



Centraal Bureau voor de Statistiek

Divisie Sociaaleconomische en Ruimtelijke statistieken

Sector Demografische en Sociaaleconomische statistieken

Postbus 24500

2490 HA Den Haag

Nota Ontheffing en Reden vermindering in de bijstand

Marieke Bosch

1. Aanleiding

Het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) maakt sinds 2005 voor het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) de Bijstandsuitkeringenstatistiek (BUS). Hiervoor leveren alle gemeenten een digitale afslag van hun bijstandsadministratie aan het Centraal Bureau voor de Statistiek. Deze afslag bleek in het verleden nog wel eens onbetrouwbaar omdat bij gemeenten niet de juiste informatie geregistreerd werd. Dit geldt ook voor de kenmerken 'Ontheffing' en 'Reden Vermindering'. Vanwege een hernieuwde vraag om informatie hierover vanuit de Tweede kamer en het kabinet wil SZW graag de betrouwbaarheid van de kenmerken controleren. Zij gaf het CBS hiervoor een opdracht.

2. Achtergrond

2.1 Ontheffing

In beginsel hebben alle mensen met een bijstandsuitkering een arbeidsverplichting. Deze arbeidsverplichting is tweeledig. Ten eerste zijn bijstandsontvangers verplicht een minimumaantal sollicitatieactiviteiten per maand te ondernemen. Ten tweede zijn zij verplicht een aangeboden baan aan te nemen. Voldoen zij niet aan deze verplichtingen, dan heeft de gemeente het recht de bijstandsuitkering te verlagen of stop te zetten. Er zijn echter een aantal uitzonderingssituaties op deze regel. Alleenstaande ouders met jonge kinderen kunnen een ontheffing aanvragen op deze arbeidsverplichting. Ook mensen die de zorg van een ernstig ziek familielid op zich nemen of zelf ernstig ziek zijn kunnen een ontheffing aanvragen. Naast deze bij wet geregelde uitzonderingen mag een gemeente aanvullend beleid voeren en ook in andere gevallen tot ontheffing overgaan. De gemeente beslist of iemand recht heeft op een ontheffing van de arbeidsverplichting of niet.

In het verleden is de betrouwbaarheid van het kenmerk 'Ontheffing' in de BUS onderzocht. In 2008 vond het CBS dat over ongeveer 80% van de bijstandspopulatie informatie beschikbaar was. Een aantal gemeenten leverden geen gegevens aan. Destijds bleek de spreiding van het percentage ontheffingen per gemeente dusdanig groot te zijn dat het CBS geen betrouwbaar landelijk percentage kon schatten.

Het onderzoek is herhaald in 2009. Ondanks dat er meer informatie beschikbaar was, bleek dit nog steeds onvoldoende voor een betrouwbare inschatting van het landelijke percentage ontheffingen van de arbeidsverplichting voor bijstandsontvangers. Rotterdam en Den Haag konden door softwareproblemen geen gegevens leveren. Hierdoor ontbrak informatie over 15% van de bijstandspopulatie. Vanwege de grote spreiding in ontheffingspercentages per gemeente kunnen deze twee grote gemeenten slecht geschat worden en voldoet een geschat landelijk percentage niet aan de kwaliteitseisen van het CBS.

2.2 Reden vermindering

Ook de kwaliteit van het kenmerk 'Reden vermindering' is in het verleden nader onderzocht. In 2008 bleek dit kenmerk relatief vaak met 'overig' gevuld te worden, terwijl deze waarde alleen in uitzonderingsgevallen mag worden gebruikt. Daarnaast is de verdeling over de waarden vaak zeer eenzijdig. Waarschijnlijk gebruiken deze gemeenten één vaste waarde die automatisch wordt ingevuld bij toepassing van een vermindering. Ook vullen een aantal gemeenten wel een bedrag

‘vermindering’ in, maar geen reden daarvoor. De studie concludeerde dan ook dat de kwaliteit van het kenmerk ‘Reden vermindering’ niet voldoet aan de kwaliteitseisen van het CBS.

