

Vergaderjaar 2022–2023

32 043

Toekomst pensioenstelsel

Nr. 611

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ARMOEDEBELEID, PARTICIPATIE EN PENSIOENEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 juni 2023

Tijdens de Begrotingsbehandeling op 1 december 2022 verzochten uw leden Den Haan (Fractie-Den Haan), Van Baarle (DENK), Simons (BIJ1) en Maatoug (GL) de regering te komen met een duidelijk tijdpad over het vervolg van de besluitvorming op het dossier leefvormen in de AOW¹. Leefvormen in de AOW is ook een van de knelpunten uit de knelpuntenbrief van de SVB². Met deze brief informeer ik uw Kamer over het tijdpad bij de vervolgstappen die ik voor ogen heb met betrekking tot de leefvormen in de AOW. De hoofdboodschap uit deze brief luidt als volgt:

- Ik ga onderzoeken of een objectief partnerbegrip een haalbaar en wenselijk alternatief is voor de huidige beoordeling van de leefvormen in de AOW en of dit bestaande knelpunten zal oplossen. Het tijdpad hierbij is dat ik de rest van 2023 en het voorjaar 2024 wil gebruiken om dit nader te onderzoeken. Ik zal uw Kamer eind 2023 informeren over de voortgang en verwacht de uitwerking in het voorjaar van 2024 af te ronden.
- Door mijn ministerie is de afgelopen periode, samen met de SVB, het CAK en het Ministerie van VWS, onderzocht of de keuzemogelijkheid voor DGL afgeschaft zou kunnen worden. Hierbij is gekeken naar de hoogte van de eigen bijdrage en de uitkeringshoogte van de AOW. De laatste cijfers over de inkomenseffecten en budgettaire gevolgen van het afschaffen van de keuze worden nog doorgerekend. Op basis van deze cijfers zal ik bezien of het haalbaar en wenselijk is om de keuze af te schaffen of dat het wenselijker is om de keuze in stand te houden. Ik informeer uw Kamer hier zo snel mogelijk over, in ieder geval nog in 2023.

¹ Kamerstuk 36 200 XV, nr. 69.

² Bijlage bij Kamerstuk 26 448, nr. 682.

Vaststelling leefvorm in de AOW

De SVB beoordeelt of iemand recht heeft op de alleenstaanden AOW (70% van het nettominimumloon) of de AOW voor gehuwden én diegenen die een gezamenlijke huishouding voeren (50% van het nettominimumloon). Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en zij blijken zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins.

De SVB beoordeelt alle aanvragen op basis van gegevens die de burger aanlevert bij de aanvraag. De SVB beoordeelt bij twijfel of er sprake is van een gezamenlijke huishouding aan de hand van een vragenlijst. Deze beoordeling vindt plaats op basis van alle relevante feiten en omstandigheden. Daarbij worden vragen over de persoonlijke levenssfeer gesteld. Die zijn nodig voor de beoordeling, maar kunnen als inbreuk op de privacy worden ervaren. Het oordeel sluit niet altijd aan bij de beleving van de burger.

Het is goed om te benoemen dat de vaststelling van de leefvorm in de meeste gevallen niet problematisch is. Maar in sommige gevallen leveren de huidige leefvorm definities wel knelpunten op omdat deze niet aansluiten bij de beleving van mensen en bewerkelijk zijn in de uitvoering. Ik begrijp daarom de wens om de leefvormen in de AOW te vereenvoudigen en te moderniseren. Naast dat de beoordeling ingewikkeld en arbeidsintensief is voor de uitvoering, vindt er in sommige gevallen onderzoek plaats achter de voordeur om de leefsituatie goed te kunnen beoordelen. Dit kan als onprettig worden ervaren.

Varianten uit de verkenning Leefvormen in de AOW

In 2021 is de Verkenning Leefvormen in de AOW aangeboden aan de Tweede Kamer³. Hierin zijn drie opties uitgewerkt om het stelsel van leefvormen voor de burger begrijpelijker te maken en voor de uitvoering eenvoudiger vorm te geven: individualiseren, het adres als uitgangspunt en het Awir-partnerbegrip. Het rapport is destijds aangeboden zonder kabinetsstandpunt.

