

Jaarcijfers een spannende gebeurtenis: de loonkosten krijgen de schuld

Loonkosten de baas; het kan!

Door Els Verschure, Lex Albers en Rick de Wit (Infinite Financieel).

Jaarcijfers komen voor veel schoolbesturen als een onaangename verrassing. Vaak ligt de oorzaak in de personele baten en lasten. Onderwijsorganisaties en hun (in- of externe) administratiekantoren lukt het nog maar zelden om betrouwbare begrotingen of tussentijdse cijfers te produceren. De materie is inderdaad complex, maar onmogelijk is het zeker niet om personele baten en lasten goed te begroten en jaarcijfers te prognosticeren. Onmogelijk wordt het als je je niet houdt aan een aantal basisregels. Over beide aspecten gaat dit artikel: Wat bepaalt nu precies de complexiteit van de personele lasten en hoe krijg je daar wel grip op? én hoe geeft een onderwijsorganisatie betrouwbaar vorm aan het proces van begroten, uitputten en eindejaarsprognose?

Loonkosten worden op diverse manieren geraamd:

- op basis van het FPE model – alle loonkosten worden omgerekend naar een gemiddelde personeelslast
- op basis van brutosalaris en een zo goed mogelijk geraamd percentage werkgeverslasten
- op basis van berekende loonkosten per werknemer

In dit artikel gaan we vooral in op de derde methodiek, een zo zorgvuldig mogelijke raming van de loonkosten per werknemer.

Loonkosten: complex en divers

Loonkosten worden bepaald door variabelen op persoons- en organisatieniveau. De variabelen op persoonsniveau zijn onder meer: geboortjaar, functie (bijv. i.v.m. type eindejaarsuitkering), werktijdfactor, periode (ingangdatum – einddatum), schaal en regelnummer, schooltype (bao, sbo, so), loonheffingskorting, toelagen (bindings-, directie-, uitloop-), de afstand woon-werk en BAPO. De variabelen op organisatie- (werkgevers)niveau zijn onder meer: belasting en sociale premies, de premies Vervangingsfonds en/of Risicofonds, de gedifferentieerde WGA-premie (of de verzekeringspremie), WIA, eindheffingen op attenties en overige vergoedingen en andere tertiaire arbeidsvoorwaarden.

In totaal zijn er meer dan 20 variabelen. De loonkostenbegrotingen van administratiekantoren en het begrotingsmodel van VOSABB bevatten lang niet alle variabelen, werken voor sommige variabelen met gemiddelden en wijken daardoor soms procenten af. Voor een organisatie met 14 scholen, 160 personeelsleden en een jaarlijkse loonkostensom van zo'n 9 miljoen, betekent een afwijking van drie procent bijna 3 ton. Dat kan

zomaar het verschil betekenen tussen zwarte en rode cijfers.

Generieke loonkostenbegrotingen of begrotingsinstrumenten zijn dus te globaal voor wie scherp wil of móet zeilen. Werken met instrumenten die met alle variabelen rekening houden is een oplossing, maar generieke loonkostenbegrotingen bijstellen of interpreteren aan de hand van de afwijkende variabelen is ook een optie. Probleem daarbij is wel dat administratiekantoren vaak niet expliciteren hoe men loonkostenbegrotingen heeft opgebouwd. Daarmee is zo'n begroting voor de onderwijsorganisatie zonder nadere informatie onbruikbaar: als de bouwstenen niet bekend zijn, kan het resultaat niet op waarde worden geschat, geïnterpreteerd of eventueel aangepast.

