

# Individualisering van de AOW en de gevolgen voor de uitvoering

31 oktober 2025

## Eindrapport voor Staat van de Uitvoering

### **Adresgegevens**

Amsterdam Research Center in Accounting

Vrije Universiteit

De Boelelaan 1105

1081 HV Amsterdam

### **Auteur:**

Prof. dr. R.H.J.M. (Raymond) Gradus<sup>1</sup>

Email: r.h.j.m.gradus@vu.nl

---

<sup>1</sup> De auteur dankt dr. B. van der Kolk voor het meedenken bij de interviews en hem en prof. dr. P. Koning voor nuttige opmerkingen bij een eerdere versie van het eindrapport. Hij dankt M. Voogd MSc voor het beschikbaar stellen van figuur 5 uit zijn MSc scriptie.

## Inhoud

<b>Samenvatting</b> .....	3
<b>1. Inleiding</b> .....	4
<b>2. Onderzoeksvragen en –aanpak</b> .....	5
<b>3. De effecten van individualisering</b> .....	6
<b>3.1. Wat is het effect van individualisering op de woningvraag?</b> .....	6
<b>3.2. Wat is het effect van individualisering op de zorgkosten?</b> .....	9
<b>4. Intergenerationele solidariteit</b> .....	9
<b>5. Uitvoeringsaspecten</b> .....	11
<b>Referenties</b> .....	16
<b>Bijlage 1: Afkortingen</b> .....	18
<b>Bijlage 2: Interviews</b> .....	19
<b>Bijlage 3: Interview protocol</b> .....	20

## *Samenvatting*

Het huidige partnerbegrip in de AOW is onnodig gecompliceerd en roept weerstanden op bij burgers. Uitkering aan AOW-gerechtigden in het buitenland is hierdoor extra ingewikkeld, wat een steeds groter deel van de uitvoeringscapaciteit van de SVB opslokt. Daarom is een vereenvoudiging naar een geïndividualiseerde AOW wenselijk. Hierdoor neemt het woningtekort af en wordt meer mantelzorg versterkt. De vraag naar woningen zal naar schatting met 8.000 huishoudens afnemen. Dit past ook in andere studies, die een beperkt gedragseffect aangeven. Ook leidt individualisering tot een jaarlijkse besparing van 28 miljoen euro aan zorgkosten. Om tot een eenvoudiger partnerbegrip te komen zijn er verschillende varianten met ieder hun eigen merites. De variant waarbij alle AOW'ers de alleenstaandenuitkering krijgen haalt de kostendelersnorm uit de AOW, maar brengt de intergenerationele solidariteit volledig uit balans. Beperking van de AOW-uitkering tot de helft van het nettominimumloon brengt de solidariteit tussen de generaties weer in balans, maar verlaagt de uitkering voor de meeste alleenstaanden. Dit vraagt daarom om een geleidelijke invoering. In dit verband is het denkbaar om de alleenstaanden-opslag nominaal gelijk te houden totdat beide uitkeringen gelijk zijn. Dit langzame ingroeipad heeft nog ander voordeel. De afgelopen jaren is het aantal AOW'ers met een aanvullend werknemerspensioen aanzienlijk gestegen. Invulling van de witte plekken betekent dat dit verder zal stijgen en dat het beroep op de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO) verder kan afnemen bij deze individualisering. Verdere vereenvoudigingen zijn mogelijk door de overwaarde van het eigen huis uit te zonderen van de vermogenstoets AIO. Invoering van een objectief partnerbegrip maakt de uitvoering voor de SVB eenvoudiger en voor burgers beter te begrijpen, maar lost het uitvoeringsprobleem in het buitenland niet op. Fiscalisering van de AOW herstelt deels de disbalans tussen betalen en genieten, maar dit geldt niet voor buitenlandse AOW'ers.

## ***1. Inleiding***

Uit [een prognose van de Sociale Verzekeringsbank](#) (SVB) blijkt dat het aantal ouderen dat recht heeft op een AOW-uitkering tot 2040 met circa een miljoen zal toenemen tot 4,6 miljoen. De SVB wijst erop dat meer AOW'ers meer berekeningen en meer werk betekent. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt vreest de SVB dat werk niet aan te kunnen. Een samenwonenden-AOW bedraagt 50% van het nettominimumloon, het alleenstaanden-AOW 70% van het nettominimumloon. Het toetsen van de feitelijke woonsituatie (vooral in het buitenland) is bewerkelijk en roept weerstanden op bij burgers. De uitvoering van de AOW in het buitenland (rond tien procent van het totaal) slokt bijna vijftig procent van de capaciteit van de SVB op.

Daarom pleit de SVB voor een vereenvoudiging van het AOW-systeem. Daarbij verdient individualisering van de AOW overweging: eenzelfde bedrag voor iedere oudere, ongeacht of iemand samenwoont, gehuwd is of alleenstaand. Dit voorkomt een onverkwikkelijke discussie over de controle op het samenwonen en leefvormen. Ook wordt de prikkel tegen samenwonen gemitigeerd, waardoor het woningtekort kan afnemen. Ouderen die overwegen om samen te gaan wonen leveren nu gezamenlijk 32 procent van hun AOW in en dat dit maakt het combineren van twee huishoudens in één woning onaantrekkelijk. In 2025 zou een alleenstaande oudere op jaarbasis pakweg € 6.000 verliezen aan AOW, als wordt gekozen om samen te gaan wonen. Gradus en Koning (2024) geven tevens aan dat op voorhand moeilijk is in te schatten wat het exacte effect van het wegnemen van deze boete op samenwonen is, maar gezien de ruim één miljoen alleenstaande AOW'ers nu zal ook bij een kleinere elasticiteit (van de woningvraag als gevolg het verlies aan AOW-inkomen) de absolute omvang aanzienlijk kunnen zijn. In dit rapport zal ingegaan worden op de effecten op woningmarkt van een leefvorm-neutrale AOW.

Er zijn verschillende varianten om te individualiseren met ieder hun eigen merites. Zo is denkbaar om voortaan alle AOW'ers 70% van het nettominimumloon te geven. Dit neemt de prikkel tegen samenwonen voor de AOW'ers weg, maar kost circa € 12 miljard op jaarbasis extra. Een bedrag dat de komende jaren als gevolg van de vergrijzing verder zal oplopen. Voorts is een variant met 50% van het nettominimumloon denkbaar. Dit bespaart € 11,2 miljard op jaarbasis. Hierbij is rekening gehouden dat de SVB alleenstaande ouderen, die recht hebben op alleen AOW of een klein aanvullend pensioen, aanvult tot het sociaal minimum. Voorts is een budgettaire neutrale variant denkbaar, waarbij de AOW-uitkering wordt beperkt tot 57,5% van het nettominimumloon. In het eerste jaar is deze variant

budgetneutraal wat betreft AOW-uitgaven.<sup>2</sup> Gezien de inkomenspolitieke consequenties bij de 50%- en 57,5%-variant zal ingegaan worden op een realistisch invoeringspad. Alleenstaande ouderen zonder een aanvullend werknemerspensioen hebben recht op een Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen (AIO)-uitkering. Daarom wordt tevens besproken welke vereenvoudigingen hier mogelijk zijn ook in combinatie met de individualisering.

