

Vergaderjaar 2019–2020

**30 982**

## **Beleidsdoorlichting Sociale Zaken en Werkgelegenheid**

**Nr. 54**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 december 2019

Bij brief van 10 september 2018<sup>1</sup> heb ik een beleidsdoorlichting aangekondigd van artikel 8 Oudedagsvoorziening van de begroting van SZW. Bijgevoegd bij deze brief stuur ik u het eindrapport van deze beleidsdoorlichting<sup>2</sup>.

In deze brief zal ik eerst de opzet en de bevindingen van de beleidsdoorlichting beschrijven. Vervolgens zal ik hier inhoudelijk op ingaan.

#### **Opzet en bevindingen van de beleidsdoorlichting**

In de beleidsdoorlichting staat de vraag centraal of het gevoerde beleid op basis van dit artikel doeltreffend en doelmatig is geweest.

Artikel 8 van de SZW-begroting kent als doelstelling:

*De overheid biedt een basisinkomen aan personen die de pensioengerechtigde leeftijd hebben bereikt. De overheid stimuleert de opbouw van en stelt kaders voor de houdbaarheid van aanvullende arbeidspensioenen en draagt zorg voor toezicht op de naleving daarvan.*

In deze beleidsdoorlichting ligt de focus op de eerste pijler van het pensioenstelsel, de AOW. In de doorlichting zijn drie hoofdthema's belicht: de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden, de afschaffing van de partnertoeslag en de verhoging van de AOW-leeftijd. Daarnaast zijn er in de beleidsdoorlichting bevindingen opgenomen over het stelsel van leefvormen.

Bij de uitvoering van de doorlichting is een onafhankelijke deskundige betrokken die een oordeel geeft over de methodologische aanpak, de

<sup>1</sup> Kamerstuk 30 982, nr. 41.

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

volledigheid en consistentie van de analyse. Prof. dr. C.J.I.M. (Kène) Henkens, hoogleraar *Ageing, Retirement and the Lifecourse* aan de Rijksuniversiteit Groningen, is opgetreden als onafhankelijk deskundige. Hij deelt de bevindingen van de beleidsdoorlichting. Zijn oordeel is integraal bijgevoegd<sup>3</sup>.

Hieronder zal ik per thema toelichten wat de belangrijkste bevindingen en conclusies zijn.

### *Inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden*

In de beleidsdoorlichting wordt beschreven dat de AOW een dubbele doelstelling kent. Eén van de doelstellingen van de AOW is het voorkomen van armoede onder personen vanaf de AOW-leeftijd. De doelstelling van de AOW is echter breder dan alleen armoedebestrijding. De AOW biedt daarnaast een basisinkomensvoorziening aan AOW-gerechtigden en fungeert als de basis voor het driepijlerpensioenstelsel. Het driepijlerstelsel heeft in totaliteit tot doel dat gepensioneerden zich niet met een grote inkomensachteruitgang geconfronteerd zien ten opzichte van de periode voor pensionering.

Om de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid te toetsen, is onderzoek gedaan naar de inkomens- en vermogenspositie van AOW-gerechtigden.

Daarbij is gebruik gemaakt van diverse databestanden uit binnen- (CBS) en buitenland (OESO) en recente publicaties (Algemene Rekenkamer, CBS).

De AOW-uitkering biedt een uitkering op een hoger niveau dan het sociaal minimum, de inkomensondersteuning AOW (IOAOW, waarmee generieke inkomensondersteuning wordt gegeven aan AOW-gerechtigden) is hier additioneel op en zorgt voor een ruimere inkomensvoorziening. Doordat de AOW netto-netto-gekoppeld is aan het minimumloon is de relatieve welvaartspositie van de AOW-uitkering ten opzichte van het minimumloon en de gemiddelde contractloonontwikkeling geborgd.

