



Stromen in de Sociale Zekerheid 2016

Sophie Doove

Kathleen Geertjes

Angelique Hendriks

Daniëlle Otten

CBS Den Haag
Henri Faasdreef 312
2492 JP Den Haag
Postbus 24500
2490 HA Den Haag
+31 70 337 38 00
www.cbs.nl

projectnummer

180421
Centrum voor beleidsstatistiek
november 2018

Inhoudsopgave

1.	Inleiding	4
2.	Onderzoeksopzet	5
2.1	Populatie	5
2.2	Methode	7
2.3	Vaststellen van bovenmatige transitie	7
3.	Resultaten	8
4.	Conclusie	14

1. Inleiding

Met de Participatiewet wil het kabinet mensen met een bijstandsuitkering en gedeeltelijk arbeidsongeschikten weer aan het werk helpen. De wet is vanaf 1 januari 2015 in werking getreden. De verantwoordelijkheid voor de uitvoering ligt bij de gemeenten. Het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) wil weten in hoeverre onder de Participatiewet uitkeringslasten zich verplaatsen van het gemeentelijke domein naar het UWV¹-domein, omdat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) systeemverantwoordelijke is voor de wet.

Als na toetreding tot de arbeidsmarkt vanuit de Participatiewet een transitie plaatsvindt richting de Ziektewet (ZW) of de Werkloosheidswet (WW), dan verplaatst de verantwoordelijkheid voor de uitkeringslasten zich van gemeenten naar het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV). Bij de invoering van de Participatiewet is in artikel 118a van de Wet financiering sociale verzekeringen bepaald dat maatregelen kunnen worden getroffen indien er bovenmatige verplaatsing is van bijstandsuitkeringslasten naar uitkeringslasten in het UWV-domein. Via een algemene maatregel van bestuur kunnen uitkeringslasten dan op gemeenten worden verhaald.

In dit kader heeft SZW het Centrum voor Beleidsstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS-CvB) gevraagd om een methodiek te ontwikkelen om stromen in de sociale zekerheid te monitoren. Dit heeft zij in 2013 gedaan en de resultaten gepresenteerd in de onderzoeksrapportage 'Stromen in de Sociale Zekerheid'.² In 2014 is die methodiek verder uitgewerkt om jaarcijfers voor de periode 2006-2011 te berekenen. In 2015 zijn de jaarcijfers voor de jaren 2012 en 2013 toegevoegd en uitgesplitst naar gemeente en arbeidsmarktregio.³ Ook zijn toen de cijfers over 2010 en 2011 uitgesplitst naar deze regio's. In 2017 zijn de cijfers voor de jaren 2014 en 2015 toegevoegd aan de bestaande reeks cijfers. Daarmee werden voor het eerst cijfers gepresenteerd over de stromen in de sociale zekerheid na het inwerkingtreden van de Participatiewet in 2015. In 2018 zijn de cijfers over 2016 toegevoegd. Naast een update van de cijfers heeft SZW ten behoeve van duiding van de resultaten gevraagd om een onderzoeksrapportage met daarin de belangrijkste bevindingen. De nadruk ligt hierbij op de overgang tussen de periode voor en na intrede van de Participatiewet. Voor een overzicht van alle berekende cijfers is eveneens een [tabel](#) opgesteld.

¹ Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen

² <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2014/32/jaarcijfers-stromen-in-de-sociale-zekerheid-2006-2011>

³ <https://www.cbs.nl/nl-nl/maatwerk/2015/45/regionale-cijfers-over-stromen-in-de-sociale-zekerheid-2010-2013->

2. Onderzoeksopzet

2.1 Populatie

Om te onderzoeken in hoeverre uitkeringslasten zich na invoering van de Participatiewet van het gemeentelijke domein hebben verplaatst naar het UWV-domein, worden in dit onderzoek gestarte banen voor (2010-2014) én na (2015 en 2016) invoering van de Participatiewet met elkaar vergeleken. Voor beide periodes wordt in beeld gebracht hoeveel banen binnen 12 maanden na het starten van de baan uitmonden in de WW of ZW.