## **2. Onderzoeksvragen en –aanpak**

Bij het voorafgaande dienen zich de volgende vragen aan:

- Wat is het effect is van de individualiseringsvarianten op de vraag naar woningen?
- Het wegnemen van de financiële belemmeringen om samen te wonen kan voor de oudere populatie een positief effect hebben op de gezondheid en daarmee de zorgkosten doen afnemen (zie Eichholtz et al., 2022). Hoe groot zijn deze effecten?
- Wat is het effect is van de individualiseringsvarianten op de uitvoering, in het bijzonder bij de SVB?
- Wat is een realistisch invoeringstraject van de diverse varianten? En hoe kunnen ook de AIO en mogelijk andere regelingen vereenvoudigd worden?

Deze vragen raken in bijzonder aan de door de Staat van de Uitvoering geformuleerde onderzoeksvragen 7.1 (concrete beleidsaanbevelingen) en 7.4 (investeringen/hervormingen die het stelsel toekomstig bestendig maken).

Deze vragen worden geadresseerd middels zowel kwantitatief als kwalitatief onderzoek. Voor de woningmarkt en de zorgvraag wordt een kwantitatieve inschatting gemaakt op basis van een deskstudie van relevant onderzoek. Voor andere aspecten zal dit kwalitatief zijn, met name door middel van interviews. Vijf semigestructureerde interviews hebben plaatsgevonden met wetenschappers, ministeries en praktijkdeskundigen (bv. SVB, AEDES en woningcorporaties). Bijlage 2 bevat een lijst van geïnterviewden en bijlage 3 bevat het basisprotocol voor de afgenomen interviews.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de effecten van individualisering. Gezien de woningcrisis is een belangrijke vraag wat het effect van individualisering is naar de woningvraag. Dit staat centraal in paragraaf 3.1. In paragraaf 3.2 wordt het effect van individualisering op de (formele) zorg besproken. Gradus en Koning (2024) geven aan dat de individualiseringsvarianten heel verschillend uitwerken voor de intergenerationele solidariteit.

---

<sup>2</sup> Volgens de ombuigingsbundel van het Ministerie van Financiën is in 2030 deze variant budgettair neutraal en zal deze op termijn circa € 1,2 miljard opleveren.

Op basis van nieuwe informatie zijn deze berekeningen geactualiseerd in paragraaf 4. Tot slot worden in paragraaf 5 uitvoeringsaspecten besproken. Bijlage 1 bevat een lijst met afkortingen.

### ***3. De effecten van individualisering***

In deze paragraaf zal er een inschatting gemaakt worden van het effect op de vraag naar woningen en de zorgvraag.

#### ***3.1. Wat is het effect van individualisering op de woningvraag?***

Er kan op twee manieren een inschatting gemaakt worden van de individualisering naar de vraag aan woningen. De eerste is de zogenoemde ‘stated preference’ methode. Hierin wordt door middel van hypothetische vragen de voorkeuren van ouderen in kaart gebracht. In Kok et al. (2019) is dat gedaan met een vignettenanalyse, die aan 6.000 AOW’ers tussen 65 en 74 jaar is voorgelegd. De enquête is door 36% ingevuld en er is vastgesteld dat de steekproef representatief is voor de totale bevolking van 66-75 jaar, qua leeftijd, geslacht en inkomensniveau. De tweede is de ‘revealed preference’ methode. Dit is een econometrische techniek, waarbij een behandelgroep (met de beleidswijziging) en een controlegroep (zonder de beleidswijziging) wordt onderscheiden en waar met een verschil-in-verschillen schatting het effect van de individualisering wordt berekend. Nu zijn er geen concrete experimenten in Nederland waar wij ons op kunnen baseren. Vaak wordt dan in de context van landen geprobeerd de impact van het meten van een beleidswijziging te meten. Recent is door Voogd (2025) deze techniek toegepast door de situatie van Nederland met een boete tot samenwonen (de behandelgroep) te vergelijken met landen zonder een dergelijke boete op samenwonen.

#### **De vraag naar woningen neemt met achtduizend af als gevolg van individualisering**

Volgens Kok et al. (2019) gaan bij een leefvorm-neutrale AOW 0,5% van de AOW’ers samenwonen. Op basis van een vignettenanalyse zou 17% van de alleenstaande ouderen met een partner gaan samenwonen als de AOW-uitkering geïndividualiseerd wordt. Daarbij zijn aan AOW’ers twee fictieve woonvormen die verschillen in de hoogte van de AOW-uitkering en de leefvorm voorgelegd en is hen gevraagd welke ze zouden kiezen. Op basis daarvan kan worden berekend in welke mate de huidige leefvorm aansluit bij de voorkeuren van AOW’ers. Omdat slechts 8,6% van de alleenstaande ouderen een partner heeft en circa een derde van de AOW’ers alleenstaand is, gaat het om 0,5% van de AOW’ers.<sup>3</sup> Dit kengetal is gebruikt om een puntschatting te geven naar het effect van individualisering op de vraag naar

---

<sup>3</sup> Dit is 17 procent × 8,6 procent × 33 procent.

woningen. Omdat het gaat om het effect op de Nederlandse woningmarkt worden AOW-gerechtigden in het buitenland niet meegenomen.<sup>4</sup> Door de individualisering zouden dan circa 16.000 AOW'ers gaan samenwonen in Nederland.<sup>5</sup> Dit betekent dus dat circa 8.000 woningen zullen vrijvallen. Uiteraard is deze puntschatting aan onzekerheid onderhevig.<sup>6</sup> Op de piek van de vergrijzing zou dit aantal iets hoger kunnen.

### **De resultaten van DiD vallen binnen de range puntschatting SEO**

Voogd (2025) heeft met een "difference-in-difference"-analyse (DiD) de kans op een LAT-relatie geschat voor Nederland (en Denemarken) met een boete op samenwonen en voor Oostenrijk, Duitsland, Zweden, Spanje, Italië, Frankrijk, Zwitserland, België, Tsjechië, Polen en Slovenië zonder een dergelijke boete op samenwonen. Hij beschouwt Nederland als een treatment<sup>7</sup> groep (met samenwoonboete) en de andere landen als een controlegroep (zonder samenwoonboete) en maakt hierbij gebruik van SHARE-survey-data voor 50-plussers voor de verschillende landen met daarin ook de vraag of de geïnterviewde 'een partner heeft, die buiten het huishouden leeft'.<sup>8</sup> Op basis daarvan wordt een dataset met 119.553 samengesteld, waarvan 9.473 waarnemingen voor Nederland. In figuur 1 is de kans op een LAT-relatie voor partners per tweejarig leeftijdscohort weergegeven voor de controle- en treatment groep.

