

AOW

Wat oogt als
een simpele
regeling is toch
vaak complex,
voor overheid
en ouderen

Ook de AOW-regeling knelt voor burgers en overheid

De AOW-uitkering lijkt het toonbeeld van eenvoud, maar is in de praktijk complex. Het onderscheid tussen alleenwonenden en 'woningdelers' veroorzaakt onzekerheid bij AOW'ers, levert extra werk op voor de uitkeringsinstantie én heeft een nadelig effect op de woningmarkt.

Door **Christiaan Pelgrim** Fotografie **Kees van de Veen**



Door de manier waarop ambtenaren haar ondervroegen, begon **Carolien Kruijt** zich „een crimineel te voelen”. „Ik heb in die tijd wel tranen gelaten.”

Veel inkomensregelingen staan ter discussie. Van de toeslagen, die soms tot grote terugvorderingen leiden, wil politiek Den Haag af. En de uitkeringen voor arbeidsongeschikten bleken onlangs zelfs voor overheidsorganisatie UWV te ingewikkeld te zijn: tienduizenden mensen krijgen al jaren een te hoog of laag bedrag.

Daarmee vergeleken lijkt de AOW-uitkering het toonbeeld van eenvoud: een basisinkomen voor ouderen, ongeacht hun inkomen. Simpel voor burgers, simpel voor de overheid.

Maar helaas. Ook de AOW brengt burgers in de knel, ondervond Carolien Kruijt (68), wonend op Terschelling. Zij vroeg twee jaar geleden een uitkering aan als alleenwonende (nu bijna 1.500 euro per maand bruto), maar kreeg het lagere bedrag voor gehuwden en woningdelers (1.080 euro).

Het probleem: op papier was ze nog getrouwd. En dan is een eigen woning niet genoeg om de hogere uitkering te krijgen. De overheid onderzoekt of je écht geen relatie of financiële banden meer hebt met je partner. Pas na vele formulieren, telefonische onderzettingen en formele bezwaren kreeg Kruijt na een jaar de hogere AOW-uitkering toegekend. Tot die tijd had ze bijbaantjes om rond te komen. „Ik werkte bij de bakker en in een restaurant, achter de bar.”

Haar man en zij leefden al zeker vier jaar apart, maar hadden om praktische redenen de formele scheiding uitgesteld tot na de verkoop van een huis. Door de manier waarop ambtenaren haar ondervroegen, begon Kruijt zich „een crimineel te voelen”. „Ik zei: als ik open ben en informatie geef, word ik er later weer mee om de oren geslagen. Ik heb in die tijd wel tranen gelaten.”

Ook voor de overheid is de AOW-uitkering, die 3,6 miljoen mensen ontvangen, verre van simpel. Honderden ambtenaren zijn continu bezig met het onderzoeken van de leefsituatie van AOW'ers als Kruijt. De instantie die deze uitkeringen verstrekt, de Sociale Verzekeringsbank (SVB), voelt er ongemak bij, zegt bestuurder Diana Starmans. „Dit is niet houdbaar.”

De AOW kent sinds 1957 een onderscheid tussen gehuwden en ongetrouwden. Maar inmiddels zijn er al meer dan twintig samenlevingsvormen die de SVB regelmatig tegenkomt, zegt Starmans. Samenwonende vrienden, mantelzorgers, grootouder en kleinkind.

Steeds moet weer bepaald worden welk bedrag de aanvragers krijgen: het hoge of het lage. En dat leidt soms tot moeilijke uitlegbare uitkomsten, zegt Starmans. Bijvoorbeeld als drie zussen samenwonen. Zij krijgen als bewoners van een 'meerpersoonshuishouden' de hogere alleenstaanden-AOW: drie keer 1.500 euro. Want in rechterlijke uitspraken is bepaald dat alléén tweepersoonshuishoudens gelijkgesteld worden aan 'gehuwden'. „Maar zodra een van de drie overlijdt”, zegt Starmans, „wordt het wel een 'gezamenlijke huishouding' en krijgen de zussen het lagere bedrag”. Twee keer 1.080 euro. Die mededeling moet de overheid doen op een moment dat zij aan het rouwen zijn. „Daar krijg ik echt buikpijn van.”

Of denk aan een vrouw die net haar dementerende man naar een verpleeghuis heeft laten gaan. Zij kan een alleenstaanden-AOW aanvra-



Het besluit dat **Carolien Kruijt** alleen een AOW-uitkering voor een alleenstaande zou krijgen.

gen, zegt Starmans. „Maar dat vinden mensen vaak emotioneel ingewikkeld. Je bent misschien al vijftig jaar getrouwd, je partner is er nog, maar niet thuis, en jij moet nu opgeven dat je een uitkering voor alleenstaanden wil.” En dan kan die keuze ook nog eens nadelig uitpakken, want een hogere AOW-uitkering leidt soms tot een veel hogere eigen bijdrage voor het verpleeghuis. Starmans: „Zo complex hebben we het geregeld in Nederland.”

