[redacted]

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TER BESLISSING

Directie [redacted]

Datum
17 september 2025

Onze referentie
2025[redacted]

Opgesteld door
Persoonsgegevens

Uiterlijk bij
26 september 2025

Bijlage(n)
3

Aan Minister van SZW

nota

Aanbieding maatschappelijke kosten-batenanalyse AOW en impactanalyse objectief partnerbegrip AOW

Aanleiding

In het Regeerprogramma is aangekondigd dat SZW een vereenvoudiging van het AOW partnerbegrip[1] gaat verkennen en gaat onderzoeken of het huidige partnerbegrip een belemmering vormt om te woningdelen en/of mantelzorg te verlenen. Dit gebeurt door middel van een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Onderzoeksbureau Ecorys heeft in opdracht van de ministeries van SZW, VRO en VWS deze MKBA uitgevoerd. Met bijgaande Kamerbrief biedt u dit onderzoek aan de TK aan. Daarnaast is het objectief partnerbegrip onderdeel van de Hervormingsagenda Inkomensondersteuning waar de TK in juli 2025 over is geïnformeerd. Om de impact van het objectief partnerbegrip in te schatten is een bestandsvergelijking gedaan. In het tweede deel van de brief gaat u hier op in. In de toelichting treft u aanvullende informatie aan over de ontwikkeling van dit traject. In de Kamerbrief van 2023 over leefvormen (bijlage 3) is deze thematiek in detail uitgelegd.

Geadviseerd besluit

Wij adviseren u bijgevoegde Kamerbrief te ondertekenen en te verzenden naar de Tweede Kamer.

Kernpunten

Maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA)

- In de brief presenteert u de bevindingen uit de MKBA. De MKBA laat zien dat het huidige partnerbegrip in de AOW voor sommige ouderen een belemmering is om te gaan samenwonen en/of mantelzorg te verlenen. Het effect is significant, maar speelt wel een kleine rol, omdat de financiële positie als geheel een beperkte invloed heeft op het verhuisgedrag.
- Vereenvoudiging zou deze belemmering voor een deel van de alleenstaanden weg kunnen nemen en maatschappelijke baten op het gebied van wonen en zorg kunnen realiseren.
- Dit komt neer op jaarlijks maximaal 14.000 samenwonende ouderen en 3.500 extra vrijkomende woningen. De mantelzorgbaten bedragen maximaal € 300 miljoen cumulatief over de periode 2028-2060.

[1] De hoogte van de AOW-uitkering is gekoppeld aan de leefvorm: alleenstaanden krijgen een AOW van 70% van het referentieminimumloon en gehuwden en ongehuwd samenwonenden 50% van het referentieminimumloon.

- Ecorys heeft twee beleidsopties onderzocht: het objectief partnerbegrip en individualisering van de AOW[2].
- Een objectief partnerbegrip gaat hoofdzakelijk uit van objectieve criteria, zoals gegevens uit basisregistraties. Objectieve criteria zijn voor burgers duidelijker en maken de uitkeringshoogte van de AOW voorspelbaar. Daarnaast is het niet langer nodig voor de SVB om AOW-gerechtigden te vragen naar hun persoonlijke levenssfeer. In de brief is een kader opgenomen waarin de objectieve criteria en uitzonderingen van een mogelijk partnerbegrip uiteengezet zijn.
- Individualisering van de AOW betekent dat er nog maar één uitkeringshoogte in de AOW gehanteerd wordt en dat de leefvorm, dan wel het hebben een partner, niet meer relevant is.
- Het objectief partnerbegrip levert een positieve kosten-batenverhouding op. Er zullen naar verwachting meer ouderen gaan samenwonen en mantelzorg verlenen. In de brief noemt u het te verwachte aantal vrijkomende woningen en mantelzorgbaten. De budgettaire en inkomenseffecten komen in het tweede deel van de brief aan bod.
- De individualiseringsvarianten komen negatief of neutraal uit de MKBA, afhankelijk van de uitkeringshoogte. Tegenover de maatschappelijke baten die individualisering kan opleveren, zijn de neveneffecten fors. De inkomenseffecten bij de varianten 57,5% en 50% zijn groot en dit zorgt voor meer armoede onder alleenstaande ouderen en een forse AIO-instroom (200.000-225.000). De variant 70% zorgt daarentegen weer voor forse budgettaire lasten op de Rijksbegroting.
- De kosten-batenverhoudingen zijn conservatieve schattingen, omdat het woningmarkteffect niet in euro's wordt uitgedrukt en daarmee niet is meegenomen.
- Alles overwegende komt het objectief partnerbegrip als voorkeursvariant naar voren, vanwege de potentiële maatschappelijke baten en de relatief beperkte kosten voor de overheid en de samenleving. Als gevolg van de grote neveneffecten van individualisering, die optreden bij elke uitkeringshoogte, achten we het onwenselijk om deze beleidsvariant verder te verkennen.

