover geen gegevens. Hier staat tegenover dat er ook sprake is van pensioenfondsen die sinds 2009 volledig hebben geïndexeerd.

Het niet kunnen indexeren van pensioenuitkeringen en -aanspraken zet druk op de koopkracht van huidige gepensioneerden en de toekomstige bestedingsmogelijkheden van de huidige werkenden. Dit effect is groter naarmate sprake is van meer aanvullend pensioen. Bij een laag aanvullend pensioen is de koopkrachtontwikkeling meer afhankelijk van de ontwikkeling van de AOW-uitkering, die tweejaarlijks geïndexeerd wordt met de ontwikkeling van het minimumloon.

Koopkracht AOW behouden door indexatie, koopkracht aanvullend pensioen blijft achter

Tabel 5.6 laat de statische koopkrachtontwikkeling zien van huishoudens met AOW en zonder aanvullend pensioen, zoals deze is weergegeven in de SZW-Jaarverslagen over 2013 tot en met 2017. Hierbij zijn enkel generieke (inkomens)regelingen meegenomen waarop in principe alle vergelijkbare huishoudens aanspraak kunnen maken, zoals de zorgtoeslag. Hierbij is uitgegaan van voorbeeldhuishoudens met een gelijkblijvende gezinssituatie. De voorbeeldhuishoudens zijn versimpelde voorbeelden van herkenbare huishoudtypen die eenvoudig te interpreteren zijn. Weinig huishoudens voldoen precies aan de definitie, maar het gaat erom dat de voorbeeldhuishoudens een beeld geven van de gevolgen van

³⁶ In de wet- en regelgeving bij het aanvullend pensioen gelden uit het oogpunt van prudentie eisen aan de financiële situatie bij pensioenfondsen voordat pensioenrechten en -uitkeringen mogen worden geïndexeerd voor de prijsontwikkeling. Hierbij wordt gekeken naar de verhouding tussen het vermogen en de verplichtingen van het fonds (de dekkingsgraad). De specifieke eisen zijn beschreven in het Financieel Toetsingskader, dat onderdeel is van de Pensioenwet.

³⁷ Hier is voor PMT en bpfBOUW de indexatieachterstand van gewezen (slapende) deelnemers weergegeven. De cumulatieve indexatieachterstand van actieve deelnemers is 18,3% bij PMT en 8,8% bij bpfBOUW, dit cijfer is enkel relevant indien een actieve deelnemer in de beschouwde periode met pensioen is gegaan.

de economische ontwikkeling en beleid op de koopkracht van huishoudens. Daarmee doen de voorbeeldhuishoudens niet volledig recht aan de complexe realiteit, en is het met een dergelijk plaatje in de hand niet mogelijk om de persoonlijke koopkracht te berekenen. De plaatjes zijn wel geschikt om grote trends inzichtelijk te maken.

In de tabel wordt het beeld bevestigd dat de AOW als basispensioen op orde is gehouden terwijl het niet-indexeren koopkrachtgevolgen heeft voor personen met een aanvullend pensioen. De gevolgen van de indexatieachterstand bij pensioenfondsen lopen op met het inkomen. Dynamische factoren, zoals trouwen en scheiden, en de economische ontwikkeling zijn vaak het meest bepalend voor de koopkrachtontwikkeling van huishoudens. Met beleid kan een beperkte invloed worden uitgeoefend op de koopkracht, maar het is niet mogelijk om negatieve koopkrachteffecten volledig en voor alle huishoudens bij te stellen.

Tabel 5.6 Statische koopkrachtontwikkeling bij AOW met en zonder aanvullend pensioen, voorbeeldhuishoudens, 2013-2018

	2013*	2014*	2015*	2016	2017
AOW alleenstaand, geen aanvullend pensioen	0,6	1,6	0,6	2,0	-0,2
AOW alleenstaand + € 10.000	-3,3	0,2	-0,3	1,0	-0,2
AOW paar, geen aanvullend pensioen	0,9	0,4	0,2	1,5	-0,2
AOW paar + € 10.000	-3,5	0,1	-1,1	1,2	-0,1
AOW paar + € 30.000**				-0,4	-1,4

* Op basis van CEP 2018

** Dit voorbeeldhuishouden is bij de SZW-begroting 2018 toegevoegd.

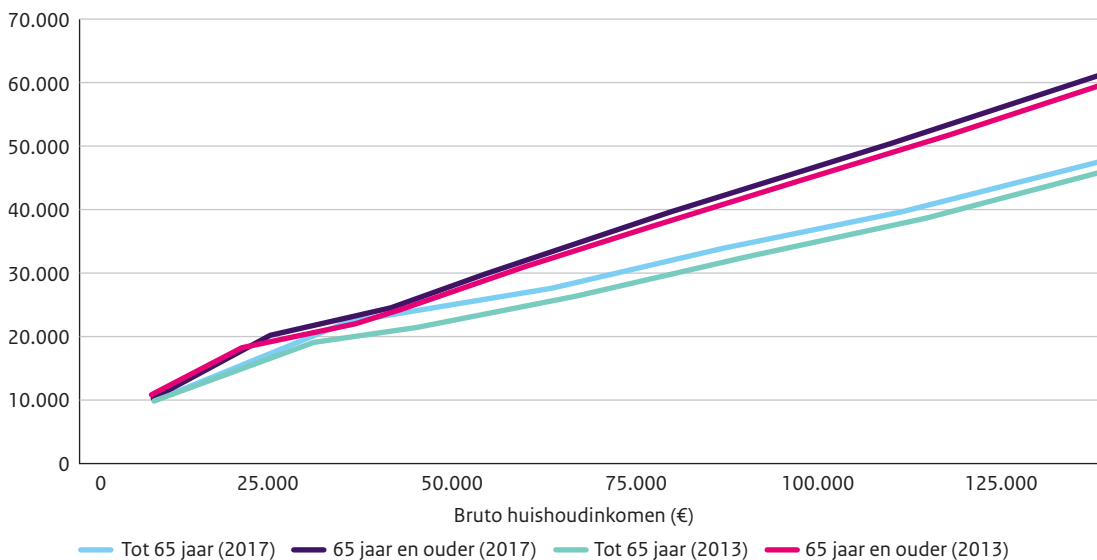
Bron: CPB (CEP 2019) en berekeningen ministerie van SZW

Relatieve welvaartspositie AOW-gerechtigden constant tussen 2013 en 2017

Door te kijken naar de relatieve hoogte van de koopkracht van een huishouden ten opzichte van de rest van de populatie wordt een indicatie gegeven van de welvaartspositie van dat huishouden. Hierbij zijn naast generieke (inkomens) regelingen waarop in principe alle vergelijkbare huishoudens aanspraak kunnen maken, ook specifieke inkomensbestanddelen, zoals de huurtoeslag, fiscale aftrekposten zoals de hypotheekrenteaftrek meegenomen. Daarnaast is hierbij rekening gehouden met inkomen uit vermogen en de eigen woning, aanmerkelijk belang en eventueel ontvangen alimentatie. Ook de ontwikkeling van het aanvullend pensioen is hierin meegenomen. Hierin is afgezien van een mogelijke vermogenspositie die effect kan hebben op de welvaartspositie (vermogen komt aan bod in paragraaf 5.6).

In figuur 5.12 is het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen afgezet tegen de hoogte van het bruto huishoudinkomen voor huishoudens met een hoofdkostwinner boven en onder de AOW-leeftijd. In de figuur kan worden afgelezen in hoeverre het bruto-inkomen zich vertaalt in bestedingsmogelijkheden. Vanaf de AOW-leeftijd nemen de bestedingsmogelijkheden bij een gelijkblijvend bruto-inkomen toe, doordat de fiscale behandeling van inkomen voor en na de AOW-gerechtigde leeftijd afwijkt.

Figuur 5.12 Welvaartsniveau naar bruto-inkomen en leeftijd hoofdkostwinner, mediaan gestandaardiseerd besteedbaar inkomen, particuliere huishoudens, 2013 en 2017



Bron: CBS Inkomenspanelonderzoek, bewerking door ministerie van SZW

Figuur 5.12 laat zien dat de welvaartspositie van zowel personen onder de AOW-leeftijd als erboven licht is toegenomen tussen 2013 en 2017. Ook ligt de welvaartspositie van AOW-gerechtigden op elk niveau van het bruto huishoudinkomen boven dat van niet-AOW-gerechtigden. Hierdoor wordt in de meeste gevallen ook bij bruto-vervangingswaarde lager dan 100% na pensionering het bestedingsniveau gehandhaafd. Gelet op de hoge vervangingswaarde van de pensioenproducten (figuren 5.5 tot en met 5.9) is het aannemelijk dat personen die tussen 2013 en 2017 AOW-gerechtigd zijn geworden hun koopkracht hebben behouden, waarmee de ambitie van de pensioenproducten wordt gehaald.

Themaconclusie

- Door de fiscale behandeling van inkomen na de AOW-leeftijd, nemen de bestedingsmogelijkheden bij een gelijk bruto-inkomen vanaf de AOW-leeftijd toe;
- Door de koppeling aan het minimumloon is de koopkracht van de AOW-uitkering geborgd. Achterblijvende indexatie zet druk op de koopkracht van het aanvullende pensioen.

5.6 De vermogenspositie van AOW-gerechtigden

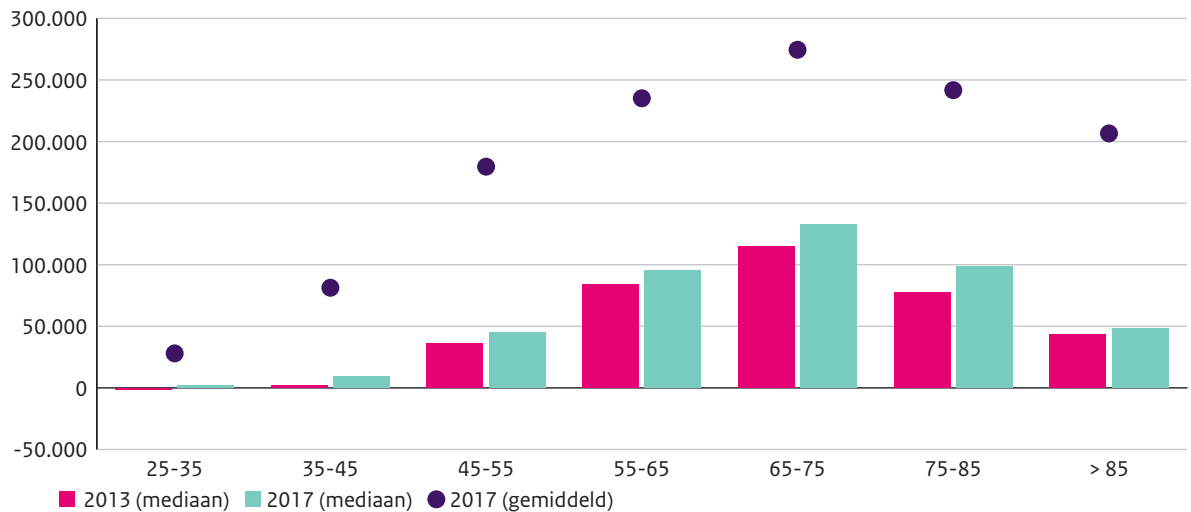
De ontwikkeling van de vermogenspositie van AOW-gerechtigden wordt op drie manieren gevolgd. Eerst wordt gekeken naar de ontwikkeling van de mediane hoogte van het vermogen (bezittingen minus schulden), uitgesplitst naar de leeftijd van de hoofdkostwinner. Daarna wordt gekeken naar de bestanddelen waaruit het vermogen bestaat. Hierin wordt onderscheid gemaakt tussen diverse leeftijdsgroepen AOW-gerechtigden en de groep werkenden die het dichtst op de AOW-leeftijd zitten. Tot slot wordt gekeken naar de verdeling van vermogen voor en vanaf de AOW-leeftijd.

Hoewel het eigenwoningbezit onder AOW'ers met de leeftijd afneemt...

In figuur 5.13 is de vermogenspositie, inclusief het eigenwoningbezit, van huishoudens weergegeven naar de leeftijd van de hoofdkostwinner. Hierbij is zichtbaar dat bij alle leeftijdsgroepen het vermogen is toegenomen tussen 2013 en 2017. Zowel absoluut (€20.000) als relatief (26,8%) is de toename van het vermogen van 75- tot 85-jarige het hoogst. Dit hangt deels samen met toenemende huizenprijzen en deels met de samenstelling van deze groep (personen die in deze leeftijdsgroep instromen hebben hogere vermogens dan personen die uitstromen). Het gemiddelde vermogen ligt

altijd hoger dan de mediane (middelste) waarneming, omdat een relatief beperkt aantal zeer hoge waarnemingen (zoals personen met een zeer dure koopwoning) het gemiddelde omhoog trekken.

Figuur 5.13 Vermogen (incl. eigenwoningbezit) naar leeftijd hoofdkostwinner, mediaan bedrag (tevens gemiddeld bedrag voor 2017), particuliere huishoudens, 2013* en 2017*

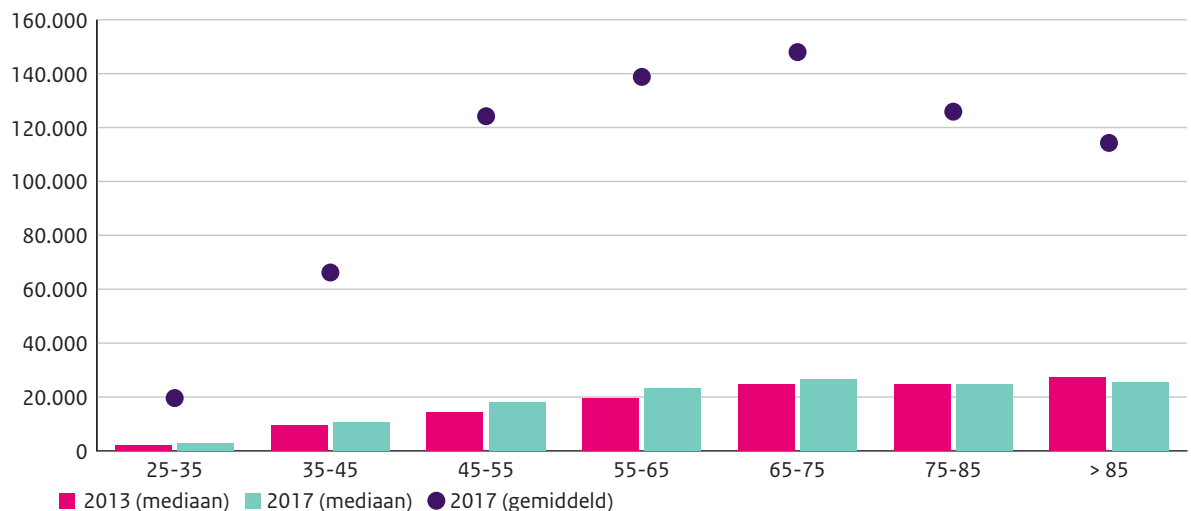


* Voorlopige cijfers Bron: CBS Statline

...hebben AOW'ers gemiddeld genomen meer vermogen dan de rest van de bevolking

Het vermogen neemt tot en met de leeftijd totdat de hoofdkostwinner AOW-gerechtigd is geworden, daarna stabiliseert het vermogen. Dit blijkt uit figuur 5.14 waar het vermogen exclusief eigenwoningbezit is weergegeven. Gemiddeld genomen zijn de vermogens bij de AOW-gerechtigden het hoogst en er is slechts beperkt bewijs voor leeftijdsgebonden ontsparing gelet op het constante verloop van het mediane vermogen gedurende de pensioenfase. Vermogen vormt hiermee een vorm van welvaart die bij een focus op de inkomenspositie onderbelicht blijft. Waar het mediane vermogen voor alle leeftijdsgroepen tussen 2013 en 2017 een lichte stijging laat zien, is dit bij de oudste leeftijdsgroep niet het geval.

Figuur 5.14 Vermogen (excl. eigenwoningbezit) naar leeftijd hoofdkostwinner, mediaan bedrag (tevens gemiddeld bedrag voor 2017), particuliere huishoudens, 2013* en 2017*



* Voorlopige cijfers Bron: CBS Statline

Het vermogen bestaat uit woningbezit en financiële bezittingen zoals spaargeld

In tabel 5.7 wordt gekeken naar de bestanddelen waaruit het vermogen bestaat in 2017. Hierbij wordt onderscheid gemaakt naar de totale groep AOW-gerechtigden en de groep huishoudens die het dichtst bij de AOW-leeftijd zit (witte kolommen). In de tabel is ook onderscheid gemaakt naar verschillende leeftijdsgroepen binnen de groep AOW-gerechtigden (grijze kolommen). Bij de bezittingen en schulden gerelateerd aan de eigen woning geeft het schuingedrukte getal het aandeel van de huishoudens in de leeftijdsgroep weer waarbij sprake is van het betreffende vermogensbestanddeel.

Tabel 5.7 Vermogensbestanddelen naar leeftijd hoofdkostwinner, mediaan bedrag
(x 1.000 euro, particuliere huishoudens, 2017*)

Vermogensbestanddeel	45-65 jr	> 65 jr	65-75 jr	75-85 jr	> 85 jr
Bezittingen	227,3	187,5	217,8	150,5	51,3
Financiële bezittingen	18,5	24,6	24,7	24,2	25,5
Onroerend goed (percentage groep met onroerend goed)	251,9 67,7%	254,0 54,8%	256,1 62,0%	251,4 49,6%	249,9 36,4%
Schulden	140,5	75,0	82,2	62,1	50,0
Hypotheekschuld eigen woning (percentage groep met restschuld)	160,0 59,9%	85,8 32,9%	94,9 42,0%	68,8 25,6%	54,9 11,3%
Overige schulden (m.u.v. studieschulden)	2,1	4,9	4,1	7,6	23,1
Vermogen	65,0	113,1	132,6	98,3	48,7
Vermogen (excl. eigen woning)	20,5	25,7	26,5	24,7	25,6

* Voorlopige cijfers

Bron: CBS Statline

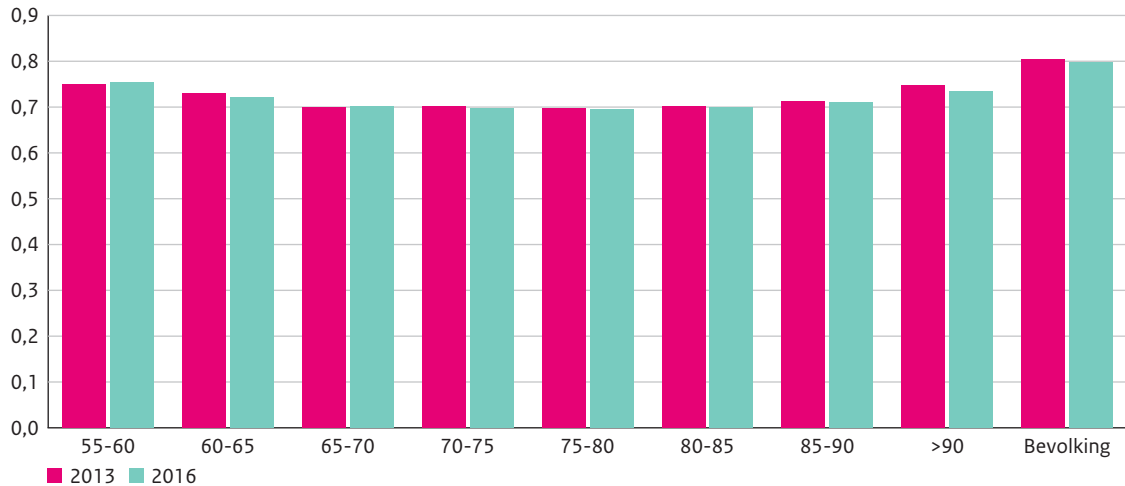
De bezittingen van de groep onder de AOW-leeftijd zijn hoger dan die van de groep AOW-gerechtigden. Dit hangt grotendeels samen met het eigenwoningbezit dat afneemt met de leeftijd, mede doordat mensen kleiner of niet langer zelfstandig gaan wonen. De mediane woningwaarde is voor AOW-gerechtigden iets hoger. Tegelijkertijd valt op dat de mediane schuldpositie onder AOW-gerechtigden fors lager is dan bij de groep 45- tot 65-jarigen. Wederom is hier sprake van een verband met het eigenwoningbezit: de hypothecaire schuld van AOW-gerechtigden is beduidend lager, hetgeen erop duidt dat AOW'ers hun hypotheek vaker voor een groter deel, of zelfs volledig hebben afgelost. Onder aan de streep bedraagt de mediane vermogenspositie van AOW-gerechtigden ruim 110.000 euro, bijna 50.000 euro meer dan waarover de groep 45- tot 65-jarigen beschikt. Het verschil in mediane vermogenspositie tussen AOW-gerechtigden en niet-AOW-gerechtigden is sinds 2013 toegenomen. Dit hangt samen met de (over)waarde van de woning, omdat de mediane vermogensposities geschoond voor het eigenwoningbezit elkaar juist dichter zijn genaderd.

Indien de focus wordt gelegd op AOW'ers met verschillende leeftijden valt op dat de vermogenspositie afneemt met de leeftijd. Dit hangt wederom samen met het eigenwoningbezit: waar ruim zes op de tien 65- tot 75-jarigen beschikt over een koopwoning, is dit bij 40% 85-plussers het geval. De vermogenspositie geschoond voor het eigenwoningbezit is gelijker verdeeld tussen de AOW'ers van verschillende leeftijden.

De vermogensongelijkheid is constant over de leeftijdsgroepen en ligt hoger dan de inkomensongelijkheid

In deze paragraaf wordt gekeken naar de verdeling van vermogen. Een manier om dit te onderzoeken is door te kijken naar de vermogensongelijkheid binnen en tussen diverse leeftijdsgroepen. De Gini-coëfficiënt is een maatstaf voor ongelijkheid en varieert tussen de waarde 0 (totale gelijkheid, iedereen heeft hetzelfde vermogen) en 1 (maximale ongelijkheid, één huishouden heeft al het vermogen).

In figuur 5.15 is de Gini-coëfficiënt voor alle leeftijdsgroepen vanaf 55 jaar weergegeven voor de jaren 2013 en 2016. Hieruit blijkt dat de vermogens schever zijn verdeeld dan het inkomen (figuur 5.10). Tegelijkertijd blijkt, net als bij de inkomens, de vermogensongelijkheid vanaf de AOW-leeftijd op een iets lager niveau te liggen dan gemiddeld. De Gini-coëfficiënten zijn tussen 2013 en 2016 licht gedaald.

Figuur 5.15 Vermogensongelijkheid binnen diverse leeftijdsgroepen (Gini), 2013 en 2016

Bron: CBS Sociaal Statistisch Bestand, bewerking door ministerie van SZW

Themaconclusie

- AOW-gerechtigden beschikken over een hoger vermogen dan niet-AOW-gerechtigden, ook als afgezien wordt van eigenwoningbezit;
- Als sprake is van een eigen woning, is deze bij AOW-gerechtigden relatief vaak afbetaald;
- De vermogensongelijkheid is over de verschillende leeftijdsgroepen redelijk constant en ligt op een hoger niveau dan de inkomensongelijkheid.

5.7 Conclusie

In deze paragraaf worden kort en puntsgewijs de belangrijkste bevindingen van dit hoofdstuk samengevat.

