**Centraal Bureau voor de Statistiek**

Divisie sociale en regionale statistieken (SRS)
Sector statistische analyse voorburg (SAV)

*Postbus 24500*
*2490 HA Den Haag*

# Kenmerk ontheffing in de Bijstands Uitkeringen Statistiek 2009

*Versie 2*

**Lotte Oostrom en Rolf Hut**

Kennisgeving:
De in dit rapport weergegeven opvattingen zijn die van de auteurs en komen niet noodzakelijk overeen met het beleid van het Centraal Bureau voor de Statistiek.

*Projectnummer:* *CBO-*
*BPA-nummer:* *-CBO*
*Datum:* *22 september 2009*

# KENMERK ONTHEFFING IN DE BIJSTANDS UITKERINGEN STATISTIEK

*Samenvatting: Er is onderzocht of een landelijk percentage ontheffing berekend kan worden met een marge die niet groter is dan 1 procentpunt op basis van de beschikbare respons van 98 procent. Dit blijkt te kunnen, het landelijke percentage ontheffingen wordt geschat op 27 procent. Dit is de tweede keer dat deze analyses worden uitgevoerd in 2009. Bij de vorige analyses waren er nog geen gegevens beschikbaar over het percentage ontheffingen in Rotterdam en Den Haag. Daarom was het toen nog niet mogelijk om één cijfer te publiceren over het landelijke percentage ontheffingen en is er toen een bandbreedte gegeven waartussen het landelijke cijfer met 95 procent zekerheid zou liggen.*

*Het toekennen van ontheffingen verschilt per gemeente. In de responsgroep is dan ook een grote spreiding in de percentages ontheffingen geconstateerd.*

*Trefwoorden: ontheffing, bijstand, WWB, SZW*

**NB. Dit is de tweede versie van het rapport 'Kenmerk ontheffing in de Bijstands Uitkeringen Statistiek 2009[1]'. Er is gekozen een tweede versie van dit rapport uit te brengen omdat gegevens over ontheffingen beschikbaar zijn gekomen voor Rotterdam en Den Haag. Dit heeft invloed gehad op de uitkomsten van het onderzoek.**

## 1. Aanleiding en achtergrond

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil weten hoeveel procent van de mensen in Nederland die een bijstandsuitkering (WWB) ontvangen, een ontheffing van de arbeidsverplichting heeft. Het kenmerk 'ontheffing' is per 2005 ingevoerd in de bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS) en wordt door gemeenten aangeleverd aan het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De kwaliteit van de geleverde gegevens was daarbij tot op heden onvoldoende om over te publiceren.

In 2008 is een onderzoek gestart naar de kwaliteit van het kenmerk ontheffing. Er is toen aan gemeenten per brief gevraagd om aan het CBS aan te geven of ze het kenmerk ontheffing kwalitatief goed aanleverde en zo nee, wanneer ze dat wel zouden gaan doen. In september 2008 was dit onderzoek[2] afgerond. Op dat moment gaf 72 procent van de gemeenten (wat overeenkomt met 80 procent van het

[1] Lotte Oostrom en Rolf Hut. *Kenmerk Ontheffing in de Bijstands Uitkeringen Statistiek 2009*. Augustus 2009. CBS

[2] Rolf Hut. *Rapport Ontheffingen in de Bijstands Uitkeringen Statistiek*. September 2008. CBS

uitkeringsvolume WWB[3]) aan dat zij het kenmerk ontheffing kwalitatief goed (volgens de richtlijnen BUS 2008) aanleveren. Er is toen met behulp van een schattingsmethode onderzocht of het mogelijk was op basis van de beschikbare respons van 80 procent een landelijk percentage ontheffing te berekenen met een marge die niet groter is dan één procentpunt. De randvoorwaarde voor ophoging tot een landelijk percentage ontheffingen was de volgende:

*Het percentage ontheffing binnen de 80 procent respons moet met 95 procent zekerheid binnen een halve procentpunt van het landelijke percentage ontheffingen liggen.*

Dit bleek niet mogelijk. Het toekennen van ontheffingen verschilt erg per gemeente. De spreiding van het gemeentelijke percentage ontheffingen was daardoor dusdanig groot dat het met een respons van 80 procent niet mogelijk was aan deze randvoorwaarde te voldoen. Het enige dat gezegd kan worden gebaseerd op deze 80 procent respons is dat, met 95 procent zekerheid, het landelijke percentage ontheffingen tussen de 26 en 30 procent ligt, met een zwaartepunt rond de 28 procent. Op deze manier is ook over het landelijke percentage ontheffingen gepubliceerd; een marge waarbinnen het percentage hoogst waarschijnlijk ligt in plaats van een percentage afgerond op één procentpunt.

