

Tilskudd til ikke-kommunale
barnehager

- **Skien kommune** -

Forvaltningsrevisjonsrapport nr: 706037

2012

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	ii
1 Innledning	1
1.1 Bakgrunn og rammer.....	1
1.2 Problemstilling og revisjonskriterier.....	2
1.3 Avgrensing.....	2
1.4 Metode og kvalitetssikring	3
1.5 Høring.....	3
2 Beregningsgrunnlaget	4
2.1 Fakta.....	4
2.1.1 Lønn og bemanning	4
2.1.2 Pensjon	4
2.1.3 Forsikring	6
2.1.4 Strøm	6
2.1.5 Gressklipping	6
2.1.6 Brøyting	7
2.1.7 Mat	7
2.1.8 Spesielle inntekter og utgifter som er med i beregningsgrunnlaget	7
2.1.9 Administrasjonsutgiftene	8
2.1.10 Inntekter og utgifter som ikke er med i beregningen	8
2.1.11 Bruk av overskuddsfond	9
2.2 Revisors vurderinger	9
2.2.1 Generelt	9
2.2.2 Forsikring	9
2.2.3 Gressklipping	9
2.2.4 Administrasjonsutgiftene	9
2.2.5 Spesielle inntekter og utgifter	9
2.2.6 Inntekter og utgifter som ikke er med i beregningen	10
3 Fastsetting av satser	10
3.1 Fakta.....	10
3.2 Revisors vurdering	11
4 Revisors konklusjoner og anbefalinger	11
Litteratur og kildereferanser	12
Vedlegg	12
I. Vedlegg 1: Revisjonskriterier	13
II. Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	17
III. Vedlegg 3: Begreper	19

Sammendrag

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 47/11, basert på bystyrets vedtak i sak 137/11.

Tilskudd til ikke-kommunale barnehager er regulert av barnehageloven og forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Reglene for beregningen av tilskuddet ble endret fra 1.1.2011, og 2011 var det første året med den nye finansieringsordningen for både kommuner og barnehager. Underveis i 2011 og 2012 har det kommet to rundskriv og flere brev fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet med tolkninger og presiseringer av regelverket. Regelverket er fortsatt uklart på noen områder. Dette skaper en krevende situasjon både for kommunen og de ikke-kommunale barnehagene.

Regelverket er basert på at de ikke-kommunale barnehagene skal få et tilskudd som minst tilsvarer 88 % av de midlene som de kommunale barnehagene får til ordinær drift. Prosentandelen er ment å øke til 100 % i 2014. Kommunen skal beregne satser for hvor mye ikke-kommunale barnehager skal få i driftstilskudd per barn, én sats pr barn 0-3 år, én sats pr barn 4-6 år.

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- Har kommunen fulgt regelverket ved beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager?

Vi har revidert kommunens beregningsgrunnlag, i tillegg til å revidere beregningen av satser til ordinære, ikke-kommunale barnehager for 2011. Vi har lagt vekt på å undersøke og beskrive områder som er nevnt i klager til Fylkesmannen fra private barnehager og i brev fra Private barnehagers landsforbund, i tillegg til de områdene vi ellers mener det har vært behov for å undersøke nærmere.

Skien kommune hadde et beregningsgrunnlag på 129 millioner kroner, og betalte ut 151 millioner kroner i tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2011.

Konklusjon

De fleste områdene vi har undersøkt, er beregningsgrunnlaget i samsvar med regelverket, inkludert lønn og pensjon som utgjør over 90 % av beregningsgrunnlaget.

Vi har funnet noen feil i beregningsgrunnlaget for tilskudd til barnehager i 2011. De viktigste feilene er:

- Utgifter knyttet til avtaler om bruk av idrettsanlegg ikke tatt med
- Noen administrasjonsutgifter er tatt med som ikke burde vært med

Vi har ikke beregnet hvor stor virkningen av våre funn er.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen at alle utgifter som angår kommunale barnehager bør føres på funksjon for barnehage, selv om det er andre kommunalområder som har ansvar for utgiften.

Heretter bør kommunen telle barn i samsvar med Utdanningsdirektoratets artikkel fra 3.7.12.

Private barnehagers landsforbund og KS har nedsatt en arbeidsgruppe som utarbeider et regneark til bruk i beregningen av tilskudd. Det er frivillig å bruke regnearket, og Skien kommune har utarbeidet sitt eget. Kommunen bør vurdere hvilket regneark som er best egnet. Uavhengig av om kommunen velger å bruke regnearket fra arbeidsgruppen, vil vi anbefale at kommunen forholder seg til de definisjonene og den forståelsen av regelverket som arbeidsgruppen kommer fram til.

Skien 17.08.2012
Telemark kommunerevisjon IKS

Kirsti Torbjørnson
oppdragsansvarlig for
forvaltningsrevisjon

Gerd Smedsrud Mikelborg
prosjektleder

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og rammer

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i sak 47/11, basert på bystyrets vedtak i sak 137/11. Bystyret sier i sitt vedtak at de ønsker:

“Gjennomgang av kommunens håndtering av regelverket knyttet til økonomiske overføringer fra kommunen til ikke-kommunale barnehager fra budsjettåret 2011. Samtidig bør en gjennomgå lønns- og arbeidsforhold, herunder pensjonsrettigheter og kostnader i de kommunale og de ikke-kommunale barnehagene. I kommunal sammenheng legges det ikke inn avskrivninger av driftsløstøre og bygninger slik det gjøres for noen i ikke-kommunale barnehager. Forskjellen i årlige kostnader for de to typene barnehager skal klargjøres på en slik måte at det kan danne grunnlag for å se på kapitalkostnader også i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Siden denne gjennomgangen også vil ha betydning for overføringene i budsjettåret 2012 og fremover, ønsker bystyret at denne forvaltningsrevisjonen utføres i løpet av første halvår 2012.”¹

Vi har valgt å dele oppdraget, slik at denne rapporten inneholder en gjennomgang av om beregningen er i samsvar med regelverket.

Tilskudd til ikke-kommunale barnehager er regulert av barnehageloven og forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Reglene for beregning av tilskuddet ble endret fra 1.1.2011, og 2011 var det første året med den nye finansieringsordningen for både kommuner og barnehager. Underveis i 2011 og 2012 har det kommet to rundskriv og flere brev fra Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet med tolkninger og presiseringer av regelverket.