- Zowel een volledige AOW-uitkering, als een gedeeltelijke AOW-uitkering met een AIO-aanvulling (aanvulling vanuit de Participatiewet, aan voorwaarden verbonden) bieden een inkomen op een hoger niveau dan het bijstandsniveau voor niet-AOW-gerechtigden. Ook liggen de uitkeringshoogten boven de lage-inkomensgrens waarbij volgens het CBS een risico op armoede bestaat. AOW-gerechtigden maken daarnaast aanspraak op IOAOW, waarmee een generieke inkomensondersteuning wordt geboden.
- Over het algemeen biedt een AOW-uitkering een inkomen waarmee in de minimaal noodzakelijke kosten voor het levensonderhoud kan worden voorzien, waardoor mensen met een AOW-uitkering een laag risico op armoede hebben. In specifieke gevallen kan door gemeenten aan AOW'ers met hoge kosten, voor bijvoorbeeld zorg of wonen, aanvullend maatwerk worden geleverd vanuit het minimabeleid.
- AOW-gerechtigden hebben het laagste risico op armoede van de Nederlandse bevolkingsgroepen. Het armoederisico van Nederlandse AOW-gerechtigden is ook in internationaal perspectief zeer laag.
- De vervangingswaarden in het Nederlandse pensioenstelsel zijn hoog, ook in internationaal perspectief. De inkomensachteruitgang bij pensionering wordt gedempt door de AOW, stijgende aanvullende pensioenen (door toenemende arbeidsparticipatie en opleidingsniveau) en de fiscaliteit. Door fiscale regelingen gericht op AOW-gerechtigden (de ouderenkorting en de vrijstelling van AOW-premie voor AOW-gerechtigden) nemen de bestedingsmogelijkheden bij een gelijk bruto-inkomen vanaf de AOW-leeftijd toe.
- De AOW-uitkering loopt via de netto-nettokoppeling mee met de ontwikkeling van het minimumloon en de gemiddelde contractloonstijging. Hiermee is de relatieve welvaartspositie van de AOW-uitkering geborgd. Bij het aanvullend pensioen is indexatie afhankelijk van de financiële dekkingsgraad van het respectievelijke pensioenfonds. Het niet-indexeren van of het afstempelen van pensioenuitkeringen (pensioenrechten) heeft een

nadelig effect op de koopkracht van (toekomstige) gepensioneerden. De beschikking over vermogen kan tot extra bestedingsmogelijkheden leiden. Over het algemeen beschikken AOW-gerechtigden over een hoger vermogen dan niet-AOW-gerechtigden.

6 Partnertoeslag

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de partnertoeslag behandeld. Eerst zal de historie van de partnertoeslag en de afschaffing daarvan worden beschreven. Vervolgens wordt eerst de groep AOW-gerechtigden die nog recht hebben op een partnertoeslag besproken. Hierbij wordt ingegaan op het beleid dat voor hen geldt en wordt in beeld gebracht hoe deze doelgroep eruit ziet en zich ontwikkelt. Daarna komt de afschaffing van de partnertoeslag aan de orde. Hierbij zal de beleidstheorie achter de afschaffing worden beschreven en worden de effecten van de afschaffing in beeld gebracht.

6.2 Historie

Bij de invoering van gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW in 1985 is de partnertoeslag geïntroduceerd. De AOW was tot die tijd gebaseerd op het traditionele kostwinnersmodel waarin de man de kost verdient en de vrouw thuis de kinderen verzorgt en geen betaald werk verricht. De rollen van man en vrouw binnen en buiten het gezin begonnen zich echter te wijzigen en het traditionele gezinsmodel was niet meer zo vanzelfsprekend als voorheen.

In 1978 stelde de Europese Gemeenschap de zogenoemde 'derde richtlijn' vast die als doel had een kader te scheppen om de discriminatie op grond van geslacht te bestrijden, zodat lidstaten het beginsel van gelijke rechten van mannen en vrouwen konden toepassen. Dit was voor Nederland aanleiding om de sociale verzekeringswetten te herzien. De regering onderschreef de doelstelling van de richtlijn. De veranderende maatschappelijke opvattingen over de rol van man en vrouw in de samenleving en gezin dienden ook op het terrein van de sociale zekerheid tot uitdrukking te worden gebracht. Het stelsel van sociale zekerheid zou steeds meer geënt moeten zijn op een maatschappij van mensen die zich in beginsel zelf verantwoordelijk weten voor hun eigen bestaan.

In 1985 werd de AOW aangepast en werd aan mannen en vrouwen een zelfstandig recht op AOW toegekend. Er moest echter wel tot uitdrukking komen dat de overheid tevens bescherming bleef bieden aan hen voor wie de veranderingen geen vanzelfsprekendheid waren. Er waren nog steeds veel mensen die voor een groot deel geleefd hadden in een tijd dat het traditionele rollenpatroon tussen man en vrouw vanzelf sprak en er nog sprake was van een jongere partner die voor het levensonderhoud afhankelijk was van het inkomen van de (pensioengerechtigde) kostverdiener. Daarom werd de partnertoeslag geïntroduceerd voor mensen die 65 jaar werden met een partner die jonger was dan 65 jaar. De AOW van een gehuwde van 50% van het netto referentieminimumloon werd voor AOW'ers met een niet AOW-gerechtigde partner zonder eigen inkomen aangevuld tot het relevante sociale minimum door middel van een toeslag. De toeslag kon derhalve maximaal 50% van het netto referentieminimumloon bedragen. De hoogte van de toeslag werd op 1 april 1988 afhankelijk van het inkomen van de jongere partner.

In 1995 is besloten dat de toeslag ten behoeve van een jongere partner met ingang van 1 januari 2015 voor nieuwe gevallen geheel komt te vervallen. Om de AOW voor de toekomst te kunnen waarborgen werd het gewenst geacht om maatregelen te nemen die de betaalbaarheid van de AOW vergroten zonder dat daarbij de essentie van de regeling in het geding zou komen. Uit de wetsbehandeling blijkt dat de volgende overwegingen een rol hebben bij de afschaffing van de partnertoeslag:

- De gevolgen van de voortschrijdende individualisering dienden ook binnen het sociale zekerheidsstelsel tot uitdrukking te komen.
- De toeslag is gewenst in een maatschappij waarin de jongere partner, veelal de vrouw, niet over een eigen inkomen beschikt en dus financieel afhankelijk is van de oudere partner, veelal de man. Het werd niet aannemelijk geacht dat bij de reeds lang gesignaleerde tendens, waarbij het steeds vaker voorkwam dat beide partners over een eigen inkomen beschikten, een dergelijke toeslag in 2015 in dezelfde mate wenselijk zou zijn als toen nog het geval was.
- Voor nieuwe generaties nam het aanvullende pensioen in betekenis toe. Het toekennen van een partnertoeslag, om te voorkomen dat het totale inkomen van het huishouden beneden het relevante sociale minimum daalt, is in die situatie niet langer noodzakelijk.

- Diegenen die op grond van persoonlijke omstandigheden verwachtten dat het gezamenlijke inkomen bij het bereiken van de 65-jarige leeftijd van de oudste partner een (te) forse daling zou ondergaan, beschikten over een periode van 20 jaar om een particuliere aanvullende voorziening te treffen.
- De partnertoeslag vormt een oneigenlijk element in de AOW. De partnertoeslag is in feite een stukje uitkeringsrecht voor iemand die niet tot de doelgroep van de AOW behoort.

Uit het voorgaande blijkt dat de toenemende individualisering eerst heeft geleid tot de totstandkoming van de partnertoeslag. De partnertoeslag was immers nodig om de gevolgen van de gelijke behandeling van mannen en vrouwen in de AOW te compenseren voor de situaties waarin mensen hun leven nog hadden ingericht naar een meer traditionele kostwinnersmodel. De voortschrijdende individualisering en toename van economische zelfstandigheid van vrouwen leidden vervolgens in 1995 tot de veronderstelling dat een partnertoeslag in de toekomst niet meer noodzakelijk zou zijn en kon worden afgeschaft.

In de SZW-begroting voor 2010 werden nog twee maatregelen aangekondigd op het terrein van de partnertoeslag die zouden moeten ingaan in 2011: een generieke korting op de partnertoeslag en het afschaffen van de partnertoeslag voor nieuwe AOW'ers met een partner beneden de 55 jaar.

De afschaffing van de AOW-partnertoeslag voor nieuwe AOW'ers met een partner beneden de 55 jaar liep vooruit op de volledige afschaffing van de toeslag voor nieuwe gevallen vanaf 2015. Het kabinet was van mening dat het mogelijk en wenselijk was dat partners jonger dan 55 jaar in hun eigen inkomen voorzien. De afschaffing van de partnertoeslag voor partners jonger dan 55 jaar had dan ook als doel de arbeidsparticipatie te bevorderen. Deze maatregel is echter niet doorgevoerd vanwege bezwaren uit de Tweede Kamer en van burgers. Het belangrijkste bezwaar was dat het niet van een betrouwbare overheid zou getuigen dat nadat met een ruime aankondigingstermijn is afgesproken de partnertoeslag per 2015 af te schaffen voor een bepaalde groep de afschaffing een paar jaar naar voren te halen. De termijn tussen de aankondiging en het moment van inwerkingtreding van de maatregel werd op dat moment ook te kort geacht.

De generieke korting werd wel ingevoerd. Het creëren van budgettaire ruimte, gelet op de effecten van de crisis op de Rijksbegroting, was het voornaamste doel van deze maatregel. Oorspronkelijk was het voorstel om een korting van 8% op de partnertoeslag toe te passen bij een gezamenlijk inkomen boven 110% van het bruto-minimumloon. Bij de behandeling van het wetsvoorstel in de Eerste Kamer werd een aantal bezwaren tegen het voorstel naar voren gebracht waarvan de belangrijkste zag op de hoogte van de inkomensgrens waaronder niet wordt gekort. Het wetsvoorstel is naar aanleiding van die bezwaren aangepast waarmee de inkomensgrens werd verhoogd tot 162% van het bruto minimumloon. De hogere inkomensgrens bracht met zich mee dat de groep die met een korting te maken zou krijgen kleiner zou worden. Om de gevolgen hiervan voor de beoogde besparingen te compenseren werd het kortingspercentage verhoogd tot 10%.

In 2009 heeft de SVB circa 1 miljoen toekomstige AOW'ers met een (mogelijke) jongere partner die als eerste te maken kregen met het afschaffen van de AOW-partnertoeslag (geboortecohorten 1950-1955) geïnformeerd met een brief. Aanleiding hiervoor was onderzoek waaruit bleek dat de bekendheid van het afschaffen van de partnertoeslag laag was.

6.3 Doelgroep met recht op partnertoeslag

6.3.1 Beleid

Met ingang van 2015 is de partnertoeslag afgeschaft voor nieuwe gevallen. Mensen die vóór 2015 AOW-gerechtigd zijn geworden kunnen echter nog wel recht hebben op partnertoeslag. Deze toeslag is bedoeld voor AOW-gerechtigden met een partner die nog niet AOW-gerechtigd is en geen of een laag inkomen heeft. De volledige partnertoeslag is gelijk aan het bruto-ouderdompensioen voor een gehuwde AOW'er. De hoogte van de partnertoeslag is afhankelijk van het inkomen van de jongere partner. De partnertoeslag kan geëxporteerd worden naar het buitenland als er met het land waar de AOW-gerechtigde woont een verdrag is gesloten op grond waarvan recht op toeslag kan bestaan. De toeslag wordt uitbetaald aan de AOW-gerechtigde.

Als het gezamenlijke inkomen van de AOW-gerechtigde en diens jongere partner boven de inkomensgrens van 162% van het minimumloon uitkomt wordt een generieke korting van 10% toegepast op de partnertoeslag. Dit betekent dat als het

gezamenlijk inkomen (inclusief AOW-pensioen en partnertoeslag) hoger is dan €2.861,65 bruto per maand, de toeslag met maximaal 10% wordt verlaagd. Er bestaat dan recht op een brutobedrag van €1.580,47 in plaats van €1.662,33³⁸.

Het recht op partnertoeslag eindigt als:

- De jongere partner AOW-gerechtigd wordt;
- De AOW-gerechtigde of partner komt te overlijden;
- De AOW-gerechtigde en de partner gaan scheiden of apart wonen
- Het inkomen van de jongere partner boven de gestelde grens komt.

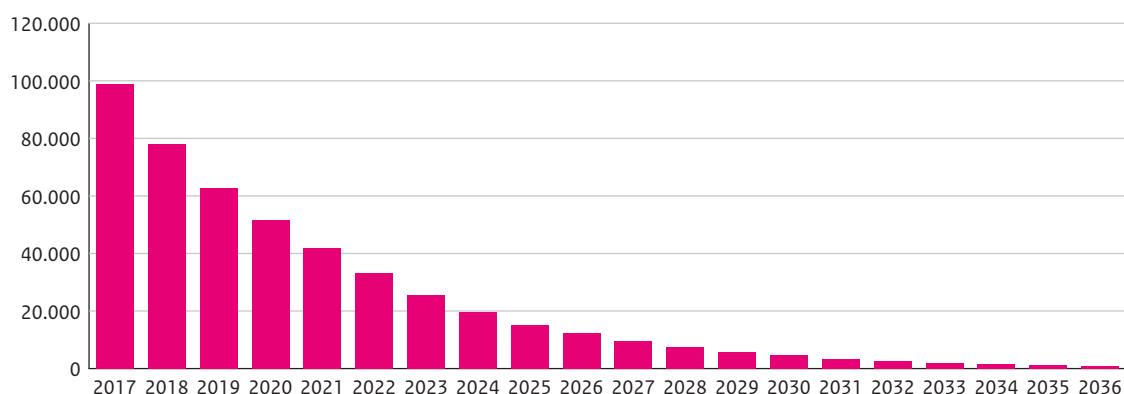
Als het recht op partnertoeslag is geëindigd, maar later wel weer aan de voorwaarden wordt voldaan, herleeft het recht op partnertoeslag niet. Uitzondering hierop is dat in het geval het recht op de partnertoeslag uitsluitend is geëindigd als gevolg van een incidentele stijging van het inkomen van de jongere partner het recht op partnertoeslag wel kan herleven als het inkomen van de jongere partner weer lager wordt dan de geldende inkomensgrens.

6.3.2 Huidige doelgroep

Het aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag is als gevolg van de afschaffing van de partnertoeslag sterk gedaald. In 2013 hadden nog ongeveer 317.000 AOW-gerechtigden recht op een partnertoeslag. In 2018 waren dit nog maar een kleine 77.000 (zie figuur 4.6).

Omdat er geen nieuwe instroom meer is in de partnertoeslag is het een aflopende regeling. De SVB heeft een prognose gemaakt (gebaseerd op een model waarin onder andere de leeftijd van de jongste partner en de sterftekans van de jongste en oudste partner zijn verwerkt) waaruit volgt dat het aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag afneemt tot ongeveer 4.600 in 2030 en het aantal na 2035 daalt tot onder de 1000. Ondanks deze snelle daling in het aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag is de verwachting dat er pas na 2048 geen partnertoeslag meer uitgekeerd hoeft te worden. Dit maakt de uitvoering van de partnertoeslag op termijn kwetsbaar.

Figuur 6.1 Prognose aantal AOW-gerechtigden met partnertoeslag



Bron: SVB

Bij de afschaffing van de partnertoeslag is de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag gekoppeld aan het geboortjaar van de AOW-gerechtigde. De partnertoeslag werd afgeschaft voor mensen die vanaf 2015 AOW-gerechtigd worden. Dat zijn de mensen die na 1 januari 1950 zijn geboren. Er bestaat dus alleen nog recht op partnertoeslag voor AOW-gerechtigden die vóór 1950 zijn geboren. Voor het recht op partnertoeslag is de leeftijd van de jongere partner niet relevant mits deze onder de AOW-gerechtigde leeftijd ligt. Dit heeft tot gevolg dat er partnertoeslag wordt toegekend wegens het ontbreken van inkomen van jongere partners die na 1950 zijn geboren. Dit terwijl uit de wetsgeschiedenis van de afschaffing van de partnertoeslag ook blijkt dat het uitgangspunt was dat mensen die na 1950 zijn geboren economisch zelfstandig zouden zijn. Het had vanuit dat uitgangspunt meer voor de hand gelegen als in 1995 was besloten dat een jongere partner geboren in 1950 of later niet meer in aanmerking zou komen voor de partnertoeslag.

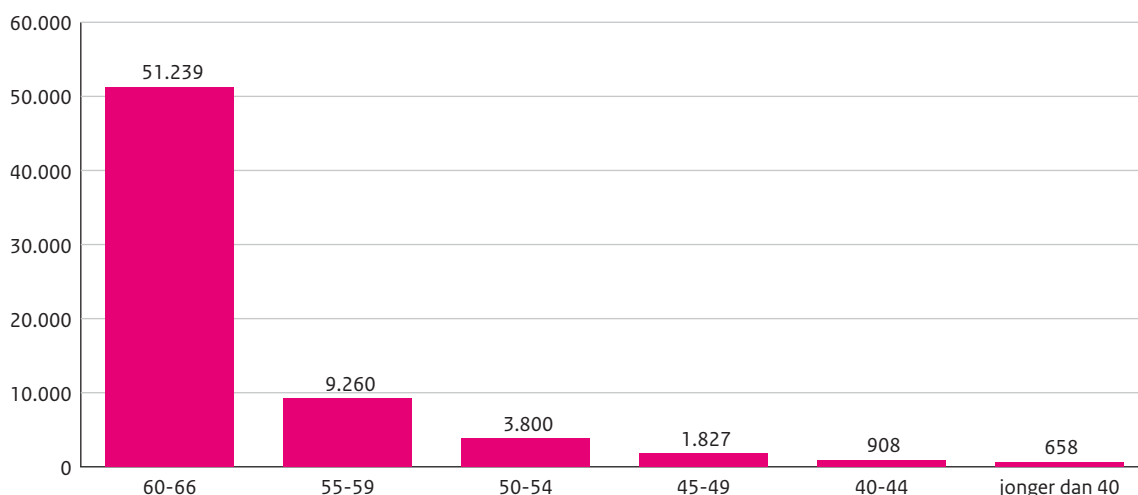
³⁸ Bedragen per 1 juli 2019 inclusief IOAOW en exclusief vakantiegeld

Omdat er bij de afschaffing van de partnertoeslag voor is gekozen de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag te koppelen aan het geboortjaar van de AOW-gerechtigde en niet aan de leeftijd van de jongere partner ontstaat de situatie dat er verschillende verwachtingen ten aanzien van arbeidsparticipatie bestaan ten opzichte van mensen uit dezelfde leeftijdsgroep (zie box met fictieve casus).

In de groep jongere partners waarvoor een partnertoeslag wordt uitgekeerd is een groep van ruim 7.000 mensen jonger dan 55 jaar, waarvan dus niet wordt verwacht dat zij participeren op de arbeidsmarkt.

Els en Anja zijn een tweeling van 54 jaar en zijn allebei getrouwd met een oudere partner die recht heeft op AOW. Els is getrouwd met Erik. Erik is geboren voor 1 januari 1950 en heeft recht op een partnertoeslag, omdat Els geen eigen inkomen heeft. Anja is getrouwd met Thijs, die is geboren na 1 januari 1950. Thijs heeft geen recht op een partnertoeslag als Anja geen eigen inkomen heeft. Anja heeft daarom in de aanloop naar het pensioen van Thijs werk gezocht om een te grote inkomensachteruitgang te voorkomen.

Figuur 6.2 Aantal partnertoeslagen naar leeftijd jongere partner (september 2019)



Bron: SVB

6.3.3 Positie jongere partner na overlijden AOW-gerechtigde partner

Een partnertoeslag wordt alleen uitgekeerd als de jongere partner geen of een laag eigen inkomen heeft. Dat betekent dat de jongere partner niet economisch zelfstandig is. Dit zou een risico kunnen vormen op het moment dat de AOW-gerechtigde partner komt te overlijden voordat de jongere partner de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Dan komen de AOW en de partnertoeslag immers te vervallen en heeft de jongere partner een alternatieve bron van inkomsten nodig.

Om na te gaan wat de gevolgen van het overlijden van de AOW-gerechtigde zijn voor de inkomenspositie van de jongere partner is door het CBS een onderzoek uitgevoerd. Belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat het grootste deel van de jongere partners zonder eigen inkomen een jaar na overlijden van hun AOW-ontvangende partner een nabestaandenpensioenuitkering ontvangt en een klein deel een bijstandsuitkering ontvangt.

In het onderzoek is gekeken naar de partners van AOW-gerechtigden met een partnertoeslag die in de periode 2012 t/m 2016 zijn overleden. Van de partners is de inkomenssituatie één jaar voor het overlijden van de AOW-gerechtigde (T-1) en één jaar na het overlijden (T+1) in beeld gebracht. Hieronder worden de belangrijkste bevindingen beschreven.

Als de sociaal-economische categorie waartoe de jongere partner in T-1 wordt vergeleken met die in T+1 is te zien dat ongeveer de helft van de jongere partners die in T-1 werknemer was in T+1 een pensioenuitkering ontvangt. Er zijn bijna

geen jongere partners die voor het overlijden van de AOW-gerechtigde niet werkten, maar na het overlijden wel zijn gaan werken. In T+1 is 65% ontvanger van een nabestaandenpensioen en 6% ontvanger van een bijstandsuitkering. Van de jongere partners die in T-1 geen inkomen heeft (36% van de totale groep) ontvangt na overlijden van de AOW'er 85% pensioen en 9% een bijstandsuitkering.

Kijkend naar het persoonlijk inkomen van de jongere partner kan geconcludeerd worden dat in T-1 de meerderheid van de jongere partners geen tot een midden (minder dan €30.000) persoonlijk inkomen heeft. Na het overlijden van de AOW-gerechtigde partner heeft het grootste deel een persoonlijk inkomen tussen de €20.000 en €40.000. Te zien is verder dat de jongere partners met een laag inkomen na het overlijden van de AOW-gerechtigde partner de relatieve inkomenspositie consolideert of er in inkomen op vooruit gaat.

Van de huishoudens waarin voor het overlijden loon de voornaamste inkomensbron was, blijft loon na het overlijden van de AOW-gerechtigde in 65% van de gevallen de voornaamste inkomensbron. In 6% van de huishoudens is na het overlijden van de partner bijstand de voornaamste inkomensbron. In het grootste gedeelte van deze groep was de voornaamste inkomensbron van het huishouden voor het overlijden van de partner een pensioenuitkering.

Het besteedbaar huishoudinkomen daalt over het algemeen na het overlijden van de AOW-gerechtigde partner. Dat is alleen anders als de uitgangspositie laag was, dus als het besteedbaar huishoudinkomen voor het overlijden minder dan €10.000 bedroeg.

Uit dit onderzoek kan geconcludeerd worden dat de groep jongere partners na het wegvallen van de oudere partner veelal terug kan vallen op een nabestaandenpensioen. Een kleiner gedeelte van hen gaat of blijft aan het werk of komt in de bijstand. Omdat de jongere partner voorheen nauwelijks inkomen had stijgt hiermee het persoonlijk inkomen van de jongere partner na het overlijden van de AOW-gerechtigde partner. Het gestandaardiseerd besteedbaar inkomen (dus de koopkracht van het huishouden) zakt echter licht of blijft behouden op een laag niveau. De groep nabestaanden jongere partners heeft dus minder bestedingsmogelijkheden dan voorheen of blijft op hetzelfde lage niveau.

Deze groep heeft in principe het perspectief om het inkomen en de bestedingsmogelijkheden te verbeteren door te gaan werken. Van generatiegenoten waarvoor geen partnertoeslag werd ontvangen, wordt immers ook verwacht dat zij participeren op de arbeidsmarkt. In hoeverre er reële mogelijkheden zijn om aan het werk te komen hangt af van de individuele situatie (leeftijd, opleiding, werkervaring).

6.3.4 Burgerperspectief

In de zomer van 2019 heeft de SVB door Motivaction een aantal vragen gerelateerd aan de partnertoeslag aan de online AOW-community van de SVB voorgelegd. Hieruit blijkt dat het merendeel van de AOW'ers met een partner er weleens over nadenkt wat er zou gebeuren als de jongste partner er alleen voor komt te staan. Een aanzienlijk deel maakt zich hier zorgen over, omdat zij verwachten dat de financiële situatie dan zal verslechteren. Ongeveer twee derde geeft aan hierop voorbereid te zijn, een derde is dat niet.

Een klein deel van de AOW'ers die deelnamen aan het onderzoek ontvangen daadwerkelijk partnertoeslag. De meerderheid van deze ontvangers weet niet wat er gebeurt met de toeslag wanneer de oudste partner overlijdt.

