

Bijlage 1 Onderzoek effecten afschaffing AOW-partnertoeslag

Huidig aantal toeslagen en ontwikkeling tot 2015

Eind 2008 waren er in totaal 277 dzd AOW'ers met een partner onder de 65 jaar, op een totaal volume van ca. 2,7 mln AOW'ers¹, oftewel zo'n 10% van alle AOW'ers had op dat moment een partner onder de 65. Omdat de partnertoeslag inkomensafhankelijk is ontvingen eind 2008 niet alle 277 AOW'ers met een jongere partner de toeslag. Zo'n 33% van de partners van de potentiële doelgroep verdiende teveel om hier recht op te hebben, dus ongeveer tweederde van deze groep kwam wel voor een toeslag in aanmerking. Het ging daarbij om 150 dzd volledige toeslagen en 35 dzd vanwege inkomen gekorte, gedeeltelijke toeslagen.

De SVB heeft geprognoseerd² dat het aantal toeslagen vanwege de vergrijzing de komende jaren zal toenemen, tot ruim 200 dzd eind 2014. Bij deze prognose heeft de SVB rekening gehouden met de toename in arbeidsparticipatie onder vrouwen en ouderen.

Effect afschaffing op het volume vanaf 2015

Als gevolg van de afschaffing voor nieuwe AOW-instroom zal het volume aan partnertoeslagen vanaf 2015 snel afnemen en na 3 jaar reeds meer dan gehalveerd zijn. Wederom op basis van het onderzoek van de SVB is de verwachting dat het aantal AOW'ers dat bij de huidige regeling nog wel voor een toeslag in aanmerking zou zijn gekomen maar vanwege de afschaffing vanaf 2015 geen toeslag meer krijgt, zal oplopen van een kleine 70 dzd in 2015 naar bijna 240 dzd in 2020.

Tabel 1 Aantal personen dat geen toeslag meer krijgt, naar volledig en gedeeltelijk (dzd)

Jaar	Volledige toeslag	Gedeeltelijke toeslag	Totaal
2015	49	19	68
2016	83	34	117
2017	111	47	158
2018	130	59	189
2019	146	71	217
2020	156	81	237

Bron: "Het AOW-gat bij het verdwijnen van de toeslag in 2015"; SVB 2006

De omvang van het AOW-gat

De totale omvang van het bedrag dat een paar vanwege de afschaffing van de toeslag zal mislopen is afhankelijk van verschillende factoren. De belangrijkste daarvan zijn het leeftijdsverschil tussen beide partners, de vraag of men een volledige dan wel gedeeltelijke toeslag zou hebben ontvangen en de vraag in hoeverre de AOW'er in aanmerking komt voor een aanvulling vanuit de bijstand. Uitgaande van de situatie dat de AOW'er een volledige toeslag zou hebben ontvangen en men niet in aanmerking komt voor bijstand, is de omvang van het AOW-gat als volgt vast te stellen:

AOW-gat = leeftijdsverschil * partnertoeslag (50% netto minimumloon)

