

Sociale zekerheidsgebruik over de levensloop

Het beroep op sociale zekerheid over de gehele levensloop is sterk geconcentreerd bij een relatief kleine bevolkingsgroep. Dit betekent dat het sociale zekerheidsstelsel in hoge mate berust op interpersonele solidariteit en dat de overgang naar een stelsel op basis van sparen grote herverdelings-effecten zou hebben.

Als gevolg van de economische crisis is het beroep op de sociale zekerheid de afgelopen jaren fors gestegen. Het aantal WW-uitkeringen nam tussen oktober 2008 en februari 2010 met 81 procent toe tot 290.000, om daarna licht af te nemen. Het aantal bijstandsgerechtigden nam in deze periode minder sterk toe, met tien procent tot 284.000, maar zal naar verwachting de komende tijd verder toenemen. Vooral onder jongeren is het aantal uitkeringsgerechtigden sterk gestegen. Zo verviervoudigde het aantal WW-uitkeringen voor personen onder de 25 jaar, terwijl het aantal bijstandontvangers in deze leeftijdsgroep met veertig procent toenam (CBS Statline). Salverda (2009) vreest dat de effecten van de crisis voor deze jongeren lang kunnen na-ijlen: "Wellicht kost het deze generatie jongeren dan dertig jaar om weer op het goede spoor te

komen." Uitkeringsafhankelijkheid op jonge leeftijd zou op langere termijn negatieve effecten kunnen hebben doordat deze een negatief stigma op de jongere drukt of doordat deze gepaard gaat met minder opbouw of verlies van kennis en ervaring (Román en Schippers, 2005). Volgens andere theorieën is een kortstondige periode van werkloosheid of uitkeringsafhankelijkheid in een moderne geïndividualiseerde samenleving met een flexibele arbeidsmarkt echter een normaal verschijnsel dat iedereen kan overkomen en geen blijvende gevolgen hoeft te hebben (Beck en Beck-Gernsheim, 2002). Het is de vraag of uitkeringsafhankelijkheid op jonge leeftijd op langere termijn effecten heeft en in welke mate het sociale zekerheidsgebruik over de gehele levensloop bij bepaalde groepen is geconcentreerd.

Gegevens en methode

Uiteraard valt op dit moment nog niet vast te stellen wat de langetermijneffecten van de slachtoffers van de huidige crisis zijn. Er wordt daarom gebruikgemaakt van een simulatie van uitkeringsgebruik over de levensloop die is gebaseerd op gegevens die zijn verzameld in de periode 1989–2000 (Prins, 2009). De Koning *et al.* (2005) hebben op basis

SARA P. PRINS

Beleidsmedewerker bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

PAUL T. DE BEER

Hoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam en verbonden aan het Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies

van inkomensgegevens, ontleend aan het Inkomens Panelonderzoek (IPO) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), die vanaf 1989 voor ieder jaar beschikbaar zijn, de levensloop van 100.000 personen gesimuleerd. Voor iedere persoon is voor ieder kwartaal tussen het 15e en 64e levensjaar de belangrijkste inkomensbron gesimuleerd. Het gaat hierbij om inkomen uit werk, een uitkering middels WW, arbeidsongeschiktheid, ziektewet of bijstand, of geen inkomen. Hierbij is gebruikgemaakt van de overgangskansen tussen verschillende inkomensbronnen zoals die op basis van het IPO kunnen worden geschat, waarbij rekening wordt gehouden met de invloed van het arbeidspatroon in het verleden en met cumulatieve effecten. Om onrealistische uitkomsten zo veel mogelijk te voorkomen zijn bepaalde restricties opgelegd. Zo is de duur van een uitkering beperkt tot het wettelijk maximum, zijn bepaalde transitie tussen inkomensbronnen uitgesloten, zoals een overgang van bijstand naar WW, en kan men tot maximaal 25-jarige leeftijd een fulltime-opleiding volgen. Verder wordt verondersteld dat geen van de 100.000 individuen voor het 65e jaar overlijdt of emigreert (De Koning *et al.*, 2005). De centrale vraag is in hoeverre uitkeringsgebruik op jonge leeftijd een voorspeller is van uitkeringsafhankelijkheid op latere leeftijd. In het verlengde hiervan kan duidelijk worden gemaakt in welke mate het uitkeringsgebruik over de levensloop is geconcentreerd bij bepaalde groepen of juist gelijkmatig gespreid is over de bevolking.