De regels van het spel

Wie de personele baten en lasten betrouwbaar in begroting, uitputting en eindejaarsprognose wil verwerken moet zich aan enkele belangrijke regels houden:

- Neem de lasten (kosten) als uitgangspunt.
- Neem álle inkomsten en uitgaven op.
- Neem baten en lasten op basis van hetzelfde prijspeil op (hetzelfde kalender- of schooljaar).
- Vergelijk voor tussentijdse rapportages de begrote baten met de gerealiseerde baten en vergelijk de begrote loonkosten met gerealiseerde loonkosten. Vergelijk (bijvoorbeeld) niet gerealiseerde loonlasten met gerealiseerde rijkssubsidie (baten).
- Bewerkstellig samenhang tussen kalenderjaarbegroting en bestuursformatieplan; ga niet twee keer rekenen.
- Monitor en bewaak bovenschols de begrote lasten en baten, laat de schooldirecteuren de (goedgekeurde) formatie bewaken.

Neem de kosten als uitgangspunt

Veel onderwijsorganisaties proberen zo nauwkeurig mogelijk te becijferen hoeveel men aan bekostiging en subsidies zal gaan ontvangen, om vervolgens te berekenen welke formatie hier mee gerealiseerd kan worden. Hiermee wordt onzekerheid op onzekerheid gestapeld. Bovendien wordt de situatie in de organisatie niet als uitgangspunt genomen: "welke formatie is waar nodig?"

"In control" zijn of komen met betrekking tot de loonkosten start juist aan de uitgavenkant. Een onderwijsorganisatie kan zijn kosten in het komende kalender- of schooljaar vrij scherp begroten op basis van op dag X bekende informatie (loonkosten op basis van het actuele prijspeil), met behulp van een allocatiemodel, formatie die mag of moet worden ingezet en dergelijke. Zo ontstaat een begroting die gebaseerd is op helder begrote kosten op een bepaald moment.

Als de kosten zo nauwkeurig mogelijk zijn berekend, wordt vervolgens de beschikbare dekking (baten) zo nauwkeurig mogelijk bepaald. Baten bekend op datum X aangevuld met aannames. In deze aannames schuilen de voornaamste risico's. Die aannames hebben bijvoorbeeld betrekking op nog onzekere inkomsten (bepaalde additionele subsidies) en nog onbekende aanpassingen en indexeringen (zal het Rijk gestegen salarissen en/of

premies gaan compenseren?). Onderdeel van het begrotingsbesluit is besluitvorming over hoe te handelen indien de aannames niet (geheel) uitkomen. In een begroting 2011 die is opgesteld op basis van het "prijsspeil" 2010 kan als aanname worden gehanteerd dat een stijging van de CAO-lonen en premies in 2011 zal worden gecompenseerd door de rijksoverheid. Daarbij hoort dan (bijvoorbeeld!) de afspraak bij dat indien de rijksoverheid niet (volledig) compenseert, het tekort in dit begrotingsjaar gedekt wordt uit reserves. Als er weinig reserves zijn of reserves hier niet voor bestemd kunnen worden, zal een ander scenario moeten worden benoemd. In dit denkmodel worden zo nauwkeurig mogelijk berekende uitgaven geplaatst tegenover zo nauwkeurig mogelijk becijferde inkomsten, inclusief oplossingen voor onzekerheden. De vraag of de personele baten de personele lasten dekken staat niet in de eerste plaats centraal, al moet er bij structurele onevenwichtigheid natuurlijk wel worden ingegrepen. De begroting van een onderwijsorganisatie wordt niet primair gemaakt om de vraag te beantwoorden of baten en lasten in evenwicht zijn, maar wordt gemaakt om keuzes te kunnen maken en de organisatie te (be)sturen. Overigens zijn er aanwijzingen dat de rijksbekostiging in het primair onderwijs niet meer dekkend is door een stijging van de BAPO deelname en het versneld bereiken van de eindbedragen van de salarisschalen. De begroting is niet bedoeld om dit aan te tonen, maar om dit op te lossen.

Waar gaan we uitkomen?