Op deze manier publiceren over een cijfer is niet wenselijk, voor zowel het CBS als SZW niet. Het CBS streeft er naar om op een duidelijke en ondubbelzinnige wijze haar cijfers te kunnen presenteren en voor SZW is een landelijk percentage ontheffingen afgerond op één procentpunt wenselijk in het kader van de informatievoorziening aan de Tweede Kamer.

Het afgelopen jaar zijn de gemeenten in samenwerking met het CBS bezig geweest de kwaliteit van het vullen van het kenmerk ontheffing te verbeteren. Om de resultaten van deze inspanningen en de huidige stand van zaken betreffende het kenmerk ontheffing te kunnen bepalen, is de afgelopen periode opnieuw aan gemeenten gevraagd of zij het kenmerk ontheffing op de juiste manier aanleveren. Aan de hand van deze terugkoppeling is, vergelijkbaar met vorig jaar, een analyse uitgevoerd naar de kwaliteit van dit kenmerk. Er is op basis van de meest recente gegevens (BUS juni 2009) bepaald of het dit jaar wel mogelijk was één landelijk percentage ontheffingen te kunnen schatten op basis van de beschikbare respons.

## 2. Beschrijving ontheffing binnen responsgroep

De respons bedroeg voor juni 2009 421 van de 441 Nederlandse gemeenten. (Voor 418 gemeenten hebben we de aantallen ontheffingen uit de BUS levering van juni

[3] In de rest van dit artikel wordt met "X procent respons" bedoeld: een respons zodanig dat deze overeenkomt met X procent van het uitkeringsvolume WWB. Dit hoeft dus niet noodzakelijkerwijs X procent van het aantal gemeenten te betekenen.

kunnen halen, de gemeenten Rotterdam, Den Haag en Arnhem hebben alleen één geaggregeerd cijfer over het totale aantal ontheffingen geleverd) Samen representeren zij circa 263 duizend uitkeringen wat neerkomt op bijna 98 procent van het huidige uitkeringsvolume WWB tot 65 jaar. De respons is nu duidelijk groter dan vorig jaar (80 procent), veel meer gemeenten hebben nu aangegeven dat zij het kenmerk ontheffing op orde hebben. Er is alleen een grote beperking: de gegevens van Rotterdam, Den Haag en Arnhem zijn momenteel alleen op geaggregeerd niveau beschikbaar. Rotterdam en Den Haag hebben problemen met hun softwaresysteem waardoor de levering niet in orde is. Deze twee grote gemeenten zijn samen goed voor ruim 15 procent van het uitkeringsvolume.

De gemeenten in de respons geven aan gezamenlijk ruim 70 duizend ontheffingen te verlenen. Dit komt neer op gemiddeld 27 procent van de uitkeringen (zie tabel 1). Onderling is het verschil tussen gemeenten echter zeer groot. In Figuur 1 is het percentage ontheffingen dat door gemeenten is opgegeven, uitgezet tegen het aantal gemeenten binnen de respons voor juni 2009. Hierbij is te zien dat er binnen de groep gemeenten die aangeeft dat ze ontheffing correct aanleveren een zeer grote verscheidenheid bestaat. Het percentage ontheffingen varieert, ook binnen grotere gemeenten van bijvoorbeeld 3 procent in Eindhoven tot 65 procent in Leiden.

Met behulp van een statistische schattingsmethode kan worden bepaald of op basis van de huidige 98 procent respons er een betrouwbare schatting gemaakt kan worden van het landelijke percentage ontheffing. Doordat in tegenstelling tot de analyses die in de vorige versie van dit rapport zijn besproken Rotterdam en Den Haag wel in de respons zitten is het responspercentage nu duidelijk hoger. Uitgangspunt bij deze methode is dat de spreiding in de gemeenten die niet in de respons zitten van dezelfde orde is als die in de respons. Hoe deze procedure werkt, wordt uitgelegd in de volgende paragrafen.