Inkomensbronnen over de levensloop

Om een eerste indruk te krijgen van het uitkeringsgebruik over de levensloop geeft tabel 1 aan welk percentage van de bevolking tussen het 15e en 64e levensjaar gedurende minimaal een kwartaal een bepaalde inkomensbron heeft gehad en hoeveel jaar men gemiddeld in deze vijftig jaar de verschillende inkomens heeft genoten. Vrijwel iedereen blijkt op enig moment een inkomen uit arbeid te hebben. Maar liefst zeventig procent van de bevolking heeft tussen het 15e en 64e levensjaar ook minimaal een keer een sociale uitkering ontvangen. Gemiddeld heeft men in deze periode van 50 jaar ruim 29 jaar een arbeidsinkomen, oftewel 58 procent van de totale tijd. Voor mannen is dit met 31,7 jaar vijf jaar meer dan de 26,6 jaar voor vrouwen. Gemiddeld

Tabel 1

Incidentie en duur van inkomensbronnen.

Inkomensbron	Incidentie in procenten (ten minste een kwartaal)	Gemiddeld aantal jaar (met standaarddeviatie)
Werk	99,3	29,1 (8,4)
Geen inkomen	94,2	6,8 (5,2)
WW	35,5	0,5 (1,1)
WAO	28,8	2,3 (5,3)
Ziektewet	12,9	0,1 (0,3)
Bijstand	46,0	3,1 (7,6)

Bron: De Koning *et al.* (2005)

SINDS 1916

Tabel 2

Correlatie tussen uitkeringsgebruik op jonge leeftijd en op latere leeftijd¹.

Inkomensbron tussen 15 en 29 jaar:	Inkomensbron tussen 30 en 64 jaar					
	Werk	Geen inkomen	Bijstand	WW	Ziekte-wet	WAO
Werk	0,29	0,05	-0,31	0,00	-0,05	-0,09
Geen inkomen	-0,08	0,08	0,03	0,00	0,04	0,02
Bijstand	-0,27	-0,12	0,41	-0,01	0,02	0,01
WW	-0,01	-0,06	0,04	0,02	0,02	0,01
Ziektewet	-0,05	-0,02	0,02	0,01	0,02	0,07
WAO	-0,14	-0,03	0,03	0,01	0,01	0,18

¹ Alle correlaties zijn significant op vijfprocent-niveau.

Bron: De Koning *et al.* (2005)

heeft men gedurende bijna zeven jaar geen inkomen en ontvangt men in totaal gedurende zes jaar, twaalf procent van de totale periode, een sociale uitkering. Deze gemiddelden hebben wel een hoge standaarddeviatie, hetgeen betekent dat de spreiding in het aantal jaren uitkeringsafhankelijkheid binnen de populatie erg groot is.

Tabel 1 laat zien dat uitkeringsafhankelijkheid op enig moment in de levensloop een gewoon verschijnsel is, maar biedt nog geen inzicht in de relatie tussen uitkeringsgebruik op jongere en op latere leeftijd. Tabel 2 laat de correlatie zien tussen het aantal jaren dat men op jonge leeftijd, tussen 15 en 29 jaar, een bepaalde inkomensbron heeft en het aantal jaren dat men dat op latere leeftijd, tussen 30 en 64 jaar, heeft. Hierbij is het aantal jaren tussen 15 en 29 jaar gecorrigeerd voor de periode dat men studeert of een opleiding volgt.

