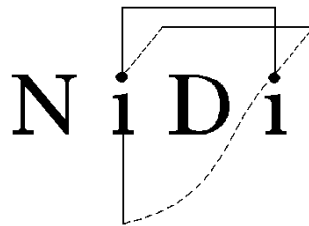


Wachtgeldrapport 2002
Actualisering wachtgeldramingen
onderwijs, basisjaar 2002

Evert van Imhoff

Nederlands Interdisciplinair Demografisch Instituut (NIDI)
Lange Houtstraat 19
Postbus 11650
2502 AR Den Haag
telefoon 070-3565200
telefax 070-3647187
E-mail: imhoff@nidi.nl



Het NIDI is een instituut van de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen
(KNAW)

Den Haag, 24 juni 2003

Inhoudsopgave

1. Inleiding	1
2. Resultaten en conclusies	3
3. Analyse wachtgeldgegevens 2000-2002	7
3.1. Wachtgelduitgaven	7
3.2. Ontwikkeling wachtgeldvolume	8
3.3. Instroom- en uitstroomcijfers	9
3.4. De suppletieregeling	15
3.5. Regionale spreiding	17
4. Het ramingsmodel	18
Bijlagen	19

1. Inleiding

Ten behoeve van het rapport 'De jaren tellen'¹ zijn in 1996 door het NIDI enkele ramingen opgesteld voor de toekomstige ontwikkelingen in wachtgeldvolume en wachtgelduitgaven. Deze ramingen zijn verkregen met behulp van een door het NIDI ontwikkeld ramingsmodel, op basis van gegevens over de jaren 1993, 1994 en deels ook 1995.

Sinds het verschijnen van 'De jaren tellen' heeft het NIDI regelmatig de wachtgeldramingen geactualiseerd. Bij elke actualisering zijn voor het meest recente kalenderjaar de stroom- en standgegevens voor het wachtgeldvolume (aanvankelijk ontleend aan USZO/Groningen, later aan het Wachtgeld Informatie Systeem van OCenW) geanalyseerd, en omgezet in bijgestelde veronderstellingen voor het ramingsmodel. De opeenvolgende wachtgeldrealisaties en wachtgeldramingen weerspiegelen de veranderingen die zich in de loop der tijd hebben voltrokken ten aanzien van:

1. de regelgeving rond het wachtgeld;
2. gedragsveranderingen van instellingen en werknemers (met name tot uiting komend in de leeftijdsspecifieke patronen van instroom in en uitstroom uit het wachtgeld);
3. de situatie op de onderwijsarbeidsmarkt. Door uiteenlopende ontwikkelingen is er in enkele jaren tijd een tekort aan leerkrachten ontstaan. Men mag verwachten dat deze toenemende krapte ook invloed heeft gehad op de ontwikkeling van het wachtgeldvolume: minder instroom (minder ontslagen), en wellicht ook meer uitstroom- (reactivering van wachtgelders).

Sinds de laatste wachtgeldraming (van 2001, op basis van realisaties tot en met 2000²) hebben deze ontwikkelingen zich verder voortgezet. In het bijzonder is met ingang van 2001 de regelgeving behoorlijk gewijzigd. Met ingang van 1 januari 2001 geldt voor de onderwijssector de WW (invoering wet OOW: Overheids- en Onderwijspersoneel onder de WW). Uitkeringen die vanaf deze datum aanvangen zijn niet langer BWOO uitgevoerd door USZO, maar WW uitgevoerd door de uitvoeringsorganisatie UWV (Uitvoering Werknemersverzekeringen). Materieel is het verschil tussen de oude en nieuwe regeling niet zo groot. Echter, wat betreft regelgeving en financiering zijn er wel belangrijke verschillen. De (nieuwe) werkloosheidsuitkering wordt onderscheiden in een wettelijk deel (WW) en bovenwettelijk deel (BW/WW; ook wel BBWO: Besluit Bovenwettelijke Werkloosheidsregeling Onderwijspersoneel). Wie tijdens de werkloosheid ziek wordt, krijgen een ziekte-uitkering, eveneens onderscheiden in een wettelijk deel (ZW) en bovenwettelijk deel (BW/ZW). Het wettelijk deel van de uitkering wordt vergoed door het UFO (Uitvoerings Fonds Overheid), terwijl het bovenwettelijk deel ten laste komt van OCenW.

De belangrijkste consequentie van de invoering van de WW is voor dit onderzoek een technische: namelijk dat de gegevens van UWV volgens een andere systematiek zijn opgezet, pas na verloop van tijd aan OCenW zijn aangeleverd, en tot op heden nog niet zijn geïntegreerd in het WIS. Dit maakt het noodzakelijk om de gegevens van WIS en UWV afzonderlijk te

¹ J. Bal e.a. (1996), *De jaren tellen: een onderzoek naar de achtergronden van de wachtgeldproblematiek in het onderwijs*. Den Haag: Sdu.

² H.B.M. Hilderink (2001), *Wachtgeldrapport 2000: analyse en actualisering wachtgeldramingen onderwijs, basisjaar 2000*. Beleidsonderzoek Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit Onderwijspersoneel, nr. 64. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

bekijken, en alvorens ze samen te voegen eerst goed na te gaan wat de inhoudelijke verschillen zijn tussen beide gegevensbronnen.

Sinds 1996 geldt het BZA (tijdelijk Besluit ziekte en arbeidsongeschiktheid onderwijs- en onderzoekpersoneel). Het BZA is relevant voor de wachtgelduitgaven, en heeft betrekking op personen die *op het moment van ontslag* (aanvang werkloosheid) ziek zijn. Vóór invoering van het OOW kregen deze personen een ziekte-uitkering, volledig ten laste van OCenW. Sinds 1 januari 2001 krijgen deze personen een ZW-achtige uitkering, waarbij het wettelijk deel van de uitkering wordt vergoed door het UFO; alleen het bovenwettelijk deel van de BZA-uitkering komt ten laste van OCenW. De BZA-regeling wordt uitgevoerd door USZO/Groningen en zit in het WIS.

Wie een BWOO-uitkering heeft en tijdens de werkloosheid ziek wordt, krijgt voor de duur van de ziekte een ziekte-uitkering. Anders dan bij een BZA-uitkering komen de kosten volledig ten laste van OCenW.

Al met al omvat wat wordt verstaan onder 'het wachtgeld' in feite een groot aantal verschillende regelingen en uitkeringstypen. In vergelijking met de situatie van medio jaren '90 is de zaak aanzienlijk ingewikkelder geworden. In hoeverre de complexiteit van de regelgeving van invloed is op het werkelijke gedrag van de diverse actoren ten aanzien van werkloosheid en wachtgeld in het onderwijs is lastig te zeggen. Wél is het zo dat de gecompliceerde uitvoering en administratie een directe weerslag heeft op de kwaliteit en interpreteerbaarheid van de wachtgeldgegevens zoals die door de diverse uitvoeringsorganisaties worden aangeleverd. Het inzicht in de 'echte' wachtgeldontwikkelingen, en al helemaal in het 'waarom' van die ontwikkelingen, wordt daardoor wel bemoeilijkt.

2. Resultaten en conclusies

In *tabel 1* zijn de uitkomsten van de geactualiseerde wachtgeldraming voor de periode 2002-2015 weergegeven. De eerste jaren is een daling waarneembaar van 5 à 10 procentpunten per jaar. Deze ontwikkeling kan voor een belangrijk gedeelte verklaard worden door de relatief oude leeftijdstructuur van wachtgelden. Deze naar verhouding dure wachtgelden zijn in de huidige wachtgeldstand oververtegenwoordigd, en de komende jaren zullen zij geleidelijk uitstromen naar pensioen. Een andere oorzaak is de recente daling van de instroomkansen in het wachtgeld, althans voor *jongeren*.