3. Methode

Deze studie beoogt het beoordelen van de kwaliteit van de informatie over ‘Ontheffing’ en ‘Reden vermindering’ in de BUS. Eerst wordt de globale vulling van beide kenmerken bekeken waarna per kenmerk afzonderlijk de eigenaardigheden worden bestudeerd.

3.1 Data

Deze studie gebruikt het samengevoegde registratiebestand van alle aangeleverde informatie van gemeenten voor juni 2012. Hierin is nog geen administratieve vertraging verwerkt. Het gaat om een bestand met uitkeringen. De aantallen en percentages die deze studie noemt zijn op uitkeringenbasis en niet op persoonsbasis. Daarnaast zijn de partners buiten beschouwing gelaten.

Van alle gevallen in deze dataset zijn alleen de gevallen meegenomen die aan de volgende eisen voldoen:

- geldig en in het GBA terug te vinden BSN-nummer (soortnummer=R)
- de persoon die de uitkering krijgt is 27 jaar of ouder (voormalige WIJ-populatie uitgesloten)
- het betreft een lopende uitkering (IndLop=1)

Daarnaast zijn dubbele records verwijderd met hetzelfde BSN, dezelfde begindatum en zonder einddatum waarbij het dubbele record wel een einddatum heeft. Ook bekijkt deze studie alleen uitkeringen volgens de WWB en de IOAW. De IOAZ heeft ook te maken met de ontheffingsregeling, maar niet met de verminderingsregeling. Aangezien er niet veel mensen een IOAZ-uitkering krijgen, is deze regeling buiten beschouwing gelaten.

3.2 Logische vulling

Om tot een oordeel te komen over de kwaliteit van het kenmerk ‘Ontheffing’ kijkt deze studie eerst naar een juiste vulling. Bijlage 1 geeft aan welke waarden er voor mogen komen in het kenmerk ‘Ontheffing’ en wat deze codes betekenen. Verder wordt de invulling naast de leeftijdsverdeling van de bijstandspopulatie gelegd. Alleen de personen van 65 jaar en ouder mogen op het kenmerk ‘Ontheffing’ de code ‘9’ krijgen.

Voor de kwaliteitsevaluatie van het kenmerk ‘Reden vermindering’ kijkt deze studie wederom eerst naar de juiste vulling. Bijlage 2 geeft de toegestane waarden en betekenis daarvan weer. Als eerste legt het onderzoek het aantal ingevulde verminderingen naast het aantal ingevulde bedragen ‘vermindering’, zowel op nationaal als gemeenteniveau. Vervolgens kijkt het onderzoek naar de spreiding over de kenmerken: de code 4 (overig) mag maar beperkt voorkomen.