De tabel maakt duidelijk dat uitkeringsgebruik op jonge leeftijd in het algemeen positief samenhangt met het beroep op een uitkering op latere leeftijd. De meeste correlaties zijn echter erg klein. Alleen het aantal jaren dat men vóór het dertigste jaar een bijstandsuitkering ontvangt, hangt relatief sterk samen met het aantal jaren dat men later afhankelijk is van de bijstand. Ook bij de WAO is er nog een redelijk sterke correlatie tussen uitkeringsgebruik op jongere en op latere leeftijd. Bij de WW en de Ziektewet is de correlatie echter zwak. Het aantal jaren dat men tussen 15 en 29 jaar werkt, blijkt een redelijke voorspeller van het aantal jaren werk op latere leeftijd en hangt negatief samen met uitkeringsafhankelijkheid na het dertigste jaar. De correlaties veranderen nauwelijks als wordt gecontroleerd voor verschillen in geslacht, opleiding en etniciteit, hetgeen betekent dat de samenhang ook binnen specifieke groepen zwak is. In het algemeen vormen de duur van de netto arbeidsparticipatie en de uitkeringsafhankelijkheid tot het dertigste levensjaar geen sterke voorspellers van toekomstige arbeidsparticipatie of uitkeringsafhankelijkheid. Dit suggereert dat er weinig grond is voor de vrees dat de jongeren die in de huidige crisis op een uitkering aangewezen zijn, ook op langere termijn een groot beroep op de sociale zekerheid zullen doen.

Clustering van risico's

Dat er over het algemeen geen sterke samenhang bestaat tussen uitkeringsafhankelijkheid op jonge en op latere leeftijd betekent niet dat het uitkeringsgebruik over de levensloop gelijkmatig over de bevolking verdeeld is. Om na te gaan of uitkeringsafhankelijkheid zich in bepaalde groepen concentreert, is een clusteranalyse uitgevoerd. Bij deze techniek worden clusters gevormd die intern zo weinig mogelijk variatie vertonen en extern zo veel mogelijk van elkaar verschillen. Hierbij worden de clusters vergeleken op zes variabelen, te weten het aantal kwartalen socialezekerheidsgebruik, het aantal kwartalen dat men werkt en het aantal kwartalen zonder inkomen, elk in de leeftijdsfase van 15 tot 29 jaar en in de leeftijdsfase van 30 tot 64 jaar.

De clusteranalyse leidt tot een indeling in zes min of meer homogene clusters (tabel 3). De eerste drie clusters, die gezamenlijk een derde van de populatie omvatten, worden gekenmerkt door een hoog socialezekerheidsgebruik. Het vierde en vijfde cluster, die iets minder dan een derde van de populatie uitmaken, kenmerken zich door het ontbreken van een eigen inkomen in een bepaalde levensfase.

Tabel 3

Clusters van inkomensbronnen naar leeftijd.

	Aandeel in bevolking in procenten	Oververtegenwoordiging van:	Gemiddeld aantal jaar uitkeringsafhankelijk	Gemiddeld aantal jaar werk
1. Uitkeringsafhankelijk 15-64 jaar	2	Niet-westerse allochtoon, vrouw, lager opgeleid	40,5	2,7
2. Uitkeringsafhankelijk 15-29 jaar	16	Representatieve afspiegeling van bevolking	5,7	30,1
3. Uitkeringsafhankelijk 30-64 jaar	15	Niet-westerse allochtoon, lager opgeleid	17,8	20,9
4. Geen inkomen 15-29 jaar	12	Westerse Allochtoon, vrouw en lager opgeleid	4,9	25,0
5. Geen inkomen 30-64 jaar	16	Autochtoon, vrouw	2,0	27,7
6. Werk 15-64 jaar	39	Autochtoon, man, hoger opgeleid	1,4	35,1
Totaal	100			

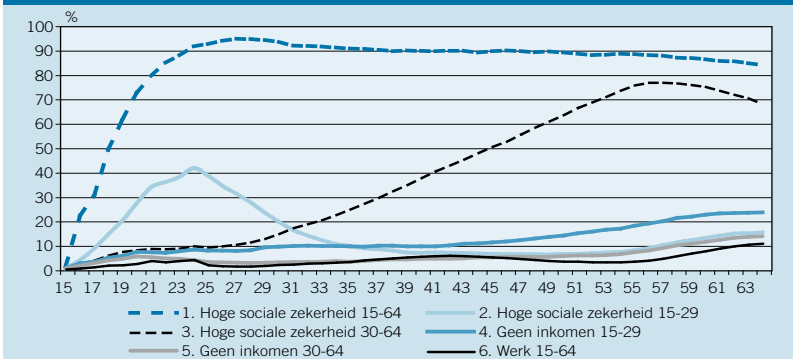
Bron: De Koning et al. (2005)

Het zesde cluster, bijna twee vijfde van de populatie, bestaat uit personen die het grootste deel van hun levensloop werken. Het typerende gebruik van sociale zekerheid over de levensloop voor iedere cluster wordt geschetst in figuur 1.