## 3. Randvoorwaarden voor ophoging tot een landelijk cijfer

Ontheffing wordt gepubliceerd als percentage van het aantal bijstandsuitkeringen. Dit cijfer wordt informatief aan de Tweede Kamer verstrekt, maar niet als verantwoordingsinformatie. Wanneer het cijfer op hele procenten afgerond wordt, is dat voor dit doeleinde toereikend. Dat betekent dat het CBS het cijfer wil kunnen garanderen binnen een marge van een procentpunt. Garantie is binnen statistiek echter niet te geven en daarom wordt deze eis als volgt verwoord:

*Het percentage ontheffing binnen de 98 procent respons moet met 95 procent zekerheid binnen een halve procentpunt van het landelijke percentage ontheffingen liggen.*

Dit is dezelfde eis als in 2008, met het verschil dat er nu sprake is van 98 procent respons in plaats van 81 procent respons bij de vorige analyses, en 80 procent respons in 2008.

## 4. Methode

Om te bepalen of het percentage ontheffingen binnen de huidige respons van 98 procent van de gemeenten binnen een half procent ligt van het landelijke percentage zijn landelijke cijfers nodig. Omdat die ontbreken wordt de volgende aanname gedaan:

*Wanneer blijkt dat het percentage ontheffingen van 98 procent* ***van de respons*** *binnen een halve procentpunt ligt van het percentage ontheffingen van de gehele respons, dan nemen we aan dat het percentage ontheffingen van 98 procent van het landelijke cijfer binnen een halve procentpunt ligt van het percentage ontheffingen van het totale landelijke cijfer.*

Deze aanname impliceert de verdere aanname dat de non-respons niet selectief is met betrekking tot het kenmerk ontheffing. Oftewel: het feit dat een gemeente wel of niet in de respons zit, zegt niets over het percentage ontheffingen binnen die gemeente.

Om dit te toetsen worden de volgende stappen genomen

1. Vanuit de respons wordt een steekproef van ongeveer 98 procent van de bijstandspopulatie getrokken, waarbij gemeenten geheel wel of geheel niet in de steekproef vallen. Dit wordt gedaan door uit een lijst met gemeenten telkens een willekeurige gemeente te trekken. Wanneer de resterende gemeenten nog meer dan 98 procent van de bijstandspopulatie vertegenwoordigen, wordt er nog een gemeente getrokken, enzovoort. Wanneer de getrokken gemeente ervoor zorgt dat het restant van de gemeenten minder dan 98 procent van de bijstandspopulatie vertegenwoordigt, wordt deze teruggelegd en wordt er een andere gemeente getrokken. Op deze manier bevat de steekproef altijd tussen de 97 en 98 procent van de bijstandspopulatie. Grotere gemeenten hebben op deze manier een grotere kans om in de steekproef te vallen dan kleine gemeenten.
2. Van het totaal van de geselecteerde gemeenten wordt het percentage ontheffingen berekend. Dit wordt bewaard.
3. Stap een en twee worden 100 000 keer herhaald.
4. Er wordt een verdeling gemaakt van de 100 000 gevonden percentages.
5. Er wordt getoetst of 95 procent van de gevonden percentages binnen een halve procentpunt van de gemiddelde waarde liggen. Dit betekent dan weer dat een cijfer afgerond op hele procenten met 95 procent zekerheid correct is.

## 5. Resultaten

Als eerste wordt in Figuur 1 de verdeling van het kenmerk ontheffing (als percentage van het totale aantal uitkeringen) per gemeente getoond als histogram. Dit laat zien dat er een zeer grote spreiding zit in de levering van gemeenten. 12 procent van de gemeenten geeft aan minder dan 10 procent ontheffingen te

verstrekken terwijl 11 procent van de gemeenten aangeeft juist meer dan 50 procent ontheffingen te verstrekken. De rode lijn geeft het percentage ontheffing binnen de respons aan, dat is 27 procent.

In Figuur 2 is de verdeling van de gevonden percentages (stap 4) getoond. Tevens zijn rode lijnen ingevoegd die de extremen van het 95 procent betrouwbaarheidsinterval aangeven. Afgerond komen deze extremen neer op 26 en 27 procent. De zwarte lijnen geven het bereik aan van een halve procentpunt rond het gemiddelde. Om te voldoen aan de gestelde eis van betrouwbaarheid moeten de rode lijnen binnen de zwarte lijnen liggen.