---

<sup>4</sup> In de berekening wordt een bandbreedte tussen 8% en 13% genomen. Volgens SZW (2021, blz. 43) woonde zo'n in 2019 8% van de AOW-gerechtigden in het buitenland. In FD (2024) wordt aangegeven dat 13% van SVB cliënten in het buitenland woont of werkt. Bij de laatste gaat het dus om een maximumraming.

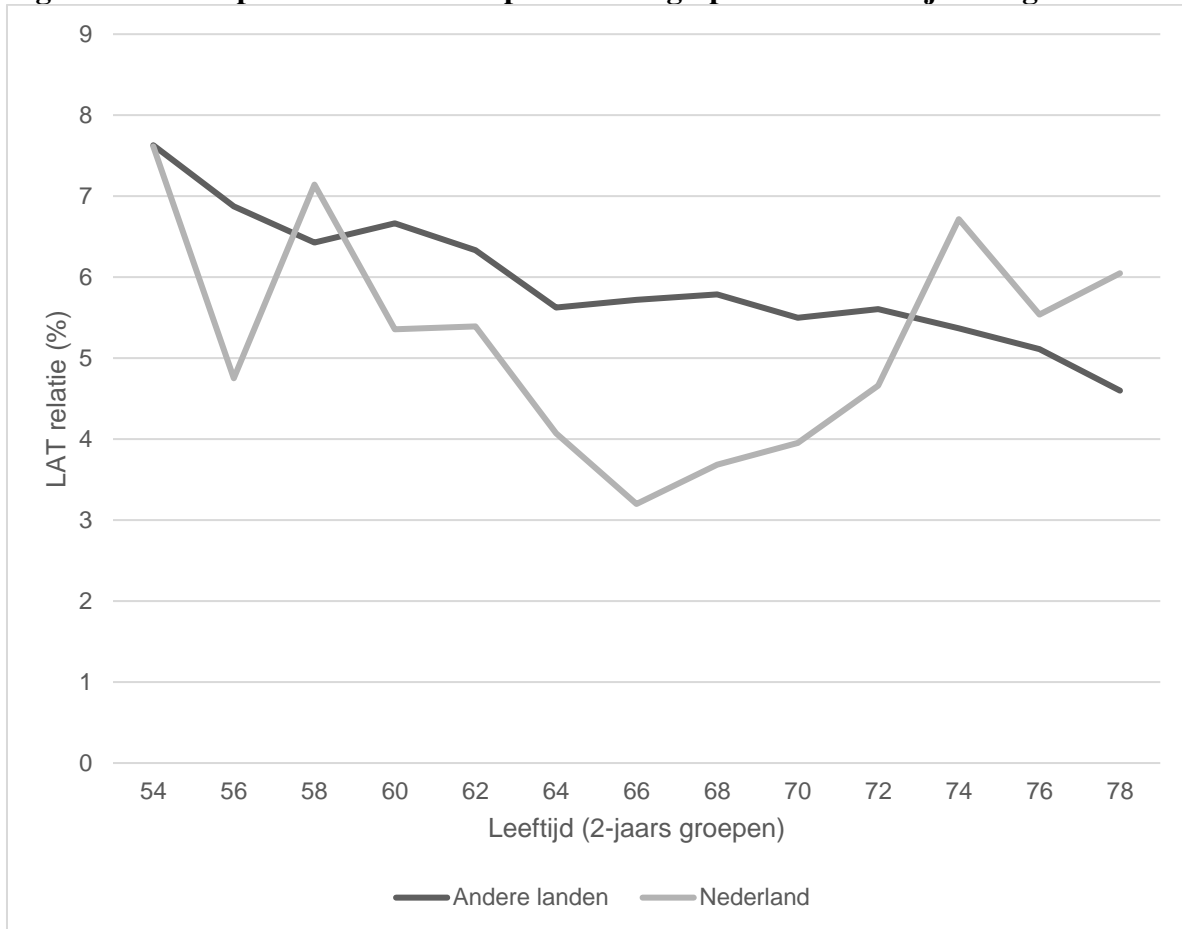
<sup>5</sup> We gaan ervan uit dat 0,5 procent van 3,6 miljoen AOW'ers gaan samenwonen. Omdat het de Nederlandse woningmarkt betreft nemen we hiervan 87 procent of 92 procent.

<sup>6</sup> Bij afronding van dit onderzoek verscheen een maatschappelijke kosten-baten analyse van Ecorys (2025). Op basis van een vignettenanalyse concludeert Ecorys dat individualisering ertoe leidt dat tussen 5.800 en 10.400 individuele AOW-gerechtigden gaan samenwonen. Overigens verwacht Ecorys dat de helft van de ouderen hun voorkeur omzet in een daadwerkelijke verhuizing, zodat dit 1.500 tot 2.600 woningen oplevert.

<sup>7</sup> Denemarken dat voor 80% van de ouderen een soort boete op samenwonen heeft wordt gebruikt om de robuustheid van de resultaten te toetsen.

<sup>8</sup> Voor 2002-2022 zijn er data beschikbaar. Overigens is tussen 2013 en 2021 de AOW-leeftijd verhoogd van 65 naar 67 jaar.

**Figuur 1. Kans op LAT-relatie voor partners uitgesplitst naar leeftijdscategorie**



**Bron: Voogd (2025)**

De donkere lijn geeft het geaggregeerde patroon in de andere landen weer en onthult een negatieve correlatie tussen leeftijd en LAT-relaties. De oorzaak belangrijkste hiervan is dat over de jaren partners zullen overlijden, dit heeft een drukkend effect op relaties van zowel samenwonenden als niet-samenwonenden. De grijze lijn met Nederlandse waarnemingen vertoont echter een U-vormig patroon (zie figuur 1). Het aandeel van partners die een LAT-relatie hebben bereikt een dieptepunt naarmate men met pensioen (d.i. 65 jaar) gaat en stijgt daarna omdat mensen kennelijk (in tegenstelling tot andere landen) sneller op latere leeftijd alsnog een LAT relatie aangaan. Dit kan erop duiden dat Nederlandse LAT-relaties aantrekkelijker worden als de AOW-leeftijd is bereikt. Echter de statistische resultaten laten geen significant effect zien van de boete op samenwonen voor LAT-relaties, noch in de volledige steekproef, noch in de steekproef die beperkt is tot personen met een partner. Andere factoren als leeftijd (zowel lineair als kwadratisch), gender en aantal onderwijsjaren zijn wel significant en vormen dus een doorslaggevende factor bij de keuze van Nederlandse gepensioneerden om een gezamenlijke huishouding te vormen. Als met het

betrouwbaarheidsinterval rekening wordt gehouden geeft Voogd aan dat ‘de puntschatting van Kok et al. (2019) valt binnen de onzekerheid van zijn DiD-uitkomsten’.<sup>9</sup> Voogd (2025) sluit derhalve niet uit dat er sprake is van een beperkt gedragseffect van individualisering op de vraag naar woningen.