Er is een kleine groep, twee procent van de bevolking, die vrijwel de gehele levensloop tussen 15 en 64 jaar afhankelijk is van een uitkering, waarbij het voornamelijk gaat om bijstandsuitkeringen. Niet-westerse allochtonen, vrouwen en lager opgeleiden zijn oververtegenwoordigd in dit cluster. Het tweede cluster,

Figuur 1

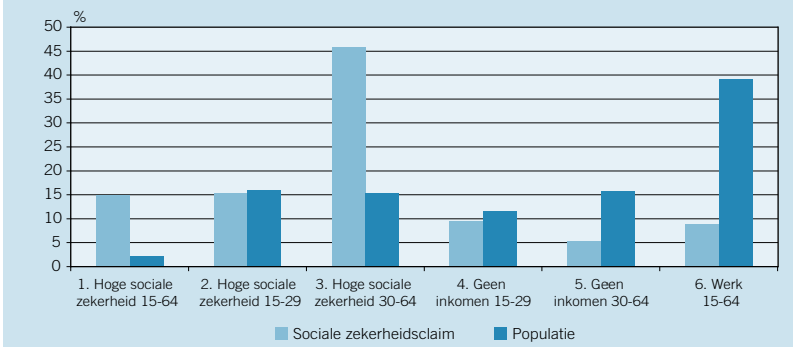
Socialezekerheidsafhankelijkheid naar leeftijd per cluster.



Bron: De Koning et al. (2005)

Figuur 2

Aandeel in het socialezekerheidsgebruik en aandeel in de bevolking per cluster.



Bron: De Koning et al. (2005)

waartoe zestien procent van de populatie behoort, maakt vooral op jonge leeftijd veel gebruik van sociale zekerheid, maar heeft na het dertigste levensjaar hoofdzakelijk een inkomen uit werk. Deze groep wijkt qua persoonskenmerken niet af van de totale populatie. Dit cluster bestaat derhalve uit mensen die een relatief slechte start maken, doordat zij op jonge leeftijd een beroep moeten doen op de sociale zekerheid, vaak een bijstandsuitkering, maar daar op latere leeftijd geen negatieve gevolgen meer van ondervinden.

Het derde cluster, dat vijftien procent van de bevolking omvat, bestaat uit personen die tot hun dertigste levensjaar werk als belangrijkste inkomstenbron hebben, maar naarmate zij ouder worden steeds vaker een beroep doen op een sociale uitkering. Na hun 45e jaar ontvangt meer dan de helft van dit cluster een uitkering, waarvan de helft een arbeidsongeschiktheidsuitkering. Het gaat hierbij relatief vaak om niet-westerse allochtonen en lager opgeleiden.

Het vierde cluster, twaalf procent van de bevolking, wordt gekenmerkt door een lange periode zonder inkomen op jonge leeftijd, maar een redelijk hoge arbeidsparticipatie tussen 30- en 64-jarige leeftijd. Het vijfde cluster, zestien procent van de bevolking, vertoont het omgekeerde patroon met een hoge arbeidsparticipatie op jonge leeftijd, 92 procent van deze periode is arbeid de belangrijkste inkomensbron, maar na het dertigste levensjaar een relatief lange periode van gemiddeld een derde van de tijd geen eigen inkomsten. In beide clusters is het beroep op sociale zekerheid over de gehele levensloop beperkt. Beide groepen bestaan vooral uit vrouwen. Tot slot wordt het grootste cluster, met 39 procent van de bevolking, gevormd door personen die over hun gehele actieve levensloop werk als belangrijkste inkomensbron hebben en slechts sporadisch gebruik maken van sociale zekerheid. Dit cluster bestaat vooral uit autochtonen, mannen en hoger opgeleiden.

Tabel 3 laat zien dat de eerste drie clusters, die gezamenlijk een derde van de bevolking uitmaken, een groot beroep doen op de sociale zekerheid.

De gegevens in deze tabel laten echter nog niet zien welk aandeel zij hebben in het totale socialezekerheidsgebruik. Dit wordt weergegeven in figuur 2, waarin het aandeel van elk cluster in het totale beroep op de sociale zekerheid wordt afgezet tegen het aandeel in de bevolking.