Regelverket er basert på at de ikke-kommunale barnehagene skal få et tilskudd som minst tilsvarer 88 % av de midlene som de kommunale barnehagene får til ordinær drift. Prosentandelen er ment å øke til 100 % i 2014. Kommunen skal beregne satser for hvor mye ikke-kommunale barnehager skal få i driftstilskudd per barn, én sats pr barn 0-3 år, én sats pr barn 4-6 år. Det skal brukes ulike satser på familiebarnehager og åpne barnehager. Det skal også beregnes satser for kapitaltilskudd. Staten har beregnet nasjonale satser som kommunen kan velge å bruke, og som de *skal* bruke hvis kommunen ikke selv driver den typen barnehage. De kommunale satsene beregnes først basert på kommunens budsjett for det gjeldende året. Tilskuddet betales ut à konto gjennom året. Når året er over og kommunen har regnskapstall, skal kommunen korrigere satsene. Kommunen må etterbetale tilskudd, hvis kommunen har hatt større utgifter enn budsjettet. Hvis kommunen har hatt mindre utgifter enn budsjettet, får de ikke-kommunale barnehagene en gjeld til kommunen, som enten må betales tilbake eller blir trukket fra neste års tilskudd.

I tillegg til dette ordinære tilskuddet får de private barnehagene refundert søskenmoderasjon og lavere betaling for foreldre med lav inntekt. Tiltak for barn med spesielle behov er heller ikke inkludert i denne tilskuddsordningen.

Satsene for 2011 ble ikke offentliggjort sammen med budsjettet, fordi forskriften kom så sent, at administrasjonen ikke rakk det. De ikke-kommunale barnehagene ble underrettet om

¹ Bystyrets vedtak fra 21.10.2011 i sak 137/11

satsene for 2011 i brev datert 21.06.11. Etter hvert som det har kommet endringer og presiseringer av regelverket, har administrasjonen sendt ut brev og e-poster til de ikke-kommunale barnehagene om hvordan dette har påvirket tilskuddet til den enkelte barnehage. I e-post til de ikke-kommunale barnehagene 28.03.2011 oversendte administrasjonen regnearket som viser hvordan kommunen har gjort beregningen av tilskuddet. De ikke-kommunale barnehagene ble invitert til et møte 04.04.11, hvor administrasjonen forklarte regnearket. 25. januar 2012 ble det sendt ut brev til de private barnehagene om at administrasjonen var forsinket med beregningene av satsene for 2012. Brev om tilskuddssatsene ble sendt ut 22.02.12. pr. post til barnehagene, og beregningsmodellen ble sendt elektronisk samme dag. Administrasjonen har også i 2012 gjennomført et møte med de private barnehagene for å forklare beregningene.

Prosjektet er gjennomført som forvaltningsrevisjon. Hjemmel for forvaltningsrevisjon er gitt i kommunelovens § 77 nr. 4, jamfør forskrift om kontrollutvalg kapittel 5 og forskrift om revisjon kapitel 3.

1.2 Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten omhandler følgende problemstilling:

- Har kommunen fulgt regelverket ved beregning av tilskudd til ikke-kommunale barnehager?

Revisjonskriterier:

- Kommunen skal etterberegne tilskudd til ikke-kommunale barnehager i samsvar med faktisk utgifter
- Tilskuddet skal beregnes ut i fra gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager
- Beregningen skal være basert på gyldighet, fullstendighet og nøyaktighet

Revisjonskriteriene² for problemstillingen er utledet fra barnehageloven og forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Kriteriene er nærmere omtalt i vedlegg 1 til rapporten.

1.3 Avgrensning

Vi avgrenser mot tilskudd som kommunen kan velge å gi utover plikten til likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Lov og forskrift på området pålegger kommunen dokumentasjonsplikt. Vi avgrenser rapporten mot dokumentasjonsplikten. Grensegangen for når kommunen oppfyller dokumentasjonsplikten framkommer gjennom Fylkesmannens klagebehandling på området. Fylkesmannen har behandlet klage fra Grenland barnehagedrift AS på beregningen for 2011. Fylkesmannen har gitt klager medhold i at dokumentasjonen ikke tilfredsstillt kravene i forskriften.

² Revisjonskriterier er en samlebetegnelse på de regler og normer som gjelder innenfor det området som skal undersøkes. Revisjonskriteriene er basis for de analyser og vurderinger som revisjonen foretar, konklusjonene som trekkes, og de er et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik eller svakheter.

Vi har revidert beregningen av satser for driftstilskudd til ordinære barnehager for 2011. Kommunen brukte nasjonal sats for familiebarnehager, åpen barnehage og kapitaltilskudd i 2011. I sak 23/12 bevilget bystyret ekstra kapitaltilskudd til ikke-kommunale barnehager for 2011. For å utrede saken hadde administrasjonen hatt eksterne rådgivere. Vi har ikke sett på kapitaltilskuddet, eller tilskuddet til familiebarnehager og åpne barnehager.

I brev fra Utdanningsdirektoratet til fylkesmennene datert 27.03.2012, fremkommer det at siden kommunen skal justere tilskuddet basert på regnskapstallene, er det "regnskapsførte utgifter i kommunale barnehager hvert år som danner grunnlag for tilskuddet til de private". Dermed kan vi avgrense vår undersøkelse til å gjelde etterberegningen.

1.4 Metode og kvalitetssikring

Ifølge forskrift om revisjon § 7 skal forvaltningsrevisjon gjennomføres og rapporteres i henhold til god kommunal revisjonsskikk og etablerte og anerkjente standarder på området. Denne rapporten er utarbeidet med grunnlag i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon³. Valg av metode og tiltak for kvalitetssikring er omtalt i vedlegg 2 til rapporten.

1.5 Høring

Rapporten er presentert i et høringsmøte med administrasjonen i kommunen og sendt på høring 05.07.12. Administrasjonen hadde ingen kommentarer til rapporten.

Da rapporten ble sendt på høring, var det uavklart om den egentlige verdien av arbeidsinnsats organisert som arbeidstrening skal legges inn i beregningsgrunnlaget som en utgift for kommunen. Fylkesmannen i Telemark har behandlet dette i klage etter regelverket som gjaldt i 2010. Vi ønsket å avklare med Utdanningsdirektoratet om vi kunne legge samme tolkning til grunn etter det nye regelverket. Utdanningsdirektoratet sendte sitt svar 10.07.12. Avklaringen av regelverket er innarbeidet i vedlegg 1 om revisjonskriterier, vår vurdering i kapittel 2.2.3 og i konklusjonen.

³ Gjeldende RSK 001 er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre med virkning fra 1 februar 2011, og er gjeldende som god kommunal revisjonsskikk. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder som er fastsatt av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

2 Beregningsgrunnlaget

2.1 Fakta

Administrasjonen har opplevd det som utfordrende å tolke regelverket når det gjelder hvilke utgifter som skal med i beregningsgrunnlaget, og har ofte stilt spørsmål til Fylkesmannen. I tillegg har administrasjonen i Skien kommune samarbeidet med Porsgrunn kommune, for å komme fram til felles løsninger.