### ***3.2. Wat is het effect van individualisering op de zorgkosten?***

Doordat meer mensen gaan samenwonen neemt ook de zorgvraag af. Algemeen bekend is dat alleenstaande ouderen meer (thuis)zorg nodig hebben dan samenwonenden. Samenwonenden kunnen elkaar doorgaans mantelzorg verlenen als één van de partners hulp nodig heeft. De inzet van mantelzorgers zorgt ervoor dat er minder beroep gedaan hoeft te worden op andere vormen van formele zorg, of ondersteuning. Kok et al. (2019) heeft berekend dat dit leidt tot een jaarlijkse besparing van € 28 miljoen aan formele zorgkosten. Op de piek van de vergrijzing zou berekend kunnen worden, dat € 34 miljoen aan zorgkosten bespaard kunnen worden.<sup>10</sup> Naast de besparing op de formele zorg zorgt de mantelzorger voor emotionele hulp en praktische ondersteuning (huishouden, vervoer, financiële hulp, boodschappen etc.), die overigens moeilijk te kwantificeren is. Ook leidt samenwonen tot minder eenzaamheid. In een enquête onder de huurders van de Stichting Ouderenzorg Rotterdam (SOR) blijkt dat 30% van de huurders onder 66 jaar, 28% van de huurders tussen 66-75 jaar en 37% van de huurders boven 76 jaar (tegen 9% van de samenwonenden) zich ‘soms of vaak eenzaam voelt (USP, 2022, blz.10).

## ***4. Intergenerationele solidariteit***

Eichholtz et al. (2022) benaderen de voorstellen om de barrières tot samenwonen in de AOW weg te nemen zoals het individualiseren van de AOW vanuit de woningmarkt. Hierdoor blijft de doorwerking van wijzingen in de AOW op de overheidsfinanciën en de intergenerationele solidariteit buiten zicht. Gradus en Koning (2024) hebben om die reden de effecten van de individualiseringsvarianten op de overheidsschuldquote in 2060 aangegeven. Zij laten zien dat in de 70%-variant de overheidsschuldquote in 2060 met 50 procentpunt van het bruto binnenlands product (bbp) toeneemt en meer dan 200% van het bbp gaan bedragen. Gradus en Koning (2024) stellen dat dit betaalbaarheid van de AOW nog onbeheersbaarder zal maken en de intergenerationele solidariteit volledig uit het lood zal slaan. Als daarentegen gekozen

---

<sup>9</sup> Dit baseert hij op tabel 6.

<sup>10</sup> Er wordt in de piek van 4,6 miljoen ouderen vanuit gegaan dat 20.700 ouderen gaan samenwonen. Voor vrouwen die gaan samenwonen gaat het om € 80 per maand aan besparing aan formele zorg en voor mannen om € 200 per maand (De Meijer et al. 2011). De totale besparing bedraagt € 34,8 miljoen per jaar.

wordt voor de 50%-variant dan zou de overheidsschuldquote met 37 procentpunt van het bbp afnemen. Hiermee zou de intergenerationele solidariteit weer in balans te brengen zijn.

De berekeningen in Gradus en Koning (2024) zijn gebaseerd op de Studiegroep Begrotingsruimte uit 2023. Volgens de Studiegroep Begrotingsruimte (2025) komt de overheidsschuldquote in het basispad in 2060 uit op 126% van het bbp. Belangrijk is ook dat het Ministerie van SZW (2025a) onderzoek heeft laten doen naar het volume-effect van een aanpassing van de AOW op de instroom van het aantal AIO-huishoudens (Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen). In eerdere berekeningen werd ervan uitgegaan dat ongeveer 10% van de totale besparing van de 50%-variant naar de AIO gaat. Echter op basis van de geactualiseerde gegevens van inkomens- en vermogensstatistieken is deze weglek aanzienlijk minder (SZW, 2025a). Dit komt doordat zowel het aantal ouderen zonder aanvullend pensioen afneemt als het aantal ouderen met vermogen toeneemt. Om die reden is de (structurele) opbrengst van de 50%-variant bijgesteld van € 9,8 miljard naar € 11,2 miljard in 2060.

In tabel 1 zijn de individualiseringsvarianten en de effecten op overheidsschuldquote (OSQ) in 2060 en het effect voor de uitvoering van de minimumregeling opnieuw in kaart gebracht.

**Tabel 1. Individualiseringsvarianten en effecten op AIO en overheidsschuldquote in 2060**

Variant	Δuitgaven (in miljard)	Δ OSQ (% bbp)	OSQ 2060 (%bbp)	Effect op beroep AIO
50% WML	-11,2	-42	84	Aanzienlijk meer
57,5% WML	0	-4	122	Beperkt meer
70% WML	12	50	176	Verwaarloosbaar

Indien de huidige 2,6 miljoen samenwonende AOW'ers voortaan 70% van het nettominimumloon zouden krijgen, dan zou dit jaarlijks € 12 miljard aan extra AOW uitgaven vergen. Dit bedrag zal de komende jaren verder oplopen. Hierdoor neemt de overheidsschuldquote in 2060 met 50% van het bbp toe en bedraagt meer dan 175% van het bbp. Voor het beroep op de aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO), die voor ouderen met een onvolledige AOW-opbouw het inkomen aanvult tot het sociaal minimum, maakt deze verhoging amper iets uit. Alleen een zeer kleine groep met een beperkte korting op de opbouw hoeft straks niet meer aan te kloppen bij de SVB voor deze regeling. Indien de AOW uitkering voor ouderen wordt beperkt tot 50% van het nettominimumloon, dan leidt dit tot een aanzienlijke verbetering van de intergenerationele solidariteit, doordat de overheidsschuldquote met 42 procentpunt van het bbp zal afnemen. Bij eerdere berekeningen

wordt nog uitgegaan van een aanzienlijke weglek naar AIO. Op basis van actuele inkomens- en vermogensstatistieken is dit naar beneden bijgesteld. Overigens is de verwachting dat bij uitvoering van de afspraak in het kader van het pensioenakkoord om het aantal werkenden zonder aanvullend pensioen te verkleinen dit navenant verder afneemt. Tot slot is een budgettaire neutrale variant opgenomen, waarbij de AOW uitkering wordt beperkt tot 57,5% van het nettominimumloon. Het extra beroep op de AIO is dan navenant minder dan bij 50%. In het jaar van de invoering zijn de AOW-uitgaven budgetneutraal en op termijn zal een besparing optreden.