Impactanalyse objectief partnerbegrip

- Hierna gaat u in op de impactanalyse van het objectief partnerbegrip. In de Kamerbrief van 8 juni 2023 (bijlage 3) kondigde toenmalig minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen aan dat deze beleidsoptie verder zou worden verkend.
- De impactanalyse is gedaan door middel van een bestandsvergelijking door de SVB en de Belastingdienst. Het AOW-bestand van de SVB is vergeleken met het bestand van fiscaal partnerschappen van de Belastingdienst.
- De impactanalyse heeft enerzijds inzicht gegeven in hoeveel gerechtigden voor de AOW als partner zijn aangemerkt, maar geen fiscaal partner hebben en anderzijds hoeveel gerechtigden voor de AOW als alleenstaand worden aangemerkt, maar wel een fiscaal partner hebben.
- De belangrijkste conclusie uit de impactanalyse is dat voor 98,6% de uitkomsten van het fiscaal partnerschap corresponderen met de uitkomsten met de leefvormbeoordeling in de AOW. Deze groep wordt niet geraakt door invoering van een objectief partnerbegrip. Voor 1,4% wijken de uitkomsten wel af, dit komt neer op circa 53.000 gerechtigden. 34.000 gerechtigden zouden in plaats van een AOW voor partners een AOW voor alleenstaanden ontvangen. 19.000 zouden in plaats van een AOW voor alleenstaanden een AOW voor partners ontvangen. U licht in de brief toe welke groepen dit betreft.
- Budgettair betekent het objectief partnerbegrip (op basis van een eerste inschatting van het overgangsrecht) in het eerste jaar een intensivering van circa € 200 miljoen die terugloopt naar circa € 130 miljoen met een ingroeipad van 10 jaar. Meer mensen krijgen immers de hogere AOW uitkering voor

Datum
17-09-2025

Onze referentie
2025[redacted]

[2] Met als gekozen uitkeringshoogten 70%, 57,5% en 50% van het referentieminimumloon.

alleenstaanden. De kosten zijn inclusief inverdieneffecten op de Wlz en Wmo 2015 waar de hoogte van de eigen bijdrage leefvormafhankelijk is.
- U gaat vervolgens in op het knelpunt 'duurzaam gescheiden leven in verpleeghuissituaties'. U licht het knelpunt toe en geeft aan dat het wenselijk is dat de keuzemogelijkheid komt te vervallen en gehuwden standaard worden aangemerkt als partner en de lage eigen bijdrage gaan betalen.
- Realisatie zou mogelijk zijn via invoering van het objectief partnerbegrip zonder de uitzondering voor verpleeghuissituaties. In de huidige Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir) zit wel een uitzondering voor de verpleeghuissituaties ten behoeve van een doelgroep alleenstaande ouders waarvan de partner in een zorginstelling verblijft. Deze groep krijg hierdoor recht op de Alleenstaande Ouderkop (ALO), dat onderdeel is van het kindgebonden budget (WKB)
- Als in de AOW de uitzondering niet wordt toegepast blijven gehuwden aangemerkt als partner en zullen zij de lage eigen bijdrage (Wlz/Wmo 2015) betalen die rekening houdt met de achterblijvende partner. Deze uitkomst levert in de huidige situaties geen knelpunten op.
- U besluit de brief met de bredere context om aan te geven dat een objectief partnerbegrip samenhangt met de bredere trajecten die lopen ten aanzien van vereenvoudiging en harmonisering. U roept de Kamer op met het volgende kabinet in gesprek te gaan over mogelijke vervolgstappen.

