

REVISJONSRAPPORT

BARNEHAGEKOSTNADENE I ULLENSAKER

**ULLENSAKER KOMMUNE
SEPTEMBER 2016**

INNHold

1 Sammendrag	5
2 Innledning og mandat	7
2.1 Oppdragets bakgrunn og formål	7
2.2 Hovedproblemstillinger	7
2.3 Rapportens struktur	8
2.4 Vurdering av revisors uavhengighet	8
3 Gjennomføring og metode	9
3.1 Avgrensninger	9
3.2 Datainnsamling	9
3.3 Datagrunnlag	10
3.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet	11
4 Sammenligning av barnehagekostnader	12
4.1 Kommunens samlede barnehagekostnader	12
4.2 Sammenligning av barnehagekostnader	12
4.2.1 Kommunens samlede barnehageutgifter sammenlignet med KOSTRA-gruppe 13	14
4.2.2 Ullensaker sammenlignet med like kommuner	16
4.2.3 Årsverk i kommunale og private barnehager	18
4.3 Oppsummering	18
5 Er det feilføringer som påvirker kommunens samlede barnehagekostnader?	19
5.1 Revisjonskriterier	19
5.2 Revisjonens funn	20
5.2.1 Overblikk og sammenligning	20
5.2.2 Bilagskontroll av inntekter og utgifter i driftsregnskapet	22
5.2.3 Gjestebarn	22
5.2.4 Kjøp fra DGI	23
5.2.5 Funksjon 211 Styrket tilbud	23
5.2.6 Funksjon 221 Førskolelokaler og skyss	24
5.3 Revisjonens oppsummering	27
6 Tilskuddsberegningen	28
6.1 Gjennomgang av regelverket	28

6.2	Beregning av tilskuddssats	30
6.2.1	Tilskuddsgrunnlaget	30
6.2.2	Antall barn i kommunale barnehager	32
6.2.3	Netto driftsutgifter	33
6.2.4	Betydningen av antallet barn i kommunale barnehager	34
6.2.5	Internkontroll i tilskuddsberegningen	34
6.3	Beregnet tilskuddssats	34
6.4	Barnehageopptaket i Ullensaker	35
6.4.1	Rutiner for barnehageopptak	35
6.4.2	Utvikling i barnetall	37
6.4.3	Alderssammensetning i barnehagene	37
6.5	Hvilken betydning får ledig kapasitet i kommunale barnehager?	38
6.6	Oppsummering	40
7	Driftsutgifter og tilskudd - sammenheng	41
7.1	Driftsutgifter kommunale barnehager og tilskudd til private barnehager	41
7.1.1	Antall barn i de kommunale barnehagene – en avgjørende faktor	42
7.1.2	Andre faktorer	42
7.2	Oppsummering	43
8	Literaturliste	44
	LISTE OVER FIGURER OG TABELLER	45
	VEDLEGG 1 – MANDAT	46

1 SAMMENDRAG

Kommunens samlede barnehageutgifter er i dagens system svært sårbare for små endringer i belegg i de kommunale barnehagene. Ledig kapasitet i de kommunale barnehagene vil direkte påvirke tilskuddet til de private barnehagene.

Med en barnehagestruktur med få kommunale og mange private barnehager vil selv små svingninger i driftsutgiftene til de kommunale barnehagene få store utslag i kommunens tilskudd til private barnehager.

Kommunen bør derfor vurdere tiltak som kan bidra til mer robuste og forutsigbare samlede utgifter til barnehagesektoren. For at kommunen skal ha forutsigbare utgifter på sektoren i framtida, vil en viktig faktor være høyt belegg i de kommunale barnehagene.

Kommunens samlede barnehagekostnader utgjør alle kommunens regnskapsførte utgifter i barnehagesektoren som er ført på KOSTRA-funksjonene F201, F211 og F221 i regnskapet. Dette inkluderer både netto driftsutgifter for de kommunale barnehagene og tilskuddet kommunen betaler til private barnehager, samt kommunens utgifter til spesialpedagogisk tilrettelegging til barn med særskilte behov.

Revisjonens nærmere sammenligninger viser at Ullensaker har relativt like samlede barnehagekostnader som andre kommuner i KOSTRA-gruppe 13 med likt forventet utgiftsbehov til barnehagesektoren, og som også har høy andel private barnehager. Ullensaker skiller seg ut ved å ha en større andel private barnehager enn kommunene i utvalget, og ved at bemanningen i de kommunale barnehagene må sies å være bedre i kommunens kommunale barnehager sammenlignet med de private barnehagene i kommunen. For de andre kommunene i utvalget var det nærmest ingen forskjell i bemanning mellom kommunale og private barnehager.

Revisjonen finner videre at kommunen ikke har feilføringer i regnskapet med vesentlig påvirkning på kommunens samlede barnehagekostnader. Samtidig er det noen utgifter og inntekter som bør vurderes nærmere med henhold til om det er korrekt bokført på funksjon og art. Dette gjelder blant annet bokføring av IKT-utgiftene på art og funksjon samt inntektsføring av foreldrebetalingen på funksjon 201 når det gjelder tilrettelagte tiltak.

Revisjonen finner videre at kommunen har en betryggende praksis for tilskuddsberegning, noe kommunen bør få honnør for ettersom regelverket er krevende og gjenstand for hyppige endringer.

I løpet av rapporten viser revisjonen at tilskuddet til hver heltidsplass i de private barnehagene fra 2015 tilsvarer netto driftsutgifter per heltidsplass i de kommunale barnehagene to år tidligere. I Ullensaker kommune er under 20 prosent av barnehageplassene kommunale. Antallet barn som går i de kommunale barnehagene er også relativt lavt, og har videre sunket fra 2013 til 2015. De små

talls lov gjør seg derfor i gjeldende: små endringer i antallet barn i kommunale barnehager får store utslag på hva som er kommunens netto driftsutgifter per heltidsplass i kommunal barnehage.

Tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker vil altså være relativt lavt sammenlignet med andre kommuner når kommunen har fylt opp plassene i sine kommunale barnehager to år før det respektive tilskuddsåret. Ledig kapasitet, selv bare én ledig plass, i kommunale barnehager vil øke tilskuddssatsen. Flere ledige plasser i de kommunale barnehagene ett gitt år vil på sikt føre til betydelig økte samlede barnehagekostnader to år senere.

Revisjonen ser at tendensen i perioden 2013 til 2015 var at foresatte i større grad valgte å søke plass i private barnehager. I 2015 hadde de kommunale barnehagene en god del ledig kapasitet. Den ledige kapasiteten i de kommunale barnehagene i 2015 vil bety at tilskuddssatsen for 2017 vil bli betraktelig høyere enn den har vært. Ettersom det er såpass mange flere barnehageplasser i de private barnehagene enn i de kommunale barnehagene, vil dette bety en vesentlig økning av kommunens tilskudd til private barnehager og en ikke ubetydelig stigning av kommunens samlede barnehageutgifter.

Jessheim, 29. september 2016

Oddny Ruud Nordvik
Avdelingsleder forvaltningsrevisjon
og selskapskontroll

Ragnhild Grøndahl Faller
Forvaltningsrevisor

2 INNLEDNING OG MANDAT

2.1 Oppdragets bakgrunn og formål

Denne undersøkelsen bygger på avtale med tilhørende mandat inngått mellom rådmannen i Ullensaker og Romerike revisjon 21. juni 2016. Mandat er vedlagt i vedlegg 1. Formålet med undersøkelsen er todelt: først å se nærmere på de samlede barnehagekostnadene i Ullensaker, og så å forklare sammenhengen mellom driftskostnadene til kommunale barnehager og tilskuddet til private barnehager.

En overordnet gjennomgang av kostnadsbildet til barnehagesektoren som kommunen selv har gjort, viser at Ullensaker har sammenlignbart høye netto driftsutgifter til barnehage og lavere tilskudd til private barnehager enn sammenlignbare kommuner. Ifølge mandatet skal undersøkelsen derfor kartlegge og kontrollere kostnadene kommunen har til drift av barnehagene, både de kommunale og ikke-kommunale, samt utføre en analyse av det samlede kostnadsbildet opp mot andre kommuner det er relevant å sammenligne seg med.

Ettersom kommunale og ikke-kommunale barnehager med godkjenning skal likebehandles i forhold til fordeling av offentlig tilskudd, er det derfor grunn til å spørre hvorfor kommunens samlede barnehagekostnader er relativt høye, mens tilskuddene kommunen gir private barnehager er relativt lave. Videre skal undersøkelsen derfor ifølge mandatet kartlegge og forklare de underliggende årsakene til det antatte avviket mellom kostnadsnivået på drift av kommunale barnehager og tilskuddet til de private barnehagene.

2.2 Hovedproblemstillinger

Hovedproblemstillingene¹ som besvares i denne rapporten er:

1. Er Ullensaker kommunes samlede barnehagekostnader høyere enn de samlede barnehagekostnadene i sammenlignbare kommuner?
2. Har Ullensaker kommune feilføringer i regnskapet som feilaktig driver opp de samlede barnehagekostnadene?
3. Hvordan blir tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker regnet ut og begrunnet?
4. Hvorfor er tilskuddet til de private barnehagene relativt lavt, sammenlignet med andre kommuner, når de samlede kommunale barnehagekostnadene er relativt høye, sammenlignet med andre kommuner?

¹ Problemstillingene er gitt av undersøkelsens mandat.

2.3 Rapportens struktur

Metodene og datagrunnlaget revisjonen benytter for å besvare undersøkelsens problemstillinger beskrives i kapittel to. Problemstillingene besvares i de påfølgende kapitler. Hvert kapittel starter med å legge fram revisjonskriteriene, altså den målestokken som kommunens praksis holdes opp mot. Det er disse kriteriene som utgjør grunnlaget for revisjonens vurderinger i undersøkelsen.

Det overordnede revisjonskriteriet for denne undersøkelsen er barnehageloven § 14 som i tredje ledd slår fast at kommunale og private barnehager skal ha *likeverdig behandling*:

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlige tilskudd. (...).

Likebehandlingsforskriften § 2 slår fast likebehandlingsprinsippet og tydeliggjør kommunens plikt til å dokumentere sine tilskuddsberegninger:

Kommunen skal sørge for at godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen behandles likeverdig med kommunale barnehager ved tildeling av offentlige tilskudd til ordinær drift etter denne forskriften. Kommunen skal dokumentere at tildelingen skjer i samsvar med denne forskriften.

I løpet av rapporten viser revisjonen at tilskuddet til hvert barn i heltidsplass i de private barnehagene fra 2015 tilsvarer netto driftsutgifter per heltidsplass i de kommunale barnehagene to år tidligere. Revisjonen vil derfor svare på problemstilling fire med å forklare hvorfor driftsutgiftene i de kommunale barnehagene er av avgjørende betydning for kommunens samlede barnehagekostnader innenfor dagens regelverk. Revisjonen vil vise at tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker vil være relativt lavt sammenlignet med andre kommuner når kommunen har fylt opp plassene i sine kommunale barnehager to år før tilskuddsåret, men at tilskuddssatsen stiger betydelig dersom det har vært ledig kapasitet i de kommunale barnehagene.

Rapporten avsluttes med en oppsummering og vurdering av hovedfunnene i rapporten.

2.4 Vurdering av revisors uavhengighet

Prosjektleder er Oddny Ruud Nordvik, avdelingsleder for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll. Prosjektmedarbeidere er forvaltningsrevisor Ragnhild Grøndahl Faller, forvaltningsrevisor Inger Berit Faller og regnskapsrevisor Bjørn Håkonsen.

Revisjonen har i forbindelse med prosjektplanleggingen vurdert at prosjektleder og prosjektmedarbeiderne fyller kravet til en uavhengig og objektiv revisjon. Uavhengigheten er også blitt vurdert løpende gjennom prosjektet, for alle som har deltatt i prosjektet.

3 GJENNOMFØRING OG METODE

Undersøkelsen er gjennomført i henhold til RSK 001 - Standard for forvaltningsrevisjon, som fastsatt av styret i Norges Kommunerevisorforbund til grunn så langt det er mulig, samt standarder for god kommunal revisjonsskikk. Standardene definerer hva som er god revisjonsskikk innen kommunal revisjon.

3.1 Avgrensninger

For å besvare undersøkelsens problemstillinger dekker revisjonskriteriene særlig to områder innenfor barnehagesektoren: beregning av tilskudd til private barnehager og kommunens rutiner for opptak og fordeling av barn mellom barnehagene i kommunen. Undersøkelsen fokuserer på år 2015, og strekker seg ikke lenger tilbake enn 2011.

3.2 Datainnsamling

Undersøkelsens første problemstilling tar for seg i hvilken grad Ullensakers barnehagekostnader ligger høyt sammenlignet med lignende kommuner. For å besvare problemstillingen har revisjonen analysert KOSTRA-tall på overordnet nivå og sammenlignet Ullensakers barnehagekostnader med KOSTRA-gruppe 13. Kommunene i KOSTRA-gruppe 13 har forskjellig andel kommunale og private barnehager og forskjellige inntekter og utgifter til barnehagesektoren. Revisjonen kontrollerer derfor for disse variablene og utfører nærmere sammenligninger av barnehagekostnadene i Ullensaker med et mindre utvalg kommuner. Revisjonen har valgt å fokusere sammenligningene på 2015, da en rekke forskriftsendringer siden 2011 gjør det vanskelig å sammenligne samla tilskuddene mellom år.

Problemstilling to spør om Ullensaker kommune har noen feilføringer i regnskapet som er med på å drive barnehagekostnadene i Ullensaker feilaktig opp. Revisjonen har gjennomført en bilagskontroll av kommunens regnskaper med utgangspunkt i god kommunal regnskapsskikk og KOSTRA-veilederen fra 2015. Formålet er å identifisere eventuelle feilføringer som kan føre til at de samlede barnehagekostnadene ser høyere ut enn de egentlig er. Revisjonen har også sett nærmere på fordeling mellom funksjoner i regnskapet, og hentet inn utfyllende informasjon i intervju.

Problemstilling tre fokuserer på hvordan tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker blir regnet ut og begrunnet. For å besvare denne problemstillingen går revisjonen gjennom Ullensakers vedtak om tilskuddssats for 2015, og saksframlegget hvor satsen er beregnet og begrunnet. Selv om forskriften om likeverdig behandling av barnehagene fra 2011 (med senere endringer) delvis var ment å bidra til forenkling om mindre uklarheter om regelverket har det vært en del uenigheter mellom kommunene og ikke-kommunale barnehager knyttet til hvordan forskriften skal brukes og

forstås. Ikke-kommunale barnehager kan påklage enkeltvedtak om tilskudd til Fylkesmannen. PBL² bistår sine medlemsbarnehager aktivt i dette. Ullensakers tilskuddsberegning eller tilskuddsvedtak har i 2014 og 2015 ikke blitt klaget inn til Fylkesmannen. Det gir grunn til å tro at lovligheten til kommunens tilskuddsberegninger er god, og revisjonen gjennomfører derfor bare en avgrenset kontroll. Dette er hovedsakelig for å bidra til å belyse undersøkelsens formål og besvare undersøkelsens siste problemstilling. Revisjonen vurderer det ikke som aktuelt å gjøre en særattestasjon av tilskuddsberegningen innenfor denne undersøkelsen.

