

Ontwikkeling van de loonkosten en de BAPO van 2009 tot 2020 in het Primair Onderwijs

datum	17 februari 2011
auteurs	dr. Hendri Adriaens dr. ir. Peter Fontein
versie	2.0
classificatie	standaard

© CentERdata, Tilburg, 2011

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt, in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de uitgever.



Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	2
2	Leeftijdsopbouw en loonkosten naar leeftijd	2
2.1	Directeuren.....	2
2.2	Leraren	4
2.3	OOP.....	5
2.4	OBP	7
3	Ontwikkeling loonkosten en BAPO	8
3.1	Totale loonkosten en BAPO	8
3.2	Loonkosten en BAPO per werkzame fte	10
4	Gevoeligheidsanalyse: doorwerken tot 65	12
4.1	Totale loonkosten en BAPO	13
4.2	Loonkosten en BAPO per werkzame fte	16
5	Samenvatting	17
6	Referenties	18



1 Inleiding

In de bekostigingssystematiek van het Primair Onderwijs speelt de gemiddelde persoonslast (GPL) een grote rol. Het is dus van belang vroegtijdig inzicht te hebben in de ontwikkeling van de loonkosten in de toekomst om te beoordelen of de bekostiging in de toekomst bijgesteld moet worden. Een evenzeer belangrijke post is de BAPO. De BAPO is een regeling voor oudere werknemers. Deze kunnen minder gaan werken, tegen inlevering van een beperkt deel van het salaris (25% of 35% van het deel dat iemand minder werkt, afhankelijk van de inschaling). Bij de leeftijd 52 kan een werknemer kiezen om 0,1025 fte minder te gaan werken, bij 56 is dat 0,2049 fte. De BAPO is momenteel relatief groot, vanwege een behoorlijk aandeel ouderen in het leraren- en directeurenbestand. Dit rapport gaat in op de toekomstige ontwikkeling van de loonkosten en BAPOkosten tussen 2009 en 2020.

Allereerst geven we een korte beschrijving van de gehanteerde methodiek. De ramingen die ten grondslag liggen aan de resultaten in dit rapport zijn gemaakt met behulp van MIRROR (MICrosimulatiemodel Rekenmodel Regionale Onderwijs Ramingen, zie Fontein e.a., 2010). Dit model simuleert op het niveau van taken (een taak is bijvoorbeeld 0.5 fte lesgeven) een gehele sector in het onderwijs (PO, VO of BVE) voor de tijdsperiode 2009 tot en met 2020 (peilmoment: 1 oktober). Dit betekent dat er ieder simulatiejaar afhankelijk van vele geschatte parameters bekeken wordt of een persoon meer of minder gaat werken, BAPO opneemt, stopt met werken, bij een ander schoolbestuur gaat werken en of personen besluiten in het onderwijs te gaan werken. Ook is het mogelijk dat een persoon bijvoorbeeld in plaats van les te geven directietaken op zich neemt. Daarnaast simuleert MIRROR het carrièrepad van iedere taak, het krijgen van extra periodieken, het krijgen van uitlooptoeslag et cetera. Met behulp van het gesimuleerde carrièrepad kunnen toekomstige loonkosten geraamd worden.

Dit rapport bespreekt de resultaten van twee scenario's die met behulp van Mirror zijn doorgerekend. Voor beide scenario's zijn met MIRROR 5 simulaties van de gehele sector PO uitgevoerd. Van deze simulaties hebben we voor alle aanstellingen relevante factoren als leeftijd, aanstellingsomvang (in fte), bapogebruik, loonkosten, et cetera op peildatum 1 oktober en in het prijsniveau van 2008 bewaard. In secties 2 en 3 bespreken we het standaard scenario met de meest waarschijnlijke realisatie van de toekomstige arbeidsmarkt in het PO. In sectie 4 tonen we de resultaten van een gevoeligheidsanalyse, waarbij wordt bekeken wat er met de loonkosten en BAPOkosten zou gebeuren indien personeel zoveel mogelijk tot de leeftijd 65 zou doorwerken.

2 Leeftijdsopbouw en loonkosten naar leeftijd

We starten met het bespreken van de leeftijdsopbouw van het personeel in het PO en de loonkosten naar leeftijd. De leeftijdsopbouw is van zeer groot belang voor het bepalen van de totale loonkosten aangezien oudere werknemers doorgaans duurder zijn. Daarnaast zullen ze mogelijk BAPO opnemen, wat ook tot extra kosten leidt. We bespreken de leeftijdsopbouw en kosten naar leeftijd per functie.

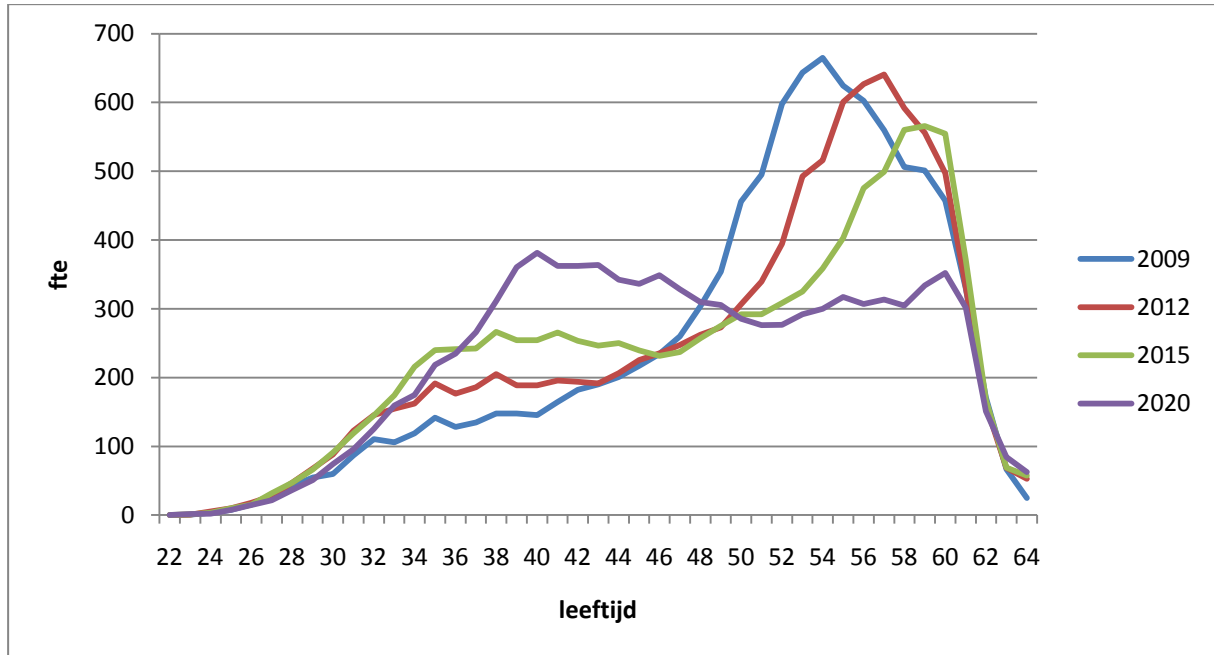
2.1 Directeuren

In Figuur 1 is de leeftijdsverdeling van directeuren voor een selectie van simulatiejaren gegeven. We zien dat er in 2009 een behoorlijk scheve verdeling is: het aandeel ouderen



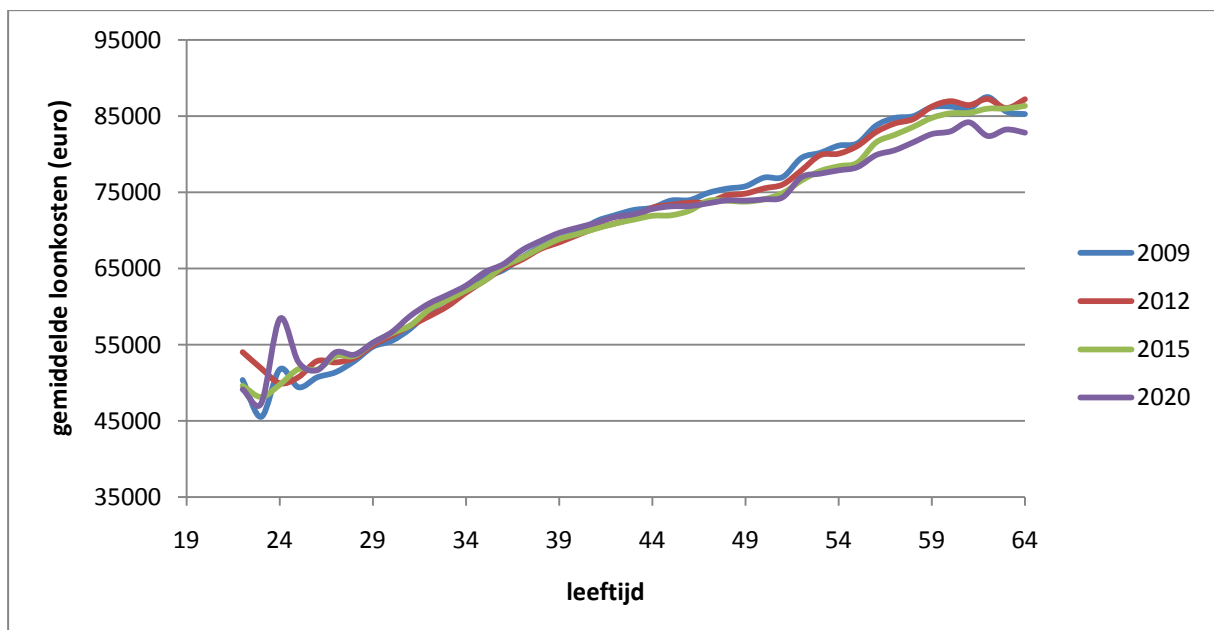
onder de directeuren is aanzienlijk. Deze ouderen zullen in de komende jaren gaan uitstromen vanwege het bereiken van de pensioenleeftijd. In plaats daarvan zullen meer jongere directeuren komen, waardoor er in 2020 meer directeuren zullen zijn tussen ongeveer 32 en 45 jaar oud. Op dat moment zal de leeftijdsverdeling bijna uniform zijn tussen de leeftijden 40 en 60.