Het merendeel van de AOW'ers geeft aan dat de jongste partner waarschijnlijk niet op zoek zal gaan naar een betaalde baan als hij/zij alleen komt te staan. De meest genoemde reden daarvoor is dat het niet nodig is, bijvoorbeeld omdat het financieel te ondervangen is, of omdat de partner zelf ook bijna pensioen zal ontvangen of juist al een baan heeft. Een kleine minderheid geeft aan dat de jongste partner dit mogelijk noodgedwongen wel zal moeten doen.

6.3.5 Uitvoeringsperspectief

Omdat er geen nieuwe instroom meer is in de partnertoeslag is het een aflopende regeling. De verwachting is dat er pas na 2048 geen AOW-gerechtigden meer zijn met een partnertoeslag.

Voor een kleine groep burgers zal dus nog enkele decennia lang door de SVB een regeling in stand gehouden moeten worden. Het langdurige overgangsrecht bij het afschaffen van de AOW-partnertoeslag heeft tot gevolg dat de SVB nog tientallen jaren in staat moet zijn om de AOW-partnertoeslag uit te voeren. Niet alleen het aantal gerechtigden neemt

in die periode af, maar ook de kennis over de regeling en de infrastructuur nemen af. Hierdoor kan de kwaliteit en rechtmatigheid van de uitvoering op termijn onder druk komen te staan.

Om de kwaliteit te kunnen waarborgen dient geïnvesteerd te worden in het systeem, proces, communicatie en de kennis bij medewerkers. Dit verhoogt de complexiteit van de uitvoering en leidt tot een ophoop van de uitvoeringskosten per uitkering over de tijd.

6.3.6 Conclusie

Door de afschaffing van de partnertoeslag neemt het aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag snel af. Naar verwachting zal er echter pas na 2048 helemaal geen partnertoeslag uitgekeerd hoeven worden. Het in stand houden van de regeling voor een kleine groep gerechtigden vormt een risico voor de kwaliteit van de uitvoering en leidt tot een ophoop van de uitvoeringskosten per uitkering over de tijd.

Door de keuze bij de afschaffing van de partnertoeslag om de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag niet te koppelen aan het geboortjaar van de jongere partner is de situatie ontstaan dat er verschillende verwachtingen ten aanzien van arbeidsparticipatie bestaan ten opzichte van mensen in dezelfde leeftijdsgroep. Zo is er een groep van bijna 9.500 mensen van jonger dan 55 jaar waarvoor een partnertoeslag wordt uitgekeerd en van wie dus niet wordt verwacht dat zij participeren op de arbeidsmarkt.

Omdat de jongere partners waarvoor een partnertoeslag wordt uitgekeerd niet economisch zelfstandig zijn, zou dit een risico kunnen vormen op het moment dat de AOW-gerechtigde partner komt te overlijden voordat de jongere partner de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt. Uit onderzoek naar de gevolgen van het overlijden van de AOW-gerechtigde voor de inkomenspositie van de jongere partner blijkt dat het wegvallen van het inkomen van de AOW-gerechtigde partner voor een belangrijk deel wordt opgevangen door een nabestaandenpensioen. Een klein deel komt als gevolg van het overlijden van de oudere partner in de bijstand terecht. Na het overlijden van de oudere partner heeft de jongere partner vaak beperkte bestedingsmogelijkheden.

6.4 Afschaffing partnertoeslag

6.4.1 Beleidstheorie afschaffing van de partnertoeslag

Uit de beschrijving van de historie in paragraaf 6.2 is de beleidstheorie van de afschaffing van de partnertoeslag te destilleren.

Doelstelling van de afschaffing van de partnertoeslag was om de betaalbaarheid van de AOW vergroten zonder dat daarbij de essentie van de regeling in het geding zou komen. De gedachte was dat een toeslag gewenst is in een maatschappij waarin de jongere partner niet over een eigen inkomen beschikt en dus financieel afhankelijk is van de oudere partner. De verwachting was dat door de maatschappelijke ontwikkelingen een toeslag in 2015 niet meer in dezelfde mate wenselijk zou zijn als in 1995.

Veronderstellingen die aan de afschaffing van de partnertoeslag ten grondslag liggen:

- In het jaar 2015 is het hebben van de financiële zorg voor een partner een minder voorkomend verschijnsel. Over het algemeen beschikken beide partners over een eigen inkomen, waardoor een partnertoeslag niet noodzakelijk is om een (huishoud)inkomen op het niveau van het sociaal minimum te bereiken.
- Door de toenemende betekenis van het aanvullende pensioen zal het totale inkomen van een huishouden ook na pensioneren niet snel onder het sociale minimum dalen.
- Diegenen die op grond van persoonlijke omstandigheden verwachten dat het gezamenlijke inkomen bij het bereiken van de AOW-gerechtigde leeftijd van de oudste partner een (te) forse daling ondergaat, zullen een particuliere aanvullende voorziening treffen.

6.4.2 Instroom AIO

Bij het afschaffen van de partnertoeslag in 1995 is ervan uitgegaan dat een partnertoeslag anno 2015 niet langer noodzakelijk zou zijn. Om na te gaan in hoeverre deze veronderstelling terecht was, is relevant welke ontwikkeling in de instroom in de AIO waarneembaar is. Immers, indien het huishoudinkomen van een AOW-gerechtigde met een jongere partner onder het minimum zakt ontstaat, onder voorwaarden, recht op AIO. In deze gevallen is er dus geen sprake van

een situatie waarin de jongere partner voldoende inkomen heeft of dat het huishoudinkomen door aanvullend pensioen of andere voorzieningen op minimaal het sociaal minimum komt.

Om te beoordelen wat het effect is van de afschaffing van de partnertoeslag op de AIO instroom, is gekeken naar de instroom in de AIO van AOW-gerechtigden met een jongere partner die de AOW-gerechtigde leeftijd nog niet heeft bereikt. Hiervoor is de instroom van deze groep in de AIO in 2014 vergeleken met de instroom van deze groep in de jaren vanaf 2015. Hierbij zijn de instroomcijfers gecorrigeerd voor het effect van de AOW-leeftijdsverhoging om de instroom in de verschillende jaren met elkaar vergelijkbaar te maken.³⁹

Per saldo is de instroom in de AIO van AOW-gerechtigden met een jongere partner die nog niet de AOW-leeftijd heeft bereikt, na de afschaffing van de partnertoeslag toegenomen. De toename bedraagt rond de 1,5% van de totale instroom in de AOW van AOW-gerechtigden met een partner die nog niet de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt.

Daarnaast is bekend dat er sprake is van niet-gebruik van de AIO. Het kan daarom zijn dat de groep mensen die niet voldoende in het inkomen kan voorzien via het inkomen van de jongere partner dan wel een tweede pijler pensioen, groter is dan de groep aan wie een AIO-uitkering is toegekend. De Algemene Rekenkamer (ARK) schat het totale niet-gebruik van de AIO in op 48-56%.⁴⁰ De ARK schat het niet gebruik van mensen met een volledig AOW-pensioen en met een jongere partner die geen of weinig inkomen heeft en de AOW-leeftijd nog niet heeft bereikt op 73%. Hierbij zijn wel een paar nuanceringen te maken. Een deel van de hoge schatting komt mogelijk voort uit de gehanteerde methode in combinatie met beperkingen in de gebruikte data. Een andere nuancering is dat de peildatum 1 januari 2017 is. Het is goed om op te merken dat de SVB zich ook na die peildatum actief heeft ingespannen om niet-gebruik tegen te gaan⁴¹. Uitgaande van een niet-gebruik van 50%⁴² wordt -in combinatie met bovengenoemde cijfers- de instroom als gevolg van de afschaffing van de partnertoeslag ingeschat op ongeveer 3% van de instroom in de AOW van personen met een jongere partner onder de AOW-leeftijd.

Dat betekent dus dat rond de 97% van de AOW-gerechtigden met een jongere partner een huishoudinkomen heeft dat boven het sociaal minimum ligt of eigen vermogen heeft. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat een zeer ruime meerderheid van de AOW-gerechtigden met een jongere partner in staat is om zelf in het inkomen te voorzien.

6.4.3 Ontwikkeling arbeidsparticipatie jongere partner (resultaten CBS onderzoek)

Om te zien of het afschaffen van de partnertoeslag een gedragseffect teweeg heeft gebracht is door het CBS een onderzoek gedaan naar de inkomens- en arbeidsmarktpositie van de jongere partners van AOW-gerechtigden.

De vraag die in dit onderzoek centraal staat is of de inkomens- en arbeidsmarktpositie van jongere partners van AOW-gerechtigden is veranderd als gevolg van de afschaffing van de AOW-partnertoeslag. Om dit na te gaan is een effectmeting uitgevoerd waarbij jongere partners van AOW-gerechtigden die nog wel gebruik konden maken van de AOW-partnertoeslag zijn vergeleken met de jongere partners van AOW-gerechtigden die hier geen gebruik meer van konden maken.

Voorname conclusie van het onderzoek is dat er een significant effect is van de afschaffing van de AOW-partnertoeslag. Er is een aantoonbaar verschil in inkomens- en arbeidsmarktpositie tussen jongere partners van AOW-gerechtigden die nog net wel gebruik konden maken van de AOW-partnertoeslag en de jongere partners van AOW-gerechtigden die hier geen aanspraak meer op konden doen. Wel blijft sprake van relatief beperkte niveaus van inkomen uit arbeid en een wekelijks arbeidsduur.

De groep partners van AOW-gerechtigden die drie jaar voor het bereiken van de AOW-leeftijd (T-3) voldeden aan de voorwaarden van de AOW-partnertoeslag betreft bijna altijd vrouwen van minimaal 55 jaar, die minder dan tien jaar (meestal drie tot vijf jaar) in leeftijd verschillen met hun partner en laag tot middelbaar opgeleid zijn. Zij bevinden zich

³⁹ Omdat de AOW-leeftijd in de jaren 2013 t/m 2015 met één maand per jaar werd verhoogd en in de jaren 2016 t/m 2018 met drie maanden per jaar, verschilt in deze jaren de instroom in de AOW. Hierdoor was er in periode 2013-2015 jaarlijks sprake van elf kalendermaanden met AOW-instroom en in de periode 2016-2018 slechts negen kalendermaanden.

⁴⁰ Rapport Algemene Rekenkamer, Ouderdomsregelingen ontleed, 13 november 2019

⁴¹ Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het rapport Ouderdomsregelingen ontleed, 9 oktober 2019

⁴² Uitgaande van het niet-gebruik van 73% voor deze specifieke doelgroep, maar naar beneden bijgesteld vanwege de gemaakte nuanceringen bij de uitkomsten van het ARK onderzoek.

grotendeels in de sociaal-economische categorie overig zonder inkomen, pensioen en werknemer. De meerderheid werkt niet. Als wordt gewerkt is dat veelal in kleine contracten (minder dan 20 uur per week) voor onbepaalde tijd.

Als gekeken wordt naar het verschil tussen de groep waarvan de AOW-gerechtigde partner in 1949 is geboren (recht op partnertoeslag) en de groep waarvan de AOW-gerechtigde partner in 1950 is geboren (geen recht op partnertoeslag) op het gemiddeld inkomen, gemiddelde wekelijkse arbeidsduur, aandeel arbeidsparticipatie, aandeel economisch zelfstandigen en gemiddeld totaal persoonlijk inkomen per jaar dan liggen al deze waarden voor het cohort 1950 significant hoger dan voor het cohort 1949. Het primair persoonlijk (jaar)inkomen ligt €1.500 hoger, de wekelijkse arbeidsduur 2%, de arbeidsparticipatie 12,5%, de economische zelfstandigheid 3% en het totaal persoonlijk (jaar) inkomen €1.750.

Wel zijn de waarden in absolute zin laag. Zo is het gemiddeld primair persoonlijk inkomen per jaar (van de jongere partner) voor het cohort 1950 €3.200 en de gemiddelde wekelijkse arbeidsduur 4,6 uur.

Het effect van de afschaffing van de AOW-partnertoeslag is het grootst voor jongere partners met een laag inkomen, wat tevens de doelgroep voor deze toeslag is. Het lijkt erop dat jongere partners van AOW-gerechtigden met een laag inkomen als gevolg van de afschaffing van de AOW-partnertoeslag actiever blijven of worden op de arbeidsmarkt. Waar voorheen de jongere partners minder gingen werken op het moment dat hun partner de AOW-gerechtigde leeftijd bereikte, is dit voor jongere partners van AOW-gerechtigden die vanaf 1950 geboren zijn veel minder het geval.

6.4.4 Conclusie

Bij de afschaffing van de partnertoeslag in 1995 was de verwachting dat de ontwikkeling van de arbeidsparticipatie onder vrouwen en het toenemende belang van het aanvullend pensioen zodanig zou zijn dat een partnertoeslag niet meer nodig zou zijn voor huishoudens om op het sociaal minimum te komen. Hoewel er een toename te zien is in de instroom in de AIO van AOW-gerechtigden met een volledige AOW, is deze instroom beperkt, ook in relatie tot de totale doelgroep. Hieruit kan geconcludeerd worden dat de groep AOW-gerechtigden met een jongere partner inderdaad grotendeels over een huishoudinkomen beschikt dat op of boven het sociaal minimum ligt.

Daarnaast blijkt dat de afschaffing van de partnertoeslag een gedragseffect teweeg heeft gebracht. Er is een duidelijk verschil in inkomens- en arbeidsmarktpositie tussen jongere partners van AOW-gerechtigden die nog net wel en net niet meer gebruik konden maken van de AOW-partnertoeslag. De jongere partners van AOW-gerechtigden die geen gebruik meer konden maken van de AOW-partnertoeslag hebben een significant hoger primair en totaal persoonlijk inkomen, werken meer uur, hebben een hogere arbeidsparticipatie en zijn vaker economisch zelfstandig in het jaar nadat hun partner de AOW-leeftijd bereikte. Het effect van de afschaffing van de AOW-partnertoeslag is het grootst voor jongere partners met een laag inkomen.

6.5 Conclusies met betrekking tot doeltreffendheid en doelmatigheid

6.5.1 Doelgroep met partnertoeslag

De partnertoeslag heeft als doel te voorkomen dat huishoudens waarin de kostwinner met pensioen gaat en de jongere partner niet over een eigen inkomen beschikt onder het sociaal minimum komen. Het beleid is voor de groep mensen die nog recht hebben op de partnertoeslag doeltreffend. Immers, de volledige partnertoeslag is gelijk aan het bruto-ouderdomspensioen voor een gehuwde AOW'er en die ligt boven het sociaal minimum.

Van de groep jongere partners waarvoor partnertoeslag wordt uitgekeerd wordt niet verwacht zij participeren op de arbeidsmarkt, terwijl deze verwachtingen er wel zijn voor andere mensen uit dezelfde leeftijdsgroep. Uit het onderzoek van het CBS blijkt verder dat de afschaffing van de partnertoeslag een gedragseffect heeft gehad in de zin dat de arbeidsparticipatie van de jongere partner omhoog is gegaan.

Daarnaast is de uitvoering van een aflopende regeling als de partnertoeslag kwetsbaar, omdat er voor een beperkte groep gerechtigden over een langere periode een infrastructuur in stand gehouden moet worden.

6.5.2 Afschaffing van de partnertoeslag

Het doel van de afschaffing van de partnertoeslag was het vergroten van de betaalbaarheid van de AOW. In die zin is de afschaffing van de partnertoeslag doeltreffend geweest, aangezien er voor de afschaffing in 2014 nog circa €1,4 miljard per jaar werd uitgegeven aan de partnertoeslag en in 2019 naar verwachting circa €0,5 miljard.

Bij de afschaffing werd ervan uitgegaan dat een partnertoeslag vanaf 2015 niet meer nodig zou zijn voor huishoudens om op het sociaal minimum te komen. Er werd een naar verwachting in de toekomst overbodig instrument geschrapt. Uit de beperkte instroom in de AIO blijkt dat de verwachtingen van destijds grotendeels zijn uitgekomen en een partnertoeslag niet meer noodzakelijk is. Daarnaast heeft de afschaffing van de partnertoeslag een positief gedragseffect gehad op de arbeidsparticipatie van de jongere partners.

6.5.3 Eindconclusies

Uit het voorgaande zijn overkoepelend de volgende conclusies te trekken:

- De partnertoeslag is voor de groep die er nog recht op heeft doeltreffend, omdat het voorziet in een huishoudinkomen op het sociaal minimum.
- De verwachtingen met betrekking tot participatie zijn door de partnertoeslag voor mensen in dezelfde leeftijdsgroep verschillend en afhankelijk van de leeftijd van de partner. Bij de afschaffing van de partnertoeslag is de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag gekoppeld aan het geboortjaar van de AOW-gerechtigde. Voor het recht op partnertoeslag is de leeftijd van de jongere partner niet relevant mits deze onder de AOW-gerechtigde leeftijd ligt. Dit heeft tot gevolg dat er partnertoeslag wordt toegekend wegens het ontbreken van inkomen van jongere partners die na 1950 zijn geboren.
- De bescherming voor jongere partners is ook bij het overlijden van hun partner en het wegvallen van de partnertoeslag in de meeste gevallen geborgd door een recht op nabestaandenpensioen.
- Het in stand houden van de partnertoeslag voor een kleine groep gerechtigden vormt een risico voor de kwaliteit van de uitvoering en is vanuit uitvoeringsperspectief kostbaar.
- De verwachtingen die er ten tijde van de afschaffing van de partnertoeslag waren met betrekking tot het vermogen van mensen om zelf in een huishoudinkomen te voorzien dat op of boven het sociaal minimum ligt zijn grotendeels uitgekomen.
- De afschaffing van de partnertoeslag heeft een positief gedragseffect gehad. Jongere partners van AOW-gerechtigden die geen gebruik meer konden maken van de AOW-partnertoeslag hebben een significant hoger primair en totaal persoonlijk inkomen, werken meer uur, hebben een hogere arbeidsparticipatie en zijn vaker economisch zelfstandig in het jaar nadat hun partner de AOW-leeftijd bereikte.

7 AOW-leeftijdsverhoging

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de AOW-leeftijdsverhoging behandeld. Eerst zal de beleidstheorie achter de beleidswijziging worden geformuleerd waarin wordt beschreven welke doelen met de beleidswijziging werden nagestreefd. Vervolgens zal op basis hiervan worden getoetst of de beleidswijziging doeltreffend en doelmatig is geweest. Hiervoor zal eerst worden ingegaan op de financiële effecten van de leeftijdsverhoging. Verder is door SEO Economische Onderzoek in opdracht van SZW een onderzoek uitgevoerd naar de effecten van de AOW-leeftijdsverhoging. Het onderzoek bestaat uit een combinatie van een monitor waarin trends in beeld worden gebracht en een literatuuronderzoek waarin effecten zoals gevonden in de wetenschappelijk literatuur zijn samengevat. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op de resultaten van het onderzoek. Hierbij komen zowel de effecten van de AOW-leeftijdsverhoging op de arbeidsparticipatie als de neveneffecten van de beleidswijziging aan de orde.

Een neveneffect van de AOW-leeftijdsverhoging die bij de invoering werd voorzien, is dat er een groep mensen te maken kan krijgen met een overbruggingsprobleem. Voor mensen met een laag inkomen die al een VUT- of prepensioen-uitkering (of een vergelijkbare uitkering) ontvangen die eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar en voor wie het AOW-pensioen het belangrijkste deel van het besteedbaar inkomen, is een overbruggingsregeling getroffen. In dit hoofdstuk zal op de doeltreffendheid van deze regeling, de OBR, worden ingegaan.

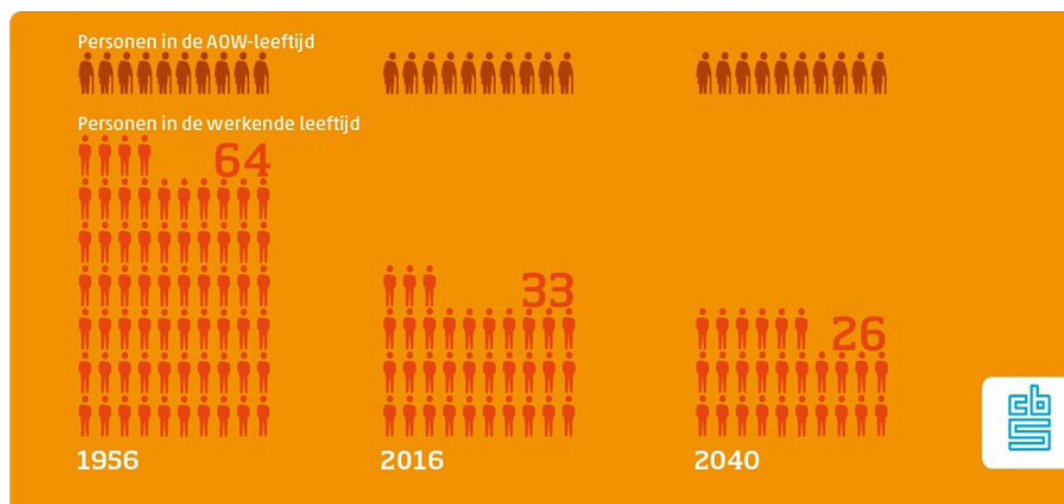
7.2 Beleidstheorie

De AOW-leeftijdsverhoging komt voort uit een lang lopende discussie over de houdbaarheid van de overheidsfinanciën op lange termijn en de ontwikkeling van de beroepsbevolking.

Door de stijging van de gemiddelde leeftijd van de bevolking in combinatie met de keuze voor kleinere gezinnen is sprake van ontgroening en vergrijzing. Dit heeft tot gevolg dat de beroepsbevolking krimpt, terwijl het aantal 65-plussers naar verhouding snel toeneemt.

Onderstaande afbeelding maakt dat inzichtelijk.

Figuur 7.1 Verhouding tussen aantal werkenden en aantal AOW'ers



Bron: CBS

Tegenover één 65-plusser stonden in 1956 nog ruim zes mensen in de leeftijd van 20 tot 64 jaar. Inmiddels is de verhouding één op drie, en op het hoogtepunt van de vergrijzing zal de verhouding bijna één op twee zijn.

Dit betekent het volgende:

- Door de vergrijzing stijgt, bij een onveranderde AOW-leeftijd, het aantal mensen dat een AOW-uitkering krijgt. Bovendien leven ze langer en krijgen ze dus ook langer AOW. Hierdoor stijgen de kosten, terwijl het aantal werkenden dat AOW-premie betaalt, daalt.
- Tegenover het groeiend aantal ouderen dat zorg nodig heeft staan steeds minder mensen die deze zorg kunnen leveren. Ook andere publieke voorzieningen (zoals onderwijs en openbare veiligheid) en sectoren van de economie worden geconfronteerd met een arbeidstekort als gevolg van de vergrijzing.

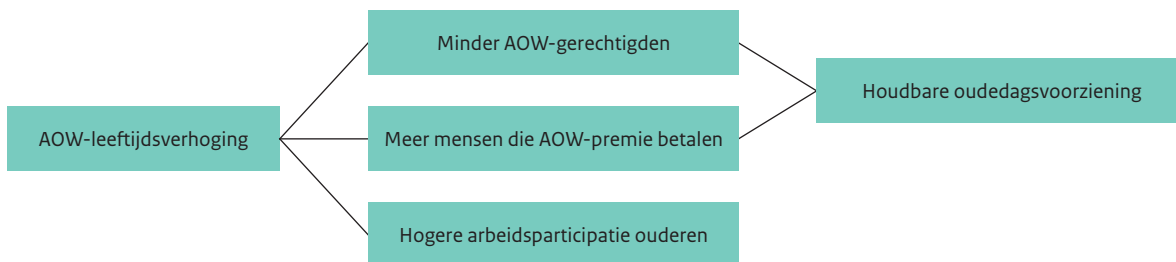
De twee doelen van de verhoging van de AOW-leeftijd die hieruit volgen zijn dan ook:

1. Het verbeteren van (de houdbaarheid van) de overheidsfinanciën.
2. Het verhogen van de arbeidsparticipatie.

De veronderstellingen die aan de AOW-leeftijdsverhoging ten grondslag liggen zijn:

- Met de toename van de levensverwachting en gezondheid van mensen neemt de leeftijd tot wanneer men geacht kan worden te werken toe. Dit maakt het mogelijk om de AOW-leeftijd te verhogen.
- Mensen krijgen later en daarmee minder lang AOW, waardoor de uitkeringslasten van de AOW in de toekomst minder stijgen dan als de AOW-leeftijd niet zou zijn verhoogd.
- Als mensen langer doorwerken leidt dat tot meer arbeidsaanbod, meer economische groei en daarmee samenhangende belasting- en premie-inkomsten.
- Het verhogen van de AOW-leeftijd leidt tot een hogere arbeidsparticipatie van ouderen, waarmee wordt tegemoetgekomen aan de stijgende vraag naar arbeid.