Idealiter bestaat de basispopulatie in de periode 2010-2014 uit de in het betreffende jaar gestarte banen van personen die tot de Participatiewet zouden horen, mocht die op dat moment al zijn ingevoerd. Dit is benaderd door de gestarte banen van personen met een uitkering in het kader van de Wet werk en bijstand (WWB) of de Wet werk en arbeidsondersteuning jonggehandicapten (Wajong) of personen met een indicatie in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) tot de basispopulatie te rekenen. In 2015 en 2016 bestaat de basispopulatie uit de banen van personen met een uitkering die vanuit de Participatiewet in dat jaar als werknemer aan het werk zijn gegaan. Hieronder volgt eerst een beschrijving van de operationalisering die voor de gestarte banen in beide periodes geldt. De afbakening van de basispopulaties in 2010-2014 en 2015-2016 wordt daarna in detail beschreven.

Gestarte banen

Gestarte banen worden in dit onderzoek gedefinieerd als banen van personen die vanuit één van de hierboven genoemde uitkeringssituaties als werknemer aan de slag gaan en die in de maand voorafgaand aan de maand waarin de nieuwe baan start, geen baan hadden. Personen die werkzaam zijn als zelfstandige, stagiaires en directeur-groootaandeelhouders (DGA's), blijven in het onderzoek buiten beschouwing. Daarnaast geldt dat in het onderzoek alleen banen zijn opgenomen van personen die staan ingeschreven in de Basisregistratie Personen (BRP) en die binnen 12 maanden na de start van de baan nog geen 65 jaar waren. Verder worden alleen personen geselecteerd die binnen 12 maanden na start van de baan niet zijn geëmigreerd of overleden. Indien een persoon in de onderzoeksperiode meerdere banen in verschillende maanden is gestart, dan tellen alle banen van deze persoon mee. Indien een persoon meerdere banen is gestart in dezelfde maand dan wordt één baan van deze persoon meegeteld in de populatie. Een voorbeeld: als iemand drie banen start in januari 2016 en één baan in april 2016, dan worden er in totaal twee gestarte banen meegenomen in de populatie.

Populaties 2010-2014

De onderzoekspopulatie voor invoering van de Participatiewet, bestaat uit alle gestarte banen van personen die in het desbetreffende jaar als werknemer aan de slag zijn gegaan vanuit een uitkering in het kader van de WWB of de Wajong. Ook de gestarte banen van personen met een indicatie in het kader van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), worden tot de onderzoekspopulatie gerekend. Voor deze benadering van de Participatiewetpopulatie is gekozen omdat de Participatiewet vanaf 2015 de WWB, Wsw en een deel van de Wajong vervangt. Een baan is gestart vanuit één van deze drie situaties wanneer in de maand van de baanstart of één of twee maanden daaraan voorafgaand een uitkering vanuit de WWB of de Wajong is ontvangen of wanneer er sprake was van een Wsw-indicatie.