Figuur 1: Leeftijdsverdeling directeuren



De gemiddelde loonkosten per werkzame fte van directeuren zijn te zien in Figuur 2. We zien dat oudere werknemers gemiddeld genomen in de toekomst iets goedkoper zullen worden. Dit wordt vermoedelijk veroorzaakt doordat de deelname van vrouwen groter zal worden, die doorgaans iets lager betaald worden. Voor andere leeftijden zal er niet zoveel veranderen.

Figuur 2: Gemiddelde loonkosten naar leeftijd van directeuren



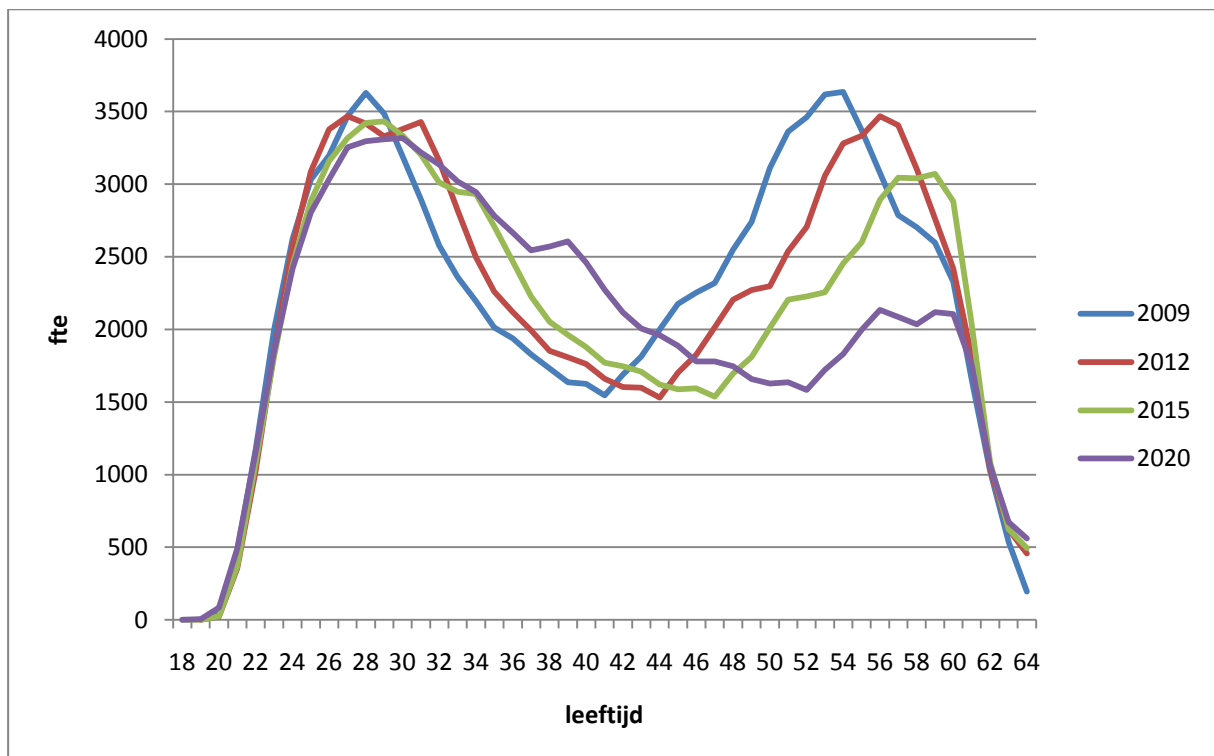


2.2 Leraren

Bij leraren zien we een vergelijkbare ontwikkeling als bij directeuren (Figuur 3): de populatie zal behoorlijk verjongen. Een grote groep ouderen zal uitstromen en dit wordt (deels) opgevangen door jongere leraren. De grote groep jonge leraren (rond 28) in het jaar 2009 zal in 2020 tot een groter aandeel van leraren rond 39 jaar oud leiden.

Wat opvalt in vergelijking met het rapport van Knoef en Adriaens (2007) is dat mensen langer doorwerken en daardoor de uitstroom van ouder personeel later voltooid wordt. Zo was in de raming van 2007 het aandeel 52-plussers in 2012 ruim 28%. In de huidige raming zal dat bijna 31% zijn. Dit heeft ook gevolgen voor de geraamde kosten.

Figuur 3: Leeftijdsverdeling leraren

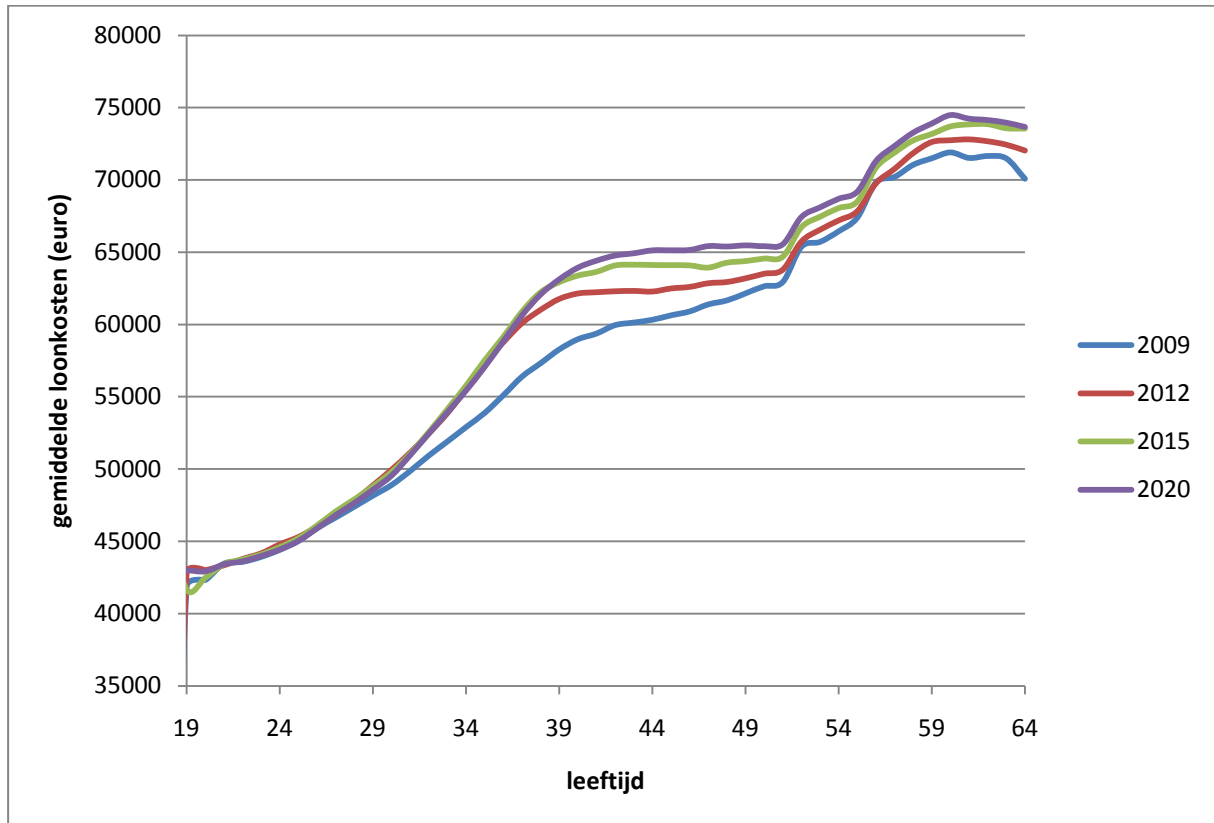


In Figuur 4 is de ontwikkeling van de gemiddelde loonkosten per werkzame fte en leeftijd te zien van leraren. Hierbij valt op dat leraren in de toekomst gemiddeld duurder zullen worden. Dit is het effect van het uitwerken van het convenant dat opgesteld is met de sector naar aanleiding van Actieplan Leerkracht. Daarin is bepaald dat een deel van de leraren in de toekomst hoger ingeschaald moet worden. Zo moet er in het BAO een groter aandeel in schaal LB komen en in het SBAO en de WEC een groter aandeel in schaal LC.