Indien sprake is van een onvolledige AOW-opbouw kan, onder bepaalde voorwaarden, een beroep worden gedaan op de Participatiewet (door middel van de Aanvullende Inkomensvoorziening Ouderen, de AIO-aanvulling). De AIO-aanvulling ligt op een lager niveau dan de AOW-uitkering, maar op een hoger niveau dan de bijstand die personen onder AOW-leeftijd kunnen krijgen. De AIO is als onderdeel van de Participatiewet niet meegenomen in deze beleidsdoorlichting. De Algemene Rekenkamer heeft onlangs gewezen op een aanzienlijk niet-gebruik in de AIO. In reactie op dit rapport heb ik aangegeven dat dit zeer onwenselijk is omdat het een kwetsbaar groep is. Daarom heb ik aangekondigd dat de mogelijkheden om dit niet-gebruik terug te dringen onderzocht zullen worden<sup>4</sup>. Met het terugdringen van het niet-gebruik in de AIO kan het armoederisico dat AOW-gerechtigden lopen (verder) worden gereduceerd.

De beleidsdoorlichting laat zien dat in algemene zin geconcludeerd kan worden dat de (volledig opgebouwde) AOW-uitkering doeltreffend is als het gaat om het voorkomen van armoede. Het risico op armoede<sup>5</sup> is lager dan bij andere leeftijdsgroepen omdat zowel een volledige AOW-uitkering

<sup>3</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>4</sup> Reactie Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid op het rapport Ouderdomsregelingen ontleed, Kamerstuk 29 389, nr. 98.

<sup>5</sup> Afgezet tegen de lage-inkomensgrens waarmee het CBS het *risico* op armoede bepaalt.

als een onvolledige AOW-uitkering met een AIO-aanvulling boven de lage-inkomensgrens liggen. Hiermee ligt de AOW boven het niveau dat noodzakelijk zou zijn om het risico op armoede te voorkomen. De groep AOW-gerechtigden loopt het laagste risico op armoede van alle leeftijdsgroepen. Ook blijkt de hoogte van de AOW-uitkering voldoende om de minimaal onvermijdbare uitgaven te dragen. In internationaal perspectief is het risico op armoede dat AOW-gerechtigden in Nederland lopen zeer laag. Met betrekking tot doelmatigheid wordt, in relatie tot de doelstelling om armoede bij AOW'ers te voorkomen, geconstateerd dat dit doel ook met minder middelen bereikt zou kunnen worden.

Zoals gezegd, is de doelstelling van de AOW echter breder dan alleen armoedebestrijding, namelijk het bieden van basisinkomensvoorziening. Voor wat betreft de bredere doelstelling wordt in de beleidsdoorlichting geconcludeerd dat er geen norm is gesteld voor het niveau waarop de AOW als basisvoorziening zou moeten liggen en hoeveel deze het sociaal minimum mag overstijgen. Daarom kan de vraag of het beleid doelmatiger vormgegeven kan worden, niet eenduidig worden beantwoord vanuit de bredere doelstelling van de AOW.

De beleidsdoorlichting concludeert verder dat de gemiddelde vervangingswaarden<sup>6</sup> van het Nederlandse pensioenstelsel als geheel hoog zijn, ook in internationaal perspectief. De vervangingswaarden zijn het hoogst bij de huishoudens met de laagste inkomens. Bij deze huishoudens is doorgaans sprake van geen of een laag aanvullend pensioen, zodat de AOW het belangrijkste inkomensbestanddeel vormt. De hoge vervangingswaarden bij deze huishoudens tonen aan dat met de AOW een ruime vervanging wordt geboden aan mensen die voor de AOW-leeftijd een minimuminkomen hebben. Hiermee vormt de AOW een solide basis onder het totale pensioenstelsel. Wel gaat er achter deze gemiddelden een spreiding schuil. Zo bestaan verschillen tussen de vervangingswaarde van zelfstandigen en werkenden uitgezet naar inkomenshoogte.