Aan deze eis wordt met 98 procent van de respons voldaan. Dit leidt tot de conclusie dat 98 procent van de respons gebruikt kan worden om een beeld te geven van de volledige respons, binnen een marge van 1 procentpunt. In figuur 2 is wel een tweede kleine piek te zien in de verdeling wat betekent dat het gemiddelde percentage ontheffingen erg kan afhangen van het feit of een bepaalde grote gemeente wel of niet binnen de respons valt. Het cijfer is dus erg gevoelig voor verschillende samenstellingen van de respons. Deze constatering wordt ook onderstreept doordat de schatting van het percentage ontheffing die op basis van de huidige 98 procent respons is gedaan (27 % afgerond op een procentpunt) niet overeenkomt met de schatting die uit de vorige analyses op basis van 81 procent respons naar voren kwam (tussen de 27 en 30 %). De huidige schatting valt zelfs net buiten het 95 procent betrouwbaarheidsinterval van de vorige analyses.

De schatting van het landelijke percentage ontheffingen is in 2009 sterk verbeterd ten opzichte van 2008, zeker nu bij deze laatste analyses ook Rotterdam en Den Haag betrokken zijn. De extremen van het 95 procent betrouwbaarheidsinterval liggen veel dichter bij elkaar (26-27% t.o.v. 26-30%), hierdoor is de schatting preciezer geworden. De schatting is nu zo precies dat een cijfer ontheffing afgerond op één procentpunt kan worden gegeven.

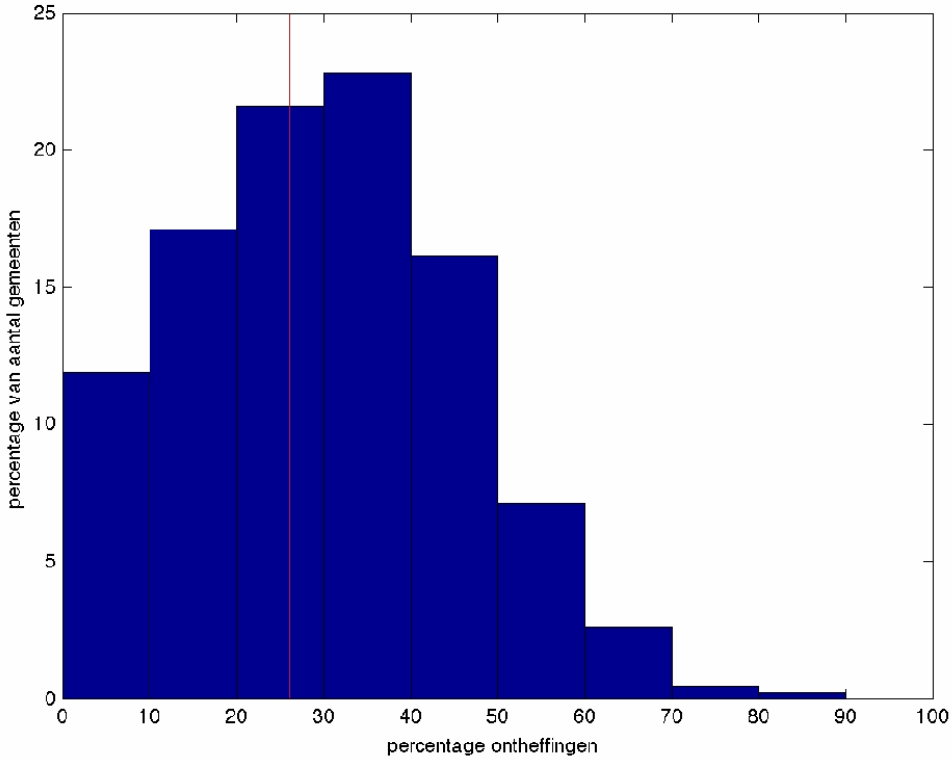
Er hebben nu beduidend meer gemeenten aangegeven dat ontheffingen goed worden geregistreerd voor de BUS dan in 2008 (418 in 2009 t.o.v. 321 in 2008). De situatie is nu zodanig dat er één landelijk cijfer ontheffingen kan worden gegeven die geschikt is voor de informatiewens van SZW. Maar omdat Rotterdam, Den Haag en Arnhem alleen een geaggregeerd cijfer kunnen leveren zijn andere publicatiemogelijkheden met betrekking tot het kenmerk ontheffing beperkt. Zo kunnen er nog geen subpopulaties worden bepaald en kan geen micro-onderzoek over ontheffingen worden uitgevoerd omdat voor deze toepassingen integrale gegevens nodig zijn. Het strekt dan ook tot de aanbeveling dat in elk geval de drie grote gemeenten die nu alleen nog een geaggregeerd cijfer kunnen leveren worden gestimuleerd om zo snel mogelijk tot een volledige levering van ontheffingen te komen. Voor onder andere het onderzoek ‘arbeidsmarktpositie alleenstaande ouders’ is het noodzakelijk dat er micro-onderzoek gedaan kan worden met gegevens over ontheffingen.

