



# MKBA AOW - wonen en zorg

Eindrapportage

Ministerie van SZW

Rotterdam, Juli 2025



# MKBA AOW - wonen en zorg

Eindrapportage

**Auteur:**

Tim van Doorn

Sabine Hellemons

Annejet Kerckhaert

Erik van Ossenbruggen

M.m.v. Kees Goudswaard (extern)

Project:1006215

## Inhoudsopgave

<b>Samenvatting</b> .....	<b>5</b>
Achtergrond en aanleiding onderzoek .....	5
Bevindingen .....	7
Conclusies, beperkingen en vervolgonderzoek .....	8
<b>1 Inleiding</b> .....	<b>10</b>
1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek .....	10
1.2 Methodiek .....	11
1.3 Leeswijzer.....	12
<b>2 Beleidscontext en probleemanalyse</b> .....	<b>13</b>
2.1 Beleidscontext .....	13
2.2 Probleemanalyse.....	13
2.3 Literatuurstudie verkennende onderzoeksfase.....	14
<b>3 Alternatieven</b> .....	<b>16</b>
3.1 Nulalternatief .....	16
3.2 Beleidsalternatieven .....	16
<b>4 Effecten</b> .....	<b>18</b>
4.1 Effecten .....	18
4.2 Effectenschema's .....	19
<b>5 MKBA op hoofdlijnen</b> .....	<b>26</b>
5.1 Conclusies .....	26
5.2 Overzichtstabel.....	28
5.3 Beperkingen .....	31
5.4 Vervolgonderzoek .....	32
<b>6 Kosten nader uitgewerkt</b> .....	<b>32</b>
6.1 Gehanteerde aannames en uitgangspunten .....	33
6.2 AOW-uitkeringslasten per alternatief .....	34
6.3 Verandering van uitvoeringskosten AOW .....	36
<b>7 Baten nader uitgewerkt</b> .....	<b>38</b>
7.1 Gehanteerde aannames en uitgangspunten .....	38
7.2 Inkomenspositie AOW-gerechtigden .....	39
7.3 Woningmarkt .....	44
7.4 Zorg .....	52
<b>Bijlage I: Huidige regels AOW</b> .....	<b>56</b>
<b>Bijlage II: Onderzoeksvragen en methodiek</b> .....	<b>61</b>
Methodiek .....	62

<b>Bijlage III: Literatuurlijst.....</b>	<b>66</b>
<b>Bijlage IV: Resultaten vignettenstudie.....</b>	<b>67</b>
<b>Bijlage V: Overzichtstabel met nulalternatief .....</b>	<b>80</b>
<b>Bijlage VI: Bevindingen verkennende fase onderzoek .....</b>	<b>81</b>
Deelvragen .....	81
Bevindingen per deelvraag.....	81

# Samenvatting

## Achtergrond en aanleiding onderzoek

De AOW is een volksverzekering en biedt een basispensioen aan Nederlanders die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. In 2025 zijn dit circa 3,6 miljoen mensen. De hoogte van de AOW-uitkering is afhankelijk van verzekeringsopbouw<sup>1</sup> en leefvorm. Mensen die als samenwonend worden aangemerkt ontvangen per persoon een lagere uitkering<sup>2</sup>, dan mensen die als alleenstaand worden aangemerkt.<sup>3</sup> De redenering hierachter is dat mensen die samenwonen kosten voor bijvoorbeeld boodschappen of vaste lasten kunnen delen en daarom per persoon minder kosten maken dan mensen die alleen wonen.

Mensen worden gezien als “samenwonend voor de AOW” als ze getrouwd of geregistreerd partner zijn en bij elkaar in huis wonen. Mensen wonen ook samen voor de AOW als zij bij elkaar in huis wonen én zorg dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins voor elkaar te zorgen. De beleidsdoorlichting van artikel 8 Oudedagsvoorziening constateert dat ‘samenwonen voor de AOW’ soms moeilijk is vast te stellen omdat ‘het leveren van een bijdrage’ op veel manieren kan, intensief of juist minder intensief. De SVB beoordeelt in dit soort situaties op individuele basis of er sprake is van een gezamenlijk huishouden en dit kan in enkele gevallen tot inconsistente, moeilijk uitlegbare uitkomsten leiden. Als na beoordeling blijkt dat er sprake is van een gezamenlijk huishouden kan dit een forse achteruitgang in inkomen of zelfs een terugvordering betekenen, omdat de AOW-uitkering dan wordt bijgesteld naar de (lagere) uitkering voor samenwonenden.

Deze leefvormensystematiek werpt verschillende problemen op:

- Voor alleenstaande AOW'ers ontstaat een [drempel om samen te gaan wonen en/of mantelzorg te verlenen](#), omdat zij er individueel in inkomen op achteruit kunnen gaan als ze dit doen. Dat ouderen samen gaan wonen en mogelijk voor elkaar zorgen is daarentegen een gewenste ontwikkeling: het leidt tot minder eenzaamheid, meer mantelzorg, zorgt ervoor dat mensen minder (of later) formele zorg nodig hebben en draagt bij aan betere doorstroom op de woningmarkt.
- Omdat de SVB op individuele basis beoordeelt of er sprake is van samenwonen, is het voor mensen niet voorspelbaar wat nu wel of niet als samenwonen geldt. Hierdoor kan een beoordeling van de SVB in de ogen van mensen onrechtvaardig zijn, omdat de regels over wanneer hun situatie wel of geen samenwonen is op voorhand niet bekend en dus onduidelijk zijn. [Deze onduidelijkheid van regels en onvoorspelbaarheid van de beslissing](#) leidt er mogelijk ook toe dat mensen een drempel ervaren om samen te gaan wonen en mogelijk mantelzorg gaan verlenen.
- Het vaststellen van de samenleefvorm is in de situaties waarin er mogelijk sprake is van een gezamenlijk huishouden een tijdrovend proces voor de SVB. Juist omdat er altijd sprake is van een individuele beoordeling en de criteria niet eenduidig zijn, kan dit type

---

<sup>1</sup> De AOW wordt gekort met 2% voor ieder jaar dat iemand niet is verzekerd in de periode van 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd. De AOW-bedragen worden afgeleid van het netto referentieminimumloon per maand.

<sup>2</sup> Een AOW-maandbedrag van 50% van het minimumloon.

<sup>3</sup> Een AOW-maandbedrag van 70% van het minimumloon.

aanvragen niet automatisch worden afgehandeld, wat zorgt voor [een hoge belasting op de uitvoering](#).

### **Oplossing: twee alternatieven voor vereenvoudiging van de leefvormensystematiek**

In 2021 onderzocht SZW in de 'verkenning leefvormen in de AOW' mogelijkheden voor een vereenvoudiging van de leefvormensystematiek om bovenstaande knelpunten aan te pakken. Hieruit volgde twee beleidsalternatieven die leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoerbaarheid van het stelsel, en tot positieve dan wel negatieve effecten op andere aspecten zoals samenhang met andere regelingen en doorwerking naar wonen en zorg:

- **Objectief partnerbegrip** in de AOW: er worden objectieve criteria<sup>4</sup> gehanteerd die bepalen wat de hoogte van de AOW-uitkering is. Door eenduidig toetsbare criteria te hanteren weet de AOW-gerechtigde van tevoren met zekerheid hoe hoog de AOW-uitkering is die zij gaan ontvangen. De verwachting is dat de toegenomen duidelijkheid bij burgers ervoor zorgt dat zij eerder de keuze maken om samen te gaan wonen. Ook leidt dit alternatief tot lagere uitvoeringskosten voor de SVB, omdat individuele situaties eenvoudiger zijn te beoordelen op basis van beschikbare informatie uit registraties en het niet langer nodig is om achter de voordeur te kijken.
- **Individualisering** van de AOW: voor iedere AOW-gerechtigde geldt eenzelfde hoogte van de AOW-uitkering, ongeacht de leefvorm. Hierdoor is de verwachting dat AOW-gerechtigden die graag willen samenwonen, meer geneigd zullen zijn dit ook daadwerkelijk te doen, omdat zij er in inkomen niet op achteruit gaan als zij samen gaan wonen. Ook leidt dit alternatief tot lagere uitvoeringskosten voor de SVB, omdat de SVB niet hoeft te differentiëren in uitkeringshoogte.

### **MKBA AOW Wonen en Zorg**

De verkenning leefvormen in de AOW uit 2021 heeft een beeld opgeleverd van kansrijke alternatieven voor vereenvoudiging van de leefvormensystematiek. Inzicht in de maatschappelijke kosten en baten van de alternatieven op de thema's wonen en zorg is nodig om een onderbouwde keuze te maken welke van de alternatieven verder uit te werken en wat daarbij de aandachtspunten zijn. Om dit inzicht te verschaffen heeft Ecorys een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) uitgevoerd van de twee alternatieven voor een vereenvoudiging van de leefvormensystematiek.<sup>5</sup> De hoofdvraag van deze MKBA is: "Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van het aanpassen van de leefvormensystematiek van de AOW, specifiek op de thema's wonen en zorg?"

### **Aanpak onderzoek**

Het onderzoek is uitgevoerd in een aantal stappen. Literatuuronderzoek, focusgroepen, interviews en een data-analyse op basis van gegevens van CBS en SVB leverden ons een inschatting van het nulalternatief: in hoeverre is de huidige leefvormensystematiek een belemmering om te gaan samenwonen en/of mantelzorg te verlenen? Ook onderzochten we de kans op samenwonen en het verlenen van mantelzorg in de huidige leefvormensystematiek. We voerden een vignettenstudie uit onder een representatief burgerpanel (ruim 2.800 respondenten, 55 jaar en ouder) om de effecten op wonen en zorg van de twee alternatieven

<sup>4</sup> Aansluitend bij (het systeem van) het partnerbegrip Dienst Toeslagen en Belastingdienst.

<sup>5</sup> Een MKBA is een methodiek om de maatschappelijke meerwaarde van een project of beleidsvoornemen in kaart te brengen. De kern van het instrument is het identificeren van de effecten van een project op de totale samenleving en het waarderen van deze effecten in geldtermen (euro's). Ook de effecten die geen prijs hebben maar wel invloed hebben op het welzijn van inwoners (zoals rechtvaardigheid, sociale cohesie, mentaal welzijn, etc.) worden zoveel mogelijk in geldwaarden uitgedrukt. Zie bijlage II.

van de leefvormensystematiek van de AOW vast te stellen. We legden respondenten diverse scenario's over de alternatieven voor en konden daarmee inschatten wat de kans is dat alleenstaanden gaan samenwonen indien de leefvormensystematiek wordt aangepast.<sup>6</sup> We stelden een rekenmodel op om kosten en baten van de verschillende alternatieven te ramen. Dit deden wij in nauw overleg met betrokkenen vanuit diverse ministeries en door twee validatierondes met experts.<sup>7</sup>

## Bevindingen

### Huidige leefvormensystematiek vormt belemmering voor samenwonen

Het onderzoek laat zien dat de huidige systematiek voor AOW-gerechtigden een belemmering is om samen te gaan wonen en/of mantelzorg te gaan verlenen. Uit interviews met ouderen en belangenbehartigers blijkt dat de onduidelijkheid van de regels en angst voor de financiële gevolgen ertoe bijdraagt dat kinderen bijvoorbeeld niet bij hun ouders intrekken om zorg te verlenen of dat ouderen in een liefdesrelatie samen gaan wonen.

### Weinig alleenstaande ouderen gaan samenwonen in huidige leefvormensystematiek

Uit de data-analyse valt op dat de verhuisbereidheid onder ouderen over het algemeen laag is. Tussen 0,3 en 0,6 procent van alle AOW-gerechtigden woonachtig in Nederland gaat jaarlijks samenwonen. In absolute aantallen gaat het om tussen de 11.000 en 18.000 van de circa 3,2 miljoen AOW-gerechtigden woonachtig in Nederland. Zorg en het sociale aspect zijn hierin de belangrijkste motieven: ouderen verhuizen vanwege een veranderende of een intensiverende zorgbehoefte, en omdat samenwonen een sociale behoefte vervult.

### Samenwonende ouderen leveren meer mantelzorg dan alleenstaande ouderen

Uit de data-analyse blijkt dat ouderen regelmatig mantelzorg verlenen aan andere ouderen. Ouderen die samenwonen bieden meer mantelzorg dan alleenstaande ouderen. Bij alleenstaande ouderen is vaker sprake van hulp door beroepskrachten dan bij samenwonende ouderen. Inzet van formele zorg ligt daarom hoger bij alleenstaande dan bij samenwonende ouderen.

### Vereenvoudiging van de leefvormensystematiek verlaagt de drempel tot samenwonen

Uit de vignettenstudie blijkt dat alleenstaande AOW-gerechtigden een grotere voorkeur hebben voor samenwonen als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt. Dit effect zien we voor beide alternatieven. Met name het financiële aspect speelt hierin een belangrijke rol: als door samen te gaan wonen de AOW-uitkering niet lager wordt, vergroot dit de kans op samenwonen significant. We ramen de omvang van dit effect op potentieel tussen de 5.000 en 14.000 extra samenwonenden per jaar. We onderzochten de voorkeuren voor samenwonen en niet het daadwerkelijke gedrag. Daarom noemen we dit een potentieel effect.

### Vereenvoudiging van de leefvormensystematiek heeft een gunstig effect op de woningmarkt

Omdat de vignettenstudie uitwijst dat het aantal samenwonenden toeneemt als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt, verwachten we ook een potentiële toename in extra beschikbare woningen. Het aantal hiervan ramen wij potentieel op tussen de 1.300 en

<sup>6</sup> Zie bijlage 3 voor inhoud vragenlijst en resultaten van de vignettenstudie.

<sup>7</sup> Zie bijlage II voor overzicht betrokkenen Onderzoek.

3.500 vrijkomende woningen per jaar in de verschillende alternatieven. Dit aantal is gebaseerd op de aanname dat circa een-vierde van hen die de voorkeur geeft te gaan samenwonen dit ook daadwerkelijk doet én een huis achterlaat. In deze aanname zitten twee overwegingen: ten eerste dat de verhuisvoorkeuren en het daadwerkelijke verhuisgedrag uit elkaar kan liggen. We verwachten dat de helft van de ouderen hun voorkeur omzet in een daadwerkelijke verhuizing. Daarnaast zullen ouderen als zij gaan samenwonen maximaal één huis achterlaten<sup>8</sup>. Uit het onderzoek volgt geen informatie over welk type woning op de markt komt waardoor we spreken over een potentieel aantal woningen en we dit aantal niet verder kwantificeren in financiële baten.

### **Door vereenvoudiging van de leefvormensystematiek stijgt het aantal mantelzorgers**

Omdat de studie uitwijst dat het aantal samenwonenden toeneemt als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt, vinden we een afname in eenzaamheid en een toename van het aantal mantelzorgers als gevolg van de vereenvoudiging. Dit levert een netto baat op tussen de €0,1 en €0,3 miljard totaal in de verschillende alternatieven. Ook levert het baten op die niet in geld zijn uit te drukken zoals een signaleringsfunctie en emotionele steun. We spreken van een netto baat omdat mantelzorg kosten en tijdsinzet betekent voor de mantelzorger. Deze kosten zijn in de post verwerkt.

## **Conclusies, beperkingen en vervolgonderzoek**

### **Het objectief partnerbegrip levert een positieve batenkostenverhouding op**

Kijkend naar de verhouding tussen maatschappelijke kosten en baten, vinden we dat het objectief partnerbegrip de meest gunstige uitkomst kent met een batenkostenverhouding van tussen de 1,1 en 1,2, wat betekent dat voor elke euro die wordt geïnvesteerd er €1,10 tot €1,20 aan maatschappelijke baten worden gerealiseerd. Dit is een conservatieve schatting, omdat het woningmarkteffect niet in euro's wordt uitgedrukt en daarmee niet is meegenomen in dit cijfer. Individualisering leidt tot een batenkostenverhouding van tussen de 0,9 en 1, afhankelijk van de uitkeringshoogte waarop er geïndividualiseerd wordt. Individualisering is een minder doelmatig alternatief door de hoge uitkeringslasten (bij een individualisering op 70% van het wettelijk minimumloon) of een groter beroep op de AIO (bij individualisering op 57,5% en 50% van het minimumloon).

### **Het objectief partnerbegrip komt als voorkeursalternatief naar voren**

Het onderzoek laat zien dat het objectief partnerbegrip als voorkeursalternatief naar voren komt. Het objectief partnerbegrip zal naar verwachting leiden tot een toename in ouderen die samen gaan wonen, met daarmee vrijkomende woningen en een toename in geboden mantelzorg als gevolg. In tegenstelling tot de individualiseringsalternatieven is het effect van dit alternatief op de uitkeringslasten (en daarmee de uitvoerbaarheid) beperkt en leidt het tot een beperkte afname in armoede onder ouderen.

### **Beperkingen van het onderzoek**

Het is belangrijk te onderkennen dat de resultaten van dit onderzoek gebaseerd zijn op de voorkeuren die mensen hebben aangegeven in hypothetische situaties. We hebben geen

<sup>8</sup> De rekensom is als volgt. Uit de vignettenstudie volgt een totaal van tussen de 5000 en 14000 extra samenwonenden per jaar. De helft gaat daadwerkelijk verhuizen, dus tussen de 2500 en 7000. En daarvan komt de helft van de huizen vrij. Afgerond tussen de 1300 en 3500 huizen.



werkelijk gedrag gemonitord. Desondanks geeft deze studie wel een betrouwbare inschatting, gebaseerd op een vignettenstudie onder een representatief burgerpanel en daadwerkelijk vertoond gedrag onder de huidige regelgeving.

We legden een burgerpanel scenario's voor van hypothetische situaties. Ondanks dat er veel zorg is besteed aan de begrijpelijkheid van de vraagteksten<sup>9</sup> hebben meerdere respondenten aangegeven moeite te hebben met het begrijpen van de vragen en het zich verplaatsen in hypothetische situaties. Hierdoor kan het zijn dat niet alle respondenten de vragen goed begrepen, waardoor we de resultaten met enige voorzichtigheid interpreteren.

### Vervolgonderzoek

De effecten op wonen en zorg zijn in deze Mkba generiek geraamd en daarmee dus ook voor de gemiddelde groep ingeschat. Verdiepend inzicht in de samenstelling van ouderen die gaan samenwonen (onderlinge relatie, zorgbehoefte, (financiële) motivatie voor samenwonen, financiële situatie, etc.) zal meer duidelijkheid geven over wat en hoe groot het woningmarkt en mantelzorgeffect precies is als gevolg van meer samenwonen onder ouderen. Er kan dan beter in beeld gebracht worden hoe de samenwoning er uit ziet (met partners, vrienden, kinderen of andere bloedverwanten), welke soort huizen er vrijkomen en welk soort (mantel)zorg er door het samenwonen verleend wordt. Deze verdiepende kennis over de doelgroep helpt bij het verder invullen van de randvoorwaarden om de te verwachten woning- en mantelzorgbaten daadwerkelijk te bereiken.

---

<sup>9</sup> Taalniveau van de vragen is B1.

# 1 Inleiding

Ecorys heeft in 2025 een maatschappelijke kostenbatenanalyse (MKBA) uitgevoerd naar de mogelijkheden voor het vereenvoudigen van de leefvormensystematiek in de AOW in opdracht van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. In dit hoofdstuk schetsen we de achtergrond en aanleiding van het onderzoek, de vraagstelling en toegepaste methodiek.

## 1.1 Achtergrond en aanleiding van het onderzoek

In het huidige AOW-stelsel is de hoogte van de AOW van een individu afhankelijk van onder meer diens leefvorm. Gehuwden en samenwonenden ontvangen een lagere AOW-uitkering, vanwege kostenvoordelen die zij in de huishouding genieten. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) beoordeelt of daarvan sprake is. In de meeste gevallen verloopt dit soepel.

De beleidsdoorlichting van artikel 8 Oudedagsvoorziening constateert echter dat er ook situaties zijn waarin het voor de SVB complex is om te beoordelen of er sprake is van het zorgcriterium<sup>10</sup>, met als gevolg dat het stelsel soms tot inconsistente, moeilijk uitlegbare uitkomsten leidt. Bovendien laat de beleidsdoorlichting nog aanvullende knelpunten in het huidige systeem zien. Voornamelijk dat er meerdere uitzonderingssituaties (op het vormen van een gezamenlijk huishouden) zijn, waardoor het voor een groep AOW-gerechtigden onduidelijk is welke consequenties samenwonen voor hen en hun naasten heeft. Zij lopen het risico daardoor keuzes te maken met ongunstige financiële gevolgen.<sup>11</sup>

Het ministerie van SZW heeft samen met de SVB een onderzoek uitgevoerd waarin drie varianten voor het huidige leefvormenstelsel in de AOW zijn onderzocht. Dit zijn individualisering (iedere AOW-gerechtigde ontvangt dezelfde AOW-uitkering), adres als uitgangspunt (indien AOW-gerechtigde op hetzelfde adres als een ander is geregistreerd, is recht op de lagere AOW-uitkering), en het objectieve partnerbegrip (aansluiting bij het partnerbegrip in het toeslagen- en fiscale stelsel). De conclusie uit het onderzoek is dat alle drie varianten leiden tot een vereenvoudiging van de uitvoerbaarheid van het stelsel, en tot positieve dan wel negatieve effecten op andere aspecten zoals kostenvoordelen (individueel en budgettair voor de overheid), samenhang met andere regelingen en doorwerking naar wonen en zorg.

Ten aanzien van dat laatste aspect (effect op wonen en zorg) geldt dat het SZW-onderzoek dit slechts globaal geanalyseerd heeft. Er is bijvoorbeeld niet diepgaand gekeken naar de gevolgen van de varianten voor de vraag naar woonruimte, de vraag naar formele zorg dan wel informele zorg. Ook is nog niet duidelijk welke bredere maatschappelijke effecten op het welzijn van de bevolking de varianten hebben. Daarnaast heeft het onderzoek geen volledige kwantificering (noch monetarisering) van de effecten opgeleverd. Hieruit volgde de vraag naar

---

<sup>10</sup> Het zorgcriterium houdt in dat twee personen, die in dezelfde woning hun hoofdverblijf hebben, blijk geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins. Dit is bepaald in artikel 1, lid vier van de AOW.

<sup>11</sup> Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019), Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening.

een MKBA en daarmee dit onderzoek. De hoofdvraag die wij in dit onderzoek beantwoorden is:

“Wat zijn de maatschappelijke kosten en baten van het aanpassen van de leefvormensystematiek van de AOW, specifiek op de thema’s wonen en zorg?”

Het ministerie heeft Ecorys een aantal onderzoeksvragen meegegeven die samen tot de beantwoording van de hoofdvraag leiden. Een compleet overzicht van deze onderzoeksvragen, inclusief de methoden die zijn toegepast om deze te beantwoorden, is te vinden in Bijlage II.

## 1.2 Methodiek

Een maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt veelvuldig ingezet om de maatschappelijke meerwaarde van beleid in kaart te brengen. De essentie van een MKBA ligt in het identificeren van de effecten op de gehele samenleving en het kwantificeren van deze effecten in geldtermen (euro's). Ook effecten zonder directe marktprijs, maar met invloed op het welzijn van de doelgroep (zoals veranderingen in kwaliteit van leven), worden zoveel mogelijk in geldwaarden uitgedrukt. In een MKBA wordt gebruik gemaakt van kengetallen en onderbouwde verwachtingen om tot een inschatting van de maatschappelijke baten te komen.

Tijdens het onderzoek hebben we achtereenvolgens de kosten en baten van het huidige beleid en de mogelijke beleidsalternatieven met betrekking tot de AOW, wonen en zorg in kaart gebracht, de effecten bepaald en de maatschappelijke waardes geschat.

Het onderzoek startte met een analyse van de huidige regelgeving, de bijbehorende uitdagingen en de mogelijke beleidsalternatieven binnen het leefvormenstelsel. Deze analyse werd gedaan aan de hand van een literatuurstudie<sup>12</sup> en verkennende gesprekken met onder andere het ministerie van SZW, de SVB, en diverse belangenbehartigers van ouderen. Door gebruik te maken van microdata van het CBS konden we patronen identificeren met betrekking tot mantelzorg en de woonsituatie van de huidige groep AOW-gerechtigden. Daarnaast hebben we een burgerpanel van ruim 2.800 burgers geraadpleegd middels een vignettenstudie. Om de betrouwbaarheid van onze bevindingen te waarborgen, hebben we twee validatiesessies georganiseerd. De eerste sessie vond plaats aan het begin van de studie om de geïdentificeerde effecten te valideren en waar nodig aan te scherpen. De tweede sessie werd aan het eind van de studie gehouden, waarbij we een concept rapportage aan dezelfde stakeholders<sup>13</sup> als tijdens de eerste sessie hebben voorgelegd. De resultaten van deze stappen zijn samengebracht in dit rapport. Een gedetailleerde toelichting op de MKBA-methodiek is te vinden in bijlage II.

---

<sup>12</sup> In hoofdstuk 2 geven we een samenvatting van de literatuurstudie. De literatuurstudie is opgenomen in bijlage VI.

<sup>13</sup> Deelnemers waren: wetenschappers (Universiteit Leiden, Tilburg), ANBO, MantelzorgNL, AlzheimerNL

## 1.3 Leeswijzer

Dit rapport bestaat uit 7 hoofdstukken:

- [Hoofdstuk 1 Inleiding](#) beschrijft de aanleiding en achtergrond van het onderzoek.
- [Hoofdstuk 2 Beleidscontext en probleemanalyse](#), beschrijft de problemen die aanleiding geven tot de behoefte aan een beleidswijziging en de beleidscontext van dit onderzoek;
- [Hoofdstuk 3 Alternatieven](#) gaat in op de scope van het onderzoek. We stellen een probleemanalyse op en beschrijven de alternatieven die relevant zijn voor de analyse;
- In [Hoofdstuk 4 Effecten](#) worden de opgehaalde effecten per alternatief beschreven en hoe die zich uiten in de maatschappij als baten;
- In [Hoofdstuk 5 MKBA op hoofdlijnen](#) presenteert de bevindingen van de MKBA aan de hand van een overzichtstabel, alsook de conclusies en aanbevelingen voortkomend uit het onderzoek;
- [Hoofdstuk 6 Kosten nader uitgewerkt](#) geeft een meer diepgaande beschrijving van de kostenberekeningen per alternatief en kan gelezen worden als verdieping op hoofdstuk 5;
- [Hoofdstuk 7 Baten nader uitgewerkt](#) geeft een meer diepgaande beschrijving van de batenberekeningen per alternatief en kan gelezen worden als verdieping op hoofdstuk 5.

Bijlagen

- [Bijlage I: Huidige regels AOW](#)
- [Bijlage II: Onderzoeksvragen en methodiek](#)
- [Bijlage III: Literatuurlijst](#)
- [Bijlage IV: Resultaten vignettenstudie](#)
- [Bijlage V: Overzichtstabel met nulalternatief](#)
- [Bijlage VI: Bevindingen literatuurstudie](#)

## 2 Beleidscontext en probleemanalyse

### 2.1 Beleidscontext

De AOW is een volksverzekering en biedt een basispensioen aan diegenen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt. De AOW vormt de eerste pijler van ons pensioenstelsel. De AOW heeft een dubbele doelstelling. Eén van de oorspronkelijke doelstellingen van de AOW is het voorkomen van armoede onder ouderen. De AOW biedt een basisinkomensvoorziening aan AOW-gerechtigden en fungeert als basis voor de tweede (en derde) pijler van het pensioenstelsel.

Iedereen die in Nederland woont of werkt, is, ongeacht nationaliteit, verzekerd voor de AOW. De AOW wordt gekort met 2% voor ieder jaar dat iemand niet is verzekerd in de periode van 50 jaar voorafgaand aan de AOW-leeftijd. De AOW-bedragen worden afgeleid van het netto referentieminimumloon per maand. De hoogte van de te ontvangen AOW is afhankelijk van de verzekeringsopbouw en leefvorm. Inkomsten en vermogen zijn niet van invloed op de hoogte van de AOW. Een gedetailleerd overzicht van de AOW-regels is te vinden in bijlage I.

### 2.2 Probleemanalyse

Een MKBA start met een uitwerking van de probleemanalyse. In de probleemanalyse worden de bestaande problemen beschreven die leiden tot behoefte aan aanpassing van beleid. Door de bevonden problemen op te lossen worden maatschappelijke baten gerealiseerd.

De volgende bestaande problemen zijn in het kader van de AOW geïdentificeerd.

#### **Onduidelijkheid van regels in het huidige AOW-stelsel**

Uit verschillende interviews en de focusgroep is naar voren gekomen dat de onduidelijkheid van bepaalde regels en uitzonderingen in het huidige AOW-stelsel tot knelpunten leidt. Zo kunnen de definities van leefvormen in de AOW niet altijd aansluiten bij hoe mensen hun eigen situatie ervaren. Begrippen zoals 'gezamenlijke huishouding' en 'gehuwde AOW' worden aangehaald en hierbij aangegeven dat ze niet eenduidig zijn gedefinieerd.<sup>14</sup> Voor burgers is het daardoor niet altijd voorspelbaar welke uitkomst een beoordeling van samenwonen door de SVB zal hebben én kan deze beoordeling in de ogen van burgers onrechtvaardig zijn. Voor een kleine groep kan dit financiële gevolgen hebben. Zo kan een beoordeling van de SVB tot een terugvordering leiden als achteraf wordt vastgesteld dat er sprake is van een gezamenlijk huishouden terwijl de AOW-gerechtigde een AOW voor alleenstaanden ontving.

#### **Drempel tot samenwonen**

Deze onduidelijkheid, maar ook het feit dat ouderen gekort worden op hun AOW als zij gaan samenwonen, kan ertoe leiden dat burgers de keuze maken om niet samen te gaan wonen. Met een bestaand tekort aan woningen, is juist het samenwonen van ouderen en de

---

<sup>14</sup> Verkennend interview met stakeholder; focusgroep met experts, 15 januari 2025

doorstroming op de woningmarkt die daarmee op gang wordt gebracht gewenst. Ouderen die gaan samenwonen en elkaar zorg verlenen is daarnaast een wenselijke ontwikkeling, gezien de druk op de zorg. Omdat ouderen als zij gaan samenwonen gekort worden op hun AOW kan dit een drempel vormen om te gaan samenwonen om elkaar zorg te verlenen.

### **Tekort aan mantelzorgers**

Daarnaast zorgen de dubbele vergrijzing (het aantal ouderen neemt toe en ouderen worden gemiddeld ouder), het beleid gericht op langer thuis wonen, en de arbeidstekorten in de zorg voor een toenemende vraag naar mantelzorgers. Indien er een samenhang is tussen het samenwonen van ouderen en de mate van mantelzorg die wordt verleend, draagt de huidige AOW-systematiek dus bij aan dit tekort. Een wijziging van de AOW-systematiek, waardoor samenwonen aantrekkelijker wordt gemaakt, kan ertoe bijdragen dat ouderen meer voor elkaar gaan zorgen en er minder formele zorg nodig is.

### **Hoge uitvoeringslast om huidige criteria te handhaven**

De SVB besteedt veel tijd en middelen aan de handmatige beoordeling van een deel van de AOW-aanvragen. Het grootste deel van de aanvragen wordt op dit moment geautomatiseerd afgehandeld, maar dat geldt niet voor alle aanvragen. Bij een deel van de aanvragen moet een medewerker van de SVB vaststellen of er sprake is van een samenleefvorm die recht geeft op het gehuwdenpensioen. Een wijziging van de AOW-systematiek, die de uitvoering eenvoudiger maakt, kan eraan bijdragen dat de SVB minder tijd kwijt is aan het beoordelen van AOW-aanvragen en daarmee efficiënter kan werken.

## **2.3 Literatuurstudie verkennende onderzoeksfase**

In de verkennende onderzoeksfase hebben we, aan de hand van literatuurstudie, focusgroepen en microdata analyse, de samenhang tussen AOW, wonen en zorg onder de huidige leefvormensystematiek in kaart gebracht. De uitgebreide bevindingen zijn opgenomen in bijlage VI.

### **AOW en wonen**

Uit de bestudering van het woongedrag van ouderen blijkt dat zij slechts in zeer geringe mate verhuis geneigd zijn – veelal omdat zij graag in een vertrouwde omgeving willen blijven wonen. Uit analyse van CBS<sup>15</sup> en SVB data blijkt dat tussen 0,3 en 0,6 procent van alle AOW-gerechtigden woonachtig in Nederland jaarlijks gaat samenwonen. In absolute aantallen gaat het om tussen de 11.000 en 18.000 van de circa 3,2 miljoen AOW-gerechtigden woonachtig in Nederland. Zorg en het sociale aspect zijn hierin de belangrijkste motieven: ouderen verhuizen vanwege een veranderende of een intensiverende zorgbehoefte, en omdat samenwonen een sociale behoefte vervult.

### **Wonen en mantelzorg**

Ten aanzien van het tweede onderwerp – mantelzorg – geldt dat de woonsituatie invloed heeft op het verlenen en ontvangen van mantelzorg: bij samenwonenden gebeurt dit vaker dan bij alleenstaanden. De literatuur geeft aan dat de kans dat een samenwonende AOW-gerechtigde mantelzorg verleent groter is dan in het geval van een alleenstaande AOW-

---

<sup>15</sup> Woonbase CBS; 2025 & Nadere analyse SVB data over verhuizingen naar samenwoonvorm.

gerechtigde. Bij alleenstaande ouderen is vaker sprake van hulp door beroepskrachten dan bij samenwonende ouderen. Inzet van formele zorg ligt daarom hoger bij alleenstaande dan bij samenwonende ouderen.

## 3 Alternatieven

In een MKBA wordt een vergelijking gemaakt tussen ontwikkelingen en effecten in het beleidsalternatief (als een project of beleid wordt uitgevoerd) ten opzichte van het nulalternatief (ontwikkelingen als het project of beleid niet wordt uitgevoerd). In dit hoofdstuk is een nadere uitwerking gemaakt van de beleidsalternatieven en het nulalternatief, die de basis vormt voor de afbakening van de MKBA.

### 3.1 Nulalternatief

In het nulalternatief is de hoogte van de te ontvangen AOW afhankelijk van de burgerlijke staat en leefvorm van de oudere. Inkomsten en vermogen zijn niet van invloed op de hoogte van de AOW. Kort samengevat ontvangen zij die de voordelen genieten van het vormen van één huishouden een AOW-maandbedrag van 50% van het minimumloon en zij die dit niet doen (alleenstaanden) een AOW-maandbedrag van 70% van het minimumloon.

Situaties worden individueel beoordeeld door de SVB op basis van twee hoofdregels. Het gros van de aanvragen wordt geautomatiseerd afgehandeld, omdat ouderen aangeven dat zij samenwonen of gehuwd zijn en daarmee automatisch AOW voor samenwonenden ontvangen.

Voor een klein deel van de aanvragen moet worden vastgesteld welke leefvorm – en daarmee AOW-bedrag – van toepassing is. Dit gebeurt op basis van informatie van de burger en vragenlijsten die de SVB hanteert, eventueel aangevuld met een huisbezoek. Op de hoofdregels worden meerdere uitzonderingen gemaakt. Deze uitzonderingen worden in bijlage I verder beschreven.