Zoals aangegeven is de vervangingswaarde van de pensioenen, ook internationaal gezien, hoog. Tegelijkertijd is een groot deel van de pensioenfondsen sinds het begin van de crisis niet in staat geweest om de pensioenuitkeringen en – aanspraken jaarlijks (volledig) te indexeren. Het niet kunnen indexeren van pensioenuitkeringen en aanspraken zet in de onderzochte periode 2013–2017 druk op de koopkracht van gepensioneerden met een aanvullend pensioen. Het niet-indexeren heeft daarnaast een effect op de aanspraken van de huidige groep werkenden en daarmee op de bestedingsmogelijkheden van toekomstige gepensioneerden. De effecten op de (toekomstige) koopkracht van gepensioneerden en werkenden zijn groter naarmate sprake is van meer (opgebouwd) aanvullend pensioen.

#### *Afschaffing partnertoeslag*

In 1995 is besloten om de partnertoeslag voor een jonge partner per 2015 te laten vervallen voor nieuwe instroom. Oogmerk daarbij was de betaalbaarheid van de AOW. Bij de afschaffing werd ervan uitgegaan dat een partnertoeslag vanaf 2015 niet meer nodig zou zijn voor huishoudens om in het levensonderhoud te kunnen voorzien vanwege de toenemende arbeidsparticipatie en economische zelfstandigheid van jongere partners en het toenemend belang van het tweedepijlerpensioen. Er werd een naar verwachting in de toekomst overbodig instrument geschrapt.

---

<sup>6</sup> Met de vervangingswaarde wordt de mate uitgedrukt waarin de pensioenproducten het gemiddeld inkomen uit arbeid van voor de AOW-leeftijd vervangen.

In de beleidsdoorlichting is zowel gekeken naar de groep AOW-gerechtigden die nog wel recht hebben op een partnertoeslag als de AOW-gerechtigden die als gevolg van de afschaffing geen recht meer hebben op partnertoeslag.

In de beleidsdoorlichting wordt beschreven dat bij de afschaffing van de partnertoeslag de grens voor het recht hebben op partnertoeslag is gekoppeld aan de leeftijd van de AOW-gerechtigde. AOW-gerechtigden die geboren zijn voor 1950 kunnen recht hebben op partnertoeslag voor hun jongere partner en AOW-gerechtigden die daarna zijn geboren hebben geen recht op partnertoeslag. Voor het recht op partnertoeslag is de leeftijd van de jongere partner dus niet relevant, mits deze onder de AOW-gerechtigde leeftijd ligt. Dit heeft tot gevolg dat er ook op lange termijn nog steeds partnertoeslag wordt toegekend wegens het ontbreken van inkomen voor jongere partners die na 1950 zijn geboren. Door de keuze bij de afschaffing van de partnertoeslag om de grens voor het al dan niet recht hebben op partnertoeslag niet te koppelen aan het geboortejaar van de jongere partner is de situatie ontstaan dat er verschillende verwachtingen ten aanzien van arbeidsparticipatie bestaan ten opzichte van mensen in dezelfde leeftijdsgroep.

Door de afschaffing van de partnertoeslag voor nieuwe instroom neemt het aantal AOW-gerechtigden met een partnertoeslag snel af. Naar verwachting zal er echter pas na 2048 helemaal geen partnertoeslag meer uitgekeerd worden. De uitvoering van een aflopende regeling als de partnertoeslag is kwetsbaar, omdat er voor een beperkte groep gerechtigden over een langere periode een uitkeringsinfrastructuur in stand gehouden moet worden.

Door het afschaffen van de partnertoeslag voor nieuwe instroom is het budget gedaald van circa € 1,4 miljard per jaar in 2014 naar circa € 0,5 miljard in 2019. Uit de beperkte extra instroom in de AIO van AOW'ers met een volledige AOW-opbouw blijkt dat de verwachtingen van destijds grotendeels zijn uitgekomen en een partnertoeslag voor 97% van de AOW'ers met een jongere partner niet meer noodzakelijk is. Daarnaast blijkt uit CBS-onderzoek<sup>7</sup> dat de afschaffing van de partnertoeslag een positief gedragseffect heeft gehad op de arbeidsparticipatie van de jongere partners van AOW-gerechtigden.