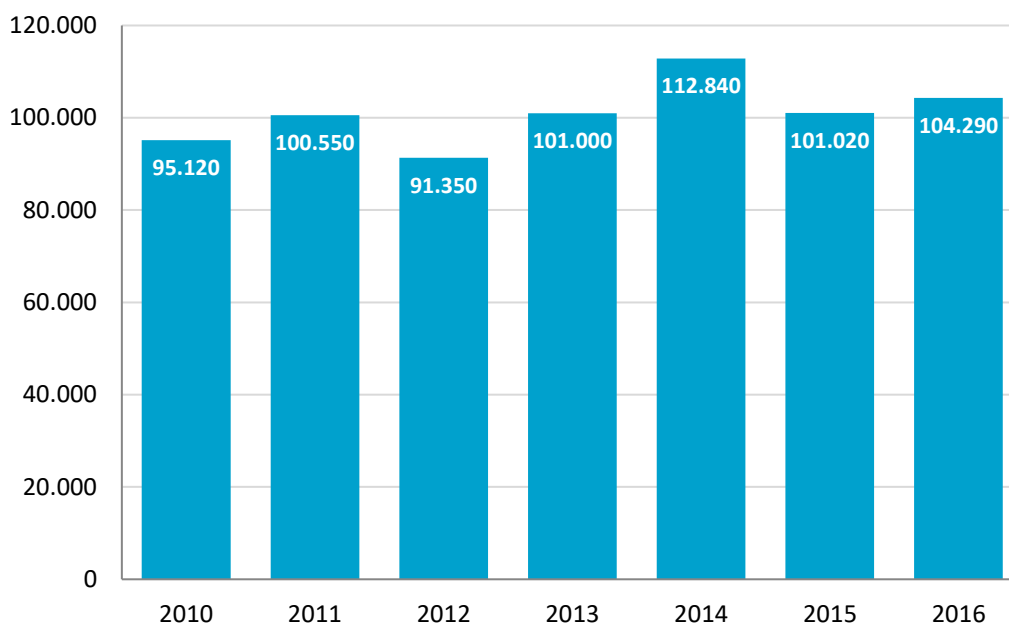
Populaties 2015-2016

De onderzoekspopulatie na invoering van de Participatiewet in 2015, bestaat uit alle gestarte banen van personen die als werknemer aan de slag zijn gegaan vanuit een uitkering in het kader van de Participatiewet of van personen die gebruik maakten van een door de gemeente ingezette re-integratievoorziening (SRG). Wanneer personen tegelijkertijd naast een re-integratievoorziening ook een WW- of ZW-uitkering ontvingen, worden de gestarte banen van deze personen uitgesloten van de onderzoekspopulatie. Doordat de Participatiewet pas sinds 1 januari 2015 in werking is getreden, geldt voor de cijfers met betrekking tot 2015 dat ook personen meegenomen zijn die in januari 2015 een baan gestart zijn, en in november of december 2014 een Wsw-indicatie hadden of een Wajong uitkering ontvingen. Ook personen die in februari 2015 een baan zijn gestart en in december 2014 een Wsw-indicatie hadden of een Wajong uitkering ontvingen, zijn meegenomen in de onderzoekspopulatie.

Omvang populaties

Figuur 2.1 toont de omvang van de populatie per jaar. Gedurende de onderzoeksperiode ligt het aantal gestarte banen tussen de 91 duizend en 113 duizend. De populatie was het grootst in 2014 en het kleinst in 2012. In 2015, het jaar waarin de Participatiewet is ingevoerd, bestond de populatie uit ruim 101 duizend gestarte banen. Dit is een daling van ruim 10 procent ten opzichte van 2014. In 2016, twee jaar na invoering van de Participatiewet, bestond de populatie uit ruim 104 duizend gestarte banen. Dit is een daling van zo'n 8 procent ten opzichte van 2014, maar een stijging van 3 procent ten opzichte van 2015.

Figuur 2.1 Aantal gestarte banen vanuit een Wajong-uitkering, WWB-uitkering of Wsw-indicatie (2010-2014) en gestarte banen vanuit de Participatiewet (2015-2016) in Nederland, 2010-2016



2.2 Methode

Van alle gestarte banen in 2016 is bepaald of binnen een periode van 12 maanden nadat de baan is gestart, de baan uitmondt in een WW- of ZW-uitkering. Indien dat het geval is, wordt gesproken van een transitie naar WW of ZW. Het transitiepercentage is het aantal gestarte banen dat uitmondt in een WW- of ZW-uitkering als percentage van het totaal aantal gestarte banen. In het geval dat een baan binnen 12 maanden na aanvang tegelijkertijd uitmondt in een WW- en ZW-uitkering, wordt alleen de transitie naar de WW-uitkering meegenomen. Wanneer een persoon meerdere banen is gestart en meerdere van deze banen binnen 12 maanden in een transitie naar een ZW- of WW-uitkering, dan krijgt de eerst gemaakte transitie voorrang. Voor personen die gebruik maakten van een SRG-voorziening, geldt dat zij niet tegelijkertijd met het ontvangen van deze voorziening ook een WW- of ZW-uitkering mochten ontvangen. In dat geval worden personen, en dus hun gestarte banen, uitgesloten van de onderzoekspopulatie. Voor alle gestarte banen wordt ook bepaald wat de woongemeente is van de persoon (volgens de gemeentelijke indeling 2015) op het moment dat de baan start, zodat de resultaten kunnen worden uitgesplitst naar gemeente en arbeidsmarktregio.

2.3 Vaststellen van bovenmatige transitie

Zoals ook al in de inleiding genoemd, is in artikel 118a van de Wet financiering sociale verzekeringen bepaald dat maatregelen kunnen worden getroffen indien er bovenmatige verplaatsing is van bijstandsuitkeringslasten naar uitkeringslasten in het UWV-domein. Om bovenmatigheid te kunnen vaststellen, is kennis van het normale patroon vereist. In het CBS-onderzoek 'Stromen in de Sociale Zekerheid' uit 2013 is hiervoor een methodiek ontwikkeld en een jaar later zijn stroomcijfers opgesteld voor de periode 2006-2011. In deze periode is de transitie richting het UWV-domein tussen de 14 en 16 procent. Op basis hiervan heeft SZW in 2015 besloten dat als grenswaarde voor bovenmatigheid een percentage van 20 procent zal gelden.⁴ Dit is een landelijke grenswaarde die niet van toepassing is op individuele gemeentes. Pas wanneer dit percentage landelijk overschreden wordt, wordt er actie ondernomen, wat inhoudt dat uitkeringslasten op gemeenten kunnen worden verhaald. Overschrijdingen van deze grens binnen aparte arbeidsmarktregio's of gemeenten, leiden niet tot het opleggen van deze maatregel.