Figuur 7.2 Schematische weergave veronderstellingen bij AOW-leeftijdsverhoging



Om de doeltreffendheid van de AOW-leeftijdsverhoging te beoordelen worden in het navolgende de effecten op de overheidsfinanciën en op de arbeidsparticipatie beschreven. Voor de beoordeling van de doelmatigheid is van belang in hoeverre de beleidswijziging gepaard is gegaan met neveneffecten.

7.3 Financiële effecten

7.3.1 Verschillende effecten op de overheidsfinanciën

De verhoging van de AOW-leeftijd heeft geleid tot lagere uitgaven aan AOW, AIO, hogere opbrengsten uit AOW-premies en hogere uitgaven aan de overige regelingen in de sociale zekerheid (WW, WIA, participatiewet, etc.) omdat die langer doorlopen. Dit zijn de ex-ante budgettaire effecten. Daarnaast leidt de verhoging van de AOW-leeftijd tot een hogere arbeidsparticipatie, wat doorwerkt in hogere economische groei en daarmee tevens hogere belastinginkomsten.

Ook de verhoging van de pensioenrichtleeftijd leidt hogere belastingopbrengsten, omdat minder pensioenpremies worden betaald die fiscaal aftrekbaar zijn (waardoor het belastbaar inkomen toeneemt). Ook op lange termijn blijven de inkomsten hoger dan zonder de verhoging van de pensioenrichtleeftijd, doordat het tarief waartegen de pensioenpremie wordt afgetrokken gemiddeld hoger is dan waartegen de pensioenuitkeringen worden belast.

7.3.2 Houdbaarheidseffecten

De overheidsfinanciën zijn houdbaar als de bestaande overheidsvoorzieningen kunnen meegroeien met de welvaart zonder dat de belastingen in de toekomst moeten worden verhoogd of dat de overheidsschuld zich uiteindelijk explosief ontwikkelt. Bij de houdbaarheidsberekeningen worden de toekomstige ontwikkeling van de uitgaven en inkomsten van de overheid zo goed mogelijk meegenomen. Daarbij valt te denken aan de geraamde ontwikkeling van onder meer de zorgkosten, belastinginkomsten en aardgasbaten.

Na de verwerking van het huidige regeerakkoord was er in oktober 2017 sprake van een houdbaarheidstekort van 0,4% bbp. Op 17 december is de nieuwe vergrijzingsstudie van het CPB gepubliceerd. Deze studie bevat naast analyse ook een nieuwe raming van het houdbaarheidssaldo waarin alle aspecten die invloed hebben op de houdbaarheid worden meegenomen. Het actuele houdbaarheidssaldo uit de Vergrijzingsstudie bedraagt -1,6% bbp.

Een belangrijk doel van de verhoging van de AOW-leeftijd was om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren. Voor het houdbaarheidseffect wordt gekeken naar het effect op alle toekomstige uitgaven en inkomsten van de overheid. Hierbij wordt naast de ex-ante budgettaire effecten ook rekening gehouden met het effect op de arbeidsparticipatie, de doorwerking daarvan op de economische groei én met een (soortgelijke) aanpassing van de pensioenrichtleeftijd. Uitgaande van de nieuwe koppeling aan de levensverwachting zoals afgesproken in het pensioenakkoord (2/3 koppeling vanaf 2025) verbetert de verhoging van de AOW-leeftijd op de lange termijn de houdbaarheid met circa 1,3% BBP, wat overeenkomt met circa € 11 miljard per jaar. Deze raming is gebaseerd op de actuele Vergrijzingsstudie van het CPB⁴³.

7.3.3 Conclusie

De AOW-leeftijdverhoging verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 1,3% bbp, wat overeenkomt met circa € 11 miljard per jaar op basis van het huidige bbp. Hierbij wordt uitgegaan van de 2/3 koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting zoals afgesproken in het pensioenakkoord.

7.4 Arbeidsparticipatie

Naast het verbeteren van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën was het tweede hoofddoel van de AOW-leeftijdverhoging het vergroten van de arbeidsparticipatie.

Uit het onderzoek naar de effecten van de AOW-leeftijdverhoging van SEO Economisch Onderzoek blijkt dat de AOW-leeftijdverhoging inderdaad heeft geleid tot een toename van de arbeidsparticipatie van ouderen.

Het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd leidt in andere landen tot een hogere participatiegraad. Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat het verhogen van de pensioengerechtigde leeftijd met één jaar leidt tot vijf tot acht maanden latere uittreding. In Nederland is sinds de verhoging van de AOW-leeftijd de arbeidsparticipatie van 65-jarigen sterk toegenomen. In 2012 was voor 6% van de 65-jarigen werk de belangrijkste inkomstenbron. In 2017 was dat 29%. Ook voor 64-jarigen steeg het aandeel met werk als belangrijkste inkomstenbron sterk; van 21% in 2012 naar 42% in 2017. De feitelijke gemiddelde pensioenleeftijd van werknemers is veel sterker gestegen dan op basis van de wetenschappelijke literatuur verwacht mag worden: van 63,4 jaar in 2012 tot 64,5 jaar in 2017, terwijl de AOW-leeftijd in deze periode met negen maanden steeg. Dit komt mogelijk doordat het effect van het afbouwen van VUT-regelingen hierin nog meespeelt. Voor zelfstandigen is de feitelijke gemiddelde pensioenleeftijd in dezelfde periode toegenomen van 65,4 naar 65,7 jaar, een toename met 3,5 maanden. Deze stijging is meer in overeenstemming met de literatuur.

De doelstelling van de AOW-leeftijdverhoging om de arbeidsparticipatie te verhogen is dus gerealiseerd.

Uit onderzoek van het CBS⁴⁴ blijkt wel dat de overgang van werken naar pensioen niet voor iedereen op dezelfde wijze verloopt. Het onderwijsniveau en gezondheid spelen daarbij een belangrijke rol. Hogere opgeleide 55-65-jarigen participeren meer dan lager opgeleide. Hoger opgeleiden werken vaker tot hun pensioen en gaan als ze doorwerken eerder met pensioen. Lager opgeleiden stromen vaker uit naar arbeidsongeschiktheid en gaan gemiddeld later met pensioen.

⁴³ CPB Vergrijzingsstudie, Zorgen om morgen, december 2019

⁴⁴ CBS, Welvaart en welzijn 2019, Geld en gezondheid in de derde levensfase

7.5 Neveneffecten

In het onderzoek naar de effecten van de leeftijdsverhoging is ook gekeken naar welke neveneffecten de AOW-leeftijdsverhoging heeft gehad. Neveneffecten van beleid zijn relevant om de doelmatigheid van het beleid te bepalen. Beleid is immers doelmatig als het gewenste beleidseffect tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt.

In het onderzoek door SEO is onderzocht wat het effect is van de AOW-leeftijdsverhoging op de instroom in overige sociale zekerheidsregelingen. Daarnaast is onderzocht of werknemers en werkgevers maatregelen nemen om de inzetbaarheid van werknemers te vergroten. Ook is gekeken naar het effect van de AOW-leeftijdsverhoging op de gezondheid van mensen.

Instroom overige sociale zekerheidsregelingen

De uitkering van mensen die voor de AOW-leeftijd niet werkten, loopt langer door vanwege de stijging van de AOW-leeftijd. Daardoor neemt het beroep op vooral de werkloosheids- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen toe. Daarnaast kunnen 65-jarigen onder de AOW-leeftijd ook instromen in een uitkering.

Uit het SEO-rapport blijkt dat in 2017 13% van de 65-jarigen een ZW/WIA-uitkering ontving. Het gaat hierbij vooral om mensen die al een ZW/WIA-uitkering hadden en deze door de AOW-leeftijdsverhoging langer ontvangen. De instroomkans van 65-jarigen die nog niet de AOW-leeftijd hebben bereikt is beperkt: 1,1%. Deze instroomkans is niet hoger dan die van 64-jarigen: in 2017 stroomt 1,3% van de 64-jarigen werknemers in de ZW/WIA. Dit komt overeen met de verwachtingen uit de literatuur. De instroomkans ligt hoger voor werknemers met een inkomen tussen minimumloon en modaal (ca. 2%), maar verschilt ook voor deze groep niet tussen 65-jarigen en 64-jarigen.

Het aantal werklozen neemt toe doordat de AOW-gerechtigde leeftijd oploopt. In 2017 ontving bijna 7% van de 65-jarigen een WW- of bijstandsuitkering. De instroomkans uit werk is echter niet groter dan die van 64-jarigen. In 2017 stroomt gemiddeld 2,6% van de 64-jarigen werknemers naar de WW of bijstand. Voor de 65-jarigen die nog niet de AOW-leeftijd bereikt hebben is dit gemiddeld 2,7%. Voor 65-jarigen met een lager inkomen (modaal of lager) is de instroomkans wel hoger dan gemiddeld en ook iets hoger dan die van 64-jarigen. Anderzijds neemt de uitstroom van ouderen uit een WW-uitkering toe. Dit lijkt vooral het gevolg van de economische groei in die periode en geldt voor alle leeftijdsgroepen.

Zoals hierboven toegelicht is de participatie van ouderen op de arbeidsmarkt hard gestegen, waarbij het vooral in de categorie 60-65 jaar snel is gegaan. Hierbij heeft beleid waarschijnlijk een rol gespeeld, zoals het afschaffen van de VUT- en prepensioenregelingen en de verhoging van de AOW-leeftijd. Maar ook de stijging van de opleidingsniveaus en van de (gezonde) levensverwachting draagt er aan bij dat mensen langer participeren op de arbeidsmarkt. We werken steeds langer door en deze hogere arbeidsparticipatie op hogere leeftijd is dan ook terug te zien in het gebruik van de werknemersregelingen (o.a. WW, WIA). Het grootste deel van de werknemers gaat met pensioen vanuit werk, maar een deel van de mensen redt dat niet. SEO concludeert dat de instroomkans van 65-jarigen niet groter is dan die van 64-jarigen. Dit blijkt ook uit de cijfers van het Kennisverslag 2019-III van UWV. Wel is de instroomkans van ouderen de afgelopen jaren toegenomen. Hierbij speelt volgens onderzoek van UWV het zogenoemde “healthy worker” effect een rol (Stijging WIA-instroom, 2018). Dit houdt in dat voorheen het vooral de gezonde werknemers waren die langer doorwerkten en de wat ongezondere werknemers vaker eerder stopten met werken (bv met VUT of prepensioen gingen) en zo niet in de WIA terecht kwamen. Hierdoor zag je in het verleden een piek van de instroomkans op 61-jarige leeftijd, terwijl die van latere leeftijden juist beduidend lager was. Doordat mensen langer doorwerken en de mogelijkheden tot vervroegd uittreden inmiddels niet meer bestaan, neemt het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op latere leeftijden toe. Het gebruik van de diverse regelingen ligt in de lijn der verwachting en het merendeel van de personen bereikt vanuit werk het pensioen. De mate waarin de toegenomen instroom is toe te rekenen aan de AOW-leeftijdsverhoging is zeer complex en op dit moment zijn pas enkele jaren aan realisatiecijfers beschikbaar. Het is van belang om deze ontwikkelingen de komende jaren goed te blijven volgen.

Scholing

In de data is zichtbaar dat het aandeel werknemers dat scholing volgt oploopt. Dit geldt vooral voor de leeftijdsklasse 56-60 jaar. In 2012 had zes procent van de leeftijdsklasse 56-60-jarigen in de afgelopen vier weken een opleiding gevolgd. In 2017 is dit gestegen tot 12%. Vooral het aandeel dat een opleiding volgt die betaald wordt door de werkgever neemt toe. Voor de leeftijdsklasse 61-65 jaar is de toename kleiner, maar er is nog steeds sprake van een stijging. Voor

beide leeftijdsklassen begint de stijging vanaf 2012. De toename heeft dus mogelijk te maken met de stijging van de AOW-leeftijd. Dit is in lijn met de verwachting dat ouderen meer scholing gaan volgen om hun inzetbaarheid te verhogen. Daarnaast kan ook de economische groei hebben geleid tot meer scholingsdeelname.

Taakverlichting

Onderzocht is in hoeverre werkgevers maatregelen inzetten om de belasting van werknemers te verlagen. Uit het onderzoek blijkt dat werkgevers vaker taakverlichting inzetten voor oudere werknemers. Dit steeg van 9% in 2010 naar 15% in 2016. De deeltijd-VUT wordt minder vaak ingezet, omdat in 2006 de fiscale mogelijkheden zijn beperkt.⁴⁵ Het aantal werkgevers dat oudere werknemers extra vrije dagen geeft neemt af tussen 2010 en 2014. Werkgevers zetten verder niet vaker demotie in. Ook worden ouderen niet vaker vrijgesteld van ploegendienst. De bevindingen komen gedeeltelijk overeen met de verwachting. Het beleid is gericht op het verminderen van de belasting op werknemers, maar voor de ontzietmaatregelen vrijstellen van ploegendienst en demotie is er geen ontwikkeling te zien.

Gezondheid

Uit de wetenschappelijke literatuur blijkt dat eerder met pensioen gaan geen eenduidige effecten heeft op de gezondheid. Sommige studies vinden een positief effect van vervroegd met pensioen gaan, andere een negatief effect. Onderzoek naar het effect van het verhogen van de pensioenge-rechtigde leeftijd in een land geeft meer eenduidige resultaten: een verhoging van de pensioenge-rechtigde leeftijd heeft in de onderzochte studies geen effect of leidt tot een verslechtering van de gezondheid (bv een toename in het aantal mensen met een depressie).

In de Nederlandse data is geen effect van de AOW-leeftijdsverhoging op de gezondheid te zien van 64- en 65-jarigen. De ervaren gezondheid van 64- en 65-jarigen is gemiddeld stabiel vanaf 2010. Wel is er een daling te zien in de leeftijdsgroep 61 tot en met 63 jaar, vooral bij laagopgeleiden. Onduidelijk is of dit samenhangt met de AOW-leeftijd. Het aantal gezonde levensjaren op 65-jarige leeftijd is (vooral voor vrouwen) gestegen sinds 2012. Dit heeft vermoedelijk geen relatie met de verhoging van de AOW-leeftijd, maar meer met een autonome trend, die te maken heeft met een gezondere leefstijl en een betere gezondheidszorg.

Uit zowel de literatuur als de data is derhalve geen eenduidige conclusie te trekken over het effect van de AOW-leeftijdsverhoging op de gezondheid.

7.6 Beleving van burgers

Behalve bovengenoemde feitelijke effecten van de AOW-leeftijdsverhoging is in het onderzoek ook gekeken naar het effect van de AOW-leeftijdsverhoging op de manier waarop mensen kijken naar langer werken en pensioen.

Op basis van de literatuur zou verwacht mogen worden dat de leeftijd tot waarop werkenden willen werken toeneemt als de AOW-leeftijd omhoog gaat. Dit omdat langer doorwerken nodig is om het verlies aan inkomen op te vangen. Ook blijkt uit de literatuur dat sociale normen rondom stoppen met werken veranderen als de institutionele leeftijd waarop het pensioen ingaat, verandert. Dit blijkt (nog) niet uit de data: de leeftijd waarop werkenden van 56 tot 65 jaar willen stoppen met werken is niet toegenomen in de periode 2012-2017. Ook de leeftijd tot waarop zij denken te kunnen doorwerken is niet toegenomen.

De AOW-leeftijdsverhoging heeft ertoe geleid dat de leeftijd waarop mensen verwachten uit te treden toeneemt. Werknemers die geboren zijn in de jaren 1955 tot en met 1959 verwachten vier maanden later met pensioen te gaan dan degenen die geboren zijn in de jaren daarvoor. Van degenen die geboren zijn in deze jaren denkt 17% op 66-jarige leeftijd met pensioen te gaan, tegenover 1% van de werknemers die geboren zijn in de jaren daarvoor. De gewenste uittreedleeftijd ligt wel een stuk lager dan de verwachte uittreedleeftijd. Zestigplussers zouden willen stoppen op met 63 jaar en 4 maanden, maar verwachten pas te stoppen op met 65 jaar en 8 maanden, dus vlak voor de wettelijke AOW-leeftijd.

Een groot deel van de werknemers is bezorgd of ze wel aan de fysieke eisen van hun baan kunnen voldoen: in 2015 was 40% hier erg of heel erg bezorgd over. Daarnaast was 32% heel (erg) bezorgd of ze nog wel aan de psychische eisen van

⁴⁵ Wet aanpassing fiscale behandeling VUT/prepensioen en introductie levensloopregeling (2006)

hun baan kunnen voldoen. Vooral als werknemers gezondheidsproblemen hebben dan zijn zij bezorgd of ze nog wel aan de fysieke en psychische eisen van hun baan kunnen voldoen. Hetzelfde geldt voor mensen met meer dienstjaren en/of een veeleisende baan.

7.7 OBR

7.7.1 Achtergrond

Uitgangspunt van de verhoging van de AOW-leeftijd is dat mensen langer doorwerken. Op deze wijze zijn mensen in staat de periode waarmee de AOW-leeftijd wordt verhoogd in een inkomen te voorzien. Voor hen die een sociale zekerheidsuitkering ontvangen, is gewaarborgd dat deze uitkering zal doorlopen tot aan de voor hen geldende verhoogde AOW-leeftijd. Ondanks de getroffen overgangsmaatregelen bij het verhogen van de AOW-leeftijd kan zich een overbruggingsprobleem voordoen bij mensen met een laag inkomen die al een VUT- of prepensioenuitkering (of een vergelijkbare uitkering) ontvangen die eindigt bij het bereiken van de leeftijd van 65 jaar en voor wie het AOW-pensioen het belangrijkste deel van het besteedbaar inkomen is. Om deze mensen tegemoet te komen, is de OBR per 1 oktober 2013, met terugwerkende kracht tot 1 januari 2013 ingevoerd. Tot de doelgroep voor de OBR behoren mensen die aan het einde van hun op of voor 1 januari 2013 ingegane VUT- of prepensioenuitkering te maken krijgen met inkomensverlies door de geleidelijke verhoging van de AOW-leeftijd vanaf 1 januari 2013. Dit inkomensverlies wordt veroorzaakt doordat de VUT- of prepensioenuitkering eerder eindigt dan dat het recht op AOW begint. Onder de definitie van een VUT- of prepensioenuitkering vallen: VUT- regeling, prepensioenregeling, overbruggingspensioen, regelingen op basis van het functioneel leeftijdsontslag (FLO-regelingen). Daarnaast behoren ook de volgende groepen tot de doelgroep van de OBR: (voormalig) zelfstandigen met een arbeidsongeschiktheidsverzekering, mensen met een private Anw-hiaatverzekering of –pensioen, mensen met een private WIA/WGA-verzekering, mensen met een lijfrente die een relatie heeft met de beëindiging van een dienstverband, en mensen met een levensloopuitkering.

7.7.2 Niet gebruik

Het gebruik van de OBR is lager dan werd verwacht. Dit wordt verklaard 1) doordat de potentiële doelgroep kleiner was dan bij de initiële raming verondersteld was; 2) doordat de potentiële doelgroep het overbruggingsprobleem (gedeeltelijk) zelf heeft opgelost (bijvoorbeeld doordat het aanvullend pensioen werd gebruikt ter overbrugging) en 3) doordat sprake was van niet-gebruik⁴⁶. Naar aanleiding van het lager dan verwachte gebruik van de OBR en op verzoek van de Tweede Kamer is er in 2016 onderzoek gedaan naar het (niet-) gebruik van de OBR. Uit dit onderzoek is onder meer gebleken dat er sprake was van niet-gebruik van de regeling. Zo was voor 2015 het niet-gebruik berekend op 44%. Gebleken is dat onduidelijkheid in de communicatie over de regeling en het misverstand dat de OBR-uitkering een lening zou zijn, voor burgers redenen zijn geweest om geen aanvraag in te dienen. Burgers dienen aldus geen aanvraag in, terwijl zij daar op basis van hun inkomen- en vermogenspositie mogelijk wel recht op hebben. Ten einde het niet-gebruik van de OBR te verminderen is de voorlichting aan potentiële OBR-gerechtigden sindsdien versterkt. De SVB schrijft reeds burgers aan die mogelijk recht hebben op OBR, 6 maanden voordat zij 65 jaar worden, en vermeldt daarbij dat de OBR geen lening is. Naar aanleiding van het onderzoek verzendt de SVB ook een rappelbrief op het moment dat een potentiële OBR-gerechtigde 64 jaar en 11 maanden is geworden. Potentiële OBR-gerechtigden die volgens informatie van de Sociale Verzekeringsbank recht op een OBR-uitkering hebben, maar nog geen aanvraag hebben gedaan worden met een rappelbrief daarop geattendeerd. Voor het terugdringen van het niet-gebruik van de OBR, is het rappelleren van potentiële OBR-gerechtigden effectiever als de aanvraag ook terugwerkende kracht heeft: dus ook over een verstreken uitkeringsperiode. In dat kader is de OBR per 1 oktober 2016 aangepast zodat OBR-gerechtigden een aanvraag met terugwerkende kracht van maximaal 1 jaar kunnen indienen. Het effect van deze maatregelen is zichtbaar in het aantal OBR-uitkeringen dat met terugwerkende kracht is toegekend. In 2017 lag dit aantal op 287 en in 2018 op 157. Zonder de getroffen maatregelen hadden deze OBR-gerechtigden mogelijk geen of te laat OBR aangevraagd.

7.7.3 Conclusie

De OBR is een tijdelijk regeling die is ingevoerd voor een afgebakende groep van personen met een laag inkomen en weinig vermogen en geconfronteerd worden met een overbruggingsprobleem als gevolg van de verhoging van de AOW-leeftijd. Van deze regeling is minder gebruik van gemaakt dan werd verwacht. Niet-gebruik is een van de oorzaken.

⁴⁶ Tweede Kamer, vergaderjaar 2015–2016, 32 163, nr. 41

Geconcludeerd wordt dat met de OBR de beoogde doelgroep wordt bereikt, maar dat aanvullende maatregelen nodig zijn gebleken om niet-gebruik van de OBR terug te dringen.

7.8 Conclusies

Met betrekking tot de AOW-leeftijdsverhoging zijn op grond van het bovenstaande de volgende conclusies te trekken:

- De AOW-leeftijdsverhoging verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 1,3% bbp, wat overeenkomt met circa € 11 miljard per jaar op basis van het huidige bbp.
- De AOW-leeftijdsverhoging heeft geleid tot een toename van de arbeidsparticipatie van ouderen.
- Doordat mensen langer doorwerken en de mogelijkheden tot vervroegd uittreden inmiddels niet meer bestaan, neemt het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op latere leeftijden toe. Het gebruik van de diverse regelingen ligt in de lijn der verwachting en het merendeel van de personen bereikt vanuit werk het pensioen. De mate waarin de toegenomen instroom is toe te rekenen aan de AOW-leeftijdsverhoging is zeer complex en op dit moment zijn pas enkele jaren aan realisatiecijfers beschikbaar. Het is van belang om deze ontwikkelingen de komende jaren goed te blijven volgen.
- De deelname aan scholing betaald door werkgevers is sinds de AOW-leeftijdsverhoging toegenomen.
- Er is geen eenduidige conclusie te trekken over het effect van de AOW-leeftijdsverhoging op de gezondheid.
- De leeftijd waarop werkenden willen stoppen met werken is niet toegenomen in de periode 2012-2017. Ook de leeftijd tot waarop zij denken te kunnen doorwerken is niet toegenomen.
- De gewenste uittreedleeftijd ligt lager dan de verwachte uittreedleeftijd.
- Werknemers maken zich zorgen dat ze niet gezond de AOW-leeftijd halen.
- Met de OBR wordt de beoogde doelgroep bereikt, maar aanvullende maatregelen zijn nodig gebleken om niet-gebruik van de OBR terug te dringen.