### 3.2 Beleidsalternatieven

Het beleidsalternatief beschrijft de maatregelen, die boven op de ontwikkelingen en maatregelen in het nulalternatief komen. In deze MKBA worden er twee beleidsalternatieven onderzocht, namelijk individualisering van de AOW en het aansluiten op het objectief partnerbegrip (vergelijkbaar met het Awir-begrip).<sup>16</sup> Deze beleidsvarianten zijn in een eerdere studie onderzocht op een vijftal uitgangspunten: kostenvoordeel, gelijke behandeling, objectief vast te stellen criteria, uitvoerbaarheid, samenhang andere regelingen en doorwerking naar wonen en zorg.<sup>17</sup>

#### Objectief partnerbegrip in de AOW

In het eerste alternatief worden er objectieve criteria gehanteerd die bepalen wat de hoogte van de AOW-uitkering is. Er wordt gedifferentieerd in uitkeringshoogte, maar de regels

<sup>16</sup> Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, <https://wetten.overheid.nl/BWBR0018472/2025-01-01>. Deze wet stroomlijnt de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen op het gebied van de zorg, kinderen en wonen.

<sup>17</sup> Verkenning leefvormen in de AOW. Ministerie van SZW. 2021.



hiervoor zijn eenduidiger te controleren dan in de situatie van het nulalternatief waarin de beoordeling van een ‘gezamenlijk huishouden’ door de SVB plaatsvindt. Een objectief partnerbegrip zorgt voor meer duidelijkheid bij burgers en zal het gemakkelijker maken voor de SVB om vast te stellen of een persoon het “hoge” AOW-bedrag (70% van het minimumloon) krijgt of het “lage” AOW-bedrag (50% van het minimumloon). Door eenduidige criteria te hanteren weet de oudere van tevoren met zekerheid welke van de twee bedragen zij zullen ontvangen wanneer hun levenssituatie wijzigt. De verwachting is dat de toegenomen duidelijkheid bij burgers ervoor zorgt dat zij eerder gaan samenwonen. In dit alternatief wordt voor de bepaling van de AOW-hoogte aangesloten bij (het systeem van) het partnerbegrip dat door Dienst Toeslagen en de Belastingdienst wordt gebruikt.

In de volgende criteria is sprake van een partner, en wordt dus de lagere AOW-uitkering uitgekeerd:

- Gehuwden;
- Geregistreerde partners;
- Ongehuwde meerderjarige samenwonenden met een notarieel samenlevingscontract die in de Basisregistratie Personen (BRP) of een daarmee vergelijkbare buitenlandse registratie staan ingeschreven op hetzelfde woonadres.

Ook is er sprake van een partner als twee ongehuwd samenwonenden die in de BRP staan ingeschreven op hetzelfde woonadres voldoen aan een van de volgende criteria:

- een gezamenlijk kind;
- een gezamenlijke eigen woning; of
- een gezamenlijke pensioenregeling hebben.

### Individualisering van de AOW

Het tweede alternatief dat wordt onderzocht is individualisering van de AOW. Dit betekent dat voor iedere AOW-gerechtigde dezelfde AOW-norm geldt, ongeacht de persoonlijke situatie of leefvorm. Dit betekent dat levenskeuzes, zoals met wie je samenwoont of getrouwd bent, geen gevolgen hebben voor de hoogte van je AOW. Hierdoor is de verwachting dat AOW-gerechtigden die graag willen samenwonen, meer geneigd zullen zijn dit ook daadwerkelijk te doen, omdat zij er in inkomen niet op achteruit gaan als zij samen gaan wonen. Door de AOW te individualiseren en aan iedereen hetzelfde bedrag uit te keren wordt de systematiek ook duidelijker voor zowel burgers als uitvoeringsorganisatie. Ook hoeft de SVB niet meer te differentiëren in uitkeringshoogte, of te controleren of een individu daadwerkelijk alleen woont of samenwoont. Dit betekent een afname in uitvoeringskosten voor de SVB.

De hoogte van die geïndividualiseerde AOW heeft gevolgen voor de verandering in inkomenspositie van ouderen en de totale kosten van de uitkering voor de overheid. Een inkomensachteruitgang kan betekenen dat meer ouderen in aanmerking komen voor een AIO-aanvulling.<sup>18</sup> Dit betekent een andere uitkering met hogere uitvoeringskosten.

Er worden met betrekking tot individualisering drie beleidsalternatieven uitgewerkt: individualisering op 50% , 57,5% en 70% van het nettominimumloon.

<sup>18</sup> De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is bedoeld voor mensen boven de AOW-leeftijd die in Nederland wonen en een inkomen onder het sociaal minimum hebben. Meer informatie over deze voorziening is te vinden op de website van de SVB: <https://www.svb.nl/nl/aio/wat-is-de-aio-aanvulling>

## 4 Effecten

De activiteiten die in de beleidsalternatieven (zowel het objectief partnerbegrip als de individualisering) worden ondernomen, leiden tot effecten die uiteindelijk in de maatschappij neerslaan als baten en kosten. In dit hoofdstuk beschrijven we de verwachte effecten van de alternatieven en hoe deze verschillen met de huidige leefvormensystematiek.

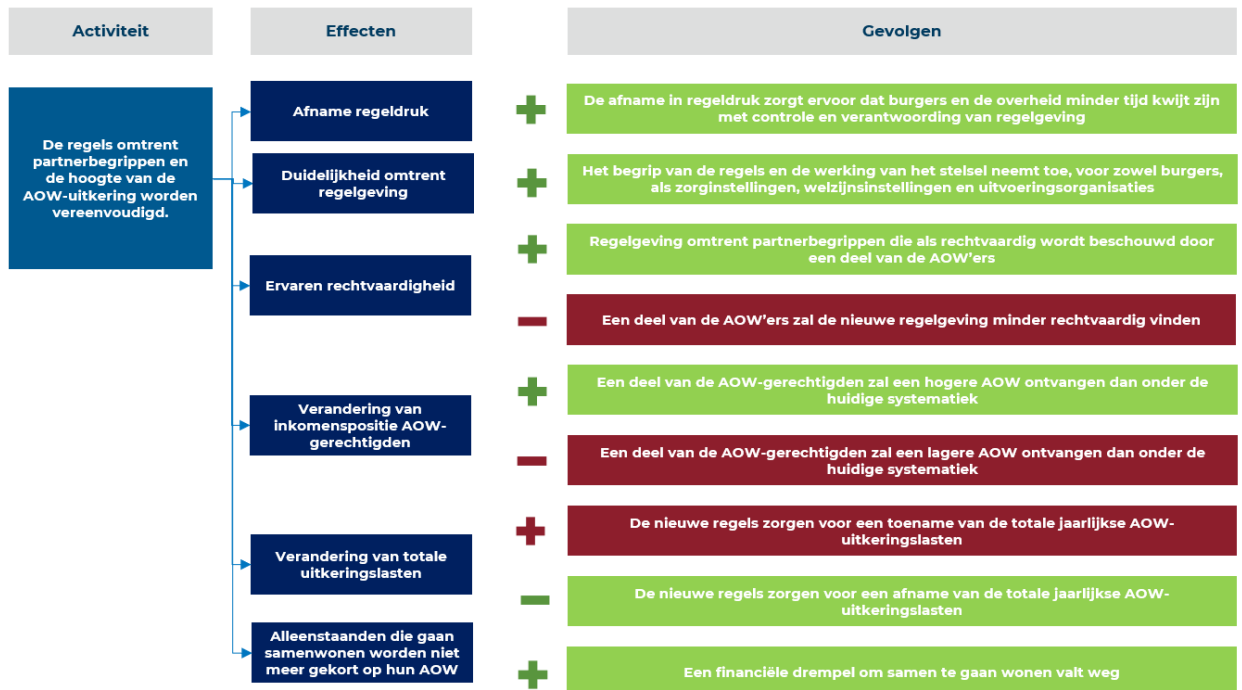
### 4.1 Effecten

Op basis van het literatuuronderzoek, interviews en de focusgroepen, zien wij de volgende zes hoofdeffecten als gevolg van een vereenvoudiging van de leefvormensystematiek van de AOW.

1. Afname in regeldruk voor burgers en uitvoering;
2. Meer duidelijkheid omtrent regelgeving voor burgers;
3. Verandering van ervaren rechtvaardigheid van regelgeving door burgers;
4. Verandering van inkomenspositie van AOW-gerechtigden;
5. Verandering van totale uitkeringslasten voor het Rijk;
6. Alleenstaanden die gaan samenwonen worden niet meer gekort op hun AOW.

De werking van de effecten wordt beeldend weergegeven in figuur 4.1. De richting (positief/negatief) en de grootte van deze effecten is afhankelijk van een aantal inrichtingskeuzes binnen de alternatieven.

**Figuur 4.1** Effecten van een vereenvoudiging van de AOW-leefvormensystematiek



### **Afname in regeldruk**

De vereenvoudiging zorgt ervoor dat uitvoeringsorganisaties minder tijd en middelen hoeven te besteden aan het beoordelen, controleren en handhaven van de regels. Op dit moment wordt het grootste deel van alle AOW-aanvragen geautomatiseerd afgehandeld. In de aanvraag wordt de reeds bekende informatie gepresenteerd. Als de aanvraag in lijn is met reeds bekende informatie kan de aanvraag geautomatiseerd worden afgedaan. In uitzonderingssituaties dient een beoordeling plaats te vinden. Bijvoorbeeld als een gehuwde aangeeft als duurzaam gescheiden levend te willen worden aangemerkt, of wanneer twee personen die op hetzelfde adres wonen aangeven dat er geen sprake is van een gezamenlijk huishouden. In veruit de meeste gevallen kunnen de leefsituaties eenvoudig worden afgedaan.

### **Duidelijkheid omtrent regelgeving**

Wanneer regels duidelijker en transparanter zijn, zal het begrip en de werking van het stelsel toenemen voor burgers. In de gesprekken in het kader van dit onderzoek werd aangegeven dat de onduidelijkheid van het huidige AOW-stelsel ervoor zorgt dat AOW-gerechtigden niet altijd weten hoeveel AOW ze gaan krijgen als ze met iemand gaan samenwonen waarmee ze niet zijn getrouwd of een geregistreerd partnerschap hebben.

### **Ervaren rechtvaardigheid van regelgeving**

Dit effect hangt deels samen met de hierboven beschreven duidelijkheid omtrent regelgeving. Regelgeving omtrent partnerbegrippen die als rechtvaardig wordt beschouwd leidt tot draagvlak in de samenleving.

### **Verandering van inkomenspositie**

Een aanpassing van de regels omtrent leefsituaties in de AOW zal ertoe leiden dat (een deel van de) AOW-gerechtigden een ander inkomen zal ontvangen dan onder de huidige regels. De mate waarin de inkomenspositie wijzigt en voor hoeveel AOW'ers verschilt per alternatief. Dit wordt in de volgende paragrafen verder toegelicht.

### **Verandering totale uitkeringsbedragen**

Een aanpassing van de regels omtrent de hoogte van het AOW-bedrag zal ertoe leiden dat er in zijn totaliteit meer of minder AOW wordt uitgekeerd.

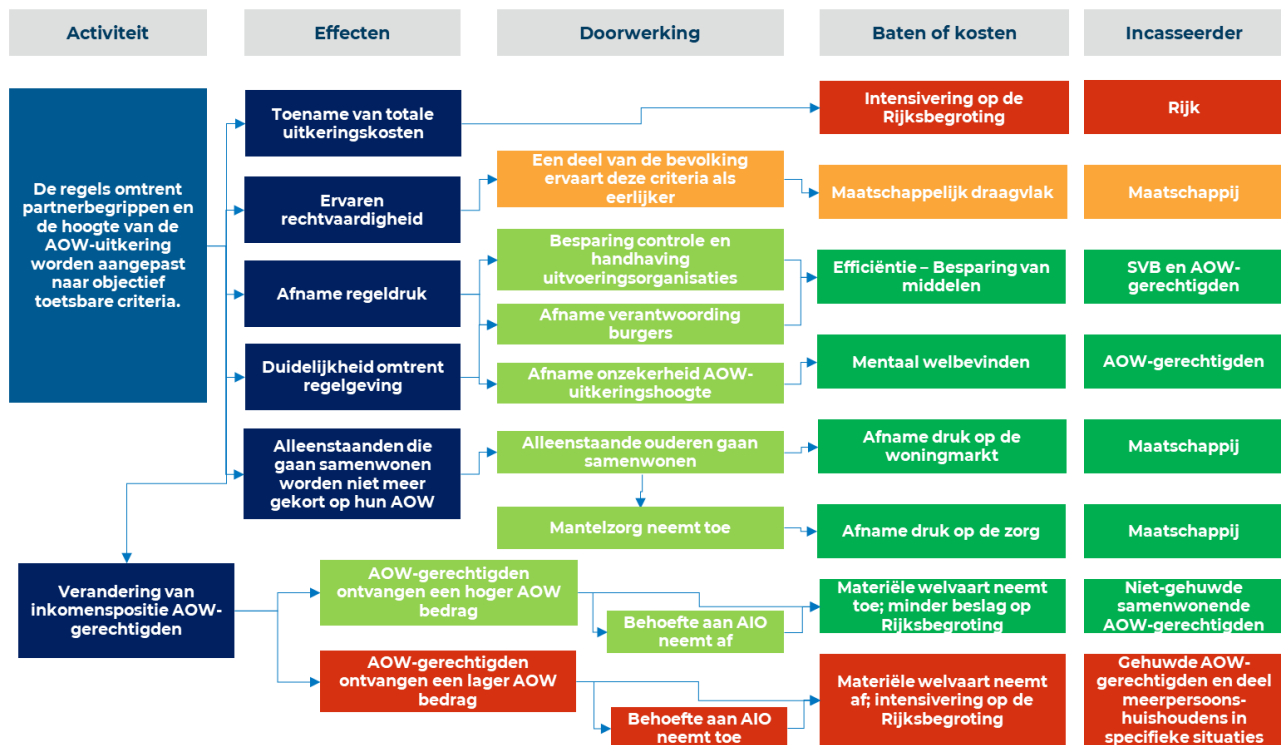
## **4.2 Effectenschema's**

Deze effecten verschillen per beleidsoptie, zowel in omvang als in richting. We hebben voor elk beleidsoptie een effectenschema opgesteld, waarin ook de doorvertaling naar maatschappelijke baten wordt weergegeven. Het kwantificeren van de maatschappelijke baten staat in hoofdstuk 6 en in hoofdstuk 7 beschreven.

### **Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip in de AOW**

Figuur 4.2 laat het effectenschema zien voor het beleidsoptie objectief partnerbegrip, met daarin de verwachte causale verbanden tussen activiteiten en maatschappelijke baten.

Figuur 4.2 Effectenschema alternatief objectief partnerbegrip



Toelichting: rood betekent een kostenpost ten opzichte van het nulalternatief. Oranje duidt op de mogelijkheid van zowel een verbetering (baat) als een verslechtering (kostenpost) zonder dat dit eenduidig vast te stellen is. Groen geeft een verbetering (baat) weer.

### Intensivering op de Rijksbegroting en gevolgen voor inkomenspositie AOW'ers

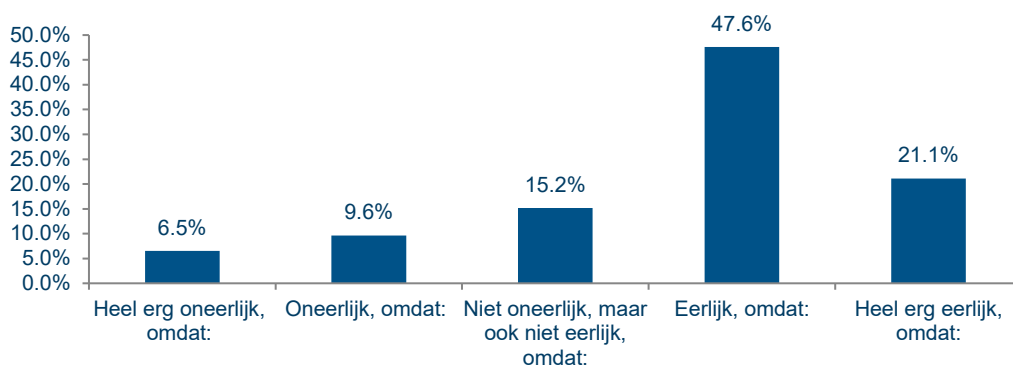
Er vindt een toename van uitgaven plaats op de Rijksbegroting, omdat de hoogte van AOW-uitkeringen van een beperkte groep toeneemt. Over de looptijd van de MKBA (35 jaar) ontvangen gemiddeld 40.000 gehuwde AOW'ers per jaar (34.000 in 2028) een hogere AOW dan in het nulalternatief. Tegelijkertijd zijn er ook AOW'ers die een lagere uitkering ontvangen ten opzichte van het nulalternatief, maar deze groep is kleiner waardoor we spreken van een intensivering op de Rijksbegroting. Dit gaat om gemiddeld 22.500 alleenstaanden per jaar (19.000 in 2028) ten opzichte van het nulalternatief tot en met 2060.

### Maatschappelijk draagvlak

Met de vignettenstudie hebben we het draagvlak onderzocht voor de differentiatie van de uitkeringshoogte tussen alleenstaanden en gehuwden/samenwonenden. Hieronder tonen we de resultaten. Hieruit blijkt dat meer dan 70% van de respondenten (n=2.832) het eerlijker vindt dat het AOW-bedrag voor alleenstaanden hoger is dan dat voor samenwonenden.

Vraag vignettenstudie: Als u samenwoont krijgt u per persoon minder AOW dan als u alleen woont. Want als u samenwoont kunt u kosten delen. Denk aan de huur. En aan andere vaste lasten. Als u alleen woont kunt u deze kosten niet delen. Daarom krijgt u als u alleen woont meer AOW. Vindt u dat eerlijk? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.

**Figuur 4.3 Draagvlak differentiatie uitkeringshoogte**



De gegeven toelichtingen bij de antwoorden zijn samengevat voor de antwoordcategorieën oneerlijk en eerlijk. Lagere AOW wordt als eerlijk ervaren, omdat:

- Alleenstaanden hogere lasten hebben, omdat ze alle vaste kosten zoals huur, energie, boodschappen en andere uitgaven in hun eentje moeten dragen. Dit maakt de financiële druk hoger.
- Samenwonenden kosten juist samen kunnen delen.
- Eerlijkheid en rechtvaardigheid juist komt door een verdeling van de AOW die niet voor iedere persoonlijke situatie hetzelfde is.

Lagere AOW wordt als oneerlijk ervaren, omdat:

- Rechtvaardigheid van het krijgen van een gelijke AOW-uitkering wordt als belangrijk beschouwd, ongeacht iemands persoonlijke woonsituatie.
- Samenwonenden volgens respondenten niet per definitie lagere kosten hebben of minder financiële druk ervaren.
- Respondenten individuele situaties benoemen waarop naar hun mening uitzonderingen van toepassing zouden moeten zijn (i.e. mantelzorg, jonge partner zonder inkomen, behouden van een tweede woning).

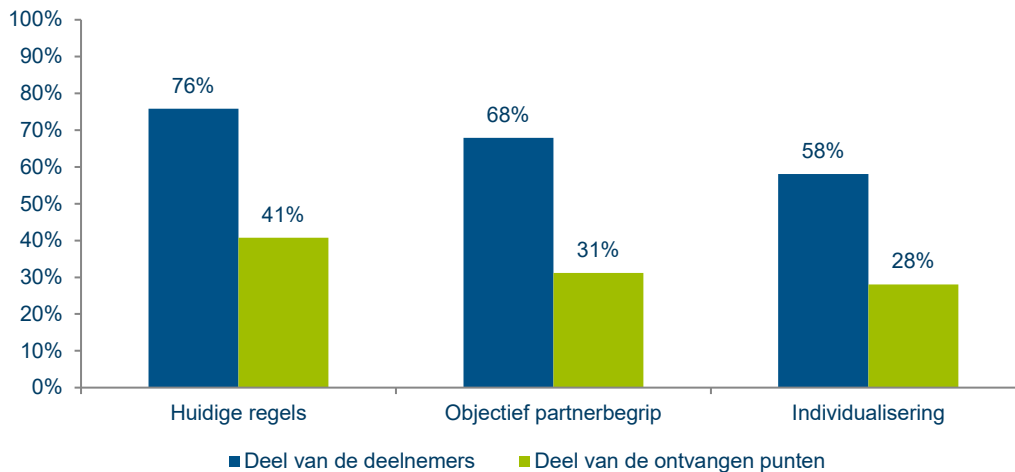
Daarnaast onderzochten we de voorkeur van respondenten voor het regelen van de AOW volgens verschillende systematieken. Deelnemers konden 100 punten verdelen over het nulalternatief en de twee soorten beleidsopties. Het behouden van de huidige regels krijgt de meeste punten van de meeste respondenten, gevolgd door het objectief partnerbegrip en daarna individualisering. Deze percentages liggen relatief dicht bij elkaar.

Figuur 4.4 geeft deze resultaten weer. De blauwe balken laten zien hoeveel van de respondenten een score heeft toegekend aan de beleidsoptie en de groene balk laat zien hoeveel van de punten die optie in totaliteit heeft gekregen. We zien dat de meeste mensen punten hebben toegekend aan de huidige regels en dat deze optie ook de meeste punten heeft gekregen. Door beide uitsplitsingen te laten zien, wordt duidelijk dat er geen overduidelijke voorkeur is voor één van de beleidsopties. Hierin moet ook een zekere status

quo bias worden meegenomen, een fenomeen dat participanten in dergelijke vragenlijsten vaker de voorkeur geven aan de situatie zonder verandering.<sup>19</sup>

Vraag vignettenstudie: We stellen drie mogelijke manieren voor om de AOW te regelen. U mag in totaal 100 punten verdelen over deze drie opties. U geeft de meeste punten aan de optie die u het beste vindt. Als u bijvoorbeeld helemaal voor optie 1 kiest, geeft u deze optie 100 punten.

**Figuur 4.4** Voorkeuren burgerpanel systematiek AOW



**Optie 1 Huidige regels:** de AOW- regels over samenwonen blijven zoals ze nu zijn: Als twee mensen getrouwd zijn of bij elkaar wonen en allebei bijdragen aan het huishouden, krijgen ze AOW voor samenwonenden. Bijdragen aan het huishouden kan op verschillende manieren: door samen de kosten te delen of door op een andere manier te helpen, zoals boodschappen doen of voor elkaar te zorgen bij ziekte. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kijkt of er sprake is van samenwonen. Als u volgens de SVB samenwoont, krijgt u allebei €1.025 AOW per maand. Als u volgens de SVB alleen woont, krijgt u €1.500 per maand.

**Optie 2 Objectief Partnerbegrip:** Mensen die een AOW-partner hebben, krijgen per persoon €1.025 AOW per maand. Of u een AOW-partner hebt, wordt beoordeeld volgens duidelijke regels. U hebt een AOW-partner als u getrouwd bent of samen in een huis woont, en voor u minimaal één van de volgende dingen geldt: - u hebt samen een kind; - u hebt samen een koopwoning; - er is een partnerpensioen; - u hebt een samenlevingscontract. Mensen die geen AOW-partner hebben en dus alleenstaand zijn, krijgen €1.500 AOW per maand.

**Optie 3 Individualisering:** Iedereen in Nederland krijgt dezelfde AOW. Of u alleen woont of samenwoont, dat maakt niet uit. Iedereen krijgt €1.200 AOW per maand.

#### *Efficiëntie – besparing van middelen*

De regels worden vereenvoudigd in de beleidsalternatieven. Bij een **objectief partnerbegrip** zal er in regeldruk niet zoveel veranderen voor het gros van de aanvragen. Nog steeds zullen gehuwden direct het 50% AOW-bedrag toegekend krijgen. Op basis van beschikbare gegevens kan voor het resterende deel van de AOW'ers sneller en objectiever worden

<sup>19</sup> [Samuelson & Zeckhauser \(1988\). Status Quo Bias in Decision Making.](#)

vastgesteld of het 50% of 70% AOW-bedrag van toepassing is. Dit komt ook voort uit de duidelijkheid van de regels. Burgers weten waar ze aan toe zijn, de regels zijn voorspelbaar. Burgers hoeven minder vragen te beantwoorden en de SVB hoeft minder vragen te stellen.

### *Mentaal welbevinden*

Los van een besparing van tijd en geld, zal het wegnemen van onduidelijkheid en een mogelijke toename van rechtvaardigheid, leiden tot een verbetering van het mentaal welbevinden van AOW'ers. De onzekerheid omtrent de AOW-hoogte kan leiden tot stress, wat wordt weggenomen door de regels duidelijker en objectiever te maken. Een recente studie laat zien dat vereenvoudiging van inkomensondersteuning leidt tot minder administratieve last en (financiële) stress voor burgers.<sup>20</sup>

### *Inkomenseffect*

Een deel van de AOW gerechtigden zal een hoger AOW-bedrag ontvangen, een ander deel een lager AOW-bedrag. In dit beleidsalternatief is de groep ouderen die er in inkomen op vooruit gaat groter dan de ouderen die een lagere AOW zullen ontvangen. Een vooruitgang en achteruitgang in inkomen van ouderen hangt samen met een verandering aan behoefte en gebruik van de AIO.<sup>21</sup>

### *Afname druk woningmarkt*

Als een afname in onzekerheid omtrent de hoogte van de AOW of het niet meer gekort worden op de AOW bij samenwonen zonder samenlevingscontract of andere objectieve criteria ervoor zorgt dat meer ouderen gaan samenwonen, neemt de druk op de woningmarkt af. Dit betekent dat er woningen beschikbaar kunnen komen, wat voor doorstroom op de woningmarkt zorgt. Hierdoor hebben woningzoekenden een hogere kans op het vinden van een passende woning. In hoofdstuk 7 is beschreven hoe we de baten van wonen meenemen in deze studie.

### *Afname druk op de zorg*

In theorie zou een wijziging van de leefvormensystematiek in de AOW, die leidt tot meer samenwonende AOW-gerechtigden, kunnen resulteren in meer mantelzorg en als gevolg daarvan minder vraag naar formele zorg. De literatuur geeft namelijk aan dat samenwonende AOW-gerechtigden vaker mantelzorg verlenen dan alleenwonende AOW-gerechtigden.<sup>22</sup> De kans dat een samenwonende AOW-gerechtigde mantelzorg verleent, is ruim 12% groter dan in het geval van een alleenstaande. In hoofdstuk 7 is beschreven hoe we de baten van mantelzorg meenemen in deze studie.

### **Individualisering**

In de alternatieven van individualisering doen dezelfde baten zich voor als in het alternatief objectief partnerbegrip, op enkele kleine verschillen na.

---

<sup>20</sup> De impact van eenvoud: een verkenning naar de brede Kosten en baten van eenvoudige inkomensondersteuning (SEO, in opdracht van het ministerie van SZW. 2024.

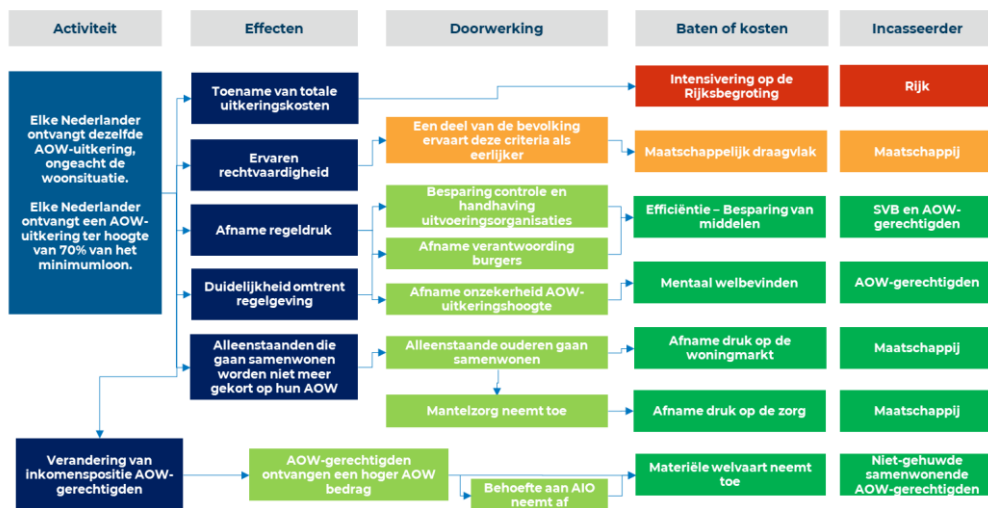
<sup>21</sup> De aanvullende inkomensvoorziening ouderen (AIO) is bedoeld voor mensen boven de AOW-leeftijd die in Nederland wonen en een inkomen onder het sociaal minimum hebben. Meer informatie over deze voorziening is te vinden op de website van de SVB: <https://www.svb.nl/nl/aio/wat-is-de-aio-aanvulling>

<sup>22</sup> Panteia (2015). Samenwonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg; SCP (2015). Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorger en de kostendelersnorm in de AOW;

### Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%

Figuur 4.5 laat de doorwerking van de effecten zien wanneer elke AOW-gerechtigde Nederlander dezelfde AOW-uitkering zal ontvangen, op 70% van het sociaal minimum. De effecten en baten zijn gelijk aan het alternatief objectief partnerbegrip, met als enige uitzondering dat er geen ouderen zijn die een lagere AOW ontvangen dan in het nulalternatief.

Figuur 4.5 Effectenschema Beleidsalternatief 2: individualisering op 70%



### Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%

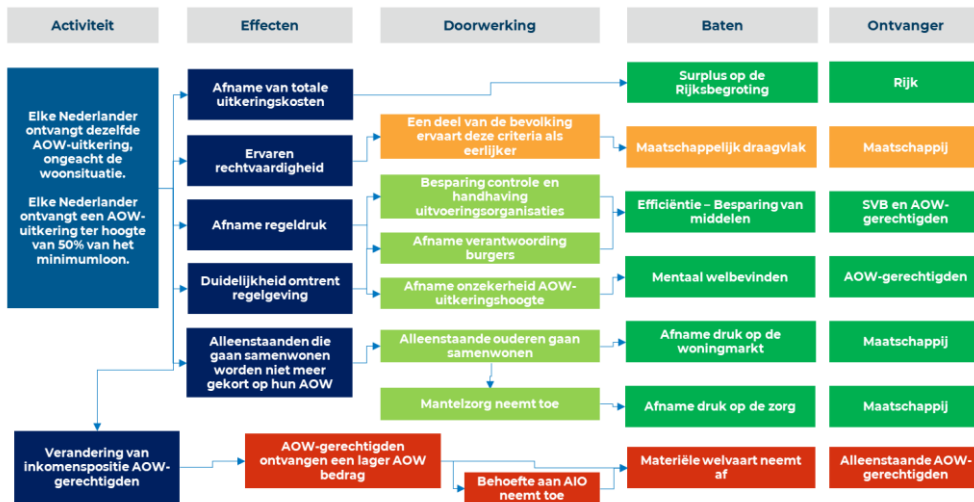
Het effectenschema voor alternatief 3 is grotendeels gelijk aan het schema voor het objectief partnerbegrip, met als uitzondering dat er een besparing op de Rijksbegroting zal plaatsvinden vanwege de afname in totale AOW-uitkeringen. Verder treden dezelfde baten op, alleen de mate waarin de baten optreden verschilt. Zo zal het gebruik van de AIO in vele grotere mate toenemen dan in het eerste beleidsalternatief.

### Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%

Het laatste beleidsalternatief wijkt het meeste af van beleidsalternatief 1. In dit alternatief treedt er ook een besparing op de Rijksbegroting op, doordat de totale uitkeringslasten sterk afnemen. Daarnaast zijn er geen ouderen die er in inkomen op vooruit gaan, waardoor de materiële welvaart van de totale groep ouderen alleen afneemt in dit alternatief en er veel meer gebruik van de AIO gemaakt zal worden.



Figuur 4.6 Effectenschema beleidsalternatief 3: individualisering op 50%



## 5 MKBA op hoofdlijnen

Dit hoofdstuk geeft een beknopte samenvatting van de conclusies en resultaten van de MKBA. Dit doen we aan de hand van de vier alternatieven. Bij de uitwerking presenteren we eerst een conclusie en totaaloverzicht van de bevindingen. Daarna worden de kosten en baten op hoofdlijnen per alternatief beschreven aan de hand van de overzichtstabel. Verdere verdieping en onderbouwing bevindt zich in de navolgende hoofdstukken waarin we de kosten- en batenposten toelichten. We sluiten af met de beperkingen van het onderzoek en mogelijkheden voor vervolgonderzoek.

### 5.1 Conclusies

#### **Vereenvoudiging van de leefvormensystematiek verlaagt de drempel tot samenwonen**

Uit de vignettenstudie blijkt dat alleenstaande AOW-gerechtigden een grotere voorkeur hebben voor samenwonen als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt. Dit effect zien we voor beide alternatieven. Met name het financiële aspect speelt hierin een belangrijke rol: als door samen te gaan wonen de AOW-uitkering niet lager wordt, vergroot dit de kans op samenwonen significant. We ramen de omvang van dit effect op potentieel tussen de 5.000 en 14.000 extra samenwonenden per jaar. We onderzochten de voorkeuren voor samenwonen en niet het daadwerkelijke gedrag. Daarom noemen we dit een potentieel effect.

#### **Vereenvoudiging van de leefvormensystematiek heeft een gunstig effect op de woningmarkt**

Omdat de vignettenstudie uitwijst dat het aantal samenwonenden toeneemt als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt, verwachten we ook een potentiële toename in extra beschikbare woningen. Het aantal hiervan ramen wij potentieel op tussen de 1.300 en 3.500 vrijkomende woningen per jaar in de verschillende alternatieven. Dit aantal is gebaseerd op de aanname dat circa een-vierde van hen die de voorkeur geeft te gaan samenwonen dit ook daadwerkelijk doet én een huis achterlaat. In deze aanname zitten twee overwegingen: ten eerste dat de verhuisvoorkeuren en het daadwerkelijke verhuisgedrag uit elkaar kan liggen. We verwachten dat de helft van de ouderen hun voorkeur omzet in een daadwerkelijke verhuizing. Daarnaast zullen ouderen als zij gaan samenwonen maximaal één huis achterlaten<sup>23</sup>. Uit het onderzoek volgt geen informatie over welk type woning op de markt komt waardoor we spreken over een potentieel aantal woningen en we dit aantal niet verder kwantificeren in financiële baten. In hoofdstuk 7.3 lichten wij deze overwegingen verder toe.

---

<sup>23</sup> De rekensom is als volgt. Uit de vignettenstudie volgt een totaal van tussen de 5000 en 14000 extra samenwonenden per jaar. De helft gaat daadwerkelijk verhuizen, dus tussen de 2500 en 7000. En daarvan komt de helft van de huizen vrij. Afgerond tussen de 1300 en 3500 huizen.