⁴ [Voor meer informatie zie: Tweede Kamer Brief PDV 159386 Stand van zaken verbeteringslag verdeelmodel bijstandsbudgetten en informatie.](#)

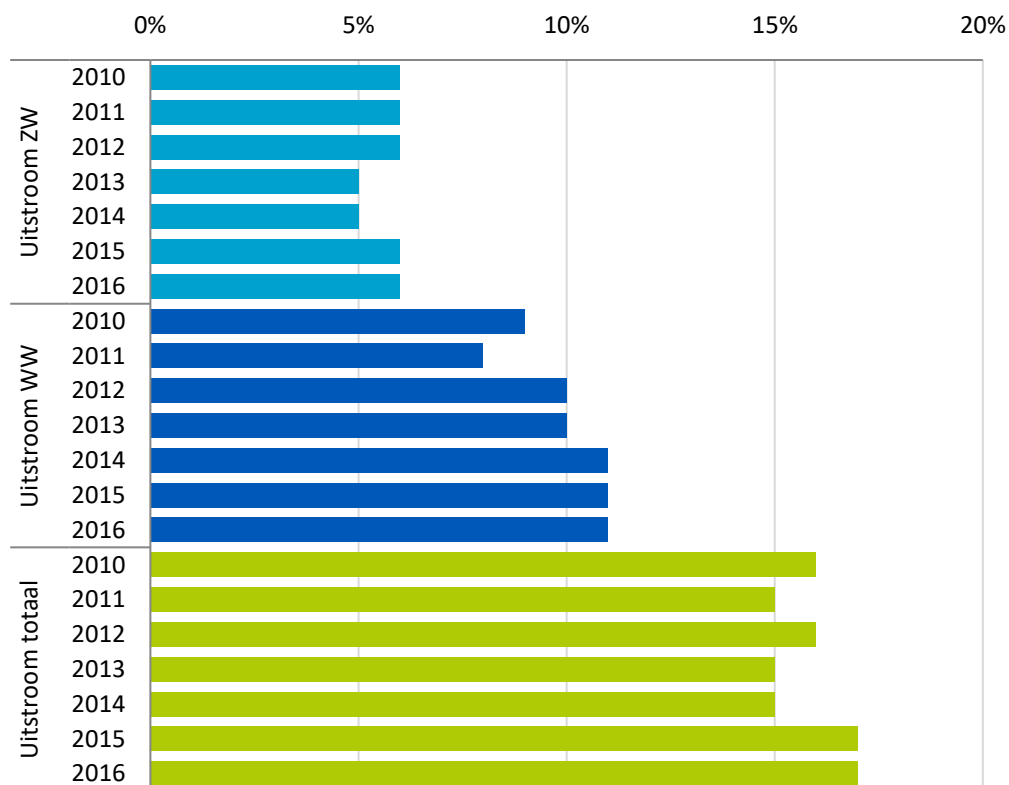
3. Resultaten

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste resultaten uit het onderzoek beschreven, waarbij de nadruk ligt op veranderingen die zijn opgetreden na invoering van de Participatiewet. Omdat er stromen in kaart worden gebracht van voor en na invoering van de Participatiewet is gewerkt met twee afbakeningen van de populatie (zie hoofdstuk 2). In de maatwerktabel behorende bij dit onderzoek, zijn alle cijfers uit dit onderzoek opgenomen.

Landelijk transitiepercentage in 2016 is 17 procent

In figuur 3.1 zijn de transitiepercentages voor 2010 tot en met 2016 te zien. Van alle gestarte banen in 2016 mondt 17 procent binnen 12 maanden uit in een WW- of ZW- uitkering. Dit percentage is iets hoger dan de transitie in 2014 (15 procent), maar gelijk aan het transitiepercentage in 2015. Bovendien ligt het in lijn met eerdere jaren en is het nog steeds onder de grenswaarde voor bovenmatigheid. Van deze 17 procent transitie is 11 procent(punt) transitie richting de WW en 6 procent(punt) transitie richting de ZW. Dit is hetzelfde als in 2015. Ook in eerdere jaren was de transitie naar de WW groter dan de transitie naar de ZW, al lagen de percentages wel iets dichterbij elkaar. De transitie richting ZW is sinds 2010 redelijk stabiel gebleven, maximaal 6 procent, terwijl het transitiepercentage richting WW sinds 2010 langzaam is toegenomen. Sinds 2014 is het transitiepercentage richting WW stabiel. Het is niet verwonderlijk dat de transitie richting WW hoger is dan de transitie richting ZW, aangezien het de WW uitkering is die wordt geteld wanneer een baan tegelijkertijd uitmondt in een WW- en ZW-uitkering. Daarnaast is de totale WW-populatie groter dan de ZW-populatie.

