



Raming ILC / BAPO ontwikkeling 2004 - 2010

8 september 2004

CentER Applied Research

Dr. ir. P.F. Fontein
Dr. A.G.C. van Lomwel
Dr. K. de Vos

Inhoudsopgave

1	Inleiding	3
2	Raming leeftijdsopbouw met Pomona	4
3	ILC ontwikkeling	6
4	BAPO en ILC ontwikkeling	8
4.1	Gebruik BAPO – regeling 2000 – 2003	8
4.2	ILC ontwikkeling inclusief BAPO	10
5	Samenvatting	12

1 Inleiding

In verband met de invoering van lumpsum in het Primair Onderwijs (PO) is inzicht nodig in de (toekomstige) ontwikkeling van de incidentele looncomponent (ILC) en de BAPO. Immers, zowel de ILC als de BAPO zijn van invloed op de prijzen die onder lumpsum gehanteerd zullen worden.

De ontwikkeling van de ILC, i.e. de ontwikkeling van de salariskosten ten gevolge van periodieken en bevorderingen, is nauw gerelateerd aan werkervaring en daarmee aan de leeftijdsopbouw van de werknemers in het PO. Een goede prognose van deze leeftijdsopbouw is derhalve essentieel om de toekomstige salarislasten te kunnen inschatten.

In de hoofdstukken 2 en 3 van dit rapport worden zowel de uitkomsten van het ramen van de leeftijdsopbouw als de vervolgstap, het ramen van de ILC ontwikkeling, gepresenteerd. Uitgangspunt bij het ramen van de leeftijdsopbouw is het Pomona model (versie 1.0.5). Dit model is door Center Applied Research voor het ministerie van OCW ontwikkeld om arbeidsmarkt prognoses te doen. In hoofdstuk 4 gaan we vervolgens in op de toekomstige ontwikkeling van het BAPO gebruik en het effect hiervan op de ILC ontwikkeling. Het rapport sluit af met een samenvatting (hoofdstuk 5).

2 Raming leeftijdsopbouw met Pomona

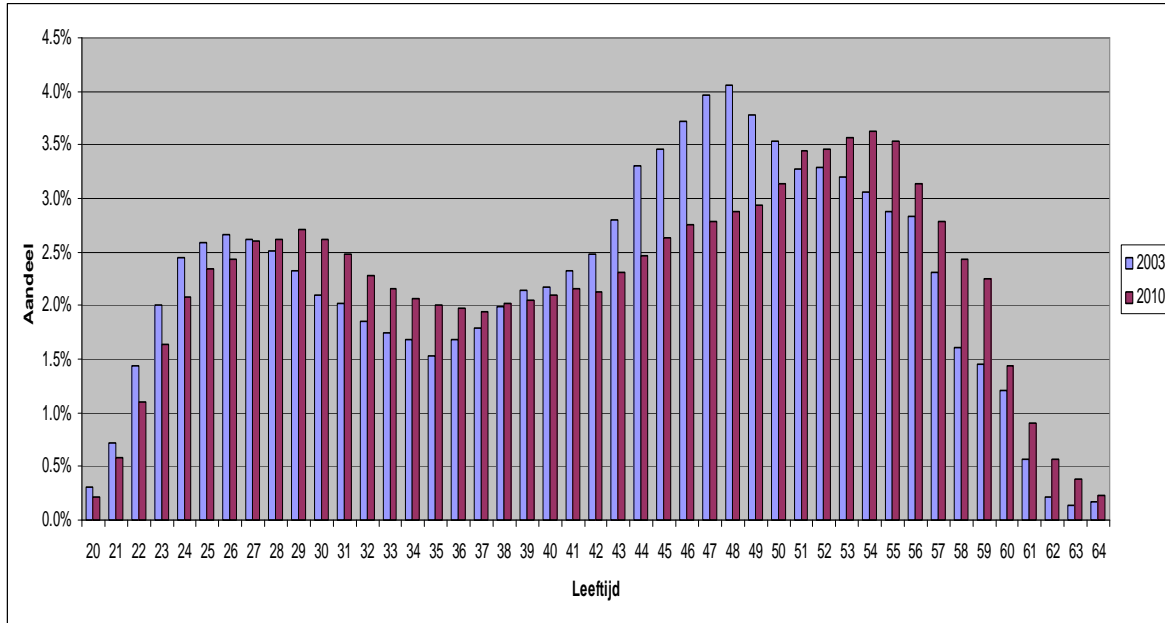
Het Pomona model levert een raming van het aantal werknemers in het Primair Onderwijs (PO) over een ramingsperiode van ongeveer 10 jaar. Pomona is gebaseerd op een integraal bestand van alle werknemers in het PO. Dit bestand is afgeleid uit de salarisadministratie. Het bronmateriaal is derhalve zeer betrouwbaar, hetgeen belangrijk is voor het type model waar het hier om gaat: Pomona is een zogeheten stromenmodel, waarbij stromen worden afgeleid uit veranderingen in het personeelsbestand van het ene op het andere jaar. Fouten in het bronmateriaal zouden leiden tot onnauwkeurigheden in de bepaling van die stromen. Naast de salarisadministratie is de enige, voor dit rapport van belang zijnde, aanvullende gegevensbron de prognose van het aantal leerlingen uit de referentieraming.