### Door vereenvoudiging van de leefvormensystematiek stijgt het aantal mantelzorgers

Omdat de studie uitwijst dat het aantal samenwonenden toeneemt als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt, vinden we een afname in eenzaamheid en een toename van het aantal mantelzorgers als gevolg van de vereenvoudiging. Dit levert een netto baat op tussen de €0,1 en €0,3 miljard in de verschillende alternatieven. Ook levert het baten op die niet in geld zijn uit te drukken zoals een signaleringsfunctie en emotionele steun. We spreken van een netto baat omdat mantelzorg kosten en tijdsinzet betekent voor de mantelzorger. Deze kosten zijn in de post verwerkt.

### Draagvlak en (on)duidelijkheid AOW

Op basis van het burgerpanel achter de vignettenstudie kunnen wij concluderen dat de bestaande regels van de AOW voor het gros van de AOW-gerechtigden duidelijk is.<sup>24</sup> Zo'n 3% geeft aan de regels niet duidelijk te vinden, en 5% van de respondenten vindt de regels zelfs helemaal niet duidelijk. We zien dat mannen de regels gemiddeld minder duidelijk lijken te vinden dan vrouwen. Ook praktisch opgeleiden geven aan de regels gemiddeld minder duidelijk te vinden dan theoretisch opgeleiden. Het objectiveren en duidelijker maken van de regels heeft dus effect op een minderheid van de AOW'ers, wat in absolute aantallen gezien de grootte van de groep nog steeds om veel mensen gaat.

### MKBA voor het objectief partnerbegrip positief

Op basis van de bevindingen omtrent wonen en zorg, en de ramingen van inkomenseffecten, veranderingen in uitvoeringskosten en uitkeringen, concluderen wij dat het hanteren van een objectief partnerbegrip meer maatschappelijke baten oplevert dan dat er maatschappelijke kosten gemaakt worden. Het objectief partnerbegrip neemt een financiële drempel tot samenwonen weg voor een deel van de alleenstaanden.<sup>25</sup> Hierdoor zullen naar verwachting meer ouderen gaan samenwonen en mantelzorg aan elkaar verlenen. Daarnaast zorgt de besparing op uitvoeringskosten van de SVB voor een efficiëntiebaat, omdat er minder handmatige beoordeling, controles en handhaving hoeven worden uitgevoerd.

### Individualisering minder doelgerichte aanpak met onbekende neveneffecten

Alleen het individualiseringsalternatief op 70% van het minimumloon komt als positief uit de MKBA, de andere twee individualiseringsalternatieven niet. In alle gevallen zijn de herverdelingseffecten zeer groot, terwijl de maatschappelijke impact die daarmee wordt bereikt relatief beperkt en onzeker is. Voor de variant op 50% hebben we geen statistisch positief effect bevonden. In hoofdstuk 7, paragraaf 7.3.1 lichten wij dit toe.

Een individualisering van de AOW op 70% van het minimumloon brengt zeer grote kosten met zich mee voor de Rijksoverheid, en heeft relatief weinig additioneel effect op de bereidheid tot samenwonen dan het alternatief objectief partnerbegrip. De alternatieven waarin er op 57,5% en 50% van het minimumloon wordt geïndividualiseerd leiden tot een forse toename in armoede onder alleenstaande ouderen, en zijn daarnaast minder effectief in het wegnemen van drempels van vrijwillig samenwonen dan het alternatief objectief partnerbegrip. Er kan meer bespaard worden op de uitvoeringskosten van de AOW, maar deze besparing valt in het

<sup>24</sup> Deze bevindingen worden ook bevestigd in de Rapportage Kennis der Verplichtingen 2024, zie <https://open.overheid.nl/documenten/da8637ab-29ba-4e89-a294-d1844a186b65/file>

<sup>25</sup> Tenzij zij samen met degene met wie zij willen gaan samenwonen een woonruimte, kind, pensioen of samenlevingsovereenkomst hebben.

niet bij de veranderingen van uitkeringslasten van de AOW en AIO, de uitvoeringskosten van de AIO en de inkomenseffecten voor ouderen.

## 5.2 Overzichtstabel

Tabel 5.1 geeft een compleet beeld van de uitkomsten van de MKBA. De uitkomsten zijn weergegeven in becijferde kosten en in baten die het gevolg zijn van de verwachte effecten zoals beschreven in het voorgaande hoofdstuk.

Zowel beleidsalternatief 1 (objectief partnerbegrip) als beleidsalternatief 2 (individualisering 70%) resulteren in een positieve uitkomst, hoewel met een sterk verschillende implicatie.

Eenzijds heeft individualisering tegen 70% van het wettelijk minimumloon met €0,5-0,7 miljard het hoogste absolute MKBA-saldo. Dit betekent dat bij individualisering tegen 70% het verschil tussen de baten en de kosten in geldtermen het grootst is. Hierbij dient wel in beschouwing genomen te worden dat er sprake is van zéér grote financiële gevolgen, met name voor de Rijksbegroting.

Anderzijds heeft beleidsalternatief 1 (objectief partnerbegrip) als enige alternatief een duidelijk positieve baten-kostenverhouding. De baten-kostenverhouding geeft de verhouding weer van de te maken kosten ten opzichte van de geraamde baten. Een positieve verhouding betekent dus dat de MKBA positief is wanneer alleen de posten in acht worden genomen die in geldtermen zijn uitgedrukt.

Bij de andere twee alternatieven is het MKBA-saldo negatief. Dit houdt dus in dat de te maken kosten groter zijn dan de te ontvangen gekwantificeerde baten en dat die alternatieven geen welvaartsstijging met zich mee brengen ten opzichte van het nulalternatief.

We lichten de posten één voor één toe onder de tabel.

Tabel 5.1 Overzichtstabel MKBA AOW – Wonen en zorg, verdisconteerd en in miljarden 2025-2060

Post	Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	Ontvanger of investeerder
<b>Kosten</b>					
AOW-uitkeringen	€ 2,0	€ 285,5	-€14,1	-€ 198,0	Rijksoverheid
AOW-uitvoeringskosten	-€ . -€ 0,1	-€ 0,2	-€ 0,2	-€ 0,2	SVB (Rijksoverheid)
Totale kosten <sup>26</sup>	€ 1,9	€ 285,3	-€ 14,3	-€198,1	
<b>Baten</b>					
Inkomensverandering (alleenstaand)	€ 4,3	-	-€ 113,5	-€ 183,2	Alleenstaande ouderen
Inkomensverandering (gehuwd)	-€ 2,4	€ 284,4	€108,2	-	Gehuwde ouderen
AIO-uitkeringen	€ . <sup>27</sup>	€ 1,2	-€8,7	-€14,7	Rijksoverheid
AIO-uitvoeringskosten	€ .	€ 0,2	-€ 2,2	-€2,4	SVB (Rijksoverheid)
Aantal samenwonende ouderen (individueel per jaar)	5.800 – 10.400	7.800 – 14.100	5.200 – 9.400	0	Maatschappij
Aantal vrijkomende woningen (per jaar)	1.500 – 2.600	2.000 – 3.500	1.300 – 2.400	0	Maatschappij
Mantelzorg	€0,1 - €0,2 +/-	€0,2 - €0,3 +/-	€0,1 - €0,2 +/-	0	Ouderen, de zorg
Vermindering eenzaamheid	+	+	+	0	Ouderen
Afname armoede	+/-	+	+/-	-	Ouderen
Totale baten	€ 2,1 - 2,2 +/-	€285,9 - 286,0 +/-	-€ 16,1 - 16,2 +/-	-€200,3 -	
Saldo	€ 0,2 - 0,3 +/-	€ 0,5 - 0,7 +/-	-€ 1,8 - 1,9 +/-	-€ 2,2 -	
Baten-kostenverhouding	1,1 - 1,2 +/-	1,0 +/-	0,9 +/-	1,0 -	

### AOW-uitkeringen

Het bedrag dat aan AOW wordt uitgekeerd neemt toe in alternatief 1 en 2. In deze alternatieven moet de Rijksoverheid dus meer kosten maken in vergelijking tot het nulalternatief. In beleidsalternatief 3 en 4, waar elke AOW-gerechtigde een AOW op 57,5% of 50% van het minimumloon krijgt wordt er juist bespaard op de AOW-uitgaven ten opzichte van het nulalternatief.

### AOW-uitkeringslasten

Omdat de regels in alle alternatieven objectiever worden, en daarmee eenvoudiger toetsbaar, zullen de uitvoeringskosten van de SVB van het uitkeren van de AOW in alle alternatieven afnemen. Deze besparingen zijn groter in de individualiseringsalternatieven dan in het alternatief objectief partnerbegrip.

### Inkomensveranderingen

Een uitkering is een overdracht van geld. Daarom komt een uitkering in de basis neutraal uit in een MKBA, de kosten van de uitkeerder staan gelijk aan de baten van de ontvanger. De stijging (of afname) in AOW-uitkeringen staat daarom in alle gevallen gelijk aan de verandering in inkomenspositie van ouderen en de verandering in AIO-uitkeringshoogte. Wat verschilt tussen de alternatieven is wie er in inkomen op vooruit of achteruit gaat.

<sup>26</sup> Ten behoeve van de leesbaarheid van de tabel is er geen bandbreedte in deze rij opgenomen.

<sup>27</sup> Een . betekent dat de geraamde baat niet €0 is, maar wegvalt in de afronding.

Bij de invoering van het objectief partnerbegrip gaat een groep alleenstaande ouderen die samenwoont, maar volgens het objectief partnerbegrip niet officieel partner zijn, er in inkomen op vooruit omdat zij in dit beleidsalternatief een alleenstaande AOW ontvangen. Dit zijn in de praktijk vooral ouderen die samenwonen met hun partner, tweedegraads bloedverwanten,<sup>28</sup> verzorger of vriend(en) zonder aan de objectieve criteria te voldoen (bijvoorbeeld een samenlevingscontract of gemeenschappelijke pensioenregeling). De groep die er in dit alternatief op achteruitgaat is divers, en gaat bijvoorbeeld om gehuwden die (duurzaam) gescheiden leven. In hoofdstuk 7 wordt dit nader toegelicht.

In de individualiseringsalternatieven is het duidelijker wie er in inkomen op vooruit gaat of achteruit. In alternatief 2 krijgen de gehuwden een hogere AOW dan in het nulalternatief en in alternatief 4 worden de alleenstaande ouderen gekort. Alternatief 3 is een combinatie van een korting op de AOW van alleenstaanden en een inkomensverbetering voor gehuwden.

### AIO en armoede

De bijstandsuitkering voor ouderen (AIO) is bedoeld om geen enkele oudere in Nederland onder het sociaal minimum te laten leven. Dit kan voorkomen wanneer iemand een onvolledige AOW-opbouw heeft. Wanneer ouderen minder AOW ontvangen dan in het nulalternatief zal de groep die recht heeft op AIO toenemen, met een toename in AIO uitkeringsbedragen en AIO uitvoeringskosten als gevolg. Bij een inkomensstijging gebeurt hetzelfde maar dan vice versa.

We zien een beperkte netto afname van de AIO uitkeringsbedragen in alternatief 1 omdat dit om een kleine groep AOW'ers gaat. In beleidsalternatief 2 zal het recht op en de behoefte aan de AIO afnemen onder de gehuwde AOW'ers.

In beleidsalternatief 3 en 4 verwachten we een sterke toename van het aantal ouderen dat AIO nodig heeft. Het verschil tussen AIO en AOW kan aanzienlijk zijn, waardoor een aantal ouderen er in inkomen fors op achteruit gaan. Bovendien kent de AIO meer voorwaarden zoals inkomens- en vermogensgrenzen. Indien ouderen niet op tijd het uitgavenpatroon kunnen aanpassen (bijvoorbeeld omdat zij te maken hebben met vaste lasten en zorgkosten die lastig te wijzigen zijn) kunnen er financiële problemen en armoedeproblematiek ontstaan.

Een toename in AIO-uitkeringen (of een afname vice versa) betekent ook een toename in uitvoeringskosten. We zien dat de verwachte toename in uitvoeringskosten ten behoeve van de AIO vele malen groter is dan de geraamde besparing op de uitvoeringskosten AOW in de individualiseringsalternatieven.

### Aantal samenwonende ouderen

Op basis van de vignettenstudie en de huidige cijfers omtrent het samenwonen van ouderen, zijn ramingen gemaakt van de hoeveelheid ouderen die dankzij deze beleidswijzigingen gaan samenwonen. Deze groep is het grootste in beleidsalternatief 2, namelijk tussen de 7.800 en 14.100 per jaar, waar een AOW-gerechtigde ongeacht de woonsituatie een AOW op 70% van het minimumloon krijgt. In het alternatief objectief partnerbegrip ligt dit effect op tussen de 5.800 en 10.400 ouderen per jaar. Voor het derde alternatief wordt een groep van maximaal 9.400 ouderen per jaar verwacht en voor het vierde alternatief is geen significant effect bevonden. Dat voor het vierde alternatief geen significant effect is bevonden is onverwacht.

<sup>28</sup> Eerstegraads bloedverwanten zijn uitgesloten onder de huidige regels.

De verwachting is dat als de AOW-uitkering lager wordt, de prikkel om samen te wonen dan groter is vanwege financiële noodzaak. Dit vonden we echter niet. We kunnen niet verklaren waarom we dit effect niet vonden. Mogelijk speelt mee dat niet alle respondenten de vraagstelling goed begrepen en/of zich niet goed hebben kunnen verplaatsen in een situatie dat de eigen uitkering lager werd.

### Aantal vrijkomende woningen

Het samenwonen van ouderen zal positieve effecten hebben op de woningmarkt, vanwege het bestaande tekort aan woningen en de mogelijke beweging die het samenwonen teweeg kan brengen. Wij schatten het aantal woningen dat extra vrijkomt per jaar dankzij het samenwonen in de beleidsalternatieven op een-vierde van de ouderen die gaan samenwonen. In deze aannamen zitten twee overwegingen: ten eerste dat de verhuisvoorkeuren en het daadwerkelijke verhuisgedrag uit elkaar kan liggen. We verwachten dat de helft van de ouderen hun voorkeur omzet in een daadwerkelijke verhuizing. Daarnaast zullen ouderen als zij gaan samenwonen maximaal één huis achterlaten<sup>29</sup>.

### Mantelzorg

Het samenwonen van ouderen zorgt ervoor dat ouderen onderling meer mantelzorg gaan verlenen, wat een positief maatschappelijk effect heeft. Dit maatschappelijk effect komt deels voort uit de vervangingswaarde van formele thuiszorg. De grootte van deze batenpost hangt dus samen met de hoeveelheid ouderen die gaat samenwonen per alternatief. Van de hoeveelheid ouderen die gaat samenwonen (gebaseerd op de vignettenstudie) zal een deel namelijk (meer) mantelzorg gaan verlenen. Een deel van de baten, namelijk de signaleringsfunctie en de emotionele begeleiding van mantelzorgers wordt kwalitatief met een + meegenomen. De getoonde bedragen zijn netto bedragen, wat betekent dat de tijdsinzet en kosten die de mantelzorger moet maken in de post zijn verwerkt. Dit wordt in Hoofdstuk 7 verder toegelicht. De mentale belasting van de mantelzorger wordt kwalitatief met een - aangegeven.

### Vermindering eenzaamheid

Het samenwonen van ouderen die anders alleen zouden wonen, zal zorgen voor een afname in de eenzaamheid onder ouderen. Immers: uit cijfers van CBS blijkt dat alleenstaanden ruim 1,5 keer zo vaak aangeven zich enigszins eenzaam of sterk eenzaam te voelen dan paren zonder kinderen en zelfs 1,7 keer zo vaak vergeleken met paren met kinderen.<sup>30</sup> Ook in de enquête als onderdeel van deze MKBA gaven de ouderen aan dat zij met name vanwege het sociale aspect willen samenwonen.

## 5.3 Beperkingen

### Vignettenstudie geeft inzicht in *stated preference* en niet in *revealed preference*

De baten met betrekking tot woningmarkt en mantelzorg komen voort uit de bevindingen van de vignettenstudie. Alhoewel de vignettenstudie een duidelijk verband aantoonde tussen de bereidheid om samen te wonen en de AOW (*stated preference*), valt niet met zekerheid te

<sup>29</sup> De rekensom is als volgt. Uit de vignettenstudie volgt een totaal van tussen de 5000 en 14000 extra samenwonenden per jaar. De helft gaat daadwerkelijk verhuizen, dus tussen de 2500 en 7000. En daarvan komt de helft van de huizen vrij. Afgerond tussen de 1300 en 3500 huizen.

<sup>30</sup> CBS Statline (2023), Eenzaamheid; persoonskenmerken. [Link](#)

zeggen dat ouderen daar in de praktijk ook naar zullen handelen (*revealed preference*). Uit woononderzoeken blijkt dat het daadwerkelijke verhuisgedrag van ouderen meer van de vermelde woonwensen verschilt dan bij andere groepen. Daarnaast zijn deze effecten mede gebaseerd op de gegevens over verhuigeneidheid van AOW'ers onder de huidige regelgeving, omdat de geneidheid van samenwonen van ouderen in het nulalternatief als basis wordt genomen in de berekeningen van de beleidsalternatieven.

#### Vragen uit vignettenstudie niet voor alle respondenten duidelijk

We legden een burgerpanel scenario's voor van hypothetische situaties. Ondanks dat er veel zorg is besteed aan de begrijpelijkheid van de vraagteksten<sup>31</sup> hebben meerdere respondenten aangegeven moeite te hebben met het begrijpen van de vragen en het zich verplaatsen in hypothetische situaties. Hierdoor kan het zijn dat niet alle respondenten de vragen goed begrepen, waardoor we de resultaten met enige voorzichtigheid interpreteren.

#### Objectief partnerbegrip vormt prikkel tot het vermijden van criteria

De huidige berekeningen zijn gebaseerd op ramingen van "gehuwde" en "alleenstaande" ouderen onder de huidige partnerbegrippen. Door een substantieel geldbedrag per maand te hangen aan het niet voldoen aan de objectieve criteria, wordt de prikkel geïntroduceerd om niet aan die criteria te voldoen. Voornamelijk het aangaan van een samenlevingscontract, het samen kopen van een huis en het hebben van een partnerpensioen wordt met deze prikkel ontmoedigd.<sup>32</sup> De gevolgen hiervan zijn niet in beeld gebracht in dit onderzoek.

## 5.4 Vervolgonderzoek

De effecten op wonen en zorg zijn in deze Mkba generiek geraamd en daarmee dus ook voor de gemiddelde groep ingeschat. Verdiepend inzicht in de samenstelling van ouderen die gaan samenwonen (onderlinge relatie, zorgbehoefte, (financiële) motivatie voor samenwonen, financiële situatie, etc.) zal meer duidelijkheid geven over wat en hoe groot het woningmarkt en mantelzorgeffect precies is als gevolg van meer samenwonen onder ouderen. Er kan dan beter in beeld gebracht worden hoe de samenwoning er uit ziet (met partners, vrienden, kinderen of andere bloedverwanten), welke soort huizen er vrijkomen en welk soort (mantel)zorg er door het samenwonen verleend wordt. Deze verdiepende kennis over de doelgroep helpt bij het verder invullen van de randvoorwaarden om de te verwachten woning- en mantelzorgbaten daadwerkelijk te bereiken.

---

<sup>31</sup> Taalniveau van de vragen is B1.

<sup>32</sup> De verwachting is dat dit niet betrekking heeft op de groep die reeds de AOW-gerechtigde leeftijd heeft bereikt, maar potentieel wel de groep mensen die keuzes omtrent gezamenlijke koopwoning en/of partnerpensioen maakt gedurende de werkzame leeftijdsperiode – anticiperend op de situatie vanaf de pensioengerechtigde leeftijd bij een objectief partnerbegrip.



## 6 Kosten nader uitgewerkt

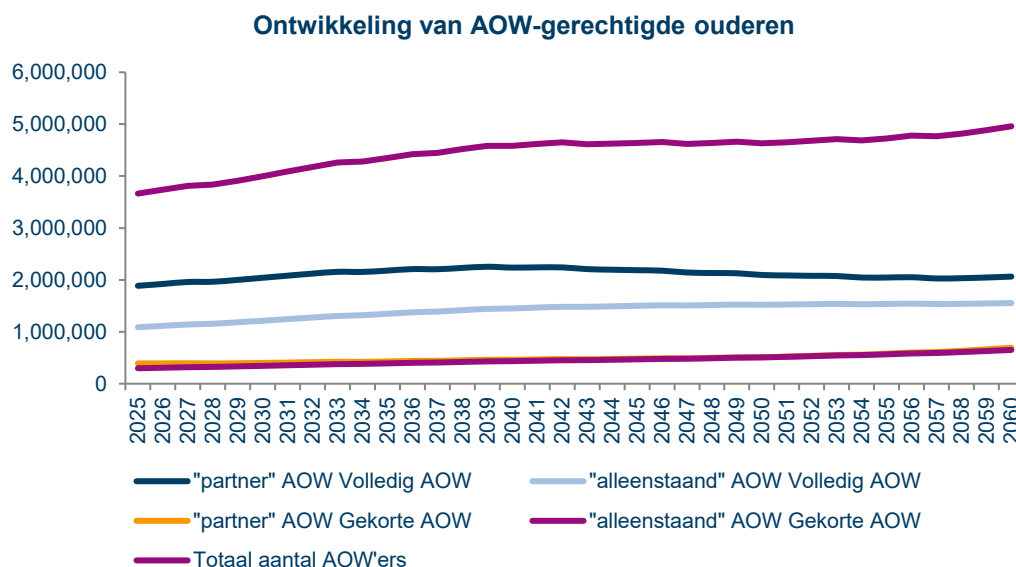
In dit hoofdstuk lichten we de kostenberekeningen van de MKBA toe. In dit hoofdstuk kijken we specifiek naar de uitkeringslasten van de AOW vanuit het begrotingsperspectief van de Rijksoverheid en de veranderingen in de uitvoeringskosten die gemaakt worden door de SVB.

### 6.1 Gehanteerde aannames en uitgangspunten

De volgende aannames zijn gebruikt in deze kostenberekening:

- Netto contante waarden worden verdisconteerd met een discontovoet van 3,00% zoals staat opgenomen in de werkwijzer voor MKBA in het sociaal domein.<sup>33</sup>
- Prijzen zijn in nominale eenheden weergegeven. We houden dus geen rekening met inflatie.
- Er wordt aangenomen dat de beleidswijziging in 2028 per direct van kracht is. Er is geen overgangperiode en er geen rekening gehouden met (tijdelijke) compensatie voor ouderen die gekort worden.
- De looptijd van de MKBA is tussen 2025 en 2060.
- De besparing op uitvoeringskosten is gebaseerd op voorlopige cijfers van de SVB.
- De ontwikkeling van de AOW-gerechtigde bevolking is in alle alternatieven hetzelfde en is gebaseerd op berekeningen van de SVB/SZW (zie figuur 6.1).

**Figuur 6.1** Ontwikkeling van ouderen alleenstaand of partner AOW volgens de huidige systematiek<sup>34</sup>



- Ouderen die een deel van hun leven in het buitenland hebben gewoond of gewerkt ontvangen een gekorte AOW. Per jaar in het buitenland missen zij 2% AOW opbouw. Op basis van cijfers van het ministerie van SZW hanteren wij een percentage van 58,5% van

<sup>33</sup> SEO (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein.

<sup>34</sup> Ministerie van SZW/SVB (2025). Schatting op basis van huidige wetgeving.

de volledige uitkering voor alle groepen gekorte ouderen. Dit is het geraamde gemiddelde voor alle groepen tot en met 2032. De verdeling van wel en niet gekorte ouderen verschilt niet tussen de alternatieven. Indexering van de AOW is niet meegenomen, zoals afgestemd met het ministerie. Dit betekent dat wij de volgende jaarlijkse uitkeringsbedragen hanteren per persoon.

**Tabel 6.1 Gehanteerde bedragen aan jaarlijkse AOW-uitkeringen<sup>35</sup>**

Categorie	% van min. loon	Volledige uitkering	Gekorte uitkering
Partner	50%	€ 13.287	€ 7.773
Individualisering op 57,5%	57,5%	€ 15.661	€ 9.162
Alleenstaand	70%	€ 19.529	€ 11.424

## 6.2 AOW-uitkeringslasten per alternatief

De uitgangspunten worden in alle vier de alternatieven toegepast. We laten de totale kosten en verdisconteerde kosten per alternatief zien en sluiten af met een vergelijkende tabel en figuur.

### Nulalternatief

In het nulalternatief is de verdeling van alleenstaanden en gehuwde AOW-gerechtigden als weergegeven in Figuur 6.1. Dit brengt de volgende kostenposten per groep AOW-gerechtigden aan uitkeringen voor de looptijd van de MKBA.

**Tabel 6.2 Totale uitkeringslasten AOW nulalternatief, 2025-2060 in miljoenen**

	Nominaal gemiddeld p.j.	Nominaal totaal
Gehuwde AOW - regulier	€ 28.013	€ 1.008.468
Alleenstaand AOW - regulier	€ 27.581	€ 992.913
Gehuwde AOW - gekort	€ 3.786	€ 136.286
Alleenstaand AOW - gekort	€ 5.206	€ 187.430
<i>Totaal</i>	<i>€ 64.586</i>	<i>€ 2.325.097</i>

### Beleidsalternatief 1: objectief partnerbegrip

Bij de invoering van het objectief partnerbegrip krijgen verreweg de meeste AOW-gerechtigden dezelfde AOW-uitkering als in het nulalternatief. De bestandsvergelijking van SVB en Belastingdienst op basis van gegevens uit 2021, wijst uit dat voor 98,6% van de AOW-gerechtigden de uitkering niet zal veranderen als gevolg van het nieuwe partnerbegrip. Voor 1,4% van de AOW-gerechtigden zou de uitkeringshoogte wel veranderen. Volgens deze analyse zal circa 0,89% van de totale groep AOW-gerechtigden een alleenstaanden AOW in plaats van een partner AOW ontvangen, en 0,50% vice versa. De percentages worden toegepast in de raming van de uitkeringslasten van dit alternatief. Hierdoor ontvangen ongeveer 17.500 mensen per jaar meer een alleenstaanden-AOW dan in het nulalternatief. Dit brengt de volgende kostenposten per groep AOW-gerechtigden aan uitkeringen voor de looptijd van de MKBA.

<sup>35</sup> Afgestemd met het ministerie van SZW afdeling FEZ.

**Tabel 6.3** Totale uitkeringslasten AOW beleidsalternatief 1, 2025-2060 in miljoenen

	Nominaal gemiddeld p.j.	Nominaal totaal
Gehuwde AOW - regulier	€ 27.824	€ 1.001.648
Alleenstaand AOW - regulier	€ 27.859	€ 1.002.937
Gehuwde AOW - gekort	€ 3.771	€ 135.744
Alleenstaand AOW - gekort	€ 5.229	€ 188.226
<i>Totaal</i>	€ 64.682	€ 2.328.555

**Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%**

In dit beleidsalternatief ontvangen alle AOW-gerechtigden een alleenstaanden AOW van 70% van het sociaal minimum, ongeacht hun leefsituatie. Dit brengt de volgende kostenposten per groep AOW-gerechtigden aan uitkeringen voor de looptijd van de MKBA.

**Tabel 6.4** Totale uitkeringslasten AOW beleidsalternatief 2, 2025-2060 in miljoenen

	Nominaal gemiddeld p.j.	Nominaal totaal
Alle AOW-gerechtigden - regulier	€ 67.754	€ 2.439.143
Alle AOW-gerechtigden - gekort	€ 10.651	€ 383.440
<i>Totaal</i>	€ 78.405	€ 2.822.583

**Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%**

In dit beleidsalternatief ontvangen alle AOW-gerechtigden een AOW ter hoogte van 57,5% van het sociaal minimum, ongeacht hun leefsituatie. Dit brengt de volgende kostenposten per groep AOW-gerechtigden aan uitkeringen voor de looptijd van de MKBA.

**Tabel 6.5** Totale uitkeringslasten AOW beleidsalternatief 3, 2025-2060 in miljoenen

	Nominaal gemiddeld p.j.	Nominaal totaal
Alle AOW-gerechtigden - regulier	€ 55.115	€ 1.984.128
Alle AOW-gerechtigden - gekort	€ 8.650	€ 311.394
<i>Totaal</i>	€ 63.765	€ 2.295.522

**Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%**

In dit beleidsalternatief ontvangen alle AOW-gerechtigden een AOW-bedrag van 50% van het sociaal minimum, ongeacht hun woonsituatie. Dit brengt de volgende kostenposten per groep AOW-gerechtigden aan uitkeringen voor de looptijd van de MKBA.

**Tabel 6.6** Totale uitkeringslasten AOW beleidsalternatief 4, 2025-2060 in miljoenen

	Nominaal gemiddeld p.j.	Nominaal totaal
Alle AOW-gerechtigden - regulier	€ 47.358	€ 1.704.887
Alle AOW-gerechtigden - gekort	€ 7.422	€ 267.179
<i>Totaal</i>	€ 54.780	€ 1.972.066

**Vergelijking van alternatieven**

Om tot een kostenbatenafweging per alternatief te komen, worden de te maken kosten in de beleidsalternatieven vergeleken met het nulalternatief. Tabel 6.4 laat de meerkosten (of

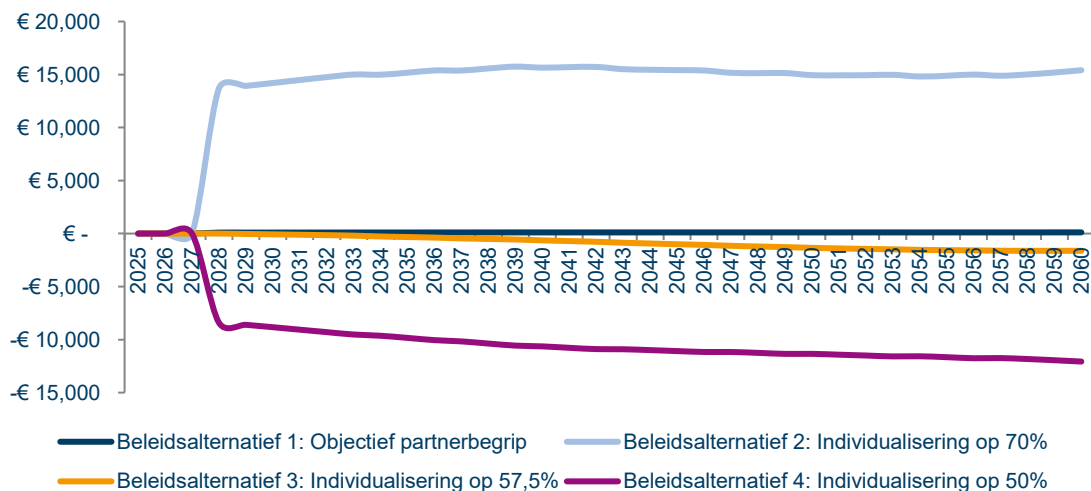
besparingen) zien voor elk van de beleidsalternatieven ten opzichte van het nulalternatief. Dit zijn de cijfers opgenomen in de overzichtstabel in hoofdstuk 5.

**Tabel 6.7** Vergelijking Netto contante waarde (NCW) uitkeringslasten, , 2025-2060 in miljoenen

Totale uitkeringslasten	NCW
Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	€ 1.967
Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	€ 285.533
Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	-€ 14.083
Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	-€ 197.957

Deze verschillen worden in figuur 6.2 per jaar weergegeven.

**Figuur 6.2** Vergelijking nominale uitvoeringskosten AOW per jaar, 2025-2060 in miljoenen



## 6.3 Verandering van uitvoeringskosten AOW

Op basis van een globale analyse van de SVB, hebben we inzicht in de verandering van uitvoeringskosten bij de invoering van het objectief partnerbegrip en bij individualisering. Wanneer een van de twee alternatieven wordt uitgewerkt in een wetsvoorstel zal de SVB een uitgebreide uitvoeringstoets uitbrengen, waarbij de exacte gevolgen voor de uitvoering en de daarmee samenhangende uitvoeringskosten in beeld worden gebracht.

### Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip

In beleidsalternatief 1 verwacht de SVB een potentiële besparing op de structurele uitvoeringskosten van €1 tot €5 miljoen per jaar. Voor de MKBA betekent dit een potentiële besparing over de looptijd van de MKBA van €19 miljoen tot €95 miljoen in netto contante waarde.

De verwachting van de SVB is dat een objectief partnerbegrip in de AOW leidt tot een vereenvoudiging in de uitvoering. De primaire beoordeling van aanvragen wordt eenvoudiger. Het vereenvoudigingspotentieel in deze processtap ziet niet op alle aanvragen. Nu al is het aanvraagproces in hoge mate geautomatiseerd. Mogelijkheden tot vereenvoudiging zitten in de

beoordeling van de uitzonderingsgevallen, die nu niet geautomatiseerd worden afgedaan. Het gaat bijvoorbeeld om de beoordeling van ongehuwd samenwonenden die zichzelf niet als partner beschouwen, meerpersoonshuishoudens en situaties van duurzaam gescheiden leven. Aanvullend zullen de controlewerkzaamheden die zien op leefvormen naar verwachting afnemen. De verwachting is ook dat het aantal handhavingsonderzoeken zal verminderen.

#### **Beleidsalternatief 2 t/m 4: Individualisering**

Individualisering betekent een sterke vereenvoudiging van het stelsel en zal leiden tot een grotere besparing op de structurele uitvoeringskosten dan in het eerste beleidsalternatief. De verwachte structurele besparing op uitvoeringskosten van de AOW als gevolg van een individualisering wordt geraamd op €10 miljoen per jaar. Verdisconteerd betekent dit een vermeden kostenpost van €190 miljoen over de looptijd van de MKBA. Deze besparing houdt nog geen rekening met een toename of afname in hoeveelheid AIO-uitkeringen, wat in hoofdstuk 7 wordt uitgewerkt.

## 7 Baten nader uitgewerkt

In dit hoofdstuk lichten we de batenberekeningen van de MKBA toe. We behandelen de baten door middel van de effecten op:

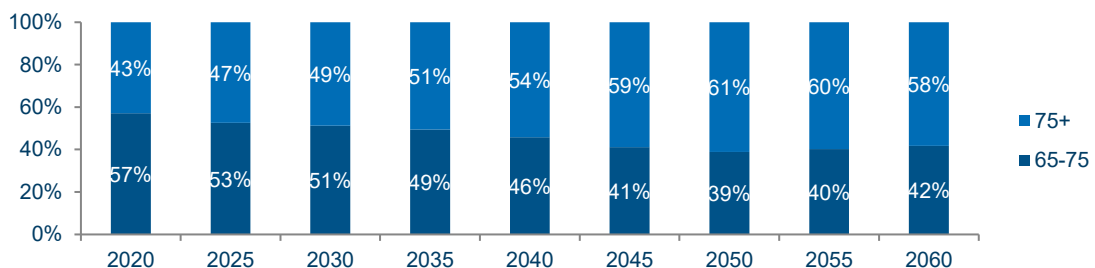
- Inkomenspositie AOW-gerechtigden;
- Woningmarkt;
- Zorg.

