



aan Mario Garcia Buysse (Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
van Lotte Oostrom, Marjan Verberk-de Kruik en Kim van Zoonen (Centraal Bureau voor de Statistiek)

onderwerp **Notitie 1 Vooronderzoek AOW Kostendelersnorm**

datum 9 maart 2017

Inleiding

Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil graag in kaart te brengen wat de gevolgen zouden kunnen zijn van het invoeren van de kostendelersnorm in de AOW. Deze norm houdt in dat mensen die de kosten van een huishouden kunnen delen, minder AOW ontvangen. Deze mensen hebben dan minder vaste lasten, omdat de medebewoner kan meebetalen. Dit geldt voor huishoudens waarbij mensen die een AOW-uitkering ontvangen, samenwonen met iemand die minimaal 21 jaar oud is. De norm geldt niet voor een situatie waarin de AOW-er samenwoont met zijn of haar partner. Er zijn echter veel situaties waarin broers/zussen en/of meerderjarige (klein)kinderen bij de AOW-gerechtigde inwonen.

Een groep die waarschijnlijk het meest geraakt zal worden door de invoering van de kostendelersnorm is de groep huishoudens waarin één AOW-gerechtigde samenwoont met één kind en waarbij sprake is van een zorgsituatie. Hierover zijn tot nu toe nog geen cijfers beschikbaar. Het ministerie van SZW vraagt nu het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CvB-CBS) in een vooronderzoek uit te zoeken wat de mogelijkheden zijn voor een kwantitatieve onderbouwing¹ op basis van een koppeling van een drietal databronnen van het CBS. Het gaat om de volgende bronnen:

1. Enquête beroepsbevolking (EBB);
2. Basisregistratie personen (BRP);
3. Registratie over de Algemene ouderdomswet (AOW).

Deze notitie gaat over het eerste deel van dit vooronderzoek. Hierin hebben we een poging gedaan om de populaties 'Kind zorgt voor AOW-er' en 'AOW-er zorgt voor kind' af te bakenen op basis van de bovengenoemde databronnen. Twee belangrijke vragen die in dit eerste deel beantwoord moeten worden zijn:

1. Zijn de beschikbare data inhoudelijk geschikt voor de doeleinden van dit onderzoek? Met andere woorden: bevatten de variabelen die we voor ogen hebben om de populaties af te bakenen de juiste informatie? (= validiteit)
2. Is de vulling in de EBB voor deze specifieke doelgroepen voldoende om hierover betrouwbare uitspraken te kunnen maken? (= betrouwbaarheid)

¹ Zie ook Offerte 'Vooronderzoek kostendelersnorm AOW' dd 3-2-2017



De uitkomsten hiervan vormen de input voor een GO / NO GO overleg waarin wordt besloten of het zin heeft het tweede deel van het vooronderzoek uit te voeren. In het tweede deel worden de populaties verder geanalyseerd door ook te kijken naar informatie over de uren zorg, hoogte AOW rechten en Aanvullende inkomensvoorziening aan ouderen (AIO).

Aanpak

Achtergrond bestanden

Omdat de EBB de basis vormt voor dit onderzoek en daardoor ook bepalend is voor de haalbaarheid volgt eerst kort een beschrijving van dit bestand. De EBB is een doorlopende enquête onder personen van 15 jaar en ouder die in Nederland wonen, met uitzondering van personen in inrichtingen, instellingen en tehuizen (de institutionele bevolking). Het doel van deze enquête is zicht te krijgen op de relatie tussen mens en arbeidsmarkt. Hiertoe wordt onder meer informatie verzameld over de huidige en toekomstige positie op de arbeidsmarkt van personen en worden demografische kenmerken van personen en huishoudens vastgelegd. Gegevens worden vastgesteld op het moment van enquêteren. De EBB is gebaseerd op een steekproef. Om uitkomsten te berekenen die representatief zijn voor de doelpopulatie, moeten de resultaten worden opgehoogd. Hiervoor zijn in de EBB vaste ophooggewichten beschikbaar die ervoor zorgen dat de opgehoogde populatie van de steekproef overeenkomt met het gemiddelde aantal personen van 15 jaar en ouder in Nederland in een jaar exclusief de institutionele bevolking. Deze ophooggewichten corrigeren voor ongelijke trekkingskansen in de steekproef en voor een minder goede respons van bepaalde groepen. Zoals in ieder steekproefonderzoek hebben de opgehoogde aantallen een onnauwkeurigheidsmarge. Naarmate de aantallen kleiner zijn, gaan zij gepaard met hogere relatieve onnauwkeurigheidsmarges. Opgehoogde aantallen uit de EBB die kleiner zijn dan 1500, worden daarom niet gepubliceerd. Daarnaast worden subtotaal van 15 duizend of kleiner niet uitgesplitst.