In de sector PO is een omslag te verwachten in het jaar 2005 waarna er zich weer een (lichte) stijging voordoet. Deze stijging valt te verklaren door een toename in de oudere actieven. Ondanks de verbeterde in- en uitstroomcijfers is de instroomkans groter op hogere leeftijden en, in combinatie met een sterk afnemende uitstroomkans met hogere leeftijden, zal dit tot gevolg hebben dat de wachtgeldstand in absolute zin weer zal toenemen. In combinatie met de hogere werkloosheidsuitkeringen zal dit op termijn een stijging van de totale PO-uitgaven tot gevolg hebben. Dat deze stijging pas vanaf 2005 zal optreden wordt verklaard door het feit dat de eerstkomende jaren het effect van de uitstroom van de 'grijze prop' aan wachtgelden nog de overhand heeft.

In de andere sectoren zet de daling verder door na 2005, alhoewel er geleidelijk een stabilisatie lijkt op te treden. Bij de sector VO komt deze stabilisatie het snelst en op het hoogste niveau (even afgezien van het relatief onbeduidende OWB), een gevolg van het feit dat na het PO het VO de sector is met de sterkste leeftijdsafhankelijkheid in de instroomkansen. In het HBO daarentegen houdt de daling aan tot 2015 en komen de totale HBO-uitgaven zelfs uit onder de helft van de uitgaven in 2002. De sterk verbeterde in- en uitstroomkansen spelen hierbij een belangrijke rol.

In vergelijking met de vorige ramingen valt op dat de wachtgeldramingen in grote lijnen eenzelfde ontwikkeling vertonen als de Middenvariant gepubliceerd in 2001. De huidige ramingen komen voor het VO iets lager uit, en voor de overige sectoren iets hoger; de verschillen zijn echter niet groot.

Het dient wel nadrukkelijk te worden vermeld dat deze ramingen het beeld zijn van toekomstige ontwikkelingen gegeven de in- en uitstroomkansen over het jaar 2002. Zoals uit de analyses van de stroomcijfers zal blijken (paragraaf 3.3), lijken de leeftijdsspecifieke patronen over de jaren 2000-2002 weliswaar redelijk constant te zijn, maar het beeld wordt aanzienlijk bemoeilijkt door de breuk in de gegevens die samenhangt met de geleidelijke invoering van de WW.

De (toekomstige) stroomkansen kunnen om verscheidene redenen afwijken van de kansen zoals deze afgeleid zijn uit WIS en UWV gegevens. Een van de mogelijkheden om te onderzoeken in hoeverre de uitkomsten beïnvloed worden door de stroomkansen is het uitvoeren van onzekerheidsanalyses. Hierbij wordt op basis van een aantal afwijkende veronderstellingen ten aanzien van basisparameters, geanalyseerd in welke mate de uitkomsten kunnen afwijken van de ramingen zoals deze gepresenteerd zijn in tabel 1, ook wel de Middenvariant genoemd. Gekozen is om een tweetal varianten (Hoog en Laag) op te stellen, in lijn met de varianten uit de vorige raming.

Tabel 1. Uitkomsten wachtgeldraming (Middenvariant)

Uitgaven, absoluut

(miljoenen Euro's, aansluiting bij jaarverslag 2002, dus *inclusief* suppletierегeling en Academische Ziekenhuizen)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Som
2002	66,4	70,6	51,4	51,8	77,8	5,8	323,8
2003	62,4	62,8	44,2	43,8	68,7	5,2	287,1
2004	60,3	58,3	38,8	38,2	63,8	5,0	264,4
2005	60,5	53,8	35,0	33,6	58,8	4,9	246,7
2006	62,1	51,4	32,7	31,0	55,4	4,9	237,6
2007	64,5	50,0	31,5	29,0	54,2	4,9	234,1
2008	66,2	49,4	30,2	27,1	53,5	4,8	231,2
2009	68,7	48,9	29,2	25,7	53,0	4,8	230,3
2010	72,4	49,5	29,4	25,3	53,2	4,8	234,6
2011	74,0	48,8	29,5	24,5	52,5	4,7	233,9
2012	75,3	48,6	29,6	23,9	52,2	4,6	234,2
2013	76,4	48,6	29,9	23,5	52,1	4,6	235,1
2014	76,3	48,3	30,0	23,1	52,4	4,6	234,6
2015	75,8	48,0	30,1	22,9	52,7	4,6	234,2

Uitgaven, relatief (2002=100)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Som
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	93,9	88,9	86,0	84,5	88,3	90,3	88,6
2004	90,8	82,6	75,5	73,7	82,0	85,4	81,6
2005	91,1	76,3	68,1	64,9	75,6	85,1	76,1
2006	93,5	72,8	63,7	59,9	71,3	83,8	73,2
2007	97,2	70,8	61,3	56,0	69,6	84,0	72,1
2008	99,8	69,9	58,7	52,3	68,7	83,2	71,2
2009	103,5	69,2	56,9	49,7	68,1	82,7	70,8
2010	109,1	70,1	57,2	48,9	68,3	82,4	72,1
2011	111,5	69,1	57,3	47,3	67,5	80,8	71,9
2012	113,4	68,8	57,5	46,1	67,2	79,7	71,9
2013	115,0	68,8	58,2	45,4	66,9	79,5	72,2
2014	114,9	68,3	58,4	44,6	67,3	79,4	72,0
2015	114,2	67,9	58,6	44,3	67,8	79,5	71,9

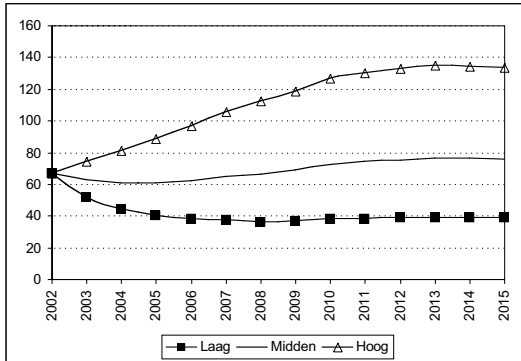
In de Lage Variant (*tabel A1*) is verondersteld dat de krapte op de arbeidsmarkt verder zal toenemen wat tot gevolg heeft dat de instroomkansen verder zullen afnemen en de uiteindelijke wachtgelduitgaven sterker zullen dalen. In deze Lage Variant is de veronderstelling dat de instroomkansen voor alle leeftijden met 50% worden gereduceerd.

De ontwikkelingen in de Hoge Variant (*tabel A2*) zijn juist slechter dan in de Lage Variant. Door nieuwe bezuinigingen zal de werkgelegenheid in het onderwijs gaan teruglopen, wat tot gedwongen ontslagen leidt. Tegelijkertijd wordt de WAO aanzienlijk versoerd, waardoor de druk op de wachtgeldregeling door met name ouderen zal toenemen ('communicerende vaten'). Een en ander is geoperationaliseerd door een verdubbeling van de instroomkansen in het wachtgeld voor actieven van 50 jaar of ouder te veronderstellen.

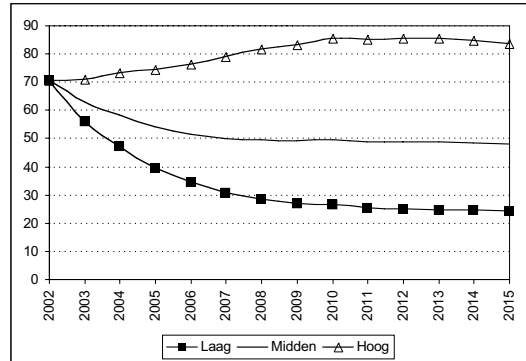
In *figuur 1* zijn de uitkomsten van de drie varianten Laag, Midden en Hoog weergegeven. Ten opzichte van de Middenvariant laat de Lage Variant in de beginjaren een sterke extra daling zien van de wachtgelduitgaven, met uitzondering van de sector PO. Bij de Hoge Variant daarentegen stijgen de uitgaven voor het PO gestaag vanaf het begin van de ramingsperiode, terwijl in de andere sectoren de uitgaven ruwweg constant blijven op het niveau van 2002.