### 7.1 Gehanteerde aannames en uitgangspunten

De volgende aannames zijn gebruikt in deze batenberekening:<sup>36</sup>

- Netto contante waarden worden verdisconteerd met een discontovoet van 3,00% zoals staat opgenomen in de werkwijzer voor MKBA in het sociaal domein.<sup>37</sup>
- Prijzen zijn in nominale eenheden weergegeven. We houden dus geen rekening met inflatie.
- Er wordt aangenomen dat de beleidswijziging in 2028 per direct van kracht is. Er is geen overgangperiode en er is geen rekening gehouden met een (tijdelijke) compensatie voor ouderen die gekort worden.
- De looptijd van de MKBA is tussen 2025 en 2060.
- Samenhang tussen de AOW en de Wlz (Wet langdurige zorg) wordt buiten beschouwing gelaten.
- Dezelfde jaarlijkse uitkeringsbedragen zijn gehanteerd als weergegeven in Tabel 6.2.
- De ontwikkeling van de AOW-gerechtigde bevolking is in alle alternatieven hetzelfde en is gebaseerd op berekeningen van de SVB/SZW (zie figuur 6.1).
- In de berekeningen waarin dit relevant is, nemen wij aan dat de verhouding 65+'ers jonger dan 75 en ouder dan 75 is zoals de prognoses van het CBS voorspellen. Deze zijn weergegeven in Figuur 7.1

**Figuur 7.1** Verdeling leeftijdscohorten 2020-2060 65+'ers



Bron: CBS Statline (2025)

<sup>36</sup> Grotendeels een herhaling van de aannames in Hoofdstuk 6.

<sup>37</sup> SEO (2016). Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein.

## 7.2 Inkomenspositie AOW-gerechtigden

Een verandering in AOW-hoogte zal sommige groepen ouderen benadelen in hun inkomenspositie en anderen bevoordelen. We benoemen per alternatief voor welke groepen ouderen er een toename in inkomen zal optreden, en welke ouderen er op achteruit gaan. Ook geven we een doorkijk wat deze veranderingen betekenen voor het gebruik van de AIO.

### 7.2.1 Veranderingen per alternatief in euro's en aantallen

#### Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip

Bij de invoering van een objectief partnerbegrip zal naar schattingen van SZW, SVB en de Belastingdienst voor 1,4% van de AOW-gerechtigden iets veranderen in de uitkering die zij ontvangen. Onderzoek van SZW en de SVB wijst uit dat 0,89% van de AOW-gerechtigden er in inkomen op vooruit gaat en 0,50% er in inkomen op achteruit gaat.

Tabel 7.1 Verandering AOW-hoogte bij objectief partnerbegrip

Verandering	% van totale groep AOW'ers
AOW'ers van gehuwd (50%) naar alleenstaand (70%)	0,89%
AOW'ers van alleenstaand (70%) naar gehuwd (50%)	0,50%

Dit betekent dat richting 2060 gemiddeld 40.000 individuen per jaar meer inkomen ontvangen dan in het nulalternatief. Deze groep bestaat volledig uit individuen die samenwonen zonder een partner te zijn volgens de objectieve criteria. Omgerekend gaat elk individu er in inkomen met zo'n €6.200 op vooruit. Over de looptijd van de MKBA is dit een nominaal totaalbedrag van €7,6 miljard, ongeveer €230 miljoen per jaar.

Tegelijkertijd zijn er ook AOW'ers die een lagere uitkering ontvangen ten opzichte van het nulalternatief. Dit gaat om gemiddeld 22.500 individuen per jaar ten opzichte van het nulalternatief tot en met 2060. Dit zijn AOW'ers die vallen onder meerpersoonshuishoudens of ouderen die duurzaam gescheiden zijn (vanwege een zorgopname of anderszins). Deze groepen gaan er elk met €6.200 per jaar op achteruit. Over de looptijd van de MKBA is dit een nominaal totaalbedrag van -€4,1 miljard, ongeveer -€130 miljoen per jaar. Het is niet waarschijnlijk dat deze inkomensachteruitgang tot financiële problemen leidt, omdat eigen bijdrages lager worden en men in aanmerking komt voor tegemoetkomingen en toeslagen.

#### Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%

In dit beleidsalternatief zullen alle AOW-gerechtigden die in het nulalternatief een partner AOW ontvangen er in inkomen op vooruit gaan met €6.200 per jaar. Dit betekent voor huishoudens bestaande uit twee AOW-gerechtigden dat zij er met maximaal €12.400 per jaar op vooruit gaan indien beide een volledige AOW ontvangen. Er zijn geen ouderen die er op achteruit gaan ten opzichte van het nulalternatief. Over de looptijd van de MKBA is dit een nominaal totaalbedrag van €497 miljard aan positieve inkomensoverdracht voor alle ouderen die volgens de huidige criteria samenwonen, wat neerkomt op gemiddeld €15 miljard per jaar.

#### Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%

In dit beleidsalternatief zullen de uitkeringen van alle AOW-gerechtigden worden aangepast ten opzichte van het nulalternatief. De AOW-gerechtigden die in het nulalternatief een partner AOW ontvangen gaan er in inkomen op vooruit met ongeveer €2.400 per jaar. Dit betekent

voor huishoudens bestaande uit twee AOW-gerechtigden dat zij er met maximaal €4.800 per jaar op vooruit gaan. Dit betreft ongeveer 2,4 miljoen AOW-gerechtigden per jaar. Over de looptijd van de MKBA is het nominaal totaalbedrag dat deze groep ouderen er in inkomen op vooruit gaat gelijk aan €189 miljard. De alleenstaanden gaan er in inkomen op achteruit met circa €3.900 per jaar. Dit zijn ongeveer 1,5 miljoen AOW-gerechtigden per jaar. Over de looptijd van de MKBA is dit een nominaal totaalbedrag van ongeveer €218 miljard aan negatieve inkomensoverdracht.

#### Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%

In dit beleidsalternatief zullen alle AOW-gerechtigden die een alleenstaanden-AOW ontvangen in het nulalternatief er in inkomen op achteruit gaan met €6.200 per jaar. Er zijn geen ouderen die er op vooruit gaan ten opzichte van het nulalternatief. Over de looptijd van de MKBA is dit een nominaal totaalbedrag van ongeveer €353 miljard aan negatieve inkomensverandering, gemiddeld ongeveer -€10,5 miljard per jaar.

Verdisconteerd betekent dit de volgende netto inkomensveranderingen per alternatief.

**Tabel 7.2** Verdisconteerde inkomensveranderingen per groep AOW-gerechtigden, in miljoenen 2025-2060

	Netto Contante Waarde (NCW)
<b>Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip</b>	
Meerpersoonshuishoudens/ Duurzaam gescheiden levend	-€ 2.381
Ongehuwd samenwonenden	€ 4.348
Totaal	€ 1.967
<b>Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%</b>	
Gehuwde AOW-gerechtigden	€ 285.533
<b>Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%</b>	
Gehuwde AOW-gerechtigden	€ 108.590
Alleenstaande AOW-gerechtigden	-€ 122.673
Totaal	-€ 14.083
<b>Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%</b>	
Alleenstaande AOW-gerechtigden	-€ 197.957

#### 7.2.2 Gevolgen voor de AIO

De veranderingen in inkomen hebben een impact op het aantal mensen dat recht heeft op AIO. Ouderen die gekort worden op hun AOW, kunnen mogelijk in aanmerking komen voor een AIO-uitkering. Vice versa kan een toename in AOW ook betekenen dat ouderen geen recht meer hebben op AIO. In de praktijk maakt niet iedere oudere die recht heeft op AIO, ook daadwerkelijk gebruik van AIO. In 2018 bijvoorbeeld maakte slechts 45 duizend ouderen gebruik van de regeling, terwijl naar schatting 65 duizend ouderen er recht op hadden.<sup>38</sup> Tabel 7.3 laat het gebruik van de AIO-regeling zien van de afgelopen 14 jaar. In 2024 maakt 1,5% van alle AOW-gerechtigden gebruik van de AIO, terwijl volgens cijfers van de SVB 2,0% van alle AOW-gerechtigden in aanmerking komt.

<sup>38</sup> [CBS \(2025\). Dashboard AIO.](#)



Tabel 7.3 Historisch gebruik AIO-uitkering

Perioden	AIO (x1.000)	AOW-gerechtigden (x 1.000)	% gebruik
2010	37,2	2.850,5	1,3%
2011	39,5	2.947,1	1,3%
2012	39,8	3.076,2	1,3%
2013	39,3	3.168,8	1,2%
2014	40,3	3.255,6	1,2%
2015	40,5	3.326,4	1,2%
2016	41,6	3.362,8	1,2%
2017	43,6	3.386,4	1,3%
2018	45,6	3.409,8	1,3%
2019	46,9	3.422,8	1,4%
2020	49,1	3.480,8	1,4%
2021	50,9	3.543	1,4%
2022	51,6	3.560	1,4%
2023	52,3	3.570,6	1,5%
2024	53,1	3.592,8	1,5%

Bron: CBS Statline (2025)

Op basis van cijfers van de SVB en CBS nemen we aan dat 0,8% van de gehuwde ouderen gebruik maakt van AIO en 4,0% van de alleenstaanden. Gemiddeld betekent dit dat we aannemen dat in het nulalternatief 2,0% - 2,3% van de AOW-gerechtigden gebruik blijft maken van de AIO tot en met 2060.

Voor de beleidsalternatieven maken we een inschatting van de ouderen die meer of minder in aanmerking komen voor een AIO-uitkering ten opzichte van het nulalternatief. In het alternatief objectief partnerbegrip vertalen we de groepen gehuwde en alleenstaande ouderen die in inkomen voor of achteruit gaan naar een toename of afname van AIO-gerechtigden op basis van het gemiddelde gebruik van de AIO (0,8% en 4,0%). Dit gaat dus om ongeveer 170 gehuwden AOW'ers per jaar die recht krijgen op een AIO en 1500 alleenstaanden die geen recht meer hebben op de AIO per jaar. Dit is een grove inschatting, gebaseerd op gemiddelden van de groepen gehuwde en alleenstaande AOW'ers en kan niet worden gezien als een feitelijke raming. Wel kunnen we met zekerheid zeggen dat de verandering met betrekking tot de AIO in dit alternatief beperkt zal zijn, vanwege de kleine groep ouderen waarvan het inkomen verandert.

In beleidsalternatief 2 (individualisering op 70%) gaan alleen gehuwde AOW'ers er in inkomen op vooruit. Ook hier passen we het gemiddelde van 0,8% toe van hen die geen recht meer op de AIO hebben vanwege de vooruitgang in inkomen. Dit betekent in beleidsalternatief 2 dat een groep van ongeveer 20.000 gehuwde ouderen (gemiddeld over de looptijd van de gehele MKBA) geen aanspraak op de AIO meer hoeft te maken om boven het sociaal minimum uit te komen.

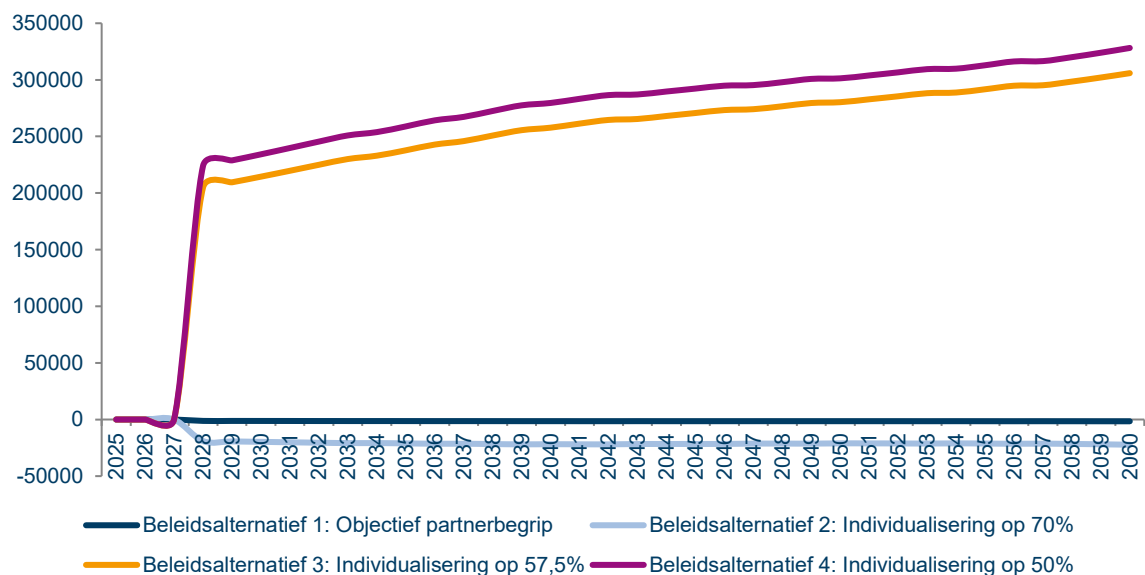
In alternatief 3 en 4 worden ook grote groepen alleenstaande AOW'ers gekort op hun AOW ten opzichte van het nulalternatief. Om op deze schaal recht te doen aan het effect op de totale AIO-uitkeringen voor alleenstaande AOW'ers hanteren we een andere aanname.

Alleenstaande AOW'ers hebben minder vaak een aanvullend pensioen dan gehuwde AOW'ers en zijn daarmee afhankelijker van de AOW om boven de bijstandsgrens rond te komen.

Zo'n 7% van de mannelijke alleenstaande AOW-gerechtigden heeft geen aanvullend pensioen en 30% van de vrouwelijke AOW-gerechtigden.<sup>39</sup> Daarnaast woont zo'n 11% van de AOW-gerechtigden in het buitenland, waarmee zij per definitie geen recht hebben op een AIO-uitkering. Ook speelt het vermogen van de AOW'er een rol. Overeenkomstig met analyses van het ministerie van SZW doen wij de aanname dat gemiddeld 15% van de alleenstaanden die gekort worden op hun AOW gebruik zullen gaan maken van de AIO. Voor de gehuwde AOW'ers hanteren we ook in deze alternatieven het gemiddelde van 0,8%. Zoals zichtbaar in Figuur 7.2 ramen wij met deze aannames dat structureel grote groepen AOW-gerechtigden (honderdduizenden per jaar) als gevolg van de individualisering van de AOW op 57,5% en 50% recht zullen gaan hebben op AIO.

We gaan voor de veranderingen ten opzichte van het nulalternatief uit van 100% gebruik van de uitkering, alle ouderen die recht hebben vragen dus ook een uitkering aan.

**Figuur 7.2 Raming ouderen met een AOW-uitkering t.o.v. nulalternatief**



De AIO is een regeling die het inkomen van de oudere aanvult tot het sociaal minimum. De hoogte van de AIO is dus afhankelijk van de inkomenspositie van de oudere. Dit betekent dat een AIO uitkering als gevolg van een afname in AOW-uitkering nooit hoger kan zijn dan die desbetreffende afname. Als gemiddelde nemen wij de helft van de korting/ophoging van de AOW als indicatie voor de AIO-uitkering die uitgekeerd zal worden in de beleidsalternatieven (of niet uitgekeerd hoeft te worden). Dit geeft de volgende veranderingen in AIO-uitkeringen per beleidsalternatief.

<sup>39</sup> [CBS \(2022\)](#).

**Tabel 7.4 Raming verandering in AIO-uitkeringen per alternatief, verdisconteerd in miljoenen 2025-2060**

Verandering AIO-uitkeringen	NCW (in miljoenen)
Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	€ 78
Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	€ 1.154
Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	-€ 8.697
Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	-€ 14.742

### Uitvoeringskosten

Een toename of afname in de hoeveelheid ouderen die een AIO ontvangen heeft ook sterke invloed op de uitvoeringskosten. De uitvoeringskosten per gerechtigde liggen namelijk hoger voor de AIO dan voor de AOW. De AIO is een vrij ingewikkelde regeling vergeleken met de AOW. Waar bij de AOW met name de beoordeling van een gezamenlijke huishouding ingewikkeld kan zijn, moet er voor het recht op AIO onderzocht worden of er een partner is, of er kostendelers zijn, wat het inkomen is en hoe hoog het vermogen is. Dat maakt de AIO voor burgers én uitvoerders ingewikkelder dan de AOW.

De gemiddelde uitvoeringskosten per AIO-gerechtigde zijn in 2026 eenmalig €380 voor een aanvraag en structureel €440 per jaar.<sup>40</sup> De toename of afname aan AIO-gerechtigden in Figuur 7.2 wordt met deze bedragen gekwantificeerd tot een raming van de verandering in uitvoeringskosten van de SVB ten behoeve van de AIO.

**Tabel 7.5 Raming verandering in AIO-uitvoeringskosten per alternatief, verdisconteerd in miljoenen 2025-2060**

Verandering AIO-uitkeringen	NCW (in miljoenen)
Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	€ 12
Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	€ 182
Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	-€ 2.202
Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	-€ 2.384

### 7.2.3 Maatschappelijke impact toename armoede

Een beroep moeten doen op een AIO-uitkering om boven het sociaal minimum uit te komen is niet het enige gevolg van een achteruitgang van inkomen onder ouderen. Voor ouderen geldt dat zij vaak weinig invloed hebben op hun financiële situatie. Hun inkomen is afhankelijk van de AOW, aanvullende pensioenen en andere fiscale regelingen. Een korting op de AOW betekent daarmee (in de meeste gevallen) per definitie een achteruitgang in welvaart.

Uit een recente peiling van ANBO-PCOB blijkt dat de financiële situatie een duidelijke invloed heeft op het geluksgevoel en mentale welzijn van veel ouderen. Van de senioren die moeite hebben om rond te komen, geeft één op de vijf aan dat dit hun geluksgevoel sterk (negatief) beïnvloedt. Daarnaast heeft 9% van de ouderen in het afgelopen jaar zorg uitgesteld of vermeden vanwege financiële redenen. Vooral ouderen met een laag inkomen (21%), zonder financiële buffer (26%) of die structureel niet rondkomen (29%) hebben vaker zorg gemedend.

<sup>40</sup> Lightmodel SVB en SZW (2025)

Financiële kwetsbaarheid blijkt dus een belangrijke factor te zijn bij het uitstellen of vermijden van zorg. Deze effecten op de gezondheid en welzijn van ouderen zouden dan ook in toenemende mate van toepassing kunnen zijn als AOW-gerechtigden in de toekomst geconfronteerd worden met een verlaging van hun AOW-uitkering.

Naast een afname in de materiële welvaart en een toename in gebruik van de AIO, zorgt de toename in armoede dus ook voor een achteruitgang van het mentaal welbevinden en verslechtering van de gezondheid. Wij duiden dit kwalitatief in de overzichtstabel, positief wanneer de materiële welvaart van ouderen toeneemt en negatief wanneer de materiële welvaart van ouderen afneemt.

## 7.3 Woningmarkt

Het effect van de wijzigingen in partnerbegrippen op de woningmarkt wordt uitgedrukt in de hoeveelheid ouderen dat gaat samenwonen als gevolg van de beleidswijziging. Hiervoor wordt CBS-microdata, de Woonbase, cijfers van de SVB en de resultaten van de vignettenstudie gebruikt. De bevindingen uit de vignettenstudie geven een inzicht in de voorkeuren van ouderen om samen te gaan wonen. De 2.830 respondenten (allen 55+) kregen een aantal situaties voorgelegd, waarin zij een keuze moesten maken tussen 1) alleen blijven wonen, en 2) samen gaan wonen. De respondent werd gevraagd om op een schaal van 1 tot 100 aan te geven hoe groot zij de kans achten dat zij voor samenwonen zouden kiezen.

Onderdeel van de opstelling was dat de deelnemers zich moesten inbeelden dat zij de pensioengerechtigde leeftijd hebben, alleenstaand zijn en overwegen om samen te gaan wonen. Het inbeelden maakt het beoordelen van de situatie lastiger. We corrigeren hiervoor door uiteindelijk alleen te rekenen met de opgegeven antwoorden van de deelnemers die ook daadwerkelijk alleenstaand zijn.

Per situatie verschilde de hoogte van de AOW en de regels die bepalen welke leefvorm wordt gezien als samenwonen of alleen wonen (met andere woorden de alternatieven in de MKBA). De geaggregeerde resultaten van de vignettenstudie zijn in grafieken te vinden in Bijlage III.

### 7.3.1 Bevindingen vignettenstudie

#### Samenhang AOW en samenwonen

Tabel 7.6 geeft de resultaten weer van een logistisch regressiemodel op basis van alle antwoorden van de respondenten. Een logistisch regressiemodel toont de invloed van verschillende persoons- en omgevingskenmerken – ook wel onafhankelijke variabelen genoemd – op een binaire uitkomst: in dit geval de keuze om wel of niet te gaan samenwonen. De mate van invloed wordt in dit model uitgedrukt in de *odds ratio*.

#### **Toelichting odds ratio en p-waarde**

Tabel 7.6 geeft aan welke verschillende persoons- en omgevingskenmerken een statistisch significante relatie hebben met de keuze van ouderen om wel/niet te gaan samenwonen. Of er sprake is van een statistisch significante relatie, is te zien aan de p-waarde. De p-waarde

geeft simpel gezegd aan hoe groot de kans is, dat de relatie op toeval berust. Een lagere p-waarde is beter; een p-waarde lager dan 0,005 betekent 99,5% zekerheid van een statistisch verband. Vervolgens geeft de odds ratio de grootte van het verband aan. Een odds ratio is een rekenkundige factor verschil van wel gaan samen wonen ten opzichte van niet gaan samenwonen. Ter illustratie: als een odds ratio van een bepaald persoonskenmerk 1,5 is, betekent dit dat het persoonskenmerk geassocieerd is met een 1,5 keer hogere (ofwel 50% hogere) kans op wel gaan samenwonen.

De afhankelijke variabele *bereidheid tot* samenwonen geeft aan in hoeverre de respondent heeft aangegeven samen te willen gaan wonen. De eerste onafhankelijke variabele *verschil in € AOW* geeft aan in hoeverre er een verschil in AOW-uitkering is wanneer de respondent alleen blijft wonen of samen gaat wonen. In het nulalternatief zou dit €450 zijn, omdat wanneer men gaat samenwonen de AOW wordt teruggebracht met €450 euro.

We zien een significant negatief verband tussen deze variabele en de kans dat een respondent aangeeft samen te willen gaan wonen. Vertalend naar een percentage staat hier dat voor elke euro die men gekort wordt op de AOW bij samenwonen, de kans op samenwonen met 0,15% afneemt (de 0,99 in de bovenste rij is eigenlijk 0,9985). Bij een verschil van €100 zou die kans dus met circa 15% afnemen etc. Omdat het om een logistische regressie gaat en het verband tussen samenwonen en de korting op de AOW niet lineair is, rekenen wij niet met deze elasticiteit maar gebruiken we scenario-specifieke elasticiteiten. Desalniettemin is dit een eerste bewijs dat een korting op de AOW bij samenwonen de voorkeuren van ouderen tot samenwonen negatief beïnvloedt.

**Tabel 7.6 Logistische regressie op bereidheid tot samenwonen (n = 7.836, P > Chi<sup>2</sup> = 0.000)**

Variabele	Odds ratio	p-waarde
<b>Verschil in € AOW alleen/samen wonen</b>	0,99	0,000
<b>Woonsituatie (alleenstaand)</b>		
<i>Samen met mijn partner</i>	5,75	0,000
<i>Samen met mijn partner en kind(eren)</i>	4,59	0,000
<i>Samen met mijn kind(eren)</i>	1,67	0,006
<i>Samen met familie (niet mijn partner of kinderen)</i>	2,27	0,054
<i>Samen met vrienden/huisgenoten</i>	11,12	0,019
<i>Anders</i>	3,00	0,085
<b>Mantelzorg (wel mantelzorg verlenen)</b>		
<i>Geen mantelzorg verlenen</i>	1,08	0,334
<i>Onbekend</i>	0,81	0,534
<b>Inkomen in €</b>	1,00	0,826
<b>Woningtype</b>		
<i>Huurwoning</i>	0,89	0,107
<i>Anders</i>	1,12	0,752
<b>Niet-westerse migratieachtergrond</b>	0,68	0,014
<b>Leeftijdscohort</b>		
<i>60-64 jaar</i>	0,76	0,012
<i>65-69 jaar</i>	0,61	0,000
<i>70-74 jaar</i>	0,55	0,000

Variabele	Odds ratio	p-waarde
75 jaar en ouder	0,50	0,000
Geslacht (vrouwelijk)	0,72	0,000
Opleidingsniveau (theoretisch)	1,13	0,005
Constante	3,79	0,000

Er zijn nog meer variabelen die de variatie in de bereidheid tot samenwonen significant beschrijven. Ouderen die samenwonen met hun partner of kinderen geven aan sneller geïnteresseerd te zijn in samenwonen dan ouderen die alleenstaand zijn. Hieruit valt op te maken dat ouderen die niet alleenstaand zijn optimistischer zijn over samenwonen dan ouderen die wel alleenstaand zijn.

Ook zien we dat hoe ouder de respondent is, hoe meer de interesse in samenwonen afneemt. Het inkomen, het ontvangen van mantelzorg, woningtype, migratieachtergrond of de gezinssituatie spelen geen duidelijke rol. Wel geven vrouwen in mindere mate de voorkeur op samenwonen dan mannen, evenals praktisch opgeleiden ten opzichte van theoretisch opgeleiden.

### Samenhang tussen partnerbegrippen en samenwonen

De partnerbegrippen uit de alternatieven van deze MKBA zijn expliciet voorgelegd aan de respondenten (resultaten in Tabel 7.8) en voor elke vraag werd concreet uitgevraagd in hoeverre de respondent zou willen samenwonen onder de gestelde voorwaarden. De variabelen onder alternatief laten de verandering zien in bereidheid tot samenwonen ten opzichte van het nulalternatief zonder zekerheid in wat de hoogte van de AOW zou gaan zijn.

- In de huidige situatie wist de respondent niet zeker wat het AOW bedrag zou zijn dat zij zouden ontvangen wanneer zij bij hun partner intrekken, 50% of 70% van het sociaal minimum. Dit is een weergave van het nulalternatief, met "subjectieve" criteria van samenwonen.
- Maar in *nulalternatief met zekerheid* kreeg de respondent met zekerheid een AOW van 50% wanneer hij/zij zou gaan samenwonen.
- In *objectief partnerbegrip met zekerheid 70%* kreeg de respondent een AOW-uitkering van 70% omdat hij/zij niet aan de criteria voldoet om als partner aangemerkt te worden.
- In objectief partnerbegrip met zekerheid 50% was dit wel het geval en kreeg de respondent dus met zekerheid de 50% AOW.

**Tabel 7.7** Logistische regressie vergelijking objectief partnerbegrip en huidig partnerbegrip (n = 10.092, P > chi<sup>2</sup> = 0,000)

Variabele	Odds ratio	p-waarde
<b>Alternatief</b>		
<i>Nulalternatief met zekerheid (50%)</i>	0,97	0,670
<i>Objectief partnerbegrip met zekerheid 70%</i>	1,77	0,000
<i>Objectief partnerbegrip met zekerheid 50%</i>	1,01	0,831
<b>Woonsituatie (alleenstaand)</b>		
<i>Samen met mijn partner</i>	5,06	0,000
<i>Samen met mijn partner en kind(eren)</i>	3,28	0,000
<i>Samen met mijn kind(eren)</i>	1,82	0,000
<i>Samen met familie (niet mijn partner of kinderen)</i>	3,01	0,003
<i>Samen met vrienden/huisgenoten</i>	4,31	0,007
<i>Anders</i>	1,91	0,151
<b>Mantelzorg (wel mantelzorg verlenen)</b>		
<i>Geen mantelzorg verlenen</i>	1,11	0,094
<i>Onbekend</i>	0,89	0,686
<b>Inkomen in €</b>	1,00	0,890
<b>Woningtype</b>		
<i>Huurwoning</i>	0,85	0,005
<i>Anders</i>	0,99	0,977
<i>Niet-westerse migratieachtergrond</i>	0,75	0,032
<b>Leeftijdscohort</b>		
<i>60-64 jaar</i>	0,74	0,000
<i>65-69 jaar</i>	0,59	0,000
<i>70-74 jaar</i>	0,59	0,000
<i>75 jaar en ouder</i>	0,55	0,000
<b>Geslacht (vrouwelijk)</b>	0,69	0,000
<b>Opleidingsniveau (theoretisch)</b>	1,13	0,001
<b>Constante</b>	1,80	0,000

De coëfficiënten in Tabel 7.7 laten zien dat er geen significante verandering in bereidheid tot samenwonen bevonden is wanneer de respondent met zekerheid het “lagere” AOW-bedrag van 50% krijgt bij samenwonen ten opzichte van het nulalternatief. Dit is een opvallend resultaat omdat in dit alternatief de financiële prikkel voor samenwonen het grootst is. Immers: alleen bij samenwonen krijgt iemand een hoger AOW bedrag. De vignettenstudie bevatte geen vragen over welke keuze men zou maken als men er in inkomen op achteruit ging. Daarom kunnen we dit resultaat in dit onderzoek niet verder duiden.

De significante positieve odds ratio van 77% van objectief partnerbegrip met zekerheid van 70%, waarin de respondent dus de “hoge” AOW krijgt bij samenwonen laat een vergelijkbaar beeld als in tabel 7.6 zien. De bereidheid tot samenwonen neemt toe wanneer de respondenten niet gekort worden in hun AOW als zij gaan samenwonen.

Omdat in deze bevindingen samenwonende ouderen positiever zijn over het gaan samenwonen dan alleenstaande ouderen, maken wij een specificatie waarin alleen de alleenstaande ouderen worden meegenomen. Tabel 7.8 laat zien dat de kans op willen samenwonen significant toeneemt met 42% voor alleenstaanden wanneer zij niet gekort worden op hun AOW als zij gaan samenwonen met hun liefdespartner. Deze toename in geneigdheid tot samenwonen van alleenstaanden wordt meegenomen in de berekening in de MKBA voor het alternatief objectief partnerbegrip.

**Tabel 7.8 Logistische regressie vergelijking objectief partnerbegrip en huidig partnerbegrip, alleenstaanden (n = 2.860, P >  $\chi^2$  = 0,000)**

Variabele	Odds ratio	p-waarde
<b>Alternatief</b>		
<i>Nulalternatief met zekerheid (50%)</i>	1,01	0,913
<i>Objectief partnerbegrip met zekerheid 70%</i>	1,42	0,001
<i>Objectief partnerbegrip met zekerheid 50%</i>	1,02	0,827
<b>Mantelzorg (wel mantelzorg verlenen)</b>		
<i>Geen mantelzorg verlenen</i>	1,09	0,411
<i>Onbekend</i>	1,12	0,845
<b>Inkomen in €</b>	1,00	0,301
<b>Woningtype</b>		
<i>Huurwoning</i>	0,77	0,001
<i>Anders</i>	1,46	0,287
<i>Niet-westerse migratieachtergrond</i>	0,72	0,078
<b>Leeftijdscohort</b>		
<i>60-64 jaar</i>	0,77	0,054
<i>65-69 jaar</i>	0,45	0,000
<i>70-74 jaar</i>	0,37	0,000
<i>75 jaar en ouder</i>	0,43	0,000
<b>Geslacht (vrouwelijk)</b>	0,72	0,000
<b>Opleidingsniveau (theoretisch)</b>	1,18	0,001
<b>Constante</b>	2,11	0,000

### Samenhang tussen individualisering van de AOW en samenwonen

Tabel 7.9 laat de uitkomsten zien van een regressieanalyse van antwoorden van respondenten wanneer zij gevraagd zijn naar hun bereidheid tot samenwonen. De variabelen Alternatief laten de verandering in bereidheid tot samenwonen zien ten opzichte van het nulalternatief. Het wordt zichtbaar dat bij individualisering op 70%, de kans met 107% toeneemt dat ouderen aangeven samen te willen wonen. In het geval van een geïndividualiseerde AOW van 57,5% neemt de kans met 64% toe. Beiden bevindingen zijn significant. De coëfficiënt van een individualisering van 50% is 21%, maar niet significant.<sup>41</sup> Wederom wordt het patroon zichtbaar dat voornamelijk ouderen die nu samenwonen positiever zijn over samenwonen dan alleenstaande ouderen, evenals mannen en “jongere” ouderen.

<sup>41</sup> Vanuit de economische gedragstheorie, en het gegeven dat ouderen aangeven dat het delen van de kosten één van de redenen is om samen te gaan wonen, zijn deze bevindingen opvallend. Wij benoemen dit uitgebreider in Hoofdstuk 7.3.2



Tabel 7.9 Logistische regressie individualisering versus huidige situatie (n = 10.448, P > chi<sup>2</sup> = 0,000)

Variabele	Odds ratio	p-waarde
<b>Alternatief</b>		
<i>Individualisering op 70%</i>	2,07	0,000
<i>Individualisering op 57,5%</i>	1,64	0,000
<i>Individualisering op 50%</i>	1,21	0,013
<b>Woonsituatie (alleenstaand)</b>		
<i>Samen met mijn partner</i>	5,50	0,000
<i>Samen met mijn partner en kind(eren)</i>	4,13	0,000
<i>Samen met mijn kind(eren)</i>	1,82	0,000
<i>Samen met familie (niet mijn partner of kinderen)</i>	2,56	0,017
<i>Samen met vrienden/huisgenoten</i>	6,87	0,009
<i>Anders</i>	2,81	0,063
<b>Mantelzorg (wel mantelzorg verlenen)</b>		
<i>Geen mantelzorg verlenen</i>	1,11	0,134
<i>Onbekend</i>	0,78	0,403
<b>Inkomen in €</b>	1,00	0,497
<b>Woningtype</b>		
<i>Huurwoning</i>	0,85	0,007
<i>Anders</i>	0,79	0,421
<b>Niet-westerse migratieachtergrond</b>	0,66	0,003
<b>Leeftijdscohort</b>		
<i>60-64 jaar</i>	0,77	0,005
<i>65-69 jaar</i>	0,56	0,000
<i>70-74 jaar</i>	0,51	0,000
<i>75 jaar en ouder</i>	0,48	0,000
<b>Geslacht (vrouwelijk)</b>	0,72	0,000
<b>Opleidingsniveau (theoretisch)</b>	1,11	0,008
<b>Constante</b>	2,15	0,000

In de praktijk kunnen alleen alleenstaanden gaan samenwonen, dus om een specifiekere inschatting te krijgen van de geneigdheid tot samenwonen bij deze stelselwijziging kijken we weer naar de antwoorden van alleenstaanden. De wederom significante coëfficiënten van individualisering op 70% en 57,5% laten zien dat de kans op samenwonen respectievelijk met 57% en 38% toeneemt. De resultaten voor het 4e beleidsalternatief zijn niet significant. Dit betekent dat er te veel variatie is in de antwoorden van de ondervraagde ouderen, om een betrouwbare kans op gaan samenwonen te bepalen.

De controlevariabelen laten een vergelijkbaar beeld zien, namelijk dat voornamelijk de jongere, mannelijke, hoogopgeleide alleenstaanden interesse hebben in samenwonen. Het hebben van een huurwoning hangt in deze regressie licht significant negatief samen met de interesse in samenwonen. Dit staat echter nog los van de vraag of de woning daadwerkelijk kan vrijkomen.