Het beeld dat er zeer grote verschillen tussen gemeenten zijn in de mate waarin ontheffingen worden toegekend wordt dit jaar weer bevestigd. Het is daarom van

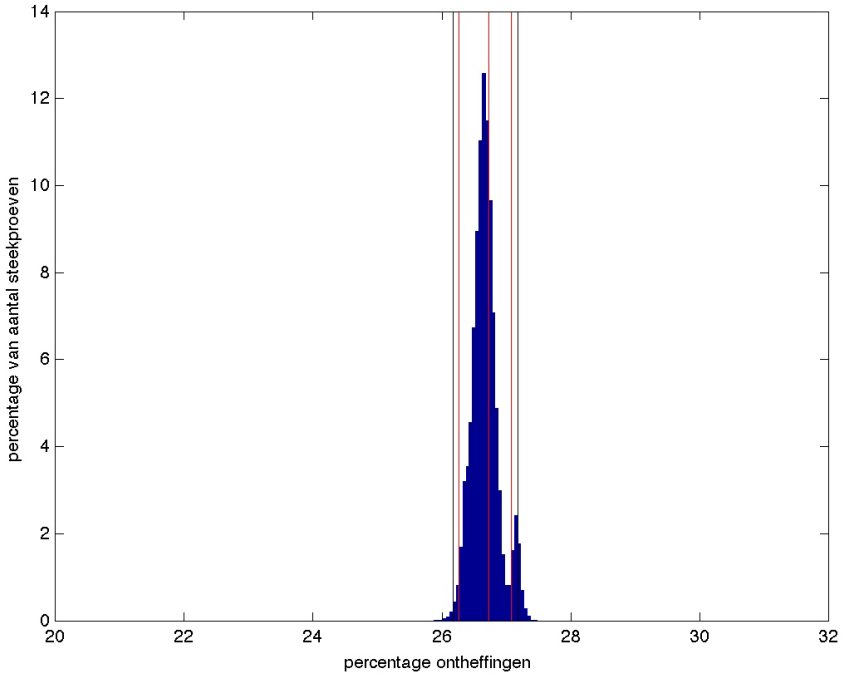
belang om na te denken wat de betekenis is van één landelijk percentage ontheffing. Wat zegt één percentage over het beleid dat gemeenten voeren op dit gebied? Misschien is het meer informatief om het percentage ontheffingen op een ordinale schaal te presenteren zoals in figuur 1 is gedaan. Op deze manier kan worden waargenomen hoeveel gemeenten een bepaald beleid voeren.

Tabel 1
Percentage ontheffing van de arbeidsverplichting, juli 2008 en juni 2009

| | Totaal Nederland (geschat) | Totaal van de respons |
|---|---|---|
| | *Percentages* | |
| Juni 2009 versie 2 (met Rotterdam en Den Haag) | 27% | 27% |
| Juni 2009 versie 1 (zonder Rotterdam en Den Haag) | 27% - 30% | 28% |
| Juli 2008 | 26% - 30% | 28% |




**Figuur 1 Verdeling van het kenmerk ontheffing van de respons gemeenten**




**Figuur 2 Verdeling van steekproefgrootte van 98% van de bijstandspopulatie, waarbij gemeenten in zijn geheel wel, of in zijn geheel niet worden meegenomen. De rode lijnen geven het 95 procent betrouwbaarheidsinterval weer, de zwarte lijnen geven de gemiddelde waarde plus en min een halve procentpunt weer.**