Figuur 1. Wachtgeldramingen 2002-2015 in miljoenen Euro's, volgens drie varianten (inclusief suppletiereregeling, inclusief Academische Ziekenhuizen)

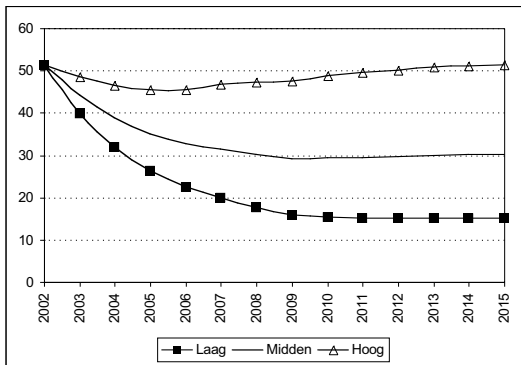
PO



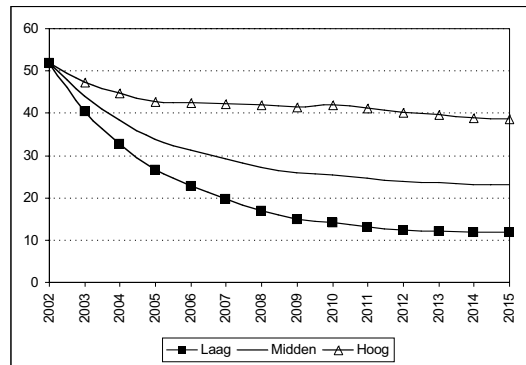
VO



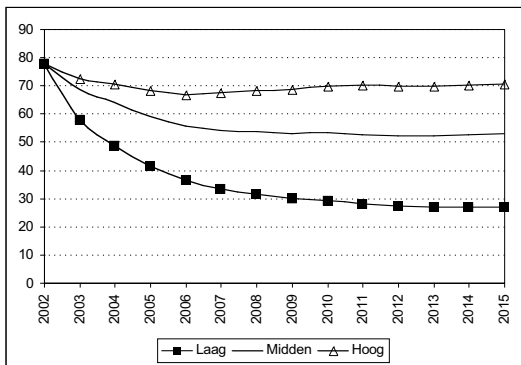
BVE



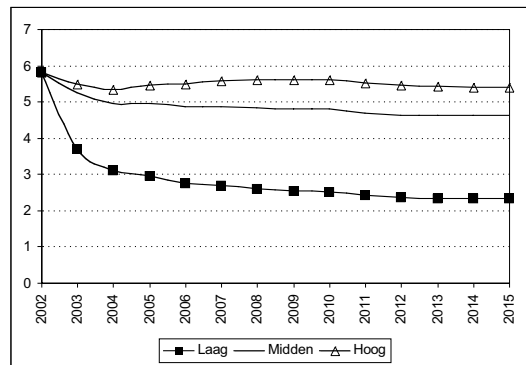
HBO



WO



OWB



3. Analyse wachtgeldgegevens 2000-2002

3.1. Wachtgelduitgaven

De 'officiële' wachtgelduitgaven zijn gebaseerd op de begrotingsuitvoeringsrapportages van de diverse uitvoeringsorganisaties. Sinds 1995 is er een duidelijk dalende trend in de wachtgelduitgaven. Een kleine complicatie bij het vergelijken van de cijfers over de tijd wordt veroorzaakt door de suppletiereregeling: in sommige jaren zijn deze uitgaven niet meegeteld, in andere jaren wel. Bij het wel of niet meetellen van de suppletiereregeling spelen verschillende overwegingen een rol. Vóór pleit, dat de suppletiereregeling net als andere wachtgelduitgaven betrekking heeft op werkloosheid en inactiviteit, en dat de kosten rechtstreeks voor rekening van OCenW komen. Tégen pleit, dat de kosten van de suppletiereregeling niet zozeer door werkgelegenheidsontwikkelingen worden bepaald als wel door ontwikkelingen in (gedeeltelijke) arbeidsongeschiktheid.

Tabel 2 toont de wachtgelduitgaven per sector, voor de periode 1996-2002. Voor het jaar 2000 zijn de uitgaven zowel exclusief als inclusief de suppletiereregeling beschikbaar. Het verschil tussen beide is de suppletiereregeling zelf. Het leeuwendeel van de uitgaven voor de suppletiereregeling komt voor rekening van de sectoren PO en VO. Later komen wij hierop nog terug.

Tabel 2. Wachtgelduitgaven 1996-2002, in miljoenen Euro's

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Totaal
			<i>Exclusief suppletiereregeling (*)</i>				
1996	78,1	94,2	69,9	83,7	155,1		481,0
1997	82,3	93,9	73,1	78,9	140,2		468,4
1998	71,7	86,7	69,6	70,4	121,0		419,4
1999	70,5	83,4	67,0	68,0	113,1		401,9
2000	66,7	81,3	60,6	61,7	105,1		375,5
			<i>Inclusief suppletiereregeling (**)</i>				
2000	75,3	85,8	62,6	63,2	98,0	9,0	393,8
2001	67,5	74,4	55,0	55,0	86,4	5,6	343,8
2002	66,4	70,6	51,4	51,8	77,8	5,8	323,8

Bron: (*) OCenW (Hilderink 2001, p. 13; herrekend naar Euro's) (**) Jaarverslagen OCenW

Als gevolg van de invoering van het BBWO en de WW voor onderwijspersoneel per 1 januari 2001, verdwijnen wachtgelders na 2000 geleidelijk uit de WIS-bestanden, om te worden vervangen door nieuwe werklozen in de WW-bestanden van UWV. Tabel 3 toont de wachtgelduitgaven voor 2000-2002, uitgesplitst naar BWO en WW; bij elkaar sommeren deze tot de cijfers uit tabel 2.

Tabel 3. Wachtgelduitgaven 2000-2002 naar regime, inclusief suppletierегeling, in miljoenen Euro's

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Totaal
BWOO							
2000	75,3	85,8	62,6	63,2	98,0	9,0	393,8
2001	63,9	72,2	53,5	54,0	76,0	4,9	324,5
2002	58,7	64,9	47,9	48,6	68,2	3,1	291,4
WW							
2000	-	-	-	-	-	-	-
2001	3,5	2,2	1,4	1,1	10,4	0,6	19,3
2002	7,6	5,6	3,5	3,2	9,6	2,8	32,3
Totaal							
2000	75,3	85,8	62,6	63,2	98,0	9,0	393,8
2001	67,5	74,4	55,0	55,0	86,4	5,6	343,8
2002	66,4	70,6	51,4	51,8	77,8	5,8	323,8

Bron: Jaarverslagen OCenW. Inclusief UvA en AZ.

3.2. Ontwikkeling wachtgeldvolume

Op basis van de individuele wachtgeldbestanden is getracht de ontwikkeling in het wachtgeldvolume (aantallen fte's) te reconstrueren. De aldus bepaalde aantallen werkloosheidsfte's staan samengevat in *tabel 4*. Vanwege technische problemen zijn de UWV-bestanden over 2001 onvolledig en daardoor voor het onderzoek niet bruikbaar. Bij het zoeken naar de aansluiting tussen wachtgelduitgaven en individuele gegevens uit de wachtgeldbestanden valt er dan ook een gat voor het jaar 2001.

Tabel 4. Wachtgeldvolume 2000-2002 in fte's (exclusief Academische Ziekenhuizen)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	onb.	Totaal
BWOO								
2000	2.334	2.574	1.532	1.490	1.905	377	62	10.274
2001	1.858	2.109	1.300	1.292	1.426	227	48	8.261
2002	1.441	1.711	1.087	1.062	1.009	112	41	6.462
WW								
2000	-	-	-	-	-	-	-	-
2001	-	-	-	-	-	-	-	-
2002	316	202	126	102	454*	109	8	1.317

* Inclusief UvA

Bij BWOO is de sector WO exclusief UvA. Om dit inclusief UvA te krijgen, moeten de cijfers met circa 13% worden opgehoogd. Bij WW is de sector WO inclusief UvA. Om dit exclusief UvA te krijgen, moeten de cijfers met circa 5% worden verlaagd. Het is interessant dat het aandeel UvA binnen de nieuwe WW zoveel kleiner is dan binnen het oude BWOO. Dit hangt wellicht mede samen met het feit dat de UvA als een van de weinige universiteiten een

bursalenstelsel heeft voor zijn aio's, waardoor deze geen wachtgeld krijgen na afloop van hun aanstelling/opleiding. Daarnaast is het zo dat met name de UvA in het verleden op grote schaal oudere werknemers in het wachtgeld heeft laten afvloeien: de 'grijze prop' in het WIS-bestand is bij de UvA daardoor groter dan bij de meeste andere WO-instellingen.