In de module Arbeid & Zorg, die tweejaarlijks wordt uitgevoerd als onderdeel van de EBB, wordt gevraagd naar het bestaan van een (langdurige) zorgsituatie, het daadwerkelijk verlenen van zorg en de gevolgen hiervan voor de arbeidssituatie. (Langdurige) zorg wordt in dit onderzoek gebruikt om te kijken of er sprake is van een mantelzorgsituatie. Omdat deze module minder frequent wordt uitgevraagd dan de reguliere EBB gelden hiervoor aanvullende publicatierichtlijnen:

- Op basis van één jaargang van de EBB moet de populatie waarvoor verdere uitsplitsingen worden gedaan (opgehoogd) minstens 40 duizend personen bevatten.
- Op basis van twee jaargangen van de EBB moet de populatie waarvoor verdere uitsplitsingen worden gedaan (opgehoogd) minstens 30 duizend personen bevatten.
- Op basis van drie jaargangen van de EBB moet de populatie waarvoor verdere uitsplitsingen worden gedaan (opgehoogd) minstens 20 duizend personen bevatten.



De EBB vormt de basis voor deze haalbaarheidsstudie. In deze eerste fase van het vooronderzoek hebben we gebruik gemaakt van de EBB module Arbeid en Zorg over 2015. Informatie over het al dan niet ontvangen van een AOW uitkering en informatie over de huishoudsituatie, wordt aangekoppeld vanuit respectievelijk de AOW registratie en de BRP registratie. In de EBB is ook informatie over de huishoudsituatie opgenomen, maar de informatie vanuit de BRP registratie is integraal en daardoor betrouwbaarder en vollediger. Daarom hebben we de informatie uit de BRP gebruikt voor het afbakenen van huishoudens.

Afbakening populaties

In dit onderzoek gaat het dus om de volgende twee populaties: Kind dat voor AOW-er zorgt en AOW-er die voor kind zorgt. Voor de eerste groep hebben we de volgende drie situaties onderzocht:

- a. Kinderen die met één AOW-gerechtigde ouder samenwonen. Binnen deze groep kan een onderscheid worden gemaakt tussen de kinderen die wel zorg verlenen aan een ouder en de kinderen die dat niet doen.
- b. Kinderen die zorg verlenen aan een ouder. Binnen deze groep kan onderscheid worden gemaakt tussen kinderen die wel met alleen één AOW-gerechtigde ouder samenwonen en kinderen die niet met één AOW-gerechtigde ouder samenwonen.
- c. Kinderen die een zorgsituatie hebben voor een ouder, maar daaraan geen zorg verlenen. Binnen deze groep kan onderscheid worden gemaakt tussen kinderen die wel met alleen één AOW-gerechtigde ouder samenwonen en kinderen die niet met één AOW-gerechtigde ouder samenwonen.

De afbakening van groep a bestaat uit AOW-ers die samenwonen met één kind (tweepersoonshuishouden) of met minimaal één kind (meerpersoonshuishouden). Het gaat binnen deze populatie om huishoudens. De uitkomsten voor situaties waarin AOW-er en kind samenwonen zijn daarom op huishoudniveau. In de groepen b en c (respectievelijk daadwerkelijke zorgverlening en geen zorgverlening, maar wel een zorgsituatie) wordt naast het onderscheid tussen twee- en meerpersoonshuishouden ook onderscheid gemaakt naar inwonend en uitwonend. In de situatie dat het kind uitwonend is, is er geen sprake van een huishouden. De uitkomsten voor deze groep zijn daarom op persoonsniveau. Alle uitkomsten in deze notitie betreffen opgehoogde uitkomsten. Daarvoor is het standaard ophooggewicht van de EBB gebruikt.

Voor de tweede populatie (AOW-er zorgt voor kind) wordt de volgende situatie onderzocht:

- d. AOW-gerechtigden die een zorgsituatie hebben voor een inwonend of uitwonend kind en daarvoor zorgen.