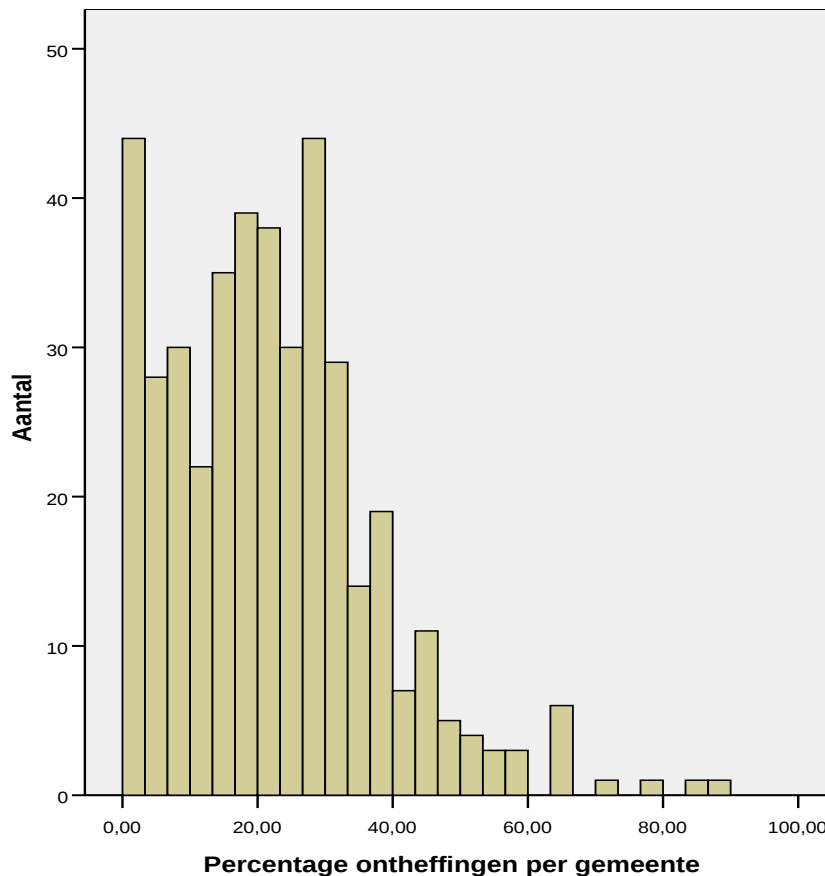
4. Resultaten

4.1 Kenmerk ‘Ontheffing’

Het kenmerk ‘Ontheffing’ wordt door vrijwel alle gemeenten goed ingevuld. Dat wil zeggen dat er nauwelijks waarden voorkomen die niet in de richtlijnen zijn opgenomen. De mate waarin gemeenten ontheffingen verlenen, varieert sterk. Figuur 1 is een frequentieverdeling van het

ontheffingspercentage van gemeenten. Deze laat zien dat het merendeel van de gemeenten een ontheffingspercentage onder de 40 procent heeft. In de figuur staan echter ook een aantal sterke uitschieters: ontheffingspercentages van meer dan 60 tot zelfs bijna 90 procent. Het gaat om 20, meest kleinere, gemeenten met samen bijna 11800 bijstandsuitkeringen, waarvan er ongeveer 6800 een ontheffing van de arbeidsverplichting hebben. 3,5 Procent van de totale bijstandsomvang van Nederland bevindt zich zodoende in een gemeente met een hoog ontheffingspercentage.