Daarnaast is een tweetal schokken te zien in de figuur. Deze treden op bij de leeftijden die kenmerkend zijn voor de BAPO, namelijk 52 en 56. Vanwege de BAPO regeling gaan leraren bij die leeftijden minder werken, maar een groot gedeelte van het salaris over het niet gewerkte deel moet wel doorbetaald worden. Dit leidt tot een verhoging van de loonkosten per werkzame fte vanaf die leeftijden.



Figuur 4: Gemiddelde loonkosten naar leeftijd van leraren

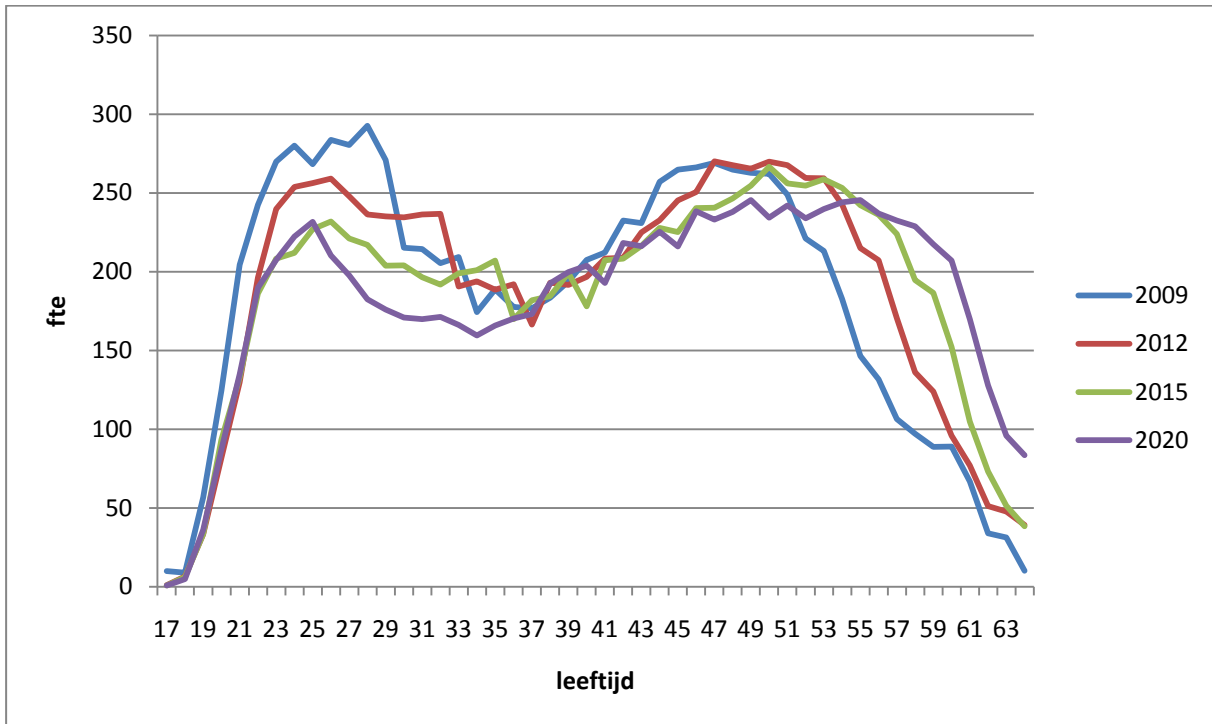


2.3 OOP

De leeftijdsverdeling van het OOP (onderwijsondersteunend personeel) in Figuur 5 laat tussen 2009 en 2020 beperktere veranderingen zien. Momenteel is het aandeel ouderen in die populatie niet zo groot als bij de leraren. Wel zien we een wat groter aandeel van de leeftijdsgroep tussen 43 en 53. Het verouderen van die groep leidt tot het verschuiven van die berg in de verdeling naar hogere leeftijden. Daarnaast zal het aandeel jongeren in 2020 kleiner zijn dan in 2009 vanwege een kleinere instroom van personeel uit die leeftijdscategorie. Dit wordt mogelijk veroorzaakt doordat de functiegroep OOP in feit pas recentelijk is ingevoerd. Daardoor zal er veel instroom onder jongeren zijn geweest. Die instroom zal in de toekomst weer teruggaan naar "normale" waarden.

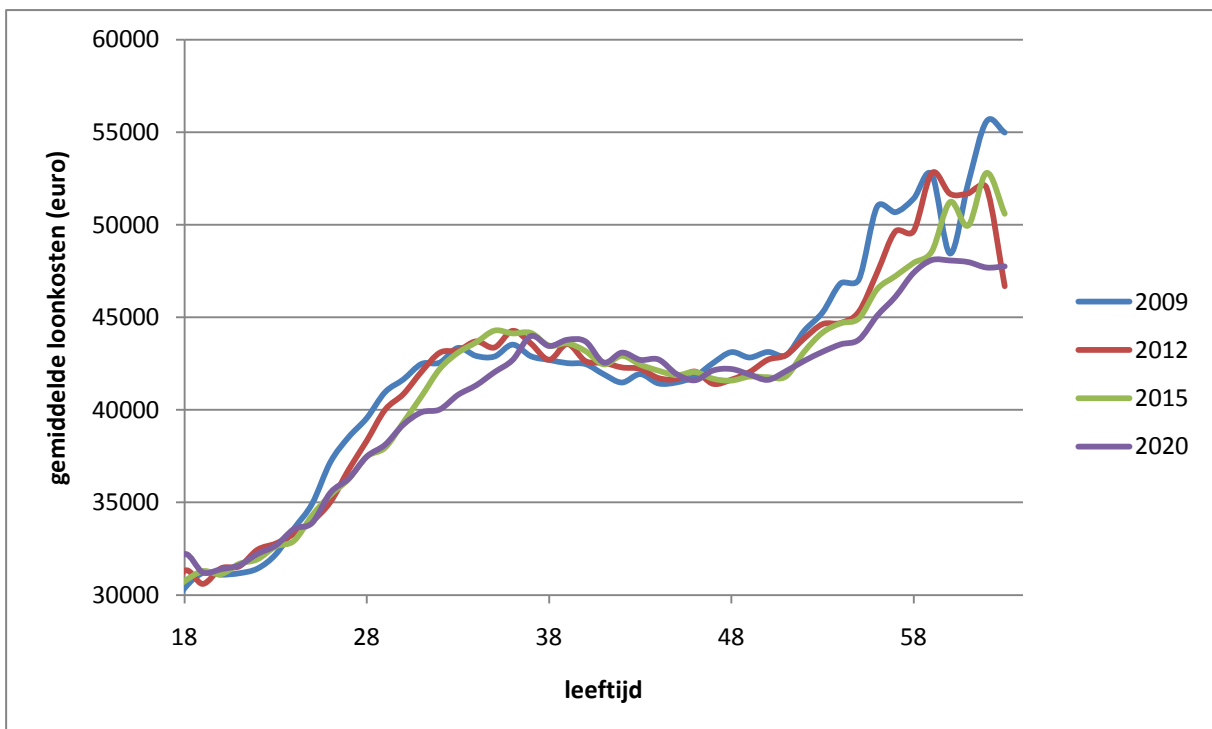


Figuur 5: Leeftijdsverdeling OOP



De gemiddelde loonkosten naar leeftijd (Figuur 6) zullen in 2020 nagenoeg gelijk zijn aan die in 2009, met uitzondering voor de jongere en oudere werknemers, die wat goedkoper worden per fte. Dit wordt wellicht ook veroorzaakt door het stijgende deelnamepercentage van vrouwen, die doorgaans wat minder verdienen. De lijnen bevatten bij die leeftijden echter ook wat meer ruis vanwege het beperkt aantal fte dat werkzaam is op die leeftijd (zie Figuur 5).