### *AOW-leeftijdsverhoging*

Om de doeltreffendheid van de AOW-leeftijdsverhoging te beoordelen, is gekeken naar het effect van de leeftijdsverhoging op de houdbaarheid van de overheidsfinanciën. Daarnaast zijn door SEO Economisch Onderzoek middels een combinatie van een literatuuronderzoek en een monitor de effecten van de AOW-leeftijdsverhoging in beeld gebracht<sup>8</sup>.

Het doel van de AOW-leeftijdsverhoging was om de houdbaarheid van overheidsfinanciën te verbeteren en de arbeidsparticipatie te vergroten. Deze effecten zijn bereikt. De verhoging van de AOW-leeftijd en de koppeling van de AOW-leeftijd aan de levensverwachting leidt op lange termijn tot een verbetering van de houdbaarheid van de overheidsfinanciën met circa 1,3% bbp. Ook de arbeidsparticipatie van mensen die vlak voor de AOW-leeftijd zitten, is fors toegenomen evenals de uittreedleeftijd die gestegen is van 63,4 jaar in 2012 naar 64,5 jaar in 2017. De deelname aan scholing die betaald wordt door werkgevers is sinds de AOW-leeftijdsverhoging toegenomen en werkgevers zetten vaker

<sup>7</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>8</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

taakverlichting in. De AOW-leeftijdsverhoging heeft tot beperkte negatieve neveneffecten geleid. Doordat mensen langer doorwerken en de mogelijkheden tot vervroegd uittreden inmiddels beperkt zijn, neemt het beroep op arbeidsongeschiktheidsuitkeringen op latere leeftijden toe. Het grootste deel van de werknemers gaat met pensioen vanuit werk, maar een deel van de mensen redt dat niet. SEO concludeert dat de instroomkans van 65-jarigen niet groter is dan die van 64-jarigen. Wel is de instroomkans van ouderen de afgelopen jaren toegenomen. Hierbij speelt volgens onderzoek van UWV het zogenoemde *healthy worker-effect* een rol. Dit houdt in dat voorheen vooral de gezonde werknemers langer doorwerkten en dat de minder gezonde werknemers vaker eerder stopten met werken (bijvoorbeeld door met VUT of prepensioen te gaan) en zo niet in de WIA terecht kwamen. Het gebruik van de diverse regelingen ligt in de lijn der verwachting en het merendeel van de personen bereikt vanuit werk het pensioen. De mate waarin de toegenomen instroom is toe te rekenen aan de AOW-leeftijdsverhoging of de uitfasering van regelingen waarmee vervroegd kon worden uitgetreden, is zeer complex en op dit moment zijn pas enkele jaren aan realisatiecijfers beschikbaar. Het is van belang om deze ontwikkelingen de komende jaren goed te blijven volgen.

De AOW-leeftijdsverhoging leidt voor mensen echter wel tot zorgen. Zij vragen zich af of zij wel gezond hun pensioen kunnen halen en zouden vaak graag eerder willen stoppen met werken dan dat zij daadwerkelijk kunnen stoppen.

#### *Leefvormen*

De hoogte van de AOW die iemand ontvangt is afhankelijk van de leefvorm waarin iemand woont. De gedachte hierachter is dat een gezamenlijke huishouding schaalvoordelen met zich meebrengt. Volgens de SVB is in de meeste gevallen de vaststelling van de leefvorm niet problematisch. Er zijn echter wel gevallen waar knelpunten optreden door de huidige leefvormdefinities omdat deze niet aansluiten bij de beleving van mensen en bewerkelijk zijn in de uitvoering. Zo is het voor mensen niet altijd duidelijk dat voor het voeren van een gezamenlijke huishouding de aard van de persoonlijke relatie van samenwonenden niet relevant is. Om te beoordelen of er sprake is van een gezamenlijke huishouding moet een feitenafweging plaatsvinden waarvoor het in sommige gevallen noodzakelijk kan zijn dat de SVB een huisbezoek aflegt.