Figuur 1. Verdeling ontheffingspercentages



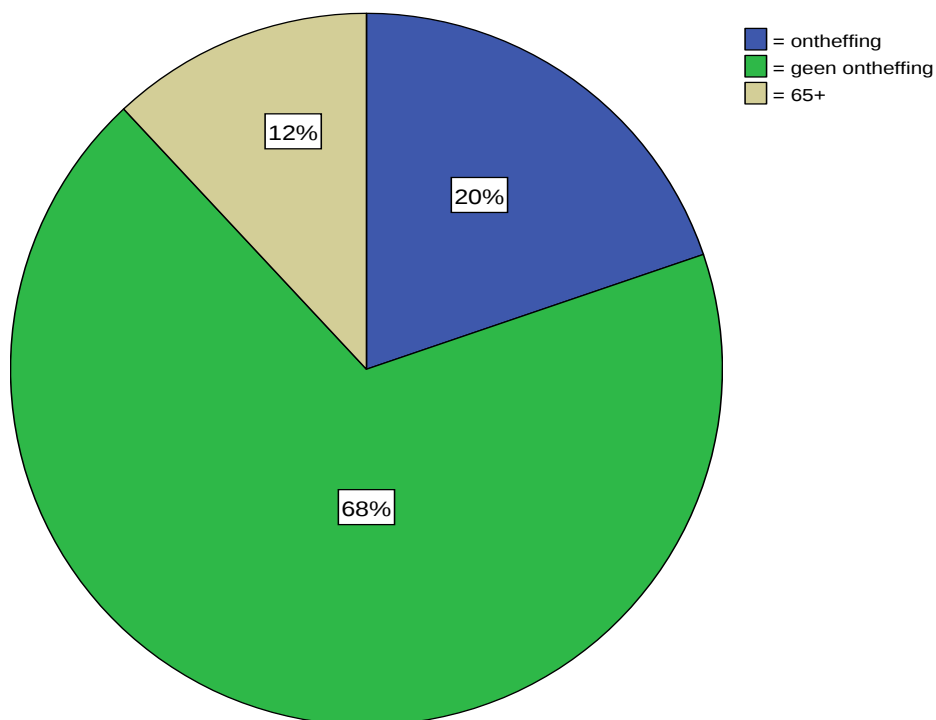
De grootste gemeenten met een hoog ontheffingspercentage zijn Heerlen en 's-Hertogenbosch. Zij vertegenwoordigen meer dan de helft van de bijstandsuitkeringen in deze groep gemeenten (resp. 4100 en 3100 bijstandsuitkeringen, 2200 en 1800 ontheffingen). De overige gemeenten hebben nog geen duizend bijstandsuitkeringen per stuk, de meeste nog geen 300 waardoor percentages wat extremere waarden kunnen aannemen. De studie onderzocht of deze gemeenten hetzelfde softwarepakket gebruiken die wellicht een default waarde kent, waardoor er ruis optreedt. Dit bleek niet het geval.

Een tweede aandachtspunt is de verdeling van de pensioengerechtigden in dit kenmerk. Zij zouden alleen de code '9' moeten krijgen (niet van toepassing) aangezien zij niet langer werk hoeven te zoeken door hun leeftijd. In juni 2012 waren er 78 uitkeringen waar een geboortedatum van na juni 1947 (jonger dan 65 jaar) bij hoorde, die wel de code '9' kregen op het kenmerk 'ontheffing'. Deze

zijn met name geconcentreerd in de gemeenten Deventer en 's-Hertogenbosch. Het gaat om respectievelijk 27 en 25 gevallen.

Figuur 2 laat de verdeling van het kenmerk 'Ontheffing' zien. 20 Procent van de bijstandsontvangers in Nederland heeft een ontheffing van de arbeidsverplichting. Het gemiddelde ontheffingspercentage van de gemeenten is 22 procent.

Figuur 2. Verdeling waarden in het kenmerk 'Ontheffing'



4.2 Kenmerk 'Reden vermindering'

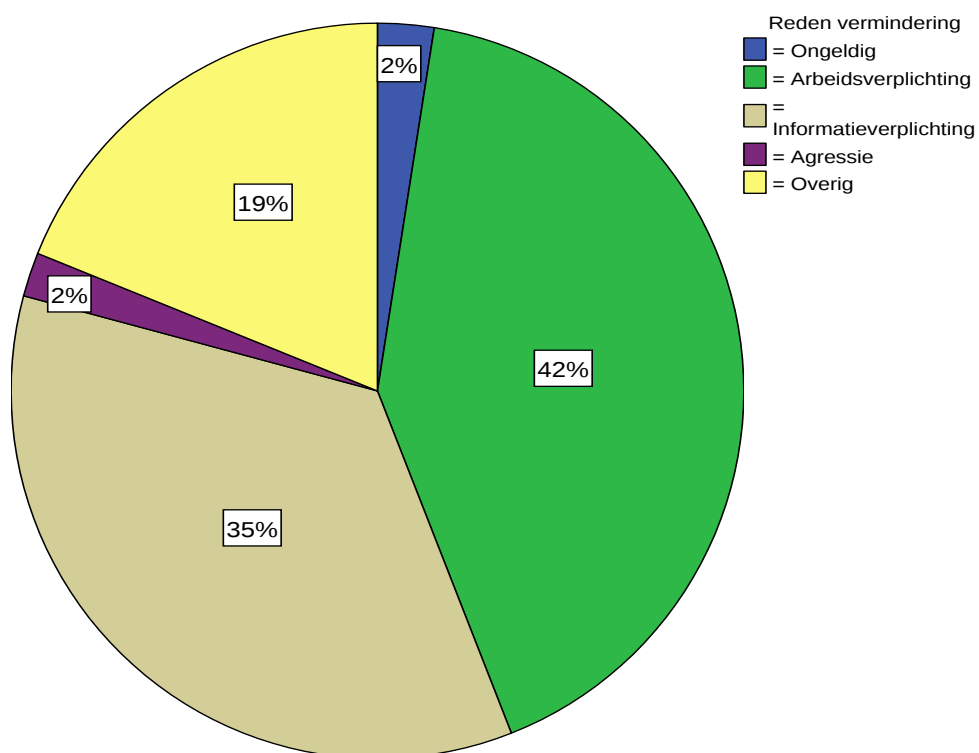
Het kenmerk 'Reden vermindering' wordt door veel gemeenten goed ingevuld. Er zijn in de BUS van juni 2012 echter 64 ongeldige waarden aangetroffen; waarden die volgens de richtlijnen niet voor zouden mogen komen.