Undersøkelsens fjerde og siste problemstilling spør hvorfor tilskuddet til de private barnehagene er relativt lavt, sammenlignet med andre kommuner, når de samlede kommunale barnehagekostnadene er relativt høye, sammenlignet med sammenlignbare kommuner. For å besvare den siste problemstillingen kartlegger og forklarer revisjonen årsakene til forskjellen mellom de høye samlede barnehagekostnadene i kommunen, og de relativt lave tilskuddene til private barnehager i kommunen på bakgrunn av svar på problemstillingene 1 til 3. Undersøkelsen vil avsluttes med en overordnet vurdering av årsaksforholdet og sammenheng mellom driftskostnader til kommunale barnehager og overføringer til private barnehager.

3.3 Datagrunnlag

Samlet sett bygger undersøkelsen på data samlet inn gjennom dokumentanalyse, bilagskontroll og intervjuer. Vi går nærmere inn på dokumentanalyse og intervjuer nedenfor.

Dokumentanalyse

Revisjonen har innhentet og analysert dokumenter som viser og dokumenterer Ullensakers gjeldende vedtekter og rutiner i barnehagesektoren, kommunens begrunnede tilskuddsberegning og analyser av barnehagekostnader, samt kommuneregnskapet og tilgjengelig tallmateriale fra KOSTRA. Informasjon om kommunens planer og rutiner er hentet fra barnehagemyndigheten i Ullensaker kommune, som vi antar har best kjennskap til området.

Intervjuer

Ettersom dokumentene og spørreundersøkelsene ikke gir oss all informasjon som trengs for å besvare undersøkelsens problemstillinger, har revisjonen gjennomført tre intervjuer med relevante ansatte i kommunen. Gjennom intervjuer er den skriftlige informasjonen supplert og utfyllt med beskrivelser og informasjon om faktiske forhold. Intervjuer har også vært nyttige for å belyse hvordan kommunen forholder seg til et komplekst regelverk i endring, og hvilke vurderinger som ligger til grunn til føringer i regnskapet, vedtekter og rutiner.

Aktuelle intervjuobjekter er kommunens controller som utfører beregning av satser og tilskudd for barnehagene, samt saksbehandler med ansvar for kommunens opptak av barn og fordelingen av barn mellom barnehagene i kommunen, samt barnehagefaglig rådgiver ansvar for blant annet tilsyn,

² Private barnehagers landsforbund

utarbeidelse av grunnlagsdata for tilskuddsberegning og for å oppdatere kontantstøtteregeter. Intervjuene er gjennomført i august 2016.

Det er skrevet referater av intervjuene, som igjen er verifisert av intervjuobjektene. De intervjuede har fått mulighet til å korrigere og rette opp eventuelle feil og misforståelser. Alle intervjuede har verifisert at informasjonen revisjonen har fått er riktig.

3.4 Dataenes pålitelighet og gyldighet

Revisjonen mener dataene rapporten bygger på samlet sett er pålitelige og gyldige. Dataene gir derfor et forsvarlig grunnlag for revisjonens vurderinger og konklusjoner.

Utkast til rapporten ble forelagt rådmannen 21. september 2016, endeling rapport ble overlevert 29. september 2016.

4 SAMMENLIGNING AV BARNEHAGEKOSTNADER

I dette kapittelet besvarer revisjonen følgende problemstilling, slik det fremgår i mandatet gitt av rådmannen:

Er Ullensaker kommunes samlede barnehagekostnader høyere enn de samlede barnehagekostnadene i sammenlignbare kommuner?

For å besvare problemstillingen vil revisjonen klargjøre hva som menes med kommunens samlede barnehagekostnader. Revisjonen vil så sammenligne Ullensakers samlede barnehagekostnader med kommuner det er naturlig for Ullensaker å sammenligne seg med.

Revisjonen vil først sammenligne Ullensaker med KOSTRA-gruppe 13, og så gjøre en nærmere sammenligning hvor vi kontrollerer for andel private barnehager og forventa utgiftsbehov i barnehagesektoren. Dette gjør vi ved at vi har valgt ut kommunene i Ullensaker kommunes «egen kommunegruppe» og blant disse valgt ut de kommunene som vi mener har et forventa utgiftsbehov til barnehagesektoren som ligger nærmest Ullensaker.

4.1 Kommunens samlede barnehagekostnader

Hva er det som måles når vi snakker om kommunens samlede barnehagekostnader? I KOSTRA-sammenheng måles utgifter og inntekter som kommunen har regnskapsført på tre forskjellige funksjoner:

- funksjon 201 inneholder kommunens basistilbud til kommunale barnehager og tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene,
- funksjon 211 inneholder styrket tilbud til førskolebarn, og
- funksjon 221 inneholder førskolelokaler og skyss.

Tilskuddsberegningen legger til grunn kommunens utgifter til de kommunale barnehagene med utgangspunkt i forskriften og veilederen. Oppsummert utgjør kommunens samlede netto driftsutgifter til barnehage³ av inntekter og utgifter til drift av alle godkjente kommunale barnehager, samt kommunens utgifter til godkjente ikke-kommunale barnehager som ligger innenfor kommunegrensa. De samla barnehagekostnadene inkluderer med andre ord også kommunens tilskudd til private barnehager og kommunens utgifter til spesialpedagogisk hjelp og andre tiltak for barn med særskilte behov uavhengig av om barnet går i kommunalt eid eller privateide barnehager.

4.2 Sammenligning av barnehagekostnader

Gjennom KOSTRA har kommunene data til både å kunne se utviklingen i egen kommune over tid og sammenligne seg med andre kommuner (KS 2014). Rådmannen har gjort en slik sammenligning

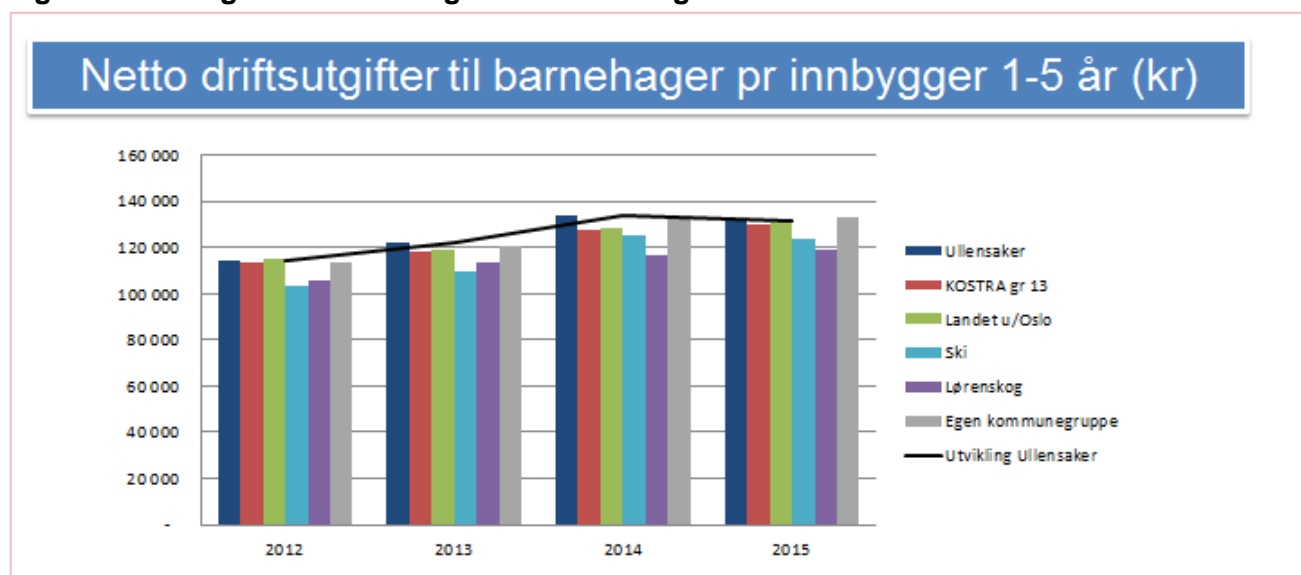
³ pr innbygger 1-5 år

av barnehagekostnadene i Ullensaker med andre kommuner over tid, som fremgår i figuren nedenfor. Figuren er hentet fra rådmannens presentasjon i kommunestyret 12.4.2016. For Ullensaker lå netto driftsutgifter til barnehage på 131.606 kr per innbygger (1 til 5 år) i 2015. Utgiftene har økt fra 2012 til 2014, for så å vise en noe synkende tendens fra 2014 til 2015. Utviklingen i Ullensakers samla barnehagekostnader er merket med en sort linje i figur 1.

Rådmannen har i saksframlegget valgt å sammenligne Ullensaker med KOSTRA-gruppe 13⁴, som Ullensaker tilhører, landet utenfor Oslo, kommunene Ski og Lørenskog, samt en egen kommunegruppe med andre kommuner i KOSTRA-gruppe 13 som også har høy andel private barnehager.

Som det framgår i figur 1 ligger Ullensakers netto driftsutgifter relativt høyt sammenlignet med Ski og Lørenskog. Ullensakers samlede barnehagekostnader ligger omtrent på samme nivå som landet utenfor Oslo, samt på nivå med de andre kommunene i rådmannens egne kommune-gruppe.⁵

Figur 1 Utvikling i netto driftsutgifter til barnehage



Kilde: presentasjon i kommunestyret 12.4.2016, slide 32

Under vil revisjonen forklare Ullensaker kommunes barnehageutgifter i 2015 nærmere, sammenlignet med de andre kommunene i KOSTRA-gruppe 13⁶.

⁴ Kommunene er som kjent delt inn i 16 ulike grupper ut fra kommunenes inntektsnivå, utgiftsbehov og folkemengde. Ullensaker ligger i kommunegruppe 13 som rommer landets største kommuner, med unntak av de fire største byene.

⁵ Revisjonen har tatt en stikkprøve på tallene vi har mottatt fra Ullensaker. Tallene for netto driftsutgifter til barnehage per innbygger 1-5 år og revisjonen ser at tallene stemmer med statistikken i KOSTRA for 2015.

4.2.1 Kommunens samlede barnehageutgifter sammenlignet med KOSTRA-gruppe 13

Ullensaker har en høyere andel innbyggere i aldersgruppen 1- 5 år enn generelt i KOSTRA-gruppe 13. Overordnet bruker Ullensaker en høyere andel av budsjettet sitt på barnehagetjenester enn resten av KOSTRA-gruppe 13. Man kan tenke seg ulike forklaringer og faktorer som påvirker dette, det kan for eksempel være en ønsket politisk prioritering å ha kapasitet som muliggjør løpende opptak, eller en forholdsvis stor andel barn med spesielle behov, eller noen svært ressurskrevende barn som går i barnehage i en gitt periode.

Ullensaker skiller seg ut ved å ha en bedre dekningsgrad enn generelt i KOSTRA-gruppe 13. Ullensaker har full barnehagedekning og løpende opptak. Det er ikke lovkrav om å ha løpende opptak. Det er med andre ord lettere å få barnehageplass i Ullensaker enn i de andre kommunene i KOSTRA-gruppe 13. Ullensaker har også en større andel private aktører enn i KOSTRA-gruppe 13 med over 80 prosent av barn i barnehagealder i private barnehager.

Det er 5,7 barn per årsverk i Ullensakers kommunale barnehager⁷, mens hvert årsverk i sammenligningsgrunnlaget har 6,2 barn. Ullensaker kommune har 0,5 færre barn per årsverk i sine kommunale barnehager, sammenlignet med andre i KOSTRA-gruppe 13. Dette må sies å være en betydelig bedre bemanning i de kommunale barnehager, enn bemanningen i kommunale barnehager i de andre kommunene i KOSTRA-gruppe 13. Andelen barn per årsverk i Ullensakers kommunale barnehager gikk markant ned i 2015. Fra 2013 til 2015 har det for eksempel blitt 48 færre barn i de kommunale barnehagene i kommunen (presentasjon til kommunestyret 12.4.2016). Det har med andre ord blitt mer ledig kapasitet i de kommunale barnehagene. Dette vil påvirke kommunens regnskaper i negativ retning. Dette kommer vi tilbake til i kapittel 5.

Samtidig har Ullensaker en høyere brutto driftsutgift per korrigert oppholdstime⁸ for sine kommunale barnehager enn sammenligningskommunene. Forskjellen ligger på nærmere 10 prosent. En forklaring kan være at Ullensaker bruker noe mer av driftsbudsjettet sitt på tilrettelagte tiltak enn de andre kommunene i KOSTRA-gruppe 13. Brutto driftsutgifter per barn som får ekstra tilrettelegging fra kommunen er 137.000 mot 91.000 i sammenligningsgrunnlaget. Tilrettelagte tiltak for barn omfatter både kommunale og ikke-kommunale barnehager. De private barnehagene tilføres ressurser i tråd med de vedtak som fattes om spesialpedagogisk opplæring eller andre tiltak.