Figuur 6: Gemiddelde loonkosten naar leeftijd van OOP

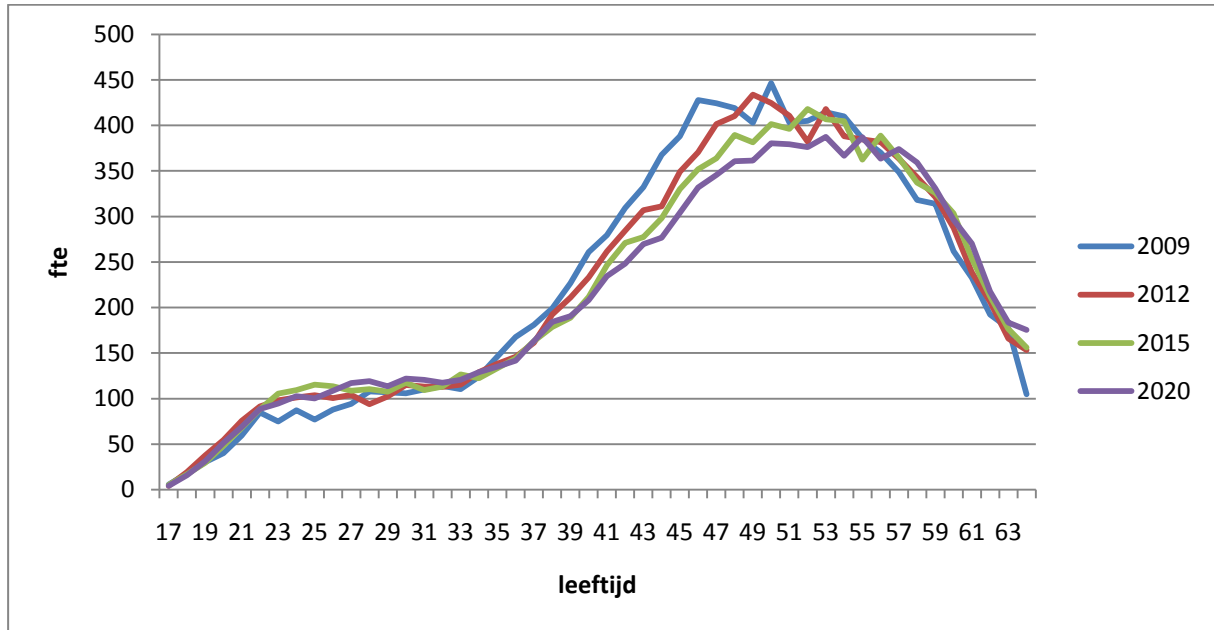




2.4 OBP

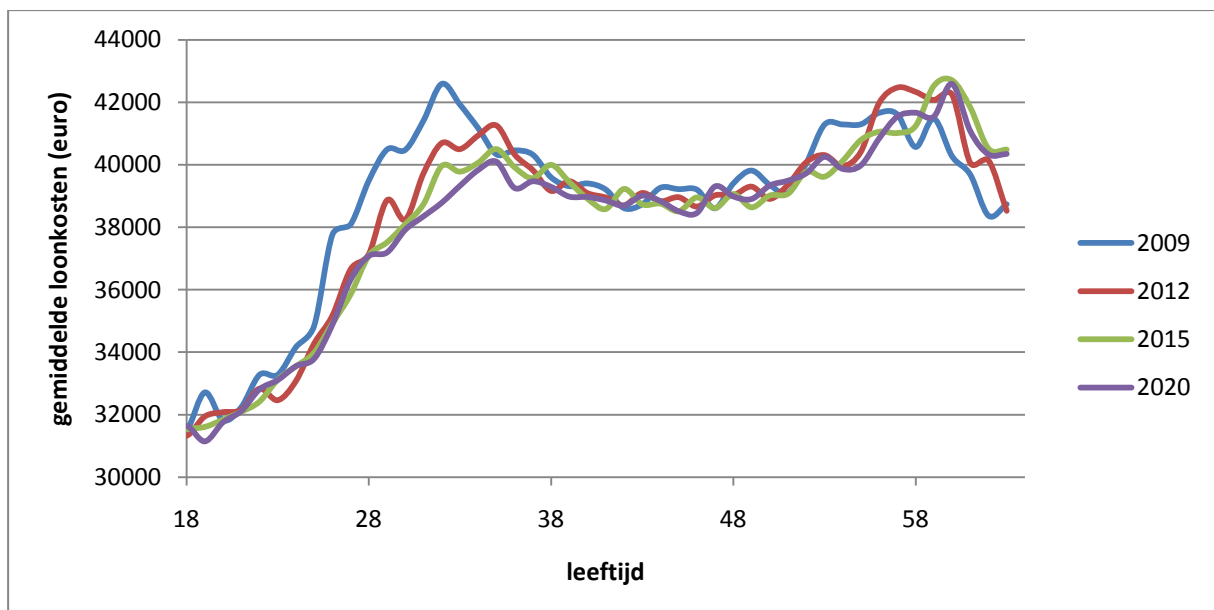
De leeftijdsverdeling van het OBP (ondersteunend en beheerspersoneel) in Figuur 7 laat haast geen veranderingen zien tussen 2009 en 2020, afgezien van een licht verouderingseffect in de hogere leeftijden.

Figuur 7: Leeftijdsverdeling OBP



Ook de gemiddelde loonkosten naar leeftijd in Figuur 8 laten geen opvallende ontwikkelingen zien voor de nabije toekomst. In 2020 zijn de gemiddelde loonkosten voor lagere leeftijden wel iets gedaald. Ook hier zou het deelnamepercentage van vrouwen een rol kunnen spelen. Wederom moet wel opgemerkt worden dat ruis voor lage en hoge leeftijden wat invloedrijker is op de resultaten vanwege het beperkt aantal fte werkzaam in die leeftijdsgroepen (zie Figuur 7).

Figuur 8: Gemiddelde loonkosten naar leeftijd van OBP





3 Ontwikkeling loonkosten en BAPO

In deze sectie gaan we in op de toekomstige ontwikkeling van de loonkosten en de BAPO kosten, zowel totaal, als gemiddeld per fte. De BAPOkosten zijn berekend door de BAPO fte's per leeftijd te vermenigvuldigen met de gemiddelde loonkosten per werkzame fte per leeftijd en met 72,69%. Deze laatste factor is een schatting van gemiddelde loonkosten van vervanging van de personen die BAPO opnemen ten opzichte van de gemiddelde loonkosten van deze mensen zelf (zie ook Knoef en Adriaens, 2007). De optelling geeft de totale BAPOkosten. De resultaten worden getoond uitgesplitst naar functie en, waar relevant, ook totaal.

3.1 Totale loonkosten en BAPO

Om de ontwikkelingen in de totale loonkosten en BAPOkosten beter te kunnen begrijpen is het relevant om naast de ontwikkelingen in de leeftjidsverdeling (zie sectie 2) ook de ontwikkelingen in het totaal aantal werkzame fte's weer te geven. Deze zijn weergegeven in Tabel 1. Onder kopjes "fte" staat het totaal aantal werkzame fte's. Onder "ontw" is de relatieve ontwikkeling over de tijd opgenomen. We zien daarin dat het werknemersbestand in het Primair Onderwijs in alle functies in de komende tijd zal krimpen.

Tabel 1: Werkzame fte's

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	fte	ontw	fte	ontw	fte	ontw	fte	ontw
2009	9882		100723		8847		10583	
2010	9909	0.27%	100568	-0.15%	8904	0.65%	10556	-0.26%
2011	9847	-0.62%	100148	-0.42%	8921	0.20%	10514	-0.40%
2012	9804	-0.43%	99307	-0.84%	8908	-0.15%	10463	-0.48%
2013	9690	-1.16%	98225	-1.09%	8867	-0.46%	10395	-0.65%
2014	9638	-0.54%	97148	-1.10%	8827	-0.44%	10323	-0.70%
2015	9641	0.03%	95873	-1.31%	8779	-0.54%	10249	-0.71%
2016	9516	-1.30%	94647	-1.28%	8745	-0.39%	10191	-0.56%
2017	9484	-0.34%	93867	-0.82%	8720	-0.29%	10141	-0.50%
2018	9401	-0.88%	93221	-0.69%	8718	-0.02%	10100	-0.40%
2019	9285	-1.23%	93124	-0.10%	8698	-0.23%	10061	-0.39%
2020	9326	0.45%	93033	-0.10%	8678	-0.23%	10020	-0.41%

We gaan nu in op de totale loonkosten (zie Tabel 2). Onder kopjes "loon" zijn de totale voorspelde loonkosten in miljoenen euro's opgenomen. Onder "ontw" is de relatieve ontwikkeling over de tijd opgenomen. We zien dat de totale loonkosten in de eerste jaren (2010 en 2011) nog licht kunnen stijgen ten opzichte van 2009 voor leraren en OOP. Daarna, en voor de andere functies al vanaf 2010, zullen de totale loonkosten dalen. Dit heeft mede te maken met het feit dat het personeelsbestand zal inkrimpen en daarnaast de geconstateerde verjonging van met name directeuren en leraren (zie Figuur 1 en Figuur 3).

Tabel 2: Loonkosten (in miljoenen euro's) en ontwikkeling

	directeuren	leraren	OOP	OBP	Totaal
--	-------------	---------	-----	-----	--------



jaar	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw
2009	767		5838		365		419		7389	
2010	764	-0.35%	5870	0.55%	367	0.64%	417	-0.48%	7419	0.41%
2011	758	-0.85%	5903	0.56%	370	0.62%	415	-0.54%	7446	0.36%
2012	750	-1.06%	5870	-0.56%	370	0.18%	412	-0.70%	7402	-0.58%
2013	736	-1.81%	5829	-0.70%	369	-0.28%	409	-0.74%	7343	-0.80%
2014	726	-1.42%	5785	-0.76%	368	-0.40%	406	-0.86%	7284	-0.81%
2015	721	-0.65%	5713	-1.23%	365	-0.68%	402	-0.79%	7202	-1.12%
2016	709	-1.66%	5639	-1.29%	363	-0.60%	400	-0.58%	7111	-1.25%
2017	704	-0.79%	5585	-0.96%	361	-0.43%	398	-0.53%	7048	-0.89%
2018	695	-1.24%	5542	-0.77%	361	-0.11%	396	-0.36%	6995	-0.76%
2019	684	-1.49%	5527	-0.28%	360	-0.22%	395	-0.38%	6967	-0.40%
2020	685	0.13%	5507	-0.36%	359	-0.31%	393	-0.47%	6945	-0.31%

Om beter zicht te krijgen op het effect van de verjonging van een deel van de populatie, hebben we de loonkosten ook genormaliseerd op fte's in 2009 (zie Tabel 3). Een vergelijking van Tabel 2 en Tabel 3 leert dat, ondanks de verjonging, de loonkosten toch zullen stijgen. Dit is het duidelijkste te zien bij de leraren. De reden is dat er een uitruil is van oudere werknemers tegen werknemers van middelbare leeftijd (zie Figuur 3), die, dankzij het convenant, in de toekomst hoger ingeschaald zullen worden en daardoor duurder zijn (zie Figuur 4). De loonkosten voor OOP en OBP blijven nagenoeg constant door een evenwicht in enerzijds een lichte veroudering van de populatie (zie Figuur 5 en Figuur 7) en anderzijds het ietwat goedkoper worden van sommige leeftijdsgroepen (zie Figuur 6 en Figuur 8). De stijging van de totale loonkosten voornamelijk als gevolg van de stijging bij de leraren zet zich door tot en met 2014. Daarna zullen de loonkosten weer wat dalen, om in 2020 nog wel hoger uit te komen dan in 2009.