Administrasjonen har tatt utgangspunkt i alle utgifter som er ført på KOSTRA-funksjon 201 ordinær barnehagedrift og KOSTRA-funksjon 221 utgifter til førskolelokaler. I praksis har administrasjonen hentet ut regnskapstall for disse funksjonene i 2011, og deretter tatt ut de postene som de mener ikke skal være med i beregningsgrunnlaget. Dette blir nærmere beskrevet i kapitlene 2.1.9 og 2.1.10. På inntektssiden har administrasjonen tatt med beregnet foreldrebetaling basert på maks sats. I grunnlaget for etterberegningen har administrasjonen tatt med sykelønnsrefusjon og vurdert hvordan eventuelle andre inntekter (ulike fond og tilskudd) skal håndteres.

2.1.1 Lønn og bemanning

Lønnsutgifter inkludert arbeidsgiveravgift og pensjonsutgifter utgjør over 90 % av utgiftene i barnehagene. I dette avsnittet behandler vi lønnsutgifter utenom pensjon. Administrasjonen har tatt med i beregningsgrunnlaget alle lønnsutgifter til ansatte i barnehagene, vaktmestertjenesten, renhold og administrasjon av bygg som er påløpt på funksjon for barnehagedrift og førskolelokaler i følge regnskapet.

Forskrift om pedagogisk bemanning setter krav om minimum antall pedagogisk personale for barn over og under tre år (se revisjonskriterier). Kommunen har en presset økonomi, og forsøker å utnytte arealet i barnehagene, med flest mulig barn pr kvadratmeter i samsvar med forskrift. Styrene for de kommunale barnehagene sammen med virksomhet for barnehage forsøker i 2012 å finne den mest kostnadseffektive sammensetningen av barn i forhold til areal og personell. Vi har ikke funnet at antall barn overskrider kravet til pedagogisk personalet i de kommunale barnehagene.

Det er åpning for å gi dispensasjon til barnehager for å benytte personer uten pedagogisk utdanning i stilling som pedagogisk leder i en avdeling⁴. Når en person uten pedagogisk utdanning jobber i stilling som pedagogisk leder, får vedkommende lønn i samsvar med tariff for pedagogisk leder. Derfor vil lønnsutgiften i regnskapet i slike tilfeller bli på samme nivå, som om det var en pedagog i stillingen.

2.1.2 Pensjon

Begrepene som brukes her er forklart i vedlegg 3.

Grunnlaget for beregningen av barnehagetilskudd skal være kommunenes pensjonspremier, inkludert reguleringspremier. Årlig bruk av premiefond skal trekkes fra. Det skal ikke korrigeres for årlige premieavvik eller amortiseringskostnader, verken i dag eller for tiden framover.

⁴Barnehageloven § 18, 3.ledd.

Skien kommune har en egen pensjonskasse, Skien kommunale pensjonskasse. Alle ansatte i Skien kommune med tilknytning til barnehage er medlem av Skien kommunale pensjonskasse.

I kommunens beregningsgrunnlag inngår disse pensjonsutgiftene:

- Pensjonsinnskudd
- Arbeidsgiveravgift på pensjonsinnskudd
- Bruk av premiefond
- Arbeidsgiveravgift på bruk av premiefond

Regnskapskonto pensjonsinnskudd inneholder alle utgiftene kommunen har til pensjon.

Pensjonspremien innbetales i to deler. Først innbetales en premie basert på arbeidstakers andel og et estimat av arbeidsgivers andel. Arbeidstakers andel er 2 % av brutto lønn. Den vises ikke i regnskapssystemet, siden den ikke er en utgift for kommunen, og den er ikke regnet med i beregningsgrunnlaget. Arbeidsgivers andel av pensjonspremien fordeles og føres i regnskapet på respektive funksjoner.

Den andre delen av pensjonspremien innbetales senere, og kalles reguleringspremie. Reguleringspremien faktureres når pensjonskassa har beregnet hvor stor kommunens pensjonsforpliktelse faktisk har vært i løpet av året. Kommunen må innbetale det resterende, mens eventuelt for mye innbetalt blir satt av i premiefond i pensjonskassa. Reguleringspremien fordeles på KOSTRA-funksjonene.

Pr 1.1.2011 var estimatet av arbeidsgivers andel 10,9 % av brutto lønn, og administrasjonen la dette estimatet til grunn i beregningsgrunnlaget basert på budsjett. Det ble etter hvert klart at dette estimatet var for lavt. I etterberegningen er arbeidsgivers andel av pensjonspremien 13,3 % av brutto lønn. Kommunen hadde pensjonsutgifter på kr 14,5 millioner kroner til barnehager i beregningsgrunnlaget.

Utgifter til AFP (avtalefestet pensjon, tilbud om pensjon til personer fra 62 til 64 år) er inkludert i regnskapskonto pensjonsinnskudd. I regnskapet er kommunens totale utgifter til AFP fordelt etter hvor stor andel av lønnsutgiftene barnehage har; funksjon for barnehage har fått kr 1 590 000. Det er færre personer med tilknytning til barnehage som har AFP, slik at den reelle utgiften er lavere. I beregningsgrunnlaget er utgiften korrigert slik at det er de reelle utgiftene til AFP tilknyttet barnehage på kr 634 000 som er tatt med.

Det er beregnet arbeidsgiveravgift også av pensjonspremien, og den er med i grunnlaget.

Skien kommune brukte totalt kr 60 millioner kroner av premiefondet i 2011. Bruk av premiefond til betaling av premieforpliktelse og arbeidsgiveravgift på bruk av premiefond er trukket fra utgiftene i tilskuddsberegningen. Dette er inntektsført i kommunens regnskap, men inntekten er ikke ført på KOSTRA-funksjonene for barnehagedrift og førskolelokaler. Derfor har kommunen gjort en beregning av barnehagenes andel av inntekten ved bruken av premiefondet. Andelen tilsvarende barnehagens andel av det totale pensjonsinnskuddet. Barnehagedrift fikk fordelt en inntekt på 5,8 millioner kroner for bruk av premiefond. Bruken av premiefondet reduserte arbeidsgiveravgiften med 823 000 kroner. Drift av førskolelokaler fikk fordelt 136 000 kr i bruk av premiefond og redusert arbeidsgiveravgift med 19 000 kr. Disse inntektene er regnet med, og har ført til reduksjon av beregningsgrunnlaget.

2.1.3 Forsikring

Skien kommunes forsikringsmegler er Waco AS, og forhandler og administrerer alle forsikringene i kommunen. Vi har innhentet opplysninger om forsikringspremiene direkte fra Waco AS. Skien kommune har forsikring for bygningene, innbo, ansatte og barna i barnehagen. Tabellen under viser kommunens pensjonsutgifter i samsvar med de tallene vi har fått oppgitt fra Waco AS og de tallene administrasjonen har brukt i beregningsgrunnlaget.