Het totale BWOO volume daalt sterk over de periode 2000-2002. Voor een deel is dit een 'echte' volumedaling (de totale werkloosheid neemt af), voor een deel een gevolg van het geleidelijk 'vervangen' van BWOO-wachtgelders door OOW-werklozen. Het is niet a priori duidelijk of WW en BWOO zomaar bij elkaar mogen worden opgeteld; het zou immers heel goed kunnen zijn dat door allerlei administratieve oorzaken de fte's BWOO (WIS) en WW (UWV bestanden) niet goed onderling vergelijkbaar zijn.

3.3. Instroom- en uitstroomcijfers

Getracht is om de volume-gegevens uit de bronnen WIS en UWV te combineren, teneinde inzicht te verkrijgen in het verloop over de tijd van de instroomcijfers en uitstroomcijfers. In het demografische ramingsmodel vormen deze cijfers, onderscheiden naar leeftijd, de centrale determinant van de ontwikkeling van het wachtgeldvolume. Bij het combineren van WIS en UWV is als volgt te werk gegaan:

- Per individu is per kalenderjaar de maximale omvang van de werkloosheid bepaald. Het verschil tussen de omvang in januari en het maximum is geteld als instroom; het verschil tussen het maximum en de omvang in december als uitstroom.
- In het WIS zijn de fte's voor de suppletieregeling buiten beschouwing gelaten.
- De aantallen fte's uit WIS en UWV zijn voor het jaar 2002 bij elkaar opgeteld. Bij de sector WO zijn de fte's uit WIS met 13% opgehoogd om te corrigeren voor de UvA. De Academische Ziekenhuizen blijven buiten beschouwing.
- De instroomcijfers zijn verkregen door de instroom te relateren aan het aantal actieven in dat jaar (peildatum september). Voor PO, VO, BVE zijn de gegevens over de actieven geleverd door CFI. Voor het HBO zijn gegevens ontvangen van de HBO Raad. Voor de sectoren WO en OWB zijn geen gedetailleerde leeftijdsgegevens; hiervoor is uitgeweken naar geprojecteerde aantallen actieven uit een in 1999 door het NIDI uitgevoerde studie³.
- De uitstroomcijfers zijn verkregen door de uitstroom te relateren aan het gemiddelde wachtgeldvolume in dat jaar.

De ontwikkeling van het aantal *actieven* (figuur 2) wordt vooral gekenmerkt door veroudering: de grote 'bult' van de werkenden uit de baby-boom generaties schuift elk jaar één jaar naar rechts in de leeftijdsverdeling. Alleen bij de sector OWB is de veroudering minder uitgesproken, omdat daar het aandeel jongeren (met name oio's) zo groot is. Verder is er sprake van enige groei van de werkgelegenheid in de sectoren PO en VO. In het PO zorgt deze werkgelegenheidsgroei voor een duidelijke toename van het aantal jongeren (tussen leeftijd 20 en 30).

De ontwikkeling van het *wachtgeldvolume* wordt gekenmerkt door veroudering en afname. Het leeuwendeel van het BWOO wachtgeldvolume betreft ouderen (zie figuur 3). Het aandeel 50+

³ E. van Imhoff, P. Ekamper en K. Henkens (1999), *Scenario's voor veroudering in het onderwijs en haar consequenties*. Beleidsonderzoek Arbeidsvoorwaarden en Beroepskwaliteit Onderwijspersoneel, nr. 28. Zoetermeer: Ministerie van OCenW.

bedroeg in 2000 driekwart (in BVE en HBO zelfs 90%) en neemt nog steeds toe, tot 90% in 2002 (in BVE en HBO zelfs 95%). Deze toename kan worden verklaard uit het verhuizen van de 'jongere', doorgaans slechts korte tijd werkloze wachtgelders van BWOO naar WW. Tegelijkertijd neemt het *absolute* aantal oudere wachtgelders eveneens af: in de figuren is fraai te zien hoe de 'grijze prop' (de grote aantallen oudere wachtgelders van vóór 'De Jaren Tellen') steeds verder naar rechts schuift en via pensionering uit het wachtgeldbestand valt. Alleen de sector OWB vertoont een afwijkend beeld, omdat hier het wachtgeld wordt gedomineerd door jongeren (met name OIO's).

Bij deze figuur 3 moet worden bedacht dat de curve voor het jaar 2001 uitsluitend is gebaseerd op het WIS, en derhalve een onderschatting geeft van het totale wachtgeldvolume, met name voor sectoren met een hoge 'omloopssnelheid' van wachtgelders (OWB, WO, PO). De mate van onderschatting 2001 kan worden benaderd door voor 2002 de curven 'WIS' en 'WIS+WW' met elkaar te vergelijken; inderdaad zijn de verschillen hier het grootst voor OWB en WO (jongeren) en PO (ouderen).

Het is geruststellend dat, ondanks de moeilijkheden die moesten worden overwonnen om de gegevens van WIS en WW met elkaar te combineren, de *instroomcijfers* desalniettemin een regelmatig en duidelijk interpreteerbaar leeftijdspatroon laten zien (zie *figuur 4*). Wederom mag de curve voor 2001 niet zonder meer worden vergeleken met 2000 en 2002, omdat bij 2001 de instroom in de WW niet is meegeteld; bij alle sectoren leidt dit tot een zeer sterke onderschatting, met name bij de jongeren in WO en OWB.

Tussen 2000 en 2002 zijn er enkele interessante verschuivingen opgetreden in het leeftijdspatroon van de instroomcijfers. Deze verschuivingen verschillen per sector. Bij PO en VO is het wachtgeldrisico voor jongeren fors gedaald; dit hangt ongetwijfeld samen met de groei van de werkgelegenheid en de sterk toegenomen krapte aan onderwijzend personeel. Opvallend genoeg echter is het wachtgeldrisico onder *ouderen* in PO en VO *niet* noemenswaardig gedaald. Dit duidt op een ernstig risico voor de toekomst, aangezien het aantal ouderen onder de werkenden fors aan het groeien is.

In de sectoren BVE en HBO is tussen 2002 en 2000 weinig veranderd. Net als bij PO en VO neemt ook hier het wachtgeldrisico iets toe vanaf circa leeftijd 55.

Bij WO en OWB is van een verhoogd wachtgeldrisico onder ouderen geen sprake. De instroomkansen zijn hier geconcentreerd tussen de leeftijden 25 en 35. Voor de wachtgelduitgaven is deze leeftijdsgroep niet bijzonder interessant, omdat zij relatief weinig verdienen en vooral omdat zij snel weer uitstromen.

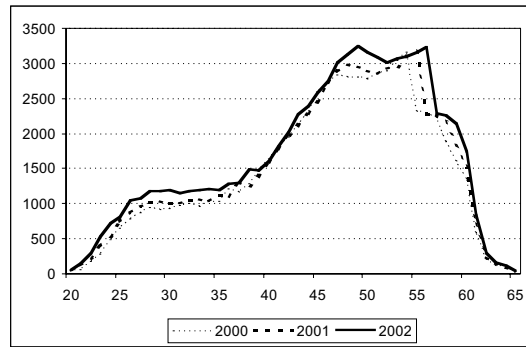
Ook de *uitstroomcijfers* vertonen een duidelijk leeftijdspatroon (*figuur 5*), zij het dat door kleine aantallen de curven soms wat onregelmatig verlopen (met name bij OWB). Grosso modo loopt het uitstroomcijfer sterk terug met de leeftijd: hoe ouder men werkloos wordt, hoe langer het duurt voor men het wachtgeld uit is (langer wachtgeldrecht, moeilijker om nieuw werk te vinden).