Het Pomona model beschrijft de dynamiek op de arbeidsmarkt van het PO. Bij het gebruik van dit model voor het voorliggende onderzoek naar de ILC ontwikkeling in het PO in de periode 2004 – 2010 kunnen de volgende kanttekeningen worden gemaakt.

- In het voorliggende onderzoek kijken we alleen naar fte's. In het volledige Pomona model worden ook de aantallen personen in de analyse betrokken. Hierdoor kan in het volledige Pomona een rem op de doorstroom gezet worden indien de betrekkingssomvang van een bepaalde leeftijdsgroep groter dan 1 wordt. Dit kan met de voor dit onderzoek gevolgde methode niet. Dit effect treedt echter alleen in uitzonderlijke gevallen op en heeft nauwelijks of geen invloed op de modeluitkomsten zoals ze hier worden gepresenteerd
- Het oorspronkelijke Pomona heeft betrekking op het onderwijsgevend personeel inclusief directie. In het voorliggende onderzoek worden vanwege de vraagstelling (ILC ontwikkeling binnen het PO) alle functies meegenomen. Om deze reden is het Pomona model deels aangepast. Waar we het originele Pomona model toepassen veronderstellen we impliciet dat het arbeidsmarktgedrag van het niet onderwijsgevende personeel wat betreft uitstroom en doorstroom (i.e. het meer of minder uren gaan werken) niet veel verschilt van onderwijsgevend personeel.
- Een aparte groep "overig" personeel is de groep LIO-ers die sinds 2000 binnen het PO actief zijn. Het Pomona model houdt niet expliciet rekening met deze groep. Dat betekent dat impliciet is verondersteld dat de LIO-ers die in een bepaald jaar werken hetzelfde arbeidsmarktgedrag vertonen als de overige jongeren. Dit is alleen correct als het grootste deel van de LIO-ers het jaar daarop nog steeds in het onderwijs werkt (al mag men tussen de twee peilmomenten even werkloos geweest zijn). Uit arbeidsmarktgegevens van het ministerie van OCW voor 2000 en 2001¹ op individueel werknemersniveau blijkt dat aan deze voorwaarde is voldaan: circa 90% van de LIO-ers in een gegeven jaar is het jaar daarna nog werkzaam binnen het PO.

¹ De gegevens voor 2002 kunnen niet worden gebruikt vanwege eenmalige aanpassingen in de data voor dat jaar. Voor de LIO-ers in het bestand 2003 kan nog niet worden vastgesteld of zij op 1 oktober 2004 nog in het PO actief zijn.