Nadat de (personele) lasten en baten zo nauwkeurig mogelijk zijn begroot, is het gewenst de realisatie (maandelijks) in kaart te brengen. Betrouwbare tussentijdse informatie ontstaat niet door de kosten te vergelijken met de inkomsten. Eerst worden beide zijden van de begroting apart geanalyseerd. Er moet worden gekeken naar de begrote en gerealiseerde kosten: kloppen de cijfers die in het begrotingsproces als "hard" werden bestempeld, hoe ontwikkelen zich de aannames die zijn gedaan in het begrotingsproces, kunnen bepaalde aannames inmiddels al vervangen worden door "harde" informatie en zijn er nieuwe ontwikkelingen? Al deze informatie leidt tot een bijgestelde eindejaarsprognose met betrekking tot de lasten. Deze werkwijze vraagt dat het begrotingsproces uitstekend wordt gedocumenteerd: wat is wel en niet in de begroting meegenomen, welke aannames zijn gepleegd en op basis waarvan. Aan de hand van actuele informatie wordt dan duidelijk welke begrotingsonderdelen aanpassing behoeven en ontstaat een scherper beeld met betrekking tot de lasten. Dezelfde vragen worden gesteld ten aanzien van de baten: kloppen de cijfers die in het begrotingsproces als "hard" werden bestempeld, ontwikkelen de inkomsten zich conform de aannames en zijn er nieuwe ontwikkelingen? Zo ontstaat een betrouwbare eindejaarsprognose met betrekking tot de baten. Bovenstaande werkwijze vergt vooraf nadrukkelijk afstemming met de (in- of externe) administratie. Boeking en rapportages moeten in lijn met de begrotings- en allocatiesystematiek uitgevoerd worden. Als lasten en baten zo benaderd worden, is het zinvol ze in een eindejaarsprognose op te nemen. Daarbij is niet interessant of lasten en baten met elkaar in evenwicht zijn. Want binnen de complete begroting zijn personele baten en personele lasten twee posten die, er is immers sprake van een lumpsum, niet per definitie in evenwicht behoeven te zijn. Al is de bandbreedte overigens wel beperkt. Binnen de totale begroting worden hierover keuzes gemaakt en moet er in meerjarig perspectief natuurlijk wel sprake van evenwicht zijn.

Geen bestuursformatieplan meer?

Sinds de invoering van lumpsum is in veel organisaties het belang van het bestuursformatieplan afgenomen. Dat wil zeggen als instrument om de beschikbare formatie te bepalen, want (vooralsnog) is het bestuursformatieplan

(volgens de CAO) wel een officieel document in relatie met de (G)MR.

Samenhang tussen (beleids)documenten wordt bevorderd door in het bestuursformatieplan uit te gaan van cijfers uit de kalenderjaarbegroting. De relevante aspecten van de formatie (aantallen en niveau's van de diverse functies) zijn dan al in de begroting opgenomen. Het formatieplan dat dan later nog aan de (G)MR wordt voorgelegd bevat geen verrassingen meer en bovendien is er meer gelegenheid om bij te sturen.

Zo gaat het mis

Sommige organisaties vinden het moeilijk de personele baten en lasten nauwkeurig te begroten. Men komt achteraf steeds te kort. Daarom besluit men dan een deel van de inkomsten buiten beschouwing te laten, bijvoorbeeld gemeentelijke subsidies, de bijdragen van het samenwerkingsverband of andere additionele inkomsten. Dit is een schijnoplossing, want zo wordt misschien wel voorkomen dat men in de rode cijfers komt, maar met "in control" geraken heeft het niets te maken.

Zo gaat het beter, misschien zelfs goed

Controle krijgen over de personele baten en lasten is arbeidsintensief. Aandacht hebben voor details speelt een rol, maar werken vanuit een concreet denkmodel en samenhang aanbrengen is nog belangrijker. Wie de zes basisregels in acht neemt wordt niet onaangenaam verrast.

Els Verschure, Lex Albers en Rick de Wit zijn allen als senior adviseur werkzaam bij Infinite Financieel B.V.

Dit artikel is verschenen in *Schoolzakelijk*, mei 2010