Tabel 3: Loonkosten (in miljoenen euro's) genormaliseerd op fte's 2009 en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw
2009	767		5838		365		419		7389	
2010	762	-0.62%	5879	0.71%	365	0.00%	418	-0.22%	7425	0.48%
2011	761	-0.23%	5937	0.98%	367	0.43%	418	-0.14%	7482	0.77%
2012	756	-0.63%	5954	0.28%	368	0.33%	417	-0.22%	7494	0.16%
2013	751	-0.65%	5977	0.39%	368	0.18%	417	-0.09%	7513	0.25%
2014	744	-0.89%	5997	0.34%	369	0.04%	416	-0.17%	7526	0.17%
2015	739	-0.68%	6002	0.08%	368	-0.14%	415	-0.08%	7525	-0.02%
2016	736	-0.37%	6001	-0.02%	367	-0.21%	415	-0.02%	7520	-0.06%
2017	733	-0.45%	5993	-0.14%	367	-0.14%	415	-0.03%	7508	-0.16%
2018	730	-0.36%	5988	-0.08%	366	-0.08%	415	0.04%	7501	-0.10%
2019	729	-0.26%	5978	-0.17%	366	0.02%	415	0.01%	7488	-0.16%
2020	726	-0.32%	5962	-0.26%	366	-0.08%	415	-0.06%	7470	-0.24%

De BAPOkosten laten een vergelijkbare ontwikkeling zien. Bij directeuren en leraren zullen deze de komende jaren, na een initiële stijging, dalen vanwege de verjonging en de krimp in het aantal werkzame fte's. Bij OOP en OBP is juist een stijging te zien van de BAPOkosten (zie Tabel 4). Deze ontwikkeling blijft zichtbaar als we corrigeren voor de in het aantal werkzame fte's. Dit is te zien in Tabel 5 waar de BAPOkosten zijn genormaliseerd op werkzame fte's in 2009. Het versoberen van de FPU-regeling (Flexibel



Pensioen en Uittreden) is een mogelijke oorzaak van de toegenomen BAPOkosten in vergelijking met het rapport van Knoef en Adriaens (2007). In plaats van eerder te stoppen met werken, werken mensen langer door en nemen dan BAPO op, met stijgende kosten tot gevolg (zie ook de beschrijving bij Figuur 3).

Tabel 4: BAPOkosten (in miljoenen euro's) en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw
2009	24.59		148.61		2.98		5.07		181.26	
2010	24.29	-1.23%	152.25	2.45%	3.38	13.35%	5.26	3.71%	185.18	2.16%
2011	24.22	-0.29%	154.32	1.36%	3.88	15.00%	5.44	3.37%	187.86	1.45%
2012	23.70	-2.16%	153.13	-0.77%	4.46	14.78%	5.64	3.63%	186.92	-0.50%
2013	22.86	-3.54%	151.58	-1.01%	4.97	11.46%	5.78	2.62%	185.19	-0.92%
2014	21.49	-6.00%	149.32	-1.49%	5.44	9.47%	5.88	1.60%	182.12	-1.66%
2015	20.15	-6.23%	146.02	-2.21%	5.82	6.98%	6.09	3.68%	178.07	-2.22%
2016	18.75	-6.95%	139.92	-4.18%	6.23	7.06%	6.21	1.93%	171.10	-3.92%
2017	17.30	-7.70%	133.00	-4.94%	6.58	5.62%	6.28	1.20%	163.16	-4.64%
2018	15.86	-8.37%	125.39	-5.72%	6.84	4.00%	6.30	0.19%	154.38	-5.38%
2019	14.50	-8.58%	117.52	-6.27%	7.02	2.59%	6.28	-0.29%	145.31	-5.87%
2020	13.35	-7.90%	109.33	-6.97%	7.12	1.41%	6.24	-0.66%	136.03	-6.38%

Tabel 5: BAPOkosten (in miljoenen euro's) genormaliseerd op fte's 2009 en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw
2009	24.59		148.61		2.98		5.07		181.26	
2010	24.23	-1.49%	152.48	2.61%	3.35	12.62%	5.27	3.98%	185.34	2.25%
2011	24.31	0.33%	155.20	1.78%	3.85	14.78%	5.47	3.78%	188.83	1.89%
2012	23.89	-1.73%	155.31	0.07%	4.42	14.95%	5.70	4.13%	189.32	0.26%
2013	23.31	-2.41%	155.44	0.08%	4.95	11.98%	5.89	3.30%	189.59	0.14%
2014	22.03	-5.50%	154.81	-0.40%	5.45	9.96%	6.02	2.31%	188.32	-0.67%
2015	20.65	-6.26%	153.40	-0.91%	5.86	7.56%	6.29	4.42%	186.20	-1.12%
2016	19.47	-5.72%	148.90	-2.94%	6.30	7.48%	6.45	2.50%	181.11	-2.73%
2017	18.03	-7.39%	142.71	-4.15%	6.67	5.93%	6.56	1.71%	173.97	-3.94%
2018	16.67	-7.56%	135.48	-5.07%	6.94	4.02%	6.60	0.58%	165.68	-4.77%
2019	15.43	-7.44%	127.11	-6.18%	7.14	2.83%	6.60	0.10%	156.28	-5.68%
2020	14.15	-8.30%	118.37	-6.88%	7.25	1.64%	6.59	-0.25%	146.36	-6.35%

3.2 Loonkosten en BAPO per werkzame fte

In deze sectie bekijken we de ontwikkeling van de loonkosten en BAPOkosten per werkzame fte. In Tabel 6 zijn deze opgenomen. Om een beter inzicht in de ontwikkeling te krijgen zijn ook Figuur 9, Tabel 7 en Tabel 8 opgenomen. Deze overzichten zijn afgeleid van Tabel 6. In Figuur 9 is de ontwikkeling van de loonkosten en BAPOkosten van Tabel 6 per functie te zien, waarbij 2009 op 100 is gezet. In Tabel 7 is de ontwikkeling van de loonkosten per fte opgenomen zowel inclusief als exclusief de BAPOkosten. Opvallend is het feit dat directeuren in de toekomst per fte goedkoper zullen worden,