Figuur 2. Actieven (fte's) naar leeftijd, 2000-2002

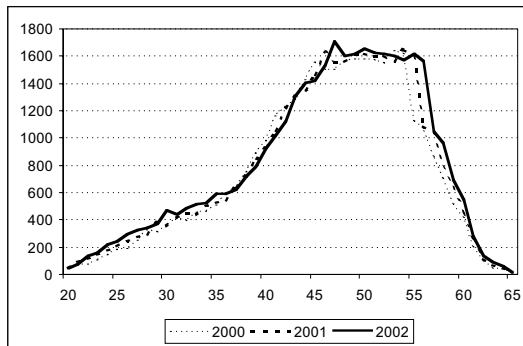
PO



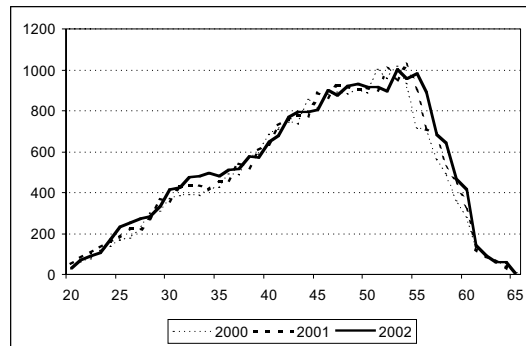
VO



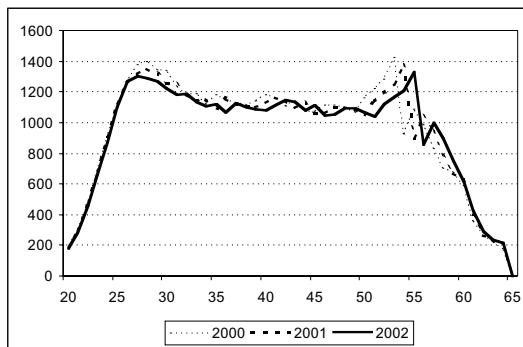
BVE



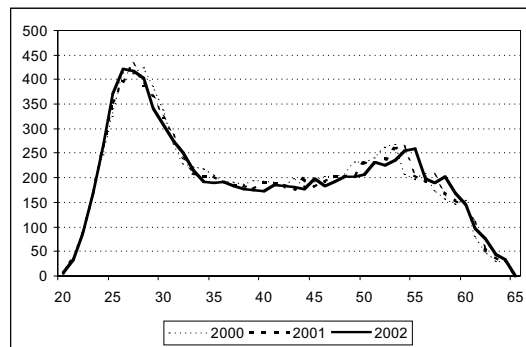
HBO



WO

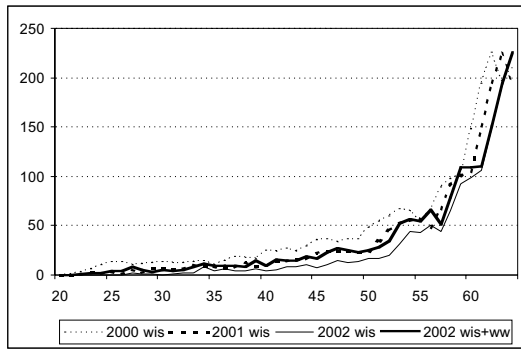


OWB

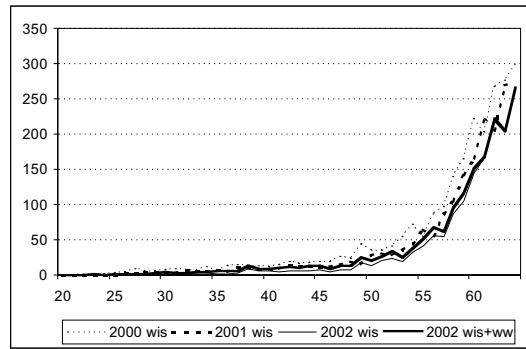


Figuur 3. Wachtgeldvolume (fte's) naar leeftijd, 2000-2002

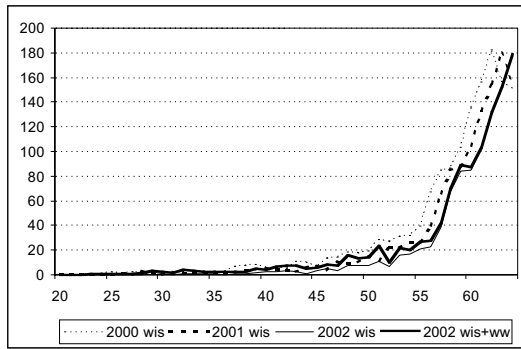
PO



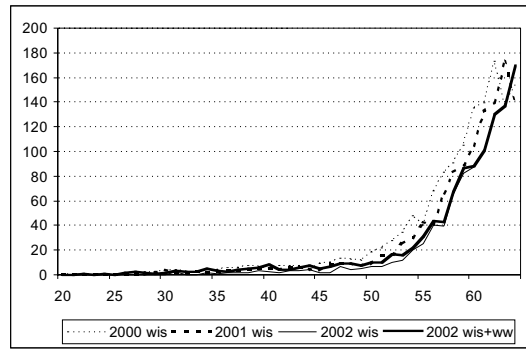
VO



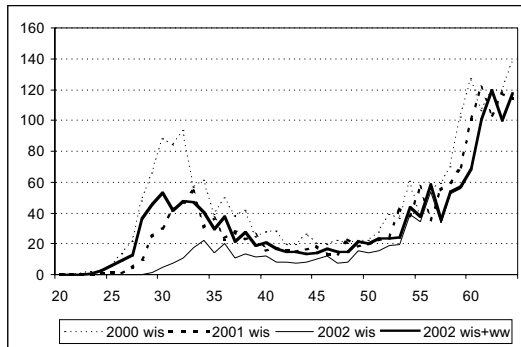
BVE



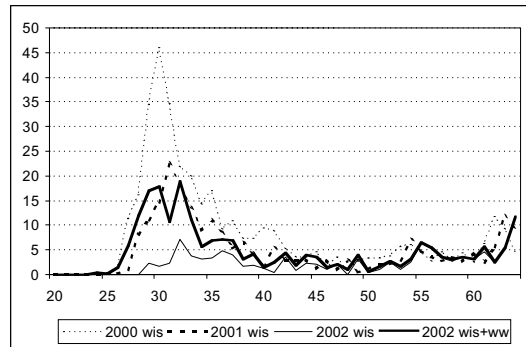
HBO



WO

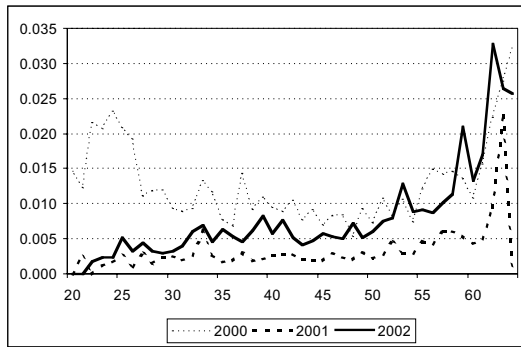


OWB

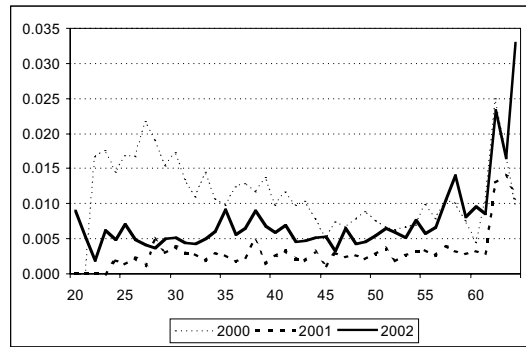


Figuur 4. Instroomcijfers (van actief naar wachtgeld), 2000-2002

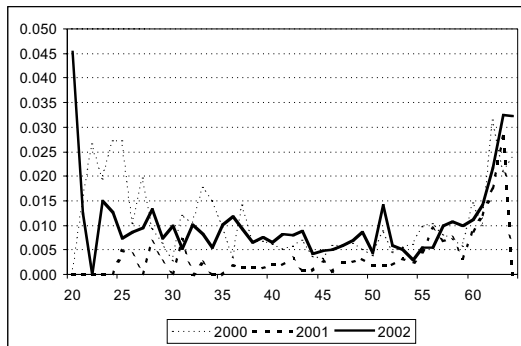
PO



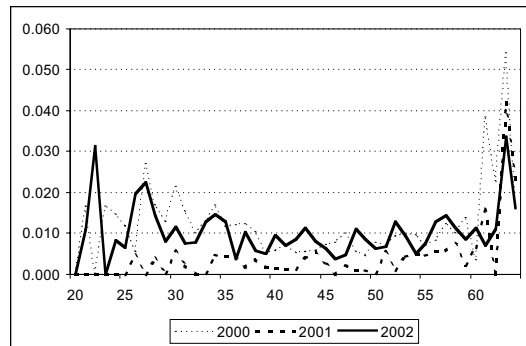
VO



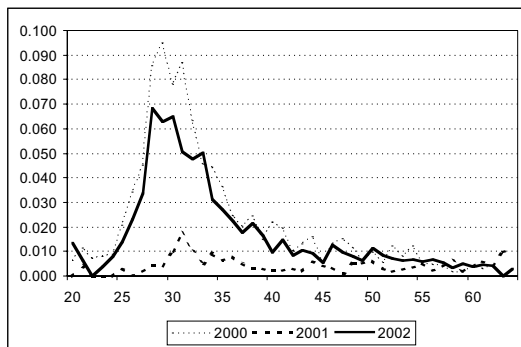
BVE



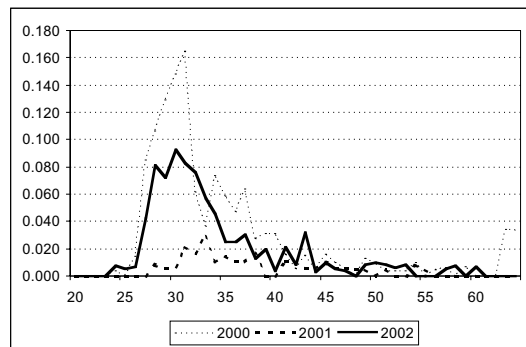
HBO



WO



OWB

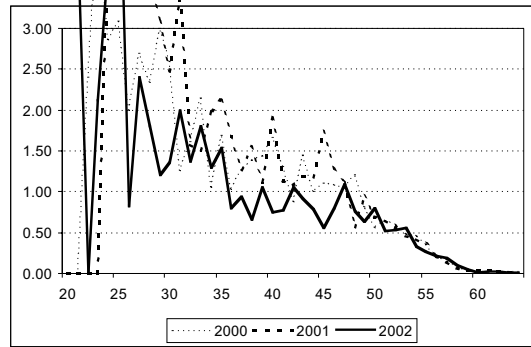


Figuur 5. Uitstroomcijfers (van wachtgeld naar actief/elders), 2000-2002

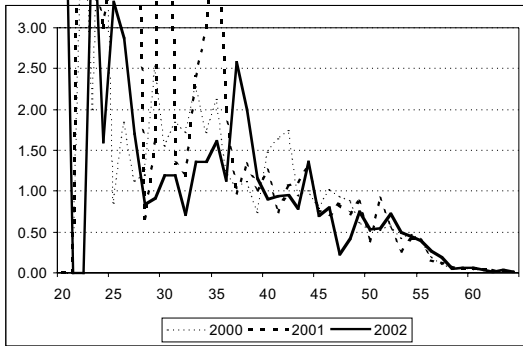
PO



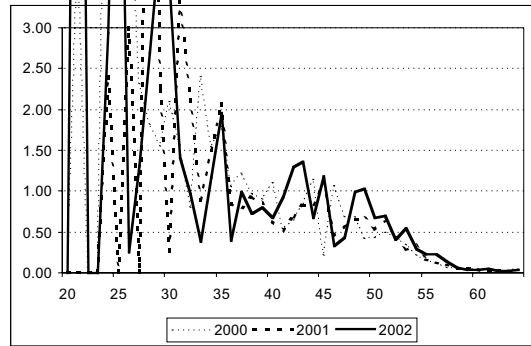
VO



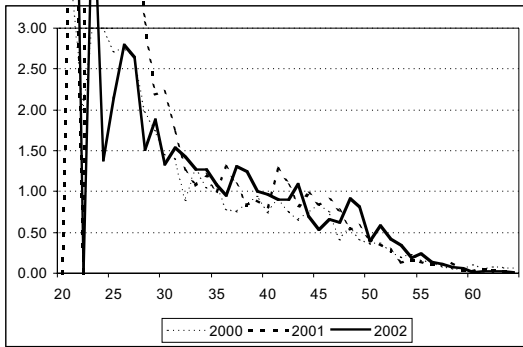
BVE



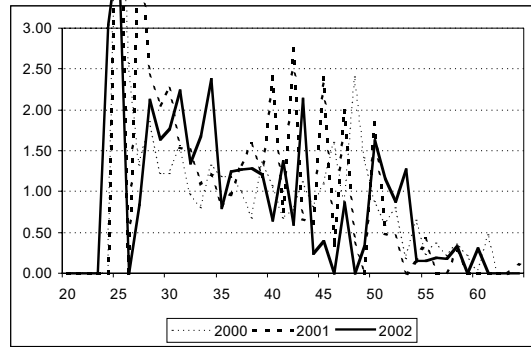
HBO



WO



OWB



3.4. De suppletierегeling

De suppletierегeling is een hybride regeling: personen die gedeeltelijk arbeidsongeschikt zijn en om die reden werkloos zijn, krijgen een aanvulling op hun arbeidsongeschiktheidsuitkering. De uitgaven in het kader van de suppletierегeling hebben derhalve betrekking op werkloosheid, maar vinden hun oorzaak in gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid.