⁶ Tallgrunnlaget er hentet fra SSB, 14. juli 2016:

<https://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=95194000717112&m=023500&r=EKG13&std=checked&t=2015&type>

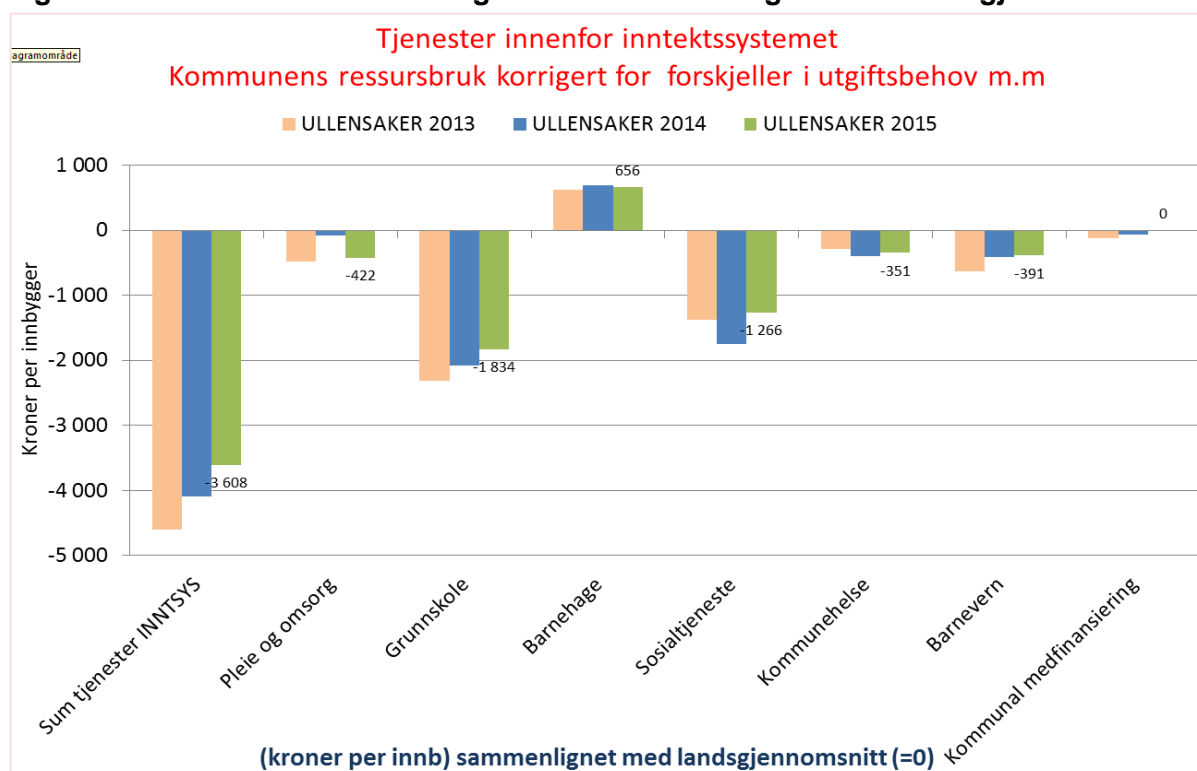
⁷ Basistilbud, funksjon 201

⁸ Alle funksjoner 201, 211 og 221, 66 % i Ullensaker mot 59 % i kommunegruppe 13, 2015

KOSTRA-indikatoren *korrigerte brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn per barn som får ekstra ressurser* gjelder de kommunale barnehagene⁹. Det kan være usikkerhet med hensyn til hvordan kommunale barnehager innrapporterer barn i årsmeldingene via BASIL. Disse utgiftene er for en stor del individuelle utgifter som følge av enkeltvedtak og vil variere fra barn til barn etter deres behov. Det kan derfor også være store variasjoner mellom kommuner når det gjelder disse kostnadene. Dersom minoritetsspråklige barn holdes utenfor, øker indikatoren til 825 000 kroner i 2015 i Ullensaker, mens den utgjør 584 180 kroner i 2015 i kommunegruppe 13.

I noen tilfeller kan KOSTRA-tall på overordnet nivå gi et feilaktig sammenligningsgrunnlag, da KOSTRA ikke sier noe om den enkelte kommunes behov for og etterspørsel etter kommunens forskjellige tjenester. Under benytter revisjonen KS' modell for å foreta sammenligninger av barnehagekostnader i Ullensaker og andre kommuner, der også ulikheter i utgiftsbehov og inntekter blir ivare tatt på en mer eksplisitt måte enn å bruke KOSTRA-tall på overordnet nivå. Eksempelvis vil en kommune med mange barn i barnehagealder nødvendigvis måtte forventes å bruke mer penger på barnehager enn en kommune med få innbyggere i denne aldersgruppen (KS 2014).

Figur 2 Ullensakers forventede utgiftsbehov sammenlignet med landsgjennomsnittet



Kilde: KS modell 2013-2014-2015

⁹ Funksjon 211. Teller: inkluderer ikke 300 og 400-arter (unntatt momskompensasjon). Nevner: barn i kommunale barnehager. Ikke korrigert for: ansatte i Ullensaker som eventuelt jobber både i private og kommunale barnehager.

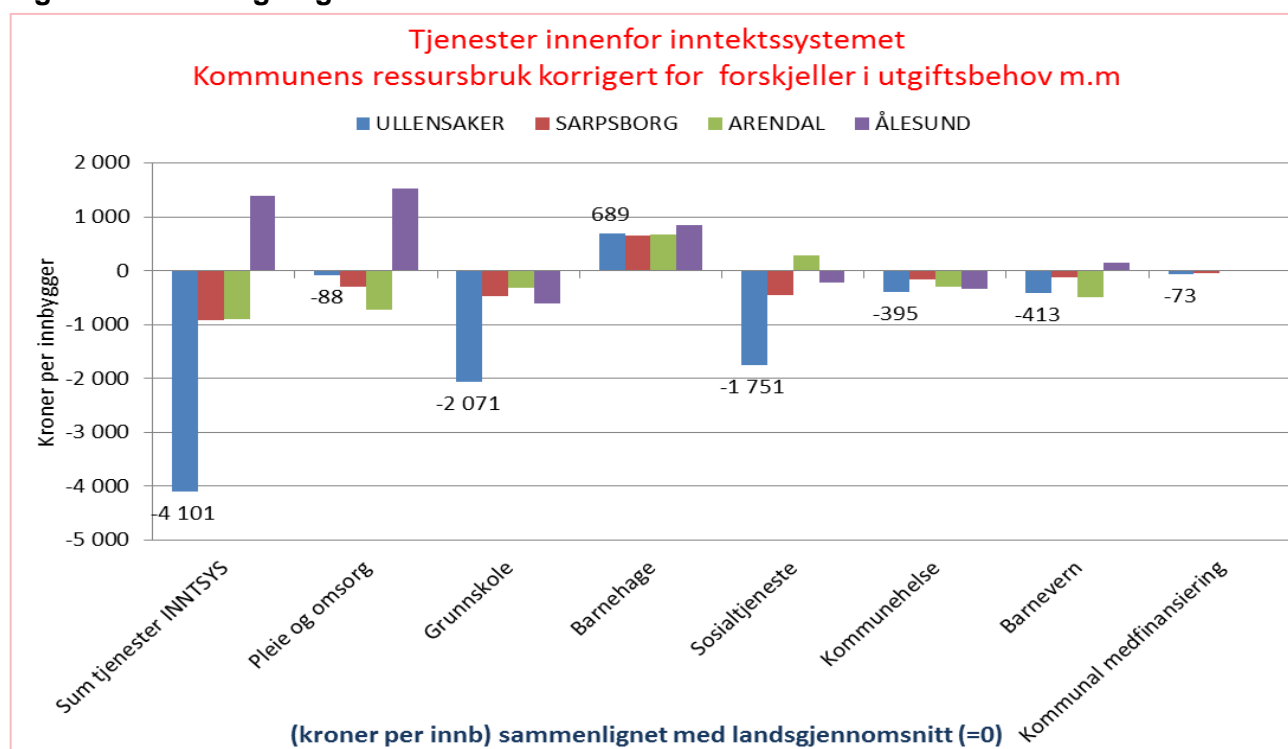
I figuren over ser vi at Ullensaker forventes å bruke mer penger på barnehager enn landsgjennomsnittet, korrigert for utgiftsbehov. Vi ser også at Ullensakers forventede utgiftsbehov for barnehagesektoren gikk noe opp i 2014 sammenlignet med 2013, for så å synke til 2013-nivå igjen i 2015. Revisjonen ser det derfor som hensiktsmessig å sammenligne Ullensakers barnehagekostnader nærmere med andre kommuner med likt forventet utgiftsbehov til barnehagesektoren.

4.2.2 Ullensaker sammenlignet med like kommuner

Ettersom barnehagekostnadene i en kommune også påvirkes av fordelingen mellom andelen kommunale og private (ikke-kommunale) barnehager, er det hensiktsmessig å gjøre en sammenligning med et utvalg kommuner fra KOSTRA-gruppe 13 som har likt forventet utgiftsbehov og høy andel private barnehager.

De kommunene fra KOSTRA-gruppe 13 med likest forventet utgiftsbehov til barnehage som Ullensaker, og med høy andel private barnehager er Sarpsborg, Arendal og Ålesund. Som vi kan se i figur 3, ligger disse kommunenes ressursbruk korrigert for forskjeller i utgiftsbehov relativt likt. Ullensakers barnehagekostnader ligger litt lavere enn Ålesunds barnehagekostnader, men barnehagekostnadene til Ullensaker skiller seg ikke betydelig fra barnehagekostnadene i Sarpsborg og Arendal.

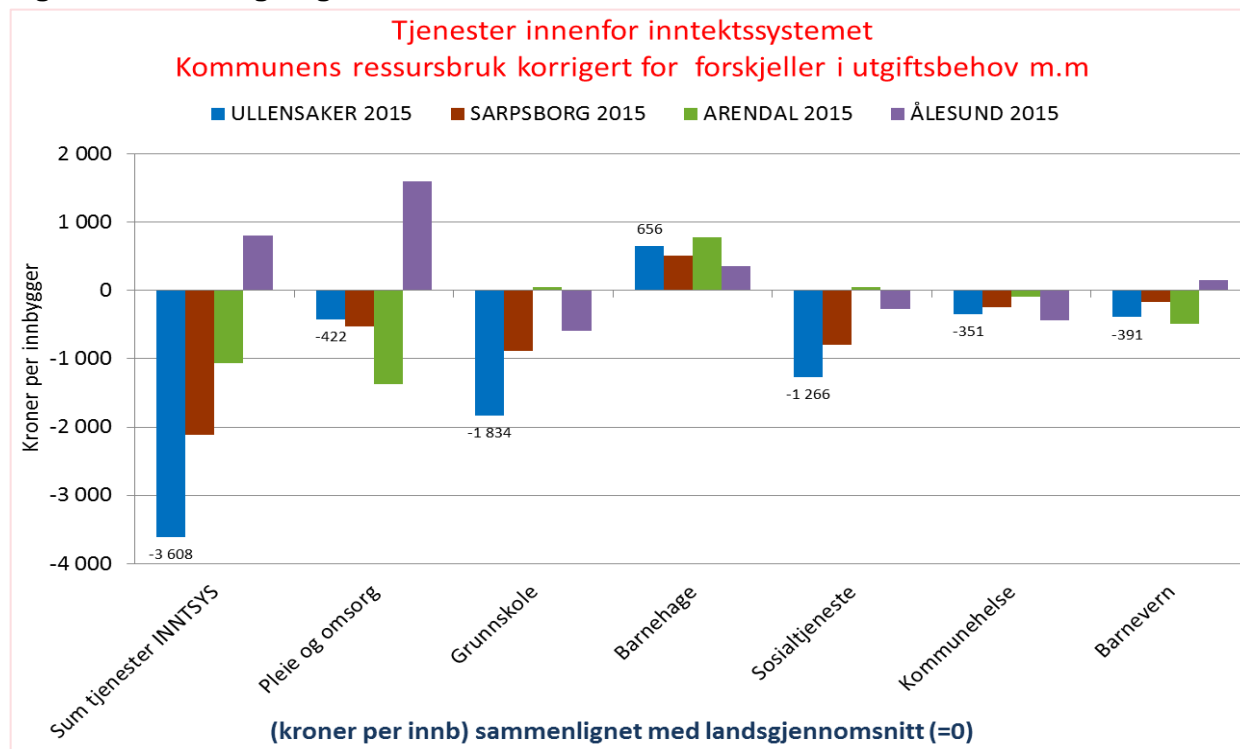
Figur 3 Sammenligning av kommunens ressursbruk 2014



Kilde: KS' sammenligningsmodell 2014

I 2015 ser vi at kommunenes ressursbruk korrigert for forskjeller i utgiftsbehov varierer noe mer. Ullensakers ressursbruk er redusert noe fra 689 kroner per innbygger sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2014 til 656 kroner per innbygger sammenlignet med landsgjennomsnittet i 2015. Ullensakers ressursbruk på barnehager ligger noe over Sarpsborg og Ålesund i 2015, og under Arendals.

Figur 4 Sammenligning av kommunens ressursbruk 2015



Kilde: KS modell sammenligning regnskap 2015

Videre har Ullensaker høyere andel private barnehager, og barn i private barnehager, enn sammenligningskommunene i utvalget. Når vi sammenligner med Sarpsborg, Arendal og Ålesund, ser vi at Ullensaker jevnt over har høyere andel barn i private barnehager, for alle aldersgrupper.

Tabell 1 Andel barn i private barnehager

Prosentvis andel av barn i private barnehager 2015, fordelt på aldersgrupper				
Barnehagebarn	Ullensaker	Sarpsborg	Arendal	Ålesund
0-åringer	98	95	83	85
1-2-åringer	85	75	75	76
3-5-åringer	82	73	71	73
Totalt	83	74	72	74

Kilde: KOSTRA 2015, grunnlagsdata nivå C1 og revisjonens beregninger

Aldersgruppen med høyest andel barn i kommunale barnehager i Ullensaker er 3-5-åringene. Av dem går omtrent 18 prosent i kommunale barnehager, og nesten 82 prosent i private barnehager. Andelen av de minste barna som går i privat barnehage i Ullensaker er også stigende fra 2013 til 2015, 86 prosent gikk i privat barnehage i 2013 og 2014, mens i 2015 går 98 prosent i privat barnehage.

4.2.3 Årsverk i kommunale og private barnehager

Som vi også nevnte innledningsvis i dette kapittelet har Ullensaker kommune 0,5 færre barn per årsverk i sine kommunale barnehager enn gjennomsnittet i KOSTRA-gruppe 13. Også i dette mindre utvalget skiller Ullensaker seg ut. Korrigerte oppholdstimer per årsverk til basisvirksomhet i de kommunale barnehagene ligger på noenlunde samme nivå i kommunale og private barnehager for Sarpsborg, Arendal, Ålesund og Lørenskog, som vi kan se i figuren under.

Tabell 2 Barn per årsverk i kommunale og private barnehager

Barn per årsverk i kommunale og private barnehager							
Barn per årsverk	Ullensaker 2013	Ullensaker 2014	Ullensaker 2015	Sarpsborg 2015	Arendal 2015	Ålesund 2015	Landet uten Oslo
Kommunale barnehager	6,2	6	5,7	6,7	5,9	6,2	6,1
Private barnehager	6,5	6,5	6,6	6,7	5,8	6,4	6,2
Differanse	-0,3	-0,5	-0,9	0	0,1	0,2	-0,1

Kilde: KOSTRA

I Ullensaker har de private barnehagene langt flere oppholdstimer per årsverk enn i kommunens barnehager. Hvert årsverk i Ullensakers kommunale basisvirksomhet representerer altså færre oppholdstimer, som betyr at det er bedre bemanning per barn i kommunal barnehage enn i de private barnehagene som befinner seg i kommunen. En grunn til at det i kommunale barnehager i Ullensaker er bedre bemanning enn i de private barnehagene i kommunen kan være at antallet barn i kommunale barnehager har sunket i den gjeldende perioden, noe som ikke har vært tilfelle i samme grad i de private (presentasjon til kommunestyret 12.4.2016). Dette bidrar til å dra opp kommunens driftskostnader i egne barnehager og gir utslag på tilskuddsberegningen, da det kan være vanskelig endre bemanningen i samme takt som etterspørselen.