## ***5. Uitvoeringsaspecten***

### **Vereenvoudig AOW-leefvormen als eerste stap**

Er zijn aanzienlijke verschillen tussen het AOW-partnerbegrip en fiscaal partnerbegrip (SZW, 2021). Deze verschillen maken de kans op (uitvoerings-)fouten aanwezig en roept onbegrip op ook omdat de kostdelingsnorm niet consequent wordt toegepast. Het meest treffende voorbeeld is dat een meerpersoonshuishouden bestaande uit 3 of meer personen binnen de huidige AOW-systematiek geen gezamenlijke huishouding kan vormen en daarom ontvangen zij altijd de 70% van het nettominimumloon. Echter op het moment dat (door overlijden) dit driepersoonshuishoudens een tweepersoonshuishoudens wordt, gaat de AOW-uitkering naar 50% van het nettominimumloon.

Indien het objectief partnerbegrip uit de fiscaliteit wordt ingevoerd, kan op basis van een bestandsvergelijking tussen het AOW-bestand van de SVB en het bestand fiscaal partnerschappen van de Belastingdienst worden bepaald dat voor 1,4% van de AOW-gerechtigden (circa 53.000 mensen) de uitkeringshoogte wijzigt (SZW, 2025b). Voor 34.000 AOW-gerechtigden betekent dit een hogere uitkering dan op dit moment en voor 19.000 AOW'ers een lagere uitkering. Dit betreft een structurele budgettaire intensivering van € 140 miljoen. Indien de bestaande gevallen niet worden gekort, bedraagt de intensivering in het eerste jaar € 210 miljoen. Daarna loopt de intensivering terug naar het structurele bedrag (op basis van het gehanteerde ingroeipad). Vanwege deze intensivering geeft de Minister van SZW op 6 oktober jl. aan dat zij de eventuele invoering van een objectief partnerbegrip aan een volgend kabinet wil overlaten.

Invoering van een objectief partnerbegrip maakt de uitvoering voor de SVB eenvoudiger en voor burgers beter te begrijpen. Ook heeft deze invoering als voordeel dat een knelpunt in de uitvoering wordt opgelost. Zo komt de keuzevrijheid van AOW'ers om als duurzaam

gescheiden levend te worden aangemerkt, indien één van beiden naar een zorginstelling gaat, te vervallen. In de praktijk blijkt dat de gevolgen van deze keuze vanwege de doorwerking naar eigenbijdrage Wlz, Wmo, fiscaliteit en toeslagen moeilijk zijn te voorspellen en het is voor de SVB of het CAK niet mogelijk om klanten hierover op individueel niveau goed voor te lichten. Daarom maakt circa 80% geen gebruik van deze keuze.

### **Objectief partnerbegrip lost buitenlands uitvoeringsprobleem niet op**

Het probleem dat de SVB voor buitenlandse AOW'ers de gegevens niet uit de Basisregistratie Personen (BRP) kan halen en ter plekke onderzoek moet doen naar de leefvorm wordt met een objectief partnerbegrip niet opgelost. In die landen waarmee Nederland een verdrag voor de sociale zekerheid heeft afgesloten<sup>11</sup>, moet bij iedere AOW-aanvraag informatie over de leef- en woningsituatie worden aangeleverd. Ook dient men, indien die situatie wijzigt, de SVB (of de pensioeninstantie ter plaatse) actief te informeren.<sup>12</sup> Deze werkwijze is omslachtig en fraudegevoelig en leidt tot veel onbegrip bij burgers en (buitenlandse) instanties en overheden. De SVB geeft aan dat het steeds moeilijker is om de controle op de leefvormen in het buitenland uit te voeren en dit een toenemend beslag legt op de uitvoeringscapaciteit.<sup>13</sup>

Omdat het om een sociale verzekering gaat, moet de SVB een toenemende groep migranten, die (tijdelijk) in Nederland hebben gewoond, na hun terugkeer een AOW uitkeren als zij gepensioneerd zijn.<sup>14</sup> Men dient minimaal één jaar in Nederland gewoond te hebben en voor ieder jaar dat men woonachtig was in Nederland (vanaf 17 jaar) wordt 2% van de AOW-uitkering opgebouwd. Het verzamelen van gegevens en uitbetaling van vaak beperkte pensioenen is veel te complex en arbeidsintensief. Opgemerkt moet worden dat de AOW, en dus ook AOW aan buitenlanders, in toenemende mate uit de algemene middelen wordt bekostigd. Sinds 2001 zijn de AOW-premies niet meer toereikend om de AOW-uitkeringen te dekken en wordt het verschil aangevuld met algemene middelen. In 2001 was de dekking uit de algemene middelen 3,4% en dit liep op tot 55% in 2024 (CBS, 2025b). In figuur 2 is het percentage van de AOW uitgaven gedekt uit belastinggeld weergegeven en is een 50%-lijn getekend. In 2024 is voor het eerst meer dan de helft bekostigd uit de algemene middelen.

---

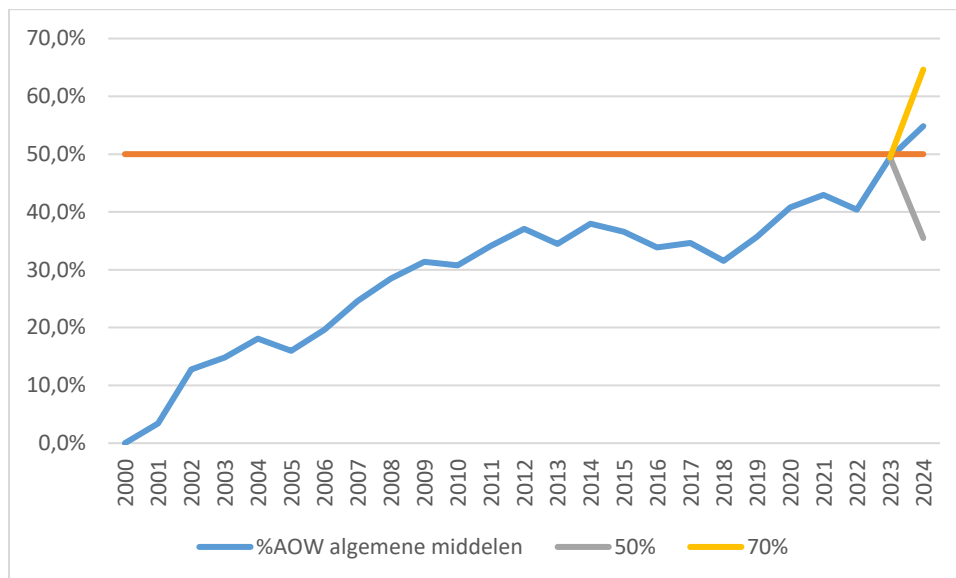
<sup>11</sup> In een beperkt aantal niet-verdragslanden wordt standaard 50% uitgekeerd.

<sup>12</sup> Wel worden bij een EU/EER-land of een verdragsland vaak door de SVB met de pensioeninstantie in het woonland afspraken gemaakt over de uitvoering van de AOW.

<sup>13</sup> Dit punt is aan de orde geweest in het interview met Diana Starmans en Marcel Tielen (SVB).