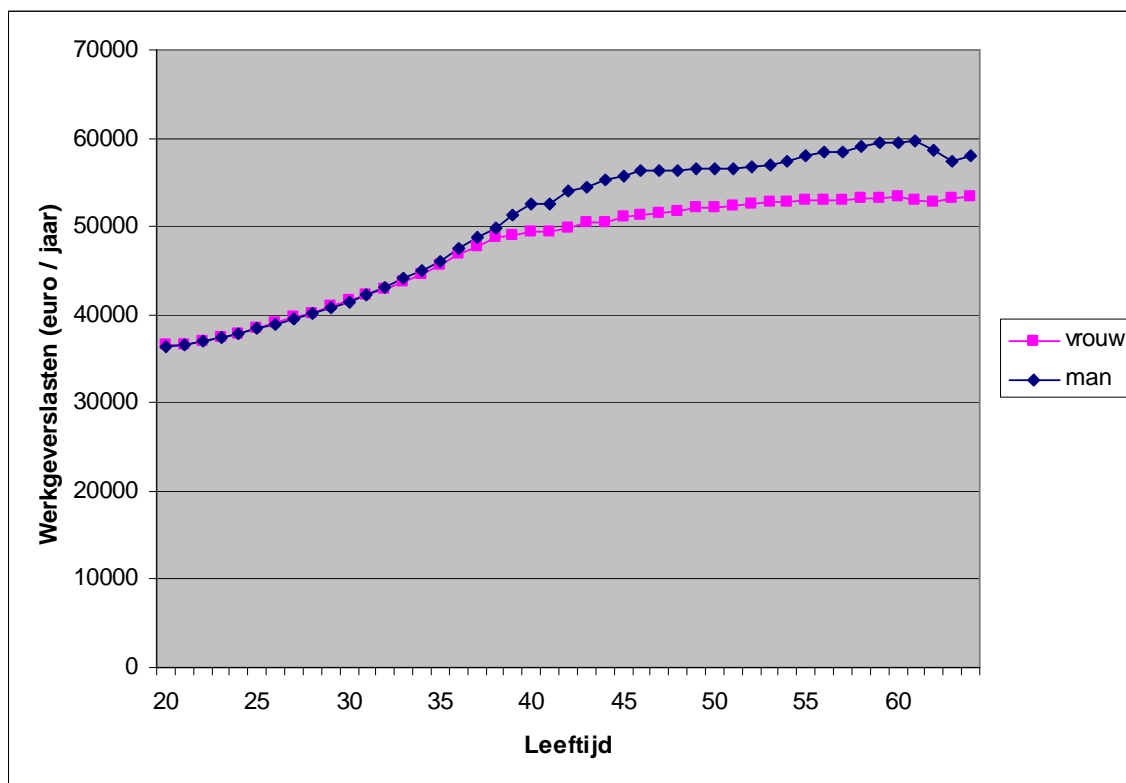
Uiteindelijk levert de gevolgde aanpak een prognose op voor de samenstelling van het personeel in het PO naar leeftijd en geslacht. Deze prognose illustreren we aan de hand van Figuur 2.1. In deze figuur staat de (gerealiseerde) samenstelling van het personeel in het PO in 2003 uitgezet tegen de geraamde samenstelling in 2010. Het model voorspelt dat het aandeel van de groep jonger dan 30 en van de groep tussen 40 en 50 jaar (sterk) zal afnemen. Daartegenover staat een toename van het aandeel werknemers ouder dan 50 en van de groep werknemers tussen de 30 en 40 jaar.



Figuur 2.1 Geraamde samenstelling in 2010 versus de samenstelling in 2003

3 ILC ontwikkeling

Om de ILC vast te stellen moeten aan de onderscheiden leeftijdsklassen werkgeverslasten worden gekoppeld. In het voorliggende onderzoek zijn de gemiddelde werkgeverslasten per leeftijd – geslacht categorie bepaald aan de hand van rangenmixen (regelnummers). Voor ieder regelnummer zijn de gemiddelde werkgeverslasten bekend. Vervolgens is op basis van de BasisRegistratie Personeel 2002 voor iedere leeftijd – geslacht categorie vastgesteld hoe het totale aantal fte's in die categorie is verdeeld over de regelnummers. Gecombineerd met de gemiddelde werkgeverslasten per regelnummer geeft dit de gemiddelde werkgeverslasten per leeftijd – geslacht categorie, zie Figuur 3.1.