De totale kosten van de suppletierегeling beliepen in 2000 circa 14.6 M ofwel circa 4% van de totale wachtgelduitgaven (werkloosheid plus ziekte plus suppletierегeling). De verschillen tussen de sectoren zijn zeer aanzienlijk, zoals blijkt uit *tabel 5*. Het gewicht van de suppletierегeling in het totaal der wachtgelduitgaven is veruit het grootst in het PO, op afstand gevolgd door het VO; in de overige sectoren komt de suppletierегeling aanzienlijk minder voor. Het aandeel suppletie speelt vooral in de leeftijdsrange 40-60 jaar, niet verwonderlijk gezien het positieve verband tussen leeftijd en arbeidsongeschiktheid.

Tabel 5. Aandeel suppletierегeling binnen totaal gedeclareerde loonkosten

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Totaal
2000	9,78%	4,79%	2,39%	0,84%	1,93%	0,51%	4,11%
2001	12,77%	5,42%	2,24%	0,99%	3,03%	0,98%	5,19%
2002	14,88%	7,22%	2,88%	1,60%	3,14%	1,05%	6,34%

Bron: WIS, UWV bestanden (alleen 2002).

Tabel 6. Indicatoren werkloosheid en arbeidsongeschiktheid, per sector

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Totaal
werkloosheid 2002 (1)	1,4%	2,3%	3,0%	4,5%	3,5%	2,4%	2,4%
arbeidsongeschiktheid (2)	10,2%	11,1%	12,9%	9,4%	5,8%	7,0%	10,1%
aandeel volledig arbeidsongeschikten (3)	57,7%	49,0%	61,0%	58,1%	60,8%	60,1%	-

(1) Wachtgeldvolume 2002 (exclusief suppletierегeling) als percentage van totaal actieven, in fte's.