<sup>14</sup> Volgens de StvU (2025, blz. 23) bouwt een toenemende groep mensen 'beperkte rechten op omdat ze voor een paar jaar wonen en/of werken in ons land, bijvoorbeeld buitenlandse studenten en arbeidsmigranten, die na een kortstondig verblijf in Nederland terugkeren'.

**Figuur 2. Percentage van de AOW uitgaven dat uit belastinggeld is gefinancierd**



**Bron: CBS (2025), individualiseringsvarianten eigen berekening**

Stel dat in 2024 individualisering was ingevoerd, dan kan dit percentage opnieuw berekend worden. Bij een individualisering tot 50% van het nettominimumloon zou dit percentage afnemen tot 35% (zie figuur 2). Bij individualisering tot 70% van het nettominimumloon zou niet meer dan de helft maar bijna twee derde, namelijk 65%, uit de algemene middelen betaald zijn. Bij 57,5%-variant is er geen verschil met de CBS cijfers. Het aandeel van de AOW-uitkeringen dat het Rijk vanuit algemene middelen aanvult, neemt een steeds groter deel van de overheidsuitgaven in beslag en neemt bij individualisering tot 50% aanzienlijk af. Er zijn ook andere manieren om de disbalans tussen premieopbrengsten en uitgaven te herstellen. Zo doet de Studiegroep Begrotingsruimte (2025) de aanbeveling om de AOW te fiscaliseren. Echter ook deze oplossing gaat voorbij aan het uitvoeringsprobleem van de SVB in het buitenland en laat deze disbalans voor buitenlandse AOW'ers ongemoeid.<sup>15</sup>

### **Een langdurig invoeringspad voor een leefvorm-neutrale AOW**

Individualisering lost dit uitvoeringsprobleem wel op. Daarbij is het wel van belang om langzaam toe te groeien naar een leefvorm-neutrale AOW, zodat partijen daarop kunnen anticiperen. Denkbaar is om de alleenstaanden-opslag van 20% van het nettominimumloon nominaal gelijk te houden totdat de AOW-uitkering voor alleenstaanden en samenwonenden hetzelfde is. Voor AOW'ers met geen of een klein aanvullend pensioen wordt deze uitkering

<sup>15</sup> Nadelig is ook dat ouderen met alleen een AOW-uitkering hun netto-inkomen nog verder zien toenemen, terwijl Donders en de Kam (2022) aangeven dat het sociaal minimum voor een alleenstaande of een stel in de AOW enkele honderden euro's per maand hoger is dan een sociaal minimum.

aangevuld tot het sociaal minimum. Uitgaande van een looninflatie<sup>16</sup> van 2% duurt dit bij de individualisering tot 50% 19,2 jaar en bij individualisering tot 57,5% 8,1 jaar. Voor een andere looninflatiewaarden zie tabel 2.

**Tabel 2. Aantal jaren totdat beide uitkeringen gelijk zijn bij verschillende looninflatie**

Variant	2%	2,50%	1,50%
WML 50%	19,2	15,4	25,5
WML 57,5%	8,1	6,5	10,8

Hiervoor is aangegeven dat op basis van een recente data-uitvraag bij het CBS de weglek van 50%-individualisering naar de AIO aanzienlijk lager blijkt te zijn (SZW, 2025a). Bij uitvoering van de afspraak in het kader van het pensioenakkoord om het aantal werkenden zonder aanvullend werknemerspensioen te verkleinen wordt deze weglek nog kleiner. Een geleidelijk invoeringstraject geeft de mogelijkheid om deze witte plekken te verkleinen en ook pensioenfondsen de gelegenheid hun regeling daarop aan te passen.<sup>17</sup>

### **Combineer individualisering AOW met vereenvoudiging van de AIO**

De AIO is een voorziening uitgevoerd door de SVB om het inkomen van ouderen aan te vullen die zelf onvoldoende middelen van bestaan hebben. Op dit moment vult de AIO op aanvraag de AOW-uitkering aan tot het sociaal minimum voor ouderen met een onvolledige AOW-opbouw. In 2024 maakt 1,5% van alle AOW-gerechtigden gebruik van de AIO. De AIO is dus een vangnet met een huishoud- en vermogenstoets. Als in 2025 het vermogen meer dan € 7.770 voor alleenstaanden (en € 15.540 voor partners of een alleenstaande met een kind), dan komt men niet in aanmerking voor een AIO-aanvulling. In principe telt de waarde van de woning mee voor de vermogenstoets. Om te voorkomen dat ouderen hun eigen huis moeten opeten bestaat er wel de mogelijkheid om een AIO-aanvulling te krijgen in de vorm van een renteloze lening. Omdat de SVB moet onderzoeken of er kostendelers zijn, wat het inkomen is en hoe hoog het vermogen is zijn de uitvoeringskosten aanzienlijk. Volgens CBS (2025a) maakte in 2018 45.000 ouderen gebruik van de regeling, terwijl naar schatting 65.000 ouderen er recht op hadden. Het niet-gebruik is dus circa 30%.

Het verdient daarom aanbeveling om, indien voor individualisering tot 50% of 57,5% wordt gekozen, de AIO te vereenvoudigen. Zo is te overwegen om de overwaarde van het eigen huis

<sup>16</sup> De AOW wordt in beginsel tweemaal per jaar aangepast, op basis van de gemiddelde cao-loonstijging bij bedrijven en de overheid ('looninflatie').

<sup>17</sup> Aanpassing is overigens niet nodig indien pensioenfondsen nu reeds een franchise hebben die op het niveau van 50 procent AOW ligt (de gehuwden AOW).

uit te zonderen van de vermogenstoets AIO. Volgens SZW (2025a) heeft bijna 70% van de 1,05 miljoen alleenstaanden in 2022 een vermogen hoger dan € 10.000 (en 75% een inkomen hoger dan € 20.000). Deze uitzondering voorkomt ook dat meer ouderen gebruik gaan maken van een vangnetbepaling om een AIO-aanvulling te krijgen in de vorm van een renteloze lening. Tevens verdient het aanbeveling om de AIO te versoepelen door inkomen uit arbeid en inkomen uit verhuur uit te zonderen.<sup>18</sup> Ook dit verlaagt de uitvoeringskosten van de AIO en zal ertoe leiden dat meer ouderen (blijven) participeren. Een andere mogelijkheid is het afschaffen van de kostendelersnorm in de Participatiewet. Deze afschaffing kent wel als nadeel dat de AOW-uitkering voor samenwonenden lager wordt dan de AIO-uitkering voor samenwonenden.