Individualisering

Individualisering van de AOW betekent dat aan iedere AOW-gerechtigde hetzelfde bedrag wordt uitgekeerd. De uitkeringshoogte is dan niet meer afhankelijk van de leefvorm. Met het kostenvoordeel dat gehuwden of samenwonenden hebben wordt in dit geval geen rekening meer gehouden. De uitvoering van een geïndividualiseerde AOW is zeer eenvoudig en voor burgers is het duidelijk waar ze recht op hebben. Maar deze variant heeft grote consequenties. Indien de uitkeringshoogte lager wordt dan de huidige alleenstaandennorm (70% WML), heeft dit voor alleenstaanden grote negatieve inkomenseffecten. Alleenstaanden die 100% verzekerd zijn voor de AOW en geen of weinig aanvullend pensioen hebben, zullen dan mogelijk een beroep op de AIO moeten doen. Indien de alleenstaandennorm wordt gehanteerd, heeft dit forse budgettaire gevolgen. Vanwege deze ingrijpende gevolgen acht ik deze variant, in ieder geval op dit moment, niet opportuun.

³ Bijlage bij Kamerstuk 32 043, nr. 55.

Adres als uitgangspunt

Een tweede mogelijkheid is het adres als uitgangspunt nemen. De AOW-hoogte wordt volgens dit principe bepaald op basis van het aantal mensen dat op één adres woonachtig is. Of er sprake is van een onderlinge relatie of een verbintenis tussen de personen is dan niet van belang. Dit kan AOW'ers ontmoedigen om op één adres te wonen en dat is in tijden van schaarste op de woningmarkt onwenselijk. Bovendien streeft het kabinet ernaar om dakloosheid terug te dringen⁴. Indien enkel wordt gekeken naar het aantal personen per adres zal het in huis nemen van iemand door een alleenstaande vaak resulteren in een lagere AOW-uitkering. Deze optie is daarom wat mij betreft niet wenselijk.

Objectief partnerbegrip

Ik zie wel kansen in een partnerbegrip in de AOW met objectieve criteria, zoals ook wordt toegepast in de Awir. Een objectief partnerbegrip invoeren is de minst ingrijpende vereenvoudiging. Het is dan ook geen stelselwijziging, maar een andere manier om te beoordelen of er sprake is van een partnerschap. Met een objectief partnerbegrip in de AOW zal de SVB op basis van een aantal objectieve criteria vaststellen of mensen partner zijn van elkaar. De relatie tussen de twee personen is hierin dus wel van belang. Dit zorgt voor meer duidelijkheid voor burger en uitvoering, doordat de uitkomsten voorspelbaar en consistent zijn. Een objectief partnerbegrip biedt ook de mogelijkheid om een bijdrage te leveren aan de bestrijding van dakloosheid door ervoor te zorgen dat het wettelijk geregeld is dat het (tijdelijk) onderdak verlenen aan bijvoorbeeld economisch daklozen of ontheemden geen gevolgen heeft voor de uitkeringshoogte. Toetsing van samenwonen op basis van formele criteria heeft daarnaast de voorkeur van ouderen, omdat dan niet meer naar de persoonlijke levenssfeer wordt gevraagd, hetgeen als inbreuk op de privacy kan worden ervaren.⁵

In de Verkenning Leefvormen is de mogelijkheid verkend om het Awir-partnerbegrip over te nemen in de AOW. Maar er zijn nog veel vragen en uitzoekpunten, bijvoorbeeld als het gaat om de inkomenseffecten, budgettaire effecten, samenhang met andere socialezekerheidsregelingen, de nationale en internationale uitvoering door de SVB, en of het wenselijk is dat de criteria uit het Awir-partnerbegrip gedeeltelijk of juist volledig dienen te worden overgenomen. Nader onderzoek zal uitwijzen of een objectief partnerbegrip in de AOW wenselijk en haalbaar is en zo ja, wanneer er besluitvorming over kan plaatsvinden. Ik wil hierbij benadrukken dat de uitkomst ook kan zijn dat een objectief partnerbegrip geen wenselijk alternatief blijkt te zijn als de bestaande knelpunten onvoldoende worden opgelost en er mogelijk nieuwe knelpunten ontstaan. Bij deze uitwerking zal ik de SVB uitvoerig betrekken.