8 Uitvoering

8.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering van de AOW beschreven. In deze doorlichting wordt inzicht geboden in de wijze waarop het gevoerde beleid wordt uitgevoerd omdat de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid mede wordt bepaald door de wijze waarop het beleid wordt uitgevoerd. De uitvoeringskosten van het gevoerde beleid maken geen onderdeel uit van artikel 8 Oudedagsvoorziening van de SZW-begroting. Deze kosten maken onderdeel uit van artikel 11 Uitvoering. Dit artikel wordt in 2020 doorgelicht op doeltreffend- en doelmatigheid. In deze doorlichting wordt niet de doelmatigheid en doeltreffendheid van de uitvoering getoetst.

Het beleid is doeltreffend als mensen die recht hebben op de AOW ook daadwerkelijk worden bereikt en zij het bedrag krijgen dat past bij hun situatie. In dat kader zijn de mate van niet-gebruik, de rechtmatigheid en tijdigheid van de uitvoering en de handhaving relevant voor de vraag of het beleid doeltreffend is. Verder is de vraag of er knelpunten in de uitvoering zijn die een belemmering vormen voor de doeltreffendheid van het beleid. Knelpunten in de uitvoering van de AOW liggen met name op het gebied van de leefvormen. Daarom zal hier in dit hoofdstuk aandacht worden besteed.

8.2 Algemeen

In Nederland woonachtige rechthebbenden worden ongeveer vijf maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd aangeschreven. Op dat moment wordt in de MijnSVB-omgeving een webformulier klaargezet waarmee de aanvraag kan worden ingediend. In dit webformulier zijn al een aantal gegevens ingevuld die bij de SVB bekend zijn (bijvoorbeeld persoonsgegevens, gegevens over personen die op hetzelfde adres zijn ingeschreven in de basisregistratie). Als de klant de aanvraag via MijnSVB indient kan de aanvraag in principe geautomatiseerd verwerkt worden, tenzij de klant aangeeft dat de vooringevulde gegevens niet (meer) juist zijn. Desgewenst kan de klant ook een papieren aanvraagformulier opvragen. Op het aanvraagformulier worden een aantal gegevens voorgedrukt. Meer dan 80% van alle nieuwe AOW-gerechtigden doet via mijnSVB een aanvraag AOW. 64% van de AOW-aanvragen worden volledig geautomatiseerd afgehandeld. Klanten waarvan de SVB niet beschikt over volledige gegevens of klanten die zelf gegevens aanvullen in de aanvraag worden door een medewerker beoordeeld. Voor klanten die wonen in een (ander) land waarvoor de EG-Verordening van toepassing is of waarmee Nederland een verdrag voor sociale zekerheid hebben afgesloten, loopt de aanvraag via het zusterorgaan van het woonland. Het zusterorgaan moet een aanvraag AOW bevorderen als blijkt dat betrokkene mogelijk aanspraak heeft op AOW.

Op basis van de ingediende aanvraag wordt een beslissing (geautomatiseerd of door de mens) genomen over het recht op AOW. De klant ontvangt een beschikking waarin de beslissing wordt meegedeeld.

Het recht op AOW wordt vastgelegd in het geautomatiseerde systeem. Dit systeem zorgt er voor dat er maandelijks rond de 23ste een betaling plaatsvindt. Als de AOW met terugwerkende kracht wordt toegekend, vindt ook een nabetaling plaats.

8.2.1 Internationale gevalsbehandeling

Een AOW-aanvraag wordt ingediend in het land waar iemand woont door middel van het aanvraagformulier van het lokale verbindingsorgaan. Dat formulier heeft altijd de vraag (tenzij er geen enkele verdragsbetrekking is met dat land) of er ook is gewoond of gewerkt in het buitenland. Is dat Nederland dan stuurt het orgaan een aanvraagformulier AOW (een formulier dat tussen beide landen is vastgesteld) aan de klant. De klant vult dat in en stuurt het op naar het verbindingsorgaan. Het verbindingsorgaan stuurt het aanvraagformulier na verificatie door aan de SVB, waarna de SVB de aanvraag kan beoordelen en AOW kan toekennen. Hierbij is regelmatig afstemming met het zusterorgaan noodzakelijk. Deze algemene procedure is voor ieder land verschillend.

In niet-verdragssituaties of als de klant geen pensioen heeft opgebouwd in het woonland dient de klant zich rechtstreeks tot de SVB wenden.

De SVB beschikt meestal niet over betrouwbare contactgegevens van personen woonachtig in het buitenland, als ze nog geen AOW ontvangen.

8.2.2 Tijdigheid en rechtmatigheid

Op een aanvraag moet binnen een redelijke termijn, maar uiterlijk binnen acht weken door de SVB een beschikking zijn afgegeven. De streefwaarde is om dit in 96% van de gevallen te realiseren. Tijdens de onderzoeksperiode vond de uitvoering door SVB voor de AOW grotendeels tijdig plaats.

Tabel 8.1 Percentage tijdig afgehandeld

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AOW nationaal	99%	99%	99%	98%	99%	98%
AOW internationaal	99%	99%	98%	96%	94%	92%

Bron: SVB Jaarverslagen

Bij het uitvoeren van wetten en regelingen is het doel van de SVB om klanten te geven waar zij recht op hebben. Op basis van de SUWI-wet geldt voor de SVB als geheel een rechtmatigheidsnorm van 99%. De rechtmatigheidsscore voor 2018 was voor de AOW 99,995%. De rechtmatigheid wordt bepaald op basis van een risicogerichte steekproef.

Tabel 8.2 Rechtmatigheidsscores

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AOW	99,994%	99,995%	99,855%	99,988%	99,953%	99,995%

Bron: SVB Jaarverslagen

Uit bovenstaande cijfers blijkt dat de AOW in hoge mate tijdig en rechtmatig wordt uitgekeerd.

8.2.3 Niet-gebruik

De SVB registreert op basis van gegevens uit de BRP en de polisadministratie de verzekering van personen. De SVB weet verder op basis van de BRP wanneer verzekerden die in Nederland wonen de AOW-gerechtigde leeftijd bereiken. Op basis van deze gegevens kan de SVB dus goed vaststellen wie AOW-gerechtigd zijn en benaderen om een aanvraag te doen. In een beperkt aantal gevallen wordt er geen aanvraag gedaan.

In 2018 heeft de SVB onderzoek gedaan naar het niet-gebruik binnen de AOW. Daarbij is van 1.440 personen vastgesteld dat ze een actueel adres hebben in Nederland, recht hebben op AOW, maar dat deze nog niet is aangevraagd. Dit is een relatief laag niet-gebruik afgezet tegen de circa 3,5 miljoen AOW-gerechtigden (0,04%).

De SVB heeft in 2018 als pilot in de regio Utrecht 112 personen benaderd die wel recht hebben op AOW, maar geen aanvraag hebben ingediend. De SVB heeft deze mensen zowel telefonisch benaderd, als door het toezenden van een handgeschreven kaartje, of een aanvraagformulier en het afleggen van een huisbezoek. Ruim de helft van de mensen die door de SVB zijn benaderd hebben alsnog AOW aangevraagd en toegekend gekregen. In de meeste van de overige gevallen is het niet gelukt om in contact te komen met de mensen. In enkele gevallen bleek er toch geen recht te bestaan op AOW of werd bewust afgezien van de AOW.

Er komt een viertal hoofdoorzaken uit het contact met de klanten naar boven voor het niet-gebruik van de AOW:

- onbekendheid met het recht op AOW
- onbekendheid met Digid/formulieren
- persoonlijke omstandigheden (scheiding en gezondheidsredenen)
- ontbreken van goede begeleiding van hulpbehoevenden

Bovenstaande aanpak om het niet-gebruik in de AOW tegen te gaan is uitgerold over alle locaties van de SVB. In mei 2019 is een nieuwe selectie gedaan waaruit bleek dat in de loop van 2018 nieuwe gevallen ontstaan die nog niet gebruik hebben

gemaakt van het aanvragen voor een AOW-pensioen. Dit betreft aanvullend 225 personen. Die zijn meegenomen in het project.

Inmiddels is aan 1053 van de 1665 personen⁴⁷ alsnog AOW toegekend. Van 545 personen is vastgesteld dat ze afzien van AOW, hier geen recht op hebben of niet bereikbaar zijn in Nederland. 77 dossiers zijn nog in onderzoek.

De SVB heeft het proces aangepast waarmee de aanvraag van de AOW wordt gestart. Circa vijf maanden voor het bereiken van de AOW-leeftijd informeert de SVB toekomstige AOW-gerechtigden over de mogelijkheid om AOW aan te vragen. Als iemand één maand voor het bereiken van de AOW-leeftijd nog geen aanvraag heeft gedaan, verstuurt de SVB een rappel-brief. Deze gaat altijd per post, ook als iemand de berichtenbox heeft aangezet. Wanneer iemand desondanks twee maanden na het bereiken van de AOW-leeftijd nog geen aanvraag heeft ingediend, gaat de SVB actief contact zoeken met deze klant (bellen, kaartje, huisbezoek).

8.2.4 Conclusie

De tijdigheid en rechtmatigheid van de uitkering van de AOW is hoog en het niet gebruik van de AOW zeer laag. Dit betekent dat de AOW doeltreffend is in de zin dat de AOW de mensen die daar recht op hebben ook daadwerkelijk bereikt.

8.3 Handhaving

Het beleid is doeltreffend als de juiste mensen het juiste bedrag aan AOW uitgekeerd krijgen. In dat kader is het van belang dat de SVB beschikt over alle relevante gegevens die nodig zijn om het recht op AOW en de hoogte van dat recht te bepalen. De SVB maakt hiervoor gebruik van bij de SVB beschikbare gegevens, maar het is ook aan de burger om relevante wijzigingen in diens situatie door te geven. De handhaving door de SVB is gericht op het naleven van verplichtingen door klanten en het detecteren en aanpakken van fraude.

8.3.1 Risico's

De belangrijkste risico's voor misbruik van de AOW worden gevormd door leefvorm/gezamenlijke huishouding en de inkomensvaststelling.

Gezamenlijke huishouding

Bij de AOW is verreweg het grootste risico dat alleenstaande AOW'ers die een ongehuwdenpensioen ontvangen verzuimen te melden dat zij een gezamenlijke huishouding zijn gaan voeren. De SVB is voor de vaststelling van de feitelijke woonsituatie grotendeels afhankelijk van het door de burger zelf opgegeven adres aan de BRP. Bekend is dat een deel van de BRP-adresgegevens niet juist zijn. Maar ook als de burger het juiste adres in de BRP heeft laten registreren kan zijn leefsituatie daar nog niet één-op-één van worden afgeleid.

Inkomensvaststelling

Een tweede risico is onjuiste inkomensvaststelling. Dit risico is kwantitatief afgenomen, omdat de SVB sinds 2014 is aangesloten op de polisadministratie. Alle inkomensgegevens uit loon, uitkering of pensioen worden op deze wijze verkregen. In die gevallen is de inlichtingenplicht komen te vervallen, alleen inkomens van ZZP'ers en inkomens uit het buitenland dienen nog aan de SVB gemeld te worden. Daarnaast neemt het risico van de onjuiste inkomensvaststelling af en zal uiteindelijk verdwijnen door de afschaffing van de inkomensafhankelijke partnertoeslag sinds 2015 voor nieuwe gevallen.

In het verleden voerde de SVB steekproefsgewijs onderzoek uit naar het risico van misbruik en oneigenlijk gebruik. Het risico bleek structureel rond de 1% te zitten. Momenteel zet de SVB handhavingsactiviteiten in naar gelang het risico op fouten en fraude en de impact daarvan. De kans op detectie wordt daarmee vergroot, waarmee effectiviteit en efficiëntie zijn gebaat. Tevens wordt voorkomen dat grote aantallen klanten onnodig worden belast met controles en andere inbreuken. Klantgroepen, zoals AOW'ers die gebruik maken van de twee-woningenregel, commerciële relaties of gehuwden die duurzaam gescheiden leven (maar niet in een zorginstelling), hebben een hoger risicoprofiel. Deze groepen worden specifiek onderzocht. Bij wijzigende wet- en regelgeving wordt onderzocht of dit gepaard gaat met

⁴⁷ Stand september 2019

specifieke handhavingsrisico's. Bij de introductie van de twee-woningen-regel bleek dat de het handhavingsrisico circa 2% was. Binnen deze groep wordt sindsdien steekproefsgewijs onderzoek gedaan.

Handhavingsactiviteiten

De SVB hanteert de volgende definitie van handhaving⁴⁸:

Alle binnen de uitvoeringsprocessen van de SVB genomen maatregelen en ondernomen activiteiten die tot doel hebben om fouten en fraude door haar klanten of derden te voorkomen dan wel te detecteren, te corrigeren en te sanctioneren. Concreet betekent dit dat de SVB:

- het naleven van de regels bevordert,
- het naleven van de regels controleert,
- teveelbetalingen terugvordert en
- overtredingen van de meldingsplicht administratiefrechtelijk afhandelt met een boete of strafrechtelijk laat vervolgen bij teveel betalingen boven €50.000.

Bevorderen van naleven van de regels

Een belangrijke voorwaarde voor de naleving van regels is dat mensen op de hoogte zijn van de verplichtingen waar zij aan moeten voldoen. De SVB hanteert in het handhavingsbeleid het uitgangspunt dat preventie voorop staat en klanten door de SVB zo goed en effectief mogelijk worden geïnformeerd over hun plichten.

Door waar mogelijk gegevens uit te wisselen met basis- en andere overheidsadministraties zoals de BRP, BRI, de Polisadministratie en Belastingdienst, en niet uit te vragen bij de burger wordt zoveel mogelijk voorkomen dat mensen fouten maken in de aanlevering van hun gegevens.

Waar de burger toch gegevens moet leveren is de SVB er op gericht te zorgen dat de burger weet welke gegevens en informatie hij precies moet leveren, waarom en waar de klant die gegevens kan vinden. De SVB biedt daarom algemene en gerichte informatie zodat de burger weet welke verplichtingen hij heeft en welke wijzigingen in omstandigheden hij spontaan aan de SVB moet melden, en welke gevolgen dat heeft als hij dat nalaat.

Uit onderzoek *Kennis Verplichtingen en Detectiekans 2018* van Ipsos blijkt dat de gemiddelde bekendheid van de verplichtingen onder AOW-gerechtigden 82% is. De afgelopen jaren is hier een dalende trend in zichtbaar. De oorzaak van deze daling is niet vast te stellen, want hier is geen onderzoek naar gedaan.

AOW-gerechtigden zijn over het algemeen redelijk positief over de informatievoorziening over hun plichten. In het onderzoek van Ipsos zegt 74% van de ondervraagden het gemakkelijk te vinden om zich aan hun plichten te houden. Daarnaast vindt bijna de helft van de AOW'ers dat de SVB hen goed heeft geïnformeerd over de verplichtingen (bijvoorbeeld om wijziging in de leefsituatie door te geven).

Naast het kennisniveau werkt het ook preventief als mensen de kans hoog inschatten dat als zij hun plichten niet nakomen de SVB dit merkt en als de verwachting is dat dit ook daadwerkelijk bestraft wordt. De gepercipieerde detectie- en strafbans laat een dalende trend zien. Er is een multidisciplinair team handhavingscommunicatie ingesteld om meer te communiceren over handhaving en de verplichting om een gezamenlijke huishouding te melden

⁴⁸ Uitgangspunten handhavingsbeleid SVB

Tabel 8.3 Kennis der verplichtingen

	2014	2015	2016	2017	2018
Kennis van de verplichtingen	89%	87%	88%	84%	82%
Aanvang/einde huishouding	91%	91%	89%	86%	83%
Inkomsten zelfstandig beroep		65%	84%	68%	73%
Inkomsten buitenland		78%	81%	68%	75%
Inkomsten partner uit zelfstandig beroep		75%	84%	80%	79%
Inkomsten partner uit buitenland		68%	78%	76%	70%
Gepercipieerde detectiekans	70%	66%	67%	61%	52%
Gepercipieerde strafkans	75%	70%	71%	67%	60%

Bron Ipsos: Kennis Verplichtingen en Detectiekans 2018

Experiment AOW en de gezamenlijke huishouding

In 2018 heeft de SVB een experiment uitgevoerd onder alleenstaande AOW-gerechtigden naar verbetering van de naleving van de inlichtingenplicht (tijdig melden van samenwonen) door gebruik te maken van gedragsinzichten. Dit experiment was opgenomen binnen het SZW programma "Handhaving en gedragsbeïnvloeding" dat in belangrijke mate de SZW handavingskoers 2018-2021 ondersteunt als het gaat om hoofdlijn 'effectief handhaven'. De vraag was of AOW-gerechtigden het voeren van een gezamenlijke huishouding vaker melden nadat ze een brief hebben ontvangen, waarin ze erop gewezen worden hoe zij in de systemen van de SVB geregistreerd staan en er op gewezen worden dat zij wijzigingen in hun situatie moeten melden.

Drie groepen kregen verschillende brieven opgestuurd (neutraal, negatief en positief) en één groep kreeg geen extra brief (controle). De brieven hadden dezelfde hoofdboodschap: check je situatie, zoek informatie en neem eventueel contact op met de SVB. Bij elke brief zat een informatiefolder en er was ook een aparte site voor het experiment ingericht met informatie over de gezamenlijke huishouding.

Hoewel de aantallen beperkt zijn ziet de SVB dat het verschil substantieel is en dat een positieve brief het aantal meldingen het meest vergroot.

Conclusies:

- het versturen van een brief (ongeacht de framing daarvan) leidt tot 78% kans dat het aantal spontane meldingen toeneemt
- Het versturen van een brief met een positieve framing (gericht op geruststellen en voorkomen) heeft het meest positieve effect.
- onder mannelijke AOW'ers en relatief jonge AOW'ers is de kans groter dat zij een melding van samenwoning doen.

Naar aanleiding van het experiment heeft de SVB besloten om periodiek herinneringsbrieven te verzenden aan alleenstaande AOW-gerechtigden.

Controleren, terugvorderen en aangifte

De SVB controleert door gegevens met andere instanties uit te wisselen. Zo raadpleegt de SVB de Polisadministratie om het inkomen vast te stellen. Voor wat betreft de bestrijding van zwarte inkomensfraude, ontvangt de SVB in voorkomende gevallen een individuele melding van de Belastingdienst, Inspectie SZW en UWV.

Met betrekking tot gezamenlijk huishouding informeert de SVB de klant over het begrip gezamenlijke huishouding en geeft hem de gelegenheid te reageren op een in zijn ogen onjuiste afleiding. De SVB controleert de leefsituatie in twijfelgevallen, en verder steekproefsgewijs en zo risicogericht mogelijk, door huisbezoeken.

Bij vermoeden van een strafrechtelijke fraude doet de SVB een opsporingsonderzoek. Bij voldoende bewijs doet de SVB aangifte bij het Openbaar Ministerie.

8.4 Leefvormen

De hoogte van de AOW die iemand ontvangt is afhankelijk van de leefvorm waarin iemand woont. Hierbij is de veronderstelling dat een gezamenlijke huishouding schaalvoordelen met zich meebrengt⁴⁹. De wijze waarop bij de vaststelling van de AOW rekening wordt gehouden met leefvormen is voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid op verschillende manieren relevant. Ten eerste is voor de doelmatigheid van het beleid van belang in hoeverre de uitgekeerde AOW aansluit bij de feitelijke woonsituatie van de AOW-gerechtigde en indien van toepassing de daarbij behorende schaalvoordelen.

Daarnaast is de vaststelling van de leefvorm voor de uitvoering het lastigste aspect van het beleid. Als de vormgeving van het beleid er toe leidt dat zich knelpunten in de uitvoering voordoen die tot gevolg kunnen hebben dat AOW-gerechtigden niet de AOW ontvangen die aansluit bij de feitelijke woonsituatie dan is dat van invloed op de doeltreffendheid en doelmatigheid. SEO Economisch onderzoek heeft onderzoek gedaan naar leefvormen in de AOW. Hieruit blijkt dat in de meeste gevallen de vaststelling van de leefvorm niet problematisch is. Er zijn echter gevallen waarbij wel knelpunten optreden.

8.4.1 Beleid

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

- De samenwonenden zijn meerderjarig;
- Hoofdverblijfcriterium: de gerechtigde heeft zijn hoofdverblijf in dezelfde woning als een ander persoon én;
- Zorgcriterium: de samenwonenden geven blijf 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. Voor deze groep wordt aangenomen dat ze samenwonen.

Voor gehuwden geldt dat zij voor de AOW altijd worden beschouwd als een samenwonend paar en ieder 50% van de AOW ontvangen.

Op dit uitgangspunt geldt een uitzondering. Als er sprake is van duurzaam gescheiden leven wordt er 70% AOW toegekend. Bij opname in een verzorgingstehuis krijgen gehuwde AOW'ers de mogelijkheid om AOW ter hoogte van een ongehuwde te krijgen. Deze keuze heeft ook consequenties voor de inhouding WLZ, toeslagen e.d. en is een individuele afweging. Ongehuwd samenwonenden hebben deze keuze niet, in dat geval wordt naar de feitelijke omstandigheden gekeken.

Daarnaast zijn er een aantal uitzonderingen voor ongehuwd samenwonenden die niet voor gehuwden geldt. Ongehuwd samenwonenden kunnen tóch recht hebben op een AOW voor alleenstaanden (70% netto referentieminimumloon) als er sprake is van een van onderstaande uitzonderingen:

- 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

⁴⁹ Zie ook Soede (2012; Tevreden met pensioen)

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. Alleen als twee personen binnen het meerpersoonshuishouden gehuwd zijn of een gezamenlijke huishouding voeren dan ontvangen zij 50%.

- 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.

8.4.2 Knelpunten

Uit het onderzoek van SEO komen een aantal knelpunten naar voren in de uitvoering van de leefvormen. Opgemerkt dient te worden dat deze knelpunten zich slechts bij een kleine groep voordoen.

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 samenwonende en gehuwden.
5. Meerpersoonshuishoudens

Leefvormdefinities

Uit het onderzoek van SEO blijkt dat er een aantal misverstanden zijn onder AOW-gerechtigden met betrekking tot de uitleg van de definities die bepalen of iemand voor de AOW als gehuwd of alleenstaand wordt beschouwd:

- Het is een misverstand dat een affectieve relatie een voorwaarde zou zijn voor een gezamenlijke huishouding. 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. Het misverstand is wel minder hardnekkig dan vroeger.
- Het (hoofd)verblijf. Sommige klanten nemen aan dat je een alleen een gezamenlijke huishouding kunt voeren als je op hetzelfde adres staat ingeschreven en soms wordt onderschat hoeveel tijd feitelijk bij elkaar wordt doorgebracht.
- 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.

Uit het onderzoek dat door Motivaction in opdracht van de SVB is uitgevoerd in het kader van het experiment AOW en de gezamenlijke huishouding blijkt dat de meerderheid van de respondenten op de hoogte is van de basisprincipes met betrekking tot samenwonen en de AOW. De specifieke regels zijn echter minder bekend. Zo weet slechts 18% dat er sprake kan zijn van samenwonen als beide personen op een apart adres zijn ingeschreven. 15% weet dat er geen sprake hoeft te zijn van samenwonen als je beiden op één adres woont. Bijna 60% weet dat samenwonen niet alleen mogelijk is bij liefdesrelaties, maar dat andere (vriendschappelijke, familiale) relaties ook voldoende zijn om voor de AOW een gezamenlijke huishouding te voeren. 51% weet dat je ook met een familielid samenwonend kan zijn.