Figuur 3.1 Gemiddelde werkgeverslasten per leeftijd - geslacht categorie

Voor zowel mannen als vrouwen geldt dat de werkgeverslasten toenemen met leeftijd. Voor jongere werknemers is er nauwelijks verschil tussen mannen en vrouwen. Het verschil op latere leeftijd hangt waarschijnlijk samen met verschillen in arbeidsverleden tussen mannen en vrouwen, bijvoorbeeld als gevolg van het onderbreken van de loopbaan bij zwangerschappen. Ook is binnen de groep mannen het percentage directeuren groter dan binnen de groep vrouwen.

Bij mannen ouder dan 60 zien we een daling van de gemiddelde werkgeverslasten. Dit hangt samen met het uittreed gedrag van met name directeuren: in de groep mannen tussen de 57 en 60 jaar is het aandeel directeuren in het totale aantal fte's gelijk aan 33%. Boven de 60 daalt dit aandeel sterk tot 9% binnen de groep mannen van 64 en ouder. Ook

het aandeel onderwijzend personeel daalt bij mannen ouder dan 60 van 56% naar 35%. Bij vrouwen zien we deze sterke verschuivingen niet (het aandeel directie daalt tussen 60 en 64 van 3.8% naar 2.3%, terwijl ook het aandeel onderwijzend personeel in de groep vrouwen niet sterk afneemt, namelijk van 84.6% naar 77.1%). Dit verklaart waarom bij vrouwen ouder dan 60 de gemiddelde werkgeverslasten nagenoeg constant blijven.

Het startpunt van de ILC berekeningen is de gemiddelde werkgeverslast in 2003. Hierbij combineren we de (gerealiseerde) samenstelling naar leeftijd en geslacht binnen het PO in 2003 met de gemiddelde werkgeverslasten per leeftijd – geslacht categorie zoals gepresenteerd in Figuur 3.1.

Vervolgens kunnen we het zelfde doen met de (geraamde) samenstelling naar leeftijd en geslacht binnen het PO in de jaren 2004 tot en met 2010. De ILC volgt nu uit de procentuele verandering in de gemiddelde werkgeverslast tussen jaar t en jaar t+1.

Tabel 3.1 toont de resultaten, met in kolom 1 de gemiddelde werkgeverslast en in kolom 2 de ILC.

Tabel 3.1 Geraamde ILC ontwikkeling, 2004 – 2010

	Gemiddelde werkgeverslast	ILC ontwikkeling
2003	49.110	
2004	49.131	0,04%
2005	49.139	0,02%
2006	49.128	-0,02%
2007	49.090	-0,08%
2008	49.037	-0,11%
2009	48.981	-0,11%
2010	48.940	-0,08%

4 BAPO en ILC ontwikkeling

In de analyses tot nu toe is geen rekening gehouden met de effecten van de BAPO regeling op de ILC. In het onderwijs kunnen personen vanaf de leeftijd van 52 jaar gebruik maken van de BAPO regeling. Doelstelling van de BAPO regeling is om het voor oudere personeelsleden aantrekkelijk te maken om aan het arbeidsproces te blijven deelnemen door taakverlichting en/of taakvermindering. Een personeelslid van 52 jaar of ouder kan ervoor kiezen gebruik te maken van deze regeling en de feitelijke werktijd te verminderen. Vanaf 52 jaar kan dat voor een tiende van de betrekkingssomvang, vanaf 56 jaar voor twee tiende. De taakvermindering van het personeelslid dat gebruikt maakt van de BAPO regeling wordt herbezet door ander personeel terwijl de betrokkene slechts een deel van zijn salaris moet inleveren. Deze (gedeeltelijke) doorbetaling van het salaris zijn dus de extra kosten als gevolg van de BAPO regeling. Door het ministerie is berekend dat de extra kosten 72,69% van de loonkosten van het verminderde deel bedragen. Deze extra kosten leiden dus tot een verhoging van de gemiddelde personeels last (GPL). Omdat alleen personeel ouder dan 51 jaar gebruik kan maken van de BAPO regeling, zal met name een toename in het aandeel ouder personeel via de BAPO van invloed zijn op de GPL (en de verandering daarin, i.e. de ILC ontwikkeling). Merk op dat ook bij gelijkblijvend gebruik van de BAPO regeling per leeftijd – geslacht categorie een toename van het aandeel personeel ouder dan 51 zal leiden tot een toename van de GPL. Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd. Allereerst tonen we de ontwikkeling in het gebruik van de BAPO regeling in de periode 2000 – 2003. Op basis van deze ontwikkeling construeren we een prognose voor het gebruik van de BAPO regeling in de ramingperiode 2004 – 2010. Op basis van dit geprognosticeerde BAPO gebruik kunnen we de GPL inclusief BAPO berekenen.