(2) Berekend op basis van cijfers van het ministerie van BZK⁴: volume arbeidsongeschiktheid (p. 178) als percentage van arbeidsvolume (p. 12), in fte's.

(3) Percentage arbeidsongeschikten dat 80% of meer arbeidsongeschikt is (BZK, p. 201).

Er zijn verschillende verklaringen denkbaar voor het feit dat de suppletierегeling in het PO en VO zoveel belangrijker is dan in de andere sectoren. Enkele relevante kengetallen zijn samengebracht in *tabel 6*. De werkloosheid in PO en VO is relatief laag (grote krapte op de arbeidsmarkt); bij gelijke arbeidsongeschiktheid is daardoor de verhouding arbeidsongeschikten:werklozen relatief hoog. Een andere verklaring zou kunnen zijn dat in PO en VO de arbeidsongeschiktheid relatief hoog is, en/of het aandeel *gedeeltelijk* arbeidsongeschikten. De cijfers in *tabel 6* geven echter nauwelijks ondersteuning voor deze verklaring: de verschillen tussen de sectoren zijn daarvoor te klein. Tenslotte zou het ook een

⁴ BZK (2002), *Kerngegevens Overheidspersoneel 2001: stand ultimo 2001*. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

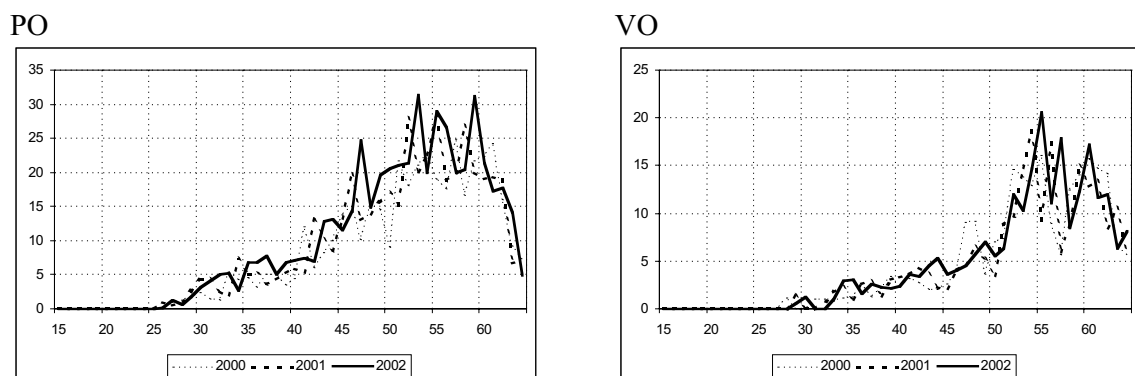
kwestie kunnen zijn van gedragscultuur en/of uitvoeringspraktijk. Op basis van de beschikbare cijfers is dit echter niet na te gaan.

Gedurende de jaren 2000-2002 is het gewicht van de suppletie-regeling toegenomen. Dit hangt waarschijnlijk samen met het 'verdwijnen' van enkele cohorten zeer oude (werkloze) wachtgelders (60+), waardoor het gewicht van de overige leeftijdsgroepen, waaronder die waarin de suppletie-regeling zit geconcentreerd, groter is geworden. Dit wordt geïllustreerd door *figuur 6*, waarin voor de sectoren PO en VO (voor de overige sectoren zijn de aantallen eenvoudig te klein) is te zien dat de samenstelling van het suppletie-regeling-volume naar leeftijd vrijwel constant is; dit in tegenstelling tot het werkloosheids-volume waar de 'grijze prop' (grote aantallen ontslagen in het verleden) geleidelijk naar rechts schuift.

De vraag hoe het gewicht van de suppletie-regeling zich in de toekomst verder zal ontwikkelen is niet eenvoudig te beantwoorden. Belangrijke factoren zijn onder meer: wat zal er gebeuren met de arbeidsongeschiktheid en het leeftijds patroon daarvan? en wat zal er gebeuren met de omvang en het leeftijds patroon van de werkloosheid? Als de voorliggende WAO-plannen inderdaad worden uitgevoerd, komt gedeeltelijke arbeidsongeschiktheid binnenkort wellicht helemaal niet meer voor. Daarnaast is het zo dat in de meest recente onderwijs-CAO's is afgesproken dat de suppletie-regeling in de nabije toekomst zal worden omgezet in een 'normale' WW plus BBWO werkloosheidsuitkering. Beide ontwikkelingen zullen het beroep op de suppletie-regeling sterk terugdringen, maar tegelijkertijd de druk op de werkloosheidsregelingen verhogen. Voor het totaal der wachtgelduitgaven is het effect derhalve zeer gering.

Gezien de voortgaande veroudering in het onderwijs, met name in PO en VO, en gezien het toenemen van de wachtgeldrisico's met de leeftijd in deze sectoren, mag worden verwacht dat de recente daling van het aantal *oudere* wachtgelders binnenkort tot een einde zal komen en wellicht zelfs zal omslaan in een stijging. De toename van het gewicht van de suppletie-regeling zal daarmee eveneens tot een einde komen. In de voorliggende wachtgeldraming is er dan ook voor gekozen, om niet afzonderlijk te corrigeren voor de suppletie-regeling.

Figuur 6. Volume suppletie-regeling (fte's) naar leeftijd, 2000-2002, sectoren PO en VO



3.5. Regionale spreiding

Op basis van de variabele 'regio' (WIS) respectievelijk 'postcode' (WW) is voor de jaren 2001 en 2002 de regionale spreiding van het wachtgeldvolume bepaald, in fte's naar sector en RBA-gebied.

Het aantal gegevens over de *werkgelegenheid* naar RBA-gebied is beperkt. Uit de regionale arbeidsmarktramingen van OCenW zijn voor 2002 uitsluitend ramingen, geen realisaties te halen. Bovendien zijn deze ramingen alleen beschikbaar voor de sectoren PO en VO. Desalniettemin bieden deze gegevens enig interessant inzicht in de regionale component van het wachtgeld. *Tabel 7* geeft voor beide sectoren per RBA-gebied respectievelijk het werkloosheidspercentage (wachtgeldvolume gedeeld door arbeidsvolume), en de regionale afwijking van het werkloosheidspercentage ten opzichte van het landelijk gemiddelde.

De werkloosheid is met name *laag* in de grootstedelijke gebieden: Flevoland, Amsterdam (vooral PO), Den Haag (vooral PO) en Rotterdam. Dit zijn de regio's waar de krapte op de onderwijsarbeidsmarkt het meest schrijnend is. In de meer perifere delen van het land is de werkloosheid juist relatief *hoog*: Groningen, Friesland (vooral PO), Drenthe, Zeeland, en in iets mindere mate ook Gelderland. Dit zijn de regio's waar de onderwijsarbeidsmarkt relatief ruim is.

Tabel 7. Werkloosheid PO en VO naar RBA-gebied, 2002

	werkloosheid in procenten		idem, Nederland=100	
	PO	VO	PO	VO
00 Totaal	1,59	3,04	100	100
01 Groningen	3,33	5,35	209	176
02 Friesland	2,82	3,22	177	106
03 Drenthe	3,29	5,61	206	185
04 Overijssel	1,41	2,27	89	75
05 IJssel Veluwe	1,56	2,99	98	98
06 Gelderland	2,07	4,59	130	151
07 Flevoland	0,83	1,96	52	65
08 Midden Nederland	1,38	2,70	87	89
09 Noord-Holland Noord	1,48	3,25	93	107
10 Zuidelijk Noord-Holland	1,06	2,78	67	91
11 Rijnstreek	1,19	2,35	74	77
12 Haaglanden	0,90	2,31	57	76
13 Rijnmond	0,90	1,53	56	50
14 Zeeland	2,33	4,51	146	149
15 Midden en West Brabant	1,58	3,83	99	126
16 Noordoost Brabant	1,84	3,73	115	123
17 Zuidoost Brabant	1,95	2,90	122	95
18 Limburg	1,43	2,28	90	75

Bron: WIS en UWV-bestanden (teller); arbeidsmarktramingen OCenW (noemer).