Het risico van misverstanden rond de uitleg van definities rond leefvormen is dat AOW-gerechtigden niet de juiste informatie doorgeven aan de SVB die relevant is om de juiste hoogte van de AOW vast te stellen. Dit kan als gevolg hebben dat mensen niet een AOW ontvangen die aansluit bij de feitelijke woonsituatie. Als achteraf blijkt dat een AOW-gerechtigde een te hoge AOW heeft ontvangen dan kan dit leiden tot een terugvordering.

Criteria en achter de voordeur

Samenwonen wordt beoordeeld door te toetsen op het wooncriterium en het zorgcriterium. Het beoordelen van het zorgcriterium wordt door SVB-medewerkers als complex ervaren omdat op dat punt een feitenafweging moet plaatsvinden.

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 anders- zins. Hierdoor is het noodzakelijk om te toetsen of iemand

bijdraagt aan het huishouden. Voor deze toetsing kan het noodzakelijk zijn voor de SVB om een huisbezoek af te leggen. Dit kan door de AOW-gerechtigde als ingrijpend worden ervaren.

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. Het is niet goed uitlegbaar waarom ongetrouwde partners anders beoordeeld worden dan gehuwden. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de toepassing van de twee-woningenregel: alleen ongehuwd samenwonenden ontvangen een 70%-uitkering als zij beiden een eigen woning hebben. Gehuwden ontvangen altijd een 50%-uitkering, ook als zij een eigen woning hebben. Het verschil in behandeling van gehuwden en ongehuwden geldt ook in de situatie van meerpersoonshuishouden of duurzaam gescheiden leven. Dat wordt hieronder toegelicht.

Meerpersoonshuishouden

Alleen voor ongehuwden geldt dat personen in een meerpersoonshuishouden de AOW-uitkering ontvangen voor een alleenstaande. Voornamelijk door de regel van het meerpersoonshuishouden kunnen wijzigingen in leefvorm financiële consequenties hebben die niet in overeenstemming zijn met het draagkrachtbeginsel.

Consequenties beleid meerpersoonshuishoudens

Wanneer drie zussen samenwonen worden zij alle drie als alleenstaand beschouwd en ontvangt ieder van hen 70% AOW. Gezamenlijk ontvangen zij dan 210% AOW. Wanneer één van hen overlijdt worden de twee overgebleven zussen als samenwonend beschouwd en ontvangen ze ieder 50% AOW. Gezamenlijk ontvangen zij dan 100% AOW. 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% AOW. Overlijdt haar zoon, dan vormt zij met de partner van de zoon een gezamenlijke huishouding en ontvangt zij 50% AOW. Overlijdt de partner van de zoon, dan vormt zij met haar zoon geen gezamenlijke huishouding, vanwege de uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten en ontvangt zij nog altijd 70% AOW.

Ook een ongehuwd samenwonend paar met één of meerdere inwonende meerderjarige kinderen telt als meerpersoonshuishouden wanneer zij allen bijdragen aan dat huishouden. In dat geval ontvangen ze ieder 70% AOW. Een gehuwd samenwonend paar met één of meerdere inwonende meerderjarige kinderen telt echter niet als een meerpersoonshuishouden, maar als gezamenlijk huishouden. Zij ontvangen ieder 50% AOW.

Het beleid rond meerpersoonshuishoudens heeft tot gevolg dat er een onbedoeld onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden wordt gemaakt. Ongehuwden ontvangen een hogere uitkering dan op grond van het draagkrachtbeginsel passend zou zijn.

Duurzaam gescheiden leven

In het rapport van SEO wordt geconstateerd dat ca. 100.000 AOW'ers in een instelling wonen. Voor gehuwden geldt dat ze bij opname in een zorginstelling de mogelijkheid hebben om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW. Het onderwerp duurzaam gescheiden leven (DGL) is niet als knelpunt benoemd door respondenten in het onderzoek. De SVB geeft echter aan dat dit wel een knelpunt is voor klanten en de uitvoering.

Voor gehuwden geldt dat duurzaam gescheiden levenden voor het bepalen van de uitkeringshoogte als ongehuwd worden beschouwd. Een duurzaam gescheiden levende gehuwde AOW'er ontvangt daarom het ongehuwdenpensioen; de eventuele toeslag voor jongere echtgenoot vervalt. Het begrip duurzaam gescheiden leven gaat uit van de feitelijke omstandigheden. Voor het aannemen van duurzaam gescheiden leven is naast de feitelijke toestand ook de wil van de echtgenoten van belang, tenzij er sprake is van feitelijke onmogelijkheid tot hervatting van de samenleving. Dat geldt met name als een van de partners is opgenomen in een zorginstelling. In die gevallen laat de SVB de AOW-gerechtigde de keuze om als gehuwd of ongehuwd te worden beoordeeld voor het bepalen van de uitkeringshoogte.

Het komt geregeld voor dat één van de echtgenoten van een echtpaar met AOW permanent wordt opgenomen in een verpleeghuis en de andere echtgenoot achterblijft in de gezamenlijke woning. De SVB komt hier op signaal van de klant

achter of in veruit de meeste gevallen op grond van een signaal van het CAK die de SVB verzoekt om de hoge eigen bijdrage WLZ in te houden op de AOW. Dat is voor de SVB aanleiding om hierover in contact te treden met de klant.

Op basis van de jurisprudentie heeft de SVB als beleid dat in dergelijke gevallen de 'wil' van de echtgenoten om als gehuwd of juist als ongehuwd te worden aangemerkt doorslaggevend is. In de praktijk komt dat erop neer dat de SVB betrokkenen per brief de keuze geeft als een van de echtgenoten permanent wordt opgenomen in een verpleeghuis. De keuze kan grote financiële gevolgen hebben voor beide echtgenoten, onder meer voor wat betreft de hoogte van de AOW, de hoogte van de verschuldigde eigenbijdragen Wlz, hoogte van belastingen en toeslagen (met name huurtoeslag). Veel betrokkenen vragen de SVB naar de financiële gevolgen alvorens een keuze te maken. Op de eenmaal gemaakte keuze kunnen betrokkenen niet terugkomen. Het CAK volgt de beoordeling van de SVB en kan dus ook niet terugkomen op een eerder genomen besluit.

De financiële gevolgen blijken echter voor de SVB en andere professionals in de praktijk niet goed te voorspellen; de gevolgen zijn van jaar tot jaar verschillend en individueel bepaald, zoals de vermogensverdeling tussen de echtgenoten.

Er is sprake van een verschil in behandeling tussen gehuwden en ongehuwd samenwonenden. De keuze om als DGL te worden aangemerkt staat alleen open voor gehuwden. Voor ongehuwd samenwonenden bestaat deze keuze niet en wordt alleen naar de feitelijke situatie gekeken.

Het aantal AOW'ers dat in een zorginstelling wordt opgenomen neemt toe evenals het aantal gehuwden aan wie de keuze wordt voorgelegd om als DGL te worden aangemerkt. In 2018 heeft de SVB 7.739 echtparen geregistreerd waarvan een van de partners permanent is opgenomen in een verpleeginstelling. Een groep van 1.764 echtparen heeft de keuze gemaakt om als duurzaam gescheiden te worden aangemerkt.

De keuze om administratief als gehuwd of duurzaam gescheiden levend te worden vastgelegd heeft vergaande financiële gevolgen. Voor de SVB is het ingewikkeld om klanten hierover goed voor te lichten. Daarbij komt dat de keuze om als DGL aangemerkt te worden onomkeerbaar is en niet in alle gevallen financieel voordelig uitvalt. Daarnaast hebben ongehuwd samenwonenden deze keuzevrijheid niet.

8.5 Conclusies

Uit het voorgaande zijn de volgende conclusies te trekken:

- De AOW wordt in hoge mate zowel rechtmatig als tijdig uitgekeerd
- De AOW heeft een zeer laag niet gebruik van 0,04%
- De algemene handhavingsrisico's in de AOW zijn beperkt en spelen met namen op leefvormen.
- De belangrijkste knelpunten in de uitvoering liggen op het gebied van de leefvormen
- De definities met betrekking tot leefvormen die in de AOW worden gehanteerd sluiten niet aan bij de beleving van mensen en zijn bewerkelijk in de uitvoering
- De regels met betrekking tot meerpersoonshuishoudens en de verschillen tussen gehuwden en ongehuwden zorgen voor inconsistenties in de uitkomsten van het beleid en zijn moeilijk uitlegbaar
- De regels met betrekking tot duurzaam gescheiden leven heeft tot gevolg dat mensen onomkeerbare keuzes moeten maken die verstrekende financiële gevolgen kunnen hebben. Voor de SVB is het moeilijk om mensen goed te informeren over de gevolgen van de te maken keuze voor de individuele situatie.

9 Conclusies: Doeltreffendheid en doelmatigheid

9.1 Inleiding

De hoofdvraag die in het begin van de beleidsdoorlichting is geformuleerd luidt als volgt:

In hoeverre wordt met het gevoerde beleid bereikt dat armoede onder AOW-gerechtigden wordt voorkomen en AOW'ers niet met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd na pensionering? In hoeverre worden deze doelen op efficiënte wijze bereikt? Welke effecten hebben de beleidswijzigingen op artikel 8 in de periode 2013-2017 gehad op de inkomenspositie en arbeidsparticipatie van ouderen?

In de beleidstheorie zijn de doelen van het beleid verder uitgewerkt. Deze doelen zijn getoetst door de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden in beeld te brengen (hoofdstuk 5) en de uitvoering van het beleid onder de loep te nemen (hoofdstuk 8). Daarnaast is ingegaan op de doelen en effecten van de partnertoeslag en de afschaffing hiervan (hoofdstuk 6) en van de AOW-leeftijdshoging (hoofdstuk 7). In de verschillende hoofdstukken zijn voor zover mogelijk deelconclusies opgenomen ten aanzien van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. In dit hoofdstuk worden overkoepelde conclusies geformuleerd.

Hierbij zal eerst in worden gegaan op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de AOW en de aspecten in het beleid die een risico vormen voor die doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid. Vervolgens zal worden ingegaan op de effecten van de afschaffing van de partnertoeslag en de AOW-leeftijdshoging.

9.1.1 Doeltreffendheid

In de beleidstheorie is geconstateerd dat één van de oorspronkelijke doelstellingen van de AOW het voorkomen van armoede is. Het huidige doel van de AOW is echter breder: met de AOW wordt een basisinkomensvoorziening geboden aan personen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De uitkering is een algemene voorziening in de zin dat de hoogte van de uitkering onafhankelijk is van het overige inkomen en vermogen. Hiermee vormt de AOW-uitkering een basisinkomen voor AOW-gerechtigden. Er is echter geen norm vastgesteld voor wat betreft de hoogte van dat basisinkomen. Wel kan gesteld worden dat de AOW in ieder geval hoog genoeg is om (over het algemeen) armoede onder ouderen te voorkomen.

De AOW fungeert tevens als fundament (eerste pijler) voor het gehele pensioenstelsel. Het pensioenstelsel als geheel heeft als doel te voorkomen dat mensen na pensionering met een grote inkomensachteruitgang worden geconfronteerd.

Voorkomen van armoede

In hoofdstuk 5 hebben we gezien dat een volledige AOW-uitkering op een hoger niveau ligt dan het sociaal minimum en dat de inkomensondersteuning AOW hier nog bovenop komt. Ook is gebleken dat het niet-gebruik van de AOW zeer laag is en de AOW in hoge mate rechtmatig en tijdig wordt uitgekeerd. Dat betekent dat de AOW vrijwel iedereen bereikt die hier recht op heeft. Het voorgaande heeft tot resultaat dat AOW-gerechtigden het laagste risico hebben op armoede van de Nederlandse bevolkingsgroepen. Het armoederisico van Nederlandse gepensioneerden is ook in internationaal perspectief zeer laag. Daarnaast volstaat de AOW-uitkering over het algemeen om de minimaal onvermijdbare uitgaven te kunnen doen.

De partnertoeslag heeft als doel te voorkomen dat huishoudens waarin de kostwinner met pensioen gaat en de jongere partner niet over een eigen inkomen beschikt, onder het sociaal minimum komen. Het beleid is voor de groep mensen die nog recht hebben op de partnertoeslag doeltreffend. Immers, de volledige partnertoeslag is gelijk aan het bruto-ouderdomspensioen voor een gehuwde AOW'er en die ligt boven het sociaal minimum.

In algemene zin kan op basis van het voorgaande geconcludeerd worden dat de AOW doeltreffend is als het gaat om het voorkomen van armoede.

Als er geen sprake is van een volledige opbouw van AOW door bijvoorbeeld verblijf in het buitenland kan, onder voorwaarden, een beroep worden gedaan op een aanvulling vanuit de Participatiewet (de AIO). De AIO ligt weliswaar op een lager niveau dan de AOW, maar hoger dan de bijstand voor personen onder de AOW-leeftijd.

In algemene termen wordt met de AOW-uitkering, al dan niet aangevuld met een AIO-aanvulling, voorkomen dat AOW-gerechtigden in armoede leven. In specifieke gevallen kan door gemeenten aan AOW'ers met hoge kosten, voor bijvoorbeeld zorg of wonen, aanvullend maatwerk worden geleverd vanuit het minimabeleid.

Bieden van een basis

De AOW is doeltreffend als fundament van het pensioenstelsel. De AOW heeft een algemeen karakter en vormt daarmee de eerste pijler in het pensioenstelsel. Omdat de AOW een minimuminkomen biedt vanaf de AOW-leeftijd wordt in de tweede pijler, waarin pensioen wordt opgebouwd via de werkgever, over het eerste deel van het inkomen (de franchise) geen pensioen opgebouwd. Het totale pensioenstelsel heeft tot doel dat mensen na de AOW-leeftijd niet te maken krijgen met een grote inkomensachteruitgang en, in redelijke mate, het bestedingspatroon van voor hun pensionering kunnen doorzetten.

Het pensioenstelsel als geheel heeft tot resultaat dat de vervangingswaarden van het Nederlandse pensioenstelsel hoog zijn, ook in internationaal perspectief. Gemiddeld komt de bruto-vervangingswaarde van de eerste twee pijlers rond de doelwaarde van 70%. De hoge vervangingswaarden laten zien dat er gemiddeld genomen geen sprake is van grote inkomensachteruitgang na het bereiken van de AOW-leeftijd. Dit geldt zeker voor de huishoudens met de laagste inkomens, waarbij de vervangingswaarden het hoogst zijn. Bij deze huishoudens is doorgaans sprake van geen of een laag aanvullend pensioen, zodat de AOW het belangrijkste inkomensbestanddeel vormt. De hoge vervangingswaarden bij deze huishoudens toont aan dat met de AOW een ruime vervanging wordt geboden voor een minimuminkomen voor de AOW-leeftijd. Hiermee vormt de AOW een solide basis onder het totale pensioenstelsel.

De vervanging van inkomen boven de franchise is georganiseerd via het tweede en derde pijlerpensioen. Het tweede pijler pensioen berust op afspraken tussen werknemers en werkgevers voor de opbouw van aanvullende pensioenen. Voor werknemers geldt hierbij een verplichte deelname. Daarnaast biedt het pensioenstelsel ruimte voor pensioenopbouw via de derde pijler. Het gaat hierbij om fiscaal gefaciliteerde private arrangementen. Naarmate het aanvullend pensioen een groter deel van het inkomen vormt, heeft de ontwikkeling van het aanvullend pensioen een relatief grotere invloed op de bestedingsmogelijkheden. Hierbij speelt de mogelijkheid van pensioenfondsen om de pensioenuitkeringen (en de pensioenrechten van werkenden) te indexeren een belangrijke rol. Het domein van het aanvullend pensioen is geen onderdeel van deze doorlichting.

9.1.2 Doelmatigheid

Om de doelmatigheid van het beleid te beoordelen, is de vraag of met dezelfde middelen meer effect bereikt kan worden, dan wel dat hetzelfde effect met minder middelen kan worden bereikt.

Voorzover het doel van de AOW is dat het armoede moet voorkomen kan in algemene zin gesteld worden dat nu de hoogte van de AOW (zeker in combinatie met de inkomensondersteuning AOW) boven het sociaal minimum ligt dit doel ook met minder middelen bereikt zou kunnen worden. Om aan het doel van voorkomen van armoede te voldoen zou het beleid doelmatiger vormgegeven kunnen worden door de AOW te verlagen of IOAOW af te schaffen.

Het doel van de AOW is echter breder, namelijk het bieden van een basisvoorziening. Als basisvoorziening kan het niveau van de AOW hoger liggen dan het sociaal minimum. Er is echter geen norm gesteld voor het niveau waarop de basisvoorziening zou moeten liggen en of en hoeveel deze het sociaal minimum mag overstijgen. Daarom kan de vraag of het beleid doelmatiger vormgegeven kan worden niet eenduidig worden beantwoord.

9.1.3 Risico's voor doeltreffendheid en doelmatigheid AOW

In de beleidsdoorlichting zijn een aantal punten naar voren gekomen die van invloed zijn op de doeltreffendheid en doelmatigheid van de AOW.

Partnertoeslag

Bij de afschaffing van de partnertoeslag is de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag gekoppeld aan het geboortjaar van de AOW-gerechtigde en niet aan de leeftijd van de jongere partner. Dit terwijl bij de afschaffing van de partnertoeslag de verwachtingen met betrekking tot een verhoogde arbeidsparticipatie betrekking hadden op die jongere partners. Omdat de leeftijd van de jongere partner niet relevant is voor de toekenning van de partnertoeslag wordt er partnertoeslag toegekend wegens het ontbreken van inkomen van jongere partners die na 1950 zijn geboren. In de groep waar nu nog partnertoeslag aan wordt uitgekeerd zijn ruim 7.000 mensen jonger dan 55 jaar. Van deze groep jongere partners waarvoor partnertoeslag wordt uitgekeerd, wordt niet verwacht zij participeren op de arbeidsmarkt, terwijl deze verwachtingen er wel zijn voor andere mensen uit dezelfde leeftijdsgroep.

Uit het onderzoek van het CBS blijkt verder dat de afschaffing van de partnertoeslag een gedragseffect heeft gehad in de zin dat de arbeidsparticipatie van de jongere partner omhoog is gegaan. Het zou daarom doelmatiger zijn om geen partnertoeslag toe te kennen aan jongere partners van AOW-gerechtigden van voor 1950 omdat zij geacht kunnen worden te participeren op de arbeidsmarkt.

Daarnaast is de uitvoering van een aflopende regeling als de partnertoeslag kwetsbaar, omdat er voor een beperkte groep gerechtigden over een langere periode een infrastructuur in stand gehouden moet worden. De prognose is dat het aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag afneemt tot ongeveer 4.600 in 2030 en het aantal na 2035 daalt tot onder de 1000 en er pas na 2048 geen partnertoeslag meer uitgekeerd hoeft te worden.

Leefvormen

De complexiteit van de leefvormdefinities voor zowel de burger als de SVB kunnen tot gevolg hebben dat de AOW die mensen krijgen niet aansluit bij de feitelijke woonsituatie van de AOW-gerechtigde. Verder leidt het beleid rond meerpersoonshuishoudens er toe dat mensen in zo'n huishouden een uitkering krijgen die hoger is dan op grond van het draagkrachtbeginsel passend zou zijn. De doelmatigheid van het beleid zou op dit punt verbeterd kunnen worden.

9.1.4 Afschaffing partnertoeslag

Het doel van de afschaffing van de partnertoeslag was het vergroten van de betaalbaarheid van de AOW. In die zin is de afschaffing van de partnertoeslag doeltreffend geweest, aangezien er voor de afschaffing in 2014 nog circa € 1,4 miljard per jaar werd uitgegeven aan de partnertoeslag en in 2019 naar verwachting circa € 0,5 miljard.

Bij de afschaffing werd ervan uitgegaan dat een partnertoeslag vanaf 2015 niet meer nodig zou zijn voor huishoudens om op het sociaal minimum te komen. Er werd een naar verwachting in de toekomst overbodig instrument geschrapt. Als het neveneffect van de beleidswijziging zou zijn geweest dat een groot deel van de huishoudens van AOW-gerechtigden met jongere partners een AIO-aanvulling nodig zou hebben om minimaal op het sociaal minimum te komen, zou de afschaffing minder of niet doelmatig zijn. Uit de beperkte extra instroom in de AIO van AOW'ers met een volledige AOW-opbouw blijkt echter dat de verwachtingen van destijds grotendeels zijn uitgekomen en een partnertoeslag over het algemeen niet meer noodzakelijk is. Rond de 97% van de AOW-gerechtigden met een jongere partner heeft een huishoudinkomen dat boven het sociaal minimum ligt of heeft eigen vermogen. Op basis hiervan kan geconcludeerd worden dat een zeer ruime meerderheid van de AOW-gerechtigden met een jongere partner in staat is om zelf in het inkomen te voorzien.

Daarnaast heeft de afschaffing van de partnertoeslag een positief gedragseffect gehad op de arbeidsparticipatie van de jongere partners van AOW-gerechtigden.

9.1.5 AOW-leeftijdsverhoging

Uit de analyse in hoofdstuk 7 kan geconcludeerd worden dat de AOW-leeftijdsverhoging doeltreffend is geweest.

Beleed is doelmatig als het beoogde beleidsdoel tegen zo min mogelijk kosten en ongewenste neveneffecten wordt bereikt. Het doel van de beleidswijziging was om de houdbaarheid van de overheidsfinanciën te verbeteren en de arbeidsparticipatie te vergroten en dit doel is ook bereikt. De AOW-leeftijdsverhoging verbetert de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met 1,3% BBP en de arbeidsparticipatie van 65-jarigen is sinds de AOW-leeftijdsverhoging sterk toegenomen. In 2012 was voor 6% van de 65-jarigen werk de belangrijkste inkomstenbron, in 2017 was dat 29%. Ook is de gemiddelde pensioenleeftijd sterk gestegen.

Er zijn beperkte negatieve neveneffecten van de AOW-leeftijdsverhoging te constateren. Doordat mensen langer doorwerken en de mogelijkheden tot vervroegd uittreden inmiddels niet meer bestaan, neemt het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op latere leeftijden wel toe. De instroomkans van 65-jarigen in ZW/WIA is niet hoger dan die van 64-jarigen. Ook is de instroomkans uit werk in de WW van 65-jarigen niet groter dan die van 64-jarigen. Omdat voorheen de wat ongezondere werknemers vaker eerder stopte met werken (bv met VUT of prepensioen gingen) is de instroomkans van ouderen (60-65 jaar) de afgelopen jaren wel toegenomen. Het gebruik van de diverse regelingen ligt in de lijn der verwachting en het merendeel van de personen bereikt vanuit werk het pensioen. De mate waarin de toegenomen instroom is toe te rekenen aan de AOW-leeftijdsverhoging is zeer complex en op dit moment zijn pas enkele jaren aan realisatiecijfers beschikbaar.

De AOW-leeftijdsverhoging leidt voor mensen echter wel tot zorgen. Zij vragen zich af of zij wel gezond hun pensioen kunnen halen en zouden vaak graag eerder willen stoppen met werken dan dat zij daadwerkelijk kunnen stoppen. De sociale normen rondom stoppen met werken zijn (nog) niet veranderd als gevolg van de AOW-leeftijdsverhoging. De leeftijd waarop werkenden van 56 tot 65 jaar willen stoppen met werken is niet toegenomen in de periode 2012-2017. Ook de leeftijd waarop mensen denken te kunnen doorwerken is niet toegenomen. Ook ligt de gewenste uittreedleeftijd een stuk lager dan de verwachte uittreedleeftijd.

Kanttekening die bij het bovenstaande geplaatst moet worden, is dat de AOW-leeftijdsverhoging nog maar een beperkte tijd werking heeft. Daarom zullen mogelijk nog niet alle effecten volledig zichtbaar zijn. Het is van belang om deze ontwikkelingen de komende jaren goed te blijven volgen.