Verbeteringen in het huidige stelsel

Keuze voor duurzaam gescheiden leven (DGL) in verpleeghuissituaties

Wanneer een van de AOW-gerechtigde partners wordt opgenomen in een zorginstelling, krijgt het paar de keuze voorgelegd om de gehuwden AOW (50%) te blijven ontvangen en de lage eigen bijdrage (Wlz) te betalen (de default optie); of zij kunnen ervoor kiezen om te worden aangemerkt als DGL en de AOW voor alleenstaanden (70%) te ontvangen. In dat geval moet de hoge eigen bijdrage (Wlz) worden betaald. Het is voor burgers

⁴ Bijlage bij Kamerstukken 29 325 en 32 847, nr. 139.

⁵ SEO, Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW, 2019.

een ingewikkelde keuze, het is niet altijd voordelig om te kiezen voor de hoge AOW. Sinds 2021 kan de keuze daarom eenmalig worden herzien indien partners een financieel nadeel hebben van hun keuze voor DGL. Dit heeft de grootste knelpunten voor burgers verholpen, maar heeft de oorzaak van de problematiek niet weggenomen. De keuze blijft ingewikkeld en kan tot onvoorspelbare uitkomsten leiden⁶.

Door mijn ministerie is de afgelopen periode, samen met de SVB, het CAK en het Ministerie van VWS, onderzocht of de keuzemogelijkheid voor DGL afgeschaft zou kunnen worden. De laatste cijfers over de budgettaire gevolgen en de inkomenseffecten van het afschaffen van de keuze worden nog doorgerekend. Op basis van deze cijfers zal ik bezien of het haalbaar en wenselijk is om de keuze af te schaffen of dat het wenselijker is om de keuze in stand te houden. Ik informeer uw Kamer hier zo snel mogelijk over, in ieder geval nog dit jaar.

Overige verbeteringen

Binnen het huidige stelsel van leefvormen zijn de afgelopen jaren een aantal verbeteringen doorgevoerd, zoals de invoering van de tweewoningenregel. Ook heeft de SVB in haar uitvoering verschillende verbeteringen aangebracht, zoals het eenmalig herzien van de keuze om te worden aangemerkt als DGL bij opname in een zorginstelling in 2021 en neemt de SVB eerder duurzaam gescheiden leven aan als er een verzoek tot echtscheiding is ingediend. Binnen het huidige stelsel zijn de opties tot vereenvoudiging verder zeer beperkt.

Tot slot

Het stelsel van de sociale zekerheid is ingewikkeld. Er bestaan veel verschillende regelingen met uiteenlopende begrippen, rechten en verplichtingen. Het IBO vereenvoudiging sociale zekerheid heeft mogelijke vereenvoudigingen van het stelsel onderzocht. Het IBO biedt verschillende waardevolle denkrichtingen en inzichten die ook relevant zijn voor vereenvoudiging van leefvormen in de AOW. Ik zal de relevante aanbevelingen van het IBO meenemen in de verdere uitwerking en vereenvoudiging van leefvormen in de AOW bezien in samenhang met andere regelingen. Voor de zomer van 2023 wordt uw Kamer geïnformeerd over de uitkomsten van dit IBO en de wijze waarop het kabinet met de aanbevelingen van het IBO aan de slag wilt gaan.

De Minister voor Armoedebeleid, Participatie en Pensioenen,
C.J. Schouten

⁶ Voor een volledige omschrijving van deze problematiek verwijs ik naar de Kamerbrief afkomstig van het Ministerie van VWS uit 2021 (Kamerstuk 26 448, nr. 648).