Bij onderstaande berekeningen dient het volgende voorbehoud te worden gemaakt. De leeftijdsramingen zijn gebaseerd op het Pomona model van de arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel dat is geschat op data over de periode 1995 – 2000. Omdat de BAPO regeling in 1998 is ingegaan, zijn de leeftijdsramingen voor een belangrijk deel gebaseerd op een wereld zonder BAPO. De vraag is daarom in hoeverre het gebruik van de BAPO regeling de instroom-, doorstroom- en uitstroomkansen waarop de leeftijdsramingen zijn gebaseerd, beïnvloedt. De aanname die aan de onderstaande exercitie ten grondslag ligt, is dat deze beïnvloeding verwaarloosbaar is.

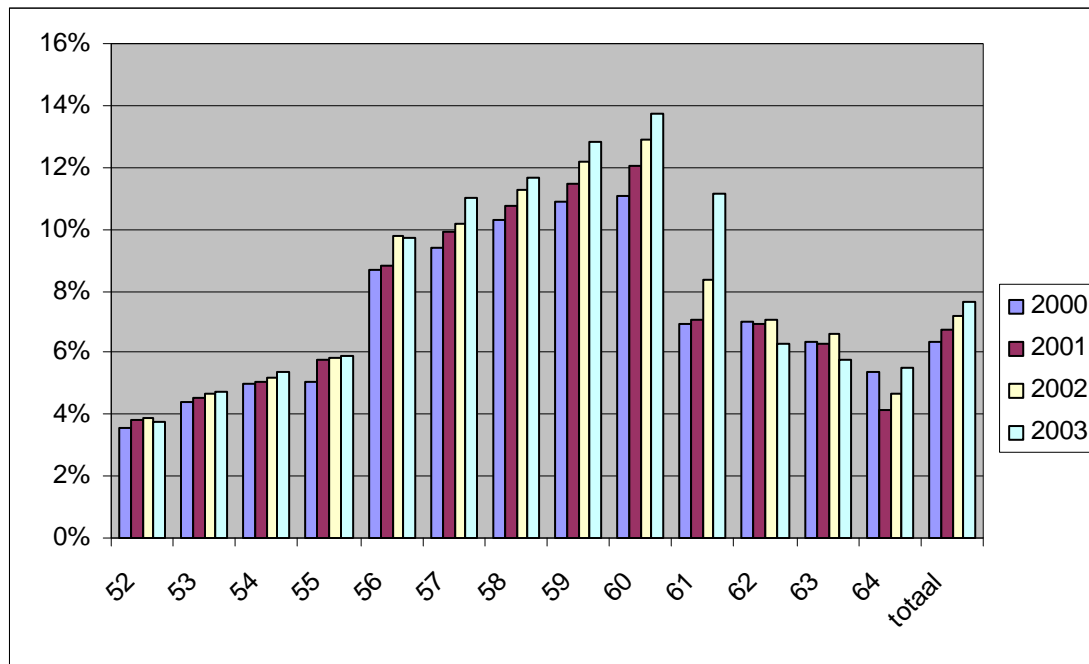
4.1 Gebruik BAPO – regeling 2000 – 2003

Om de te verwachten kosten van de BAPO regeling voor de komende jaren te ramen is er inzicht nodig in de realisaties van de afgelopen jaren. Gegevens over gerealiseerd BAPO gebruik zijn beschikbaar over de periode 2000 – 2003.