	Basert på Waco AS	Fra beregningsgrunnlaget
Barnehagebygninger	Kr 100 934,-	Kr 105 000,-
Yrkesskade, ulykke, gruppelivsforsikring barnehageansatte	Kr 353 143,-	Kr 366 225,-
Yrkesskade, ulykke, gruppelivsforsikring renhold, vaktmester osv	Kr 31 352,-	Kr 13 043,-
Barneforsikring	Kr 23 848,-	Kr 23 848,-
Sum	Kr 509 227,-	Kr 508 116,-

Premien for barnehagebygninger er inkludert innboforsikring. Avtalen gjelder alle bygningene kommunen eier, ikke bare barnehage. Waco AS opplyser at det er vanlig at kommuner som forsikrer en stor mengde bygninger får rimelige avtaler, som inkluderer innbo. Administrasjonen har selv fordelt forsikringspremien på bygningsmassen til beregningen.

Premien for yrkesskade, ulykke og gruppelivsforsikring for barnehageansatte som vi har fått oppgitt fra Waco AS, er basert på 283 ansatte fordelt på 263,5 årsverk i de kommunale barnehagene i 2011. Antall ansatte og årsverk har vi fått oppgitt fra administrasjonen.

Tilsvarende har vi fått oppgitt satsene for forsikringspremie for de som jobber på renhold og vaktmestertjenester fra Waco AS. Fra administrasjonen har vi fått oppgitt antall årsverk 8,3. 24 personer som jobber med renhold og to vaktmestere.

Premien for barn i barnehagen dekker alle barn med opptak i kommunale barnehager.

2.1.4 Strøm

På funksjon for førskolelokaler er det for 2011 ført strømutfgifter på kr 1 713 000 i regnskapet og i beregningsgrunnlaget. Alle barnehagebygninger har egen strømmåler. Kommunens strømleverandør sender digital faktura, der alle strømmålere er spesifisert. Til hver strømmåler er det knyttet blant annet en kostrafunksjon og et ansvar i regnskapet. Når kommunen mottar den digitale fakturaen, vil utgiftene automatisk bli lagt inn i regnskapet på riktig ansvar og funksjon. Strømutfgiftene i kommunen blir derfor regnskapsført etter faktisk strømforbruk i det enkelte bygget.

2.1.5 Gressklipping

Ca. halvparten av de kommunale barnehagene i Skien brukte i 2011 Link Arbeid Skien KF (Link) til plenklipping. Link er en arbeids- og attføringsbedrift. Link klippet gresset for kr 5000 pr barnehage.

De kommunale barnehagene som ikke mottok gressklipping fra Link, kjøpte tjenesten fra Skien Allservice. Utgiften var kr 5000 pr barnehage i 2011, noe som skulle dekke maskinutgifter og drivstoff.

I 2011 var Skien Allservice et samarbeidsprosjekt mellom Skien kommune og Nav. Fra 01.02.2012 har Skien Allservice vært en del av ordinær drift i kommunen, underlagt enhet for eiendom. Skien Allservice består av en leder som er 100 % ansatt i Skien kommune. Stillingen er 50 % finansiert av Nav. Skien Allservice driver arbeidstrening for ungdom og unge voksne i samarbeid med og under finansiering fra Nav.

Tjenesten er skaffet ved egenregi, siden både Link Arbeid Skien KF og Skien Allservice er en del av Skien kommune.

Fra 2012 skal Skien Allservice klippe gresset for alle de kommunale barnehagene for kr 5000 pr barnehage. Prisen skal fortsatt dekke maskinutgifter og drivstoff. Virksomhet for barnehage bruker totalt ca 100 000 kr pr år på gressklipping til barnehagene.

Kommunens faktiske utgifter ved gressklippingen er tatt med i beregningsgrunnlaget for tilskuddet. Verdien av personellkostnader er ikke med i beregningsgrunnlaget, da dette er finansiert av Nav.

2.1.6 Brøyting

Utgifter til snøbrøyting blir ikke fordelt ut på barnehagene i regnskapet, men føres på et sentralt ansvar for barnehager. Det føres på KOSTRA-funksjon for drift av førskolelokaler, og er med i beregningsgrunnlaget. Da administrasjonen beregnet tilskuddssatsene basert på budsjett, la de inn kr 300 200 til brøyting, basert på snømengden i 2010. I grunnlaget for etterberegningen er dette justert til kr 207 000 som ble regnskapsført på grunn av mindre snømengde i 2011.

2.1.7 Mat

De kommunale barnehagene har matservering, og personalet og barna spiser sammen. Foreldrene og personalet betaler for maten, dette er spesifisert på fakturaene til foreldrene og inntektene føres på egne konti i regnskapet, en for betaling fra foreldrene, en for betaling fra personalet. Det er meningen at inntektene skal dekke utgiftene, og i 2011 var utgiftene kr 3 290 000 og inntektene kr 3 144 000. Inntekter og utgifter til mat er med i beregningen.

2.1.8 Spesielle inntekter og utgifter som er med i beregningsgrunnlaget

Noen inntekter og utgifter som ikke hører hjemme i beregningsgrunnlaget, er likevel inkludert. Spesielle inntekter og utgifter skal merkes med prosjektnummer i regnskapet, for at de skal kunne identifiseres. Ofte er inntektene klart merket, mens alle utgiftene ikke er merket av i regnskapet. Administrasjonen har løst dette ved å ta med alle inntekter og utgifter i disse situasjonene med i beregningsgrunnlaget for barnehagetilskudd. Administrasjonen har valgt denne løsningen fordi beløpene utjevner hverandre. Administrasjonen er klar over disse utgiftene er med å øke beregningsgrunnlaget for administrasjonspåslaget, men mener det er snakk om relativt små beløp. De eksemplene vi har sett på dette er:

- Øvingslærere fra høyskole.
- I en kommunal barnehage hadde foreldreutvalget samlet inn penger til å bygge en hytte. Disse pengene er satt inn på kommunens bankkonto, fordi ingen av foreldrene ønsket å ha de inn på egen privat konto.
- Kommunen har hatt brann i Gulset barnehage, noe som har medført inntekter og utgifter i 2011. Utgiftene er betalt med inntekter fra forsikringsoppgjør. Administrasjonen opplyser at disse inntektene og utgiftene ikke hører hjemme i driftsregnskapet, men at noen likevel har blitt ført her.

2.1.9 Administrasjonsutgiftene

Administrasjonsutgiftene til kommunen føres bare delvis ut på enhetene, mye føres på sentrale funksjoner og ansvar. Administrasjonsutgifter som er ført på funksjon for barnehagedrift, er ikke med i beregningsgrunnlaget. Dette gjelder for eksempel utgifter til fellesadministrasjon, personal og IT.