Ook met betrekking tot het beleid rond duurzaam gescheiden leven doen zich knelpunten voor. Voor gehuwden geldt dat ze bij opname in een zorginstelling de keuze hebben om als duurzaam gescheiden levend te worden aangemerkt voor de AOW. In dat geval krijgen beide AOW-gerechtigden een AOW van 70% van het referentieminimumloon in plaats van de gehuwdennorm van 50%. Deze keuze kan verstrekkende financiële gevolgen hebben die moeilijk te overzien zijn. Voor de SVB is het moeilijk om mensen goed te informeren over de gevolgen van de te maken keuze voor de individuele situatie.

In de beleidsdoorlichting wordt verder geconcludeerd dat de regels met betrekking tot meerpersoonshuishoudens niet aansluiten bij het draagkrachtbeginsel. Als drie of meer volwassenen die niet gehuwd zijn in één huis wonen, wordt aangenomen dat dit drie individuen zijn die ieder een ongehuwdenpensioen ontvangen. Dit terwijl het uitgangspunt is dat een gezamenlijke huishouding schaalvoordelen met zich meebrengt.

Daarnaast zorgen de verschillen tussen gehuwden en ongehuwden voor inconsistenties in de uitkomsten van het beleid en zijn deze moeilijk uitlegbaar.

### **Kabinetsreactie**

De beleidsdoorlichting geeft een overwegend positief beeld van het beleid dat wordt gevoerd op het terrein van de AOW. Het beleid is voor zover meetbaar doeltreffend en de beleidswijzigingen hebben het gewenste resultaat gehad.

Het kabinet realiseert zich echter dat er in de maatschappij wel degelijk zorgen leven met betrekking tot onderwerpen die in de beleidsdoorlichting aan de orde komen.

Onderwerp van aandacht is om te beginnen de financiële positie van gepensioneerden. De beleidsdoorlichting is voornamelijk gericht op de eerste pijler van ons pensioenstelsel, de AOW. Uit de beleidsdoorlichting blijkt dat de basis die door de AOW wordt gevormd goed op orde is. Ook blijkt uit de beleidsdoorlichting dat de financiële positie van AOW-gerechtigden in zijn algemeenheid goed is. Gepensioneerden hebben gemiddeld genomen een hoger vermogen dan niet-gepensioneerden, de gemiddelde vervangingswaarden zijn internationaal gezien hoog en het risico op armoede is onder AOW-gerechtigden, ook in internationaal perspectief, zeer laag. Wel blijft de koopkrachtontwikkeling van gepensioneerden met aanvullend pensioen al een aantal jaar achter bij de koopkrachtontwikkeling van werkenden. Dit komt vooral doordat pensioenfondsen al een aantal jaren de aanvullende pensioenen niet kunnen indexeren en er pensioenfondsen zijn die mogelijk aanvullende pensioenuitkeringen en -aanspraken moeten gaan verlagen. Om rust en duidelijkheid te bieden heeft de Minister van SZW maatregelen genomen om dreigende verlagingen te voorkomen of te beperken<sup>9</sup>. Het kabinet en sociale partners hebben daardoor op korte termijn ruimte voor de uitwerking van het pensioenakkoord.