Figuur 3.1 Transitiepercentage totaal en naar ZW- en WW-uitkering, 2010-2016



Regionaal transitiepercentage in 2016 veelal rond landelijk gemiddelde van 17 procent

Op het niveau van de arbeidsmarktregio's loopt het transitiepercentage uiteen van 14 procent in Groot Amsterdam tot 23 procent in Zuid-Holland Centraal (zie figuur 3.2). Bijna de helft van de arbeidsmarktregio's heeft een transitiepercentage tussen de 17 en 18 procent. Ten opzichte van Nederland totaal hebben vijftien arbeidsmarktregio's een hoger percentage. Twee arbeidsmarktregio's hebben een transitiepercentage boven de 20 procent. Op gemeenteniveau liggen de transitiepercentages in 2016 tussen de 10 en 28 procent. In 89 gemeenten ligt het percentage boven de 20 procent.

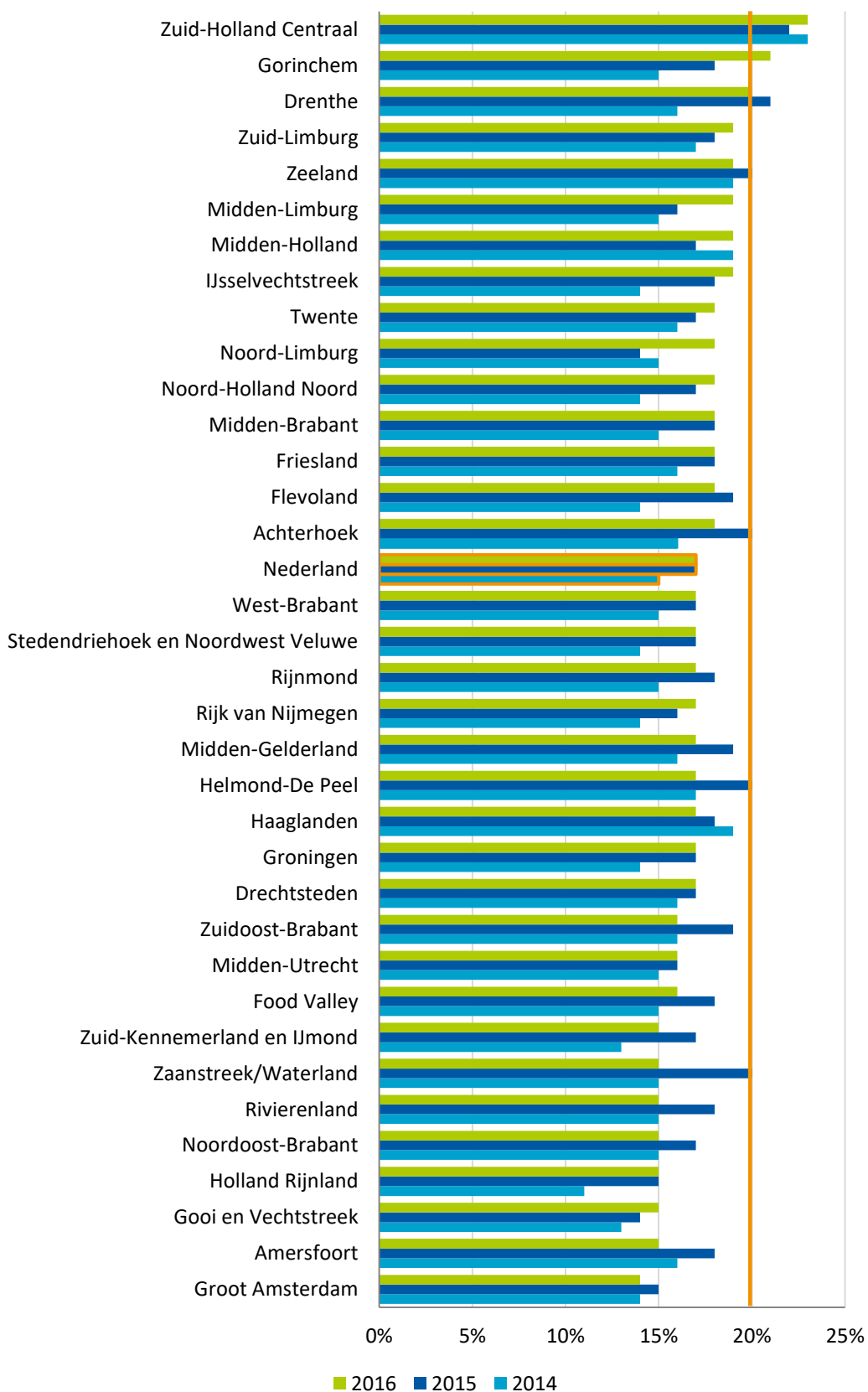
Transitiepercentage toegenomen in het merendeel van de regio's tussen 2014 en 2016