Administrasjonen har under tvil vurdert at utgifter på kr 81 000 til fellesannonse fra Skien kommune med utlysning av ledig stilling i barnehage skal være med i beregningsgrunnlaget, og ikke anses dekket gjennom administrasjonspåslaget. De har også tatt med utgift på kr 317 564 til administrative "brukere" i kommunens IT-infrastruktur, og ikke ansett denne utgiften dekket gjennom administrasjonspåslaget.

2.1.10 Inntekter og utgifter som ikke er med i beregningen

Her vil vi beskrive de utgiftene administrasjonen ikke har tatt med i beregningsgrunnlaget, men som er ført på KOSTRA-funksjonene for barnehagedrift og førskolelokaler i regnskapet.

Utgifter til merverdiavgift

Utgift til merverdiavgift (MVA) som gir rett til MVA-kompensasjon og MVA-kompensasjon er ikke med i beregningsgrunnlaget. Ikke-kommunale barnehager får MVA-kompensasjon på samme måte som kommunale barnehager.

Lærlinger, kompetanseutvikling og tillitsvalgte

Inntekter og utgifter til lærlingeordning er ikke med i beregningsgrunnlaget.

Både kommunale og ikke-kommunale barnehager har fått tilskudd fra Fylkesmannen til kompetanseutvikling og til et prosjekt mot vold. Disse inntektene og utgiftene er derfor ikke med i beregningen.

Inntekter og utgifter til tillitsvalgte er ikke med i beregningen.

Leie av idrettsanlegg

Enhet for kultur har inngått leieavtale med fire idrettsforeninger i Skien om leie av fotballbaner, slik at skoler og barnehager "tilknyttet Skien kommune" kan benytte banene. Avtalen ble inngått i 2010 og gjelder for 10 år. Leibeløpet er kr 100 000 i året pr bane. Avtalene var ukjent for virksomhet for barnehage, og leieavtalene er ikke med i beregningsgrunnlaget.

2.1.11 Bruk av overskuddsfond

I 2011 var det barnehager som brukte av tidligere avsatte overskuddsfond.⁵ I regnskapet blir summen som hentes fra fondet ført som en inntekt, og bruken av midlene ført som utgifter. I beregningsgrunnlaget for 2011 er inntektssiden utelatt. På den måten har beregningsgrunnlaget økt.

2.2 Revisors vurderinger

2.2.1 Generelt

De fleste områdene vi har undersøkt, er beregningsgrunnlaget i samsvar med regelverket, inkludert lønn og pensjon.

2.2.2 Forsikring

Beregningsgrunnlaget er riktig når det gjelder utgifter til forsikring. Det er i samsvar med reglene at stordriftsfordeler kommer til uttrykk i beregningsgrunnlaget, slik at en lavere forsikringspremie til kommunen gir et lavere beregningsgrunnlag.

Forsikring til ansatte kan variere litt fra år til år, ettersom antall ansatte og antall årsverk varierer. Administrasjonens beregning av forsikringspremier avviker noe fra det grunnlaget vi har fått opplyst fra forsikringsmegler. Det kan skyldes at vi har fått oppgitt antall ansatte på et annet tidspunkt på året enn administrasjonen selv har brukt i beregningen.

2.2.3 Gressklipping

Skien kommune har en ordning hvor barnehagene bare belastes utgifter til nødvendig utstyr for å klippe plenene. Barnehagene belastes ikke for lønn til de som utfører jobben, fordi dette blir gjort gjennom arbeidstrening som finansieres av Nav. Utdanningsdirektoratet har avklart at dette ikke skal være med i beregningsgrunnlaget.

Vi mener lønnsutgiftene til administrasjon og ledelse ved Link Arbeid Skien KF og Skien Allservice er dekket av administrasjonstillegget.

2.2.4 Administrasjonsutgiftene

I rundskriv F-05/2011 står det at administrasjonspåslaget omfatter “bl.a. regnskap og revisjon, personalfunksjon og IKT-tjenester”. Vi mener det skal tolkes slik at alle utgifter til disse fire områdene skal være dekket av administrasjonspåslaget, og at kommunen ikke trenger å vurdere disse områdene. Derfor mener vi at det ikke er riktig å ta med utgifter til datakommunikasjon og annonsering etter personale i beregningen, men at disse utgiftene er dekket av administrasjonspåslaget.

2.2.5 Spesielle inntekter og utgifter

I enkelte tilfeller har administrasjonen tatt inntekter og utgifter som utjevner hverandre med i beregningsgrunnlaget, fordi det ikke er mulig å identifisere utgiftene. Dette fører til at

⁵ Tidligere år fikk enhetene lov til å sette av overskudd et år på fond til å bruke i senere år. Det er en ordning som Skien kommune har gått bort fra. Den gangen fondene ble avsatt, gjaldt det forrige regelverket for tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Da generte ikke fondene tilskudd.

grunnlaget for å beregne 4 % påslag for administrasjonsutgifter øker. Siden påslaget er på 4 %, vil denne økningen være så liten, at det ikke kan regnes som en vesentlig feil.

2.2.6 Inntekter og utgifter som ikke er med i beregningen

Leie av idrettsanlegg

Utgifter til leie av idrettsanlegg skal være med i beregningsgrunnlaget, da det er en utgift kommunen har til drift av barnehager. Utgifter som angår kommunale barnehager bør føres på funksjon for barnehage, selv om det er andre kommunalområder som har ansvar for utgiften. Det vil sikre at alle utgifter til barnehage blir med i beregningsgrunnlaget.

3 Fastsetting av satser

3.1 Fakta

Satsene er beregnet basert på beregningsgrunnlaget. I beregningsgrunnlaget er sum utgifter kr 129 811 544. Det er lagt til 4 % i påslag for administrasjonsutgifter på utgiftene.

Beregningsgrunnlaget er fordelt mellom barn over og under 3 år. Utgifter til barn under 3 år er vektet med 1,8, fordi barnehageplasser for barn under 3 år er dyrere enn plasser for barn over 3 år. Kommunens inntekter er innbetalinger fra foreldrene på kr 32 492 707. Inntektene blir ikke vektet, men er fordelt på antall barn over og under tre år og er trukket fra.

Administrasjonen har valgt å bruke barnetall fra telling av antall barn pr 15.12.2010 både ved beregning av de budsjetterte satsene og ved beregning av de endelige satsene basert på regnskapstall. Dette er det antallet barn som den totale utgiftssummen ble dividert med, for å finne sats pr barn over og under tre år. Samme telletidspunkt er brukt for de ikke-kommunale barnehagene. Basert på tellingen har kommunen beregnet antall heltidsplasser.

Utgifter minus inntekter for barn over og under tre år er dividert med antall beregnede heltidsplasser for barn på henholdsvis over og under tre år.