Stijgende levensverwachtingen wijzen erop dat Nederlanders steeds ouder worden. Hoewel dit een positieve ontwikkeling is, zet dit druk op de houdbaarheid van de AOW. Naast een hogere levensverwachting blijven we ook langer gezond en in staat om werkend een bijdrage te leveren aan de economie. Tegen deze achtergrond is besloten om de AOW-leeftijd te verhogen en mee te laten groeien met de levensverwachting. Maar het tempo waarin de AOW-leeftijd de afgelopen jaren is gestegen blijkt voor sommige mensen te hoog te zijn geweest. Het kabinet heeft oog voor de zorgen in de samenleving over de ontwikkeling van de AOW-leeftijd op lange termijn bij een verder doorstijgende levensverwachting, zeker als één jaar langer leven ook één jaar langer werken zou blijven betekenen. Deze zorgen worden ook in de beleidsdoorlichting aangekaart. De afspraken die het kabinet in het pensioenakkoord van 5 juni jongstleden met sociale partners heeft gemaakt komen aan deze zorgen tegemoet. Er zijn forse investeringen overeengekomen die het voor iedereen haalbaar moeten maken om gezond werkend het pensioen te bereiken. De structurele koppeling van de AOW-leeftijd en pensioenrichtleeftijd aan de resterende levensverwachting op 65 jaar wordt versoepeld, waardoor de verhouding tussen de duur van het werkzame leven en de duur van het pensioen ook voor volgende generaties meer in evenwicht blijft. Vanaf 2025 wordt elk jaar levenswinst vertaald in gemiddeld 8 maanden langer doorwerken en gemiddeld 4 maanden langer AOW-pensioen.

<sup>9</sup> Brief van de Minister van SZW, «Handelingsperspectief voorkomen onnodige pensioenkortingen», d.d. 19 november 2019, Kamerstuk 32 043, nr. 503.

Daarnaast zijn in het pensioenakkoord afspraken gemaakt over overgangsmatregelen voor de korte termijn, om tegemoet te komen aan mensen die nu vlak voor hun pensioen zitten, weinig tijd hebben gehad om zich voor te bereiden op de hogere AOW-leeftijd en moeite hebben werkend de eindstreep te halen. Ten eerste is afgesproken dat de AOW-leeftijd de komende jaren minder snel zal stijgen. Het kabinet heeft dit geregeld met de wet temporisering AOW- en pensioenrichtleeftijd (Stb. 246, nr. 2019). Ook zullen er tijdelijk meer mogelijkheden worden geboden om eerder te stoppen met werken. Hiertoe zal in de periode 2021–2025 de heffing op vervroegd uittreden, de zogenaamde RVU-heffing, worden versoepeld voor uitkeringen aan werknemers ten hoogste drie jaar voor de AOW-leeftijd. Daarnaast stelt het kabinet aanzienlijk budget beschikbaar voor de inzet op duurzame inzetbaarheid en leven lang ontwikkelen. Werkgevers en werknemers die maatregelen nemen waardoor volgende generaties werkenden op een gezonde wijze naar hun pensioen kunnen toewerken kunnen een beroep doen op dat budget. Het totaal aan afspraken uit het pensioenakkoord moet eraan bijdragen dat huidige en toekomstige generaties gezond hun pensioen kunnen bereiken. Met deze maatregelen komt het kabinet tegemoet aan de zorgen die onder burgers leven ten aanzien van het tempo waarmee de pensioenleeftijd stijgt. Daarnaast moet het pensioenakkoord leiden tot een toekomstbestendig pensioenstelsel.

In de beleidsdoorlichting zijn enkele beleidsvarianten beschreven die de doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid zouden kunnen vergroten. Ook zijn er beleidsopties beschreven voor het geval er significant minder budget beschikbaar is. In dit kader zijn er onder meer varianten beschreven waarmee de hoogte van de AOW richting het niveau van het sociaal minimum wordt gebracht en waarmee de AOW wordt geïndividualiseerd. Het kabinet ziet geen aanleiding om buiten de jaarlijkse indexatie, aanpassingen te doen in de hoogte van de AOW.