4.3 Oppsummering

Ut fra revisjonens sammenligning er inntrykket at barnehagekostnadene i Ullensaker ikke skiller seg nevneverdig ut. Et unntak er imidlertid noe som må sies å være betraktelig høyere bemanning i kommunale barnehager enn i private barnehager. Det vil på sikt bli dyrt å gå med ledig kapasitet i de kommunale barnehagene, noe vi kommer nærmere tilbake til i kapittel 5.

5 ER DET FEILFØRINGER SOM PÅVIRKER KOMMUNENS SAMLEDE BARNEHAGEKOSTNADER?

I dette kapittelet besvarer revisjonen følgende problemstilling, jf. mandatet gitt av rådmannen:

Har Ullensaker kommune feilføringer i regnskapet som feilaktig driver opp de samlede barnehagekostnadene?

For å besvare problemstillingen gjennomførte revisjonen en bilagsrevisjon av barnehagene i Ullensaker kommune. Vi har også kontrollert om de innrapporterte barnehagelokalene for kommunens barnehager samsvarer med kommunens barnehager i faktisk drift.

5.1 Revisjonskriterier

Revisjonen legger til grunn at utgifter/kostnader og inntekter/innbetalinger skal føres i regnskapet på ansvar, funksjon og art som vedrører barnehagene. Revisjonen benytter veiledningen til regnskapsrapporteringen for 2015 som målestokk for denne gjennomgangen (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Dette gjelder både for konto (art) og tjeneste (funksjon). De tre aktuelle funksjonene er

- 2010 Førskole
- 2110 Styrket tilbud til førskolebarn
- 2210 Førskolelokaler og skyss

I regnskapet blir den enkelte barnehage identifisert på et ansvarsbegrep innenfor funksjon 201 Førskole og 211 Styrket tilbud til førskolebarn. De kommunale barnehagene er gitt et firesifret tall som identifiserer den enkelte barnehage i regnskapet. På funksjon 221 Førskolelokaler og skyss er det isteden brukt et prosjektnummer i regnskapet for å identifisere den enkelte barnehage (kommuneregnskapet i Ullensaker).

«Aktivitet i barnehager basert på grunnbemanning («basistilbud»), ordinære driftsutgifter (inkl. utgifter til turer, mat, leker osv.)» skal inngå i funksjon 201. Revisjonen legger derfor til grunn at basistilbudet til alle barnehagebarn i de kommunale barnehagene skal framgå av funksjon 201. Tiltak for å tilrettelegge tilbudet til barn med ekstra behov, ut over basistilbudet, skal framgå av funksjon 211. Dette innebærer at utgiftene til basistilbudet for samtlige barn i kommunale barnehager bør framgå på funksjon 201 og at foreldrebetalingen og betalingen for mat bør framgå på den samme funksjonen. På denne måten rendyrkes funksjon 211 Styrket tilbud til førskolebarn.

Konto (art) 470 skal brukes til bidrag til barnehageopphold og SFO. Generelt inneholder 400-470 artene tilskudd og overføringer som ikke er knyttet til kjøp eller avtale om produksjon (leveranse) av konkrete tjenester (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014). Art 470 brukes i kommunene til søskenmoderasjon.

Funksjon 120 Administrasjon (Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2014, 13) peker på at administrasjonsfunksjonen er inndelt i 5 områder, herunder *fellesfunksjoner*. Videre (ibid, 19) framkommer at fellesfunksjoner blant annet omfatter felles IKT-løsninger for hele kommunen, og at «[u]tgifter knyttet til «fagsystemer» (pleie- og omsorgssystemer, sosialsystemer, system for barnehageopptak, geografiske informasjonssystemer til ...) henføres til de funksjonene som systemene betjener».

Kommunen rapporterer inn grunnlagsdata om antall barn per kommunal barnehage og størrelsen på barnehagelokalene i tråd med krav til rapportering i

- skjema 16 B *Takster og Betalingsregler for fulltids- og deltidsplasser i Kommunal Barnehage*
- skjema 34A *Eiendomsforvaltning – areal på utvalgte kommunale formålsbygg*.

Det er svært viktig at det er samsvar mellom utgifter og inntekter på funksjonsnivå og det arealet som rapporteres på de samme funksjonene. Dette framkommer i veiledningen til utfylling av skjema i tjenesterapporteringen for kommunene for 2015 (SSB u.d., 150). Det følger av veiledningen at det er bruttoareal (BTA) som definert i NS 3940 som skal rapporteres inn i skjema 34A (ibid).

GKRS nummer 2 og 4 legges til grunn når det gjelder skillet mellom driftsregnskapet og investeringsregnskapet. Investeringsutgifter med verdi over 100 000 kroner inklusive kompensasjonsberettiget merverdiavgift skal i investeringsregnskapet (KRS nr. 2 og KRS nr. 4).

5.2 Revisjonens funn

5.2.1 Overblikk og sammenligning

Tabellen nedenfor viser hvordan kommunens korrigerede brutto driftsutgifter til barnehagene fordeler seg på den enkelte funksjon. Tabellen gir informasjon om hvordan de korrigerede brutto driftsutgiftene har utviklet seg de tre siste årene for Ullensaker fordelt på førskole (201), spesialpedagogiske tiltak (211) og førskolelokaler og skyss (221). Korrigerede brutto driftsutgiftene i 2015 kan også sammenlignes med andre kommuner.

Tabell 3 Utgifter per funksjon

Korrigerede brutto driftsutgifter, hele tusen						
Funksjon	Ullensaker			Sarpsborg	Arendal	Ålesund
	2013	2014	2015	2015	2015	2015
201	56 559	57 631	56 630	102 592	103 792	94 774
211	11 913	14 633	13 213	32 387	16 397	18 060
221	6 157	5 211	6 158	14 509	14 045*	10 325*

Kilde: KOSTRA 2015. *Kommunene antas å ha eiendomsforetak. Revisjonen har brukt brutto driftsutgifter.

Nedenfor har vi satt opp en tabell som sier noe om den enkelte funksjon.

Tabell 4 Hva utgiftene dekker

Korrigerede brutto driftsutgifter						
Andel	Ullensaker			Sarpsborg	Arendal	Ålesund
	2013	2014	2015	2015	2015	2015
Oppholdstime*	43	47	49	48	54	46
Styrket tilbud**	:	124 008	137 635	136 080	113 868	125 417
Lokaler pr kvm***	1 119	947	1 409	1 585	1 754	1 454

Kilde: ssb.no *Korrigerede brutto driftsutgifter F201 per korrigeret oppholdstime i kommunale barnehager (kr), konsern. **Korrigerede brutto driftsutgifter til styrket tilbud til førskolebarn (F211) per barn som får ekstra ressurser, kommunale barnehager. ***Korrigerede brutto driftsutgifter til førskolelokaler per kvadratmeter, konsern (tabell 4.1 Konsern, eiendomsforvaltning)

Tabell 3 viser at Ullensaker bruker mer per oppholdstime i 2015 enn tidligere, men kommunen ligger ikke høyest blant de kommunene som det sammenlignes med. Videre ser vi at kommunen bruker mer enn i 2014 til styrket tilbud til førskolebarn, og kommunen ligger her høyest blant sammenligningskommunene. Mulige årsaker til dette kommer fram i kapittel 3 i rapporten. Når det gjelder kommunens utgifter til lokaler per kvadratmeter viser tabellen at kommunen bruker mindre per kvadratmeter (innrapportert på skjema 34A) enn de øvrige kommunene. Det kommer også fram at utgiftene per kvadratmeter er høyest i Ullensaker i 2015 når vi sammenligner årene 2013-2015. Mulige årsaker til dette kommer vi tilbake til i punkt 5.2.6 i dette kapitlet.

5.2.2 Bilagskontroll av inntekter og utgifter i driftsregnskapet

Den gjennomførte bilagskontrollen på artsnivå (konto) har ikke avdekket feil av vesentlig betydning for problemstillingen når det gjelder inntekter, lønns- og utgiftsposter. Hovedvekten på bilagskontrollen er lagt til 2015.

5.2.3 Gjestebarn

Gjennomgang av regnskapet og intervjuer viser at Ullensaker kommune har gjestebarn i kommunens barnehager og at barn bosatt i Ullensaker kommune har plass i barnehager i andre kommuner. Innbetalt fra andre kommuner beløp seg til 11,7 millioner kroner i 2015 (konto 17501, ansvar 92430 under funksjon 201). Ullensaker kommune betalte 3,7 millioner kroner for barn i barnehage i andre kommuner (konto 1350, ansvar 92430 under funksjon 201).

5.2.4 Kjøp fra DGI

Kjøp av IKT-tjenester er bokført på konto 13750 Kjøp fra IKS der kommunen selv er deltaker. Ullensaker kommune regnskapsførte i overkant av 600 000 kroner på konto 13750 i 2015.

Tabell 5 Kjøp fra DGI

Kjøp av IKT-tjenester 2015 til barnehagene						
Konto	Tekst	Ansvar	Tjeneste (Funksjon)	Regnskap 2015	R 2014	R 2013
13750	Kjøp fra IKS	52300	2010 Førskole	434 597	429 387	530 146
13750	Kjøp fra IKS	52300	2110 Styrket tilbud	182 058	183 331	157 546
13750	Kjøp fra IKS	52300	2210 Førskolelokaler	20 373	20 004	12 856
				637 029	632 739	700 549

Kilde: Ullensaker kommuneregnskap 2015. Konto 13750 tilsvare KOSTRA-art 375.

Grensen mellom generell administrasjon og barnehageadministrasjon kan være noe uklar, og praktiseres trolig ulikt mellom ulike kommuner. I det gjeldende regelverket for tilskuddsberegning (2015) skal administrasjonsutgiftene beregnes som 4 % av de direkte driftsutgiftene. Administrasjonspåslaget skal kompensere for at ikke alle administrasjonskostnadene til kommunale barnehager er ført på barnehagefunksjonene, men under sentraladministrasjonen.

Revisjonen legger til grunn at fellesfunksjoner som felles IKT-løsninger føres på funksjon 120 og at fagsystemet som benyttes til barnehageopptaket skal føres på funksjon 201.

Dersom de fleste kommuner regnskapsfører IKT-utgiftene i tråd med veiledningen, og Ullensaker kommune belaster en større andel av IKT-utgiftene enn det de betaler DGI for å drifte fagsystemet på funksjon 201, framstår barnehagekostnadene høyere i Ullensaker på enkelte indikatorer i KOSTRA. Mottatt dokumentasjon viser at administrasjonen i kommunen trekker ut regnskapsførte beløp på konto 13750 i tilskuddsberegningen, og at tilskuddsberegningen framstår som korrekt.

Revisjonen stiller også spørsmålsteget ved kommunens bruk av art 375. Kommunen kjøper IKT-tjenester fra DGI. Hovedregelen når det gjelder art 375 er at både kjøper og selger skal bruke samme funksjon, noe revisjonen ikke har undersøkt om er tilfelle her. Selskapet ble imidlertid omorganisert fra IKS til § 27-selskap i 2015. Fra tidspunktet for omorganisering vil ikke art 375 lenger være korrekt (art 350 vil trolig heller ikke passe).

5.2.5 Funksjon 211 Styrket tilbud

KOSTRA viser at konto for overføringsutgifter brukes i Ullensaker, men ikke i de andre kommunene i sammenligningsgrunnlaget.

En nærmere undersøkelse viser at det er refusjon for spesialpedagogisk hjelp til barn i private barnehager og refusjon for fratrukk i foreldrebetaling som er utgiftsført på denne kontoen (14700) i Ullensaker kommunes regnskap. Revisjonen forutsetter at det som er bokført på konto 14700 alt i

alt gjelder tilbakebetaling av foreldrebetaling, enten direkte til foreldrene eller til private barnehager, forårsaket av rett til redusert foreldrebetaling (refusjonsreglene for spesialpedagogisk hjelp¹⁰). Revisjonen tror dette løses korrekt i Ullensaker. Revisjonen påpeker, som vist i tabellen under, at dette ikke regnskapsføres på samme måte i de andre kommunene som revisjonen har sammenlignet med.

Tabell 6 Styrket tilbud til førskolebarn

Overføringer art 400 m.fl. regnskapsår 2015

Art / konto	Ullensaker	Sarpsborg	Arendal	Ålesund
Konto 14700	2 469 000	0	0	0
Art 600	236 000	26 000	0	0
Art 620	20	0	0	0

Kilde: KOSTRA 2015 og kommuneregnskap Ullensaker 2015

På art 600 og 620 regnskapsfører Ullensaker betaling for barnehageopphold og mat under funksjon 211. Tabellen viser at andre kommuner ikke, eller i liten grad, regnskapsfører foreldrebetaling for barnehageopphold på funksjon 211.

Revisjonen har lagt til grunn at foreldrene betaler for barnets basisopphold i barnehagen og at basisoppholdet både på utgiftssiden og inntektsiden hører hjemme på funksjon 201 Førskoletilbud. Det er regnskapsførte foreldreinntekter på funksjon 211 (opphold og mat). Revisjonen vurderer det slik at dette er inntekter som burde vært regnskapsført på funksjon 201.

Undersøkelsen indikerer også at det kan være bokført utgifter til barnas basisopphold i barnehagen (særlig Bamsestua) på funksjon 211, og at administrasjonen forsøker å skape balanse mellom utgifter og inntekter på funksjonen. Revisjonen har lagt til grunn at det kun er særlige tiltak til styrket tilbud ut over basisoppholdet som skal føres i regnskapet på funksjon 211. Dette innebærer også at søskenmoderasjon og andre typer reduksjoner i foreldrebetalingen, med unntak av refusjonsreglene for spesialpedagogisk hjelp, bør gjenfinnes på funksjon 201. Administrasjonen bør se nærmere på dette.

5.2.6 Funksjon 221 Førskolelokaler og skyss

Tabellen under har to formål. For det første synliggjøres kommunens barnehager fordelt på innrapporterte arealer. For det andre synliggjøres utgiftene på funksjon 221 i regnskapet.

Arealene per barnehage er hentet fra eiendomsavdelingens oversikt over formålsbygg per 2. mars 2015. Linjen *KOSTRA arealer* er hentet fra ssb.no.

¹⁰ Dette regelverket er endret med virkning fra 1.8.2016 (barnehagemyndigheten i Ullensaker).