Politiek kansloos

Hoewel minister Eddy van Hijum (Sociale Zaken, NSC) en zijn voorgangers al jaren onderzoeken of de AOW eenvoudiger kan worden, lijkt de kans klein dat dit een vergaande versimpeling wordt. Het makkelijkste zou zijn, zegt Starmans, als er één AOW-bedrag komt voor iedereen. „Dan heb je dit soort dilemma's niet meer.”

Maar alle samenwonende AOW-ontvangers het hoge bedrag geven, is duur. Het kabinet zou er op termijn een astronomische 10 miljard euro per jaar extra aan kwijt zijn. Ook het alternatief lijkt politiek kansloos: het bedrag voor alleenstaande AOW'ers verlagen.

Van Hijum zoekt nu een oplossing waarbij het onderscheid tussen alleenstaande en samenwonende AOW'ers blijft bestaan, maar waarbij de SVB niet meer zoveel hoeft te controleren.

Bij mensen als Kruijt, die getrouwd zijn zonder samen te wonen, moet de SVB allerlei werkelijke omstandigheden onderzoeken. Eten de partners nog weleens bij elkaar? Gaan ze nog samen op vakantie? Helpen ze elkaar, financieel of praktisch? Er mag niet veel contact zijn, anders blijven ze de lagere gehuwden-AOW krijgen. Ondanks hun eigen huis.

Een SVB-ambtenaar hield Kruijt voor dat zij nog met haar man op vakantie gaat. „Ik zei: samen op vakantie? Hoezo? 'Ja', zei hij, 'u heeft allebei verteld dat u in Oostenrijk bent geweest'. Ja, daar was het huwelijk van onze dochter. Natuurlijk zijn wij daar allebei geweest. Maar we gaan niet samen op vakantie.”

Kruijt had het geluk dat haar nieuwe vriend eens een telefoontje van de SVB opnam. „Het bewijs dat ik niet meer samen was met mijn man.” Toen wilde de SVB ook alles over hem weten, zegt Kruijt. „Eten jullie weleens samen? Wie betaalt de boodschappen dan? Wat is zijn naam? Adres? Wat voor werk doet hij? Het leek mijn vader wel, als ik vijftig jaar geleden een nieuw vriendje meenam.”

Na meerdere telefoontjes hoorde Kruijt dat twee SVB-handhavers bij haar thuis zouden komen. „Ze mochten het hele huis doorzoeken, zeiden ze, en kasten controleren.” Maar na een lang gesprek aan de keukentafel vonden de man en vrouw van de SVB dat niet nodig. Het verhaal van Kruijt was nu duidelijk genoeg. Een maand later kreeg ze een korte, zakelijke brief met de mededeling dat ze de hogere alleenstaanden-AOW zou krijgen. „Zonder toelichting of excuus.”

Boze telefoontjes
Voor de SVB zijn aanvragen zoals die van Kruijt niet eens de tijdovriendste. Nog ingewikkelder zijn de AOW'ers in het buitenland.



De SVB-ambtenaar leek mijn vader wel, als ik vijftig jaar geleden een nieuw vriendje meenam

Carolien Kruijt die een uitkering als alleenwonende wilde, over de strenge controle door de SVB

Daar houdt jurist Lusine Martirosova zich mee bezig. Vanuit een SVB-kantoor in Zaandam beoordeelt zij AOW-aanvragen uit Duitsland. Het lastige: ze moet afgaan op wat de aanvragers zelf zeggen over hun leef- en woonsituatie. „Voor Nederlandse aanvragen krijgen we nog informatie uit de basisregistratie personen.”

Woont de aanvrager samen, maar niet met een partner? Dan komen er lange papieren formulieren aan te pas. Daarop moeten alle personen op het adres worden ingevuld, hun onderlinge relatie, of ze financiële banden hebben, wie wat doet in het huishouden, wie de boodschappen betaalt, of ze bij ziekte voor elkaar zorgen, en veel meer.

Hier komen veel boze telefoontjes over, zegt Martirosova: „Waarom willen jullie dat weten?” In andere landen heeft de overheid meestal niet zoveel persoonlijke details nodig voor een uitkering. Bij het Duitse staatspensioen is het simpel, zegt Martirosova: „Als je niet getrouwd bent, krijg je een alleenstaandenpensioen. Daar is het ook veel normaler dat familieleden bij elkaar in huis wonen, op hetzelfde adres, maar in aparte woonruimtes.”