De grootste groep die te maken gaat krijgen met de kostendelersnorm is de groep *één kind dat met één AOW-er samenwoont* (tweepersoonshuishouden) maar daarnaast zijn er nog meer huishoudenssamenstellingen die relevant zijn. Daarom is ook nog de uitsplitsing naar de volgende twee huishoudtypen gemaakt:

- AOW-ers die samenwonen met één kind (tweepersoonshuishouden).



- AOW-ers die samenwonen met minimaal één kind (meerpersoonshuishouden). Dit kunnen bijvoorbeeld huishoudens zijn met een AOW-er die met één kind en de partner van dat kind samenwoont of AOW-ers die met twee of meer van hun kinderen samenwonen.

In eerste instantie was het de bedoeling om binnen de meerpersoonshuishoudens onderscheid te maken naar *AOW-ers die samenwonen met één kind plus de partner van het kind* en *AOW-ers die in een overig meerpersoonshuishouden wonen* (bijvoorbeeld met twee of meer van hun kinderen). Op basis van de beschikbare informatie is het niet mogelijk gebleken om dit onderscheid te maken. Daarom is dit een gezamenlijke groep geworden.

Een aandachtspunt in dit onderzoek was de bepaling van de positie ouder als zijn of haar plaats in het huishouden. In dit onderzoek krijgt iemand de aanduiding 'ouder' wanneer diegene:

- Ouder in eenouder huishouden is;
- Referentiepersoon in overig huishouden is;
- Overig lid van een huishouden is.

Hier is voor gekozen omdat huishoudens bestaande uit één AOW-er en (minimaal) één kind geen standaard huishoudens zijn en daarom niet altijd juist onder de noemer eenouderhuishoudens in de bestanden voorkomen. Als alleen de ouders uit de eenouderhuishoudens zouden worden meegenomen, zouden we een deel van onze populatie missen. Een voorbeeld: de categorie 'overig lid van een huishouden' wordt ook meegenomen omdat er situaties voorkomen waarbij de AOW-er inwoont bij een kind en zijn/haar eventuele kleinkind(eren). De AOW-er is dan het overige lid van het huishouden. AOW-gerechtigde ouders die samenwonen met een partner of alleen wonen, vallen buiten de populatie. Personen die aangeduid worden als overig lid van het huishouden en hiermee in eerste instantie de aanduiding 'ouder' krijgen, vallen alsnog buiten de populatie als blijkt dat zij deel uitmaken van een huishouden zonder kinderen.

Afbakening zorgsituatie

In de module Arbeid en Zorg van de EBB wordt gevraagd of er sprake is van een (langdurige) zorgsituatie voor een familielid, of er ook daadwerkelijk gezorgd wordt, voor welk familielid dit dan is (kind, partner, ouder, anders), en of je alleen of met je partner voor het familielid zorgt. Op basis van de antwoorden op deze vragen kan worden bepaald of een kind voor een AOW-er zorgt of dat een AOW-er voor een kind zorgt. We maken hierbij geen onderscheid tussen alleen of met een partner zorgen. Voor de doeleinden van dit onderzoek is dit onderscheid niet nodig. In beide gevallen wordt er zorg verleend.

Deze vragen worden echter wel alleen gesteld aan de kernpersonen in het huishouden. Dat zijn vrijwel altijd de ouder(s) of, in het geval van een huishouden zonder kinderen, de alleenstaande of de partners. Dit is een belangrijke beperking voor dit onderzoek, omdat voor de huishoudens bestaande uit één AOW-er en (minimaal) één kind, deze vragen dan in principe alleen aan de AOW-er worden gesteld terwijl het in dit onderzoek ook gaat om de kinderen die voor de AOW-er zorgen. Deze beperking geldt dan ook vooral in de situatie waarbij het kind zorgt voor de AOW-gerechtigde ouder en niet zozeer in de situatie waarbij de AOW-gerechtigde ouder zorgt voor het kind.