Behalve de reden van de vermindering registreert de BUS ook het bedrag van de vermindering. Als er een bedrag in mindering is gebracht, zou daar een reden voor moeten zijn. Tabel 1 legt deze twee kenmerken naast elkaar. In slechts 2 gevallen is er geen reden gegeven, terwijl er wel een bedrag in mindering is gebracht. Daarnaast zijn er nog 22 gevallen die wel een bedrag in mindering kregen, maar geen geldige waarde kregen op het kenmerk 'Reden vermindering'. In 42 overige gevallen kreeg een persoon een ongeldige waarde op het kenmerk 'Reden vermindering'. Deze ongeldige waarden zijn verdeeld over 18 gemeenten. Den Haag en Rotterdam hebben de meeste ongeldige waarden, namelijk beide 20. Dat is nog geen tiende van hun bijstandspopulatie, maar wel 8 procent van het percentage verminderingen. Ook voor de 18 gemeenten met ongeldige waarden op het kenmerk 'Reden vermindering' geldt dat zij niet hetzelfde softwarepakket gebruikten, waardoor een programmatuurfout onwaarschijnlijk is.

Tabel 1. Verdeling kenmerk 'Reden vermindering'

Reden vermindering	Geen bedrag vermindering	Wel bedrag vermindering	Totaal
Arbeidsverplichting	0	1071	1071
Informatieverplichting	0	905	905
Agressie	0	50	50
Overig	0	487	487
Niet van toepassing	336653	2	336655
Ongeldig	42	22	64
Totaal	336695	2537	339232

Figuur 3. Verdeling 'Reden vermindering'



Op het totaal aantal bijstandsuitkeringen is het aantal ongeldige en foutieve waarden laag, maar op het niveau van het aantal verminderingen gaat het om 2,5 procent die zeker binnen gemeenten de verdeling van verminderingen over de redenen kan verstoren. Daarnaast is de categorie 'overig' met bijna 500 gevallen wellicht aan de grote kant, al is er geen bewijs om dit te staven. Figuur 3 verbeeldt de verdeling over de categorieën.

5. Conclusie

5.1 'Ontheffing'

De vulling van het kenmerk 'Ontheffing' verbeterde sterk sinds 2009. Er zijn geen ongeldige waarden aangetroffen in de vulling van het kenmerk. Wel zijn er enkele mensen in de verkeerde categorie ingedeeld, namelijk enkele 65-minners die op de ontheffing een 'niet van toepassing' kregen. Ook zijn er enkele gemeenten met een zeer hoog percentage ontheffingen. Dit kan betekenen dat zij gebruik maken van hun beleidsvrijheid, of dat zij niet juist registreren. Wij hebben echter geen reden om aan te nemen dat dat laatste het geval is. Omdat er een vastgestelde ruis van slechts 0,02% procent van het totale aantal bijstandsuitkeringen in de data zit, beoordeelt het CBS de kwaliteit van dit kenmerk als voldoende.