Satsene ble behandlet i bystyret 17.06.11 i sak 62/11. Da ble satsene for 2011 fastsatt til

- kr 145 612 pr hel plass for barn 0-2 år
- kr 69 751 pr hel plass for barn 3-6 år.

Satsene ble justert i løpet av høsten til

- kr 154 579 pr hel plass for barn 0-2 år
- kr 73 851 pr hel plass for barn 3-6 år.

Etterberegningen viser at satsene til slutt ble:

- kr 152 810 pr hel plass for barn 0-2 år
- kr 71 219 pr hel plass for barn 3-6 år.

De private barnehagene skal etter hvert få tildelt det samme i tilskudd som kommunen tildeler egne barnehager. I 2011 skulle de private barnehagene ha minimum 88 % på våren og 91 % på høsten. Prosentandelen skulle ikke være lavere enn i 2010. Disse prosentandelene er lagt inn i beregningen.

I 2011 og halve 2012 fikk noen ikke-kommunale barnehager refundert VAR-utgifter fra kommunen, i tillegg til det ordinære tilskuddet. Ordningen var ment som støtte til frivillige

lag og foreninger. Saken ble behandlet i formannskapet i sak 38/12. Formannskapet vedtok at refusjon til private barnehager skulle bortfalle.

Skien kommune betalte ut totalt kr 151 415 189 i tilskudd til ikke-kommunale barnehager i 2011. Etterberegningen viser at de har betalt ut kr 3 047 699 for mye til de private barnehagene.

3.2 Revisors vurdering

Beregningen av satsene og tilskudd til hver enkelt barnehage, er etter vår vurdering i samsvar med regelverket.

I regelverket som gjaldt fra 19.3.12 til 3.7.12 sto det at kommunen kunne bruke egne rutiner for barnetelling. I lys av det, mener vi at kommunens variant med å bruke samme barnetelling i både satsene basert på budsjett og i etterberegningen er grei. Heretter bør kommunen telle barn i samsvar med Utdanningsdirektoratets artikkel fra 3.7.12.

Refusjon av VAR-utgifter faller i kategorien “andre offentlige tilskudd” til private barnehager. Regelverket gir kommunen mulighet til å redusere det ordinære tilskuddet tilsvarende. Det er ikke galt av kommunen at tilskuddet ikke ble redusert.

4 Revisors konklusjoner og anbefalinger

Regelverket er fortsatt uklart på noen områder. Dette skaper en krevende situasjon både for kommunen og de ikke-kommunale barnehagene.

De fleste områdene vi har undersøkt, er beregningsgrunnlaget i samsvar med regelverket, inkludert lønn og pensjon.

Vi har funnet noen feil i beregningsgrunnlaget for tilskudd til barnehager i 2011. De viktigste feilene er:

- Utgifter knyttet til avtaler om bruk av idrettsanlegg ikke tatt med
- Noen administrasjonsutgifter er tatt med som ikke burde vært med

Vi har ikke beregnet hvor stor virkningen av våre funn er.

Anbefalinger

Vi anbefaler kommunen at alle utgifter som angår kommunale barnehager bør føres på funksjon for barnehage, selv om det er andre kommunalområder som har ansvar for utgiften.

Heretter bør kommunen telle barn i samsvar med Utdanningsdirektoratets artikkel fra 3.7.12.

Private barnehagers landsforbund og KS har nedsatt en arbeidsgruppe som utarbeider et regneark til bruk i beregningen av tilskudd. Det er frivillig å bruke regnearket, og Skien kommune har utarbeidet sitt eget. Kommunen bør vurdere hvilket regneark som er best egnet. Uavhengig av om kommunen velger å bruke regnearket fra arbeidsgruppen, vil vi anbefale at kommunen forholder seg til de definisjonene og den forståelsen av regelverket som arbeidsgruppen kommer fram til.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter:

Lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).
Forskrift 15. juni 1994 nr. 905 om revisjon i kommuner og fylkeskommuner mv.
Forskrift 15. desember 2000 nr. 1424 om årsregnskap og årsberetning (for kommuner og fylkeskommuner)

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven)
Forskrift 29. oktober 2010 nr. 1379 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager
Forskrift 16. desember 2005 nr. 1507 om pedagogisk bemanning

Offentlige dokument:

Rundskriv fra Kunnskapsdepartementet (31.10.2011): F-05/2011. Rundskriv om forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Rundskriv fra Kunnskapsdepartementet (15.08.2011): F-04/2011. Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter.

Diverse brev og artikler fra Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet publisert på <http://www.udir.no/Barnehage/Regelverk/Tolkning-av-regelverket1/Tilskudd/>

Annet:

Internasjonal revisjonsstandard 315: Identifisering og vurdering av risikoene for vesentlig feilinformasjon gjennom forståelse av enheten og dens omgivelser.

Vedlegg

Vedlegg 1: Revisjonskriterier
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring
Vedlegg 3: Begreper

I. Vedlegg 1: Revisjonskriterier

Offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager reguleres av lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) og forskrift 29. oktober 2010 nr. 1379 om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager (tilskuddsforskriften).

Endringer av regelverket om tilskudd til ikke-kommunale barnehager trådte i kraft 1.1.2011. Ny § 14, tredje ledd i barnehageloven lyder:

Godkjente ikke-kommunale barnehager, jf. første og andre ledd, skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling.

Kravet om likeverdig behandling er nærmere regulert i tilskuddsforskriften.

Det kommunale tilskuddet skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling, jf. forskriften § 3. Kostnader til ordinær drift omfatter driftskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader.

Det samlede offentlige tilskuddet til ikke-kommunale barnehager skal utgjøre samme andel av den gjennomsnittlige offentlige finansieringen av tilsvarende kommunale barnehager som året før. Tilskuddet skal utgjøre minimum 88 % på våren og 91 % på høsten av det som tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering i 2011. Tilskuddet skal etter hvert trappes opp til 100 %.

Tilskuddet skal begrenses oppad til at den ikke-kommunale barnehagen ikke får tilskudd for flere barn enn det er plass til innenfor barnehagens godkjenning. Store aktivitetsendringer i den ikke-kommunale barnehagen medfører at kommunen må beregne tilskuddet til barnehagen på nytt.

“Andre offentlige tilskudd” inkluderer indirekte offentlig støtte og naturalytelser fra offentlig virksomhet. Hvis en ikke-kommunal barnehage mottar “andre offentlige tilskudd”, kan kommunen trekke det fra i tilskuddet til ordinær drift.

Etter at regelverket trådte i kraft, oppsto det mange problemstillinger som Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet har tatt stilling til etter hvert. Det er fortsatt uavklarte problemstillinger.