Tabell 7 Førskolelokaler

Kommunale barnehager på funksjon 221 (2210 i kommuneregnskapet)

Barnehage	Prosjektnummer	BRA 2014	BRA 2015	Regnskap 2015*
<i>Bakke barnehage</i>	1052	790	790	749
<i>Fladbyseter barnehage</i>	1055/63214002	489	489	372
<i>Jessheim barnehage</i>	1050/63224002	646	646	650
<i>Kløfta barnehage</i>	1051/63234002	640	640	490
<i>Kløftahallen barnehage</i>	1060	639	639	54
<i>Nordby barnehage</i>	1053/670112107/63244002	637	637	787
<i>Tiurkroken barnehage</i>	1056/6701210	528	528	630
Algarheim barnehage	1054	655	0	8
Nordkisa barnehage	1058	0	0	27
Skilting barnehager	63434002			255
KOSTRA, arealer		5500	4371	
Hovin barneskole	1025			17
Jessheim barneskole	1026			18
Allergot ungdomsskole	1030			3
Vesong ungdomsskole	1037			3
Bahus Gardermoveien	1057			1
Hilton barnepark	1316	0	0	9
Uten prosjektnummer	Avskrivning og lønn m.m.			3 535
<i>Sum funksjon 221</i>				<i>7 600</i>

Kilde: Kommuneregnskapet 2015 funksjon 2210, med og uten prosjektnummer. *Nettotall i hele tusen. Barnehagene med navn i kursiv er oppgitt som kommunale barnehager på kommunens hjemmesider per 17.8.2016.

Revisjonen antar at Nordkisa barnehage ble innrapportert på skjema 34A for 2014, og at dette tilsvarer differansen mellom tallene per barnehage og rapporteringen i KOSTRA for 2014. Algarheim barnehage ble vedtatt avviklet 31.7.2011 og Nordkisa barnehage ble samtidig vedtatt nedlagt 31.7.2012 (Herredstyret PS 85/10 8.11.2010). Det er således innrapportert arealer til barnehagelokaler etter at to barnehager ble lagt ned. Det er også i 2015 regnskapsført strømutfgifter på de to nedlagte barnehagene samt et lite beløp på Hilton barnepark. Innrapporterte arealer til barnehagelokaler har med andre ord ikke stemt overens med de faktiske forhold.

Tabellen viser at utgiftene varierer mellom barnehagene. Driftsregnskapet viser at det ble utført vedlikeholdsarbeider i flere av barnehagene i 2015.¹¹ Det ble opprustet uteanlegg i to barnehager og satt opp tilbygg på vognskur i fire barnehager. Revisjonen peker på at det kan være grunnlag for administrasjonen å vurdere nærmere om det her er gjennomført vedlikehold eller investeringer. Er det foretatt en standardheving på uteanleggene? Er det nytt tilbygg på vognskur? Beløpsmessig beløper uteanlegg og vognskur per barnehage seg til 107 000 – 352 000 i fem barnehager og under beløpsgrensen på 100 000 kroner i den sjette barnehagen. Barnehagene omfattes av momskompensasjonsordningen, og vesentlighetsgrensen er da i dette tilfellet inklusive kompensasjonsberettiget merverdiavgift.¹² Det må også vurderes om kravet til økonomisk levetid er oppfylt før det kan tas stilling til om et beløp på omtrent 950 000 kroner skulle vært klassifisert som investeringer i investeringsregnskapet.

Administrasjonen opplyser at Kløftahallen barnehage mangler egen strømmåler og dette forklarer trolig lavere kostnader for denne barnehagen i regnskapet. Av mottatt dokumentasjon om tilskuddsberegningen framgår at det korrigeres for strøm i Kløftahallen barnehage. Strømutgiftene i barnehagene i kommunen varierer ellers mellom 90 000 kroner og 110 000 kroner i 2015. Nordkisa barnehage og Algarheim barnehage/aktivitetshus er ikke i bruk som kommunale barnehager lenger, men bidrar til økte strømutgifter med småbeløp som vist i tabellen ovenfor. Utgiftene til strøm er bokført for 10 måneder i 4 barnehager og for 11 måneder i to barnehager. Regnskapet viser også at strømkostnader ikke er belastet for 12 måneder for de kommunale barnehagene med egen strømmåler, men for 10-11 måneder. Hva dette skyldes er ikke undersøkt nærmere, men revisjonens beregninger viser at det kan dreie seg om rundt regnet 100 000 kroner som ikke er bokført på funksjon 221 i 2015.

Tabellen viser at det på funksjon 221 Førskolelokaler og skyss er bokført utgifter på andre virksomheter enn kommunens egne barnehager. Mottatt dokumentasjon viser at administrasjonen i forbindelse med tilskuddsberegningen merker flere av disse linjene i regnskapet med «feil funksjon» eller «ikke barnehage». Revisjonen legger derfor til grunn at beløp bokført på andre funksjoner er trukket ut i forbindelse med tilskuddsberegningen.

Eiendomsavdelingen benytter prosjektnummer for å identifisere det enkelte bygg. Totalt 3,5 millioner er bokført uten prosjektnummer, og revisjonen kan derfor ikke vurdere om dette beløpet er bokført på korrekt funksjon eller ikke. De største postene gjelder lønn og sosiale kostnader, avskrivninger av driftsmidler og fast eiendom/anlegg. Avskrivningene utgjør 1 874 tusen kroner og det er rimelig at det ikke brukes prosjektnummer på avskrivningene. Dette innebærer at det kan stilles spørsmålstegn ved omtrent 1,5 millioner kroner da det er uklart om dette beløpet feilaktig driver opp barnehagekostnadene i Ullensaker kommune.

¹¹ I tillegg er det foretatt skilting av barnehager.

¹² Revidert KRS nr. 2 fastsatt 18.9.2015 og trådte i kraft fra (og med) regnskapsåret 2015.

5.3 Revisjonens oppsummering

Kommunen har ikke feilføringer i regnskapet med vesentlig påvirkning på kommunens samlede barnehagekostnader.

Samtidig er det noen utgifter og inntekter som bør vurderes nærmere med henhold til om det er korrekt bokført på funksjon og art. Dette gjelder blant annet:

- bokføring av IKT-utgiftene på art og funksjon
- inntektsføring av foreldrebetalingen på funksjon 211 for basisopphold
- utgifter til basisopphold bør komme fram på funksjon 201 for alle barn i kommunale barnehager
- lønns- og sosialutgifter på funksjon 221 uten prosjektnummer kan gjelde andre bygg enn kommunens 7 kommunale barnehager
- manglende prosjektnummer på funksjon 221 gjør det vanskelig å kontrollere om det er utgifter som tilhører barnehagene eller andre virksomheter.

I tillegg er det også grunn til å se nærmere på klassifiseringen av vedlikeholdsutgifter i driftsregnskapet. Dette dreier seg om beløp på til sammen 950 000 kroner.

Revisjonen mener at det bør avklares om administrasjonen i de ulike avdelingene bør kommunisere med hverandre om organisatoriske endringer og feilføringer i regnskapet. Dette kan bidra til å hindre at det i år etter år bokføres på barnehager som ikke lenger er i drift på barnehagefunksjonene. Prosjektnummer per barnehage på funksjon 221 er med på å forenkle avstemmingen for å se at alt er ført på rett funksjon.

6 TILSKUDDSBEREGNINGEN

I dette kapittelet besvarer revisjonen følgende problemstilling, jf. mandatet gitt av rådmannen:

Hvordan blir tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker regnet ut og begrunnet?

Først har vi en kort gjennomgang av det regelverket vi legger til grunn, før vi beskriver Ullensakers beregning av tilskuddssats og hvordan denne er dokumentert og begrunnet. Vi ser så på barnehage-opptaket i Ullensaker og forklarer hvilken betydning dekningsgraden i kommunale barnehager har for tilskuddet til ikke-kommunale barnehager.

Som vi nevnte i kapittel 2 gjennomfører revisjonen bare en avgrenset kontroll av kommunens tilskuddsberegning. Private barnehager kan påklage enkeltvedtak om tilskudd til Fylkesmannen og PBL¹³ bistår aktivt sine medlemsbarnehager i dette. Ullensakers tilskuddsberegning eller tilskuddsvedtak har i 2014 og 2015 ikke blitt klaget inn til Fylkesmannen. Det gir grunn til å tro at lovligheten til kommunens tilskuddsberegninger er god.

Vi avgrenser videre undersøkelsen til beregning av tilskuddssatser og tilskudd til ordinære private barnehager i 2015. Ullensaker har ikke egne familiebarnehager og åpne barnehager, og tilskudd til denne typen private barnehager blir derfor gitt etter nasjonale satser.

6.1 Gjennomgang av regelverket

Det er kommunens ansvar å beregne og utbetale tilskudd til drifts- og kapitalutgifter til private barnehager. Hovedtyngden av regelverket for tilskudd til ikke-kommunale barnehager har siden 2011 gått ut på at tilskuddet per barn i private barnehager er avhengig av kommunens kostnadsnivå per barn i egne barnehager. Kort oppsummert skal tilskuddssatsene beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlige kostnader per heltidsplass i kommunale barnehager, justert for forskjeller i pensjonsnivå mellom kommunale og private barnehager og med et påslag for kommunale administrasjonsutgifter (Agenda Kaupang 27.4.2015).

Kommunenes forvaltning av tilskuddsordninger og tildeling av tilskudd til ikke-kommunale barnehager er hjemlet i barnehageloven § 14 og likebehandlingsforskriften. Kommunens ansvar for likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale godkjente barnehager og dokumentasjon av tilskuddsberegning slås fast i forskriftens § 2. Tilskuddsregelverket er komplekst og siden 2011 har forskriften blitt endret en rekke ganger (Agenda Kaupang 27.4.2015).¹⁴ De nasjonale føringene

¹³ Private barnehagers landsforbund.

¹⁴ Den siste endringen trådte i kraft 1. januar 2016. De viktigste endringene sammenlignet med erstattet forskrift er justering for forskjell mellom kommunalt og privat pensjonsnivå, økning av minimumstilskudd fra 98 til 100 prosent, økt administrasjonspåslag fra 4,0 til 4,3 prosent, innføring av søknadsordning for private

er utdypet i rundskriv fra Utdanningsdirektoratet, særlig Udir-7-2014. Her påpekes at kommunens dokumentasjon skal gjøre det mulig å vurdere om tilskuddsreglene er fulgt. Fra 1.1.2015 skal tilskuddet beregnes med grunnlag i regnskapstall og barnetall fra to år før tilskuddsåret. Det vil si at for 2015 vil grunnlaget være tall fra 2013. Mens den forrige tilskuddsordningen var uforutsigbar for både kommunene og private barnehager, skal ordningen som gjelder fra 2015 bidra til forutsigbarhet: ved begynnelsen av året er tilskuddssatsen kjent.

Tilskuddet til private barnehager skal dekke kostnader til ordinær drift som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det er viktig å merke seg at ikke alle kommunens utgifter knyttet til kommunale barnehager skal inngå i beregningen av tilskuddssats. Forskriften § 4 er den sentrale paragrafen for tilskuddet til driftskostnader, her angis hvilke utgifter som skal telle med. Tilskuddet skal eksempelvis ikke dekke kostnader ved særskilt tilrettelegging for barn med spesielle behov. Disse tilskuddene følger barnet uavhengig av barnehagens eierform, derfor skal kostnader ved slike tiltak i kommunale barnehager trekkes fra tilskuddsgrunnlaget (Utdanningsdirektoratet 2014). Kommunen skal også gi påslag for administrasjonsutgifter på 4 prosent¹⁵. Kommunens administrasjonsutgifter knyttet til barnehagemyndighet og lignende skal derfor trekkes ut av grunnlaget.

Siden rammefinansieringen startet i 2011 har det vært mye debatt om beregningen av pensjonsutgiftene i kommunale barnehager, og om pensjonsutgiftene skal tas inn i tilskuddsgrunnlaget. Rundskrivet slår fast at den betalte premien til pensjonsordningen, fratrukket bruk av premiefond, skal inn i tilskuddsgrunnlaget. Det er den netto pensjonspremien, altså pensjonspremien minus bruk av premiefond, som skal føres inn i tilskuddsgrunnlaget for 2015 (Agenda Kaupang 27.4.2015).¹⁶ Eventuelle kapitalkostnader til kommunale barnehager skal også trekkes fra i beregningen av tilskuddet til driftskostnader, da det gis et eget tilskudd til kapitalkostnader. Kommunen kunne fram til 1.1.2016¹⁷ fritt velge å om den ville gi kapitaltilskuddet ut i fra gjennomsnittlige kapitalkostnader per heltidsplass i egne tilsvarende barnehager, eller om den vil benytte nasjonale gjennomsnittssatser for kapitaltilskudd fastsatt av departementet. Ullensaker valgte å benytte nasjonale satser.

barnehager med særlig høye pensjonskostnader, og nasjonale kapitaltilskuddssatser, gradert etter barnehagens byggeår.

¹⁵ Fra 1.1.2016 skal kommunen gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent.

¹⁶ En forskriftsendring endrer dette fra 2016, jf. § 4 i forskrift om tilskudd til private barnehager som gjelder fra 1.1.2016: Kommunene skal fra 2016 gi påslag for pensjonsutgifter på tretten prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal også legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

¹⁷ Forskriftsendringen som trådte i kraft 1.1.2016 sier at kommunen gi kapitaltilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass ut fra barnehagebyggets byggeår. Dette tilskuddet beregnes etter nasjonale satser.

Ettersom beregningen av tilskuddssats for 2015 gjøres med utgangspunkt i kostnadene for 2013 er det nødvendig å korrigere kostnadene i 2013-kroner med kommunal deflator for 2014 og 2015, slik at kommunen tar hensyn til pris- og kostnadsveksten i kommunesektoren fram til og med tilskuddsåret, jf. § 4 (Utdanningsdirektoratet 2014). Kommunal deflator for 2014 og 2015 var 3,0 prosent begge årene.

Etter at grunnlaget er fastsatt skal det deles på antall heltidsplasser i kommunale barnehager for å finne tilskuddssatsen. Det skal gjøres i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektet 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunen kan velge å beregne antall heltidsplasser ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager, jf. forskriften § 3b. Ved egne tellinger skal barn som fyller tre år i regnskapsåret regnes som under tre år i regnskapsårets sju første måneder, og over tre år i årets fem siste måneder. I 2013 var de vedtatte tellingsdatoene 15.12., 15.4 og 15.9 i Ullensaker.