Driekwart van het totale gebruik van sociale zekerheid blijkt terecht te komen bij de eerste drie clusters. Bij de jonge uitkeringsgerechtigden, cluster 2, wijkt het beroep op de sociale zekerheid niet af van hun aandeel in de bevolking. Cluster 1 en 3 doen echter een veel groter beroep op de sociale zekerheid dan men op grond van hun omvang zou verwachten: zij maken tezamen zeventien procent van de bevolking uit maar nemen 61 procent van het totale socialezekerheidsgebruik voor hun rekening. Daarentegen claimt het zesde cluster, dat 39 procent van de bevolking omvat, maar negen procent van het totale socialezekerheidsgebruik. Ook de twee

clusters waarin men langdurig geen eigen inkomen heeft, leggen veel minder beslag op de sociale zekerheid, vijftien procent, dan hun aandeel van 28 procent in de bevolking zou rechtvaardigen. De ongelijke concentratie van socialezekerheidsgebruik komt ook naar voren als naar de Lorenzcurve van uitkeringsafhankelijkheid wordt gekeken. Deze curve loopt in een hoek van 45 graden indien het gebruik van de sociale zekerheid evenredig is verdeeld over de gehele populatie. Figuur 3 laat zien dat dertig procent van de bevolking gedurende de levensloop geen beroep doet op de sociale zekerheid. Tegelijkertijd neemt tien procent van de bevolking ruim 45 procent van het socialezekerheidsgebruik voor zijn rekening. Het gebruik van sociale zekerheid over de gehele levensloop is dus sterk geconcentreerd bij een relatief klein deel van de bevolking.

Kanttekeningen

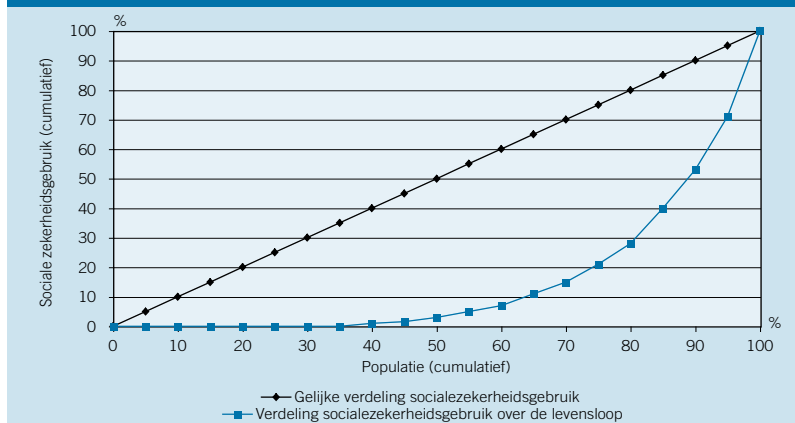
Omdat er per definitie geen actuele gegevens zijn van het werkelijke socialezekerheidsgebruik over de gehele levensloop, is gebruikgemaakt van een simulatie op basis van IPO-gegevens uit de jaren negentig. Doordat sindsdien ingrijpende veranderingen zijn doorgevoerd in de sociale zekerheid, is het denkbaar dat de blijf- en overgangskansen sindsdien zijn veranderd. Daarnaast kon bij de simulatie slechts met enkele achtergrondkenmerken rekening worden gehouden, waardoor de gesimuleerde levenslooppatronen kunnen afwijken van de werkelijkheid. Ondanks deze beperkingen biedt deze simulatie meer inzicht in het gebruik dat individuele personen op lange termijn van de sociale zekerheid maken dan de gebruikelijke analyses die alleen op het actuele socialezekerheidsgebruik zijn gebaseerd.