**Tabel 7.10** Logistische regressie individualisering versus huidige situatie, alleenstaanden (n = 2.968, P > chi<sup>2</sup> = 0,000)

Variabele	Odds ratio	P-waarde
<b>Alternatief</b>		
<i>Individualisering op 70%</i>	1,57	0,000
<i>Individualisering op 57,5%</i>	1,38	0,004
<i>Individualisering op 50%</i>	1,17	0,156
<b>Mantelzorg (wel mantelzorg verlenen)</b>		
<i>Geen mantelzorg verlenen</i>	0,99	0,900
<i>Onbekend</i>	1,05	0,934
<b>Inkomen in €</b>	1,00	0,014
<b>Woningtype</b>		
<i>Huurwoning</i>	0,78	0,003
<i>Anders</i>	0,83	0,587
<b>Niet-westerse migratieachtergrond</b>	0,73	0,099
<b>Leeftijdscohort</b>		
<i>60-64 jaar</i>	0,58	0,000
<i>65-69 jaar</i>	0,36	0,000
<i>70-74 jaar</i>	0,34	0,000
<i>75 jaar en ouder</i>	0,36	0,000
<b>Geslacht (vrouwelijk)</b>	0,71	0,000
<b>Opleidingsniveau (theoretisch)</b>	1,18	0,001
<b>Constante</b>	3,18	0,000

### 7.3.2 Vertaling naar potentie voor extra samenwonenden

Om het aantal samenwonende ouderen in het nulalternatief in te schatten kijken we naar twee bronnen, namelijk de Woonbase (met daarin gegevens over alle huishoudens in Nederland), en een afslag van gegevens uit het BRP van SVB (met daarin gegevens over alle AOW-gerechtigden in Nederland).

#### Ondergrens op basis van de Woonbase

Uit de analyse van de Woonbase komt naar voren dat 0,3% van de ouderen per jaar van huishoudtype alleenstaand naar samenwonend gaan. Deze bron geeft echter geen inzicht in of er een woning is vrijgekomen en wanneer een oudere gaat samenwonen met een vriend of familielid wordt dit niet meegenomen in deze cijfers. Hierom beschouwen we dit percentage als de ondergrens van ouderen die gaan samenwonen in het nulalternatief.

#### Bovengrens op basis van de SVB

Uit de gegevens van de SVB komt naar voren dat 0,6% van de ouderen per jaar verhuist en van alleenstaand naar samenwonend gaat. Deze bron geeft echter geen inzicht in of de AOW'er met een eerstegraads bloedverwant, liefdespartner of anderszins gaat samenwonen. Hierom beschouwen we dit percentage als de bovengrens van ouderen die gaan samenwonen in het nulalternatief. Het aantal ouderen dat in het nulalternatief jaarlijks gaat samenwonen, neemt toe doordat vooral het aantal ouderen in de komende decennia zal toenemen.

De volgende stap is de doorvertaling van samenwonenden in het nulalternatief naar extra samenwonenden in de beleidsalternatieven. Bij het becijferen van de potentie voor extra samenwonenden onderkennen we dat het werkelijke aantal wellicht lager kan zijn, om de volgende redenen:

- Literatuur<sup>42</sup> wijst uit dat ouderen minder vaak opvolging geven aan hun woonwensen dan andere leeftijdsgroepen;
- Het blijft onbekend in hoeverre alleenstaande ouderen wel willen gaan samenwonen. Een gedeelte van de ouderen is vrijwillig alleenstaand of heeft een LAT relatie en zou dit niet anders willen. Het is mogelijk dat deze groep in de toekomst procentueel groter wordt.
- De vignettenstudie geeft slechts de voorkeur weer van de respondenten; niet werkelijk verhuisgedrag.

Om bovengenoemde redenen zien wij de becijfering van ouderen die aanvullend gaan samenwonen in de beleidsalternatieven als een inschatting. Tabel 7.11 zet de toename in geneigdheid tot samenwonen waarmee wij rekenen per alternatief op een rij, dit zijn de bevonden percentages uit de vignettenstudie.

**Tabel 7.11 Toename in geneigdheid tot samenwonen van alleenstaande ouderen in beleidsalternatieven**

	Toename in geneigdheid tot samenwonen van alleenstaanden
Beleidsalternatief 1: objectief partnerbegrip	42%
Beleidsalternatief 2: individualisering op 70%	57%
Beleidsalternatief 3: individualisering op 57,5%	38%
Beleidsalternatief 4: individualisering op 50%	-

Deze percentages, toegepast op alleenstaanden die worden verwacht samen te gaan wonen in het nulalternatief, geven de volgende verwachting ten aanzien van het additionele aantal alleenstaande ouderen die in de beleidsalternatieven gaan samenwonen.

**Tabel 7.12 Aantal ouderen dat gaat samenwonen in de beleidsalternatieven, gemiddeld per jaar**

	Gemiddeld aantal samenwonenden per jaar (2025-2060)
Beleidsalternatief 1: objectief partnerbegrip	5.700 - 10.400
Beleidsalternatief 2: individualisering op 70%	7.800 - 14.100
Beleidsalternatief 3: individualisering op 57,5%	5.200 - 9.400
Beleidsalternatief 4: individualisering op 50%	0

### 7.3.3 Samenwonen en woningen die vrijkomen

Omdat de vignettenstudie uitwijst dat het aantal samenwonenden toeneemt als de leefvormensystematiek vereenvoudigd wordt, verwachten we ook een potentiële toename in extra beschikbare woningen. Het aantal hiervan ramen wij potentieel op tussen de 1.300 en 3.500 vrijkomende woningen per jaar in de verschillende alternatieven. Dit aantal is gebaseerd

<sup>42</sup> WOoN (2021). WoonOnderzoek Nederland <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6ba59413e76cef7c060942077d1ab7eb072ed52d/pdf>.

op de aanname dat circa een-vierde van hen die de voorkeur geeft te gaan samenwonen dit ook daadwerkelijk doet én een huis achterlaat. In deze aanname zitten twee overwegingen: ten eerste dat de verhuisvoorkeuren en het daadwerkelijke verhuisgedrag uit elkaar kan liggen. We verwachten dat de helft van de ouderen hun voorkeur omzet in een daadwerkelijke verhuizing. Daarnaast zullen ouderen als zij gaan samenwonen maximaal één huis achterlaten<sup>43</sup>. Tabel 7.13 laat de raming zien van de hoeveelheden woningen per jaar per alternatief die aanvullend vrijkomen.

**Tabel 7.13** Maximaal aantal woningen dat vrij kan komen in de beleidsalternatieven, gemiddeld per jaar

	Gemiddeld aantal woningen per jaar (2025-2060)
Beleidsalternatief 1: objectief partnerbegrip	1.500 – 2.600
Beleidsalternatief 2: individualisering op 70%	2.000 – 3.500
Beleidsalternatief 3: individualisering op 57,5%	1.300 – 2.400
Beleidsalternatief 4: individualisering op 50%	0

Dit betekent dat in potentie maximaal 3.500 woningen meer per jaar vrijkomen dan in het nulalternatief doordat ouderen gaan samenwonen. Uit het onderzoek volgt geen informatie over welk type woning op de markt komt waardoor we spreken over een potentieel aantal woningen en we dit aantal niet verder kwantificeren in financiële baten.

## 7.4 Zorg

De gevolgen van de beleidswijzigingen op de zorg worden in eerste instantie afgeleid van het woningmarkteffect. Hiermee stellen we een analyse op waarin de gevolgen voor (mantel)zorg dankzij het samenwonen in kaart worden gebracht.

### 7.4.1 Samenwonen en mantelzorg

Zoals bevonden in de literatuurstudie geven samenwonenden vaker mantelzorg dan alleenstaanden, ongeacht de leeftijd van de mantelzorger. Het gaat om 40% van de samenwonenden versus 28% van de alleenstaanden. Partners nemen veel mantelzorg voor hun rekening als zij hiertoe in staat zijn. Samenwonenden ontvangen dan ook vaker mantelzorg dan alleenstaanden.<sup>44</sup> Door deze statistiek te combineren met de hoeveelheid ouderen die per jaar gaan samenwonen in de beleidsalternatieven, kunnen we de aanvullende mantelzorg die wordt geboden dankzij de beleidswijziging in cijfers uitdrukken.

Vervolgens ramen we op basis van de MKBA die Ecorys in 2021 voor MantelzorgNL opstelde, de kosten en baten van het geven van mantelzorg.<sup>45</sup> Als startpunt is het belangrijk te benoemen dat er in de wetenschap en maatschappij geen consensus bestaat over de exacte definitie van mantelzorg, en dat de definitie sterk kan verschillen afhankelijk van de desbetreffende situatie. We delen de doorwerking van het verlenen van mantelzorg in het kader van deze MKBA op in drie delen:

<sup>43</sup> De rekensom is als volgt. Uit de vignettenstudie volgt een totaal van tussen de 5000 en 14000 extra samenwonenden per jaar. De helft gaat daadwerkelijk verhuizen, dus tussen de 2500 en 7000. En daarvan komt de helft van de huizen vrij. Afgerond tussen de 1300 en 3500 huizen.

<sup>44</sup> Panteia (2015). Samenwonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg.

<sup>45</sup> Ecorys (2021). De maatschappelijke waarde van mantelzorg.

1. De belasting van de mantelzorg;
2. De vervangingswaarde van formele zorg;
3. Overige maatschappelijke waarde.

### Belasting van de mantelzorg

Hoewel een groot deel van de mantelzorgers aangeeft te genieten van het zorgen voor een dierbare vormt het geven van de zorg en ondersteuning ook een belasting voor de mantelzorg. Dit is een belasting van tijd (een mantelzorg besteedt gemiddeld 7,4 uur aan mantelzorg per week), maar ook van mentale belasting. Zo kost het 26% van de mantelzorgers meer moeite om zijn of haar huishouden te regelen en ervaart 21% dat hij of zij te moe is om in vrije tijd iets te ondernemen door de hulp die hij of zij geeft. Maar ook mentaal kan het zwaar zijn voor mantelzorgers om zorg te verlenen; bijna de helft van de mantelzorgers geeft zelfs aan dat hij of zij de situatie van degene voor wie hij of zij zorgt nooit loslaat en 17% geeft aan dat de hulp te veel op hun schouders terecht komt.

De ervaren druk en negatieve gevoelens die sommige mantelzorgers ervaren als gevolg van het zorgen, kunnen gaan opstapelen en ertoe leiden dat mantelzorgers uiteindelijk ziek of overspannen worden. In het onderzoek van het SCP geeft 7% dan ook aan dat de gezondheid achteruit is gegaan en 6% is ziek of overspannen geraakt door de hulp die zij geven. Deze achteruitgang is eveneens een kostenpost die toerekenbaar is aan het verlenen van mantelzorg. Er is echter te weinig informatie beschikbaar over de omvang van dit gezondheidsverlies om dit te kunnen waarderen.

We berekenen op basis van de literatuur en onze eigen vignettenstudie, dat 12% van de AOW-gerechtigden die gaan samenwonen nu mantelzorg gaan verlenen aan hun woonpartner. Omdat er geen duidelijkheid is over hoe duurzaam het samenwonen is, en hoe lang de mantelzorg in staat zal zijn ondersteuning te bieden, gaan wij uit van de gemiddelde tijdsbesteding van mantelzorg voor een periode van 5 jaar. Hiervoor wordt een waardering van €15 per uur voor vrijetijdsbesteding en €60 per jaar aan overige kosten meegenomen.<sup>46</sup> Het gezondheidsverlies wordt kwalitatief met een + meegenomen.

**Tabel 7.14** Geraamde belasting mantelzorgers per alternatief, verdisconteerd in miljoenen 2025-2060

	Belasting mantelzorgers
Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	€ 380 - 685 -
Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	€ 516 - 930 -
Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	€ 344 - 620 -
Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	0

#### 7.4.2 Besparing op zorgkosten door meer mantelzorg

De inzet van mantelzorgers zorgt ervoor dat er minder beroep gedaan hoeft te worden op andere vormen van formele zorg, of ondersteuning. Mantelzorg is geen volledig substituut van formele zorg, maar kan wel specifieke vormen zoals thuiszorg deels vervangen. Hierom wordt formele zorg vervangen, een baat die we kunnen kwantificeren aan de hand van vermeden kosten. Ook zorgt de mantelzorg voor emotionele ondersteuning en praktische

<sup>46</sup> SEO (2016). Werkwijzer MKBA Sociaal Domein.

ondersteuning (huishouden, vervoer, financiële hulp, boodschappen etc.). Op basis van de eerdere MKBA voor Mantelzorg NL hanteren we de volgende vervangingswaarden van mantelzorg.

**Tabel 7.15** Geraamde vervangingswaarde van mantelzorg, verdisconteerd in miljoenen 2025-2060

Vervangingswaarde mantelzorg	Vervangingswaarde	
	Formele zorg	Praktische ondersteuning
Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	€ 225 - 406 +	€ 285 - 514 +
Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	€ 306 - 551 +	€ 387 - 697 +
Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	€ 204 - 367 +	€ 258 - 465 +
Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	€ -	€ -

Als vervanging van formele zorg wordt het klaarzetten en toedienen van medicijnen, verdere verpleegkundige taken (bijv. wondverzorging en injecteren), het bereiden en toedienen van eten en assistentie bij dagelijkse levensverrichtingen (ADL) (bijv. hulp bij aan- en uitkleden en hulp bij wassen en douchen, maar ook het verplaatsen naar toilet en helpen met opstaan) meegenomen. Onder praktische ondersteuning vallen de andere activiteiten van de mantelzorger. De signaleringsfunctie en de emotionele begeleiding van mantelzorgers wordt kwalitatief met een + meegenomen.

Als we de waarden in Tabel 7.14 en 7.15 met elkaar vergelijken, zien we dat mantelzorg gemiddeld minder kost in de vorm van belasting van de mantelzorger, dan dat het oplevert voor degene die verzorgd wordt en besparingen met zich meebrengt voor de formele zorg.

#### 7.4.3 Samenwonen en eenzaamheid

Eenzaamheid is een veelbesproken maatschappelijk vraagstuk in Nederland en kan negatieve gevolgen hebben voor de gezondheid en welzijn van ouderen. Langdurige gevoelens van eenzaamheid kunnen leiden tot negatieve gezondheidsuitkomsten, een verhoogde kans op sociale isolatie, psychische en lichamelijke klachten, zoals beroertes, slaapproblemen en hart- en vaatziekten en zelfs een verhoogde sterftkans.<sup>47</sup> De impact van eenzaamheid reikt daarmee verder dan het individuele niveau en heeft ook maatschappelijke implicaties.

Uit de literatuur volgen een aantal belangrijke indicatoren als voorspeller voor eenzaamheid. Een daarvan is het al dan niet hebben van een partnerrelatie.<sup>48</sup> Uit eerder onderzoek blijkt dat ouderen met een partner zich gemiddeld gelukkiger voelen dan ouderen zonder partner. De aanwezigheid van een partner biedt emotionele steun, gedeelde verantwoordelijkheid en sociale verbondenheid. Toch is niet alleen de aanwezigheid van een partner die telt; ook de kwaliteit van de relatie speelt een rol.<sup>49</sup> Bovendien blijkt dat de samenstelling van het huishouden eveneens een significante rol kan spelen in het ervaren van eenzaamheid. Uit cijfers van CBS blijkt dat alleenstaanden ruim 1,5 keer zo vaak aangeven zich enigszins eenzaam of sterk eenzaam te voelen dan paren zonder kinderen en zelfs 1,7 keer zo vaak vergeleken met paren met kinderen.<sup>50</sup> Ook in de enquête als onderdeel van deze MKBA gaven de ouderen aan dat zij met name vanwege het sociale aspect willen samenwonen.

<sup>47</sup> SCP (2018) [Kwetsbaar en eenzaam?](#) De Haas (2020) [We zijn niet gemaakt om alleen te zijn](#), Plus Magazine.

<sup>48</sup> Ibid.

<sup>49</sup> Ibid.

<sup>50</sup> CBS Statline (2023), [Eenzaamheid: persoonskenmerken](#).

Deze bevindingen worden bevestigd door de Ouderen Geluksbarometer 2024 van ANBO-PCOB.<sup>51</sup> Hieruit blijkt dat ouderen met een partner hun geluk gemiddeld beoordelen met een 7,7, terwijl ouderen zonder partner een lager cijfer geven, namelijk een 7,2. Deze cijfers illustreren dat het delen van liefde, zorg en dagelijkse ervaringen een belangrijke bron van voldoening vormt voor veel ouderen. Tegelijkertijd wijst de Geluksbarometer ook op de negatieve kanten van partnerrelaties. In situaties waarin sprake is van intensieve mantelzorg, kan de emotionele belasting toenemen, wat het geluksgevoel negatief beïnvloedt.<sup>52</sup> Dit wordt ook besproken in paragraaf 7.4.1.

Uit de literatuur blijkt dat langdurige eenzaamheid negatieve gevolgen heeft voor de fysieke en mentale gezondheid van ouderen. Het hebben van een partner of het samenwonen met anderen fungeert als een belangrijke beschermende factor tegen eenzaamheid en draagt hiermee bij aan het ervaren van welzijn.<sup>53</sup> Gezien deze inzichten is de variabele eenzaamheid meegenomen in deze MKBA. De baten van samenwonen op het gebied van eenzaamheid en zorg zijn kwalitatief in beeld gebracht en opgenomen in de overzichtstabel (zie hoofdstuk 5), aangezien deze effecten zich niet eenvoudig laten kwantificeren maar wel maatschappelijk relevant zijn.

---

<sup>51</sup> ANBO-PCOB (2024). [De Ouderen Geluksbarometer 2024](#).

<sup>52</sup> Ibid.

<sup>53</sup> SCP (2018) Kwetsbaar en eenzaam? De Haas (2020) We zijn niet gemaakt om alleen te zijn, Plus Magazine.

# Bijlage I: Huidige regels AOW

*Afkomstig uit: Rapport verkenning leefvormen in de AOW.*

De AOW is een volksverzekering en biedt een basispensioen aan diegenen die de AOW-gerechtigde leeftijd hebben bereikt en minimaal één kalenderjaar verzekerd zijn geweest. De AOW vormt de eerste pijler van ons pensioenstelsel. 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 basis voor de tweede (en derde) pijler van het pensioenstelsel.

Iedereen onder de AOW-leeftijd die in Nederland woont of werkt, is, ongeacht nationaliteit, verzekerd voor de AOW. De AOW-bedragen worden afgeleid van het netto referentieminimumloon 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.

## **Hoofdregeel 1: Verschillende uitkeringshoogtes voor gehuwden en ongehuwden**

De AOW kent voor de uitkeringshoogte van de AOW twee varianten. Artikel 9, eerste lid, AOW. De wet kent een bruto-ouderdomspensioen voor:

1. de ongehuwde pensioengerechtigde;  
de gehuwde pensioengerechtigde.

Alleenstaanden ontvangen een AOW-uitkering die, via de netto-nettokoppeling, is afgeleid van 70% van het netto-referentieminimumloon. Bij gehuwden is de AOW-uitkeringshoogte gelijk aan 50% van het netto-referentieminimumloon. De basis voor de uitkeringshoogte wordt dus gevormd door het onderscheid tussen gehuwden en ongehuwden. Dit onderscheid vindt zijn oorsprong in het uitgangspunt dat er een besparende werking optreedt indien twee of meer personen een gezamenlijke huishouding voeren. De veronderstelling die hier verder aan ten grondslag ligt is dat een ongehuwde alleenstaand is. Met de gelijkstelling van ongehuwd samenwonenden aan gehuwden die hierna wordt besproken, wordt dit ondervangen.

## **Hoofdregeel 2: Gelijkstelling ongehuwd samenwonenden aan gehuwden**

De tweede hoofdregeel vloeit voort uit het algemene uitgangspunt dat personen die feitelijk in dezelfde woon- en leefsituatie verkeren gelijk worden behandeld: als gehuwd of als echtgenoot wordt mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert (artikel 1, derde lid onder a, AOW). Ongehuwd samenwonenden worden voor het bepalen van de uitkeringshoogte dus gelijkgesteld aan gehuwden en ontvangen ook ieder 50% AOW. 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. De maatschappelijke ontwikkelingen leidden er toe dat de AOW werd aangepast aan de wijzigende rol van man en (de steeds vaker op de arbeidsmarkt actieve) vrouw. 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.

Van een gezamenlijke huishouding is sprake als twee personen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning (hoofdverblijfcriterium) en zij blijken geven zorg te dragen voor elkaar door middel van het leveren van een bijdrage in de kosten van de huishouding dan wel anderszins (zorgcriterium). Voor het voeren van een gezamenlijk huishouden hoeft er geen sprake te zijn van een liefdesrelatie. Bij de beoordeling van de vraag waar iemand zijn hoofdverblijf heeft, betreft de SVB de volgende feiten en omstandigheden:

- het adres waarop betrokkene in de Basisregistratie personen (BRP) is ingeschreven;
- betrokkene maakt feitelijk gebruik van de woning;
- de woning is ingericht om een huishouden te voeren;
- betrokkene bewaart kleding of andere eigendommen in deze woning;
- de woning heeft een slaapgelegenheid voor de betrokkene;
- betrokkene ontvangt zijn post op dit adres;
- betrokkene voert en bewaart zijn administratie op dit adres;
- betrokkene oefent zijn hobby's uit op dit adres;
- betrokkene heeft een sleutel van deze woning.

De AOW geeft een limitatieve opsomming van situaties waarin in ieder geval een gezamenlijke huishouding aanwezig geacht wordt. Dit is het geval indien de betrokkenen hun hoofdverblijf hebben in dezelfde woning en:

- zij met elkaar gehuwd zijn geweest of eerder voor de toepassing van de betreffende wet daarmee gelijk zijn gesteld, of
- uit hun relatie een kind is geboren of de man een kind van de vrouw heeft erkend, of
- zij zich wederzijds verplicht hebben tot een bijdrage aan de huishouding krachtens een geldend samenlevingscontract; of
- zij op grond van een registratie worden aangemerkt als een gezamenlijke huishouding die naar aard en strekking overeenkomt met de gezamenlijke huishouding als bedoeld in de AOW, Anw of de Participatiewet.

Indien zich één van deze situaties voordoet, is sprake van een onweerlegbaar rechtsvermoeden van het bestaan van een gezamenlijke huishouding. Degene die voldoet aan het hoofdverblijfcriterium én aan een van de hiervoor genoemde criteria wordt geacht een gezamenlijke huishouding te voeren zonder dat nader onderzocht hoeft te worden of wordt voldaan aan het zorgcriterium.

Als aan het huisvestingscriterium is voldaan en geen van bovengenoemde onweerlegbare rechtsvermoedens van toepassing is wordt getoetst of er wordt voldaan aan het zorgcriterium. Bij de beoordeling of voldaan wordt aan het zorgcriterium betreft de SVB de volgende elementen. Ten aanzien van financiële verstrengeling:

- gebruik van de woning en de betaling van de zuivere woonlasten, zoals huur en hypotheek en daaruit voortvloeiende vaste lasten, zoals energiekosten, verzekeringen en gemeentelijke heffingen; en
- gebruik van duurzame goederen zoals auto of caravan; of
- de betaling van de kosten van de huishouding, zoals voeding, boodschappen, vervoer en vakantie; of

- de betaling van overige uit het huishouden voortvloeiende kosten, zoals verzekeringen en leningen.

Ten aanzien van zorg die niet tot uitdrukking komt in financiële verstrengeling:

- verzorging van de huishouding, zoals schoonmaak, bewassing, koken;
- persoonlijke verzorging bij ziekte of gebrek.

Situaties worden individueel beoordeeld. Dit geschiedt op basis van informatie van de burger, vragenlijsten die de SVB hanteert, eventueel aangevuld met een huisbezoek. Deze informatie kan worden aangevuld met feitelijke informatie van derden, zoals gemeenten of het UWV. Het geheel aan feiten en omstandigheden vergt beoordeling door de SVB die door de burger als subjectief kan worden ervaren.

### *Duurzaam gescheiden leven*

Degene die duurzaam gescheiden leeft (DGL) van de persoon met wie hij gehuwd is wordt als ongehuwd aangemerkt (artikel 1, derde lid onder b, AOW). Het gaat om situaties waarin mensen formeel nog wel met elkaar gehuwd zijn maar niet meer samenleven als een gehuwd stel.

Hoe wordt beoordeeld of er sprake is van DGL is neergelegd in de beleidsregels van de SVB (SB 1002) die gebaseerd zijn op rechterlijke uitspraken (onder meer het arrest van de Hoge Raad van 10 februari 1960)<sup>4</sup>.

In de uitwerking van het beleid wordt onderscheid gemaakt tussen de situatie waarin is gekozen voor gescheiden leven en die waarin men gedwongen is tot gescheiden leven (bijv. door opname in een verzorgingstehuis).

### *A Gekozen gescheiden leven*

In de situatie dat er door betrokkenen wordt gekozen voor het gescheiden leven wordt door de SVB beoordeeld of mensen een afzonderlijk leven leiden alsof er geen huwelijk is. De SVB beoordeelt op basis van de feitelijke omstandigheden of er sprake is van duurzaam gescheiden leven. Dit vergt intensief onderzoek door de SVB. Een eigen adres is niet voldoende om als duurzaam gescheiden levend te kunnen worden aangemerkt. Om duurzaam gescheiden leven te kunnen beoordelen stelt de SVB een aantal vragen om een goed beeld te krijgen van de leefsituatie van de gescheiden levende personen. De SVB weegt alle informatie tezamen in onderling verband en komt vervolgens tot een oordeel. Aspecten die de SVB hierbij in aanmerking neemt zijn bijvoorbeeld of men nog regelmatig contact heeft, of mensen zich naar buiten als gehuwd presenteren, of er sprake is van zorg voor elkaar, of men nog geregeld activiteiten met elkaar onderneemt, zoals gezamenlijke vakanties en of er sprake is van financiële verstrengeling.

### *B Gedwongen gescheiden leven (verzorgingsinstelling)*

Als er sprake is van een door de echtgenoten ongewilde situatie waarbij samenleven onmogelijk is geworden en feitelijk en (naar gangbare objectieve maatstaven beoordeeld) permanent is verbroken, is sprake van DGL maar blijft de SVB het gehuwdenpensioen betalen. De SVB biedt de AOW-gerechtigde per brief de mogelijkheid om het hogere ongehuwdenpensioen te gaan ontvangen. Daarbij wordt de klant gewezen op de financiële risico's voor onder andere toeslagen en de eigen bijdrages voor de Wlz. Als eenmaal de

keuze is gemaakt om het ongehuwdenpensioen te ontvangen, kan dit niet worden teruggedraaid, tenzij er een wijziging optreedt in de feitelijk woon/leefsituatie. Ook hier wordt de AOW-gerechtigde voor gewaarschuwd.

Deze keuzemogelijkheid volgt uit de jurisprudentie. Sinds 2002 biedt de SVB AOW-gerechtigden die in een verzorgingsinstelling wonen de mogelijkheid om het ongehuwdenpensioen aan te vragen. De eigen keuze om in die situatie het lagere gehuwdenpensioen AOW te blijven ontvangen, werd niet als problematisch beschouwd. Als de klant geen keuze maakt blijft de SVB de gehuwden-AOW betalen. De reden daarvoor is tweeledig:

- De term 'gescheiden' terwijl sprake was van een ongewilde situatie werd als vervelend ervaren door echt)paren.
- Later is daarbij gekomen de mogelijk grote financiële gevolgen van DGL voor bijvoorbeeld de eigen bijdrage voor de Wlz.

De SVB volgt de keuze van de klant en er vindt verder geen inhoudelijke beoordeling plaats. Er kan nog steeds sprake zijn van een relatie, waarbij partners elkaar nog dagelijks opzoeken. De keuze om al dan niet als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt gold in principe alleen voor gehuwden. Om gehuwden en ongehuwden zoveel mogelijk gelijk te behandelen heeft de SVB in het beleid vastgelegd dat de keuzemogelijkheid ook wordt geboden aan ongehuwd samenwonenden die een notarieel samenlevingscontract hebben afgesloten, uit hun relatie een kind is geboren, of het eigen kind van één van de partners door de ander is erkend.

### **Uitzonderingen**

Op bovengenoemde hoofdregels worden meerdere uitzonderingen gemaakt. Hieronder wordt beschreven wat de achtergrond is van de verschillende uitzonderingen.

#### *Twee-woningen-regel*

De twee-woningen-regel is neergelegd in het Besluit regels hoofdverblijf in dezelfde woning AOW. De regel houdt in dat twee ongehuwde AOW-gerechtigden niet worden geacht hun hoofdverblijf in dezelfde woning te hebben als:

- ieder een eigen woning heeft die hen vrij ter beschikking staat;
- er geen andere mensen staan ingeschreven of feitelijk bij hen inwonend; en
- zij ieder de eigen kosten van die woning dragen.

Er wordt dan een AOW voor alleenstaanden uitgekeerd. Deze uitzondering geldt alleen voor ongehuwden. De achtergrond van deze regel is dat de beoordeling of er sprake is van een gezamenlijke huishouding complex is en de handhaving hierop arbeidsintensief. Ook sluit het begrip niet altijd aan bij de beleving van burgers. Dit kan bijvoorbeeld aan de orde zijn bij de zogenoemde lat-relatie («living apart together»), waarbij AOW-gerechtigden er bewust voor kiezen geen gezamenlijke huishouding te (willen) voeren, maar apart te blijven wonen. Ondanks deze intentie kan in de feitelijke situatie op grond van de beoordeling van de individuele omstandigheden door de SVB toch sprake zijn van een gezamenlijke huishouding.

#### *Eerstegraads bloedverwanten (ouder-kind)*

Als gehuwd of als echtgenoot wordt mede aangemerkt de ongehuwde meerderjarige die met een andere ongehuwde meerderjarige een gezamenlijke huishouding voert, tenzij het betreft

een bloedverwant in de eerste graad (artikel 1, derde lid onder a, AOW). Bij de invoering van de gelijke behandeling van gehuwden en ongehuwden werd onder samenwonenden niet verstaan personen die in familiale betrekking tot elkaar staan, omdat de situatie niet te vergelijken is met een huwelijk. Bij de aanpassing van het partnerbegrip in 1995 werd de uitzondering voor bloedverwanten in de tweede graad geschrapt omdat hier geen objectieve rechtvaardigingsgrond voor aan te geven was. Zij verkeren wat betreft hun behoeften en draagkracht niet in een andere positie dan andere ongehuwd samenwonenden. De uitzondering voor eerstegraadsbloedverwanten werd gehandhaafd. Bij samenwonende broers en zussen, neven en nichten en vrienden of vriendinnen kan worden aangenomen dat er sprake is van gelijkwaardigheid tussen beide partners. Bij samenwonende ouders en kinderen is deze gelijkwaardigheid minder voor de hand liggend.

Het voorstel om de kostendelersnorm in de AOW door te voeren waarmee de uitzondering voor eerstegraadsbloedverwanten zou komen te vervallen is niet doorgevoerd, omdat het een mogelijke belemmering zou vormen voor het verlenen van mantelzorg.

#### *Meerpersoonshuishoudens*

De situatie van meerpersoonshuishoudens is in de wet niet expliciet geregeld. In de wet (artikel 1, derde lid onder a, en vierde lid AOW) is de gelijkstelling van personen die een gezamenlijke huishouding voeren zo geformuleerd dat deze alleen geldt voor twee personen. Wanneer er sprake is van een gezamenlijke huishouding met drie of meer personen, dan is er geen gelijkstelling met gehuwden en worden ongehuwde leden van het huishouden als alleenstaand aangemerkt. Deze formulering komt voort uit de gedachte dat een samenwoning van meer dan twee ongehuwde personen niet gelijkgesteld kan worden met een huwelijk. Uit de parlementaire geschiedenis blijkt verder dat men wilde voorkomen dat bijvoorbeeld een alleenstaande AOW-gerechtigde die in een tehuis verblijft, als gehuwd zou worden aangemerkt en een lagere AOW zou ontvangen. In de beleidsregels van de SVB (SB 1007) is neergelegd dat als er meer dan twee ongehuwde meerderjarige personen een gezamenlijke huishouding voeren, er sprake is van een meerpersoonshuishouden en de betrokkenen niet worden aangemerkt als gehuwd.

#### *Commerciële relaties*

De situatie waarin twee ongehuwden een commerciële relatie hebben is niet in de wet geregeld. Het beleid is vastgelegd in de beleidsregels van de SVB (SB1237). Als twee ongehuwden een commerciële relatie hebben, is geen sprake van een gezamenlijke huishouding. Het hebben van een commerciële relatie is uitsluitend relevant als er elementen van wederzijdse zorg aanwezig zijn. Zijn deze er niet, dan is niet voldaan aan het zorgcriterium en is er sowieso geen sprake van een gezamenlijke huishouding.