Likebehandlingsforskriften gir kommunen myndighet til å fastsette en rekke forhold som har betydning for ikke-kommunale barnehagers offentlige tilskudd, som for eksempel datoer og rutiner for telling av små og store barn, samt refusjonsmuligheter. Dette er nedfelt i lokale retningslinjer for ikke-kommunale barnehager i Ullensaker kommune.¹⁸

6.2 Beregning av tilskuddssats

Ullensakers tilskuddssatser for 2015 ble sendt de private barnehagene på e-post 28. januar 2015 og vedtatt av kommunestyret 2. februar 2015 i sak om «Tilskuddssatser ikke-kommunale barnehager 2015» (KST sak 2/15). I saksdokumentet er beregningen og begrunnelsen av tilskuddssatsen godt dokumentert.

Ullensaker har siden høsten 2012 benyttet KS og PBLs veileder og tilhørende regneark-mal for hvordan beregningene av tilskuddssats kan gjøres og dokumenteres (Ullensaker kommune, sak 2014/7167-1). Kommunen er ikke pålagt å følge standardmodellen, men revisjonens informanter opplever det som nyttig da PBL kjenner modellen, noe som bidrar til å gjøre det enklere for PBL å kontrollere beregningene. Revisjonens intervjuobjekter opplever PBLs kontroll som betryggende for kvaliteten på tilskuddsberegningen.

6.2.1 Tilskuddsgrunnlaget

I tråd med likebehandlings-forskriften er det driftsutgiftene i de kommunale barnehagene som er grunnlaget for tilskuddssatsen til de ikke-kommunale barnehagene. Controller i Ullensakers økonomiavdeling regner ut tilskuddssatsen. For 2015 gjorde hun det ved først å hente inn data fra

¹⁸ Revisjoner har gått gjennom alle Ullensakers lokale retningslinjer for ikke-kommunale barnehager fra tilskuddsordningen trådte i kraft i 2011. Disse blir oppdatert i tråd med forskriftsendringer og blir politisk behandlet i kommunestyret. Revisjonen legger de lokale retningslinjene for 2015, vedtatt av kommunestyret 1.12.2014, til grunn.

vedtatt regnskapet for 2013 knyttet til drift av de kommunale barnehagene. Det inkluderer personalutgifter, mat, utstyr og leker, samt vedlikehold og drift av bygg og uteområder. Disse dataene finner controller på KOSTRA-funksjon 201 og 221, som hun henter ut fra Agresso.¹⁹ Funksjon 211 holdes i sin helhet utenfor. Controller gjennomfører en manuell kontroll linje for linje av regnskapsdataene. Controller går med andre ord gjennom regnskapet og vurderer alle linjene, og avgjør hvilke som skal inn i og hvilke som skal tas ut av grunnlaget.

Grunnlaget for videre beregning av tilskuddssatsen for 2015 kan sees i figuren under. Som vi ser i tabell 8 gjøres et påslag for administrative utgifter på 4 %. Administrasjonspåslaget skal dekke enhetenes fellesutgifter på F201 og felles utgifter til ting som IKT. Derfor holdes barnehagerelaterte utgifter som lønns- og driftskostnader knyttet til kommunens barnehagemyndighet utenfor, samt lønn til virksomhetsleder for kommunale barnehager og utgiftene direkte knytta til denne stillingen, avskrivninger, IKT-utgifter, en rekke refusjoner (som er like for både kommunale og ikke-kommunale barnehager), samt alle typer tilskudd for minoritetsspråklige barnehagebarn og tilskudd for kompetansehevning som går til alle godkjente barnehager, utenfor beregningen av tilskuddssatsen.

¹⁹ Hva som skal føres på 201 og 221 kan leses i KOSTRA-veilederen for 2015. Revisjonen har gjort en kort gjennomgang av hva som skal føres på disse funksjonene i kapittel fire.

Tabell 8 Ordinære driftsutgifter til kommunale barnehager 2013

Utgifter knyttet til drift av kommunale barnehager	Regnskap 2013
Utgifter kommunale barnehager, ordinær drift (funksjon 201):	
Lønn og sosiale utgifter	52 376 549
Varer og tjenester	2 499 641
Sykelønnsrefusjoner	-2 292 029
Sum ordinære driftsutgifter kommunale bhg (funksjon 201)	52 584 162
Drift og vedlikehold kommunale barnehageanlegg (funksjon 221):	
Lønn og sosiale utgifter	1 365 459
Varer og tjenester	2 356 337
Sykelønnsrefusjoner	-59 934
Sum driftsutgifter barnehagebygg/ute areal (funksjon 221)	3 661 862
Andre utgifter knytte til kommunale barnehager:	
Fordelte fellesutgifter til funksjon 201	141 727
Økning pensjonspremie til funk 201	810 242
Inntekstføring fra premiefond til funk 201	-1 182 688
Sum andre driftsutgifter kommunale barnehager	-230 719
SUM alle driftsutgifter kommunale bhg	56 015 305
4% administrasjonspåslag	2 240 612
SUM alle driftsutgifter kommunale bhg inkludert adm påslag	58 255 917

Kilde: Ullensaker kommune, tilskuddssatser ikke-kommunale barnehager 2015, sak 2014/7167-1 side 4

For å følge generell pris- og kostnadsvekst i kommunal sektor oppjusteres grunnlagstallet med kommunal deflator for hvert av årene, altså for 2013 og 2014. For 2015 ble justert grunnlag for tilskuddssats i Ullensaker 2015 da 61 803 702 kr.

6.2.2 Antall barn i kommunale barnehager

Barnetallet som bestemmer tilskuddssatsen er antallet barn i de kommunale barnehagene. Grunnlaget skal så deles på antallet barn i heltidsplasser i de kommunale barnehagene fra samme år som regnskapstallene som grunnlaget for beregning av tilskudd er hentet fra; altså barnetall fra to år før tilskuddsåret.

Beregning av tilskuddet for 2015 må altså basere seg på barnetall fra 2013. I Ullensaker beregnes barnetallet fram av et vektet gjennomsnitt av vedtatte tellinger og prinsipper for 3-åringer i henhold til gjeldende forskrift. Her teller barn som fyller 3 år som store fra 1. mai året de fyller 3. (Dette vektet barnetallet er ikke det samme barnetallet som oppgis i KOSTRA, som er antallet fylte plasser fra telling 15.12.).

Tabell 9 Barnetall for kommunale barnehager i 2013

Plasser i kommunale barnehager	15.12.2012	15.04.2013	15.09.2013	Vektet snitt telledatoer
Små	148,5	76	131,5	114,0
Store	269	346	273,5	302,2
SUM	417,5	422	405	416,3

Kilde: (Ullensaker kommune 2014).

I vedtaket viser kommunen hvordan driftsutgiftene fordeles på store og små barn. Små barn vektet som 1,8 store barn, da de krever mer plass og større pedagogressurser.

6.2.3 Netto driftsutgifter

Netto driftsutgifter per heltidsplass i kommunal barnehage finner man ved å ta utgiftene minus inntektene. For å komme fram til netto driftsutgifter må inntektene – foreldrebetaling og kostpenger – til de kommunale barnehagene trekkes fra driftsutgiftene. Dette vises og begrunnes i saksframlegget og gir en inntekt på 2.544,- + 179,-, altså 2.723 kroner i inntekter per plass i kommunal barnehage.

Tabell 10 og 11 viser Ullensaker beregning av kostnaden per heltidsplass i kommunale barnehager.

Tabell 10 Fordeling av driftsutgifter mellom små og store barn i kommunale barnehager 2013

Kommunale barnehage plasser	Vektet snitt på telledatoer 2013	Når små barn vektet 1,8	Andel av plassene	Andel av driftsutgiftene
Små	114	205	40 %	24 999 353
Store	302	302	60 %	36 804 349
Sum	416	507		61 803 702

Kilde: (Ullensaker kommune 2014)

Kommunens netto driftsutgifter deles så på vektet antall små og store barn. Det er denne kostnaden per kommunale plass som da vil utgjøre driftstilskuddet for ikke-kommunale barnehager i 2015. Det er med andre ord en tilskuddssats for små og en for store barn.

Tabell 11 Gjennomsnittlig driftskostnad per heltidsplass i kommunale barnehager 2015

Kommunale barnehage plasser	Driftsutgifter	Driftsinntekter	Netto driftsutgifter	Antall plasser	Kostnad pr kommunal plass
Små	24 999 353	3 415 800	21 583 553	114	189 260
Store	36 804 349	9 051 808	27 752 541	302	91 832
Sum	61 803 702	12 467 609	49 336 093	416	

Kilde: (Ullensaker kommune 2014)

6.2.4 Betydningen av antallet barn i kommunale barnehager

For å finne netto driftskostnad for en heltidsplass i kommunal barnehage, må de samlede netto driftskostnadene i kommunale barnehager deles på barnetallet. Dersom det er ledige plasser i de kommunale barnehagene, vil barnetallet være lavere. Det vil gi en høyere kostnad per heltidsplass, noe som da vil gi en høyere tilskuddssats om to år. Revisjonen får opplyst at ett barn mindre i kommunale barnehager gir omtrent kr 0,9 million i utslag på det samlede tilskuddet til private barnehager i kommunen. Dette ser vi nærmere på i slutten av kapittelet.

Ettersom Ullensaker har en lav andel kommunale barnehager, kan relativt små endringer i antallet barn som går i kommunale barnehager få store konsekvenser for kommunens samlede barnehageutgifter.

6.2.5 Internkontroll i tilskuddsberegningen

Kommunen er pålagt å gjøre en selvstendig vurdering av tilskuddsgrunnlaget. Som nevnt gjør controller på økonomiavdelingen med ansvar for tilskuddsberegning for ordinære barnehager en manuell egenkontroll av hvilke kostnader på funksjon 201 og 221 som skal tas inn i grunnlaget. Dersom controller ser noe som hører til funksjon 211 som er feilført som 201 blir det tatt ut av grunnlaget for beregning av tilskuddssats.

Kvalitetssikring av beregningen foregår dels gjennom egenkontroll. I tillegg blir beregningen gått gjennom av en annen controller før saken sendes til politisk behandling. Beregningen sendes også til barnehagene og PBL. PBL kontrollerer beregningen nøye, noe controller opplever som betryggende. Barnehagene kan klage på beregningen og vedtak om tilskudd, noe PBL bistår aktivt i. Ullensaker har ikke hatt klager i 2014 eller 2015.

Beregningene ble i perioden 2010-2012 også sendt til kommunens revisor (Øvre Romerike Revisjonsdistrikt). Controller opplyser om at kommunen den gang aldri fikk noen tilbakemelding fra revisjonen, og derfor la til grunn at revisor vurderte beregningen som tilfredsstillende. KS og PBL påpeker at særattestasjon av tilskuddsberegningen er et vesentlig kontrolltiltak. Kommunens revisor må ha en egen kontrakt med kommunen for særattestasjon av tilskuddsberegningen, da denne oppgaven ikke inngår i den ordinære regnskapsrevisjonen.

6.3 Beregnet tilskuddssats

I saksframlegget viser kommunen Ullensakers foreslåtte tilskuddssats for 2015 sammen med den nasjonale satsen for 2015, samt budsjetterte tilskuddssatser. Endelige tilskuddssatser er høyere enn budsjetterte på grunn av endret telling av tre-åringer, noe det også redegjøres for i saksframlegget. Revisjonen ser positivt på en slik skjematisk framstilling av kommunens tilskuddssatser.

Tabell 12 Foreslåtte satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager

Tilskuddsatser til ikke-kommunale barnehager					
Type barnehage/ tilskuddssats	Endelige satser basert på regnskap 2013	Vedtatte satser 2014	Nasjonale staser 2015	Tilskuddssatser i budsjettforelegget for Ullensaker 2015	Forslag til endelige tilskuddssatser 2015
<i>Tall i hele kroner</i>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %
Ordinær barnehage					
Heltidsplass < 3 år	169 439	191 111	197 200	176 840	189 260
Heltidsplass > 3år	81 915	93 565	95 700	83 986	91 832
Kapitalsats pr heltidsplass	7 500	9 100	9 500	Nasjonal sats	9 500
Familiebarnehage					
Heltidsplass < 3 år	142 700	148 200	152 500	Nasjonal sats	152 500
Heltidsplass > 3år	109 000	113 200	116 300	Nasjonal sats	116 300
Kapitalsats pr heltidsplass	11 600	12 000	12 000	Nasjonal sats	12 000
Åpen barnehage					
6-15 t, årssats	15 700	16 600	17 100	Nasjonal sats	17 100

Kilde: Ullensaker kommune 2014, side 6

Som vi enkelt kan lese ut fra tabell 12 ligger netto driftskostnader per heltidsplass i kommunale barnehager lavere i Ullensaker enn de nasjonale satsene, noe som er vanlig for storkommuner. En av grunnene er at den nasjonale satsen er basert på gjennomsnittlige utgifter fra hele landet, hvor små kommuner med dyrere barnehagedrift trekker opp. Så lenge det er tilfellet, lønner det seg for Ullensaker å drive egne ordinære barnehager.

6.4 Barnehageopptaket i Ullensaker

Ettersom belegg på plasser i kommunale barnehager er av såpass stor betydning for kommunens samlede barnehageutgifter, virker det avgjørende å sikre at det ikke er ledig kapasitet i de kommunale barnehagene. Det er selvsagt at det for barnefamilier som bor i eller flytter til Ullensaker er svært fordelaktig at det er ledige barnehageplasser i kommunen og at kommunen praktiserer løpende opptak.

Revisjonen vil her kort forklare hvorfor fritt barnehagevalg og samlet overkapasitet gjør at kommunens barnehagemyndighet ikke bare kan fylle opp kommunale barnehageplasser dersom foreldre og foresatte ikke velger seg til det kommunale tilbudet.

6.4.1 Rutiner for barnehageopptak

Fritt barnehagevalg betyr at foreldre kan søke seg til den barnehagen de ønsker, og at kommunens barnehagemyndighet aldri overstyrer foreldrenes ønsker. Det frie barnehagevalget gjelder innen Ullensaker kommunes geografiske grenser. I Ullensaker er det mange forskjellige typer barnehager, fra små familiebarnehager med fem plasser til store barnehager med stor kapasitet. Alle godkjente

barnehager i kommunen er alfabetisk listet opp på kommunens nettside, sammen med informasjon om hvilke tilbud de har, slik at foreldre vet hva de kan velge mellom.