Hoewel landelijk gezien de transitie een WW- of ZW- uitkering redelijk stabiel is, zijn er op regionaal niveau wel verschillen te zien. In vergelijking tot 2014, voor het intreden van de Participatiewet, is het transitiepercentage in 25 arbeidsmarktregio's toegenomen. In negen arbeidsmarktregio's bleef het percentage gelijk en in slechts één regio, Haaglanden, was de transitie in 2016 lager dan in 2014. De toename in procentpunten ten opzichte van 2014 is het grootst in de arbeidsmarktregio's Gorinchem en IJsselvechtstreek, maar ook relatief groot in Drenthe, Flevoland, Holland-Rijnland, Midden-Limburg en Noord-Holland Noord. Ook gemeenteniveau is bij het merendeel een toename van de totale transitie naar een ZW- of WW-uitkering te zien tussen 2014 en 2016. Dit was het geval voor 73 procent van de gemeenten. Voor 20 procent van de gemeenten is een daling van de transitie te zien tussen 2014 en 2016 en voor 8 procent van de gemeenten bleef de transitie gelijk. Het betreft hier gemeenten met minimaal 50 gestarte banen⁵.

Ten opzichte van 2015 is de transitie in het merendeel van de arbeidsmarktregio's juist afgenomen. Deze afname in procentpunten is het grootst in Zaanstreek/Waterland, maar ook relatief groot in Amersfoort, Helmond-De Peel, Rivierenland en Zuidoost-Brabant. In elf arbeidsmarktregio's is de transitie gestegen en in negen regio's is de transitie gelijk gebleven. Op gemeenteniveau is deze verdeling iets anders. Bij 47 procent van de gemeenten is de totale transitie naar een ZW- of WW-uitkering in 2016 hoger dan in 2015. In 44 procent van de gemeenten is het transitiepercentage gedaald. Voor 9 procent van de gemeenten is het transitiepercentage onveranderd. Ook hier betreft het gemeenten met minimaal 50 gestarte banen.

⁵ Bij minder dan 50 gestarte banen zijn de resultaten niet gepubliceerd om onthulling te voorkomen.

Figuur 3.2 Transitiepercentage totaal naar arbeidsmarktregio, 2014-2016



Afname in regionale totale transitie voornamelijk gevolg van afname in transitie naar WW

In lijn met het landelijke beeld, geldt voor vrijwel alle arbeidsmarktregio's dat de transitie richting een WW-uitkering in 2016 groter is dan de transitie richting een ZW-uitkering. Alleen in de Achterhoek is transitie naar een WW-uitkering gelijk aan die naar een ZW-uitkering. Indien er sprake is van afname van het totale transitiepercentage in een arbeidsmarktregio, wordt dit meestal veroorzaakt door zowel een lichte toename van de transitie naar de WW als een lichte toename van transitie naar de ZW. De afname van het totale transitiepercentage wordt voornamelijk veroorzaakt door een afname van de transitie richting de WW. Dit beeld geldt voor zowel veranderingen ten opzichte van 2014 als die ten opzichte van 2015.

De arbeidsmarktregio Gorinchem en Midden-Limburg valt op met een toename van de transitie richting de WW met respectievelijk 4 en 3 procentpunt tussen 2014 en 2016. De ontwikkeling van de transitiepercentages richting een ZW-uitkering in de Achterhoek, Drenthe, Flevoland en IJsselvechtstreek vallen op met een toename van 3 procentpunt tussen 2014 en 2016. In de arbeidsmarktregio Haaglanden en Helmond-De Peel is de afname tussen 2014 en 2015 in procentpunten van de transitie richting de WW relatief groot (3 procentpunt).