¹ Cijfers kwartaalbericht 4^e kwartaal 2008; SVB, feb 2009

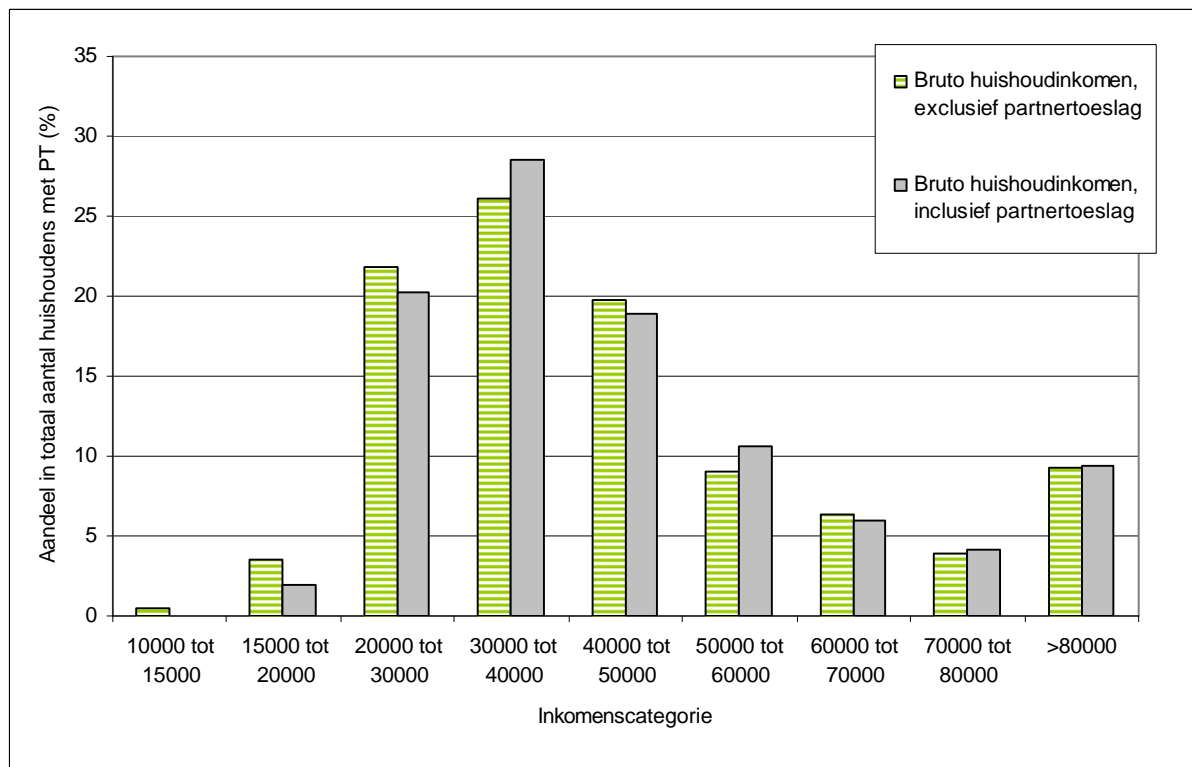
² "Het AOW-gat bij het verdwijnen van de toeslag in 2015"; SVB (Vleeming) 2006

Per jaar leeftijdsverschil betekent dit een AOW-gat van €8.241³. Uitgaande van het gemiddelde leeftijdsverschil tussen partners met toeslag van 7,7 jaar (cijfers o.b.v. bestand van AOW'ers met toeslag in 2006), kan het AOW-gat zo'n €63 dzd bedragen. Maar omdat AOW'ers die voor relatief korte duur voor een partnertoeslag in aanmerking komen (dus partners met een klein leeftijdsverschil), relatief snel weer uitstromen, zullen juist de partners met een groot leeftijdsverschil in het bestand van AOW'ers met toeslag oververtegenwoordigd zijn. Hierdoor zal het gemiddelde leeftijdsverschil en dus ook het AOW-gat over de totale populatie AOW'ers met jongere partner wat lager liggen dan deze € 63 dzd.

Inkomenspositie ouderen met een partnertoeslag; Mogelijk beroep op de bijstand

Een deel van de mensen dat vanwege de afschaffing de partnertoeslag verliest zal in aanmerking komen voor een aanvulling vanuit de bijstand, omdat men vanwege het ontbreken van voldoende andere inkomsten zonder toeslag onder het sociaal minimum uitkomt, en daarbij over beperkt of geen vermogen beschikt. Om zicht te krijgen op hoeveel mensen dit betreft is de inkomensverdeling van de huidige AOW'ers met partnertoeslag een goede indicatie. De bruto inkomensverdeling (op basis van het huishoudinkomen) van de AOW'ers die in 2009 een partnertoeslag ontvangen is weergegeven in de onderstaande grafiek:

Grafiek 1 Inkomenspositie AOW'ers met partnertoeslag (prognose voor 2009)



Bron: microsimulatiemodel SZW

Hieruit valt op te maken dat het overgrote deel van de huidige ontvangers van de partnertoeslag over een zodanig inkomen beschikt dat afschaffen van de partnertoeslag voor hen niet leidt tot een beroep op de (aanvullende) bijstand. Immers, de bruto bijstandsgrens voor gehuwden en samenwonenden ligt rond de €17 dzd. op jaarbasis. In het hypothetische

³ Uitgaande van hoogte AOW april 2009

geval dat dit jaar (in 2009) de partnertoeslag zou komen te vervallen voor de hele populatie (en niet alleen voor nieuwe gevallen), dan is de schatting dat enkele duizenden huishoudens waarschijnlijk een beroep op de (aanvullende) bijstand doen. Hierbij is geen rekening gehouden met eventueel vermogen.