4. Het ramingsmodel

Voor de wachtgeldramingen is eenzelfde soort model gehanteerd als bij voorgaande NIDI ramingen. De ramingsperiode loopt van 2002 tot 2015. De invoerparameters zijn echter verschillend, evenals de wijze waarop de door het demografische model gegenereerde volumeontwikkelingen zijn omgezet in uitgavenontwikkelingen. Hieronder volgt een puntsgewijze opsomming van de gemaakte veronderstellingen.

Startpopulatie actieven. Conform figuur 2. Voor PO, VO, BVE: september 2002 (bron: CFI). Voor HBO: september 2002 (bron: HBO Raad). Voor WO en OWB: raming 2002 (bron: NIDI scenario's 1999).

Startpopulatie wachtgeld. Conform figuur 3, d.w.z. het jaargemiddelde 2002 zoals verkregen op basis van WIS en WW gegevens.

Stroomcijfers van actief naar wachtgeld. Conform figuur 4, d.w.z. waarden zoals geconstrueerd voor 2002, voor mannen en vrouwen gelijk.

Stroomcijfers uit wachtgeld. Conform figuur 5, d.w.z. waarden zoals geconstrueerd voor 2002, voor mannen en vrouwen gelijk. Verondersteld wordt dat 50% van de uitstroom bestaat uit reactivering (terugkeer naar toestand 'actief') en 50% uit uitstroom naar elders (niet-werkend, baan buiten onderwijs, e.d.).

Stroomcijfers tussen actief, vut/fpu, arbeidsongeschiktheid. Direct ontleend aan de NIDI scenario's 1999. Bij vut/fpu is rekening gehouden met de verschuiving van de spilleeftijd van 61 naar 62: de curve met spilleeftijd 61 geldt tot en met 2008, de curve met spilleeftijd 62 vanaf 2010, en in 2009 vindt geen instroom in vut/fpu plaats.

Ontwikkeling werkgelegenheid (arbeidsvolume actieven in fte's). Conform de ontwikkelingen van de leerlingenaantallen volgens de Referentieraming 2002. Bij OWB wordt de werkgelegenheid constant gehouden.

Instroom van elders naar actief. De totale instroom is in het model afhankelijk van de ontwikkeling van de werkgelegenheid. De samenstelling van de instroom naar geslacht en leeftijd is direct ontleend aan de NIDI scenario's 1999.

Uitkeringskosten. Uit gegevens van CFI kon voor de sectoren PO, VO en BVE een leeftijd-salarisprofiel naar leeftijd en geslacht worden berekend voor 2002. Het bruto maandsalaris stijgt ongeveer lineair met de leeftijd tot leeftijd 50 en blijft daarna min of meer constant. Voor vrouwen is de jaarlijkse stijging én het eindniveau vanaf leeftijd 50 iets lager dan voor mannen. Voor de sectoren HBO, WO en OWB waren geen recente leeftijd-salarisprofielen beschikbaar; hiervoor is uitgeweken naar de cijfers uit de NIDI scenario's 1999.

Bijlagen

Tabel A1. Uitkomsten Lage Variant wachtgeldraming

Uitgaven, absoluut

(miljoenen Euro's, aansluiting bij jaarverslag 2002, dus *inclusief* suppletie-regeling en Academische Ziekenhuizen)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Som
2002	66,4	70,6	51,4	51,8	77,8	5,8	323,8
2003	51,9	55,9	39,9	40,4	57,8	3,7	249,5
2004	44,0	47,1	32,0	32,7	48,8	3,1	207,7
2005	39,9	39,4	26,3	26,6	41,5	2,9	176,6
2006	38,1	34,4	22,5	22,7	36,3	2,7	156,8
2007	37,2	30,8	20,0	19,6	33,5	2,7	143,7
2008	36,3	28,4	17,6	16,8	31,5	2,6	133,2
2009	36,5	26,7	16,0	14,9	29,9	2,5	126,4
2010	37,8	26,2	15,4	14,0	29,2	2,5	125,2
2011	38,1	25,3	15,2	13,0	27,9	2,4	121,8
2012	38,6	24,9	15,0	12,4	27,2	2,3	120,4
2013	39,0	24,7	15,1	12,0	26,7	2,3	119,9
2014	38,9	24,5	15,1	11,8	26,6	2,3	119,2
2015	38,7	24,3	15,2	11,6	26,7	2,3	118,8

Uitgaven, relatief (2002=100)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Som
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	78,1	79,1	77,6	78,0	74,3	63,9	77,1
2004	66,3	66,7	62,2	63,2	62,7	53,5	64,2
2005	60,1	55,8	51,2	51,4	53,3	50,6	54,5
2006	57,3	48,8	43,9	43,8	46,7	47,4	48,4
2007	56,0	43,6	39,0	37,9	43,0	46,2	44,3
2008	54,6	40,2	34,3	32,5	40,5	44,6	41,0
2009	55,0	37,8	31,0	28,7	38,4	43,6	38,9
2010	57,0	37,2	30,0	26,9	37,6	42,9	38,5
2011	57,4	35,8	29,5	25,1	35,8	41,6	37,4
2012	58,1	35,2	29,3	23,9	35,0	40,5	37,0
2013	58,7	35,0	29,5	23,3	34,3	40,1	36,8
2014	58,6	34,7	29,4	22,7	34,2	40,1	36,6
2015	58,2	34,4	29,5	22,5	34,3	40,1	36,5

Tabel A2. Uitkomsten Hoge Variant wachtgeldraming

Uitgaven, absoluut

(miljoenen Euro's, aansluiting bij jaarverslag 2002, dus *inclusief* suppletieregeling en Academische Ziekenhuizen)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Som
2002	66,4	70,6	51,4	51,8	77,8	5,8	323,8
2003	74,1	70,9	48,5	47,3	72,5	5,5	318,8
2004	81,0	73,2	46,4	44,6	70,6	5,3	321,1
2005	88,7	74,3	45,4	42,6	68,1	5,4	324,6
2006	96,8	76,3	45,5	42,4	66,8	5,5	333,3
2007	105,5	79,1	46,7	42,2	67,3	5,6	346,3
2008	112,1	81,6	47,2	41,9	68,1	5,6	356,4
2009	118,7	83,1	47,5	41,5	68,7	5,6	365,0
2010	126,5	85,4	48,8	41,8	69,8	5,6	378,0
2011	130,2	85,2	49,5	41,1	70,0	5,5	381,4
2012	132,6	85,3	50,0	40,2	69,8	5,5	383,3
2013	134,5	85,3	50,8	39,6	69,7	5,4	385,3
2014	134,2	84,5	51,0	38,7	69,9	5,4	383,7
2015	133,2	83,7	51,3	38,4	70,3	5,4	382,3

Uitgaven, relatief (2002=100)

	PO	VO	BVE	HBO	WO	OWB	Som
2002	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2003	111,6	100,5	94,3	91,3	93,2	94,4	98,5
2004	122,1	103,7	90,2	86,1	90,7	92,0	99,2
2005	133,6	105,3	88,3	82,2	87,5	93,8	100,3
2006	145,8	108,1	88,6	81,8	85,9	94,5	103,1
2007	158,9	112,0	90,8	81,5	86,5	96,0	107,1
2008	168,8	115,5	91,8	80,8	87,5	96,5	110,1
2009	178,7	117,7	92,4	80,1	88,3	96,6	112,8
2010	190,5	121,0	95,0	80,7	89,7	96,7	116,7
2011	196,0	120,7	96,3	79,3	89,9	95,3	117,7
2012	199,6	120,8	97,3	77,6	89,7	94,0	118,2
2013	202,6	120,8	98,8	76,5	89,5	93,6	118,8
2014	202,1	119,6	99,2	74,8	89,9	93,2	118,3
2015	200,6	118,5	99,7	74,2	90,3	92,9	117,8