### **De Participatiewet kent een vangnetbepaling die woningsplitsen mogelijk maakt**

Ook bij andere wet- of regelgeving als toeslagen of de Participatiewet kunnen alleenstaanden (delen van) toeslagen of een uitkering verliezen, indien zij gaan samenwonen. Ook hier kunnen we spreken van een boete op samenwonen. Bij de Participatiewet is de kostendelersnorm zodanig vormgegeven dat deze afhankelijk is van het aantal volwassen personen dat in een huis woont.<sup>19</sup> Vanaf 2023 is de leeftijdsgrens van de kostendelersnorm in de Participatiewet gewijzigd van 21 naar 27 jaar. Daardoor tellen jongvolwassenen tot 27 jaar niet langer mee als kostendeler voor de uitkering van huisgenoten en dit voorkomt dat zij op zoek moeten naar huisvesting of dakloos worden. In dit kader loopt er thans een discussie of de kostendelersnorm in de Participatiewet geheel moet worden afgeschaft.<sup>20</sup> Dit is een budgettaire intensivering van € 400 miljoen en heeft een negatief effect op de arbeidsparticipatie. Overigens kent de Participatiewet al een vangnetbepaling met de mogelijkheid om hiervan af te wijken. Op basis daarvan maken vooral de grootste gemeenten tientallen tot meer dan honderd keer per jaar uitzonderingen op de kostendelersnorm. Zo maakt de gemeente Nijmegen in overleg met de corporatie Talis een uitzondering op de kostendelersnorm in de bijstand en bevordert daarmee woningsplitsen.<sup>21</sup> Uit dit interview blijkt dat ook andere aspecten zoals het versoepelen van de parkeernorm van belang kunnen zijn om woningsplitsen te bevorderen (zie ook Bosch en Leushuis, 2024).

---

<sup>18</sup> Deze suggesties zijn gedaan door Lucy Kok (voorheen SEO-onderzoek) in het interview met haar.

<sup>19</sup> Bij drie personen wordt de norm bijgesteld tot 43,33%, bij vier personen tot 40% en vanaf vijf personen geldt als kostendelersnorm 38%.

<sup>20</sup> Vijf politieke partijen (GroenLinks-PvdA, D66, CDA, ChristenUnie en Volt) hebben in de doorrekening van de verkiezingsprogramma's aangegeven de kostendelersnorm in de Participatiewet af te willen schaffen (zie CPB, 2025).

<sup>21</sup> Dit punt is ook aan de orde geweest in het interview met Jeanneke Bosch (Woningcorporatie Talis).

## **Referenties**

- Bosch, Jeanneke & Ronald Leushuis (2024). *Woonruimte genoeg!* Talis: Nijmegen.
- CBS (2025a). *Dashboard AIO*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2025/28/recht-en-gebruik-aanvullende-inkomensvoorziening-ouderen-2023>
- CBS (2025b). *AOW voor het eerst meer dan de helft bekostigd uit belastinggeld*. <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2025/29/aow-voor-het-eerst-meer-dan-de-helft-bekostigd-uit-belastinggeld>
- CPB (2025). *Keuzes in Kaart 2027-2030: Doorrekening van verkiezingsprogramma's*. CPB Oktober; Den Haag.
- Donders, Jan & Flip de Kam (2022). “Complexe fiscale en sociale regels leiden tot drie sociale minima.” *ESB* 107(4813), 404-407.
- Eichholtz, Piet, Linde Kattenberg & Nils Kok (2022). “Neem prikkels tegen samenwonen weg om het woningtekort te verkleinen.” *ESB* 107 (4809S), 46-50.
- Ecorys (2025). *MKBA AOW -wonen en zorg*. Rotterdam: Ecorys (op 6 oktober jl. aangeboden aan Tweede Kamer).
- FD (2024). Sociale Verzekeringsbank: ‘Dienst-verlening aan AOW’ers over de grens niet houdbaar’. *Het Financieele Dagblad*: 4 juni.
- Gradus, Raymond & Pierre Koning (2024). “Individualiseer AOW vanwege woningnood en beperk vanwege solidariteit”, *ESB* 109 (4834), 248-251.
- Kok, Lucy, Lennart Kroon, William Luiten & Tim Schwartz (2019). *Samen ouder worden? Beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW*. SEO Economisch Onderzoek: Amsterdam. In opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.
- Financiën (2023). *Ombuigingslijst 1 augustus 2023*. Ministerie van Financiën: Den Haag.
- Financiën (2025). *Ombuigingslijst 11 juli 2025*. Ministerie van Financiën: Den Haag.
- Meijer, Claudine de, Koopmanschap, Marc, Bago d’Uva, Teresa & Eddy van Doorslaer (2011). Determinants of long-term care spending: age, time to death or disability? *Journal of Health Economics* 30 (2), 425-438.
- StvU (2025). *Inspiratie uit de Toekomst: Speciaal 2025. Staat van de Uitvoering*: Den Haag.
- SZW (2021). *Verkenning Leefvormen in de AOW*. Ministerie van SZW: Den Haag.
- SZW (2025a). *Onderzoeksrapport: instroom AIO bij verlaging AOW: 17 juni*. Ministerie van SZW: Den Haag.
- SZW (2025b). *Aanbieding maatschappelijke kosten-batenanalyse en impactanalyse objectief partnerbegrip AOW*. Brief aan Tweede Kamer, d.d. 6 oktober.

Studiegroep Begrotingsruimte (2023). *Bijsturen met het oog op de toekomst*. 17de rapport

Studiegroep Begrotingsruimte: Den Haag.

Studiegroep Begrotingsruimte (2025). *De toekomst begint nu*. 18de Studiegroep

Begrotingsruimte: Den Haag.

USP (2022). *Woonbehoefte onderzoek senioren Rotterdam*. USP Marketing Consultancy:

Rotterdam. In opdracht van SOR.

Voogd, Martin (2025). *Living Apart or Together? The (un)importance of the cohabitation*

*penalty in the Dutch state pension system*. Master's Thesis Vrije Universiteit Amsterdam

## **Bijlage 1: Afkortingen**

AOW: Algemene Ouderdomswet

AIO: Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen

BBP: Bruto Binnenlands Product

BRP: Basisregistratie Personen

CAK: Centraal Administratie Kantoor

CBS: Centraal Bureau voor de Statistiek

CPB: Centraal Planbureau

EU: Europese Unie

EER: Europese Economische Ruimte

LAT: Living Apart Together

MLT: Middellange termijn verkenning

OSQ: Overheidsschuldquote

SVB: Sociale Verzekeringsbank

SOR: Stichting Ouderenzorg Rotterdam

Wlz: Wet langdurige zorg

WML: Wettelijk minimumloon

Wmo: Wet maatschappelijke zorg

## Bijlage 2: Interviews

<b>Geïnterviewde(n)</b>	<b>Organisatie</b>	<b>Duur</b>	<b>Datum</b>
Lucy Kok	(voorheen) SEO-onderzoek	0:50	8-5-2025
Diana Starmans/Marcel Tielen	SVB	0:50	24-4-2025
Liesbeth Spies/Jeff van As	AEDES (koepel woningcorporaties)	0:55	23-6-2025
Dorien Verbeek/Gerco Weenink	Ministerie van Financiën	0:40	14-4-2025
Jeanneke Bosch	Woningcorporatie Talis	0:50	3-6-2025

### **Bijlage 3: Interview protocol**

(Hieronder opgenomen is het protocol t.b.v. gesprek met de SVB op 24-4. De andere protocollen zijn marginaal aangepast aan de achtergrond en expertise van de geïnterviewden).