5.2 'Reden vermindering'

Het kenmerk 'Reden vermindering' bevat 64 ongeldige waarden. 22 Hiervan vallen hebben ook een bedrag in mindering gekregen en 42 niet. Daarnaast zijn er nog 2 gevallen die wel een bedrag in mindering kregen maar op het kenmerk 'Reden vermindering' de code 'Niet van toepassing'. Deze laatste twee gevallen zijn mogelijk tikfoutjes die weinig invloed hebben op de verdeling van het kenmerk. De ongeldige waarden hebben in het geheel van bijstandsuitkeringen in Nederland ook niet veel gewicht, maar kunnen in de verdeling wel degelijk verschil maken. Als deze 22 allemaal bijvoorbeeld vanwege agressie zouden zijn, wordt deze groep opeens bijna anderhalf keer zo groot. Daarnaast maakt de categorie 'overig' bijna 20 procent uit van de verdeling. Dat is voor een uitzonderingscategorie groot. Mogelijk kunnen gemeenten niet de gewenste categorie kiezen. De richtlijnen die vanaf 1 januari 2013 gelden, kennen meer antwoordcategorieën. Hierdoor verwacht het CBS dat deze categorie zal slinken. Omdat 64 ongeldige en 2 foutieve waarden 2 procent uitmaken van het totale aantal verminderingen adviseert deze studie slechts gebruik te maken van het totale aantal verminderingen en de uitsplitsing naar redenen niet te publiceren.

6. Aanbevelingen

Om tot zuivere data te komen is er nog ruimte voor verbetering in de kenmerken 'Ontheffing' en 'Reden vermindering'. Het CBS doet hieronder een aantal suggesties.

6.1 Technische aanpassingen programmatuur gemeenten

In de software van gemeenten die de bijstandsregistraties bevat kunnen ongeldige waarden of ongeldige combinaties geblokkeerd worden, zoals een leeftijdscheck voor 'niet van toepassing' in het kenmerk 'Ontheffing' of Ook is het mogelijk om verplichte velden in te stellen in combinatie met een andere waarde. Bijvoorbeeld als iemand een 'bedrag vermindering' invult, moet ook een 'reden vermindering' ingevuld worden. Dit zou door de softwareleverancier ingebouwd moeten worden.

6.2 Nieuwe richtlijnen

In de nieuwe richtlijnen voor 2013 geven de onderzochte kenmerken meer antwoordmogelijkheden.

Voor het kenmerk 'Reden vermindering' verwacht het CBS daardoor een slinkende groep 'overige redenen' te zien vanaf 1 januari.

Het kenmerk 'Ontheffingen zou in de richtlijnen de groep 'niet van toepassing' kunnen omdopen tot 'vijfenzestig plus' hierdoor ontstaat geen verwarring over wanneer een persoon in deze groep valt.

6.3 Vinger aan de pols bij gemeenten

Een aantal gemeenten vult ongeldige waarden in, ongeldige combinaties, mogelijk té hoge ontheffingspercentages of te vaak 'overige redenen'. Wellicht kunnen de betreffende gemeenten een seintje krijgen met de constatering dat zij fouten hebben gemaakt en welke gevallen dit betreft zodat zij eventuele controles en verbeteringen kunnen uitvoeren.

Over het kenmerk 'ontheffing' of de hoge aantallen 'overige redenen' is het goed mogelijk dat dit een voortvloei is van de beleidsvrijheid van gemeenten. Hier kunnen de gemeenten ook voor worden benaderd, maar dan met de vraag of de cijfers overeen komen met hun indruk van de situatie in hun gemeente.