Beregningsgrunnlaget

Forskriften § 4 beskriver hvordan tilskudd til driftskostnader skal beregnes:

Tilskuddet skal beregnes ut i fra gjennomsnittlige budsjetterte driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager.

“Driftskostnader” er kostnader knyttet til den daglige driften av tilsvarende kommunalt barnehagetilbud som er godkjent etter barnehageloven. Grunnlaget for utmålingen av tilskudd til driftskostnader skal være budsjetterte kostnader for drift i de tilsvarende kommunale barnehagene.⁶

⁶ Rundskriv F-05/2011 s. 9

Kommunen skal sette opp budsjett i samsvar med kommuneloven og forskrift om årsbudsjett for kommuner og fylkeskommuner. Vi legger til grunn at det er de utgiftene som vedtas i driftsbudsjettet som skal ligge til grunn for beregningen. De regnskapsførte utgiftene i kommunale barnehager hvert enkelt år danner grunnlag for etterberegningen av tilskuddet.⁷ Driftsregnskapet skal være i samsvar med forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner, kommunal regnskapsskikk og KOSTRA-veilederen. Det er de regnskapsførte utgiftene som danner grunnlag for hva de private barnehagene faktisk får i tilskudd. Derfor har vi revidert etterberegningen basert på regnskapstall

Utgifter som ikke er med i beregningen

I følge rundskriv F-05/2011 er det bare utgifter til ordinær drift som skal med, og følgende utgifter skal ikke med i beregningsgrunnlaget:

- Særskilte formål slik som tiltak for barn med nedsatt funksjonsevne
- Tiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder
- Tiltak som følge av bosetting av flyktninger og samisk barnehagetilbud
- Utgifter til lærlinger i kommunale barnehager
- Utgifter til ordinær drift i kommunale barnehager som drives i midlertidige lokaler

Pensjon og AFP

I brev av 15.02.2012 til Private Barnehagers Landsforbund fra Kunnskapsdepartementet og brev av 11.04.2012 til fylkesmennene fra Utdanningsdirektoratet blir det redegjort for hvordan pensjonsutgiftene i kommunale barnehager skal beregnes. Grunnlaget er *kommunenes pensjonspremier, inkludert reguleringspremier. Årlig bruk av premiefond skal trekkes fra. Det skal ikke korrigeres for årlige premieavvik eller amortiseringskostnader, verken i dag eller for tiden framover. Dette innebærer at grunnlaget for beregning av tilskuddet til ikke-kommunale barnehager baseres på kommunens faktiske innbetalinger til pensjonsordningen.*

Utgifter til AFP for tidligere ansatte i barnehage skal være med i beregningen.

Arbeidstrening

I brev av 10.07.2012 til Telemark kommunerevisjon IKS har Utdanningsdirektoratet presisert at arbeidstrening finansiert av NAV ikke skal være med i beregningsgrunnlaget.

Administrasjonstillegget

Kommunen skal gi et påslag for administrasjonsutgifter på fire prosent av gjennomsnittlige budsjetterte driftsutgifter i tilsvarende kommunale barnehager, jf. forskriften § 4, første ledd, fjerde punktum. Rundskriv F-05/2011 utdyper dette: *Påslaget for administrasjonskostnader skal utgjøre dekning for de kostnader kommunen har som barnehageeier til fellesadministrasjon som gjelder drift av kommunale barnehager. Dette omfatter sektoruavhengige kostnader til bl.a. regnskap og revisjon, personalfunksjon og IKT-tjenester.* I et brev fra Utdanningsdirektoratet til Fylkesmannen i Møre og Romsdal datert 29.03.2012 går det frem at også utgifter til HMS og bedriftshelsetjenester er inkludert i administrasjonstillegget på 4 %.

Dette innebærer at utgifter til slike sentrale funksjoner ikke skal ikke medregnes som driftsutgifter i beregningen ellers – de er inkludert i administrasjonspåslaget.

⁷ Utdanningsdirektoratets brev datert 27.03.2012 til Fylkesmennene, www.udir.no

Definisjonen i KOSTRA på hva som er administrasjon og hva som skal ut på tjenestefunksjonene har vært rundt formulert og gitt åpning for ulike tolkninger i kommunene. I veilederen for KOSTRA for 2012 er definisjonen av administrasjon blitt mye klarere. Siden vi reviderer beregningen for 2011, bruker vi ikke den nye veilederen som kriterie.

Antall barn pr pedagogisk leder

Forskrift om pedagogisk bemanning setter krav til antall barn over og under tre år pr pedagog. Det kan organiseres større og mindre barnegrupper hele eller deler av dagen/uken, og det kan være barn over og under tre år i samme gruppe. Uavhengig av organisering, skal pedagognormen være oppfylt for barnehagen som helhet.⁸ Hvis kommunen har flere barn pr pedagog enn forskriften krever, kan det gi mulig lavere utgifter for kommunen. Manglende oppfyllelse av pedagognormen skal ikke medføre redusert beregningsgrunnlag.

God kommunal regnskapsskikk

Kommunalt regnskap skal føres i samsvar med god kommunal regnskapsskikk.⁹ Det finnes utgifter som vil vurderes på en annen måte etter god kommunal regnskapsskikk enn etter “vanlig” god regnskapsskikk. Kommunen skal bruke god kommunal regnskapsskikk i beregningen av tilskudd.

Å legge fram et regnskap, innebærer å legge fram påstander om at regnskapet gir et riktig bilde av økonomien. På samme måte som et regnskap, innebærer beregningen av tilskudd til ikke-kommunale barnehager påstander om at beregningen er riktig. ISA er de internasjonale standardene for revisjon. ISA 315 punkt A111 redegjør for hvilke påstander vi finner i et regnskap. Vi har plukket ut de påstandene vi mener er relevante for denne beregningen:

- gyldighet – registrerte transaksjoner og hendelser har forekommet og vedrører barnehagene
- fullstendighet – alle transaksjoner og hendelser som skulle vært registrert, er registrert
- nøyaktighet – beløp og andre data knyttet til registrerte transaksjoner og hendelser er riktige i forhold til grunnlaget

For kommunene gjelder anordningsprinsippet. Anordningsprinsippet sier at “alle kjente utgifter, utbetalinger, inntekter og innbetalinger i året skal tas med i årsregnskapet for vedkommende år, enten de er betalt eller ikke når årsregnskapet avsluttes”, forskrift om årsregnskap og årsberetning for kommuner og fylkeskommuner § 7 tredje ledd. Utgiftene skal med andre ord gjelde for 2011.

Tilskuddssatser

Kommunen skal beregne tilskuddssatser, jf. forskriften § 4, andre ledd:

Det skal være egne satser per heltidsplass for ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. For ordinære barnehager og familiebarnehager skal det settes én sats for barn over tre år, og én sats for barn under tre år. For åpne barnehager skal det settes én felles sats gjeldende for barn over og under tre år. Kommunen skal dokumentere hvordan tilskuddssatsene er beregnet.