## Bijlage II: Onderzoeksvragen en methodiek

Deelvragen	Fase 1				Fase 2			Fase 3	
	Desk studie	CBS-microdata	Interviews	Focusgroepen	Enquête (SCE)	EffectenArenas	Desk studie	Validatiesessie	Modellere n
<b>Nulalternatief: huidige leefvormensystematiek</b>									
Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om samen te gaan wonen?	✓	✓	✓	✓	✓				
Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om mantelzorg te verlenen aan een andere alleenstaande AOW-gerechtigde? Of de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om een niet-AOW-gerechtigde in huis te nemen vanwege mantelzorg?	✓	✓	✓	✓					
Is de uitkeringshoogte van de AOW van invloed hierop, en zo ja, welke mate? En wat is de invloed van andere factoren, zoals eenzaamheid of leefomgeving?	✓	✓	✓	✓					
Hoeveel AOW-gerechtigden ervaren de leefvormensystematiek als belemmering om samen te gaan wonen en/of mantelzorg te verlenen?		✓		✓	✓				
Is er een verschil tussen de objectieve (financiële) gevolgen en de subjectieve ervaring van mensen?	✓			✓	✓				
Bij welke doelgroep(en) binnen de groep alleenstaande AOW-gerechtigden liggen de grootste kansen om te gaan samenwonen en mantelzorg te verlenen? Welke invloed hebben karakteristieken als inkomen, vermogen en het hebben van een koop- of huurhuis hierop?	✓	✓			✓				
In welke mate wordt formele zorg uitgesteld wanneer er mantelzorg verleend wordt?	✓	✓		✓					
<b>Beleidsalternatief 1: objectief partnerbegrip in de AOW</b>									
Indien in het vorige onderdeel geconcludeerd is dat de AOW een significante rol speelt bij de keuze om te gaan samenwonen, ervaren AOW-gerechtigden in deze beleidsvariant minder drempels om samen te gaan wonen en/of mantelzorg te gaan verlenen dan in de huidige systematiek?					✓				
Hoeveel AOW-gerechtigden zou dit betreffen en welke karakteristieken hebben zij?					✓		✓	✓	✓
Welk effect heeft deze beleidsvariant op de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden? In het bijzonder alleenstaande AOW-gerechtigden met weinig of geen aanvullend pensioen of vermogen.						✓		✓	✓
Levert deze beleidsvariant extra beschikbare woningen op? En wat betekent deze variant voor de huursubsidie?						✓		✓	✓
Levert deze beleidsvariant een besparing op de formele zorg op? Zo ja, hoeveel?						✓		✓	✓
Draagt deze beleidsvariant bij aan vermindering van eenzaamheid? Zo ja, hoeveel?						✓		✓	✓
Zijn er nog andere baten of neven(gedrags)effecten die kunnen optreden bij deze beleidsvariant?						✓		✓	✓
<b>Beleidsalternatief 2: individualiseren AOW</b>									
Indien in het vorige onderdeel geconcludeerd is dat de AOW een significante rol speelt bij de keuze om te gaan samenwonen, ervaren AOW-gerechtigden in deze beleidsvariant minder drempels om samen te gaan wonen en/of mantelzorg te gaan verlenen dan in de huidige systematiek?					✓				

Deelvragen	Fase 1				Fase 2			Fase 3	
	Desk studie	CBS-microdata	Interviews	Focusgroepen	Enquête (SCE)	EffectenArenas	Desk studie	Validatiesessie	Modellere n
Hoeveel AOW-gerechtigden zou dit betreffen en welke karakteristieken hebben zij?					✓		✓	✓	✓
Welk effect heeft deze beleidsvariant op de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden? In het bijzonder alleenstaande AOW-gerechtigden met weinig of geen aanvullend pensioen of vermogen.						✓		✓	✓
Levert deze beleidsvariant extra beschikbare woningen op? En wat betekent deze variant voor de huursubsidie?					✓	✓			✓
Levert deze beleidsvariant een besparing op de formele zorg op? Zo ja, hoeveel?						✓	✓	✓	✓
Draagt deze beleidsvariant bij aan vermindering van eenzaamheid? Zo ja, hoeveel?						✓	✓	✓	✓
Zijn er nog andere baten of neven(gedrags)effecten die kunnen optreden bij deze beleidsvariant?						✓		✓	✓

## Methodiek

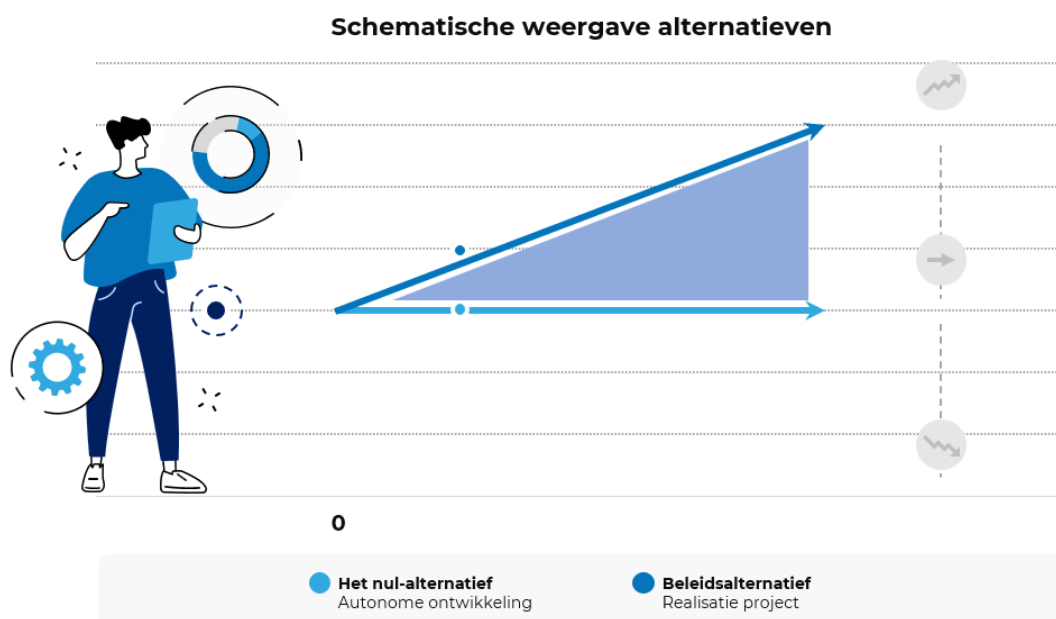
### Wat is een MKBA?

Een MKBA is een veel gebruikt instrument om de maatschappelijke meerwaarde van een project of beleidsvoornemen in kaart te brengen. De kern van het instrument is het identificeren van de effecten van een project op de totale samenleving en het waarderen van deze effecten in geldtermen (euro's). Ook de effecten die geen prijs hebben maar wel invloed hebben op het welzijn van inwoners (zoals rechtvaardigheid, sociale cohesie, mentaal welzijn, etc.) worden zoveel mogelijk in geldwaarden uitgedrukt.

De basis voor het bepalen van de maatschappelijke kosten en baten van een project of beleidsvoornemen ligt in de vergelijking van (toekomstige) situaties. Enerzijds de situatie waarin geen nieuw beleid wordt geïmplementeerd (**nulalternatief**). Anderzijds beschrijven de **beleidsalternatieven** de situatie waarin er wel alternatief beleid wordt gevoerd. Vergelijking van de toekomstige situaties levert verschillen op, bijvoorbeeld in termen van kosten van AOW-uitkeringen, maar mogelijk ook in termen van bijvoorbeeld besparing van formele zorgkosten of het creëren van doorstroming op de woningmarkt. In een MKBA worden zowel kosten als baten 'effecten' genoemd.

Figuur 1.1 brengt de vergelijking tussen projectalternatief en nulalternatief schematisch tot uitdrukking. Zodra een beleidsvoornemen wordt uitgevoerd zullen er effecten optreden ten opzichte van de situatie waarin dit beleidsvoornemen niet wordt uitgevoerd. Hierbij worden zowel de maatschappelijke kosten als baten in ogenschouw genomen, zodat de effecten van het beleid in vergelijking tot het nulalternatief inzichtelijk worden gemaakt.

Figuur B.1 Illustratie van vergelijking projectalternatief en nulalternatief MKBA



In deze MKBA maken wij gebruik van verschillende beleidsalternatieven (zie Hoofdstuk 2) omdat er verschillende manieren zijn waarop het partnerbegrip kan worden aangepast. Voor elk van deze alternatieven wordt de vergelijking gemaakt met het nulalternatief, zodat uiteindelijk de meerwaarde (of meerkosten) van alle alternatieven inzichtelijk worden.

### Methodologie

Bij de vormgeving van deze MKBA volgen we de Algemene MKBA-leidraad in combinatie met de Werkwijzer MKBA Sociaal domein. De Algemene Leidraad is de actuele leidraad voor MKBA's op alle beleidsterreinen en biedt het kader waaraan iedere MKBA minimaal dient te voldoen.<sup>54</sup> De Werkwijzer MKBA Sociaal domein zorgt voor stroomlijning van de MKBA's voor projecten op de thema's zorg, onderwijs, arbeidsmarkt en wonen.<sup>55</sup>

### Onderzoeksactiviteiten

Om uiteindelijk tot kosten en baten te komen voert het onderzoeksteam verschillende onderzoeksactiviteiten uit. Dit gaat concreet om de volgende activiteiten:

- Literatuurstudie: eerdere studies die ingaan op ouderen, de woningmarkt en formele en informele zorg zijn in deze fase bestudeerd. Dit geeft een eerste inzicht in eerdere bevindingen en relevante variabelen die meegenomen kunnen worden in de MKBA. De literatuurstudie heeft daarmee dan ook de basis voor het verdere onderzoek gevormd.
- CBS microdata analyse: aan de hand van microdata worden relevante trends, patronen en kenmerken van ouderen in kaart gebracht. Deze data analyse levert onderbouwing voor aannames en scenario's in de maatschappelijke kosten-baten analyse.
- Verkennende en verdiepende interviews: er zijn gesprekken gevoerd met verschillende stakeholders zoals experts, beleidsmakers en organisaties. Deze interviews bieden contextuele verdieping, signaleren mogelijke knelpunten en brengen praktijkervaringen in

<sup>54</sup> CPB & PBL (2013), *Algemene leidraad voor maatschappelijke kosten-batenanalyse*.

<sup>55</sup> SEO (2016), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse in het sociale domein*.

beeld die niet uit kwantitatieve data naar voren komen. Tabel 1 beschrijft de stakeholders die wij hiervoor gesproken hebben. Deze interviews zijn afgenomen aan de hand van een semi-gestructureerde interviewleidraad.

- Raadplegen van een burgerpanel met een vignettenstudie (Stated choice experiment): via een representatief burgerpanel (N= 2830) is een vignettenstudie uitgevoerd, waarbij deelnemers keuzes maken tussen hypothetische scenario's. Deze methode maakt het mogelijk om voorkeuren en gedragsintenties van burgers te meten.
- Kosten- en batenramingen: op basis van de verzamelde inzichten worden de verwachte kosten en baten gekwantificeerd. Hierbij wordt gebruikgemaakt van bestaande rekenmodellen en waar nodig worden aannames onderbouwd met data uit eerdere fasen van het onderzoek.
- Validatiesessie: de voorlopige resultaten van de literatuurstudie aan het begin van het onderzoek en de uitkomsten van het onderzoek zijn voorgelegd aan een groep belanghebbenden en experts. Tijdens deze sessies zijn de aannames, uitkomsten en interpretaties getoetst op plausibiliteit en volledigheid. De feedback tijdens deze sessies is verwerkt in zowel de literatuurstudie als het eindrapport. Tabel 2 geeft de deelnemers van de twee validatiesessies weer.

**Tabel 1 Geïnterviewde stakeholders**

Stakeholdergroep	Organisatie
Belangenorganisatie	ANBO-PCOB
Belangenorganisatie	SVB
Belangenorganisatie	Mantelzorg NL
Belangenorganisatie	AEDES
Academia	TU Delft (Expert op gebied van wonen)
Academia	Universiteit Tilburg(Expert op het gebied van zorg)

**Tabel 2 Deelnemers van de validatiesessies**

Validatiesessie	Stakeholdergroep	Organisatie
Validatiesessie 1 (Januari 2025)	Academia	Universiteit Tilburg (Expert op het gebied van AOW)
	Academia	Universiteit Leiden (Expert op het gebied van AOW)
	Belangenorganisatie	Mantelzorg NL
	Belangenorganisatie	Alzheimer NL
	Belangenorganisatie	Cliëntenraad SVB (3 deelnemers)
	Belangenorganisatie	ANBO-PCOB
	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2 deelnemers)
	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport
	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
Validatiesessie 2 (Mei 2025)	Onderzoekers	Ecorys (2 deelnemers)
	Academia	Universiteit Leiden (Expert op het gebied van AOW)



Validatiesessie	Stakeholdergroep	Organisatie
	Belangenorganisatie	ANBO-PCOB
	Belangenorganisatie	Alzheimer NL
	Belangenorganisatie	Mantelzorg NL
	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2 deelnemers)
	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn, en Sport
	Beleidsmedewerkers	Ministerie van Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening
	Onderzoekers	Ecorys (3 deelnemers)

## Bijlage III: Literatuurlijst

- Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, [Link](#)
- ANBO-PCOB (2024). *De Ouderen Geluksbarometer 2024*, [Link](#).
- CBS (2022). *Materiële welvaart in Nederland*. [Link](#)
- CBS (2025). *Dashboard AIO*, [Link](#).
- CBS Statline (2023). *Eenzaamheid; persoonskenmerken*. [Link](#)
- De Haas, B. (2020). *We zijn niet gemaakt om alleen te zijn*. Plus Magazine, [Link](#)
- Ecorys (2021). *De maatschappelijke waarde van mantelzorg*, [Link](#).
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2019), *Beleidsdoorlichting artikel 8 Oudedagsvoorziening*, [Link](#)
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2021), *Verkenning leefvormen in de AOW*
- Ministerie van SZW/SVB (2025). *Schatting op basis van huidige wetgeving*, [nog niet gepubliceerd].
- Panteia (2015). *Samenwonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg*, [Link](#)
- Samuelson, W., & Zeckhauser, R. (1988), Status Quo Bias in Decision Making, *Journal of Risk and Uncertainty*, 1(1), 7-59. [Link](#)
- SCP (2015). *Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorger en de kostendelersnorm in de AOW*, [Link](#)
- SEO (2016). *Werkwijzer voor kosten-batenanalyse in het sociale domein*. [Link](#)
- SEO, Ecorys & Van Zutphen Economisch Advies (2019), *Werkwijzer voor maatschappelijke kosten-batenanalyse van de digitale overheid*, [Link](#)
- Van Campen, C., Vonk, F., & van Tilburg, T. (2018). Kwetsbaar en eenzaam? SCP, [Link](#)
- WOoN (2021). *WoonOnderzoek Nederland*, [Link](#).
- SEO (2024). De impact van eenvoud. Een verkenning naar de brede kosten en baten van eenvoudigere inkomensondersteuning, i.o. Ministerie SZW.
- De Boer, A., De Klerk, M., Plaisier, I. (2021). Mantelzorgers van ouders met een niet-westerse Migratieachtergrond. *Gerón*, 23(3).
- De Meijer, C., Koopmanschap, M., d'Uva, T.B., & Van Doorslaer, E. (2011). Determinants of Long-term care spending: age, time to death or disability? *Journal of health economics*, 30(2), 425-438.
- PBL (2019). Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning.
- Platform 31 (2024). *Zorggeschikt wonen voor senioren*.
- SEO Economisch Onderzoek (2019). *Samen ouder worden: beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW*.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2019). Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040.
- Sociaal Cultureel Planbureau (2020). *Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019*.
- Sociale Verzekeringsbank (n.d.). *De AOW een eenvoudige regeling?* [Presentatie].
- Sociale Verzekeringsbank (n.d.). *Bedragen AOW*.
- Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). *Gematigde groei*.
- Volkshuisvesting Nederland (2024). *Programma wonen en zorg voor ouderen. Voortgang 2023-2024*.

## Bijlage IV: Resultaten vignettenstudie

Het burgerpanel is representatief naar: geslacht, leeftijd, gezinssituatie, arbeidsparticipatie, opleiding en regio. 2832 deelnemers uit het panel hebben de vragenlijst ingevuld. De antwoorden zijn representatief voor de Nederlanders uit de doelgroep. Want bij 528 afgenomen vragenlijsten valt met een betrouwbaarheid van 95% te concluderen dat de steekproefuitkomst maximaal 2% kan afwijken van de werkelijke situatie (als alle Nederlanders in de doelgroep ondervraagd zouden zijn). Dit onderzoek is uitgevoerd conform de richtlijnen van ISO 20252 (marktonderzoek) door KIEN Onderzoek.

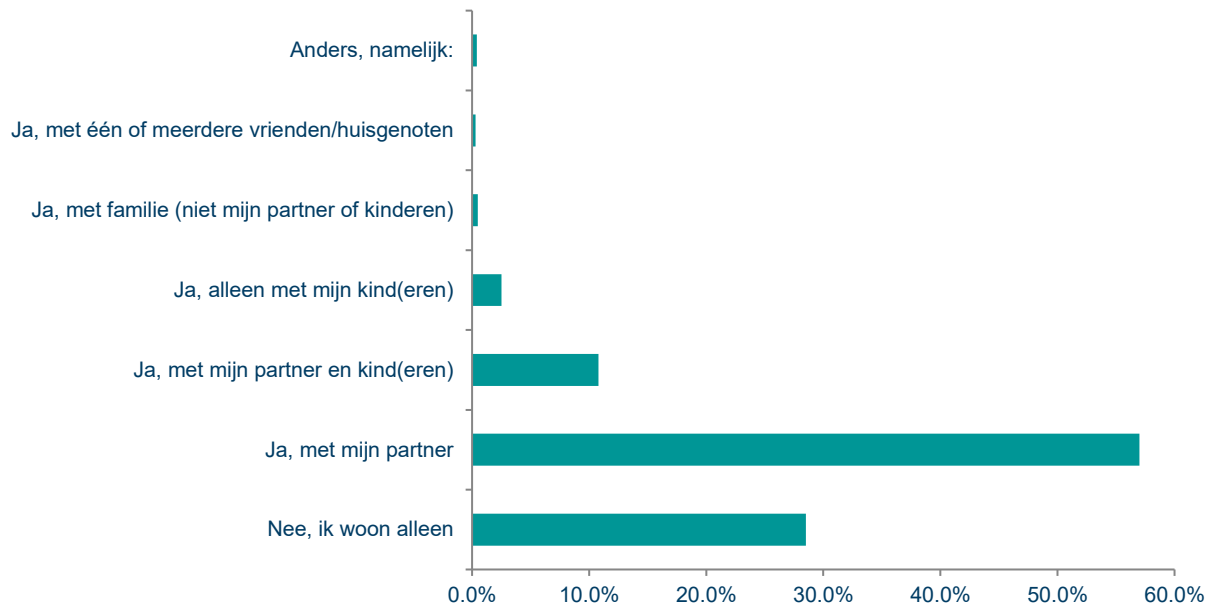
**Tabel B.1 Representativiteit burgerpanel**

Geslacht	Gewenst <sup>56</sup> %	Behaald %
Man	48,3	47,1
Vrouw	51,7	52,9
<b>Leeftijd</b>		
55-59 jaar	21,3	21,0
60-64 jaar	19,9	21,6
65-69 jaar	17,3	16,8
70-74 jaar	15,5	15,1
75 jaar en ouder	25,9	25,4
<b>Gezinssituatie</b>		
Eénpersoons	27,3	27,1
Meerpersoons (zonder kinderen <18)	69,1	69,7
Meerpersoons met kinderen (jongste <13)	1,3	1,0
Meerpersoons met kinderen (jongste 13-17)	2,3	2,2
<b>Arbeidsparticipatie</b>		
Fulltime (35 uur of meer)	18,2	17,5
Parttime (12 t/m 34 uur)	15,4	16,2
Niet werkend (0 t/m 11 uur)	66,5	66,3
<b>Opleiding</b>		
Laag	35,8	34,6
Midden	37,7	38,0
Hoog	26,5	27,4
<b>Regio</b>		
Noord-Nederland	10,7	11,0
Oost-Nederland	21,3	22,4
Zuid-Nederland	25,3	25,6
West-Nederland	42,7	41,0
		<b>N=2.832</b>

<sup>56</sup> Dit is de verdeling zoals die in heel Nederland is binnen de gewenste selectie (o.b.v. de Gouden Standaard van het Data & Insights Network).

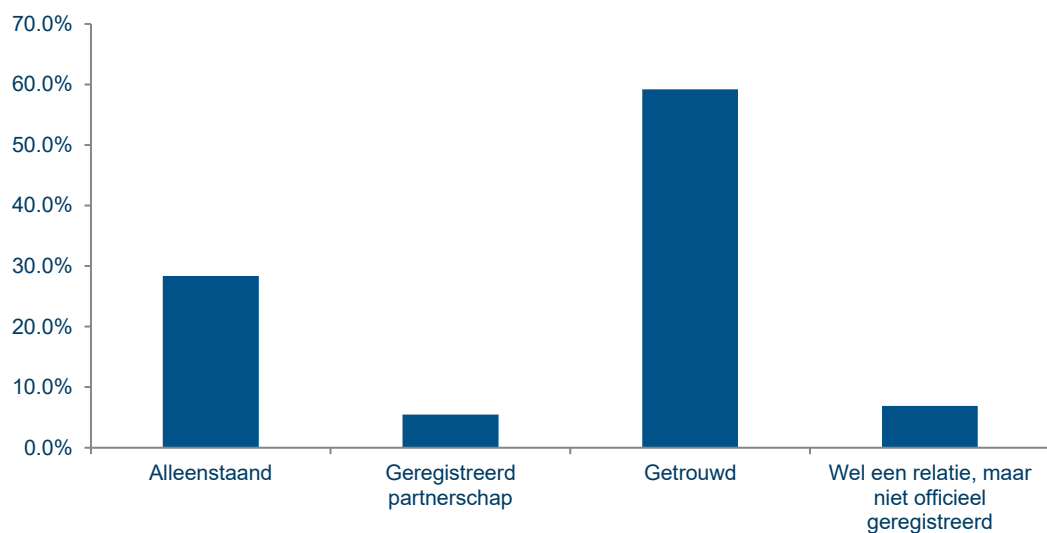
### Vraag 1

Woont u op dit moment samen met iemand?



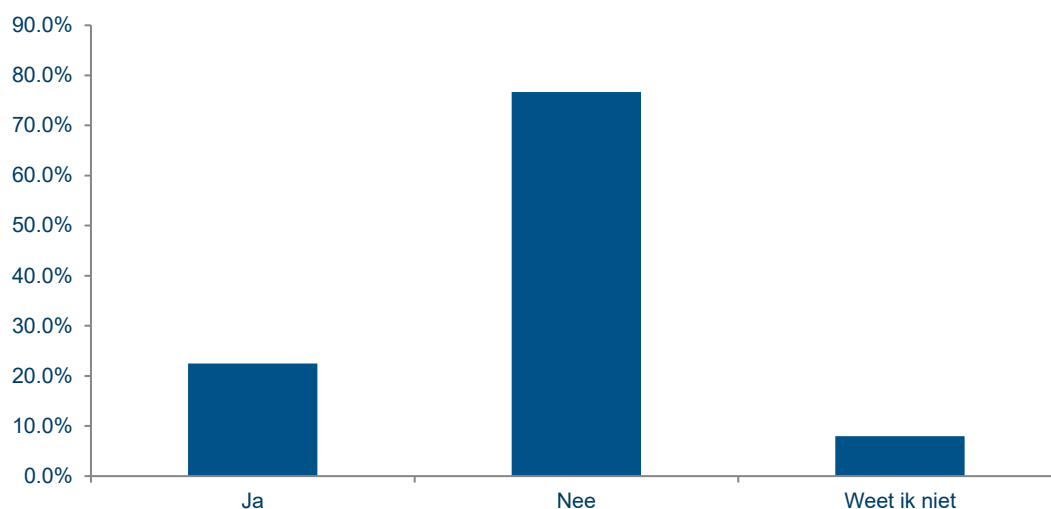
### Vraag 2

Wat is uw relatiestatus?



### Vraag 3

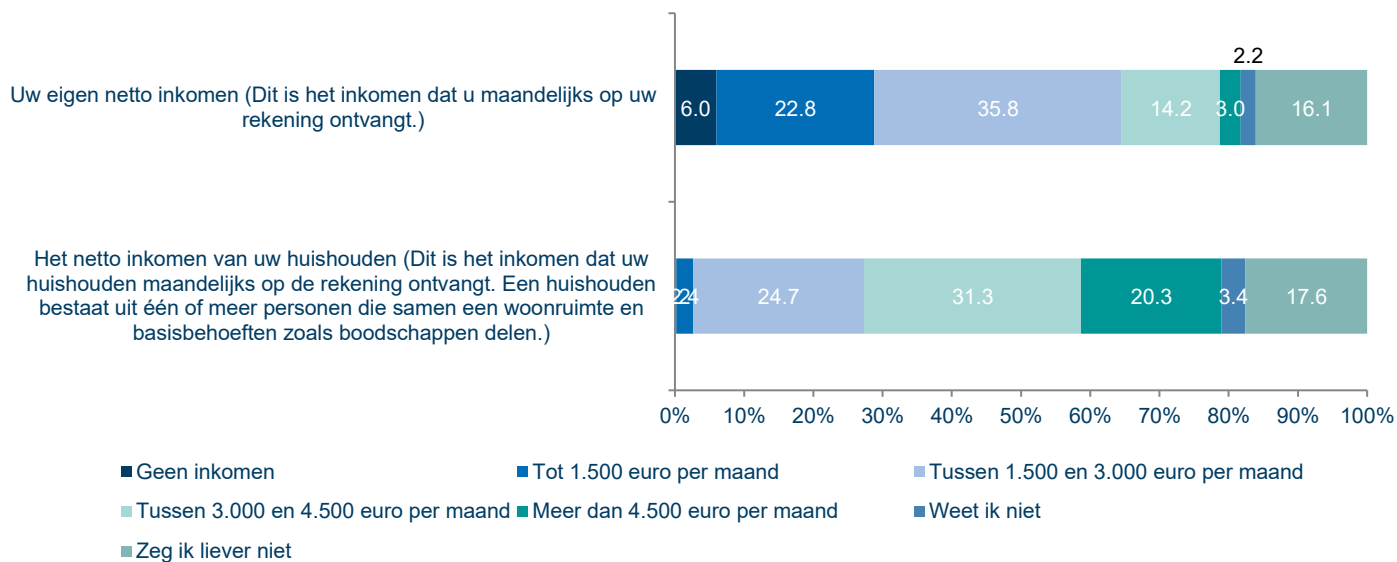
Geeft u op dit moment mantelzorg?



**Toelichting:** Mantelzorgers geven onbetaalde zorg aan een familielid of een bekende die voor langere tijd ziek, hulpbehoevend of gehandicapt is. Zij doen dat al minimaal drie maanden of minimaal 8 uur per week. De zorg bestaat uit bijvoorbeeld huishoudelijke taken, wassen, aankleden, gezelschap houden of geldzaken regelen voor iemand uit uw netwerk (bijvoorbeeld een gezinslid, familielid, vriend, collega of buur).

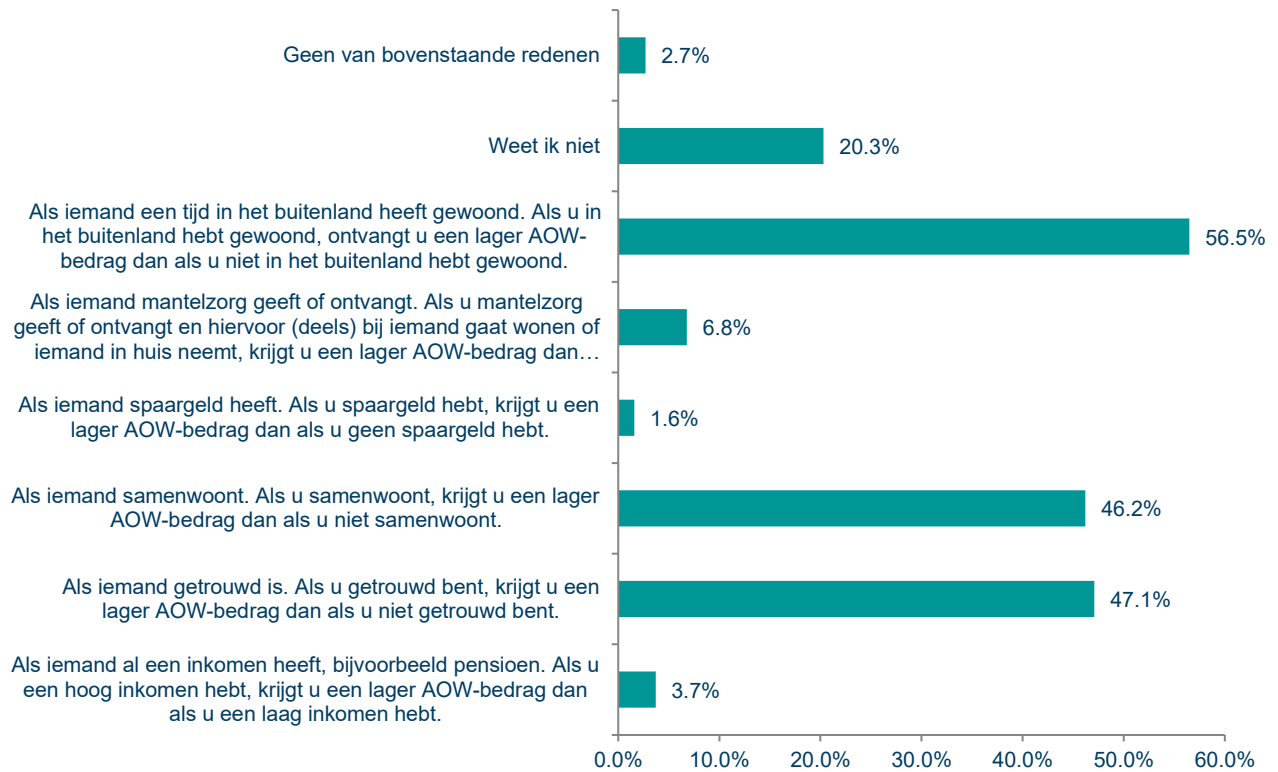
#### Vraag 4

Wat is uw netto inkomen?/Wat is het netto inkomen van uw huishouden en van uzelf?



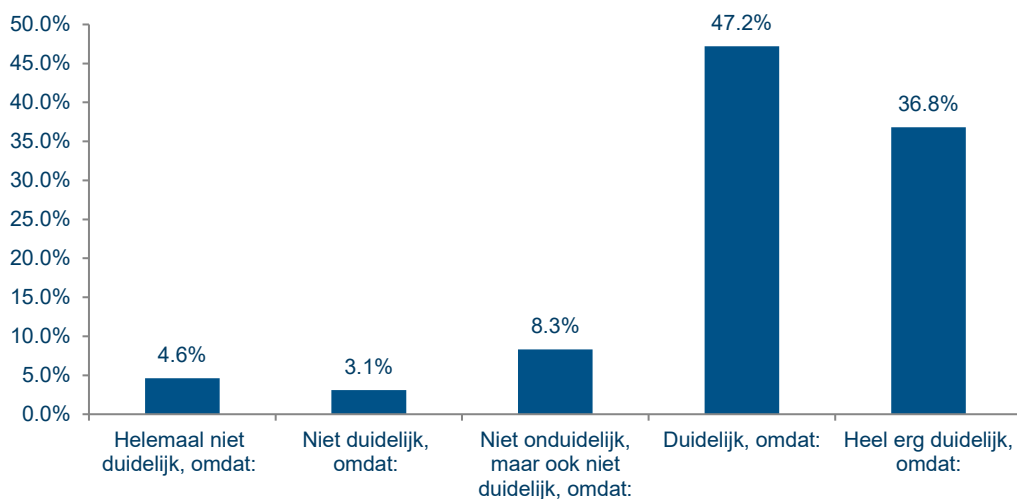
#### Vraag 5

Niet iedereen in Nederland krijgt hetzelfde AOW-bedrag. Weet u waarom dat zo is? U kunt meerdere antwoorden geven.



### Vraag 7

Zijn de regels voor een "gezamenlijk huishouden" duidelijk voor uw eigen situatie, dus hoe u nu woont of binnenkort gaat wonen? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht



*De gegeven toelichtingen bij de antwoorden zijn samengevat voor de groepen antwoorden onduidelijk en duidelijk. Hierbij zijn de drie voornaamste redenen voor duidelijkheid of onduidelijkheid samengevat.*

*Regels worden als onduidelijk ervaren, omdat:*

1. *Respondenten hebben een gebrek aan kennis of interesse.*
2. *Er is onduidelijkheid over de regelgeving, of de regelgeving wordt als te complex ervaren.*
3. *De persoonlijke situatie of specifieke omstandigheden scheppen verwarring.*

*Regels worden als duidelijk ervaren, omdat:*

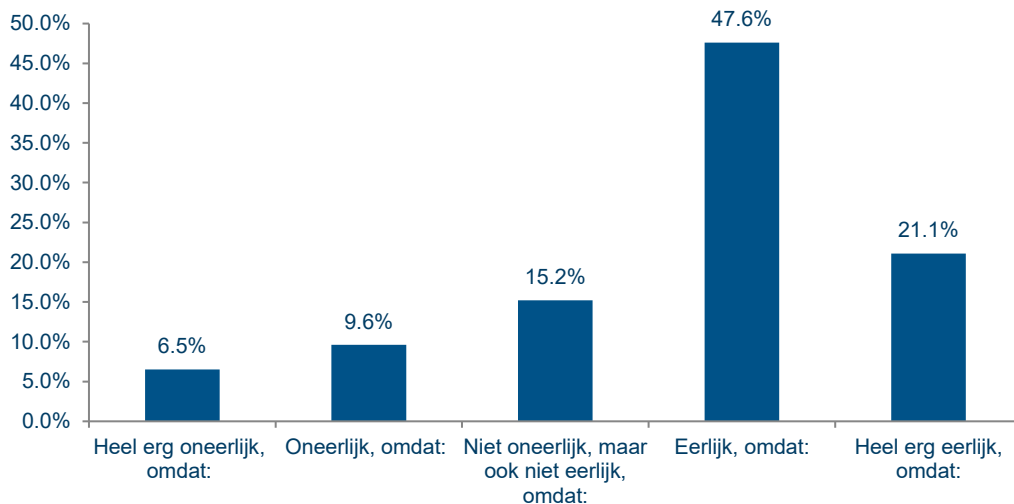
1. *Respondenten zijn getrouwd of wonen samen.*

*Respondenten zijn alleenstaand of wonen zelfstandig, dus speelt het vraagstuk minder.*

*Bekendheid met de regels of de regels worden als duidelijk ervaren in de persoonlijke situatie.*

### Vraag 8

Als u samenwoont krijgt u dus per persoon minder AOW dan als u alleen woont. Want als u samenwoont kunt u kosten delen. Denk aan de huur. En aan andere vaste lasten. Als u alleen woont kunt u deze kosten niet delen. Daarom krijgt u als u alleen woont meer AOW. Vindt u dat eerlijk? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.



*De gegeven toelichtingen bij de antwoorden zijn samengevat voor de groepen antwoorden oneerlijk en eerlijk. Hierbij zijn de drie voornaamste redenen voor duidelijkheid of onduidelijkheid samengevat.*

*Lagere AOW wordt als oneerlijk ervaren, omdat:*

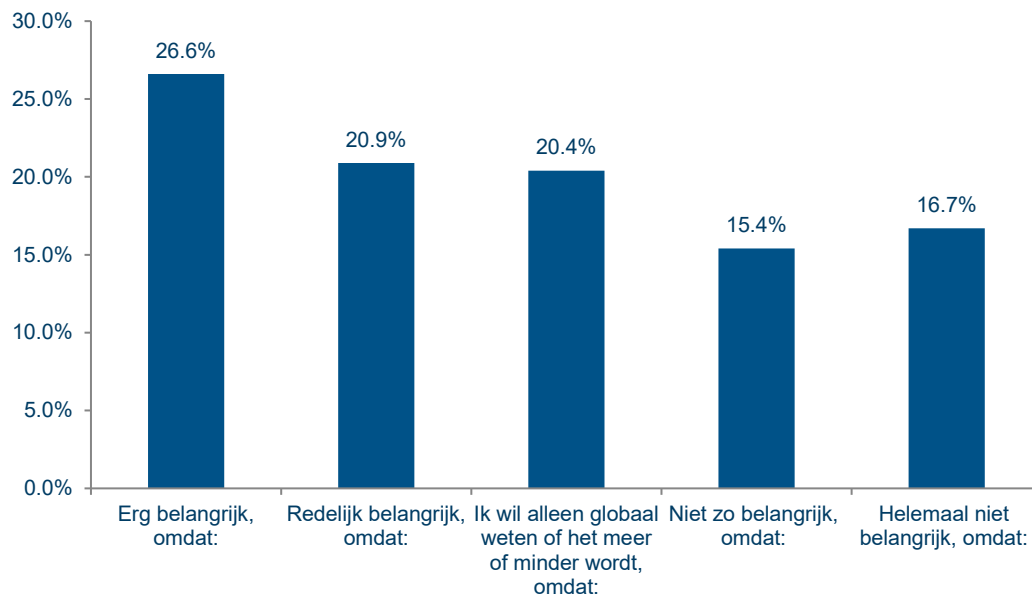
1. *Rechtvaardigheid van het krijgen van een gelijke AOW-uitkering wordt als belangrijk beschouwd, ongeacht iemands persoonlijke woonsituatie.*
2. *Samenwonenden hebben volgens respondenten niet per definitie lagere kosten of minder financiële druk.*
3. *Respondenten individuele situaties benoemen waarop naar hun mening uitzonderingen van toepassing zouden moeten zijn (i.e. mantelzorg, jonge partner zonder inkomen, behouden van een tweede woning).*

*Lagere AOW wordt als eerlijk ervaren, omdat:*

1. *Alleenstaanden hebben hogere lasten, omdat ze alle vaste kosten zoals huur, energie, boodschappen en andere uitgaven in hun eentje moeten dragen. Dit maakt de financiële druk hoger.*
2. *Samenwonenden kunnen kosten volgens respondenten juist samen delen.*
3. *Eerlijkheid en rechtvaardigheid komt juist door een verdeling van de AOW die niet voor iedere persoonlijke situatie hetzelfde is.*

#### Vraag 10

Is het belangrijk voor u om vooraf te weten hoeveel AOW u ontvangt wanneer u de keuze maakt om met iemand samen te gaan wonen? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.