10 Doeltreffendheid en doelmatigheid en beleidsvarianten

10.1 Inleiding

Conform de eisen van de RPE moet een beleidsdoorlichting een beschouwing bevatten over maatregelen die kunnen worden genomen ter vergroting van doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid. Ook moeten beleidsopties worden beschreven voor het geval er significant minder budget (-/ 20%) beschikbaar is. In dit hoofdstuk zal eerste beschreven worden welke beleidsopties direct aansluiten bij de conclusies van de beleidsdoorlichting. Omdat met deze opties geen 20% besparing bereikt kan worden, zal vervolgens beschreven worden aan welke knoppen gedraaid kan worden om tot een besparing van die omvang te komen.

Voor alle voorgestelde beleidsopties is een wetwijziging nodig. Voor wetsvoorstellen geldt een standaarddoorlooptijd van minimaal 1,5 jaar. Daarom wordt voor de berekening van de effecten van de beleidsopties uitgegaan van een ingangsdatum vanaf 1 januari 2022.

10.2 Beleidsvarianten met betrekking tot de hoogte

De AOW heeft als brede doelstelling het bieden van een basisinkomensvoorziening. We hebben gezien dat er geen norm is gesteld voor het niveau waarop deze basisvoorziening zou moeten liggen. Daarom is het niet mogelijk om van beleidsvarianten eenduidig vast te stellen of daarmee nog steeds wordt voldaan aan deze doelstelling.

In de beleidsdoorlichting is wel geconcludeerd dat voorzover het doel van de AOW is dat het armoede moet voorkomen, in algemene zin gesteld kan worden dat nu de hoogte van de AOW (zeker in combinatie met de inkomensondersteuning AOW) boven het sociaal minimum ligt, dit doel ook met minder middelen bereikt zou kunnen worden.

Hieronder worden twee beleidsvarianten uitgewerkt waarmee de AOW richting het niveau van het sociaal minimum wordt gebracht.

Er zijn ook andere beleidsvarianten mogelijk met betrekking de hoogte van de AOW, bijvoorbeeld een inkomensafhankelijke AOW. Een inkomensafhankelijke AOW druist echter in tegen het karakter van de AOW als basis binnen het pensioenstelsel en is daarom niet uitgewerkt.

De variant fiscalisering van de AOW is niet uitgewerkt omdat de beleidsdoorlichting alleen betrekking heeft op de uitgavenkant.

10.2.1 Beleidsvariant Afbouwen dubbele algemene heffingskorting in referentieminimumloon AOW

Op dit moment wordt er in het netto referentieminimumloon van de AOW rekening gehouden met tweemaal de algemene heffingskorting. Bij de andere uitkeringen op minimumniveau (zoals de bijstand) wordt rekening gehouden met eenmaal de algemene heffingskorting. In deze beleidsvariant wordt de dubbele algemene heffingskorting bij de AOW in 20 jaar teruggebracht naar eenmaal de algemene heffingskorting. Hiermee wordt de AOW op hetzelfde niveau gebracht als de AIO. De uitkeringen op minimumniveau worden dan allen op eenzelfde wijze afgeleid van het referentieminimumloon.

*Budgettaire effecten***Tabel 10.1** Budgettaire effecten (bedragen x € 1 miljoen)

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Algemene effecten (AOW)	-320	-660	-1.015	-1.370	-8.165
Weglekeffecten (AIO)	5	10	15	15	105
Uitvoeringskosten	3	0	0	0	0
Totaal	-312	-650	-1.000	-1.355	-8.060

Deze maatregel leidt tot lagere AOW-uitgaven omdat de AOW-uitkering minder wordt verhoogd. De uitgaven aan bijstand voor personen vanaf de AOW-leeftijd (AIO), zal toenemen voor mensen met een onvolledige AOW. Bij een lagere AOW-uitkering door onvolledige opbouw zal immers een hoger bedrag nodig zijn om het huishoudinkomen van AIO-gerechtigden aan te vullen tot het sociaal minimum. Het effect hiervan bedraagt structureel naar inschatting €105 miljoen.

Voor de uitvoeringskosten wordt uitgegaan van implementatiekosten ad. €3 miljoen vanwege systeemaanpassing, voorlichting, bezwaar en beroep; zowel bij de AOW als de AIO.

Structureel leidt deze maatregel tot circa €8,2 miljard per jaar aan lagere uitgaven aan de AOW en €105 miljoen per jaar hogere uitgaven aan de AIO. Per saldo bedraagt de structurele besparing circa €8,1 miljard per jaar.

Inkomenseffecten⁵⁰

Indien de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon op 1 januari 2019 ineens zou zijn verlaagd naar een enkele algemene heffingskorting, zou (bij volledige AOW-opbouw) een alleenstaande AOW-gerechtigde circa €2.200 bruto minder ontvangen in 2019. Het negatieve inkomenseffect indien geen sprake is van aanvullend pensioen zou dan maximaal -14,7% bij alleenstaanden en -15,2% bij AOW-gerechtigde paren zijn. Omdat het bruto-inkomen uit AOW lager wordt, neemt de belastingdruk op het aanvullend pensioen af. Het negatieve inkomenseffect neemt hierdoor af met het inkomen uit aanvullend pensioen: indien sprake is van jaarlijks bruto €10.000 aanvullend pensioen resteert een negatief inkomenseffect van -6,0% bij alleenstaanden en -8,5% bij paren.

De variant voorziet in een geleidelijke afbouw van de dubbele algemene heffingskorting in 20 jaar (40 halfjaarlijkse stappen). Indien de afbouw per 1 januari 2019 zou zijn toegepast zou (bij volledige AOW-opbouw) zou het (jaarlijkse) inkomenseffect voor AOW-gerechtigden zonder aanvullend pensioen voor alleenstaanden en paren respectievelijk -0,6% en -0,5% bedragen, en in het geval van bruto €10.000 aanvullend pensioen per jaar respectievelijk -0,2% en -0,3%.

Arbeidsmarkteffecten

Het afbouwen van de dubbele algemene heffingskorting in het referentieminimumloon heeft gevolgen voor de hoogte van de AOW-uitkering. Omdat hier enkel sprake is van een effect op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen, is geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.

Uitvoeringsaspecten

Deze optie vergt een beperkte systeemaanpassing met de nieuwe AOW-bedragen. Afhankelijk van de verlaging van het bedrag in 1 keer of in stappen treden er kosten op voor communicatie en voorlichting. Structureel zijn er geen uitvoeringseffecten van betekenis.

Juridische aspecten

Deze optie vergt een wijziging van de AOW. Een dergelijk besluit zal in eventuele geschillen over betrokken uitkeringen door de rechter getoetst worden langs de lijn van artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en de jurisprudentie die het EHRM op basis van deze bepaling heeft ontwikkeld. Beoordeeld wordt of de inmenging bij wet is voorzien. Verder

⁵⁰ Bij de bepaling van inkomenseffecten is bij alle hier beschreven beleidsvarianten steeds uitgegaan van invoering per 1 januari 2019, in plaats van de daadwerkelijk mogelijke invoeringsdatum. De reden hiervoor is dat inkomenseffecten op deze manier op wettelijk vastgestelde AOW-bedragen konden worden gebaseerd (de bedragen per 1 januari en 1 juli 2019, rekening houdend met vakantiegeld en Inkomensondersteuning AOW). De inkomenseffecten bij latere invoering kunnen licht afwijken door indexatie van de AOW, de fiscaliteit en fiscaal beleid, de orde van grootte wijzigt niet.

dient te worden beoordeeld of de inmenging van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en of een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als een individu door de inmenging van het eigendomsrecht een onevenredig zware last ('an individual and excessive burden') moet dragen.

Door het hanteren van een afbouwtermijn van 20 jaar, waardoor men zich kan voorbereiden op de verlaging van de uitkering, wordt aan het proportionaliteitsvereiste voldaan.

10.2.2 Beleidsvariant Afschaffen IOAOW

De Inkomensondersteuning AOW (IOAOW) is een uitkering in aanvulling op de AOW. De hoogte van de uitkering is afhankelijk van het aantal opbouwjaren van de AOW. Bij een volledige AOW opbouw bedraagt de IOAOW-uitkering €25,23 bruto per maand. Deze wordt in deze beleidsoptie volledig afgeschaft (er geldt geen afbouwpad).

Budgettaire effecten

Tabel 10.2 Budgettaire effecten (bedragen x € 1 miljoen)

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Algemene effecten	-996	-1.003	-1.014	-1.037	-1.190
Uitvoeringskosten	5	0	0	0	0
Totaal	-991	-1.003	-1.014	-1.037	-1.190

Het afschaffen van de inkomensondersteuning AOW (IOAOW) leidt de komende jaren tot circa €1 miljard lagere uitgaven. De structurele besparing ligt rond de €1,2 miljard, omdat het AOW-volume in de toekomst toeneemt. Voor incidentele uitvoeringskosten wordt €5 miljoen geraamd. Structureel zijn er geen uitvoeringseffecten van betekenis.

Inkomenseffecten

Indien de IOAOW met ingang van 1 januari 2019 zou zijn afgeschaft, zou (bij volledige AOW-opbouw) een AOW-gerechtigde maximaal €302,76 bruto per jaar minder ontvangen. Het negatieve inkomenseffect indien geen sprake is van aanvullend pensioen zou dan maximaal -2,0% bij alleenstaanden en -2,7% bij AOW-gerechtigde paren zijn. Indien sprake is van jaarlijks bruto €10.000 aanvullend pensioen resteert een negatief inkomenseffect van -0,8% bij alleenstaanden en -1,6% bij paren.

Arbeidsmarkteffecten

De IOAOW wordt enkel ontvangen door AOW-gerechtigden en de eventuele afschaffing hiervan heeft derhalve geen direct effect op de werkgelegenheid.

Uitvoeringsaspecten

De IOAOW wordt samen met de AOW uitbetaald en op dezelfde wijze berekend. Het afschaffen van de IOAOW vergt een eenmalige systeemaanpassing, waarbij de IOAOW wordt uitgebouwd, zodat toekomstige aanpassingen in het AOW-systeem hiermee niet belast worden. Tevens treden er eenmalige kosten op omdat alle 3,5 miljoen gerechtigden een beschikking dienen te ontvangen waarin de afschaffing van de IOAOW wordt gecommuniceerd (zie financiële effecten). Dit besluit staat open voor bezwaar en beroep. Structureel zijn er geen uitvoeringseffecten van betekenis.

Juridische aspecten

Een dergelijk besluit zal in eventuele geschillen over betrokken uitkeringen door de rechter getoetst worden langs de lijn van artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en de jurisprudentie die het EHRM op basis van deze bepaling heeft ontwikkeld. Beoordeeld wordt of de inmenging bij wet is voorzien. Verder dient te worden beoordeeld of de inmenging van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en of een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering

van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als een individu door de inmenging van het eigendomsrecht een onevenredig zware last ('an individual and excessive burden') moet dragen.

Gezien het beperkte inkomenseffect van deze variant zal deze voldoen aan het proportionaliteitsvereiste en lijkt overgangsrecht niet noodzakelijk.

10.3 Beleidsvariant partnertoeslag

Conclusie uit de doorlichting is dat het doelmatiger zou zijn om geen partnertoeslag toe te kennen aan jongere partners van AOW-gerechtigden omdat zij geacht kunnen worden te participeren op de arbeidsmarkt. Daarnaast is de uitvoering van een aflopende regeling als de partnertoeslag kwetsbaar, omdat er voor een beperkte groep gerechtigden over een langere periode een infrastructuur in stand gehouden moet worden.

In deze beleidsvariant wordt de partnertoeslag afgeschaft met een aankondigingstermijn van vijf of tien jaar. Bij een aankondigingstermijn van vijf jaar wordt vanaf 2027 geen partnertoeslag meer uitgekeerd. Bij een aankondigingstermijn van tien jaar wordt vanaf 2032 geen partnertoeslag meer uitgekeerd.

Naar verwachting zijn er in 2027 nog ongeveer 9.500 AOW-gerechtigden met een jongere partner die recht hebben op een partnertoeslag. De jongere partners van deze AOW-gerechtigden zijn momenteel 60 jaar of jonger. In 2032 zijn dat nog ongeveer 2.600. De jongere partners van deze AOW-gerechtigden zijn momenteel 55 jaar of jonger.

Huishoudens die in Nederland wonen en als gevolg van de afschaffing van de partnertoeslag onder het sociaal minimum terecht komen, kunnen een beroep doen op de AIO.

Budgettaire effecten

Omdat de partnertoeslag in de AOW sinds 2015 reeds is afgeschaft voor nieuwe instroom, zijn er geen structurele budgettaire effecten. Bij afschaffing van de partnertoeslag per 2027 levert dit een besparing op van €63 miljoen in 2027 die in latere jaren steeds verder afloopt (circa €28 miljoen in 2030, circa €7 miljoen in 2035, circa €1 miljoen in 2040). Vanaf 2048 is er naar verwachting helemaal geen besparing meer, omdat er in de huidige situatie dan geen AOW'ers meer zijn met partnertoeslag. Bij afschaffing per 2032 levert dit een besparing op van €16 miljoen in het eerste jaar. Er is geen rekening gehouden met mogelijk extra beroep op de AIO, omdat sinds de afschaffing van de AOW-partnertoeslag een overgrote meerderheid een huishoudinkomen had boven het sociaal minimum of eigen vermogen.

Voor de uitvoeringskosten gelden implementatiekosten van circa €3 miljoen. Deze bestaan uit aanpassing systemen, voorlichting, bezwaar en beroep.

Inkomenseffecten

Indien een AOW-gerechtigde een jongere (niet-AOW-gerechtigde) partner zonder of met een laag inkomen heeft, kan sprake zijn van een recht op een aanvulling van de AOW-uitkering tot tweemaal het niveau dat een gehuwd AOW-paar ontvangt. Hiermee is de maximale partnertoeslag gelijk aan de hoogte van de AOW-uitkering die gehuwden individueel krijgen en in 2019 dus maximaal circa €10.400 bruto (incl. vakantiegeld, exclusief IOAOW). De gemiddelde hoogte van de in 2019 verstrekte partnertoeslagen is circa €600 bruto. Door de ruime aankondigingstermijn van 5 of 10 jaar hebben personen die op dit moment partnertoeslag ontvangen tijd om voorbereidingen te treffen op het aflopen van de uitkering, bijvoorbeeld door (meer) te gaan werken of hierop vooruitlopend gebruik te maken van re-integratiemogelijkheden. In het uiterste geval dat niet in vervangend inkomen wordt voorzien en het huishouden hierdoor onder het sociaal minimum dreigt te zakken, kan een beroep worden gedaan op de Participatiewet (AIO). Voor het in aanmerking komen op een AIO-aanvulling gelden voorwaarden, zo vindt bijvoorbeeld een toets op het huishoudinkomen, vermogen en eventuele overwaarde van de eigen woning plaats.

Arbeidsmarkteffecten

Het afschaffen van de partnertoeslag vormt voor de kleine groep jongere partners van AOW'ers voor wie in 2027 of 2032 nog partnertoeslag zou worden verstrekt een stimulans om (meer) te gaan werken. Zodoende is sprake van een (zeer) beperkte verbetering van het arbeidsaanbod.

Uitvoeringsaspecten

Alle AOW-gerechtigden met een jongere partner uit geboortjaar 1960 (aankondigingstermijn van vijf jaar) of van 1965 (aankondigingstermijn van tien jaar) of later die nu nog een AOW-partnertoeslag ontvangen dienen te worden geïnformeerd op moment van inwerkingtreding. De verwachting is dat een aantal klanten bezwaar zal maken tegen de afschaffing op termijn. Mogelijk volgen hier ook beroepszaken uit.

Op het moment dat de partnertoeslag wordt afgeschaft dient een beschikking te worden afgegeven. Hiertegen staat bezwaar en beroep open.

Na de ingangsdatum dient de partnertoeslag uit het AOW-systeem te worden gebouwd. Dit is een aanzienlijke vereenvoudiging van het AOW-systeem, omdat bij toekomstige wijzigingen in de AOW geen rekening meer hoeft te worden gehouden met de AOW-partnertoeslag.

Juridische aspecten

Een dergelijk besluit zal in eventuele geschillen over betrokken uitkeringen door de rechter getoetst worden langs de lijn van artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en de jurisprudentie die het EHRM op basis van deze bepaling heeft ontwikkeld. Beoordeeld wordt of de inmenging bij wet is voorzien. Verder dient te worden beoordeeld of de inmenging van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en of een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als een individu door de inmenging van het eigendomsrecht een onevenredig zware last ('an individual and excessive burden') moet dragen.

Door het hanteren van een aankondigingstermijn, waardoor men zich kan voorbereiden op het verlies van de partnertoeslag wordt aan het proportionaliteitsvereiste voldaan. Een aankondigingstermijn van tenminste vijf jaar kan in dit kader als redelijke termijn worden aangemerkt.

10.4 Beleidsvarianten leefvormen

In de beleidstheorie is als uitgangspunt van het beleid rond leefvormen geformuleerd dat een gezamenlijke huishouding schaalvoordelen met zich mee brengt en de uitkeringshoogte hierop wordt aangepast. Dit draagkrachtbeginsel wordt binnen de AOW echter niet consequent toegepast.

De uitzonderingen die binnen de AOW op het draagkrachtbeginsel worden gemaakt zijn:

- Eerstegraads bloedverwanten: Als een AOW-gerechtigde een gezamenlijke huishouding voert met diens kind, ontvangt hij een AOW van 70% van het referentieminimumloon. Leeft dezelfde AOW-gerechtigde niet met diens kind samen, maar met bijvoorbeeld een partner dan ontvangt hij een AOW van 50% van het minimumloon.
- Meerpersoonshuishoudens: Als een AOW-gerechtigde met twee of meer personen waarmee hij niet gehuwd is een gezamenlijke huishouding vormt, dan ontvangt hij een AOW van 70% van het referentieminimumloon.

Toepassing van deze uitzonderingen is niet doelmatig. Ook wijkt de AOW hiermee binnen het stelsel van sociale zekerheid af van andere regelingen waarin de kostendelersnorm wel wordt toegepast (Participatiewet en Anw). Daarnaast volgt uit de beleidsdoorlichting dat de uitzondering voor meerpersoonshuishoudens leidt tot inconsequente uitkomsten. In de situatie waarin bijvoorbeeld drie zussen samenwonen ontvangt ieder van hen 70% AOW. Wanneer één van hen overlijdt ontvangen de twee overgebleven zussen ieder 50% AOW.

Hoewel de uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten ook tot inconsequente uitkomsten leidt, is er meer begrip voor deze uitzondering. Dit komt dan ook niet duidelijk als knelpunt uit de beleidsdoorlichting naar voren.

Daarom worden hier twee varianten uitgewerkt om het beleid met betrekking tot leefvormen doelmatiger en beter uitlegbaar te maken. Als eerste variant wordt het volledig toepassen van de kostendelersnorm uitgewerkt. Omdat de uitzondering voor eerstegraadsbloedverwanten in tweepersoonshuishoudens meer vanzelfsprekend wordt gevonden, wordt ook een minder vergaande variant uitgewerkt waarin alleen een kostendelersnorm wordt ingevoerd bij huishoudens met drie of meer personen.

Beide varianten worden ook toegepast op bestaande gevallen met een afbouwpad over vier jaar (65%-60%-55%- 50%).

Variant 1: Kostendelersnorm

Bij twee of meer meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben wordt een AOW-uitkering volgens de gehuwdennorm van 50% uitgekeerd. Het is niet relevant of men voor elkaar zorgt. Er wordt geen uitzondering gemaakt voor eerstegraad bloedverwanten.

Variant 2: Kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens

Bij drie of meer meerderjarige personen die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, wordt een AOW-uitkering volgens de gehuwdennorm van 50% uitgekeerd. Het is niet relevant of men voor elkaar zorgt. In twee persoonshuishoudens blijft de uitzondering voor eerstegraads bloedverwanten bestaan.

In onderstaand schema worden de consequenties van beide varianten voor een aantal leefsituaties van AOW-gerechtigden inzichtelijk gemaakt.

	Uitkeringshoogte AOW		
	Huidige situatie	Kostendelersnorm (geen uitzondering eerstegraads bloedverwanten)	Kostendelersnorm drie of meer personen (uitzondering eerstegraads alleen bij twee personen)
Twee AOW'ers	2 x 50%	2x 50%	2x 50%
AOW'er + partner (niet AOW'er)	50%	50%	50%
AOW'er + eigen meerderjarig kind	70%	50%	70%
Drie AOW'ers (bv drie zussen)	3 x 70%	3 x 50%	3 x 50%
Twee ongehuwde AOW'ers + eigen meerderjarig kind (niet AOW'er)	2 x 70%	2 x 50%	2 x 50%
Twee gehuwde AOW'ers + eigen meerderjarig kind	2 x 50%	2 x 50%	2 x 50%
AOW'er + kind en partner (van kind)	70%	50%	50%

Voorbeeld:

Onder het huidige beleid is het zo dat als twee ongehuwde AOW-gerechtigden samenleven met hun eigen meerderjarige kind de AOW-gerechtigden als alleenstaand worden aangemerkt en beide een AOW van 70% van het referentieminimumloon ontvangen. Zijn de twee AOW-gerechtigden met elkaar getrouwd en wonen ze samen met hun eigen meerderjarige kind dan ontvangen zij een AOW van 50% van het referentieminimumloon. In beide varianten waarin een kostendelersnorm wordt ingevoerd krijgen de AOW-gerechtigden in beide situaties een AOW van 50% van het referentieminimumloon.

Budgettaire effecten

Tabel 10.3 Budgettaire effecten (bedragen x € 1 miljoen) variant 1 (kostendelersnorm generiek)

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Algemene effecten	-81	-162	-246	-335	-385
Uitvoeringskosten	3	-1	-1	-1	-1
Totaal	-78	-163	-247	-336	-386

De budgettaire effecten van variant 1 bedragen structureel circa € 386 miljoen per jaar. Eind 2018 waren er circa 69 duizend AOW'ers die onder de kostendelersnorm zouden vallen (SEO, Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW, 2019).⁵¹ Vanwege het geleidelijke afbouwpad over vier jaar (65%-60%-55%- 50%) loopt de

⁵¹ Circa 66 duizend AOW'ers die samenwonen met een eerstegraads bloedverwant en circa 3 duizend AOW'ers in een meerpersoonshuishouden.

besparing in de periode 2022 – 2025 op tot € 336 miljoen in 2025. In de structurele situatie wordt uitgegaan van een hogere besparing vanwege een toename van het AOW-volume in de toekomst.

Extra uitvoeringskosten hangen samen met implementatiekosten (aanpassing systemen, voorlichting, bezwaar en beroep, opleidingen).

Tabel 10.4 Budgettaire effecten (bedragen x € 1 miljoen) variant 2 (kostendelersnorm meerpersoonshuishoudens)

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Algemene effecten (AOW)	-4	-7	-11	-15	-17
Uitvoeringskosten	3	0	0	0	0
Totaal	-1	-7	-11	-15	-17

De budgettaire effecten van variant 2 bedragen structureel circa € 17 miljoen per jaar. Eind 2018 waren circa 3.000 AOW'ers in een meerpersoonshuishouden (SEO, Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW, 2019). Vanwege het geleidelijke afbouwpad over vier jaar (65%-60%-55%- 50%) loopt de besparing in de periode 2022 – 2025 op tot € 15 miljoen in 2025. In de structurele situatie wordt uitgegaan van een iets hogere besparing vanwege een toename van het AOW-volume in de toekomst.

Bij beide varianten is er incidenteel sprake van extra uitvoeringskosten die samenhangen met implementatiekosten (aanpassing systemen, voorlichting, bezwaar en beroep, opleidingen). Bij variant 1 (kostendelersnorm generiek) vindt structureel een besparing plaats is, omdat de uitvoering eenvoudiger en beter uitlegbaar wordt naar klanten (bij variant 2 is deze besparing verwaarloosbaar vanwege het lagere volume).