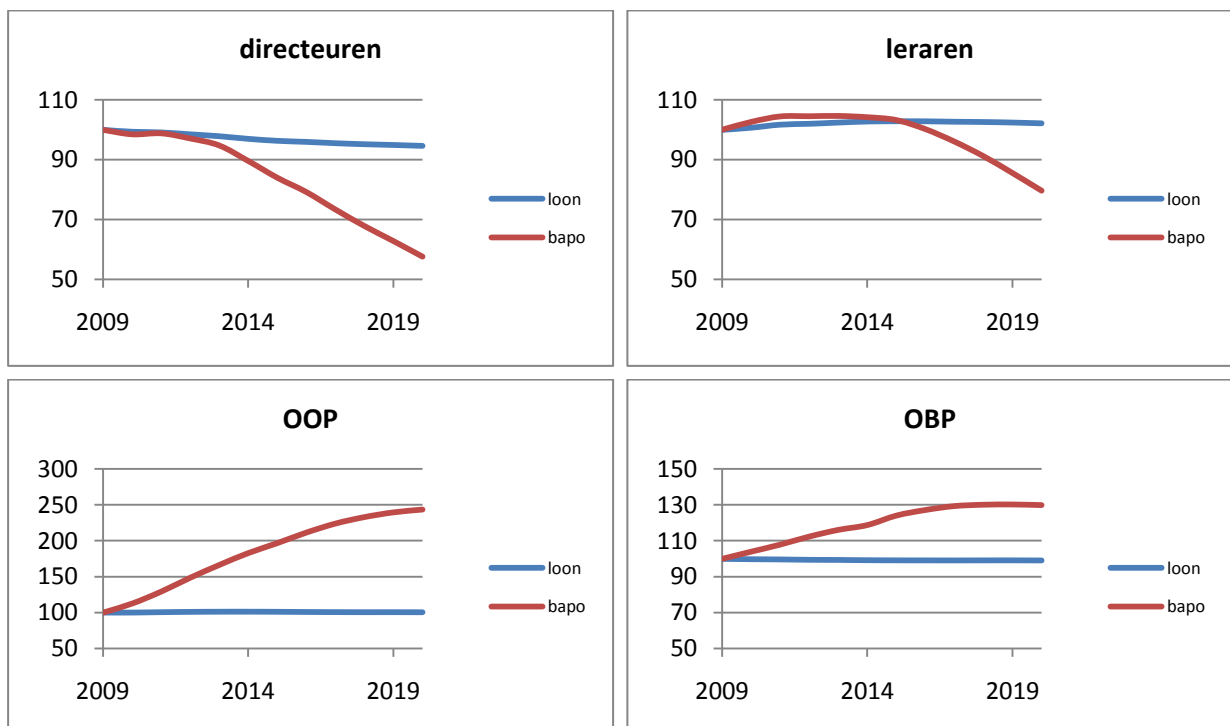


terwijl leraren in eerste instantie duurder zullen worden. Zoals eerder besproken is er sprake van diverse effecten. Enerzijds speelt bij die functies een verjonging, maar anderzijds is er bij leraren ook sprake van toenemende kosten als gevolg van het Actieplan Leerkracht. Bij leraren is dit laatste effect groter dan de verjonging en leidt dat tot toenemende kosten per fte in de komende jaren. Als we bij leraren kijken naar loonkosten inclusief BAPO, dan is daar vanaf 2016 een sterkere daling te zien dan exclusief BAPO. Dit is duidelijk het effect van de verjonging en de daardoor afnemende BAPOkosten die tot uitdrukking komen als deze worden meegenomen bij het bepalen van de ontwikkeling van de loonkosten. Bij OOP en OBP is een licht schommelend beeld te zien in de ontwikkeling van de loonkosten per fte. De effecten van veroudering en het goedkoper worden van oudere werknemers zijn hier nagenoeg in evenwicht.

Tabel 6: Loonkosten en BAPOkosten per werkzame fte

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	loon	bapo	loon	bapo	loon	bapo	loon	bapo
2009	77624	2489	57960	1475	41255	337	39622	479
2010	77145	2452	58371	1514	41255	379	39534	498
2011	76965	2460	58945	1541	41431	435	39478	517
2012	76481	2417	59112	1542	41567	500	39390	539
2013	75982	2359	59342	1543	41641	560	39355	556
2014	75306	2229	59543	1537	41659	616	39289	569
2015	74797	2090	59590	1523	41602	662	39259	594
2016	74520	1970	59581	1478	41515	712	39253	609
2017	74181	1825	59501	1417	41456	754	39240	620
2018	73915	1687	59452	1345	41421	785	39255	623
2019	73724	1561	59349	1262	41428	807	39258	624
2020	73490	1432	59195	1175	41394	820	39234	622

Figuur 9: Ontwikkeling loonkosten en BAPOkosten per werkzame fte (2009 = 100)





Tabel 7: Ontwikkeling loonkosten per werkzame fte exclusief en inclusief BAPO

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	excl bapo	incl bapo	excl bapo	incl bapo	excl bapo	incl bapo	excl bapo	incl bapo
2010	-0.59%	-0.62%	0.66%	0.71%	-0.10%	0.00%	-0.27%	-0.22%
2011	-0.25%	-0.23%	0.96%	0.98%	0.30%	0.43%	-0.19%	-0.14%
2012	-0.59%	-0.63%	0.29%	0.28%	0.17%	0.33%	-0.28%	-0.22%
2013	-0.59%	-0.65%	0.40%	0.39%	0.04%	0.18%	-0.14%	-0.09%
2014	-0.74%	-0.89%	0.36%	0.34%	-0.09%	0.04%	-0.20%	-0.17%
2015	-0.51%	-0.68%	0.10%	0.08%	-0.25%	-0.14%	-0.14%	-0.08%
2016	-0.22%	-0.37%	0.06%	-0.02%	-0.33%	-0.21%	-0.05%	-0.02%
2017	-0.27%	-0.45%	-0.03%	-0.14%	-0.25%	-0.14%	-0.06%	-0.03%
2018	-0.18%	-0.36%	0.04%	-0.08%	-0.16%	-0.08%	0.03%	0.04%
2019	-0.09%	-0.26%	-0.04%	-0.17%	-0.04%	0.02%	0.01%	0.01%
2020	-0.14%	-0.32%	-0.11%	-0.26%	-0.11%	-0.08%	-0.06%	-0.06%

Tot slot tonen we in Tabel 8 nog het aandeel van de BAPOkosten per fte in de loonkosten per fte, alsmede de ontwikkeling van de BAPOkosten. We zien dat het aandeel van de BAPOkosten bij directeuren en leraren, na een initiële stijging, de komende tijd zal afnemen, maar bij OOP en OBP zal toenemen. Dit is ook toe te schrijven aan de verjonging, respectievelijk veroudering bij deze functiegroepen. Dit veroorzaakt ook de daling, respectievelijk stijging in de BAPOkosten per fte die we ook in Tabel 6 zagen.

Tabel 8: Aandeel van de BAPO in de loonkosten per fte en ontwikkeling van de BAPO

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	aandeel	ontw	aandeel	ontw	aandeel	ontw	aandeel	ontw
2009	3.21%		2.55%		0.82%		1.21%	
2010	3.18%	-1.49%	2.59%	2.61%	0.92%	12.62%	1.26%	3.98%
2011	3.20%	0.33%	2.61%	1.78%	1.05%	14.78%	1.31%	3.78%
2012	3.16%	-1.73%	2.61%	0.07%	1.20%	14.95%	1.37%	4.13%
2013	3.10%	-2.41%	2.60%	0.08%	1.34%	11.98%	1.41%	3.30%
2014	2.96%	-5.50%	2.58%	-0.40%	1.48%	9.96%	1.45%	2.31%
2015	2.79%	-6.26%	2.56%	-0.91%	1.59%	7.56%	1.51%	4.42%
2016	2.64%	-5.72%	2.48%	-2.94%	1.72%	7.48%	1.55%	2.50%
2017	2.46%	-7.39%	2.38%	-4.15%	1.82%	5.93%	1.58%	1.71%
2018	2.28%	-7.56%	2.26%	-5.07%	1.89%	4.02%	1.59%	0.58%
2019	2.12%	-7.44%	2.13%	-6.18%	1.95%	2.83%	1.59%	0.10%
2020	1.95%	-8.30%	1.99%	-6.88%	1.98%	1.64%	1.59%	-0.25%

4 Gevoeligheidsanalyse: doorwerken tot 65

Gezien de ontwikkelingen rondom de AOW, pensioenen en de pensioenleeftijd is het te verwachten dat mensen wellicht in de nabije toekomst al langer door willen werken dan in het verleden het geval was. Dit brengt uiteraard hogere loonkosten en BAPOkosten met zich mee. Om een idee te krijgen van de ontwikkeling van de loonkosten en de BAPOkosten als mensen langer doorwerken dan in het verleden gedaan werd, is ook een scenario doorgerekend met MIRROR waarbij mensen zoveel mogelijk blijven werken tot



het bereiken van de leeftijd van 65 jaar. Het is in dit scenario onmogelijk gemaakt om uit te stromen naar prepensioen. Uiteraard zijn nog wel werkloosheid, arbeidsongeschiktheid, pensioen en sterfte gesimuleerd. Dit scenario geeft ook een idee van de bovengrens aan de te verwachten loonkosten en BAPOkosten. In deze sectie tonen we de resultaten van dit scenario. We reproduceren daartoe Tabel 1 tot en met Tabel 8 voor het onderhavige scenario. De interpretatie van de resultaten verloopt dus analoog aan de beschrijvingen in sectie 3.

4.1 Totale loonkosten en BAPO

In Tabel 9 zijn allereerst de werkzame fte's opgenomen. Een vergelijking met Tabel 1 leert dat er iets meer fte werkzaam zullen blijven. Dit wordt veroorzaakt door het feit dat prepensioen niet meer is toegestaan. Dit betekent ook dat er minder vacatures zullen ontstaan. In het eerdere scenario ontstaan maximaal ongeveer 1500 vacatures (in 2018, zie ook Fontein et al., 2010). In het onderhavige scenario ontstaan maximaal ongeveer 800 vacatures.