*De gegeven toelichtingen bij de antwoorden zijn samengevat voor de groepen antwoorden belangrijk en onbelangrijk. Hierbij zijn de drie voornaamste redenen waarom mensen dit als belangrijk of onbelangrijk zien samengevat.*

*Vooraf weten hoeveel AOW je krijgt bij samenwonen is belangrijk omdat:*

1. *Vooraf weten hoe hoog de AOW zal zijn die men ontvangt bij samenwonen is belangrijk bij het maken van deze plannen. Mensen willen zekerheid over hun financiële situatie voordat ze een keuze maken om samen te wonen.*
2. *De AOW hoogte wordt door respondenten als een hele belangrijke factor gezien bij de keuze om wel of niet samen te gaan wonen.*
3. *Respondenten geven aan dat duidelijke informatie hen helpt beslissingen te maken, financiële consequenties in te schatten, en zich goed voor te bereiden op de toekomst.*

*Vooraf weten hoeveel AOW je krijgt bij samenwonen is niet belangrijk omdat:*

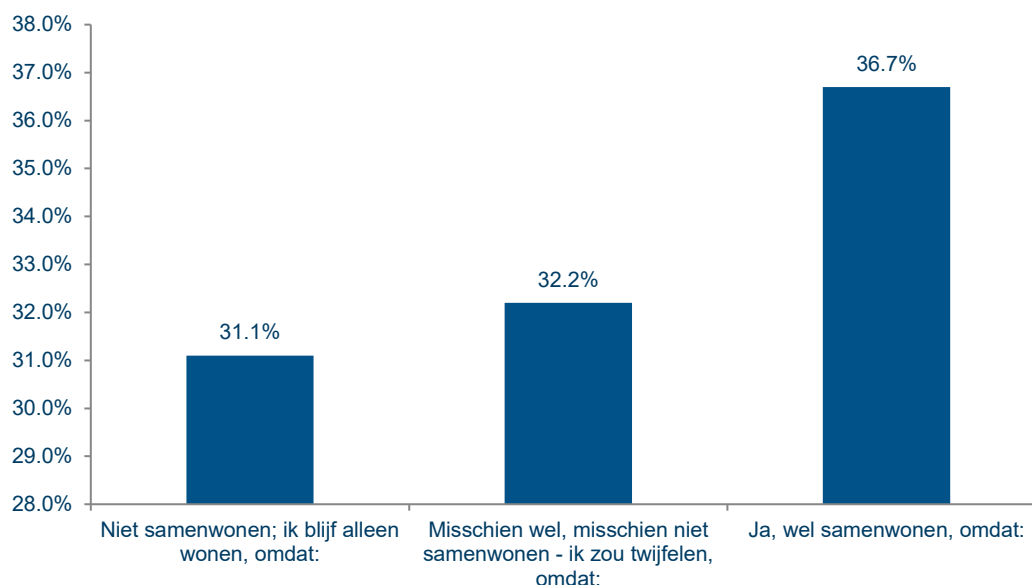
1. *Liefde en persoonlijke keuzes (zoals persoonlijke voorkeur voor een bepaalde woonsituatie) gaan boven financiële factoren.*
2. *Respondenten hebben überhaupt geen interesse om samen te gaan wonen, omdat de huidige woonsituatie voor hen prima is.*



3. *Financiële onafhankelijkheid en zekerheid zorgen er bij een deel van de respondenten voor dat zij zichzelf hoe dan ook prima financieel kunnen redden, bijvoorbeeld door een goed pensioen.*

#### Vraag 11

Stel u voor dat u op dit moment alleen woont, u ontvangt €1.500 AOW per maand. Stelt u zich voor dat u samen kunt gaan wonen met een partner, vriend(in), familielid of kennis. Als u gaat samenwonen, krijgt u €1.025 AOW per maand. Datzelfde geldt mogelijk ook voor uw partner, vriend(in), familielid of kennis. Wilt u dan gaan samenwonen of blijft u dan liever alleen wonen? U kunt uw antwoord toelichten, dit is niet verplicht.



*De gegeven toelichtingen bij de antwoorden zijn samengevat voor iedere optie, 'niet samenwonen', 'misschien samenwonen' en 'wel samenwonen'. Voor iedere optie zijn de drie voornaamste redenen samengevat:*

*Ik wil niet samenwonen, ik blijf alleen wonen, omdat:*

- 1. Samenwonen wordt als financieel onvoordeliger gezien, het heeft impact op het inkomen omdat het tot een lager gezamenlijk AOW-bedrag leidt.*
- 2. Een persoonlijke voorkeur om alleen te wonen vormt voor een deel van de respondenten een belangrijke reden om alleen te wonen, ongeacht financiële nadelen/voordelen. De redenen hiervoor zijn verschillend, zoals onafhankelijkheid tot niet willen aanpassen aan een nieuwe partner in huis.*
- 3. Respondenten hebben geen interesse in een partner of behoefte om samen te wonen.*

*Misschien wel, misschien niet samenwonen – ik zou twijfelen, omdat:*

- 1. Financiële afwegingen zorgen voor onzekerheid bij respondenten. De invloed van samenwonen op het inkomen en vaste lasten is lastig in te schatten, dit leidt tot onzekerheid.*
- 2. De persoonlijke situatie en voorkeuren bepalen de beslissing tot samenwonen, waardoor deze afweging als moeilijk wordt ervaren.*

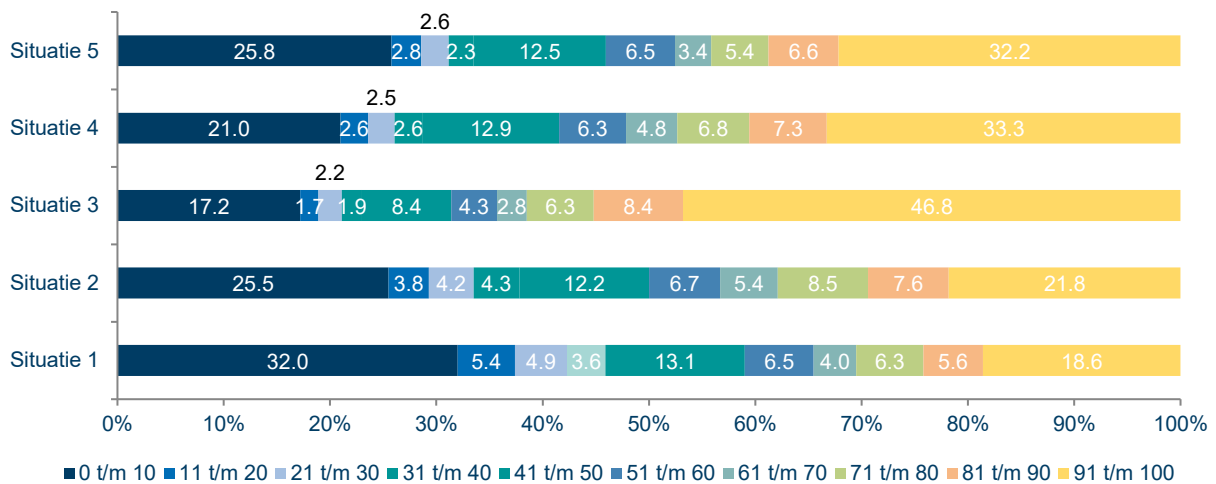
- 3. Een deel van de respondenten geeft aan dat samenwonen een keuze is die voortkomt uit liefde, emotionele verbinding en levensstijl. Financiële aspecten zijn dan niet altijd doorslaggevend.*

*Ja, wel samenwonen, omdat:*

- 1. Samenwonen is financieel haalbaar en kan zelfs financieel voordeliger zijn doordat kosten gedeeld worden, ondanks de lagere individuele AOW-uitkering.*
- 2. Liefde en gezelschap wegen voor respondenten zwaarder dan geld. Financieel voordeel wordt als minder belangrijk ervaren.*
- 3. Samenwonen levert mensen gezelligheid en andere sociale voordelen op, zo helpt het bijvoorbeeld bij eenzaamheid.*

## Vraag 12

(Voor deze vraag moet u zich weer inbeelden dat u alleen woont.) Stelt u zich voor dat u samen kunt gaan wonen met een vriend(in), familielid, kennis of één van uw kinderen. Geef voor de volgende vijf AOW bedragen aan wat u in dat geval het liefste zou doen: alleen blijven wonen of samen gaan wonen. Als u heel zeker weet dat u wilt gaan samenwonen, dan schuift u het schuifje volledig naar optie B (100%). Als u heel zeker weet dat u alleen blijft wonen, dan schuift u het schuifje volledig naar optie A (0%). U kunt de punten ook verdelen. Plaats het schuifje dan ergens er tussenin. U dient zelf op de balk te klikken om het schuifje te plaatsen waar u dit wenst. Mocht het verplaatsen van het schuifje niet goed werken, dan kunt u zelf een getal tussen 0 (ik blijf alleen wonen) en 100 (ik ga samenwonen) invullen in het hokje.



**Situatie 1:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.500 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.025 per persoon per maand

**Situatie 2:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.500 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.250 per persoon per maand

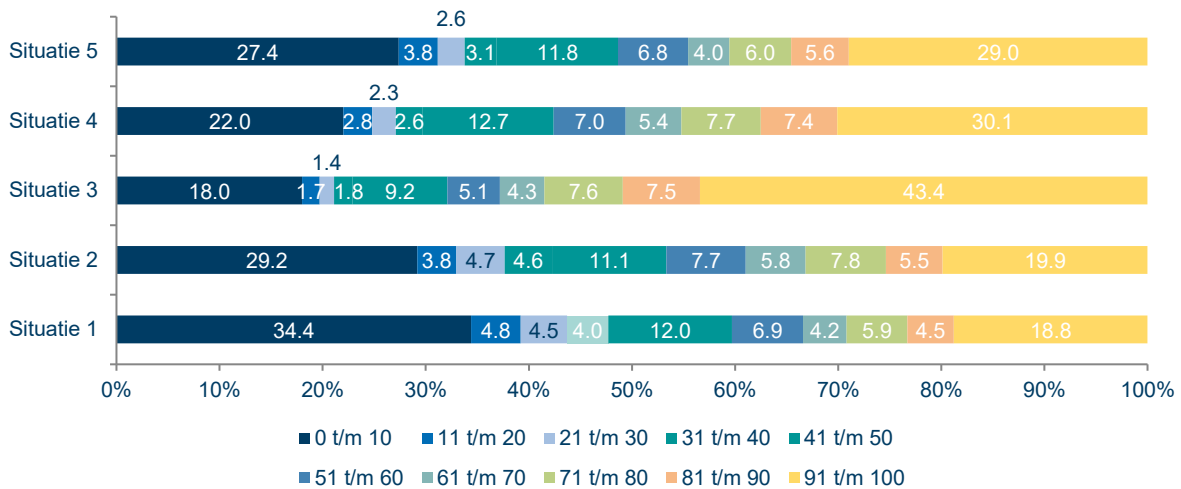
**Situatie 3:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.500 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.500 per persoon per maand

**Situatie 4:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.250 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.250 per persoon per maand

**Situatie 5:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.025 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.025 per persoon per maand

## Vraag 13

Stelt u zich voor dat u samen kunt gaan wonen met een vriend(in), familielid, kennis of één van uw kinderen. **U of de persoon met wie u wilt samenwonen heeft zorg nodig.** Geef voor de volgende vijf AOW bedragen aan wat u in dat geval het liefste zou doen: alleen blijven wonen of samen gaan wonen. Als u heel zeker weet dat u wilt gaan samenwonen, dan schuift u het schuifje volledig naar optie B (100%). Als u heel zeker weet dat u alleen blijft wonen, dan schuift u het schuifje volledig naar optie A (0%). U kunt de punten ook verdelen. Plaats het schuifje dan ergens er tussenin. U dient zelf op de balk te klikken om het schuifje te plaatsen waar u dit wenst. Mocht het verplaatsen van het schuifje niet goed werken, dan kunt u zelf een getal tussen 0 (ik blijf alleen wonen) en 100 (ik ga samenwonen) invullen in het hokje.



**Situatie 1:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.500 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.025 per persoon per maand

**Situatie 2:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.500 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.200 per persoon per maand

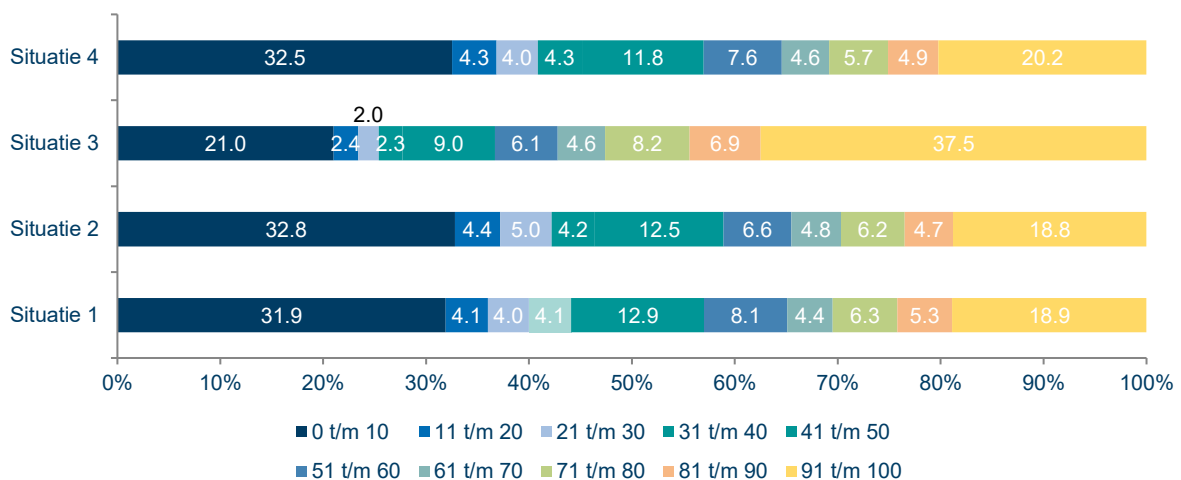
**Situatie 3:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.500 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.500 per persoon per maand

**Situatie 4:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.250 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.250 per persoon per maand

**Situatie 5:** Optie A: Ik blijf alleen wonen - AOW: €1.025 per persoon per maand Optie B: Ik ga samenwonen - AOW: €1.025 per persoon per maand

## Vraag 14

Stelt u zich voor dat u verliefd wordt en overweegt om samen te gaan wonen. Geef voor de volgende vier situaties aan wat u in dat geval het liefste zou doen: alleen blijven wonen of samen gaan wonen. Als u heel zeker weet dat u wilt gaan samenwonen, dan schuift u het schuifje volledig naar optie B (100%). Als u heel zeker weet dat u alleen blijft wonen, dan schuift u het schuifje volledig naar optie A (0%). U kunt de punten ook verdelen. Plaats het schuifje dan ergens er tussenin. U dient zelf op de balk te klikken om het schuifje te plaatsen waar u dit wenst. Mocht het verplaatsen van het schuifje niet goed werken, dan kunt u zelf een getal tussen 0 (ik blijf alleen wonen) en 100 (ik ga samenwonen) invullen in het hokje.



**Situatie 1:** Optie A: Ik blijf alleen wonen en krijg €1.500 AOW per maand Optie B: Ik ga samenwonen volgens de huidige regels: - U en uw vriend(in) hebben allebei een eigen bankrekening. - U betaalt beiden een deel van de kosten voor wonen en de boodschappen. De SVB (Sociale Verzekeringsbank. De SVB voert de volksverzekeringen in Nederland uit, zoals AOW.) moet beoordelen of er sprake is van een gezamenlijk huishouden. Vooraf is voor u nog niet helemaal duidelijk of u €1.025 of €1.500 AOW per maand krijgt.

**Situatie 2:** Optie A: Ik blijf alleen wonen en krijg €1.500 AOW per maand Optie B: Ik ga samenwonen volgens de huidige regels: - U en uw vriend(in) hebben allebei een eigen bankrekening. - U betaalt beiden een deel van de kosten voor wonen en de boodschappen. Er is sprake van een gezamenlijk huishouden. - Vooraf is voor u duidelijk dat u €1.025 AOW per maand ontvangt.

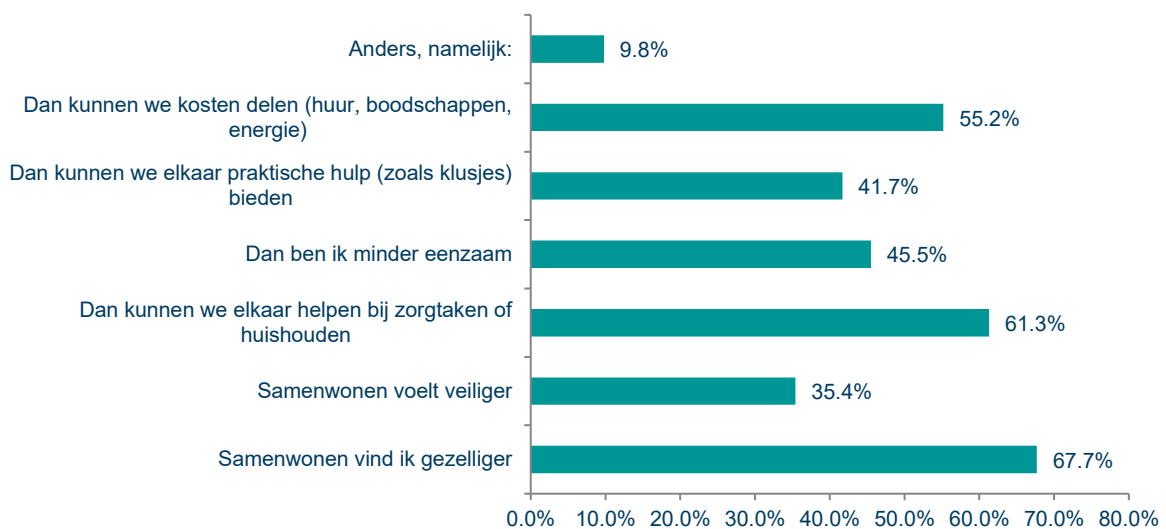
**Situatie 3:** Optie A: Ik blijf alleen wonen en krijg €1.500 AOW per maand Optie B: Ik ga samenwonen volgens de nieuwe regels: - U en uw vriend(in) hebben allebei een eigen bankrekening. - U betaalt beiden een deel van de kosten voor wonen en de boodschappen. Jullie hebben geen gezamenlijk kind, koopwoning of samenlevingscontract. Daarom zijn jullie geen partner voor de AOW. U krijgt €1.500 AOW per maand.

**Situatie 4:** Optie A: Ik blijf alleen wonen en krijg €1.500 AOW per maand Optie B: Ik ga samenwonen volgens de nieuwe regels: - U en uw vriend(in) hebben allebei een eigen bankrekening. - U betaalt beiden een deel van de kosten voor wonen en de boodschappen. Jullie hebben een samenlevingscontract. Daarom is er sprake van een partner voor de AOW. U krijgt €1.025 AOW per maand.

**Toelichting:** De overheid wil de regels van de AOW in de toekomst duidelijker maken. In de huidige regels van de AOW bent u een partner als u getrouwd bent of samen met iemand een gezamenlijk huishouden voert. In de nieuwe regels van de AOW bent u een partner als u samen in een huis woont én aan één van de volgende criteria voldoet: u bent getrouwd, u hebt een samenlevingscontract, u hebt een gezamenlijk kind; u hebt samen een koopwoning; u bent pensioenpartners van elkaar.

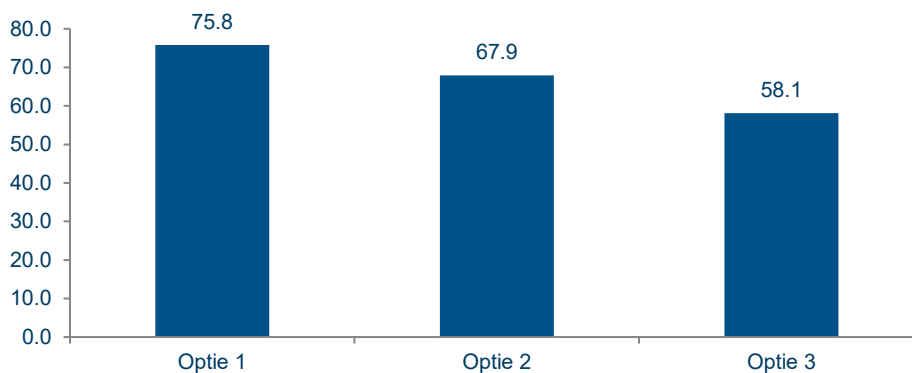
### Vraag 15

Stel u woont alleen en kunt gaan samenwonen. Welke redenen zouden voor u een rol spelen om te gaan samenwonen? U kunt meerdere antwoorden geven.



### Vraag 16

We stellen drie mogelijke manieren voor om de AOW te regelen. U mag in totaal 100 punten verdelen over deze drie opties. U geeft de meeste punten aan de optie die u het beste vindt. Als u bijvoorbeeld helemaal voor optie 1 kiest, geeft u deze optie 100 punten.



**Optie 1:** De AOW-regels over samenwonen blijven zoals ze nu zijn: Als twee mensen getrouwd zijn of bij elkaar wonen en allebei bijdragen aan het huishouden, krijgen ze AOW voor

samenwonenden. Bijdragen aan het huishouden kan op verschillende manieren: door samen de kosten te delen of door op een andere manier te helpen, zoals boodschappen doen of voor elkaar te zorgen bij ziekte. De Sociale Verzekeringsbank (SVB) kijkt of er sprake is van samenwonen. Als u volgens de SVB samenwoont, krijgt u allebei €1.025 AOW per maand. Als u volgens de SVB alleen woont, krijgt u €1.500 per maand.

**Optie 2:** Mensen die een AOW-partner hebben, krijgen per persoon €1.025 AOW per maand. Of u een AOW-partner hebt, wordt beoordeeld volgens duidelijke regels. U hebt een AOW-partner als u getrouwd bent of samen in een huis woont, en voor u minimaal één van de volgende dingen geldt: - u hebt samen een kind; - u hebt samen een koopwoning; - er is een partnerpensioen; - u hebt een samenlevingscontract. Mensen die geen AOW-partner hebben en dus alleenstaand zijn, krijgen €1.500 AOW per maand.

**Optie 3:** Iedereen in Nederland krijgt dezelfde AOW. Of u alleen woont of samenwoont, dat maakt niet uit. Iedereen krijgt €1.200 AOW per maand.

## Bijlage V: Overzichtstabel met nulalternatief

Periode 2025-2060, verdisconteerd met een discontovoet van 3,00%

Post	Nulalternatief ter referentie	Beleidsalternatief 1: Objectief partnerbegrip	Beleidsalternatief 2: Individualisering op 70%	Beleidsalternatief 3: Individualisering op 57,5%	Beleidsalternatief 4: Individualisering op 50%	Ontvanger of investeerder
<b>Kosten</b>						
AOW-uitkeringen <sup>57</sup>	€ 1.227	€ 2,0	€ 285,5	- €14,1	- € 198,0	Rijksoverheid
AOW-uitvoeringskosten <sup>58</sup>	€4,7	- € . - € 0,1	-€ 0,2	-€ 0,2	- € 0,2	SVB (Rijksoverheid)
Totale kosten <sup>59</sup>	€1.231	€ 1,9	€ 285,3	-€ 14,3	-€198,1	
<b>Baten</b>						
Inkomensverandering (alleenstaand)	Nvt	€ 4,3	-	- € 113,5	- € 183,2	Alleenstaande ouderen
Inkomensverandering (gehuwd)	Nvt	- € 2,4	€ 284,4	€108,2	-	Gehuwde ouderen
AIO-uitkeringen	€10,2	€ .	€ 1,2	- €8,7	- €14,7	Rijksoverheid
AIO-uitvoeringskosten	€0,9	€ .	€ 0,2	- € 2,2	- €2,4	SVB (Rijksoverheid)
Aantal samenwonende ouderen (individuen per jaar)	13.500 – 24.500	5.800 – 10.400	7.800 – 14.100	5.200 – 9.400	0	Maatschappij
Aantal vrijkomende woningen (per jaar)	Nvt	1.500 – 2.600	2.000 – 3.500	1.300 – 2.400	0	Maatschappij
Mantelzorg <sup>60</sup>	€576	€0,1 - €0,2 + / -	€0,2 - €0,3 + / -	€0,1 - €0,2 + / -	0	Ouderen, de zorg
Vermindering eenzaamheid	Nvt	+	+	+	0	Ouderen
Afname armoede	Nvt	+ / -	+	+ / -	-	Ouderen
Totale baten	Nvt	€ 2,1 – 2,2 + / -	€285,9 – 286,0 + / -	- € 16,1 – 16,2 + / -	- €200,3 -	
Saldo	Nvt	€ 0,2 - 0,3 + / -	€ 0,5 – 0,7 + / -	- € 1,8 – 1,9 + / -	-€ 2,2 -	
Baten-kostenverhouding	Nvt	1,1 – 1,2 + / -	1,0 + / -	0,9 + / -	1,0 -	

<sup>57</sup> Berekend op basis van ontvangen gegevens van SZW en SVB.

<sup>58</sup> AIO en AOW uitvoeringskosten en AIO-uitkeringen op basis van het jaarverslag van de SVB 2024. Dit is geen exacte raming voor de totale kosten in het nulalternatief, maar geeft een orde van grootte ten opzichte van de aanvullende Kosten en besparingen in de beleidsalternatieven.

<sup>59</sup> Ten behoeve van de leesbaarheid van de tabel is er geen bandbreedte in deze rij opgenomen.

<sup>60</sup> Afgeleid uit MKBA Mantelzorg (2021) van Ecorys in opdracht van MantelzorgNL.



# Bijlage VI: Bevindingen verkennende fase onderzoek

In deze bijlage delen wij de bevindingen uit de verkennende fase van het onderzoek. Naast de hoofdonderzoeksvraag die in de MKBA wordt behandeld, zijn een aantal deelvragen beantwoordt, gericht op de huidige leefvormensystematiek, samenwonen en zorg. Dit is gedaan aan de hand van literatuurstudie, interviews, focusgroepen en CBS micro data-analyse.

## Deelvragen

- Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om samen te gaan wonen?
- Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om mantelzorg te verlenen aan een andere alleenstaande AOW-gerechtigde? Of de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om een niet-AOW-gerechtigde in huis te nemen vanwege mantelzorg?
- In welke mate wordt formele zorg uitgesteld wanneer er mantelzorg verleend wordt?
- Bij welke doelgroep(en) binnen de groep alleenstaande AOW-gerechtigden liggen de grootste kansen om te gaan samenwonen en mantelzorg te verlenen? Welke invloed hebben karakteristieken als inkomen, vermogen en het hebben van een koop- of huurhuis hierop?
- Is er een verschil tussen de objectieve (financiële) gevolgen en de subjectieve ervaring van mensen?

## Bevindingen per deelvraag

### Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om samen te gaan wonen?

#### *Verhuisgeneigdheid van AOW-gerechtigden*

Allereerst staan we stil bij de verhuisgeneigdheid van AOW-gerechtigden. Hierbij moet onderscheid gemaakt worden tussen verhuiswensen en werkelijk verhuisgedrag. De meeste AOW-gerechtigden hebben geen verhuiswens. De literatuur geeft aan dat ouderen in vergelijking met andere leeftijdsgroepen zeer honkvast zijn. Dat blijkt ook uit de cijfers van het meest recente WoonOnderzoek Nederland (WoON 2021)<sup>61</sup>: maar liefst 93 procent van de 65-plussers geeft aan tevreden of zeer tevreden te zijn met diens huidige woonsituatie. Van de 65-

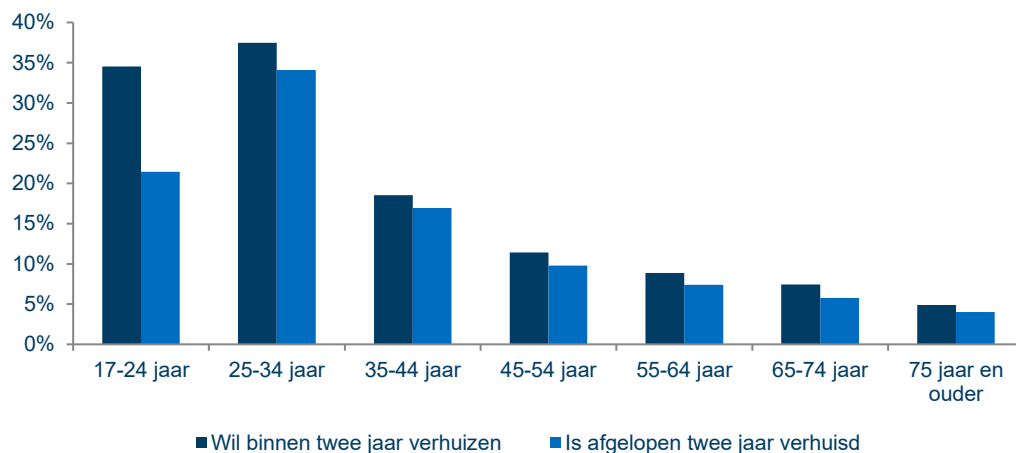
---

<sup>61</sup> WOON (2021). WoonOnderzoek Nederland <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6ba59413e76cef7c060942077d1ab7eb072ed52d/pdf>. Het WoON is een grootschalig enquêteonderzoek, uitgevoerd door het Centraal Bureau voor de Statistiek. In 2021 was de omvang van de responsgroep 46.658 personen; hiervan waren 12.826 personen 65 jaar of ouder. Hiermee is het onderzoek zeer representatief om uitspraken over de groep Nederlandse AOW-gerechtigden te doen.

plussers geeft slechts 6 procent aan zeker te willen verhuizen<sup>62</sup>. Weliswaar komt daar nog een groep bij van 19 procent die misschien wil verhuizen, als de omstandigheden dat toelaten.

Daarbovenop komt nog dat het werkelijk verhuisgedrag van AOW-gerechtigden achterblijft bij de verhuiscwensen. Minder AOW-gerechtigden verhuizen jaarlijks, dan verwacht mag worden op basis van hun opgegeven verhuiscwensen zoals hierboven vermeld. We hebben ook het WoON 2021 onder de loep genomen om dit onderscheid inzichtelijk te maken. Tabel 1 laat dit zien voor de verschillende leeftijdsgroepen; hieruit blijkt dat het verschil met jongeren ook groot is.

**Tabel 12** Verhuisgedrag van ouderen ten opzichte van andere leeftijdsgroepen



Bron: WoonOnderzoek Nederland (2021), bewerking Ecorys

Gesproken belanghebbenden geven aan dat de huidige cijfers over het verhuisgedrag van ouderen ten opzichte van het onderzoek in 2021 waarschijnlijk niet zijn verbeterd. Dit komt doordat er steeds minder beschikbare woonalternatieven zijn voor deze groep.<sup>63</sup>

#### *Redenen voor verhuizing van AOW-gerechtigden*

De redenen voor een verhuizing kunnen divers zijn. Het WoON 2021 vraagt aan Nederlanders welke factoren voor hen bepalend zijn om te willen verhuizen. Onderstaande tabel geeft per leeftijdscategorie aan, hoeveel procent van de Nederlanders een bepaalde factor bepalend vindt in de verhuiscwens. Daaruit blijkt dat financiën voor relatief weinig mensen bepalend zijn om te willen verhuizen. Van de 65-74-jarigen geeft slechts twaalf procent aan dat de financiën een rol spelen in de verhuiscwens, en bij de 75-plussers is dat nog maar acht procent<sup>62</sup>. Hoewel de financiën voor weinig mensen bepalend zijn om te willen verhuizen, wordt de hoogte van het pensioen wel als een financiële reden genoemd.<sup>64</sup>

<sup>62</sup> WOON (2021). WoonOnderzoek Nederland <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-6ba59413e76cef7c060942077d1ab7eb072ed52d/pdf>

<sup>63</sup> Focusgroep met experts, 15 januari 2025

<sup>64</sup> Ibid.

**Tabel 23 Redenen waarom mensen willen verhuizen (meerdere antwoorden mogelijk)**

	17-24 jaar	25-34 jaar	35-44 jaar	45-54 jaar	55-64 jaar	65-74 jaar	75 jaar en ouder
Woning of woonomgeving	52%	83%	92%	81%	72%	49%	32%
Gezondheid of behoefte aan zorg	2%	1%	2%	9%	22%	48%	71%
Dichterbij familie, vrienden of kennissen	10%	11%	10%	8%	10%	12%	8%
Financiën	12%	19%	14%	12%	13%	8%	4%
Studie of werk	57%	16%	10%	8%	5%	0%	0%
Anders	20%	17%	14%	15%	11%	7%	4%

Bron: WoonOnderzoek Nederland (2021), bewerking Ecorys

Uit gesprekken met stakeholders tijdens de focusgroep komt naar voren dat verschillende factoren een rol spelen bij redenen voor ouderen om te verhuizen.<sup>65</sup> Verwacht wordt dat ouderen in de toekomst langer thuis zullen blijven wonen<sup>66</sup>, wat betekent dat hun huidige woning mogelijk niet meer kan voldoen aan de veranderde behoeften. De noodzaak tot zorg en aanpassingen kan ouderen ertoe brengen om na te denken over het aanpassen van hun huis of het zoeken naar een nieuwe woning die beter aansluit bij hun situatie.

Het type woning speelt hierbij een rol. Ouderen geven aan de voorkeur te hebben voor een omgeving waar ontmoetingen met anderen mogelijk zijn en waar hulp gemakkelijk toegankelijk is. Onderzoek suggereert dat oudere woningen vaker aanleiding geven tot verhuisbewegingen dan nieuwere woningen, omdat deze vaak minder goed aangepast zijn aan de wensen en behoeften van senioren.<sup>67</sup> Bovendien blijkt dat aspecten zoals veiligheid en sociale interactie belangrijke overwegingen zijn bij het kiezen van een nieuwe woning.<sup>68</sup> Ook geven stakeholders aan dat de behoefte om gelijkvloers te wonen groeit. Een lopend onderzoek naar verhuisketens zal naar verwachting meer inzicht geven in de rol die het type woning speelt bij verhuisbeslissingen.<sup>69</sup>

Ook een andere vraag in het WoON, namelijk wat de belangrijkste reden is, geeft hetzelfde beeld. Voor 65-plussers is duidelijk de gezondheid of behoefte aan zorg de belangrijkste reden, en financiën slechts bij 5 procent van de 65-74-jarigen en zelfs maar 2,5 procent bij de 75-plussers. De gezondheid of behoefte aan zorg als belangrijkste reden voor de wens te verhuizen wordt ook onderschreven in andere literatuur.<sup>70</sup>

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Hiermee wordt bedoeld dat ouderen langer zelfstandig thuis blijven wonen en niet in een verzorgingstehuis verblijven.