In de beleidsdoorlichting wordt geconstateerd dat het stelsel van leefvormen in de AOW complex is. Het stelsel is gegroeid vanuit de situatie waarin het huwelijk en het kostwinnersmodel de norm waren. In de loop der tijd zijn mede als gevolg van de individualisering in de maatschappij in de regelgeving steeds meer uitzonderingen aangebracht. Dit heeft ertoe geleid dat de huidige regels niet altijd aansluiten bij de beleving van burgers, dat er onderscheid wordt gemaakt tussen gehuwden en ongehuwden en dat het stelsel kan leiden tot inconsistente uitkomsten. In de beleidsopties zijn varianten (kostendelersnorm, meerpersoonshuishoudens en duurzaam gescheiden leven) opgenomen die deels een oplossing bieden voor een aantal geconstateerde problemen.

De beleidsvarianten die zijn beschreven in de beleidsdoorlichting laten zien dat aanpassingen in de wijze waarop in de AOW wordt omgegaan met de verschillende leefvormen, waarvan individualisering van de AOW de meest vergaande vereenvoudiging betekent, forse inkomenseffecten tot gevolg hebben. Ook is de mate waarin de uitkomst van regels rond leefvormen voor de AOW-hoogte als redelijk of gewenst worden ervaren mede afhankelijk van de samenstelling en de onderlinge relatie tussen de verschillende leden van het huishouden. Het is daarom complex om het stelsel van leefvormen zo aan te passen dat het stelsel vereenvoudigd wordt, maar daarmee niet leidt tot weer nieuwe ongewenste uitkomsten. De beleidsdoorlichting geeft echter voldoende aanleiding om te willen onderzoeken of er op dit terrein vereenvoudigingen en verbeteringen te behalen zijn.

Het kabinet kiest er dan ook voor om een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden die er zijn om het stelsel van leefvormen fundamenteel te vereenvoudigen en te moderniseren om tot een oplossing van de geconstateerde knelpunten te komen. In deze verkenning zal onderzocht worden welke verschillende opties mogelijk zijn om het stelsel van leefvormen voor de burger begrijpelijk en voor de uitvoering eenvoudiger vorm te geven. Hierbij kan bijvoorbeeld worden gekeken of het tot een verbetering leidt als het huwelijk als uitgangspunt voor het stelsel los wordt gelaten en het wonen op hetzelfde adres, ongeacht de onderlinge relatie, bepaalt wie tot het huishouden behoort. Bij de verkenning zal ook betrokken worden of de opties verschillend uitpakken voor mannen en vrouwen.

In de beleidsdoorlichting is geconstateerd dat, doordat bij de afschaffing van de partnertoeslag de keuze is gemaakt om geen rekening te houden met het geboortjaar van de jongere partner, de situatie is ontstaan dat er verschillende verwachtingen zijn ten aanzien van arbeidsparticipatie ten opzichte van mensen in dezelfde leeftijdsgroep. Het kabinet streeft naar economische zelfstandigheid van iedereen. De economische zelfstandigheid van vrouwen stijgt, maar nog steeds is een substantieel deel van de vrouwen (mede) afhankelijk van het inkomen van de partner. De beslissing om maatregelen te nemen op het terrein van de partnertoeslag worden aan het volgende kabinet gelaten.

Tot slot wordt in de beleidsdoorlichting al aangegeven dat de AOW-leeftijdsverhoging nog maar een beperkte tijd werking heeft en mogelijk nog niet alle effecten volledig zichtbaar zijn. In het kader van het pensioenakkoord wordt het tempo van de AOW-leeftijdsverhoging aangepast, maar de leeftijd waarop mensen AOW-gerechtigd worden zal in de komende jaren verder toenemen. Het kabinet vindt het belangrijk om goed zicht te blijven houden op de effecten die dit heeft. Daarom zal de monitor AOW-leeftijdsverhoging zoals ten behoeve van de beleidsdoorlichting is uitgevoerd de komende jaren worden herhaald.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
W. Koolmees