Als gekeken wordt naar de veranderingen tussen 2015 en 2016 vallen de arbeidsmarktregio's Zaanstreek/Waterland, Achterhoek en Amersfoort, Helmond-De Peel en Zuidoost-Brabant met een afname tussen de 5 en 3 procentpunt in de transitie richting WW. Ook tussen 2015 en 2016 is de grootste toename in transitie naar WW te zien voor de regio Gorinchem (2 procentpunt). IJsselvechtstreek en Noord-Limburg hebben de grootste toename in transitie richting ZW (2 procentpunt) tussen 2015 en 2016, waar in Zeeland de grootste afname in transitie naar ZW is te zien (2 procentpunt).

In 2016 slechts twee arbeidsmarktregio's met een transitiepercentage boven de 20 procent

Twee arbeidsmarktregio's, Gorinchem en Zuid-Holland Centraal, hebben in 2016 een transitiepercentage boven de landelijke grenswaarde van 20 procent. Dit wordt in Gorinchem voornamelijk veroorzaakt door de gemeente Gorinchem. Deze gemeente heeft een transitiepercentage van 22 procent. In Zuid-Holland Centraal kent de grotere gemeente Zoetermeer een transitiepercentage van 27 procent, maar ook de gemeente Voorschoten draagt met 22 procent bij aan het hoge transitiepercentage van de totale arbeidsmarktregio.

De arbeidsmarktregio Drenthe heeft een transitiepercentage van 20 procent. Het merendeel van de Drentse gemeenten zit boven de grens van 20 procent transitie, maar de gemeente Midden-Drenthe zit er met 14 procent ruim onder. De gemeente Coevorden zit ook onder de 20 procent transitie grenswaarde. De regio's IJsselvechtstreek, Midden-Holland, Midden-Limburg, Zeeland en Zuid-Limburg zitten dicht tegen de grenswaarde van 20 procent transitie aan. In IJsselvechtstreek en Zeeland fluctueren de transitiepercentages sterk tussen de gemeenten. In IJsselvechtstreek heeft de gemeente Meppel met 14 procent het laagste transitiepercentage en Raalte met 26 procent het hoogste percentage. In Zeeland is het transitiepercentage het laagst voor de gemeente Middelburg (16 procent) en het hoogst voor de gemeente Hulst (27 procent). Voor beide regio's geldt dat een groter aandeel een transitiepercentage onder de grenswaarde van 20 procent heeft. Hierdoor blijft de totale transitie van deze regio's onder de 20 procent. In de arbeidsregio's Midden-Holland en Zuid-Limburg hebben de meeste gemeenten een transitie van rond de 20 procent. Doordat beide regio's één (grotere) gemeente hebben die hier ruim onder zit, Bodegraven-Reeuwijk (13 procent) in Midden-Holland en Maastricht (15 procent) in Zuid-Limburg, blijft de totale transitie in deze regio's net onder de 20 procent. In Midden-Limburg hebben de meeste gemeenten een transitie percentage van 20

procent of minder. Doordat er één gemeente is met een hoger transitie percentage, Roerdalen (23 procent), nadert het totale transitiepercentage in Midden-Limburg de 20 procent.