Satsene skal beregnes i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år fastsatt av departementet.

Antall barn

⁸ Rundskriv F-04/2011

⁹ Jf. kommunelovens regler om kommunalt regnskap og regnskapsloven.

Tilskuddssatsene skal være basert på oppdaterte barnetall. 19.3.12 la Utdanningsdirektoratet ut en artikkel på sine nettsider om telling av barn. Artikkelen åpnet for at kommunen kunne telle barn hver måned og beregne et månedlig gjennomsnitt, eller kommunen kunne basere seg på egne rutiner for telling av barn i kommunale barnehager.¹⁰ 3.7.12 legger Utdanningsdirektoratet ut en ny artikkel som gjelder tilskuddsberegningen for 2011. Barna skal telles 15.12. hvert år. Kommunen skal vekte barna fra tellingen året før med 7/12 og barna fra telling i tilskuddsåret med 5/12.

Forskriften § 7 pålegger ikke-kommunale barnehager å rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid per 15. desember hvert år. Rapporteringen danner grunnlag for utmålingen av kommunalt tilskudd året etter.

Sammendrag kriterier

På dette grunnlaget har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal etterberegne tilskudd til ikke-kommunale barnehager i samsvar med faktisk utgifter
- Tilskuddet skal beregnes ut i fra gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager
- Beregningen skal være basert på gyldighet, fullstendighet og nøyaktighet

¹⁰Jf. Artikkel publisert 19.03.2012 på www.udir.no/Barnehage/

II. Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Den praktiske gjennomføringen

Vi har hatt oppstartsmøte med kommunalsjef for oppvekst, virksomhetsleder for barnehage, spesialrådgiver ved rådmannskontoret, økonomikonsulent og økonomirådgiver som er ansvarlig for tilskuddsberegningen.

Vi har kontrollert at tallene i beregningen er i samsvar med tallene i regnskapet for 2011 og at alle utgifter som er regnskapsført på funksjonene for barnehager er tatt med i beregningen. Gjennom den ordinære revisjonen har vi kontrollert at regnskapet ikke inneholder vesentlige feil. Vi har ikke gjennomgått hele kommunens regnskap på jakt etter utgifter som angår barnehagene, men ikke er med i beregningen.

Vanligvis jobber revisor etter en vesentlighetsgrense for hvor store feil et regnskap kan inneholde, uten at det får betydning for om regnskapet gir et riktig bilde av økonomien. I denne gjennomgangen har vi gjennomgått alle tall vi har vært i tvil om, uansett størrelse.

Vi har lagt vekt på å beskrive områder som er nevnt i klage til Fylkesmannen fra private barnehager og i brev fra Private barnehagers landsforbund, i tillegg til de områdene vi ellers mener det har vært behov for å beskrive nærmere.

Innsamling og bearbeiding av data

Virksomhetsleder for barnehage og den ansvarlige for tilskuddsberegningen har sendt oss skriftlig dokumentasjon og relevante regneark med beregningsgrunnlag og tilskuddsberegningen. I tillegg har vi selv hentet dokumentasjon fra regnskapssystemet.

Vi har gjennomført intervjuer med virksomhetsleder for barnehage, leder for Skien Allservice og de involverte i utarbeidelsen av tilskuddsberegningen. For å verifisere innsamlede data har vi delvis skrevet referat fra intervjuene som har blitt verifisert av de vi har intervjuet, delvis skrevet beskrivelser av fakta som er blitt verifisert.

Vi har sendt spørsmål pr e-post til konstituert eiendomssjef og økonomirådgiver på eiendomsavdelingen. Vi har stilt spørsmål pr e-post og telefon til kommunens forsikringsmegler.

Underveis har vi hatt løpende kontakt med virksomhetsleder og den ansvarlige for tilskuddsberegningen. Før rapporten ble sendt på høring har vi hatt oppsummeringsmøte med kommunalsjef for oppvekst, virksomhetsleder for barnehage og ansvarlig for tilskuddsberegningen.

Pålitelighet og gyldighet

Forvaltningsrevisjonsprosjekter skal gjennomføres på en måte som sikrer gyldighet og pålitelighet. Pålitelighet handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at en skal kunne få samme resultat dersom undersøkelsen gjøres på nytt.

Gyldighet handler om at en undersøker de forholdene som problemstillingene skal avklare. Vi mener at de innsamlede dataene er relevante i forhold til problemstillingene for prosjektet.

Kvalitetssikring

RSK 001 krever at forvaltningsrevisjon skal kvalitetssikres. Kvalitetssikring skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Telemark kommunerevisjon IKS har utarbeidet et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll – *ISQC 1 Kvalitetskontroll for revisjonsfirmaer som utfører revisjon og begrenset revisjon av regnskaper samt andre attestasjonsoppdrag og beslektede tjenester*. Kvalitetssikring av forvaltningsrevisjon i samsvar med kravene i RSK 001 er en del av dette kvalitetskontrollsystemet.

Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

III. Vedlegg 3: Begreper

Begrepene om pensjon har ofte komplekse definisjoner Her følger noen forenklede definisjoner.

Pensjonsforpliktelse: De ansattes opptjente rettigheter til pensjon

Pensjonspremie: Innbetaling til pensjonskassa, i kommunen en andel av brutto lønn

Pensjonskostnad: Nåverdien av årets pensjonsopptjening
+ Rentekostnad av påløpt pensjonsforpliktelse
=Brutto pensjonskostnad
- Forventet avkastning på pensjonsmidlene
=Netto pensjonskostnad
+ Sum amortisert premieavvik
+ Administrasjonskostnad
=Samlet pensjonskostnad

Premieavvik: Differansen mellom årets pensjonspremie og årets netto pensjonskostnad.

Amortisering: Premieavviket kan inntektsføres eller utgiftsføres det påfølgende året. Alternativt kan inntekts- eller utgiftsføring av premieavviket fordeles over 10 år. Fram til 2011 skulle premieavviket fordeles over 15 år. Inntektsføring eller kostnadsføring av premieavviket kalles amortisering.

Premiefond: Forsikringstageren (kommunen) kan avsette ekstra beløp i “gode år” for å ha et fond å ta av til betaling av løpende årspremier under skiftende inntektsforhold. Premiefondet kan brukes til å betale hele eller deler av premien.

Pensjonsmidler: Alle midler som ugjenkallelig er avsatt til pensjon. Ved regnskapsårets slutt beregnes pensjonsmidlene.

Pensjonsmidlene ved foregående regnskapsårs slutt
+ Årets pensjonspremie
+ Forventet avkastning
- Årets pensjonsutbetalinger
+/- Estimataavvik
= Årets verdi av pensjonsmidlene