Søknadsfristen for hovedopptaket er 1. mars. Ullensaker kommune har i tillegg til hovedopptaket løpende opptak av barn til barnehagene i kommunen. Foresatte søker via et elektronisk søknadsskjema på kommunens nettsider. For søkere som ikke kan søke elektronisk er det utarbeidet et manuelt søknadsskjema. I søknaden setter foresatte opp en prioritert liste med fem barnehager. Revisjonen blir informert om at barnehagemyndigheten løpende gjennomgår søknadene etter hvert som de kommer inn, blant annet for å starte dialogen med foresatte med barn med spesielle behov tidligst mulig. Etter fristen for hovedopptaket går barnehagemyndigheten igjen gjennom søknadene for å lage ventelister til barnehagene. Barn med prioritert rett til plass etter barnehageloven § 13 prioriteres først. Alle barnehagene skal prioritere barn med nedsatt funksjonsevne etter barnehageloven § 13.

Barnehagemyndigheten lager i første runde ventelister med søkere som sendes til barnehagene basert på foresattes førsteprioritet. Det betyr at alle barnehagene får lister med oversikt over hvem som har satt dem opp som førstevalg. Den enkelte barnehage går gjennom ventelistene og gir tilbakemelding til barnehagemyndigheten om hvilke barn de tar inn, i henhold til sine respektive vedtekter. Alle barnehager skal ha vedtekter om hvordan de rangerer barn for opptak. Når barnehagemyndigheten får tilbakemelding på hvilke barn barnehagene tar inn, kontrollerer barnehagemyndigheten opptaket opp mot den respektive barnehages vedtekter og øvrig lovverk. I andre runde gjentas prosessen for de barna som ikke har fått plass på foreldrenes førsteønske. Barnehagemyndigheten gjør en tredje opptaksrunde om det er søkere med rett til barnehageplass som ikke har fått barnehageplass.

Det har ifølge revisjonens informanter ikke vært behov for å kjøre en tredje opptaksrunde de siste to årene, da det er god barnehagekapasitet i kommunen. Kommunen kan derfor ta inn barn som ikke har lovfestet rett til plass i hovedopptak – for eksempel barn født seint på året og barn som bor i andre kommuner. Prosedyren for dette er nærmere beskrevet i kommunens tidsskjema, som revisjonen har fått oversendt. Rutinene for opptak er stabile, og tilpasses etter søkermasse og eventuelt nye retningslinjer.²⁰

Barnehagemyndigheten har altså ikke anledning til å plassere barn i barnehager med ledig kapasitet dersom foresatte ikke har søkt dit, enten barnehagen er kommunalt eller privat eid. I en situasjon med overkapasitet betyr fritt barnehagevalg i praksis at kommunens barnehager og de private barnehagene konkurrerer på lik linje om å gjøre seg attraktive slik at foresatte søker barnehageplass hos dem. Revisjonen vil ikke analysere hvorfor foresatte søker plass i bestemte barnehager. Praktiske hensyn som barnehagens beliggenhet i forhold til foresattes bo- og

²⁰ I 2016 har også flere barn fått rett til barnehageplass enn tidligere; da barn født i september og oktober nå også har rett til plass. Kommunen ble oppfordra til å ta hensyn til denne regelendringen av Utdanningsdirektoratet, og revisjonen får opplyst at ble gjort i opptaket for 2016.

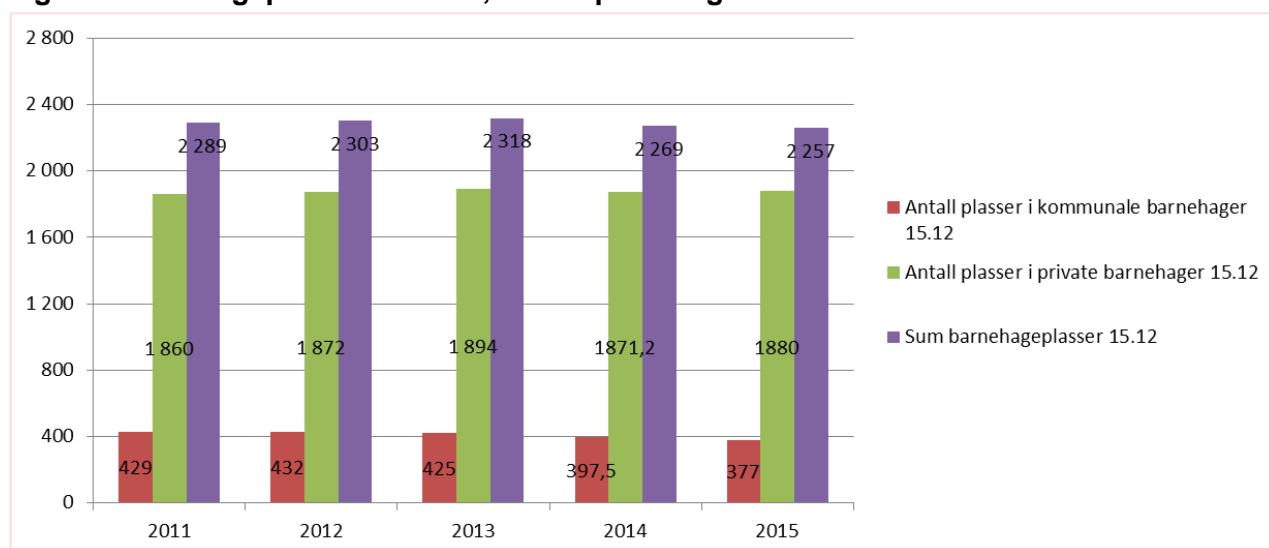
arbeidssted, eventuelt ved kollektivknutepunkter må man anta er av avgjørende betydning. I tillegg kan ekstra-tilbud som utvidede åpningstider, mat og lokalenes stand og utforming påvirke foreldres valg.

6.4.2 Utvikling i barnetall

Andelen av 1-5 åringer i forhold til hele befolkningen i Ullensaker er synkende, i tråd med den nasjonale trenden (presentasjon til kommunestyret 12.4.2016).

I figuren under ser vi at det totale antallet barn i barnehagene i Ullensaker var høyest i 2013, og at det har sunket i 2014 og 2015. I denne perioden skjedde reduksjonen i størst grad i de kommunale barnehagene. Revisjonen får i intervju opplyst at søkertallet stiger igjen i 2016. Samtidig vil revisjonen bemerke at lavere totalt antall barn i barnehagealder betyr at konkurransen mellom barnehagene om å tiltrekke seg søkere blir sterkere.

Figur 5 Barnehageplasser over tid, basert på tellinger 15.12



Kilde: presentasjon til kommunestyret 12.4.2016. Ikke vektete tall.

6.4.3 Alderssammensetning i barnehagene

I Ullensaker går som kjent flesteparten av barn i barnehagealder i private barnehager. Alderssammensetningen av barnehagebarn mellom kommunale og private barnehager framgår i tabell 13 på neste side.

Andelen av de minste barna som går i privat barnehage i Ullensaker er stigende, 86 prosent gikk i privat barnehage i 2013 og 2014, mens i 2015 går 98 prosent av 0-åringene i privat barnehage. Samtidig vil revisjonen understreke at med såpass få 0-åringer i barnehage, at selv små endringer får store utslag.

Tabell 13 Alderssammensetning av barnehagebarn i Ullensaker

Alderssammensetning, barnehagebarn i kommunale og private barnehager i Ullensaker

	2013	2014	2015
Totalt antall 0- åring med barnehageplass	36	43	42
Andel 0-åring i privat barnehage, i prosent	86	84	98
Antall 1-2 åring med barnehageplass	811	777	777
Andel 1-2 åring i privat barnehage, i prosent	82	85	85
3-5 åring med barnehageplass	1486	1464	1446
Andel 3-5 åring i privat barnehage, i prosent	81	81	82

Kilde: KOSTRA

6.5 Hvilken betydning får ledig kapasitet i kommunale barnehager?

På grunn av det relativt lave antallet barn i kommunale barnehager gjør de små talls lov seg gjeldende: små endringer i antall barn i kommunale barnehager vil gi store utslag i hva som utgjør kommunens netto driftsutgifter for en heltidsplass i kommunal barnehage. Da dette utgjør kommunens tilskuddssats til private barnehager vil små endringer i antallet barn i kommunale barnehager ha store konsekvenser for kommunens samlede barnehageutgifter – to år senere.

Revisjonen har derfor gått inn i kommunens beregning av tilskuddssats for 2015, og gjort noen endringer i antallet barn som går i kommunale barnehager for å vise effekten av små og større endringer i barnetallet.

Resultatet kommer klart fram i tabell 14. Som vi så over var det 114 barn mellom 0-2 år og 302 barn over 3 år i kommunale barnehager i 2013. Det gav tilskuddssats per plass for 2015 på 189 260 for småbarn og 91 832 for store barn. En reduksjon på ett barn (0-2 år) i de kommunale barnehagene i Ullensaker i 2013, hadde tilskuddssatsene for 2015 blitt høyere: 190 073 for små barn og 92 284 for store barn.

Tabell 14 Betydningen av ledig kapasitet på tilskuddssats

Betydningen av ledig kapasitet i kommunale barnehager på tilskuddssatsen

	Tilskuddssatsene 2015 basert på faktisk barnetall 2013	Barnetallet 2013 minus én 0-2-åring	Barnetallet 2013 minus én 3-6-åring	Barnetallet 2013 minus ti 0- 2 åringer	Barnetallet 2013 minus ti 3- 6-åringer	Barnetallet 2013 minus ti i hver kategori
0-2- åringer	189 206	190 073	189 816	197 453	193 794	202 199
3-6- åringer	91 832	92 284	92 141	96 384	94 351	99 021

Kilde: beregnet med kommunens modell og oppsett for beregning av tilskuddssats 2015. Sammenligningen tar utgangspunkt faktisk antall heltidsplasser i kommunale barnehager i 2013. Revisjonen har ikke gjort andre endringer.

Utmåling av tilskudd til den enkelte private barnehage beregnes ved å gange tilskuddssatsen med antall heltidsplasser i den private barnehagen. Ettersom de fleste barna i Ullensaker går i private barnehager, vil høyere tilskuddssats få store utslag for kommunens tilskudd og dermed også kommunens samlede barnehagekostnader.

Tabell 15 Betydningen av ledig kapasitet i kommunale barnehager på det samlede tilskuddet

Betydningen av ledig kapasitet i kommunale barnehager på det samlede tilskuddet til private barnehager

	Tilskuddet til private barnehager 2015	Barnetallet 2013 minus én 0-2-åring	Barnetallet 2013 minus én 3-6-åring	Barnetallet 2013 minus ti 0- 2 åringer	Barnetallet 2013 minus ti 3-6- åringer	Barnetallet 2013 minus ti i hver kategori
Samlet tilskudd til private barnehager	223 800 193	224 762 262	224 457 765	233 498 126	229 166 609	239 116 489
Økning i samlet tilskudd		962 068	657 571	9 697 933	5 366 415	15 316 296

Kilde: Simuleringen er gjort i kommunens tilskuddsberegningsmodell for 2015. Det er utelukkende gjort endringer i antall barn i de kommunale barnehagene.

Tabell 15 illustrerer hvor store utslag relativt lite ledig kapasitet i kommunale barnehager ville fått for kommunens samlede tilskudd til private barnehage 2015, gitt et uendret antall barn i de private barnehagene. Utslaget ville blitt større dersom antallet barn i barnehager i Ullensaker var konstant, og at færre barn gikk i kommunale mens flere barn gikk i private barnehager. At det blir færre av de minste barna i kommunale barnehager har større utslag enn om det blir færre av de største barna.

6.6 Oppsummering

Kommunens samlede barnehageutgifter er i dagens system svært sårbare for små endringer i belegg i de kommunale barnehagene. Ledig kapasitet i de kommunale barnehagene vil direkte påvirke tilskuddet til de private barnehagene. Kommunens evne til å utnytte kapasiteten i de kommunale barnehagene kan by på utfordringer, særlig med fritt barnehagevalg.

Tilskuddssatsen som gis hver heltidsplass i private barnehager beregnes kort sagt slik at det tilsvarer kommunens netto driftsutgifter per heltidsplass i kommunale barnehager. Tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker vil altså være relativt lavt sammenlignet med andre kommuner når kommunen har fylt opp plassene i sine kommunale barnehager to år før det respektive tilskuddsåret. Ledig kapasitet, selv bare én ledig plass, i kommunale barnehager vil øke tilskuddssatsen. Flere ledige plasser i de kommunale barnehagene ett gitt år vil på sikt føre til betydelig økte samlede barnehagekostnader to år senere.

Revisjonen ser at tendensen i perioden 2013 til 2015 var at foresatte i større grad valgte å søke plass i private barnehager. I 2015 hadde de kommunale barnehagene en god del ledig kapasitet. Den ledige kapasiteten i de kommunale barnehagene i 2015 vil bety at tilskuddssatsen for 2017 vil bli betraktelig høyere enn den har vært. Ettersom det er såpass mange flere barnehageplasser i de private barnehagene enn i de kommunale barnehagene, vil dette bety en vesentlig økning av kommunens tilskudd til private barnehager og en ikke ubetydelig stigning av kommunens samlede barnehageutgifter.

7 DRIFTSUTGIFTER OG TILSKUDD - SAMMENHENG

I dette kapittel vil revisjonen svare på undersøkelsens fjerde problemstilling, som gitt i undersøkelsens mandat:

Hvorfor er tilskuddet til de private barnehagene relativt lavt, sammenlignet med andre kommuner, når de samlede kommunale barnehagekostnadene er relativt høye, sammenlignet med andre kommuner?

I dette kapittelet vil revisjonen forklare hvorfor driftsutgiftene i de kommunale barnehagene er avgjørende for kommunens samlede barnehageutgiftene innenfor dagens regelverk. Revisjonen vil vise at tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker kan være relativt lavt sammenlignet med andre kommuner når kommunen har fylt opp plassene i sine kommunale barnehager to år før tilskuddsåret, men at tilskuddssatsen stiger betydelig dersom det har vært ledig kapasitet i de kommunale barnehagene.

7.1 Driftsutgifter kommunale barnehager og tilskudd til private barnehager

Kort oppsummert utgjøres kommunens samlede netto driftsutgifter til barnehage av inntekter og utgifter til drift av alle godkjente kommunale barnehager, samt kommunens utgifter til godkjente ikke-kommunale barnehager som ligger innenfor kommunegrensa. De samla barnehagekostnadene inkluderer med andre ord også kommunens tilskudd til private barnehager og kommunens utgifter til spesialpedagogisk hjelp og andre tiltak for barn med særskilte behov. Tilskuddet til de private barnehagene utgjør en betydelig del av kommunens samlede barnehagekostnader, noe som gjør det komplisert å sammenligne de to størrelsene direkte.