Bekendheid met de afschaffing en mogelijke maatregelen

De 2^e bijlage bij de brief betreft een recent onderzoek van Intomart GfK bv naar de kennis over de AOW-partnertoeslag. Uit dit onderzoek valt op te maken dat van alle Nederlanders tussen de 35 en 57 jaar 19% op de hoogte is van het feit dat de partnertoeslag wordt afgeschaft. Omdat slechts 28% van de ondervraagden aangeeft sowieso wel eens gehoord te hebben van de partnertoeslag, kan gesteld worden dat de meeste mensen die van het bestaan van de partnertoeslag op de hoogte zijn tevens weten dat deze wordt afgeschaft. Daarbij valt op dat ondanks het feit dat er het afgelopen jaar het een en ander aan voorlichting heeft plaatsgevonden, het percentage dat bekend is met de afschaffing niet gewijzigd is ten opzichte van de vorige meting in 2008. Dit gegeven strookt met een andere bevinding uit het onderzoek, namelijk dat maar een zeer beperkt deel van de ondervraagden (13%) aangeeft de afgelopen maanden informatie over de afschaffing gezien, gehoord of gelezen te hebben.

Uit het voorgaande blijkt dat het niet eenvoudig is om de doelgroep door middel van voorlichting te bereiken. Dit wordt eens te meer duidelijk wanneer gekeken wordt naar de antwoorden die gegeven zijn op vragen met betrekking tot de informatiebehoefte. Zo geeft meer dan de helft van de ondervraagden aan geen extra informatie te willen ontvangen over de betekenis van het afschaffen van de partnertoeslag. Ook blijkt de meerderheid geen behoefte te hebben aan informatie over de mogelijkheden om de gevolgen van het afschaffen van de toeslag op te kunnen vangen.

Verder is het de vraag wat mensen die wél goed ingewijd zijn in de wetswijziging, doen om te anticiperen op de afschaffing. Te denken valt aan maatregelen als het afsluiten van een lijfrente of koopsompolis, dan wel het opzij leggen van extra spaargelden. Ook kan men besluiten langer door te werken. Uit hetzelfde onderzoek van Intomart valt op te maken dat van degenen die bekend zijn met de afschaffing 20% inmiddels maatregelen getroffen heeft, en nog eens 8% dit van plan is.

Ook van degenen die bekend zijn met de afschaffing blijkt het grootste deel dus geen maatregelen te treffen. Deze bevinding is in lijn met de conclusie die de SVB heeft getrokken in een onderzoek uit 2008 naar de mogelijke maatregelen die mensen kunnen treffen tegen de afschaffing van de partnertoeslag⁴. In dit onderzoek concludeert de SVB namelijk dat met name maatregelen op het gebied van sparen en lijfrenteverzekeringen voor de meeste paren te duur zullen zijn, terwijl het twijfelachtig is of dergelijke maatregelen voor paren die het zich wel kunnen permitteren nodig en interessant zijn.

Gevolgen voor de Rijksfinanciën

In 2008 werd voor ruim €1,2 miljard aan partnertoeslagen uitgekeerd. Deze uitgaven lopen op vanwege het stijgende aantal AOW'ers. Als het aantal partnertoeslagen net zo hard zou groeien als het aantal AOW'ers, zouden de kosten van de partnertoeslag tussen nu en 2040 verdubbelen. Door de stijgende arbeidsparticipatie van vrouwen zullen echter steeds minder

⁴ “Maatregelen tegen de afschaffing van de inkomensafhankelijke partnertoeslag”; SVB 2008

mensen een beroep hoeven doen op partnertoeslag omdat steeds meer partners een voldoende hoog eigen inkomen hebben. De komende jaren stijgt het aantal partnertoeslagen nog wel omdat het aantal nieuwe AOW'ers, met name vanaf 2011, fors toeneemt. Daarna treedt echter een stabilisatie in op een niveau van tussen de €1,5 en €2 miljard⁵.

Door de afschaffing van de partnertoeslag zal er vanaf 2015 een besparing plaatsvinden op de begroting van SZW. Deze besparing zal snel oplopen, want voor de meeste mensen die een partnertoeslag krijgen, geldt dat het leeftijdsverschil met de partner niet zo groot is, waardoor slechts gedurende een beperkt aantal jaren recht op de toeslag bestaat. De SVB heeft in haar onderzoek uit 2006 en 2008 becijferd dat van alle mensen die partnertoeslag ontvangen, 80% jonger is dan 70 jaar. Dit impliceert dat de besparing op de partnertoeslag in 2020, vijf jaar na de afschaffing al voor ongeveer 80% bereikt zal zijn. Wel moet rekening gehouden worden met extra bijstandsuitgaven die het gevolg zijn van de afschaffing. In de vorige paragraaf is al opgemerkt dat deze extra lasten beperkt zullen zijn.

⁵ De grote marge geeft een indicatie van de onzekerheid over hoe de arbeidsparticipatie van partners (met name vrouwen) zich precies gaat ontwikkelen.