Het is niet uitzonderlijk als Martirosova zeven tot acht uur bezig is met één zo'n aanvraag, verspreid over een paar maanden. „Soms krijg ik een onvolledig ingevuld formulier en moet ik weer een nieuw formulier sturen. Of er zijn tegenstrijdigheden waar ik achteraan moet belen. In een uiterst geval kan ik vragen om handhavers langs te sturen.” Want ook dit soort huisbezoeken doet de SVB in het buitenland.

Soms ligt dat gevoelig. Nederlandse handhavers die in het buitenland een huis betreden. „België heeft gezegd: dat willen wij niet meer”, zegt SVB-bestuurder Starmans. „Dan wordt het voor ons wel ingewikkeld om te controleren wat mensen opgeven, want wij krijgen ook geen gegevens van de overheid daar.”

Het zijn niet alleen Nederlandse emigranten die een AOW-uitkering krijgen in het buitenland. Het gaat net zo goed om teruggekeerde Spaanse gastarbeiders, en Duitsers die een tijdje in Nederland hebben gewerkt.

In de vijftig jaar vóór de AOW-leeftijd bouw je ieder jaar een klein stukje toekomstige uitkering op. Dat gebeurt als je in Nederland woont, en ook als je hier werkt. Wie hier maar een paar jaar gewoond heeft, krijgt dus ook een lage uitkering.

Maar dat leidt ook weer tot complexe grensvallen. Hoe ga je om met een Poolse internationale vrachtwagenchauffeur die hier niet woonde, maar wel voor een Nederlands bedrijf heeft gewerkt? De SVB moet dan berekenen of die chauffeur minstens 25 procent van de tijd op Nederlands grondgebied heeft gereden.

„Van alle burgers die een uitkering krijgen van de SVB, woont 13 procent in het buitenland”, zegt Starmans. „Maar het beslag op onze organisatie is veel groter: bijna 50 procent van onze collega's in de dienstverlening houdt zich met deze groep bezig.”

'Boete op samenwonen'

Het samenvoegen of versimpelen van de twee AOW-bedragen zou het werk van de SVB, ook in het buitenland, een stuk simpeler maken,

zegt Starmans. Maar de maatschappelijke winst zou nog groter kunnen zijn, denkt ze. Het lagere AOW-bedrag zou je volgens haar kunnen zien als een „boete op samenwonen”. Past dat nog wel bij de maatschappij van vandaag?

Want ja, mensen die hun vaste lasten delen, zijn goedkoper uit dan alleenwonenden. „Maar uiteindelijk is de AOW een individuele uitkering. Nederland is vrij uniek door de hoogte ervan te laten afhangen van de leefvorm.” Het tekort aan woningen en mantelzorgers is groot, zegt Starmans. „Veel mensen zijn eenzaam. Als wij hen dan belemmeren om hun woning te delen, waar zijn we dan eigenlijk mee bezig?”

Laatst vroeg een vrouw aan de SVB of haar neef bij haar mocht wonen die uit een afkickklinik voor drugsverslaafden kwam. Hij had zelf geen woning meer. „Zijn tante wilde hem wel in huis nemen”, zegt Starmans. „Heel fijn, dan zou hij meteen gezelschap en begeleiding hebben. Ze vroeg ons wat dat zou betekenen voor haar AOW. Dan moeten wij wel zeggen dat ze het lagere bedrag gaat krijgen, omdat ze een gezamenlijke huishouding gaan vormen. Ze heeft haar neef toen niet in huis genomen.”

Ook sommige woningcorporaties willen dat de overheid het delen van een woning gaat stimuleren in plaats van ontmoedigen. De wachtlijsten voor een betaalbare huurwoning zijn lang. Tegelijk zijn er veel eengezinswoningen waar een alleenstaande in woont, en waar in theorie plek is voor nóg een alleenstaande.

Genoeg mensen, ook AOW'ers, zijn bereid om zo'n woning met iemand te delen, merkt bestuurder Eefje Lentjes van de Nijmeegse woningcorporatie Talis. „Maar zodra ze het effect op hun inkomen zien, hebben ze geen interesse meer.”

Haar woningcorporatie wil op termijn tweeduizend van haar traditionele gezinswoningen ombouwen tot 'deelwoningen' voor twee personen. De begane grond blijft gemeenschappelijk, met een woonkamer, keuken en tuin. Op de eerste verdieping krijgen de bewoners beiden hun eigen slaapkamer en badkamer.

Onder 25- tot 35-jarigen ziet Lentjes de meeste animo. „Het gaat om collega's, broer of zus, vrienden, maar ook mensen die zelf een medehuurder zoeken via sociale media.” Ook AOW'ers zijn regelmatig geïnteresseerd in dit soort deelwoningen, weet Lentjes. Maar zij zijn terughoudend doordat het financieel vaak zo onaantrekkelijk voor ze is.