Inkomenseffecten

Variant 1 – Kostendelersnorm: Bij invoering van de kostendelersnorm wordt de hoogte van de AOW-uitkering afhankelijk gemaakt van het aantal personen waaruit het huishouden bestaat. Hierbij worden ook niet-AOW-gerechtigde, volwassen huishoudleden meegenomen. Bij toepassing van de kostendelersnorm wordt de AOW-uitkering verlaagd van 70% van het referentieminimumloon (alleenstaande-uitkering) naar 50% van het referentieminimumloon (AOW-paar-uitkering). Indien de kostendelersnorm per 1 januari 2019 ingevoerd zou zijn, ontvangt de AOW-gerechtigde waarop deze van toepassing is dat jaar een € 4.200 bruto lagere uitkering, zodat de bruto-AOW-uitkering dat jaar maximaal € 10.800 bedraagt (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW). Dit komt overeen met de uitkeringshoogte voor paren in de AOW in 2019. Het negatieve inkomenseffect is maximaal in de situatie waarin geen sprake is van aanvullend pensioen (-32,3%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (-13,4% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen).

Variant 2 – Kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens: Bij invoering van de kostendelersnorm voor meerpersoonshuishoudens wordt de hoogte van de AOW-uitkering verlaagd indien sprake is van een huishouden dat bestaat uit minimaal 3 personen. Hierbij worden ook niet-AOW-gerechtigde, volwassen huishoudleden meegenomen. Bij toepassing van de kostendelersnorm wordt de AOW-uitkering verlaagd van 70% van het referentieminimumloon (alleenstaande-uitkering) naar 50% van het referentieminimumloon (AOW-paar-uitkering). Indien de kostendelersnorm per 1 januari 2019 ingevoerd zou zijn, ontvangt elke AOW-gerechtigde in een meerpersoonshuishouden in dat jaar een € 4.200 bruto lagere uitkering, zodat de bruto-AOW-uitkering per persoon dat jaar maximaal € 10.800 bedraagt (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW). Dit komt overeen met de uitkeringshoogte voor paren in de AOW in 2019. Het negatieve inkomenseffect is maximaal in de situatie waarin geen sprake is van aanvullend pensioen (-32,3%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (-13,4% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen).

Arbeidsmarkteffecten

Omdat beide varianten enkel effect hebben op de hoogte van de AOW-uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.

Uitvoeringsaspecten

Het voorgestelde afbouwpad is een grote aanpassing van het AOW-systeem. Het overgangsrecht heeft als voordeel dat na termijn van 4 jaar alle gevallen (bestaand en nieuw) op dezelfde wijze worden uitgevoerd en er geen onderscheid in het systeem dient te worden gemaakt.

De voorgestelde wijzigingen hebben gevolgen voor de hoogte van de uitkering van alle AOW'ers in een meerpersoons-huishouden (variant 2) en ook voor AOW'ers die een gezamenlijk huishouden vormen met een eerstegraadsbloedverwant (variant 1). Deze personen dienen een beschikking te ontvangen, mogelijk dienen situaties opnieuw te worden beoordeeld. De voorgestelde wijziging leidt tot een verlaging van de AOW. Tegen de beschikking staat bezwaar en beroep open. Het toepassen van de kostendelersnorm heeft gevolgen voor meer AOW-gerechtigden, dan alleen aanpassen van de regelgeving voor meerpersoonshuishouden. Dat heeft ook gevolgen voor het aantal herbeoordelingen, bezwaar en beroepszaken.

Voor AOW-gerechtigden die een gezamenlijk huishouden vormen en nu 50% AOW ontvangen verandert er niets. Instructies dienen te worden aangepast. De structurele uitvoering wordt eenvoudiger en beter uitlegbaar naar klanten.

Juridische aspecten

Een dergelijk besluit zal in eventuele geschillen over betrokken uitkeringen door de rechter getoetst worden langs de lijn van artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en de jurisprudentie die het EHRM op basis van deze bepaling heeft ontwikkeld. Beoordeeld wordt of de inmenging bij wet is voorzien. Verder dient te worden beoordeeld of de inmenging van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en of een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inmenging van het eigendomsrecht een onevenredig zware last ('an individual and excessive burden') moet dragen.

Door het hanteren van een afbouwtermijn, waardoor men zich kan voorbereiden op de verlaging van de AOW van 70% naar 50% wordt aan het proportionaliteitsvereiste voldaan.

10.5 Beleidsvariant duurzaam gescheiden leven

In de beleidsdoorlichting is geconstateerd dat het beleid dat gehuwden bij opname van één van beide partners in een zorginstelling de mogelijkheid hebben om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW (en een AOW van 70% ontvangen), complex is voor zowel burger als SVB. De keuze om administratief als gehuwd of duurzaam gescheiden levend te worden vastgelegd heeft voor de klant vergaande financiële gevolgen. Deze financiële gevolgen zijn moeilijk te voorspellen en voor de SVB is het ingewikkeld om klanten hierover goed voor te lichten. Daarbij komt dat de keuze om als DGL aangemerkt te worden onomkeerbaar is en niet in alle gevallen financieel voordelig uitvalt. Daarnaast hebben ongehuwd samenwonenden deze keuzevrijheid niet.

In deze beleids optie wordt in het geval gehuwden duurzaam in een instelling leven aan beide partners een 70% AOW uitkeerd. Dit geldt alleen voor nieuwe instroom; voor bestaande gevallen blijft de eerder gemaakte keuze gelden. Op deze manier wordt de ongelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden geleidelijk opgeheven en is voor zowel burger als SVB helder welke norm wordt toegepast.

De financiële consequenties als gevolg van de doorwerking in andere uitkeringen en/of tegemoetkomingen zullen in individuele gevallen positief of negatief uit kunnen vallen. Deze vallen wel op gelijke wijze uit voor zowel gehuwden als voor ongehuwden.

Budgettaire effecten

Momenteel zijn er circa 19 duizend gehuwde AOW'ers die in een instelling zijn opgenomen en voor de AOW als gehuwd worden aangemerkt. Deze groep en hun (nog thuiswonende partner) ontvangen een AOW-uitkering van 50% van het referentieminimumloon. Ruim 3 duizend gehuwde AOW'ers die zijn opgenomen in een instelling, hebben er voor gekozen om te worden aangemerkt als 'duurzaam gescheiden levend'. Deze groep en hun (nog thuiswonende partner) ontvangen (reeds) een AOW-uitkering van 70% van het referentieminimumloon.

Wanneer voortaan alle gehuwde AOW'ers als 'duurzaam gescheiden levend' worden aangemerkt, leidt dit tot hogere uitgaven aan de AOW; zowel de AOW'ers in de zorginstelling als de partner ontvangt dan de hogere AOW-uitkering voor alleenstaanden (70% van het referentieminimumloon). Structureel bedragen de extra uitgaven aan AOW circa €175 miljoen. De extra uitgaven nemen snel toe, omdat de ouderen die in een zorginstelling worden opgenomen hier gemiddeld circa 1,5 jaar in verblijven.

Op korte termijn zijn er implementatiekosten (aanpassing systemen, voorlichting, bezwaar en beroep) €2 miljoen. Structureel wordt uitgegaan van een besparing van €1 miljoen vanwege eenvoudiger uitvoering.

In de raming is geen rekening gehouden met het effect van op de eigen bijdrage voor de WLZ en het effect op de toeslagen.

Tabel 10.5 Budgettaire effecten (bedragen x €1 miljoen)

	2022	2023	2024	2025	Struc.
Algemene effecten (besparing AOW)	60	130	145	155	175
Uitvoeringskosten	2	-1	-1	-1	-1
Totaal	62	129	144	154	174

Inkomenseffecten

In het geval van duurzaam gescheiden leven maken beide leden van een AOW-paar de overgang van een AOW-gehuwde-uitkering (50% van het referentieminimumloon) naar een AOW-alleenstaande-uitkering (70% van het referentieminimumloon). Indien dit per 1 januari 2019 zou zijn doorgevoerd ontvangen beiden in dat jaar een bruto €4.200 hogere uitkering, zodat beiden in 2019 los €15.200 aan bruto-AOW-uitkering ontvangen (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW).

Arbeidsmarkteffecten

In deze variant ontvangen duurzaam gescheiden levende AOW-gerechtigde paren beiden een AOW-alleenstaandenuitkering. Omdat dit enkel effect heeft op de hoogte van de AOW-uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.

Uitvoeringsaspecten

De consequenties voor de uitvoering zijn beperkt. De instructies dienen te worden aangepast. Als er voor gekozen wordt om bestaande situaties van AOW-gerechtigden die in een zorginstelling wonen de hoogte van de AOW aan te passen, dienen beschikkingen te worden verstuurd. Mogelijk leiden die tot bezwaar en beroepszaken. De structurele uitvoering wordt eenvoudiger, de voorlichting aan klanten die in een zorginstelling worden opgenomen wordt eenvoudiger, omdat er geen keuze meer wordt voorgelegd.

Juridische aspecten

In deze variant worden door de maatregel als zodanig de beide partners niet benadeeld.

10.6 Beleidsvariant die tot 20% besparing leidt

De grondslag voor de berekening van de 20%-varianten bestaat uit de geraamde uitgaven in de meest recente begroting. In het geval van artikel 8 zijn dat de bedragen voor de AOW, IOAOW en de OBR. Uitgaande van de raming voor 2020 in de begroting van 2020 komt dat neer op een bedrag van circa €40 mld. Een 20% besparingsoptie moet dan €8 miljard opleveren.

Om een besparing van deze omvang te kunnen bereiken zijn er binnen de AOW twee knoppen waaraan gedraaid kan worden: de AOW-leeftijd en de hoogte van de AOW.

Maatregelen met betrekking tot de AOW-leeftijd kunnen aanzienlijke financiële effecten hebben. Er zijn echter geen beleidsvarianten uitgewerkt met betrekking tot de AOW-leeftijd. In het pensioenakkoord is afgesproken dat de

AOW-leeftijd de komende jaren minder snel zal stijgen en dat de koppeling aan de levensverwachting wordt aangepast. Gezien de recente afspraken die in het pensioenakkoord zijn gemaakt is het niet opportuun beleidsvarianten over de AOW-leeftijd op te nemen.

Met betrekking tot de hoogte zijn in de voorgaande paragraaf al twee opties beschreven. Deze leiden echter niet tot een besparing van € 8 mld. Daarom wordt aanvullend hierop een variant uitgewerkt waarmee dichterbij dit bedrag wordt gekomen. Een besparing van 20% binnen vier jaar is niet mogelijk zonder onrealistische afbouwpaden te hanteren, bijvoorbeeld door de afbouw van de algemene heffingskorting in vier jaar door te voeren. Met de voorgestelde varianten is het wel mogelijk om op langere termijn een besparing van 20% te bereiken.

10.6.1 Beleidsvariant individualisering AOW

In de AOW is de hoogte van de AOW afhankelijk van de leefsituatie. Door de AOW te individualiseren en aan iedereen een gelijk bedrag uit te keren, kan afhankelijk van de hoogte van dit bedrag een grote besparing worden bereikt. Hieronder wordt naast de besparingsvariant in beeld gebracht wat de effecten zijn als de variant als intensiveringsoptie wordt ingezet en hoe individualisering budgetneutraal vormgegeven zou kunnen worden.

In deze beleids optie wordt aan AOW-gerechtigden ongeacht de leefvorm bij recht op een volledige AOW een AOW uitgekeerd van 50% van het referentieminimumloon (besparing), 57% (budgetneutraal) of 70% van het referentieminimumloon (intensivering).

Het voordeel van het individualiseren van de AOW is dat het een vereenvoudiging betekent van het stelsel. Het is voor burgers makkelijker te begrijpen en de AOW is voor de SVB eenvoudiger om uit te voeren. Bij een toepassing van de 50% of 57% norm zullen er wel alleenstaanden zijn die onder het sociaal minimum terecht zullen komen en aangewezen zullen zijn op een aanvulling vanuit de AIO. Bij toepassing van de 70% norm ontvangen mensen die een gezamenlijke huishouding voeren een bedrag waarmee men juist ruim boven het sociaal minimum uitkomt. De varianten gaan daarmee in tegen het karakter van de AOW als basisvoorziening.

Om de eerste en tweede individualiseringsvariant juridisch houdbaar te maken zal een meerjarig afbouwpad noodzakelijk zijn. Hieronder worden de structurele effecten van de varianten uitgewerkt.

Budgettaire effecten

Per saldo leidt het toepassen van een 50% minimumloonnorm voor alle AOW'ers tot een besparing van structureel circa € 8 miljard per jaar op het SZA-kader. Bij een norm van 70 procent minimumloon stijgen de budgettaire lasten op het SZA-kader met circa € 10 miljard per jaar. Hierbij wordt zowel rekening gehouden met de effecten op de AOW- als de AIO-uitgaven. De budgettaire effecten in eerdere jaren zijn afhankelijk van de ingangsdatum en de precieze vormgeving van het afbouwpad.

Inkomenseffecten

Variant 1 – Individualisering op 50%: Deze variant verlaagt de AOW-uitkering die alleenstaanden krijgen van 70% naar 50% van het referentieminimumloon. Indien dit per 1 januari 2019 zou zijn doorgevoerd zou de bruto-uitkeringshoogte (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW) door individualisering op 50% van het referentieminimumloon zijn gezakt met circa € 4.800 bruto naar circa € 10.400 bruto in 2019. Het negatieve inkomenseffect is maximaal voor een alleenstaande AOW'er zonder aanvullend pensioen (-32,3%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (-13,4% bij jaarlijks bruto € 10.000 aanvullend pensioen). In de gevallen waarin het huishoudinkomen onder het sociaal minimum zakt kan, onder voorwaarden, sprake zijn van een AIO-recht, waarmee de terugval in het inkomen wordt verminderd. Bij paren in de AOW is geen sprake van een inkomenseffect, hun individuele AOW-uitkering bedraagt immers al maximaal 50% van het referentieminimumloon.

Variant 2 – Individualisering op circa 57% (budgetneutraal): Deze variant verlaagt de AOW-uitkering die alleenstaanden krijgen van 70% naar circa 57% van het referentieminimumloon. Indien dit per 1 januari 2019 zou zijn doorgevoerd zou de bruto-uitkeringshoogte (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW) door individualisering op circa 57% van het referentieminimumloon zijn gewijzigd naar circa € 12.160 bruto in 2019. Dit is een verlaging van het uitkeringsbedrag voor alleenstaanden (met circa € 3.100 bruto in dat jaar) en een verhoging van het uitkeringsbedrag voor AOW-paren (met circa € 1.800 bruto per persoon in 2019). Het negatieve inkomenseffect is maximaal voor een alleenstaande AOW'er zonder aanvullend pensioen (-20,4%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen

(-8,3% bij jaarlijks bruto €10.000 aanvullend pensioen). AOW-paren hebben een positief inkomenseffect dat maximaal is indien geen sprake is van aanvullend pensioen (+15,1%) en afneemt (in relatieve termen) met de hoogte van het aanvullend pensioen (naar bijvoorbeeld +9,5% bij jaarlijks bruto €10.000 aanvullend pensioen). In de gevallen waarin het huishoudinkomen onder het sociaal minimum zakt kan, onder voorwaarden, sprake zijn van een AIO-recht, waarmee de terugval in het inkomen wordt verminderd.

Variant 3 – Individualisering op 70%: Deze variant verhoogt de AOW-uitkering die paren krijgen van 50% naar 70% van het referentieminimumloon. Indien dit per 1 januari 2019 zou zijn doorgevoerd zou de bruto-uitkeringshoogte (incl. vakantiegeld, excl. IOAOW) door individualisering op 70% van het referentieminimumloon zijn gestegen met circa €4.800 bruto naar circa €15.200 bruto (per persoon) in 2019⁵². Het positieve inkomenseffect is maximaal voor een AOW-paar zonder aanvullend pensioen (+40,6%) en neemt (in relatieve termen) af indien sprake is van aanvullend inkomen (+27,1% bij jaarlijks bruto €10.000 aanvullend pensioen). Bij alleenstaanden in de AOW is geen sprake van een inkomenseffect, hun individuele AOW-uitkering bedraagt immers al maximaal 70% van het referentieminimumloon.

Arbeidsmarkteffecten

Het individualiseren van de AOW-uitkering heeft enkel een effect heeft op de hoogte van de uitkering die AOW-gerechtigden ontvangen. Zodoende is hierbij geen sprake van een direct effect op de werkgelegenheid.

Uitvoeringsaspecten

Indien de hoogte van de AOW-uitkering wordt aangepast, dient het systeem van de SVB te worden aangepast. Een stapsgewijze aanpassing van de AOW is complexer. Alle AOW-gerechtigden van wie de uitkering wordt aangepast, dienen een beschikking te ontvangen. De verwachting is dat een aanzienlijk aantal gerechtigden van wie de AOW wordt verlaagd, hiertegen in bezwaar gaan of in beroep. In de structurele situatie wordt de uitvoering van de AOW aanzienlijk eenvoudiger. Bij de toekenning van de AOW dient niet langer de levenssituatie te worden beoordeeld. Voor de SVB is dit ook een aanzienlijke vereenvoudiging van de internationale uitvoering van de AOW.

Juridische aspecten

De variant dat iedere AOW-gerechtigde een AOW van 50% of 57% van het referentieminimumloon ontvangt zal in eventuele geschillen over betrokken uitkeringen door de rechter getoetst worden langs de lijn van artikel 1 van het Eerste protocol bij het EVRM en de jurisprudentie die het EHRM op basis van deze bepaling heeft ontwikkeld. Beoordeeld wordt of de inmenging bij wet is voorzien. Verder dient te worden beoordeeld of de inmenging van het eigendomsrecht een legitieme doelstelling heeft in het algemeen belang en of een behoorlijk evenwicht is behouden tussen de eisen van het algemeen belang van de samenleving en de bescherming van de fundamentele rechten van het individu, een en ander onder erkenning van een ruime beoordelingsmarge die de Staat heeft bij de hantering van deze criteria. Aan het proportionaliteitsvereiste wordt niet voldaan als het individu door de inmenging van het eigendomsrecht een onevenredig zware last ('an individual and excessive burden') moet dragen.

Er kan van een onevenredige last sprake zijn als iemand onder het sociaal minimum terecht komt. Omdat voor mensen die onder het sociaal minimum terecht zouden komen er een vangnet is in de vorm van de AIO, zal hier geen sprake van zijn.

Invoering van deze variant waarin de hoogte van de AOW over een paar jaar wordt afgebouwd zal de afweging over de proportionaliteit eerder in het voordeel van de Staat laten uitvallen.

⁵² Door de progressie in de inkomstenbelasting

11 Verbeterparagraaf

De Minister van Financiën heeft in zijn brief van 23 december 2016⁵³ besloten dat voor alle beleidsdoorlichtingen een verbeterparagraaf moet worden ingevoegd. Doel hiervan is om bij een volgende evaluatie op een nog betere manier inzicht te geven in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid.

In deze beleidsdoorlichting is de doeltreffendheid en doelmatigheid van het gevoerde beleid beoordeeld. In deze paragraaf wordt ingegaan op de mogelijkheden om dit bij een toekomstige beleidsdoorlichting nog beter te kunnen beoordelen.

In het kader van de beleidsdoorlichting zijn een aantal onderzoeken uitgevoerd om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid en de belangrijkste beleidswijzigingen te beoordelen. Deze onderzoeken hebben het mogelijk gemaakt om grotendeels antwoord te geven op de vraag of het beleid doeltreffend en doelmatig is.

AOW als basisvoorziening

Of het beleid voor zover dat als doel heeft een basisvoorziening te treffen doelmatig is bleek niet eenduidig te beantwoorden aangezien er geen norm is bepaald voor de hoogte van deze basisvoorziening. Uit de parlementaire geschiedenis is onvoldoende helder geworden wat wordt verstaan onder een basisvoorziening en wat de maatstaf is om de doeltreffendheid aan te toetsen. Het is aan de politiek om hier antwoord op te geven. Zonder helder doel zal bij een volgende beleidsdoorlichting geen volledig inzicht kunnen worden geboden in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Monitor AOW-leeftijdsvrhoging

Om de effecten van de AOW-leeftijdsvrhoging in beeld te brengen is in het kader van deze beleidsdoorlichting een onderzoek uitgevoerd. Onderdeel van dit onderzoek was een monitor, waarin op basis van reeds beschikbare data de feiten en trends die samenhangen met de AOW-leeftijdsvrhoging en langer doorwerken in beeld zijn gebracht over de periode 2007-2017.

Omdat de AOW-leeftijdsvrhoging vanaf 2013 in werking is getreden waarbij de AOW-leeftijd in stapjes is verhoogd zullen nog niet alle effecten zichtbaar zijn. De monitor zal daarom de komende jaren herhaald worden om de effecten van de AOW-leeftijdsvrhoging te monitoren.

Leefvormen

In de beleidsdoorlichting is naar voren gekomen dat het stelsel van leefvormen in de AOW complex is, niet aansluit bij de beleving van burgers, onderscheid maakt tussen gehuwden en ongehuwden en leidt tot inconsistente uitkomsten. Het stelsel is gegroeid vanuit de situatie waarin het huwelijk en het kostwinnersmodel de norm was. In de loop der tijd zijn mede als gevolg van de individualisering in de maatschappij in de regelgeving steeds meer uitzonderingen aangebracht, waarbij de hoofdregel nog steeds werd gevormd door het huwelijk. In de beleidsopties zijn varianten (kostendelersnorm, meerpersoonshuishoudens en duurzaam gescheiden leven) opgenomen die deels een oplossing bieden voor een aantal geconstateerde problemen. De basis van het stelsel met het huwelijk als hoofdregel blijft in beide opties echter overeind en niet alle knelpunten worden er mee opgelost. Er blijft een verschil bestaan tussen gehuwden en ongehuwden bij de toepassing van de tweewoningenregel. Ook verbeteren de beleidsvarianten de aansluiting bij de beleving van burgers niet.

Om het stelsel van leefvormen fundamenteel te vereenvoudigen en te moderniseren om tot een oplossing van de overige knelpunten te komen is een verkenning nodig naar de wijze waarop dit vormgegeven zou kunnen worden en welke gevolgen dit heeft.

⁵³ Tweede kamer, vergaderjaar 2016-2017, 31 865, nr. 90.

Geraadpleegde onderzoeken

ABP, *Jaarverslag 2018*, gepubliceerd in 2019.

Algemene Rekenkamer, *Ouderdomsregelingen ontleed*, 13 november 2019

bpfBOUW, *Jaarverslag bpfBOUW 2018*, gepubliceerd in 2019.

CBS, *Inkomens- en arbeidsmarktpositie van de jongere partners van AOW-gerechtigden:*

Kwantitatieve effectmeting in het kader van de afschaffing van de AOW-partnertoeslag, 28 maart 2019

CBS, *Kans op langdurige armoede het grootst tussen 55 en 65 jaar*, 18 januari 2016.

CBS, *Meer huishoudens met risico op armoede in 2017*, 12 november 2018.

CBS, *Welvaart in Nederland*, 2019

CBS, *Witte vlek op pensioengebied 2016*, 9 november 2018.

CPB, *Vergrijzingsstudie Zorgen om morgen*, december 2019

Ipsos, *Kennis der verplichtingen en detectiekans 2018*, 17 januari 2019

Knoef, M., J. Been, K. Caminada, K. Goudswaard en J. Rhuggenaath, *De toereikendheid van pensioenopbouw na de crisis en pensioenhervormingen*, februari 2017.

Motivaction, *AOW en de gezamenlijke huishouding: rapportage over het experiment en kwantitatieve onderzoek*, 28 augustus 2018

PMT, *Jaarverslag 2018*, gepubliceerd in 2019.

SCP, *Armoede in kaart*, 2018

SEO Economisch Onderzoek, *Effect verhoging AOW-leeftijd*, september 2019

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

Zwinkels, W., M. Knoef, K. Caminada, K. Goudswaard en J. Been, *Zelfstandigen zonder pensioen?*, 15 juni 2017.

Dit document is een uitgave van:

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid
Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag
T 070 379 89 11

December 2019 | Publicatie-nr. 19411392