Proces
- U verstuurt de brief mede namens de minister van Volkshuishuisvesting en Ruimtelijke Ordening en staatssecretaris van Langdurige en Maatschappelijke Zorg verzonden.
- De brief is afgestemd met WBJA, FEZ, ASEA, SVB, FIN, VWS en VRO.
- Dit is een feitelijke brief die geen politieke besluiten bevat. In afstemming met BO hoeft deze brief niet langs de MR.
- De brief dient voor het Verkiezingsreces beginnend op 3 oktober aanstaande aan de TK te worden verzonden in verband met de maximale termijn dat publicatie van de MKBA-studie uitgesteld mag worden.
- Op 1 oktober 2025 vindt het Commissiedebat 'Uitvoering sociale zekerheid' plaats. Het is aannemelijk dat er vragen naar aanleiding van deze brief worden gesteld tijdens dit debat.

Toelichting
Politieke, maatschappelijke en budgettaire context
- Er is op dit moment geen dekking om dit voorstel te financieren. Vanwege de demissionaire status van het kabinet ligt het in de rede dat een volgend kabinet hierover een besluit neemt.
- Er is in brede zin veel maatschappelijke aandacht voor de ontwikkelingen op de woningmarkt en de gevolgen van de vergrijzing voor de sociale zekerheid en gezondheidszorg. Dit onderzoek biedt belangrijke inzichten voor het volgende kabinet om over dit onderwerp een weloverwogen besluit te nemen.
- Het objectief partnerbegrip is één van de vereenvoudigingen uit de Hervormingsagenda en één van de tien ambities die volgens publieke dienstverleners zou moeten worden opgepakt in de aankomende formatie.
- Het CDA heeft het objectief partnerbegrip opgenomen in haar verkiezingsprogramma.

Tijdlijn ontwikkelingen leefvormen en partnerbegrip AOW
- 2019: Beleidsdoorlichting oudedagsvoorzieningen. Start van verkenning naar de mogelijkheden om de leefvormbeoordeling die bepaalt welke uitkeringshoogte een AOW-gerechtigde fundamenteel te vereenvoudigen en te moderniseren.
- 2021: Verkenning leefvormen AOW. Het rapport waarin de alternatieven zijn uitgewerkt om de AOW te vereenvoudigen:
    - Individualisering: alle AOW'ers krijgen dezelfde uitkeringshoogte

- Adres als uitgangspunt: indien twee of meer personen op één adres wonen krijgt iemand standaard 50% AOW
- Objectief partnerbegrip: aansluiten bij het partnerbegrip met objectieve criteria zoals in de toeslagen (Awir) en fiscaliteit.

- 2023: Kamerbrief minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen. De toenmalig minister maakt de keuze om het objectief partnerbegrip verder te verkennen en te onderzoeken of het een haalbaar en wenselijk alternatief is voor de huidige systematiek.
- 2024: Regeerprogramma kabinet-Schoof. Het kabinet werkt voorstellen uit voor vereenvoudiging van het partnerbegrip in de AOW en streeft naar verdere vereenvoudiging van begrippen in het stelsel. SZW werkt samen met SVB, FIN en Belastingdienst om de impact van een objectief partnerbegrip in de AOW in kaart te brengen.
- Daarnaast zegt het kabinet toe te gaan een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) te laten uitvoeren gericht op signalen dat het huidige partnerbegrip in de AOW zorgt voor een drempel tot samenwonen en mantelzorgen. En zo ja, kan deze drempel weggenomen door de AOW te vereenvoudigen.
- 2025: Oplevering van de MKBA en de impactanalyse van het objectief partnerbegrip.

Bijlagen

Volgnummer	Naam	Actie	Informatie
1	Kamerbrief Aanbieding MKBA en impactanalyse objectief partnerbegrip AOW	Verzenden aan TK	
2	MKBA AOW - wonen en zorg	Bijlage bij verzending	
3	Kamerbrief Leefvormen AOW (8 juni 2023)	Ter info, niet verzenden	