Analyse

Na toepassing van bovenstaande criteria voor de afbakening van de positie 'ouder' op de onderzoekspopulatie in de EBB, worden in deze haalbaarheidsstudie ruim 615 duizend personen aangeduid als ouder. Van deze mensen is onderzocht of zij op enquêtedatum 65 jaar of ouder zijn en of zij daadwerkelijk een AOW uitkering ontvangen. Van de ruim 615 duizend ouders ontvangen ruim 54 duizend ouders daadwerkelijk AOW. In totaal komt dit neer op ruim 40 duizend huishoudens waarbij één persoon AOW ontvangt in 2015. Hierbij zitten ook nog huishoudens die niet tot onze doelpopulatie horen, bijvoorbeeld huishoudens zonder thuiswonende kinderen (overige meerpersoonshuishoudens) en huishoudens met meer dan één AOW-er. Als deze huishoudens niet worden meegeteld, komt het aantal huishoudens in de populatie onder de publicatiegrens van 40 duizend. Dan is er nog geen onderscheid gemaakt naar tweepersoons- en meerpersoonshuishoudens. Vanwege het te lage aantal huishoudens in de populatie mag dit onderscheid op grond van de publicatierichtlijnen ook niet gemaakt worden.

Plausibiliteitscontrole

Voordat er verdere uitsplitsingen gemaakt worden, is een plausibiliteitscontrole uitgevoerd op het aantal van ruim 40 duizend huishoudens waarbij één persoon AOW ontvangt in 2015. De populatie in dit haalbaarheidsonderzoek is gebaseerd op de EBB. Het betreft opgehoogde uitkomsten met behulp van de standaard ophooggewichten van de EBB. Omdat niet standaard gepubliceerd wordt over deze specifieke populatie vanuit de EBB, kan het zijn dat het gebruik van de standaard ophooggewichten tot onjuiste uitkomsten leidt. Daarom is in dit vooronderzoek als plausibiliteitscontrole de populatie huishoudens met één AOW-er en minimaal één kind ook afgebakend op basis van registraties (BRP en AOW-registratie). Hiervoor is dezelfde afbakening gebruikt als het onderzoek 'Kenmerken van huishoudens met minimaal één AOW-er in 2012'² uit 2015. Op basis van registraties ligt het aantal huishoudens met één AOW-er en minimaal één kind (18+) in dezelfde orde van grootte als de opgehoogde uitkomsten uit de EBB. Het is dan ook plausibel om op basis van de EBB de groep huishoudens met minimaal één AOW-er en minimaal één thuiswonend kind af te bakenen.

Kind zorgt voor AOW-er

Voor de huishoudens waarbij er sprake is van een samenwoonsituatie van AOW-er en kind, wordt onderzocht of het kind ook daadwerkelijk zorg verleent aan de ouder. In tweepersoonshuishoudens wordt er vaker zorg verleend aan de AOW-gerechtigde ouder dan in de meerpersoonshuishoudens, maar het gaat in beide situaties om weinig huishoudens. Op basis van de beschikbare data en de lage aantallen kan er niet verder uitgesplitst worden. Er is ook onderzocht in hoeveel huishoudens waarbij AOW-er en kind samenwonen sprake is van een zorgsituatie voor de AOW-gerechtigde

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/08/kenmerken-van-huishoudens-met-minimaal-een-aow-er-in-2012>



ouder, maar waarbij deze zorg niet verleend wordt. Dit blijkt in zowel tweepersoons- als meerpersoonshuishoudens nauwelijks het geval.

Vrijwel alle kinderen die daadwerkelijk zorg verlenen aan een ouder zijn uitwonend. Met de beschikbare data in dit onderzoek kan de ouder-kind relatie niet worden vastgesteld. We weten daarom, in de situatie dat het kind uitwonend is, op basis van de zorgvariabele alleen of er gezorgd is voor een ouder, niet of deze ouder ook AOW ontvangt.

AOW-er zorgt voor kind

De tweede populatie waarin SZW geïnteresseerd is, bestaat uit de AOW-ers die een zorgtaak hebben voor een kind. Bij deze groep speelt het probleem dat de vragen over de zorgsituatie alleen aan de kernpersonen worden gesteld minder. De verwachting van tevoren was dat deze groep erg klein zou zijn. Dit bleek ook inderdaad het geval. Daarom mogen ook voor deze groep de uitkomsten niet worden weergegeven.