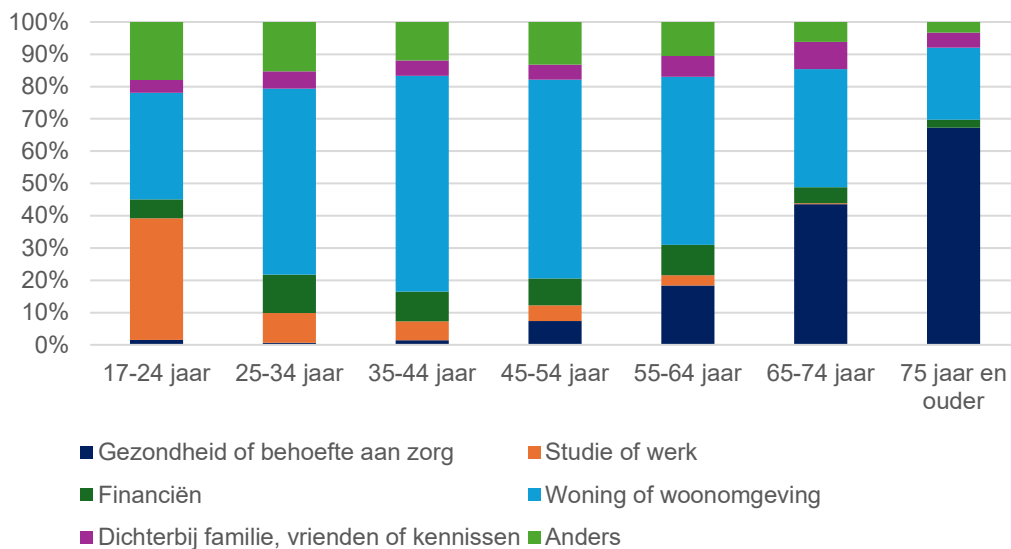
<sup>67</sup> Netspar. (2020). Met big data inspelen op woonwensen en woongedrag van ouderen: praktische inzichten voor ontwerp en beleid. [https://www.netspar.nl/wp-content/uploads/P20201026\\_Netspar-Design-Paper-159-WEB.pdf](https://www.netspar.nl/wp-content/uploads/P20201026_Netspar-Design-Paper-159-WEB.pdf)

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Als dit onderzoek wordt gepubliceerd binnen de looptijd van dit onderzoek, zullen wij deze later meenemen.

<sup>70</sup> Zoals bijvoorbeeld: Netspar. (2020). Met big data inspelen op woonwensen en woongedrag van ouderen: praktische inzichten voor ontwerp en beleid. [https://www.netspar.nl/wp-content/uploads/P20201026\\_Netspar-Design-Paper-159-WEB.pdf](https://www.netspar.nl/wp-content/uploads/P20201026_Netspar-Design-Paper-159-WEB.pdf)

Tabel 34 Belangrijkste reden waarom mensen willen verhuizen



Bron: WoonOnderzoek Nederland (2021), bewerking Ecorys

Aangezien er een grote groep ouderen is die niet wil verhuizen, is het de vraag waarom men *niet* wil verhuizen. Veel literatuur noemt de verbondenheid met de omgeving waar men geworteld is, één van de grootste belemmeringen<sup>62</sup>.

Verder wordt de korting op AOW genoemd als een reden voor het niet willen samenwonen. Ook een inbreuk op de privacy (56%), tekort aan kamers (38%) of oppervlak (64%) wordt door veel ouderen als een struikelblok gezien. De kosten van verhuizingen zijn ook van belang voor het niet willen samenwonen. De verkoop van de woning kan financiële gevolgen hebben: een nieuwe hypotheek kan duurder uitvallen, en verhuizen naar een nieuw appartement kan ook tot hogere kosten leiden.<sup>71</sup> Als laatst zijn ouderen niet altijd op de hoogte van de lange termijn voordelen van verhuizen en samenwonen.<sup>72</sup>

#### *Verdieping van financiële redenen: relatie met pensioenvoorziening*

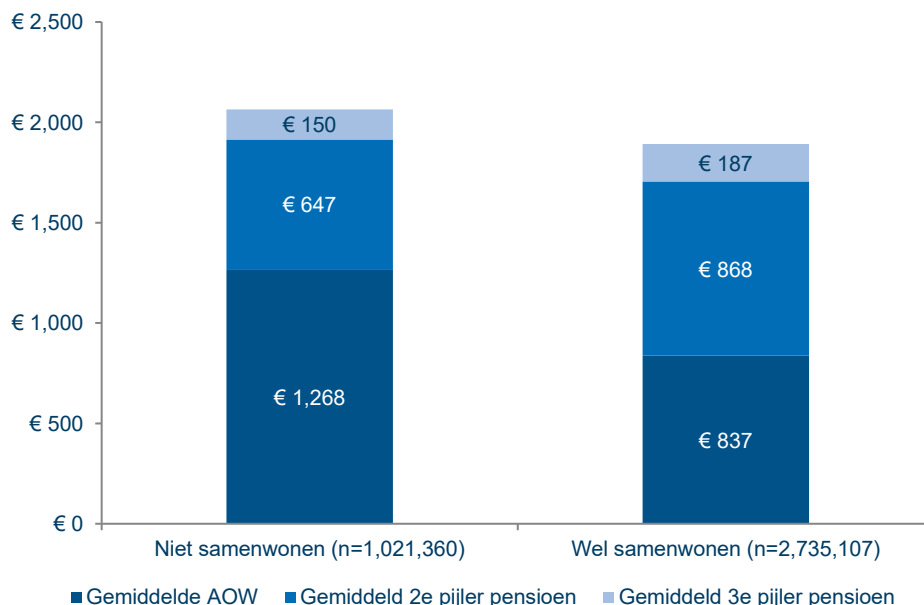
Tabel 4 laat zien dat het gemiddelde inkomen hoger ligt voor AOW-gerechtigden die niet samenwonen dan voor hen die wel samenwonen. Dit verschil wordt onder andere verklaard door het hogere AOW-bedrag wanneer men niet samenwoont. Ook het tweede- en derde pijler pensioen is hoger binnen de groep die samenwoont. Een toename in tweede pijler pensioen van €100 per maand hangt samen met een verhoogde kans op samenwonen van 0,6%. De hoogte van derde pijler pensioen houdt niet significant verband met het wel of niet samenwonen. Dit zijn geen causale verbanden, maar bevonden correlaties.

<sup>71</sup> Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). Gematigde groei.

<https://open.overheid.nl/documenten/c06c6800-351f-401f-9d7f-942c756a264a/file>

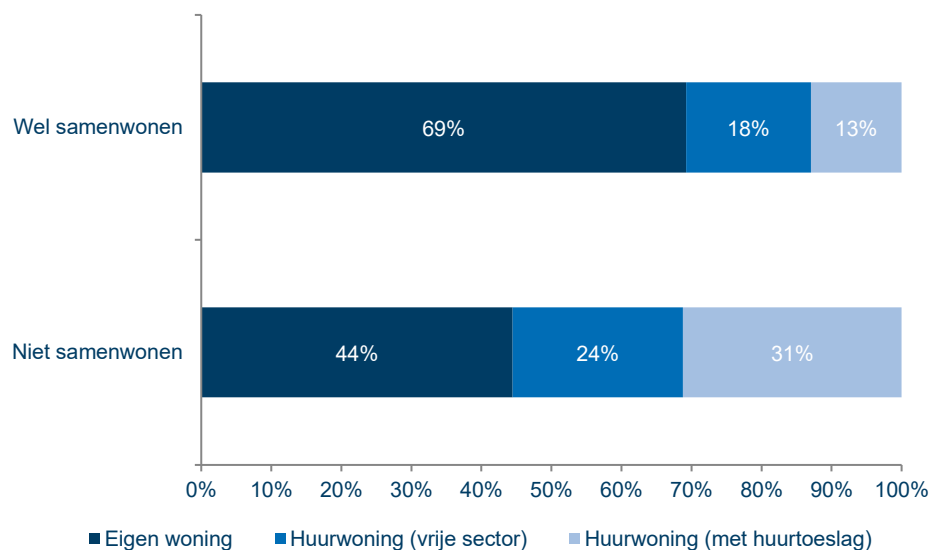
<sup>72</sup> Volkshuisvesting Nederland (2024) Voortgang programma Wonen en zorg voor ouderen

<https://www.volkshuisvestingnederland.nl/binaries/volkshuisvestingnederland/documenten/publicaties/2024/06/17/voortgang-programma-wonen-en-zorg-voor-ouderen/Voortgang+programma+Wonen+en+zorg+voor+ouderen.pdf>

**Tabel 45** Opbouw van het gemiddelde pensioen van AOW-gerechtigden, naar woonvorm

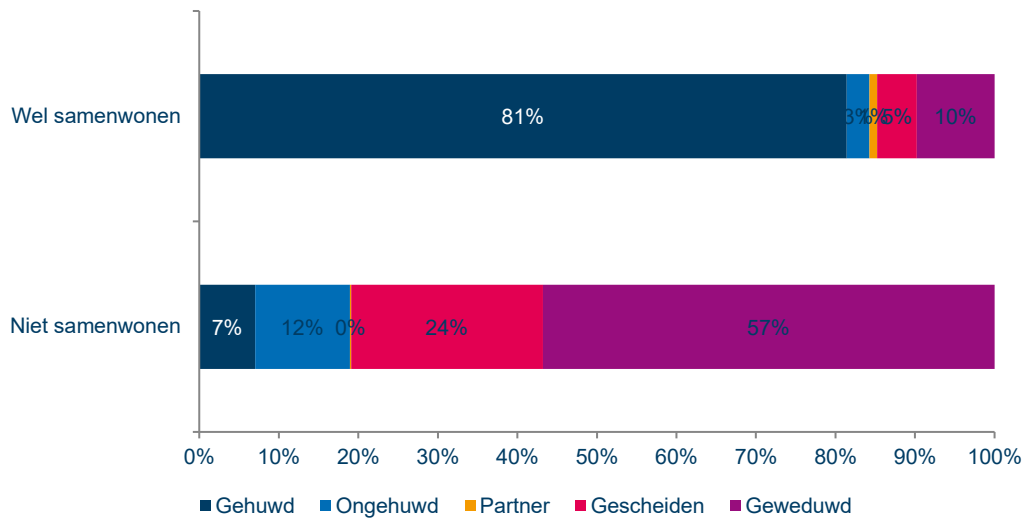
Bron: CBS microdata 2024 (Woonbase), bewerking Ecorys

In de verdeling van AOW-gerechtigden die samenwonen en zij die niet samenwonen, is een sorteringseffect zichtbaar. Dit heeft betrekking op de sociaaleconomische status en op de burgerlijke status. Tabel 5 en tabel 6 laten zien dat de samenwonenden duidelijk vaker een eigen woning bezitten dan de niet-samenwonenden en dat er bij niet-samenwonende AOW-gerechtigden in bijna zes op de tien gevallen sprake is van een weduwnaar. Vooral dit laatste bepaalt waarschijnlijk sterk de lage kans om samen te wonen.

**Tabel 56** Leefvorm van AOW-gerechtigden naar woningbezit

Bron: CBS microdata 2024 (Woonbase), bewerking Ecorys

Tabel 67 Leefvorm van AOW-gerechtigden naar burgerlijke staat



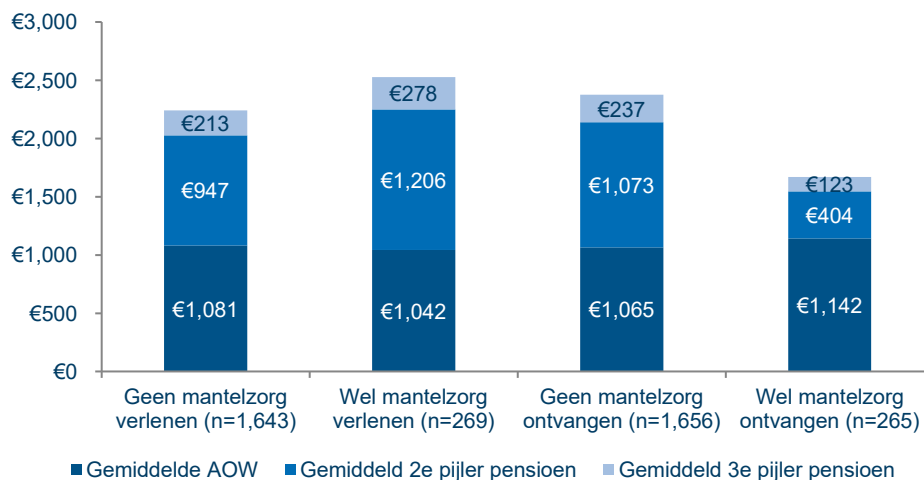
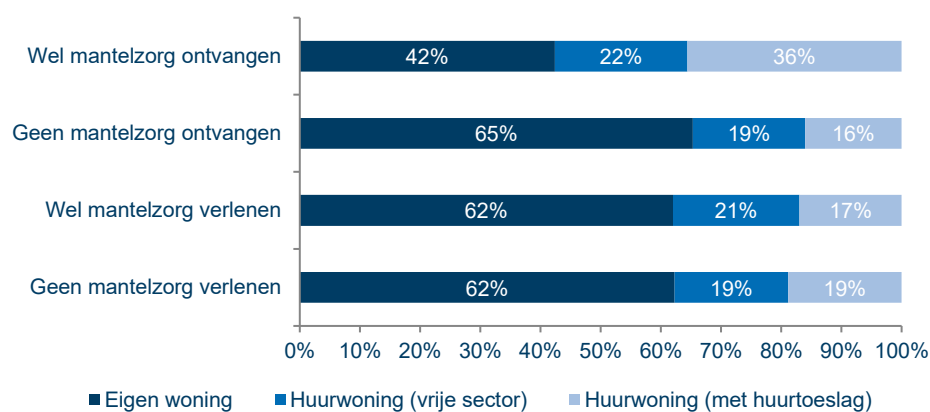
Bron: CBS microdata 2024 (Woonbase), bewerking Ecorys

### Welke factoren zijn van invloed op de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om mantelzorg te verlenen aan een andere alleenstaande AOW-gerechtigde? Of de bereidheid van een alleenstaande AOW-gerechtigde om een niet-AOW-gerechtigde in huis te nemen vanwege mantelzorg?

De bereidheid om mantelzorg te verlenen, of iemand in huis te nemen vanwege mantelzorg, wordt volgens de literatuur beïnvloed door verschillende factoren. Financiële overwegingen, zoals de invloed op de AOW-uitkering, spelen een rol, maar de mate waarin dit van invloed is, varieert per situatie.<sup>73</sup> Daarnaast wordt de bereidheid beïnvloed door andere factoren zoals sociale en emotionele aspecten en de woonvoorkeuren van zowel de mantelzorggever als de mantelzorgontvanger.

Ook zien we in de CBS-bestanden dat mantelzorg verlenen afhankelijk is van de leeftijd (naar mate men ouder is geeft men minder mantelzorg). Minstens even relevant is, dat de pensioenvoorziening samenhangt met het geven van mantelzorg. Hoe meer pensioen men ontvangt, hoe groter de kans op mantelzorg verlenen is (zie tabel 7). Het type woning maakt niet uit voor het geven van mantelzorg (tabel 8)

<sup>73</sup> Panteia (2015). Samenwonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg.

**Tabel 78 Wel/niet mantelzorg verlenen door AOW-gerechtigden in relatie tot de pensioenhoogte****Tabel 89 Wel/niet mantelzorg verlenen door AOW-gerechtigden, naar woningbezit**

Bron: CBS microdata 2024 (Zorgbase), bewerking Ecorys

### *Samenwonen en mantelzorg*

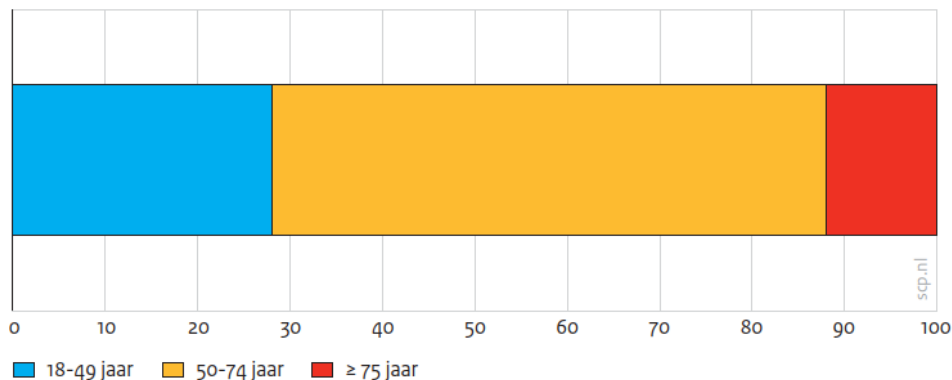
Samenwonenden geven vaker mantelzorg aan 75-plussers dan alleenstaanden, ongeacht de leeftijd van de mantelzorger. Het gaat om 40% van de samenwonenden versus 28% van de alleenstaanden. Partners nemen veel mantelzorg voor hun rekening als zij hiertoe in staat zijn. Samenwonenden ontvangen dan ook vaker mantelzorg dan alleenstaanden.<sup>74</sup> Van degenen die mantelzorg geven aan 75-plussers, wordt 60% gegeven door 50-74-jarigen, 28% door 18-49-jarigen en 12% door leeftijdsgenoten (figuur 2.3).<sup>75</sup>

<sup>74</sup> Ibid.

<sup>75</sup> Ibid

Figuur 2.3

Aandeel van mantelzorgers in drie leeftijdsgroepen die op jaarbasis hulp geven aan zelfstandig wonende 75-plussers, 2014-2016 (n = 2749; in procenten)



Bron: SCP/CBS (IZG'14-'16)

Het co-wonen van ouderen met hun kinderen en andere niet-partners in relatie tot mantelzorg en de AOW blijft een complexe kwestie vanwege de vele onderlinge causale relaties tussen co-wonen, mantelzorg en financiële prikkels, wat het zicht op de problematiek beperkt.<sup>76</sup>

#### Overwegingen in samenwonende situatie

Als de mantelzorg verleend wordt in een samenwonende situatie, komt dit vooral voort uit gewoontegedrag, hulpvaardigheid en persoonlijke omstandigheden.<sup>77</sup> Omgekeerd zijn persoonlijke omstandigheden, zoals het vinden van een partner of een grotere zorgbehoefte, belangrijke factoren die kunnen leiden tot veranderingen in de huishoudsituatie of de mantelzorgrelatie. Financiële overwegingen spelen hierbij een veel minder belangrijke rol. Op grond hiervan concludeert het onderzoek van Panteia dat er in de situatie en overwegingen van deze huishoudens weinig aanwijzingen zijn dat een financiële maatregel (zoals de kostendelersnorm) een groot effect zal hebben op de huishoudsamenstelling of mantelzorgrelatie.<sup>78</sup> Indien huishoudens van alleenstaande AOW gerechtigde ouders en hun kinderen uit elkaar gaan, is het aannemelijk dat dit negatieve gevolgen heeft voor de mantelzorgrelatie.<sup>79</sup>

#### Overwegingen bij niet-samenwonenden

In het geval van een mantelzorgrelatie bij kinderen van ouderen in een niet-samenwonende situatie, geeft een meerderheid van de mantelzorgers (84 procent) aan dat ze in de toekomst ook niet van plan zijn om bij hun ouder in te trekken. Gevraagd naar denkbare redenen of omstandigheden, blijft driekwart zeggen dat samenwonen volstrekt ondenkbaar is. Financiële motieven spelen een beperkte rol bij de keuze om (niet) samen te gaan wonen. Een belangrijke factor hierbij is dat mantelzorgers hun vrijheid niet willen opgeven. Echter, voor mantelzorgers die nog niet samenwonen, maar dit wel al eens overwogen hebben, gaven aan dat de financiële gevolgen (zoals een kostendelersnorm) voor hen reden is om van het samenwonen af te zien.<sup>80</sup>

<sup>76</sup> SCP (2015). Co-wonen in context. Samenwonende generaties, mantelzorg en de kostendelersnorm in de AOW; Panteia (2015). Samenwonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg.

<sup>77</sup> Panteia (2015). Samenwonen, samen zorgen. Het effect van de kostendelersnorm in de AOW op mantelzorg.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Ibid.

<sup>80</sup> Ministerie van SZW (2021). Verkenning leefvormen in de AOW.

<https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=2021D11468>



In tegenstelling tot de reeds samenwonenden, hoeven er bij het besluit niet samen te gaan wonen nauwelijks praktische, sociale en emotionele drempels overwonnen te worden.<sup>81</sup>

#### *Overwegingen bij andere woonzorgoplossingen*

Ouderen verkennen steeds vaker nieuwe woon- en zorgoplossingen, zoals een mantelzorgwoning of via woongroepen waarin ouderen onderling zorg voor elkaar dragen.<sup>82</sup> Samenwonen in een groep of elkaars nabijheid kan ervoor zorgen dat informele hulp binnen handbereik is (zie bijvoorbeeld Dijkman 2017).<sup>83</sup> Echter, de beslissing om deel te nemen aan een woongroep kan financiële gevolgen voor de AOW-uitkering hebben, die lager uitvalt voor samenwonende ouderen dan voor alleenstaande ouderen.<sup>84</sup> Dit verlies aan uitkering kan ouderen ontmoedigen om te kiezen voor nieuwe woonvormen, terwijl juist woongroepen positieve maatschappelijke gevolgen kennen zoals een grotere beschikbaarheid van mantelzorg.<sup>85</sup> Het is niet eenduidig hoe verschillende woonzorgoplossingen zich verhouden tot meerpersoonshuishoudens en hoe ze daarmee invloed hebben op de AOW-uitkering.

#### *Onduidelijkheid regels / financiële gevolgen*

De onduidelijkheid van regelingen en de mogelijke financiële gevolgen spelen een belangrijke rol in de beslissing van mantelzorgers om wel of niet samen te wonen met de zorgbehoevende.<sup>86</sup> Gesproken belanghebbenden benoemen dat de regels op de AOW website lastig te begrijpen en erg complex zijn.<sup>87</sup> Zo is bijvoorbeeld onduidelijk wat de impact is wanneer een kleinkind bij zijn grootouders intrekt om mantelzorg te verlenen. Het is niet helder hoe dit de AOW-uitkering van de grootouders beïnvloedt. Daarnaast zijn begrippen zoals 'gezamenlijke huishouding' en 'gehuwde AOW' vaak niet eenduidig gedefinieerd.<sup>88</sup> Een voorbeeld hiervan is een situatie waarin drie alleenstaanden samenwonen.<sup>89</sup> Als één van hen overlijdt, kunnen de overgebleven twee als een gezamenlijke huishouding worden beschouwd. Dit kan onverwachte financiële gevolgen hebben, wat tot frustratie leidt.

#### **In welke mate wordt formele zorg uitgesteld wanneer er mantelzorg verleend wordt?**

Ongeveer een op de vijf mensen van 75 jaar of ouder ontvangt mantelzorg.<sup>90</sup> De Zorgbase, waarin het CBS van een grote groep AOW-gerechtigden bijhoudt hoeveel zorg zij krijgen, geeft het volgende beeld. AOW-gerechtigden ontvangen vooral mantelzorg van hun partner en kinderen (tabel 10).

<sup>81</sup> Ibid.

<sup>82</sup> Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). Gematigde groei. <https://open.overheid.nl/documenten/c06c6800-351f-401f-9d7f-942c756a264a/file> ; Focusgroep met experts, 15 januari 2025

<sup>83</sup> PBL (2019). Aanpassen of verkassen? Langer zelfstandig in een geschikte woning. <https://themasites.pbl.nl/o/aanpassen-of-verkassen/>

<sup>84</sup> Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). Gematigde groei. <https://open.overheid.nl/documenten/c06c6800-351f-401f-9d7f-942c756a264a/file>

<sup>85</sup> Ibid.

<sup>86</sup> Verkennend interview met stakeholder; Focusgroep met experts, 15 januari 2025

<sup>87</sup> Focusgroep met experts, 15 januari 2025

<sup>88</sup> Ibid; Verkennend interview met stakeholder

<sup>89</sup> Ibid.

<sup>90</sup> SCP (2019). Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/08/toekomstverkenning-mantelzorg-aan-ouderen-in-2040>

Tabel 1010 Mantelzorggebruik van AOW-gerechtigden

Van wie ontvangt u mantelzorg?	Aantal keer aangegeven	Gemiddeld aantal uren
Kind	113	8,4
Partner	95	20,4
Partner en kind	29	41,7
Kind en vrienden	17	6,4
Vrienden en anders	14	15,7
Kind, vrienden en partner	11	56,0
Familie ongedefinieerd	11	2,2

Bron: CBS microdata 2024 (Woonbase), bewerking Ecorys

### Minder formele zorg(kosten) bij meer mantelzorg

Zoals hiervoor benoemd verlenen samenwonenden elkaar mantelzorg als een van de partners hulp nodig heeft, wat leidt tot een lager beroep op de formele zorg.<sup>91</sup> Bij niet-samenwonenden is vaker sprake van hulp door beroepskrachten dan bij de samenwonenden.<sup>92</sup> Het grotere beroep van alleenstaanden op betaalde zorg wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat er geen partner of ander gezinslid is dat zorg verleent. De Meijer e.a. (2011) toonden aan dat zorgkosten bij alleenstaanden hoger zijn dan degenen die samenwonen. Het effect van samenwonen neemt eerst toe met leeftijd maar neemt daarna geleidelijk af. Vermoedelijk komt dit doordat vanaf een bepaalde leeftijd specifieke zorg wordt gevraagd waarin mantelzorg niet kan voldoen.<sup>93</sup> Daarmee kan mantelzorg als substituut voor langdurige zorg en – met name – thuiszorg kan fungeren, zolang de zorgbehoefte laag is en ongeschoolde zorg wordt gevraagd.<sup>94</sup> Daarom is het van belang om te benadrukken dat voor het effect op ander zorgvormen geen sluitend bewijs in de literatuur is.<sup>95</sup>

### Druk op (mantel)zorg

Als gevolg van de dubbele vergrijzing ontstaat er niet alleen meer druk op de formele zorg, maar ook op mantelzorg.<sup>96</sup> Dit komt onder meer door het toenemend aantal alleenwonende ouderen.<sup>97</sup> De dubbele vergrijzing, waarbij het aandeel van 65- en 80-plussers in de oudere bevolking toeneemt, zorgt voor een grotere zorgbehoefte, vooral onder 85-plussers.<sup>98</sup> Volgens de toekomstverkenning mantelzorg zal de omvang van de groep oudere mantelzorgontvangers tussen 2018 en 2040 met ongeveer 70% toenemen: van bijna 230.000 personen in 2018 naar bijna 390.000 in 2040.<sup>99</sup> Bij de zorgverlening wordt in toenemende mate een beroep gedaan op

<sup>91</sup> SEO Economisch Onderzoek (2019). Samen ouder worden: beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/rapporten/2021/10/13/samen-ouder-worden-beleidsopties-voor-leefvormnormen-in-de-aow>

<sup>92</sup> Platform 31 (2024). Zorggeschikt wonen voor senioren. [Webinar]. <https://www.platform31.nl/agenda/zorggeschikt-wonen-voor-senioren/>

<sup>93</sup> De Meijer et al., (2011). Determinants of long-term care spending: age, time to death or disability?; SEO Economisch Onderzoek (2019). Samen ouder worden: beleidsopties voor leefvormnormen in de AOW. <https://www.kennisplatformwerkeninkomen.nl/documenten/rapporten/2021/10/13/samen-ouder-worden-beleidsopties-voor-leefvormnormen-in-de-aow>

<sup>94</sup> Ibid.

<sup>95</sup> Ibid.

<sup>96</sup> Focusgroep met experts, 15 januari 2025

<sup>97</sup> Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). Gematigde groei. <https://open.overheid.nl/documenten/c06c6800-351f-401f-9d7f-942c756a264a/file>

<sup>98</sup> SCP (2019). Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040. <https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/08/toekomstverkenning-mantelzorg-aan-ouderen-in-2040>

<sup>99</sup> Ibid.

mantelzorg, die vaak op de schouders van mensen van 50 tot 75 jaar terechtkomt. Daarbij speelt mee dat het aantal mensen dat informele ondersteuning kan bieden, snel afneemt, vooral in vergrijzende en krimpregio's.<sup>100</sup> Wanneer we het geven en ontvangen van mantelzorg op elkaar betrekken, zien we een sterke daling in de ratio van het aantal gevers van mantelzorg per ontvanger. Was de verhouding in 2018 nog vijf gevers van mantelzorg op één ontvanger, volgens de huidige raming zal die verhouding in 2040 gedaald zijn tot ongeveer drie op één.<sup>101</sup> De grootste verandering voor de toekomst zien we in de geraamde groei van de zorg van oudere ouderen voor elkaar. Het aandeel van 75-plussers in de mantelzorg aan leeftijdsgenoten zal stijgen van 10% in 2018 naar bijna 18% in 2040, een toename van bijna 80%.<sup>102</sup>

### **Bij welke doelgroep(en) binnen de groep alleenstaande AOW-gerechtigden liggen de grootste kansen om te gaan samenwonen en mantelzorg te verlenen? Welke invloed hebben karakteristieken als inkomen, vermogen en het hebben van een koop- of huurhuis hierop?**

#### *Gaan samenwonen*

Bij de beantwoording van de eerste deelvraag werd al geconstateerd dat de verhuisgeneigdheid van AOW-gerechtigden zeer gering is; dit bepaalt in sterke mate de kans dat een alleenstaande AOW-gerechtigde zal gaan samenwonen. Desalniettemin kan onderzocht worden welke kenmerken degenen hebben, die als alleenstaande AOW-gerechtigde toch gaan samenwonen. Analyse van de woonbase laat zien dat in de groep 65-74-jarigen zo'n 0,2 % in de laatste twee jaar is verhuisd én vanuit een éénpersoonshuishouden naar een samenwoonsituatie is gegaan. In de groep 75-plussers is dat 0,1%. Dit bevestigt wederom het beeld, dat de groep AOW-gerechtigden die bereid is te verhuizen om te gaan samenwonen, zeer klein is.

#### *Samenwonen en mantelzorg verlenen bij mensen met niet-westerse migratieachtergrond*

Binnen sommige gemeenschappen van mensen met een migratieachtergrond is het gebruikelijk om ouderen in huis op te nemen en te verzorgen.<sup>103</sup> Mensen met een niet-westerse migratieachtergrond vinden vaker dat mensen zoveel mogelijk hulp van bekenden zouden moeten krijgen dan mensen met een westerse migratieachtergrond of autochtone Nederlanders. Deze opvattingen zijn sinds 2016 stabiel.<sup>104</sup> In de studie van de Boer, de Klerk en Plaisier (2021) naar mantelzorgers van ouders met een niet-westerse migratieachtergrond blijkt ook dat 24% samen woont, vergeleken met 8% zonder niet-westerse migratieachtergrond.<sup>105</sup> Zij zijn vaak hoger belast maar staan ook positiever tegenover het geven van hulp. Ongeveer 40% van deze groep benoemt positieve ervaringen bij het geven van hulp, vergeleken met 24% bij mantelzorgers zonder migratieachtergrond.<sup>106</sup>

<sup>100</sup> Staatscommissie Demografische Ontwikkelingen 2050. (2024). Gematigde groei.

<https://open.overheid.nl/documenten/c06c6800-351f-401f-9d7f-942c756a264a/file>

<sup>101</sup> SCP (2019). Toekomstverkenning mantelzorg aan ouderen in 2040.

<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2019/11/08/toekomstverkenning-mantelzorg-aan-ouderen-in-2040>

<sup>102</sup> Ibid.

<sup>103</sup> Ibid.

<sup>104</sup> SCP (2020). Blijvende bron van zorg. Ontwikkelingen in het geven van informele hulp 2014-2019.

<https://www.scp.nl/publicaties/publicaties/2020/12/09/blijvende-bron-van-zorg>

<sup>105</sup> De Boer et al. (2021). Mantelzorgers van ouders met niet-westerse migratieachtergrond.

<https://gerontijdschrift.nl/artikelen/mantelzorgers-van-ouders-met-een-niet-westerse-migratieachtergrond/>

<sup>106</sup> Ibid.

### Is er een verschil tussen de objectieve (financiële) gevolgen en de subjectieve ervaring van mensen?

Er is weinig literatuur beschikbaar die hier een duidelijk antwoord op geeft. In de gevoerde gesprekken met experts is het vermoeden geuit dat de keuze om al dan niet te gaan samenwonen als AOW-gerechtigde wel degelijk ook op basis van subjectieve ervaring wordt gemaakt. In de eerste plaats omdat het gehecht zijn aan de eigen, vertrouwde woonomgeving de belangrijkste reden is voor AOW-gerechtigden om niet te willen verhuizen. Dit kan als voorbeeld van een subjectieve ervaring gezien worden. Ten tweede geven de experts aan dat in de maatschappij veelvuldig het geluid klinkt dat de leefvormensystematiek in de AOW niet transparant genoeg is. Het vermoeden bestaat, dat door die beleving van complexiteit (en daarmee gepaard gaande onzekerheid over de consequenties van samenwonen) veel AOW-gerechtigden met een LAT-relatie besluiten om hun leefsituatie voort te zetten.

Omgekeerd wijst een geraadpleegde woningmarktexpert erop dat in het geval van een huursituatie, hij zich niet kan voorstellen dat AOW-gerechtigden het de moeite waard vinden om een extra (huur)woning aan te houden (met daarbij gepaard gaande kosten) om een netto financieel voordeel te behalen van enkele honderden euro's per maand. Een kanttekening bij die opvatting is echter dat de eerdere analyse in deze notitie op basis van literatuur, WoON en CBS microdata wel laat zien dat financiën een (kleine) rol spelen – het is dus mogelijk dat het voor de minimuminkomens wel degelijk aan de orde is. De vraag blijft of het verschil tussen 100% voor samenwonenden en 70% voor alleenstaanden daadwerkelijk de schaalvoordelen van samenwonenden weerspiegelt én of mensen zich dit voldoende realiseren.



Postbus 4175  
3006 AD Rotterdam  
Nederland

Watermanweg 44  
3067 GG Rotterdam  
Nederland

T 010 453 88 00  
F 010 453 07 68  
E [netherlands@ecorys.com](mailto:netherlands@ecorys.com)

K.v.K. nr. 24316726

W [www.ecorys.nl](http://www.ecorys.nl)