6.4 Publicatie

Voor beide kenmerken, maar in het bijzonder voor de verminderingen, geldt dat de meeste gemeenten maar een klein aandeel hebben per kenmerk. Een landelijk cijfer publiceren voor het aantal ontheffingen en het aantal verminderingen is goed mogelijk, maar op een lager niveau kennen de cijfers een te grote onzekerheid.

Bijlage 1. Richtlijnen BUS 2010: kenmerk 20 'Ontheffing', vulling en waardenbereik

	PERSOON1	PERSOON2	HUISHOUDEN
ja	1	1	
nee	2	2	
niet van toepassing	9	9	

Toelichting op het waardenbereik voor belanghebbenden in de WWB.

1 JA (ontheffing van de arbeidsverplichting is van toepassing)

- belanghebbende heeft een leeftijd van 27 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar **én**
- belanghebbende heeft een volledige ontheffing van zowel de plicht tot het verkrijgen van werk (solliciteren) als de plicht tot het aanvaarden van werk

2 NEE (ontheffing van de arbeidsverplichting is niet of slechts ten dele van toepassing)

- belanghebbende heeft een leeftijd van 27 jaar of ouder doch jonger dan 65 jaar **én**
- belanghebbende heeft geen (volledige) ontheffing van de plicht tot het verkrijgen van werk(solliciteren) en/of geen (volledige) ontheffing van de plicht tot het aanvaarden van werk

9 Niet van toepassing

- belanghebbende heeft een leeftijd van 26 jaar of jonger of is 65 jaar of ouder

Toelichting op het waardenbereik voor belanghebbenden in de IOAW of IOAZ.

1 JA (ontheffing van de arbeidsverplichting is van toepassing)

- belanghebbende heeft een volledige ontheffing van zowel de plicht tot het verkrijgen van werk (solliciteren) als de plicht tot het aanvaarden van werk

2 NEE (ontheffing van de arbeidsverplichting is niet of slechts ten dele van toepassing)

- belanghebbende heeft geen (volledige) ontheffing van de plicht tot het verkrijgen van werk (solliciteren) en/of geen (volledige) ontheffing van de plicht tot het aanvaarden van werk

Bijlage 2. Richtlijnen BUS 2010: kenmerk 27 'Reden vermindering', vulling en waardenbereik

	PERSOON1	PERSOON2	HUISHOUDEN
reden op het vlak van plicht tot arbeidsinschakeling			1
reden op het vlak van de inlichtingenplicht			2
agressie			3
overig			4
niet van toepassing			9

Toelichting op het waardenbereik voor belanghebbenden in de WWB en IOAW.

1 Reden op het vlak van plicht tot arbeidsinschakeling

Het gaat om:

- niet voldoen aan de plicht tot inschrijving bij het LWI
- niet of onvoldoende meewerken aan een onderzoek naar mogelijkheden tot arbeidsinschakeling
- niet of onvoldoende voldoen aan de re-integratieplicht
- niet of onvoldoende voldoen aan de plicht tot het verkrijgen van werk
- niet of onvoldoende voldoen aan de plicht tot het aanvaarden van werk

2 Reden op het vlak van de inlichtingenplicht

Deze code is van toepassing als de cliënt niet, niet tijdig of in onvoldoende voldoet aan de plicht tot het verstrekken van inlichtingen.

3 Agressie

Deze code is van toepassing wanneer er sprake is van "het zich jegens het college zeer ernstig misdragen", dus wanneer een cliënt fysiek of verbaal geweld gebruikt heeft.

4 Overig

Voor een goede interpretatie van de cijfers moet deze code zo min mogelijk gebruikt worden.

"Overig" dient dan ook alléén te worden ingevuld als een in uw gemeente voorkomende reden voor vermindering n.a.v. afstemming inhoudelijk onmogelijk aan te merken is als een vorm die past bij één van de overige codes.