In 2016 een daling van gemeenten met een transitiepercentage boven de 20 procent

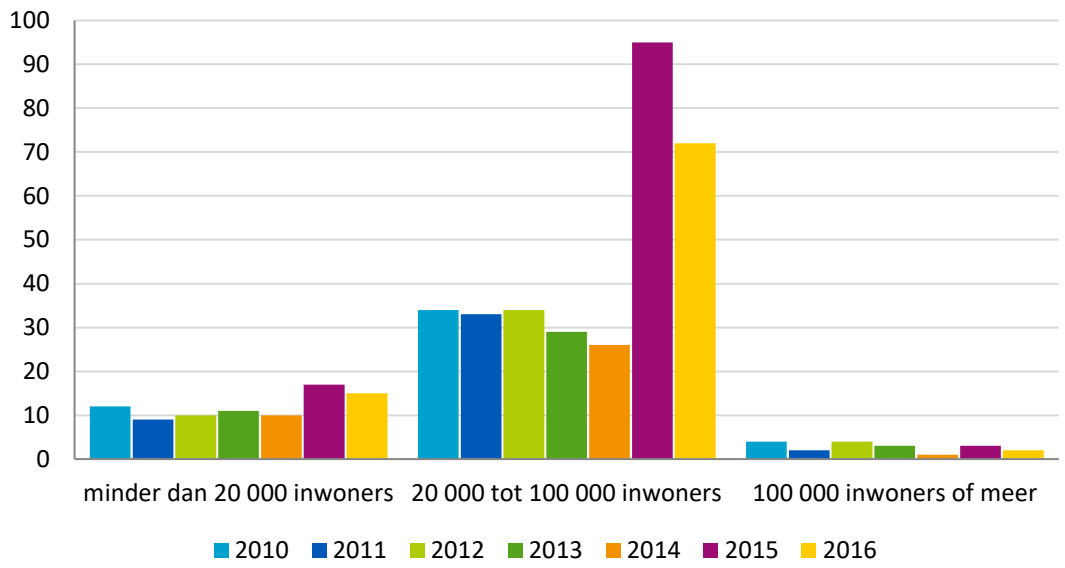
Op landelijk- en op het niveau van de arbeidsmarktregio's zijn er in 2016 geen grote veranderingen te zien ten opzichte van 2015. Het aantal arbeidsmarktregio's boven de grenswaarde van 20 procent uitkomen is nog steeds klein. Wel is er een verschil als gekeken wordt op gemeenteniveau. Er zijn in 2016 minder gemeenten met een transitiepercentage boven de grenswaarde dan in 2015. Het aantal ligt wel nog steeds hoger dan voor de invoering van de Participatiewet. In tabel 3.1 zijn de aantallen gemeenten weergegeven naar transitiepercentage.

Tabel 3.1 Aantal gemeenten naar percentage gestarte banen dat binnen 12 maanden uitmond in WW- of ZW-uitkering, 2010-2016

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
minder dan 10%	18	35	17	22	12	4	0
10% tot 15%	131	120	114	138	135	58	37
15 tot 20%	101	106	123	111	149	138	152
20% en hoger	50	44	48	43	37	115	89
Onbekend	93	88	91	79	60	78	115

In de tabel is te zien dat in de jaren 2010 tot en met 2014 het aantal gemeenten met 20 procent of meer transitie steeds rond de 40 tot 50 ligt. In 2015 is het aantal gemeenten dat boven dit transitiepercentage uitkomt, echter toegenomen tot 115. In 2016 is dit aantal weer afgenomen, tot 89. In figuur 3.3 is het aantal gemeenten met een transitiepercentage van 20 procent of hoger naar gemeentegrootte weergegeven. In de figuur is te zien dat de afname bij alle gemeentegrootte plaatsvond, maar in het bijzonder onder de middelgrote gemeenten (met 20.000 tot 100.000 inwoners).

Figuur 3.3 Aantal gemeenten met een transitiepercentage van 20 procent of hoger, naar gemeentegrootte, 2010-2016



4. Conclusie

In dit onderzoek is onderzocht in hoeverre uitkeringslasten zich na het intreden van de Participatiewet hebben verplaatst van het gemeentelijke domein naar het UWV-domein. De vraag was of er in 2016 grote veranderingen zijn opgetreden in transitie richting ZW- en WW-uitkeringen ten opzichte van eerdere jaren.

Er blijkt een toename van de transitie richting WW of ZW maar zowel in 2015 als in 2016 ligt dit onder de landelijke grenswaarde voor bovenmatigheid. In 2016 mondt 17 procent van de gestarte banen van personen vanuit de Participatiewet uit in een WW- of ZW-uitkering. Dit is gelijk aan het transitiepercentage in 2015. Wel ligt dit percentage met 15 procent twee procentpunt hoger dan in 2014.

Op het niveau van de arbeidsmarktregio's loopt het transitiepercentage in 2016 uiteen van 14 procent in Groot Amsterdam tot 23 procent in Zuid-Holland Centraal. Ook in 2014 en 2015 lag het transitiepercentage van Zuid-Holland Centraal boven het landelijk gemiddelde. De meeste arbeidsmarktregio's hebben in 2016 een transitiepercentage dicht bij het landelijk gemiddelde en blijven ze onder de grenswaarde van 20 procent. Naast Zuid-Holland Centraal, heeft alleen ook Gorinchem een transitiepercentage hoger dan 20 procent. Drenthe heeft een transitiepercentage van precies 20 procent. Dit is een lichte afname ten opzichte van 2015 toen het percentage nog 21 procent was. Nog eens vier arbeidsmarktregio's zitten, met 19 procent, tegen de grenswaarde voor bovenmatigheid aan.