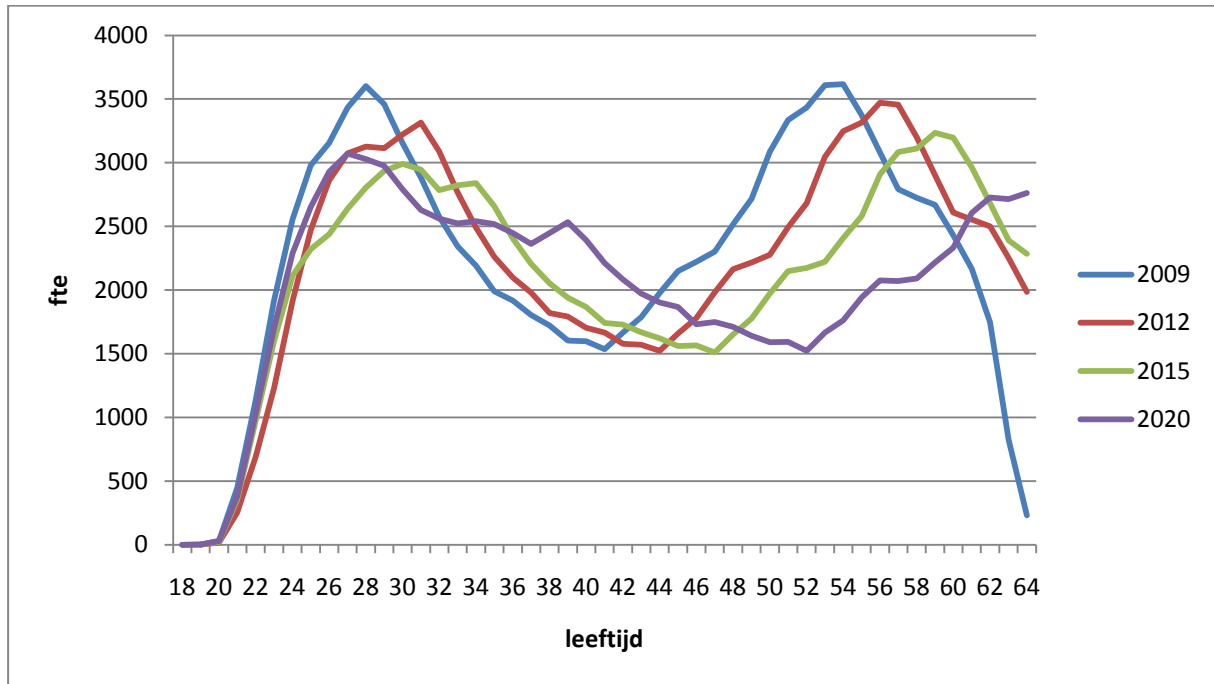
Tabel 9: Werkzame fte's

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	fte	ontw	fte	ontw	fte	ontw	fte	ontw
2009	10168		101300		8852		10599	
2010	10265	0.94%	101251	-0.05%	8909	0.64%	10576	-0.22%
2011	10150	-1.11%	100507	-0.73%	8923	0.15%	10537	-0.36%
2012	9933	-2.14%	99633	-0.87%	8906	-0.18%	10486	-0.48%
2013	9853	-0.81%	98517	-1.12%	8871	-0.40%	10413	-0.70%
2014	9720	-1.34%	97392	-1.14%	8829	-0.47%	10341	-0.69%
2015	9721	0.01%	96207	-1.22%	8790	-0.45%	10263	-0.75%
2016	9705	-0.16%	95128	-1.12%	8752	-0.43%	10206	-0.56%
2017	9677	-0.28%	94294	-0.88%	8726	-0.30%	10151	-0.53%
2018	9538	-1.44%	93779	-0.55%	8719	-0.09%	10111	-0.40%
2019	9407	-1.38%	93561	-0.23%	8703	-0.18%	10069	-0.41%
2020	9295	-1.19%	93400	-0.17%	8682	-0.24%	10026	-0.43%

Belangrijk voor de loonkosten en BAPOkosten is ook de leeftijdsverdeling. Ter illustratie is de ontwikkeling van de leeftijdsverdeling van leraren weergegeven in Figuur 10. Als we deze figuur vergelijken met Figuur 3 is het effect van langer doorwerken duidelijk te zien: de groep 60-plussers zal de komende tijd behoorlijk groeien. Bij andere leeftijden zijn niet zoveel verschillen te observeren.



Figuur 10: Leeftijdsverdeling leraren



In Tabel 10 zijn de loonkosten opgenomen. We zien dat de loonkosten een vergelijkbare ontwikkeling volgen als in Tabel 2, maar op een hoger niveau door de gemiddeld oudere populatie. Daarnaast groeien de loonkosten de eerste jaren harder door de beperktere uitstroom van oud personeel. Daar staat tegenover dat de daling in latere jaren ook scherper zal zijn, omdat grotere groepen ouder personeel tegelijkertijd uitstromen.

Tabel 10: Loonkosten (in miljoenen euro's) en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw
2009	794		5901		366		421		7482	
2010	803	1.12%	5980	1.34%	369	0.94%	420	-0.29%	7572	1.21%
2011	798	-0.58%	6035	0.93%	372	0.69%	418	-0.35%	7624	0.69%
2012	779	-2.37%	6021	-0.24%	372	0.12%	416	-0.58%	7589	-0.46%
2013	768	-1.49%	5987	-0.57%	371	-0.25%	413	-0.76%	7538	-0.66%
2014	752	-2.03%	5947	-0.67%	370	-0.39%	410	-0.72%	7478	-0.79%
2015	747	-0.72%	5881	-1.11%	368	-0.49%	406	-0.84%	7402	-1.02%
2016	742	-0.66%	5818	-1.07%	366	-0.62%	403	-0.65%	7329	-0.98%
2017	736	-0.80%	5766	-0.89%	364	-0.40%	401	-0.65%	7267	-0.85%
2018	722	-1.85%	5727	-0.67%	364	-0.20%	399	-0.49%	7212	-0.76%
2019	709	-1.78%	5699	-0.49%	364	-0.04%	397	-0.54%	7169	-0.60%
2020	698	-1.63%	5664	-0.61%	362	-0.33%	395	-0.42%	7119	-0.69%

Tabel 11 geeft de loonkosten genormaliseerd op fte's in 2009. De vergelijking met Tabel 3 laat zien dat de verwachte daling in de loonkosten voor leraren door het langer doorwerken naar verwachting een jaar later zal inzetten. Bij managers zullen de loonkosten eerst nog twee jaar stijgen alvorens de daling wordt ingezet. Door deze ontwikkelingen stijgen de totale loonkosten de eerste jaren harder dan in het eerdere scenario en start de daling ten gevolge van verjonging een jaar later.



Tabel 11: Loonkosten (in miljoenen euro's) genormaliseerd op fte's 2009 en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw	loon	ontw
2009	794		5901		366		421		7482	
2010	795	0.18%	5983	1.39%	367	0.30%	421	-0.07%	7566	1.12%
2011	800	0.53%	6083	1.68%	369	0.54%	421	0.01%	7672	1.41%
2012	798	-0.23%	6122	0.64%	370	0.31%	420	-0.10%	7710	0.49%
2013	792	-0.68%	6156	0.55%	371	0.14%	420	-0.07%	7739	0.37%
2014	787	-0.70%	6185	0.48%	371	0.08%	420	-0.03%	7763	0.31%
2015	781	-0.72%	6192	0.11%	371	-0.04%	419	-0.09%	7764	0.01%
2016	777	-0.50%	6195	0.05%	370	-0.19%	419	-0.09%	7762	-0.02%
2017	773	-0.51%	6194	-0.02%	370	-0.11%	419	-0.12%	7756	-0.08%
2018	770	-0.42%	6186	-0.13%	369	-0.12%	418	-0.09%	7744	-0.15%
2019	767	-0.41%	6170	-0.26%	370	0.14%	418	-0.12%	7725	-0.25%
2020	763	-0.45%	6143	-0.44%	369	-0.09%	418	0.01%	7694	-0.40%

De BAPOkosten in Tabel 12 en Tabel 13 (genormaliseerd op fte's in 2009) laten ook duidelijk het effect van het langer doorwerken zien. In vergelijking met Tabel 4 zullen de BAPOkosten de komende jaren veel sterker stijgen door de grotere groep ouder personeel. Door het langer doorwerken wordt de daling van de BAPOkosten ten gevolge van verjonging van het personeelsbestand dan ook later ingezet.

Tabel 12: BAPOkosten (in miljoenen euro's) en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw
2009	27.06		162.02		3.09		5.31		197.47	
2010	28.73	6.15%	178.88	10.40%	3.67	18.91%	5.81	9.46%	217.08	9.93%
2011	30.43	5.93%	191.37	6.99%	4.29	16.98%	6.11	5.16%	232.20	6.97%
2012	30.10	-1.07%	195.87	2.35%	4.87	13.55%	6.39	4.62%	237.24	2.17%
2013	29.11	-3.30%	197.78	0.97%	5.46	12.11%	6.64	3.90%	238.99	0.74%
2014	27.80	-4.50%	197.53	-0.13%	5.99	9.68%	6.85	3.11%	238.17	-0.35%
2015	26.40	-5.03%	195.28	-1.14%	6.53	8.90%	6.97	1.86%	235.18	-1.25%
2016	25.00	-5.30%	191.51	-1.93%	6.98	6.87%	7.13	2.24%	230.62	-1.94%
2017	23.45	-6.21%	187.12	-2.29%	7.43	6.45%	7.21	1.08%	225.20	-2.35%
2018	21.64	-7.73%	179.17	-4.25%	7.77	4.67%	7.19	-0.22%	215.77	-4.19%
2019	19.81	-8.44%	169.86	-5.20%	8.10	4.23%	7.14	-0.77%	204.91	-5.04%
2020	18.07	-8.80%	159.10	-6.34%	8.30	2.49%	7.06	-1.10%	192.52	-6.04%

Tabel 13: BAPOkosten (in mln. euro's) genormaliseerd op fte's 2009 en ontwikkeling