Conclusie

De analyse van uitkeringsgebruik over de levensloop levert een paradoxale conclusie op. Het beroep op sociale zekerheid over de levensloop is sterk geconcentreerd bij een relatief kleine groep, maar toch valt het gebruik van sociale zekerheid na het dertigste jaar nauwelijks te voorspellen op basis van dat gebruik op jonge leeftijd. Uit de clusteranalyse blijkt dat achttien procent van de bevolking wordt gekenmerkt door een hoog socialezekerheidsgebruik voor het dertigste jaar, maar dat slechts twee procent ook na het dertigste jaar veel gebruik van de sociale zekerheid blijft maken. Op basis hiervan hoeft er geen vrees te bestaan dat jongeren die in de huidige crisis een beroep doen op een sociale uitkering, ook op langere termijn een veel hoger socialezekerheidsgebruik zullen kennen. In dit opzicht zal de crisis naar verwachting weinig blijvende gevolgen hebben. Dat een derde van de bevolking driekwart van het totale socialezekerheidsgebruik voor zijn rekening neemt en twee derde van de bevolking slechts een kwart, betekent dat sociale zekerheid voor de bevolking onder de 65 jaar in hoge mate het karakter heeft van inkomensoverdrachten tussen sociale groepen. Anders gezegd, sociale zekerheid is vooral

Figuur 3

Lorenzcurve van socialezekerheidsgebruik over de levensloop.



Bron: De Koning et al. (2005)

gebaseerd op risicosolidariteit tussen personen waarbij iedereen eenzelfde premie betaalt ongeacht het risico dat men loopt (Den Butter, 2010). Zouden de personen in het eerste en derde cluster, waarin mensen sterk afhankelijk zijn van sociale uitkeringen over hun levensloop, evenredig aan hun beroep op de sociale zekerheid moeten bijdragen, dan zouden zij 3,6 maal de gemiddelde sociale premie moeten opbrengen. De personen in cluster zes, waarin mensen over hun levensloop werk als belangrijkste inkomensbron hebben, zouden daarentegen minder dan een kwart van de gemiddelde premie hoeven te betalen. Deze cijfers maken duidelijk hoezeer het bestaande socialezekerheidsstelsel een beroep doet op de solidariteit van groepen die een laag risico hebben met degenen die een hoog risico hebben. Mocht er onder de bevolking onvoldoende bereidheid bestaan om deze solidariteit op te brengen, dan is het bestaande stelsel op langere termijn moeilijk te handhaven. Daarom bepleiten sommigen de overgang naar een socialezekerheidsstelsel waarbij iedereen moet sparen voor zijn eigen risico (Bovenberg, 2002). Doordat een dergelijk stelsel geen solidariteit tussen personen kent, zouden degenen met het grootste risico ongeveer vijftien maal zoveel moeten sparen als degenen met het laagste risico. Aangezien tot de eerste groep veel laagopgeleiden behoren die vaak relatief weinig verdienen, zou dit een sterke toename van de netto-inkomensverschillen tussen hoge en lage inkomens met zich meebrengen. Het valt te verwachten dat een dergelijk alternatief op veel maatschappelijke weerstand stuit. Aantrekkelijker is dan een route waarbij men probeert de zeer scheve verdeling in het socialezekerheidsgebruik recht te trekken. Dit vereist meer inzicht in de factoren die bepalen dat sommigen over hun hele levensloop een onevenredig groot beroep op de sociale zekerheid doen. Het preventie- en re-integratiebeleid zou zich dan meer kunnen richten op degenen die op langere termijn de grootste socialezekerheidsgebruikers zijn.

LITERATUUR

- Beck, U. en E. Beck-Gernsheim (2002) *Individualization: institutionalized individualism and its social and political consequences*. Londen: Sage.
- Bovenberg, L. (2002) Levensloop en sociale zekerheid. *ESB*, 87(4373), 627-629.
- Butter, F. den (2010) Solidariteit als te borgen publiek belang. *ESB*, 95(4590), 472-475.
- Koning, J. de, H. Kroes en A. van der Steen (2005) *Patronen van werk en gebruik van sociale regelingen*. Rotterdam: SEOR.
- Prins, S. (2009) *Benefit dependency during working life: young beneficiaries and their life course patterns on the labour market*. Master thesis sociologie. Amsterdam: Universiteit van Amsterdam.
- Román, A. en J. Schippers (2005) *To work or not to work: a vital life course decision and how it affects labor careers. Results from Dutch panel data 1990-2001*. Tilburg: OSA.
- Salverda, W. (2009) Nu geen baan betekent voor jongeren vaak een langdurig probleem. Artikel op www.mejudice.nl, 11 december.