Achtergrond:

De Vrije Universiteit Amsterdam voert op verzoek van het Rijksbrede project de Staat van de Uitvoering een onderzoek uit naar “Individualisering van de AOW en de gevolgen voor de uitvoering”.

Uit een prognose van de Sociale Verzekeringsbank (SVB) blijkt dat het aantal ouderen dat recht heeft op een AOW-uitkering tot 2040 met een miljoen zal toenemen tot 4,6 miljoen. De SVB wijst erop dat meer AOW'ers meer berekeningen en meer werk betekent. Met de huidige krapte op de arbeidsmarkt vreest de SVB dat werk niet aan te kunnen. Een samenwonenden-AOW bedraagt 50% van het nettominimumloon, het alleenstaanden-AOW 70% van het nettominimumloon. Vooral het toetsen van de feitelijke woonsituatie roept weerstanden op bij burgers en is bewerkelijk.

Daarom wordt gepleit voor een vereenvoudiging van het partnerbegrip in AOW-systeem. Daarbij verdient individualisering overweging: eenzelfde bedrag voor iedere oudere, ongeacht of iemand samenwoont, gehuwd is of alleenstaand. Dit voorkomt een onverkwikkelijke discussie over de controle op het samenwonen en leefvormen. Ook wordt de prikkel tegen samenwonen gemitigeerd waardoor het woningtekort afneemt.

Er zijn verschillende varianten om te individualiseren met ieder hun eigen merites. Zo is het denkbaar om voortaan alle AOW'ers 70% WML te geven. Dit neemt de prikkel tegen samenwonen voor alle AOW'ers weg, maar kost circa 12 miljard euro op jaarbasis extra. Een bedrag dat de komende jaren als gevolg van de vergrijzing verder zal oplopen. Voorts is een variant met 50% WML denkbaar en ook dit neemt de prikkel tegen samenwonen grotendeels weg. Dit bespaart circa 10 miljard euro op jaarbasis. Hierbij is er rekening mee gehouden dat de SVB de ouderen, die alleen recht hebben op AOW of een klein aanvullend pensioen, aanvult tot het sociaal minimum. Ook is een budgettaire neutrale variant denkbaar, waarbij de AOW-uitkering wordt beperkt tot 57,5% van het nettominimumloon. Een aandachtspunt daarbij is welk sociaal minimum wordt genomen. De uitvoering kan aanzienlijk vereenvoudigd worden door voortaan van een sociaal minimum uit te gaan. Vanwege optredende inkomenseffecten zal een invoeringstraject noodzakelijk zijn.

## Praktische punten

Om de bevindingen van ons onderzoek goed te kunnen analyseren zullen we dit interview opnemen en uitwerken. We zullen de gegeven antwoorden anonimiseren, maar wel een lijst samenstellen met alle geïnterviewden voor een onderzoeksverslag. Bent u hiermee akkoord?

<<START OPNAME>>

Vragen/thema's

### Algemeen/introductie

1. Hoe bent u betrokken bij het dossier Mogelijke Individualisering van de AOW?
2. Wat zijn volgens u de belangrijkste knelpunten in dit dossier?

### Huidige stand van zaken

3. Volgens het regeerprogramma komt het kabinet met voorstellen voor vereenvoudiging van het partnerbegrip in de AOW en streeft naar verdere vereenvoudiging van begrippen in het stelsel. Wat is de stand van zaken van deze voorstellen?
4. In de verkenning Leefvormen in de AOW uit 2021 is voorgesteld om het partnerbegrip in de AOW gelijk te schakelen met het toeslagpartnerbegrip. In deze verkenning zijn de budgettaire effecten op p.m. gezet en dit zou nader verkend worden. Bestaat er inmiddels al zicht op deze budgettaire effecten en hoe wordt hiermee omgegaan met eventuele dekking daarvan?

### Uitvoeringsproblematiek

5. De SVB geeft aan grote moeite te hebben met de toetsing van het begrip 'duurzaam gescheiden leven'. Vooral in het buitenland is het moeilijk om dit onderzoeken (50% van de capaciteit is bezig met 13% in het buitenland). Bovendien roept dit steeds meer weerstand op. Wat vindt u van dit uitvoeringsprobleem en hoe moet hiermee om worden gegaan?
6. AOW'ers in een meerpersoonshuishoudens krijgen de uitkering voor alleenstaanden, terwijl als men samenwoont met een ander persoon dit de uitkering voor gehuwden is. Dit wordt als onrechtvaardig ervaren. Wat vindt u van dit uitvoeringsprobleem, hoe wordt er mee omgegaan? Dit vraagstuk zou overigens evident groter kunnen worden gezien de bestaande initiatieven door gemeenten en corporaties voor woningdeling en hoe wordt daarop geanticipeerd?

### Individualisering AOW

7. Er circuleren drie varianten voor individualisering (I. 50% WML, II een budgettaire neutrale variant van 57,5% WML en III. 70% WML).
  - a. Zijn er nog meer varianten die op tafel liggen?

- b. Variant III heeft aanzienlijke budgettaire kosten. De varianten I en II hebben koopkrachtheffingen voor alleenstaanden. Er zijn om die reden ook varianten met de (gedeeltelijke) afbouw van de dubbele heffingskorting denkbaar. Wordt daar ook naar gekeken?
  - c. Welke variant acht u het meest kansrijk en waarom?
8. Voor de AOW onderzoeken SZW, SVB, VWS en VRO door middel van een maatschappelijke kosten-baten analyse of het huidige partnerbegrip een belemmering vormt om te woningdelen en mantelzorg te verlenen.
- a. Wat is de stand van zaken van dit onderzoek? Bestaat er zicht op (een kwantificering van) de baten op de woningmarkt en met betrekking tot mantelzorg?
  - b. Het Ministerie van Financiën geeft aan dat dergelijke maatschappelijke baten (bijvoorbeeld lagere zorgkosten) in de budgettaire systematiek niet of moeilijk kunnen worden meegenomen. Hoe kijkt u hier tegenaan?

Afsluitend

- 9. Zijn er nog andere zaken die u wilt benoemen rond de mogelijke individualisering van de AOW?
- 10. Zijn er nog partijen of mensen die u aanraadt om mee te spreken om een vollediger beeld te krijgen van de mogelijkheden om de AOW te individualiseren en de mogelijke implicaties hiervan?

Hartelijk dank voor het meewerken aan dit onderzoek. Wilt u op de hoogte worden gehouden van de voortgang van dit onderzoek?

<<STOP OPNAME>>