Conclusie

In de eerste fase van dit haalbaarheidsonderzoek vormen de volgende twee vragen het uitgangspunt:

1. Zijn de beschikbare data inhoudelijk geschikt voor de doeleinden van dit onderzoek? Met andere woorden: bevatten de variabelen die we voor ogen hebben om de populaties af te bakenen de juiste informatie? (= validiteit)
2. Is de vulling in de EBB voor deze specifieke doelgroepen voldoende om hierover betrouwbare uitspraken te kunnen maken? (= betrouwbaarheid)

Het antwoord op de eerste vraag is dat de EBB variabelen deels niet geschikt zijn voor de doeleinden van dit onderzoek. Deze ongeschiktheid zit vooral in de zorgvariabelen. De belangrijkste reden is de opzet van de EBB vragenlijst waarin de vragen hierover alleen aan de kernpersonen van het huishouden gesteld worden en niet aan het kind. Dat maakt vooral de uitkomsten over de groep kind zorgt voor AOW-er minder valide. Ook is gedurende het onderzoek gebleken dat het op basis van de drie databronnen niet mogelijk is om bepaalde subpopulaties af te bakenen, bijvoorbeeld de situatie dat een AOW-er samenwoont met een kind en de partner van het kind, of uitwonende kinderen die zorgen voor een ouder met AOW.

Het antwoord op de tweede vraag is dat de aantallen van alle specifieke populaties te klein zijn om over te kunnen publiceren. Ook kunnen er om dezelfde reden geen verdere uitsplitsingen worden gemaakt. De publicatiegrens van de EBB is 40 duizend records. Zelfs het samennemen van meerdere jaargangen van de EBB (30 duizend voor twee jaar en 20 duizend voor drie jaar) lost dit probleem niet op. Voor alle groepen geldt dat verdere verdieping wordt afgeraden.



Onderstaand schema laat per populatie de validiteit en de betrouwbaarheid zien.

Figuur 1: Antwoorden op de onderzoeksvragen

	Validiteit	Betrouwbaarheid
Aantal ouders in eenouderhuishouden	ja	ja
Aantal AOW-gerechtigde ouders in eenouderhuishouden	ja	ja
Aantal tweepersoonshuishoudens met 1 AOW-er en 1 kind	ja	nee
Het kind verleent zorg	nee	nee
Het kind heeft een zorgsituatie, maar verleent geen zorg	nee	nee
Aantal meerpersoonshuishoudens met 1 AOW-er en minimaal 1 kind	ja	nee
Het kind verleent zorg	ja	nee
Het kind heeft een zorgsituatie, maar verleent geen zorg	ja	nee

Aanbeveling

Op basis van de resultaten en de antwoorden op de twee onderzoeksvragen adviseren wij het vooronderzoek niet op deze manier voort te zetten. Belangrijkste reden is dat de vraagstelling in de EBB ongeschikt is om de belangrijkste populatie (kind zorgt voor AOW-er) op een juiste manier af te bakenen. Daarnaast liggen veel uitkomsten onder de publicatiegrens van de EBB, wat betekent dat er geen verdere uitsplitsingen gemaakt mogen worden.

Een alternatief kan zijn om de gewenste populatie op een andere manier te benaderen waarbij de EBB wordt losgelaten en alleen maar registraties worden gebruikt. Analyses op basis van registraties zijn vollediger, maar informatie over de daadwerkelijke zorgverlening is echter enkel als steekproef (EBB) beschikbaar. Om deze reden kan dit vooronderzoek niet volledig op basis van registraties worden uitgevoerd als ook echt informatie gewenst is over het daadwerkelijk verlenen van (langdurige) zorg. Als de zorgsituatie daarentegen indirect wordt benaderd door bijvoorbeeld te kijken naar zorgindicaties en zorggebruik vanuit de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) of Wet Langdurige Zorg (WLZ) is het wel mogelijk de uitkomsten volledig te baseren op registraties. Dit zou dan een (gedeeltelijke) herhaling zijn van het onderzoek uit 2015 'Kenmerken van huishoudens met minimaal één AOW-er in 2012'³. Dit levert naar ons inzicht betrouwbaardere en meer valide resultaten op dan in de situatie dat de EBB als basis wordt gebruikt. Het is echter nog maar de vraag of dit uiteindelijk voldoende antwoord geeft op de vraag van SZW, omdat mantelzorgsituaties niet duidelijk uit de cijfers gehaald kunnen worden. Juist in mantelzorgsituaties zal de invoering van de kostendelersnorm consequenties hebben. Het is aan het ministerie van SZW om te beslissen of zij voldoende meerwaarde ziet in de uitvoering van dit (herhaal)onderzoek.

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/08/kenmerken-van-huishoudens-met-minimaal-een-aow-er-in-2012>