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP		Totaal	
	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw	bapo	ontw
2009	27.06		162.02		3.09		5.31		197.47	
2010	28.46	5.16%	178.96	10.46%	3.65	18.15%	5.82	9.70%	216.89	9.83%
2011	30.48	7.12%	192.88	7.78%	4.26	16.80%	6.14	5.54%	233.77	7.78%
2012	30.82	1.09%	199.15	3.25%	4.84	13.75%	6.46	5.13%	241.27	3.21%



2013	30.04	-2.50%	203.36	2.11%	5.45	12.55%	6.76	4.63%	245.62	1.80%
2014	29.08	-3.20%	205.45	1.03%	6.01	10.19%	7.02	3.83%	247.56	0.79%
2015	27.62	-5.04%	205.62	0.08%	6.57	9.39%	7.20	2.63%	247.01	-0.22%
2016	26.20	-5.15%	203.94	-0.82%	7.05	7.33%	7.41	2.82%	244.59	-0.98%
2017	24.64	-5.95%	201.02	-1.43%	7.53	6.76%	7.52	1.62%	240.72	-1.58%
2018	23.07	-6.38%	193.54	-3.72%	7.89	4.76%	7.54	0.18%	232.03	-3.61%
2019	21.41	-7.16%	183.91	-4.98%	8.24	4.42%	7.51	-0.36%	221.07	-4.72%
2020	19.77	-7.70%	172.55	-6.17%	8.46	2.74%	7.46	-0.68%	208.24	-5.80%

4.2 Loonkosten en BAPO per werkzame fte

In Tabel 14 en Tabel 15 is de ontwikkeling van de loonkosten en BAPOkosten per werkzame fte in het scenario van langer doorwerken weergegeven. Ook hier is een vergelijkbare ontwikkeling te zien als in het eerdere scenario (zie Tabel 7 en Tabel 8). Echter, ook hier valt op dat de initiële stijging van de kosten per werkzame fte van met name leraren scherper zal zijn door de extra veroudering van personeel. Zodra de grotere groep ouder personeel met pensioen gaat treedt een scherpere verjonging en daling van de kosten op. Ook hier is te zien dat dit effect vertraagt intreedt door het langer doorwerken van zittend personeel.

Tabel 14: Loonkosten en BAPOkosten per werkzame fte

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	loon	bapo	loon	bapo	loon	bapo	loon	bapo
2009	78087	2661	58251	1599	41334	349	39707	501
2010	78226	2799	59060	1767	41457	412	39679	549
2011	78643	2998	60050	1904	41680	481	39684	580
2012	78460	3030	60433	1966	41807	547	39646	609
2013	77927	2955	60767	2008	41868	616	39618	638
2014	77384	2860	61060	2028	41900	679	39606	662
2015	76825	2716	61128	2030	41884	743	39572	679
2016	76444	2576	61159	2013	41804	797	39536	699
2017	76051	2423	61149	1984	41759	851	39488	710
2018	75732	2268	61070	1911	41710	891	39453	711
2019	75421	2106	60912	1815	41769	931	39404	709
2020	75084	1944	60642	1703	41731	956	39407	704

Tabel 15: Ontwikkeling loonkosten per werkzame fte exclusief en inclusief BAPO

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	excl bapo	incl bapo	excl bapo	incl bapo	excl bapo	incl bapo	excl bapo	incl bapo
2010	0.00%	0.18%	1.13%	1.39%	0.15%	0.30%	-0.20%	-0.07%
2011	0.29%	0.53%	1.49%	1.68%	0.37%	0.54%	-0.06%	0.01%
2012	-0.28%	-0.23%	0.55%	0.64%	0.15%	0.31%	-0.17%	-0.10%
2013	-0.61%	-0.68%	0.50%	0.55%	-0.02%	0.14%	-0.14%	-0.07%
2014	-0.60%	-0.70%	0.46%	0.48%	-0.07%	0.08%	-0.09%	-0.03%
2015	-0.56%	-0.72%	0.11%	0.11%	-0.19%	-0.04%	-0.13%	-0.09%



2016	-0.33%	-0.50%	0.08%	0.05%	-0.33%	-0.19%	-0.14%	-0.09%
2017	-0.33%	-0.51%	0.03%	-0.02%	-0.24%	-0.11%	-0.15%	-0.12%
2018	-0.22%	-0.42%	-0.01%	-0.13%	-0.22%	-0.12%	-0.09%	-0.09%
2019	-0.20%	-0.41%	-0.11%	-0.26%	0.05%	0.14%	-0.12%	-0.12%
2020	-0.24%	-0.45%	-0.27%	-0.44%	-0.15%	-0.09%	0.02%	0.01%

Tabel 16 laat het effect zien van het langer doorwerken op het aandeel van de BAPOkosten in de loonkosten. In dit scenario zal dat aandeel voor alle gesimuleerde jaren groter zijn dan in het eerdere scenario. Het langer doorwerken en daarmee het ontstaan van een erg grote groep ouder personeel (zie ook Figuur 10) is de oorzaak dat het aandeel nog lang boven het geraamde aandeel in het eerdere scenario zal liggen.

Tabel 16: Aandeel van de BAPO in de loonkosten per fte en ontwikkeling van de BAPO

jaar	directeuren		leraren		OOP		OBP	
	aandeel	ontw	aandeel	ontw	aandeel	ontw	aandeel	ontw
2009	3.41%		2.75%		0.84%		1.26%	
2010	3.58%	5.16%	2.99%	10.46%	0.99%	18.15%	1.38%	9.70%
2011	3.81%	7.12%	3.17%	7.78%	1.15%	16.80%	1.46%	5.54%
2012	3.86%	1.09%	3.25%	3.25%	1.31%	13.75%	1.54%	5.13%
2013	3.79%	-2.50%	3.30%	2.11%	1.47%	12.55%	1.61%	4.63%
2014	3.70%	-3.20%	3.32%	1.03%	1.62%	10.19%	1.67%	3.83%
2015	3.54%	-5.04%	3.32%	0.08%	1.77%	9.39%	1.72%	2.63%
2016	3.37%	-5.15%	3.29%	-0.82%	1.91%	7.33%	1.77%	2.82%
2017	3.19%	-5.95%	3.25%	-1.43%	2.04%	6.76%	1.80%	1.62%
2018	3.00%	-6.38%	3.13%	-3.72%	2.14%	4.76%	1.80%	0.18%
2019	2.79%	-7.16%	2.98%	-4.98%	2.23%	4.42%	1.80%	-0.36%
2020	2.59%	-7.70%	2.81%	-6.17%	2.29%	2.74%	1.79%	-0.68%

5 Samenvatting

Dit rapport bespreekt de toekomstige ontwikkelingen in de loonkosten en de BAPOkosten in het Primair Onderwijs over de periode 2009 tot en met 2020. De resultaten zijn bereikt met MIRROR (MICrosimulatiemodel Rekenmodel Regionale Onderwijs Ramingen, zie Fontein e.a., 2010) dat het carrièrepad van iedere individuele aanstelling in het PO, VO en BVE simuleert.

Met behulp van MIRROR zijn de loonkosten en BAPOkosten over de genoemde periode berekend. Ook is de leeftijdsverdeling van de werknemers in het onderwijs aan bod gekomen. Daarbij viel op dat de functiegroepen directeuren en leraren in de komende tijd zullen verjongen door uitstroom van ouder personeel. Wel zal die verjonging later plaatsvinden dan eerder verwacht (Knoef en Adriaens, 2007), wat mede veroorzaakt wordt door het versoberen van de FPU-regeling. De functiegroepen OOP en OBP zullen juist licht verouderen.

Bij directeuren zien we daardoor een daling in de loonkosten per fte. Bij OOP en OBP wordt de veroudering gecompenseerd door het feit dat de loonkosten per fte voor diverse leeftijdsgroepen licht zullen dalen. Bij leraren speelt naast de verjonging ook de uitvoering van Actieplan Leerkracht, waardoor diverse leraren hoger ingeschaald zullen



worden en daardoor duurder worden. Als we kijken naar de loonkosten per fte exclusief de BAPO, zal daardoor netto een stijging te zien zijn, ondanks de verjonging van leraren. Als we echter kijken naar de loonkosten per fte inclusief BAPO, dan zien we vanaf 2016 een daling vanwege de afnemende BAPOkosten door de verjonging.

Om een inschatting te kunnen maken van de effecten van (vrijwillig) langer doorwerken als gevolg van de ontwikkelingen rondom pensioenen en de pensioenleeftijd is ook een scenario doorgerekend waarin uitstroom naar prepensioen werd tegengehouden. We zien in dat scenario vergelijkbare resultaten, hoewel door de sterkere initiële veroudering de loonkosten en de BAPOkosten in de eerste jaren sterker zullen toenemen en daarna, door het uitstromen van grotere groepen ouder personeel naar pensioen, ook een scherpere daling van de kosten zal optreden. Deze daling van de kosten zet echter naar verwachting ongeveer een jaar later in dan in het standaard scenario.

6 Referenties

Fontein, P.F., H.P.J.M. Adriaens, J.H.M. Nelissen en K. de Vos (2010) *De toekomstige arbeidsmarkt voor onderwijspersoneel 2010-2020*. BAPO-Reeks No. 193, Den Haag: Ministerie van OCW.

Knoef, M.G., H.P.J.M. Adriaens (2007) *Raming ILC/BAPO ontwikkeling 2006 – 2015*. CentERdata, Tilburg.