Alleen al het nadelige effect op de AOW-uitkering is ruim 400 euro per maand. Ouderen die geen of een klein aanvullend pensioen hebben, verliezen ook hun huurtoeslag omdat je die in principe alleen voor een 'zelfstandige woning' kunt krijgen, niet voor deelwoningen zoals die van Talis. Het totale nadeel is dan al snel 700 euro per maand. Vergelijkbaar met de huurprijs van een eigen sociale huurwoning. „Een gemiste kans”, zegt Lentjes. „Zonder dit effect zouden we het woningdelen kunnen inzetten bij veel meer huurders.”

Onduidelijke verschillen

En dat is alleen nog maar de AOW. Woningdelers kunnen ook te maken krijgen met andere uitkeringen die verlaagd worden, zoals de bijstand. Wel verschilt het sterk hoe gemeenten daar mee omgaan, zegt Marit Lüschen van het Instituut voor Publieke Waarden (IPW). Zij onderzocht in opdracht van woningcorporatie Talis de inkomenseffecten van woningdelen en wat de overheid daar aan kan doen.

„In de ene gemeente wordt je uitkering verlaagd bij woningdelen, in de andere niet”, zegt Lüschen. „Dat maakt het heel onduidelijk voor bijstandsontvangers.” In de deelwoningen van Talis, in Nijmegen en Wijchen, worden bijstandsontvangers niet meer gekort, zegt corporatiebestuurder Lentjes. „Dat is een mooi succes.”

Voor de AOW en de huurtoeslag kan ook zoiets besloten worden, denkt Lüschen. Wie in een 'deelwoning' van een woningcorporatie zit, met een eigen huurcontract, zou standaard de alleenstaanden-AOW moeten kunnen krijgen en een huurtoeslag.

Waarom alleen huurders van woningcorporaties? Is dat niet ingewikkeld en mogelijk oneerlijk? Je hoeft dit onderscheid niet te maken, zegt Lüschen, maar in de private markt bestaat het risico dat verhuurders de extra inkomsten van woningdelers aangrijpen om hun huurprijzen verder te verhogen. „Het is goed om te voorkomen dat er excessen ontstaan. Tegelijk moet je ook niet te terughoudend zijn: we zitten wel midden in een woningcrisis.”

Daarom vindt SVB-bestuurder Diana Starmans het ook best redelijk als de politiek blijft nadenken over een kleiner verschil tussen de AOW voor alleenstaanden en woningdelers. „Je zou die bedragen ook heel langzaam dichterbij elkaar kunnen brengen. Zoals de hypotheekrenteaftrek geleidelijk is beperkt.”

Er zijn nu ongeveer 1,4 miljoen alleenstaande AOW'ers. Stel dat slechts 1 procent van hen door aantrekkelijkere regels een woning gaat delen met iemand die nu een eigen huis heeft, dan zouden er al 14.000 woningen vrijkomen. En Starmans verwacht nog meer positieve ef-



Een bierviltje dat Carolien Kruyt kreeg voor haar 65ste verjaardag, wat tot 2013 de AOW-leeftijd was.



Veel mensen zijn eenzaam. Als wij hen dan belemmeren om hun woning te delen, waar zijn we dan eigenlijk mee bezig?

Diana Starmans SVB bestuurder

fecten. „We weten uit onderzoek dat mensen die samenwonen minder vaak een beroep doen op de zorg.”

Kun je het wel maken om alleenstaande AOW'ers een lagere uitkering te geven, hoe langzaam je die verlaging ook doorvoert? Dat is natuurlijk aan de politiek, zegt Starmans. Maar ze wijst wel op een onderzoek naar mensen rond het bestaansminimum dat twee jaar geleden verscheen in opdracht van de overheid.

Deze Commissie sociaal minimum concludeerde dat alleenstaanden die van een AOW-uitkering leven, zonder aanvullend pensioen, zo'n 114 euro per maand overhouden. Veel meer dan stellen, voor wie dat gezamenlijk 42 euro is. „Je kunt je afvragen of dat verschil nog passend is”, zegt Starmans. Ook wees deze commissie erop dat minima in de AOW veel beter af zijn dan minima in de bijstand: die komen maandelijks 100 tot 200 euro tekort.

Hoewel één AOW-bedrag de „ultieme vereenvoudiging” zou zijn, hoopt Starmans dat minister Van Hijum in ieder geval met een oplossing komt die mensen „meer zekerheid brengt”.

En zoals de SVB-bestuurder zich inleeft in burgers, vindt mevrouw Kruyt het nog steeds moeilijk te geloven dat ambtenaren zoveel tijd moeten besteden aan het controleren van mensen als zij. „Al die telefoontjes, zo'n huisbezoek: jongens, wat een energie kost dat. Is dat nou nodig?”