In de volgende figuur (Figuur 4.1) is de gerealiseerde taakvermindering per leeftijdsgroep (op 1 oktober van het betreffende jaar) uitgedrukt als percentage van het aantal fte's inclusief de verminderde taakomvang van personeel dat gebruik maakt van de BAPO regeling. Bijvoorbeeld een leerkracht van 52 jaar met een fulltime dienstverband die voor

0,1 fte gebruik maakt van de BAPO regeling wordt voor 0,9 fte meegeteld. Merk op dat dit zogenaamde netto percentage aansluit op de geraamde aantallen fte's, omdat in de ramingen ook wordt uitgegaan van gerealiseerde fte's (dus inclusief eventuele taakvermindering).

Het BAPO gebruik neemt tussen 2000 en 2003 toe van ruim 6% tot iets minder dan 8%. Daarbij geldt voor de verdeling over de leeftijdsgroepen dat tussen 52 en 60 de taakvermindering per fte toeneemt, met tussen 61 en 64 een daling in het gebruik. Het is goed hierbij in het achterhoofd te houden dat BAPO gebruik een vrije keuze is. Het verloop over de tijd binnen de leeftijdsgroepen is grillig. Een aantal leeftijdsgroepen laat een stijging zien vergelijkbaar met de trend binnen de totale groep van 52 jaar en ouder.



Figuur 4.1 Gerealiseerde BAPO fte's als percentage van resterende taakomvang per leeftijd

Op basis van de realisaties over vier jaar is het niet goed mogelijk om de ontwikkeling in het BAPO gebruik gedurende de komende zeven jaar te voorspellen. Binnen de korte waarnemingsperiode (2000 – 2003) is het namelijk niet mogelijk om trendmatige ontwikkelingen te onderscheiden van toevallige fluctuaties. Bovendien ligt de waarnemingsperiode vrij dicht bij het moment dat de BAPO regeling is ingevoerd (1998), zodat waargenomen ontwikkelingen in het gebruik mogelijk (deels) kunnen worden toegeschreven aan gewinning onder leerkrachten. Als dat het geval is, dan ligt het niet in de rede dat deze ontwikkeling zich in de toekomst in dezelfde mate voort zal zetten. Omdat het niet goed mogelijk is uit de beschikbare cijfers met voldoende zekerheid de ontwikkeling in het BAPO gebruik in de periode 2004 – 2010 te ramen, is ervoor gekozen om een bepaalde ontwikkeling te veronderstellen. In het bijzonder analyseren we een scenario waarin we aannemen dat de ontwikkeling in de percentages per leeftijd en geslacht gedurende de afgelopen jaren zich doorzet, maar wel zal afvlakken.

Deze ontwikkeling is als volgt gemodelleerd. Startpunt is de berekening van het maximale BAPO gebruik tussen 2000 en 2003. Vervolgens is gekeken naar de toename van het procentuele BAPO gebruik tussen 2002 en 2003. Indien er tussen 2002 en 2003 geen sprake was van een toename, is voor de periode 2004 – 2010 het BAPO gebruik vastgesteld op het maximale percentage in de periode 2000 – 2003. Indien er wel sprake is van een toename tussen 2002 en 2003, dan is deze (absolute verandering) ieder jaar gehalveerd toegepast. Het geraamde percentage in 2004 is in het geval van een toename tussen 2002 en 2003 gelijk aan het maximale percentage tussen 2000 en 2003, vermeerderd met de helft van de toename tussen 2002 en 2003. Voor de raming van 2005 vermeerderen we het resulterende percentage met een kwart van de toename tussen 2002 en 2003, etc.

4.2 ILC ontwikkeling inclusief BAPO

Gegeven het scenario voor de ontwikkeling in het gebruik van de BAPO regeling gedurende de periode 2004 – 2010 kan worden berekend tot welke kosten dit leidt. Deze berekening is gebaseerd op de geraamde aantallen fte's van 52 jaar en ouder. Allereerst toont Tabel 4.1 de geraamde ontwikkeling in het aandeel fte's ouder dan 52 jaar. Hierbij is voor mannen en vrouwen het aandeel binnen respectievelijk de groep mannen en vrouwen genomen.