I tillegg er det viktig å huske at kommunens utgifter til spesialpedagogisk tilrettelegging følger det enkelte barnet, og at disse utgiftene i sin helhet holdes utenfor tilskuddsberegningen. Disse kostnadene utgjør en betydelig del av kommunens samlede barnehagekostnader, og betales ut på grunnlag av det enkelte barns behov uavhengig av om det går i kommunal eller privat barnehage.²¹

Tilskuddssatsen som gis hver heltidsplass i private barnehager beregnes slik at det tilsvarer kommunens netto driftsutgifter per heltidsplass i kommunale barnehager. Siden forskriftsendringen som trådte i kraft i 2015 skal kommunens tilskudd til private barnehager beregnes på grunnlag av kommunens godkjente regnskapsførte driftsutgifter og det faktiske antallet barn i sine barnehager *to år før* tilskuddsåret.

²¹ I tillegg har alle barnehager i Ullensaker mulighet til å søke om tilskudd til tiltak for barn med ekstra behov, også der barnet ikke har vedtak fra PPT. Dette holdes også utenfor tilskuddsgrunnlaget.

7.1.1 Antall barn i de kommunale barnehagene – en avgjørende faktor

Ettersom antallet barn i de kommunale barnehagene er en avgjørende faktor for netto driftsutgifter per heltidsplass i kommunen, slik vi viser i kapittel 5, er belegget i de kommunale barnehagene i år avgjørende for hvor høy tilskuddssatsen og dermed det samlede tilskuddet til private barnehager blir om to år. Dersom det er godt belegg i de kommunale barnehageplassene i år, vil det samlede tilskuddet om to år bli relativt lavt. Dersom det er mye ledig kapasitet i år, vil det samlede tilskuddet bli betraktelig høyere om to år. I et slikt system kan vi få situasjoner hvor kommunens driftsutgifter til egne barnehager er relativt høye i et år hvor tilskudd til private barnehager er relativt lave.

Dersom kapasiteten i de kommunale barnehagene var godt fylt opp i 2013, vil tilskuddet for 2015 med andre ord være relativt lavt. Når antallet barn i de kommunale barnehagene gikk ned i 2015, blir netto driftsutgifter i de kommunale barnehagene høyt i 2015. Dermed vil tilskuddet til de private barnehagene i kommunen bli høyere i 2017. Dette får større betydning i kommuner med lav andel kommunale barnehager.

Revisjonen ser at det var mer ledig kapasitet i de kommunale barnehagene i 2015. Det vil bidra til å øke netto driftsutgifter per heltidsplass i 2015 betraktelig, og tilskuddet for 2015 vil se ut som det er lavt sammenlignet med kommunens driftskostnader til egne barnehager samme år. De økte netto driftskostnadene i 2015 vil gjenspeile seg i en tilsvarende økning i kommunens tilskuddssats for 2017.

Som vi viser i kapittel 5, gjør de små talls lov seg gjeldende. For det første er det et relativt lavt antall barn som går i ordinære kommunale barnehager i utgangspunktet, slik at selv små endringer i antall barn får relativt stor betydning for hva som utgjør netto driftsutgifter per heltidsplass. Denne effekten blir så forsterket da det er såpass liten andel kommunale barnehager mot private barnehager i kommunen. For å illustrere kan vi trekke fram scenarioene fra kapittel fem. Om det hadde vært en reduksjon av bare ett barn i aldersgruppen 0-2 år i Ullensakers kommunale barnehager i 2013, og antallet barn i private barnehager hadde vært det samme som det var i 2015, ville kommunens tilskudd i 2015 økt med 962 068 kroner, jf. figur 14. Dersom det hadde vært en reduksjon på ti barn i samme aldersgruppe, ville kommunens tilskudd ha økt med 9 697 933 kroner.

7.1.2 Andre faktorer

I det overstående har vi i hovedsak sett på hvilken betydning ledig kapasitet i de kommunale barnehagene har på tilskuddet. Under vil vi trekke fram hvordan økte vedlikeholdsutgifter vil påvirke tilskuddet. Kommuner med større andel private barnehager får større utslag enn de med fordelinger som ligger nærmere 50/50. Med andre ord får økte utgifter i de kommunale barnehagene spesielt store konsekvenser for kommuner med høy andel private barnehager.

Om en kommune med 50 prosent ikke-kommunale barnehager vedtar å vedlikeholde sine kommunale barnehager med 1 million kroner, vil det koste kommunen 2 millioner, ettersom den økte kommunale kostnaden vil gi tilsvarende økt tilskudd til private barnehager (PWC 2015). Landsgjennomsnittet på andel private barnehager ligger på 51 prosent (PWC 2015).

Om kommunen har 80 prosent ikke-kommunale barnehager, vil vedlikehold av de kommunale barnehagene på 1 million koste kommunen 5 millioner $((1.000.000 \cdot 4) + 1.000.000)$. Enkelt sagt betyr dette at når Ullensaker bruker en gitt sum på vedlikehold av barnehagene sine, vil kostnaden for kommunen bli fem ganger så stor, da de private barnehagene skal likebehandles. Denne økte kostnaden vil først komme i tilskuddet to år etter vedlikeholdet av den eller de kommunale barnehagene ble regnskapsført.

Vi vil avslutningsvis trekke fram et annet utslag som PWC viser til i sin gjennomgang fra 2015. Eksemplet illustrer hvor lite som skal til for å få store utslag på tilskuddet. Tilfellet viser også at likebehandling mellom kommunale og private barnehager ikke alltid oppleves som likebehandling. Dersom kommunen skulle motta en arbeidsmiljøpris med en monetær verdi i en av kommunens egne barnehager, vil det kunne påvirke tilskuddet. PWC skriver følgende: «Dersom denne prisen brukes, og slik sett medfører en kostnad i kommunen, vil den igjen inngå i tilskuddsgrunnlaget og på den måten øke tilskuddsbeløpet til de ikke-kommunale barnehagene. Brukes 100.000 i en kommunal barnehage og det i denne kommunen er 80 % andel ikke-kommunale barnehager, vil totalkostnaden i realiteten bli 500.000 kroner $((100.000 \cdot 4) + 100.000)$ » (PWC 2015, s 4).

7.2 Oppsummering

At tilskuddet til private barnehager skal utmåles med utgangspunkt i alle utgifter i de kommunale barnehagene, gir store konsekvenser for kommuner med høy andel ikke-kommunale barnehager.

Revisjonen trekker særlig fram hvilken betydning ledig kapasitet og økte vedlikeholdsutgifter i de kommunale barnehagene har for netto driftsutgifter per heltidsplass i de kommunale barnehagene. Det gir høyere tilskuddssats og dermed høyere tilskudd til de private noe som medfører langt høyere samlede barnehagekostnader for kommunen.

Slik finansieringssystemet er bygget opp, vil betydningen av små endringer i netto kostnad per heltidsplass i kommunale barnehager henge sammen med hvilken andel kommunale og private barnehager det er i kommunen. Jo mindre andel kommunale barnehager, jo større utslag får man.

8 LITERATURLISTE

Barnehageloven. Lov om barnehager, LOV-2005-06-17-64

Likebehandlingsforskriften. Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager, FOR-2010-10-29-1379

Forskrift om tilskudd til private barnehager. Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, FOR-2015-10-09-1166

Utdanningsdirektoratet. Rundskriv Udir-7-2014

Agenda Kaupang. *Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager*. Veileder , Oslo: KS og PBL, 27.4.2015.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. «Regnskapsrapporteringen i KOSTRA.» Veiledning, 2014.

KS. «Veiledning om KOSTRA og inntektssystemet (delkostnadsnøkne).» 2014.

PWC. *Ny finansiering av ikke-kommunale barnehager. Forslag til forenklet modell og ny beregning av pensjon og kapitaltilskudd*. Utredning på vegne av Utdanningsdirektoratet, Oslo: Utdanningsdirektoratet, 2015.

SSB. «Rapportering av kommunale tjenesteproduksjonsdata i KOSTRA 2015.» Veileder, Oslo, u.d.

Ullensaker kommune. *Vedtak om tilskuddssatser 2015*. KST sak 2014/7167-1, 2014.

Utdanningsdirektoratet. «Regneeksempel - tilskudd til private barnehager 2015.» *Eksempel på beregning av satser for tilskudd til driftskostnader etter § 4. 23. oktober 2014*. (funnet juli 3., 2016).

LISTE OVER FIGURER OG TABELLER

Figur 1 Utvikling i netto driftsutgifter til barnehage.....	13
Figur 2 Ullensakers forventede utgiftsbehov sammenlignet med landsgjennomsnittet	15
Figur 3 Sammenligning av kommunens ressursbruk 2014.....	16
Figur 4 Sammenligning av kommunens ressursbruk 2015.....	17
Figur 5 Barnehageplasser over tid, basert på tellinger 15.12	37
Tabell 1 Andel barn i private barnehager	17
Tabell 2 Barn per årsverk i kommunale og private barnehager	18
Tabell 3 Utgifter per funksjon	20
Tabell 4 Hva utgiftene dekker	22
Tabell 5 Kjøp fra DGI	23
Tabell 6 Styrket tilbud til førskolebarn	24
Tabell 7 Førskolelokaler.....	25
Tabell 8 Ordinære driftsutgifter til kommunale barnehager 2013.....	32
Tabell 9 Barnetall for kommunale barnehager i 2013.....	33
Tabell 10 Fordeling av driftsutgifter mellom små og store barn i kommunale barnehager 2013	33
Tabell 11 Gjennomsnittlig driftskostnad per heltidsplass i kommunale barnehager 2015	33
Tabell 12 Foreslåtte satser for tilskudd til ikke-kommunale barnehager	35
Tabell 13 Alderssammensetning av barnehagebarn i Ullensaker	38
Tabell 14 Betydningen av ledig kapasitet på tilskuddssats.....	39
Tabell 15 Betydningen av ledig kapasitet i kommunale barnehager på det samlede tilskuddet	39

VEDLEGG 1 – MANDAT

MANDAT FOR UNDERSØKELSE AV BARNEHAGEKOSTNADER

mellom

Ullensaker kommune (OPPDRAKSGIVER)

og

Romerike revisjon IKS (RRI)

1. Oppdragets bakgrunn og formål

Rådmannen i Ullensaker har bestilt en undersøkelse for å trenge gjennom kostnadsbildet knyttet til Ullensakers barnehage tilbud. Formålet med undersøkelsen er å kartlegge og forklare årsaksforholdet og sammenheng mellom driftskostnader til kommunale barnehager og overføringer til private barnehager.

Paragraf 14 i Barnehageloven fastslår at private barnehager skal få likeverdig økonomisk behandling med kommunale barnehager. Prosjektet skal kartlegge og kontrollere kostnadene kommunen har til drift av egne barnehager, samt en analyse av kostnadsbilde opp mot andre kommuner det er relevant å sammenligne seg med. Videre skal de underliggende årsaker til (det antatte) avviket mellom kostnadsnivået på drift av kommunale barnehager og tilskuddet til de private barnehagene kartlegges og forklares.

2. Hovedproblemstillinger

Undersøkelsen skal bli en rapport som besvarer følgende hovedproblemstillinger:

1. Er Ullensaker kommunes samlede barnehagekostnader høyere enn de samlede barnehagekostnadene i sammenlignbare kommuner?

Første problemstilling er en undersøkelse av om premisset for undersøkelsen er riktig. For å besvare undersøkelsen vil revisjonen bruke KOSTRA-tall på overordnet nivå, samt gå inn i delkostnadsnøkklene fra inntektssystemet og sammenligne barnehagetall. Revisjonen setter opp noen sammenligninger også utover KOSTRA-gruppe 13.

2. Har Ullensaker kommune feilføringer i regnskapet som feilaktig driver opp de samlede barnehagekostnadene?

Andre problemstilling vil besvares med en bilagsrevisjon av kommuneregnskapet, hvor eventuelle feilføringer som kan føre til at de samlede barnehagekostnadene ser høyere ut enn de egentlig er, blir identifisert.

3. Hvordan blir tilskuddet til de private barnehagene i Ullensaker regnet ut og begrunnet?

For å besvare den tredje problemstillingen, vil revisjonen gå gjennom Ullensakers lokale retningslinjer for tildeling av tilskudd til private barnehager, og gå gjennom eventuelle klagesaker som er avgjort av Fylkesmannen. Det kan være aktuelt å gjøre en særattestasjon av tilskuddsberegningen om det skulle vise seg å være behov for dette.

4. Hvorfor er tilskuddet til de private barnehagene relativt lavt, sammenlignet med andre kommuner, når de samlede kommunale barnehagekostnadene er relativt høye, sammenlignet med andre kommuner?

For å besvare den siste problemstillingen vil revisjonen kartlegge og forklare årsakene til forskjellen mellom de høye samlede barnehagekostnadene i kommunen, og de relativt lave tilskuddene til private barnehager i kommunen.

3. Revisjonskriterier

Regelverket for tildeling til private barnehager er komplekst, og har blitt endret flere ganger siden 2011. Under gir vi en svært kort gjennomgang, og trekker fram de viktigste endringene som trådte i kraft 1. januar 2016.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager regulerer hvordan kommunene skal yte støtte til private barnehager. Tilskuddsmodellen er basert på at kommunen fastsetter satser for tilskudd til drift per heltidsplass, mens kapitaltilskuddet beregnes etter satser fastsatt av departementet. For drift skilles det mellom små og store barn, mens for kapital er satsen per barn uavhengig av barnets alder. Videre er det separate satser for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Tilskuddssatsene skal beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlige kostnader per heltidsplass i kommunale barnehager, justert for forskjeller i pensjonsnivå mellom kommunale og private barnehager og med et påslag for kommunale administrasjonsutgifter.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager har blitt endret, og endret forskrift trådte i kraft 1. januar 2016. De viktigste endringene sammenlignet med erstattet forskrift er justering for forskjell mellom kommunalt og privat pensjonsnivå, økning av minimumstilskudd fra 98 til 100 prosent, økt administrasjonspåslag fra 4,0 til 4,3 prosent, innføring av søknadsordning for private barnehager med særlig høye pensjonskostnader, og nasjonale kapitaltilskuddssatser, gradert etter barnehagens byggeår.

4. Tidsplan

Avtale og mandat legges frem for rådmannen 20. juni 2016. Ved behov for vesentlige endringer av prosjektplanen i ettertid tas dette opp med rådmannen.

Oppstart av prosjektet er planlagt i juni 2016. Det legges opp til en fremdriftsplan som tilsier at et rapportutkast bli lagt frem for rådmannen i månedsskiftet august/september 2016, og endelig rapport leveres i uke 36. Ut fra planen antar revisjonen et tidsforbruk på omtrent 150 timer på dette prosjektet.

Prosjektleder vil være Oddny Ruud Nordvik. Revisjonen har i forbindelse med prosjektplanleggingen vurdert at prosjektleder og prosjektmedarbeiderne fyller kravet til en uavhengig og objektiv revisjon. Uavhengigheten vil også bli vurdert løpende gjennom prosjektet, for alle som deltar i prosjektet.