Tabel 4.1 Aandeel BAPO gerechtigden in totale aantal fte's, Pomona ramingen

	Mannen	Vrouwen	Totaal
2004	39%	18%	24%
2005	41%	19%	25%
2006	43%	20%	26%
2007	44%	21%	27%
2008	45%	22%	28%
2009	45%	23%	28%
2010	44%	24%	28%

Uit Tabel 4.1 blijkt dat het aandeel van personeel van 52 jaar en ouder in het totale personeelsbestand met name tussen 2004 en 2008 zal toenemen (en daarna zal stabiliseren). Zowel binnen de groep mannen als binnen de groep vrouwelijk personeel zien we deze toename terug.

Voor iedere leeftijd – geslacht categorie kunnen de extra kosten als gevolg van het gebruik van de BAPO regeling worden berekend als 72,69% van de gemiddelde werkgeverslasten. Gecombineerd met het geprognosticeerde gebruik geeft dit de BAPO kosten.

Tabel 4.2 Geraamde BAPO kosten (* € 1 mln), 2004 – 2010

	Kosten (* € 1 mln)
2004	98
2005	105
2006	111
2007	116
2008	119
2009	122
2010	125

De (afvlakkende) toename in zowel het aandeel 52 jarigen en ouder als het gebruik van de BAPO regeling vertaalt zich in stijgende BAPO kosten in de periode 2004 – 2010. In deze periode nemen de kosten gemoeid met de BAPO regeling toe van 98 miljoen euro in 2004 tot 125 miljoen euro in 2010.

Door bij de personeelslasten op basis van het aantal fte's en de gemiddelde werkgeverslast in de onderscheiden leeftijd – geslacht categorieën de BAPO kosten op te tellen en deze vervolgens te delen door het totale aantal fte's, volgt de gemiddelde personeelslast (GPL). Met de aldus berekende GPL bedragen kan de ILC ontwikkeling inclusief BAPO worden bepaald. De laatste kolom van Tabel 4.3 toont de resultaten. Als referentie is in de voorlaatste kolom de ILC ontwikkeling weergegeven zonder BAPO (i.e. kolom 2 uit Tabel 3.1).

Door de toenemende kosten van de BAPO regeling neemt de gemiddelde werkgeverslast sterker toe tot 2005 en minder sterk af na 2006 ten opzichte van de ontwikkeling zonder rekening te houden met het gebruik van de BAPO regeling.

Tabel 4.3 Geraamde ILC ontwikkeling inclusief BAPO, 2004 – 2010

	Gemiddelde werkgeverslast	ILC ontwikkeling excl. BAPO	ILC ontwikkeling
2003	49.823		
2004	49.905	0,04%	0,16%
2005	49.961	0,02%	0,11%
2006	49.994	-0,02%	0,07%
2007	49.989	-0,08%	-0,01%
2008	49.956	-0,11%	-0,07%
2009	49.915	-0,11%	-0,08%
2010	49.892	-0,08%	-0,05%

5 Samenvatting

Dit rapport presenteert de resultaten van een analyse waarbij op basis van Pomona v1.0.5. en salarisgegevens uit de BasisRegistratie Personeel 2002 de ILC ontwikkeling in de periode 2004 – 2010 is geraamd. Daarbij is expliciet rekening gehouden met de gevolgen van het gebruik van de BAPO regeling.

Uit de resultaten blijkt dat zonder rekening te houden met BAPO gebruik er in 2004 en 2005 sprake is van een positieve ILC (resp. 0,04 en 0,02%). Vanaf 2006 voorspelt het model een negatieve ILC, afnemend tot -0,11% in 2009 en -0,08% in 2010.

Door het toenemende aandeel ouderen en het veronderstelde niet afnemende gebruik van de BAPO regeling, nemen de geraamde kosten die gemoeid zijn met de BAPO regeling toe van 98 miljoen euro in 2004 tot 125 miljoen in 2010. De ILC ontwikkeling inclusief BAPO is hierdoor ook in 2006 nog positief (0,07%), waarna vanaf 2007 een daling inzet tot -0,08% in 2009 en -0,05% in 2010.