



Til: Kommunestyret i Stjørdal v/ ordfører  
Fra: KomRev Trøndelag IKS  
Utarbeidet av: Mali K.H. Østerås og Rikke Haave  
Dato: 01.07.11

## **NOTAT VEDRØRENDE KOMMUNALT TILSKUDD TIL PRIVATE BARNEHAGER 2011**

### **Oppsummering**

De budsjetterte driftskostnadene for kommunale barnehager 2011 ser ut til å inneholde høyere utgifter enn det forskriften sier skal inngå i grunnlaget. Det dreier seg om lønnsutgifter til 1,7 stilling og avskrivningskostnader. Utgifter til forsikring av barnehagene og lønnsutgifter til vaktmester skal derimot med i grunnlaget. For øvrig synes kommunens beregningsgrunnlag å være i henhold til retningslinjene.

Satsen som er benyttet for kapitalutgifter er i henhold til retningslinjene, og riktig beløp er benyttet i beregningene for den enkelte barnehages tilskudd.

Vi har ikke kunnet avdekke feil i kommunens beregningsmodeller som danner grunnlaget for utbetaling til den enkelte barnehage.

Beregning av tilskudd til den enkelte barnehage viser, på bakgrunn av stikkprøver, at kommunen har brukt riktige tall fra beregningsmodellene.

### **Konklusjon**

Stjørdal kommune må foreta en gjennomgang av grunnlaget for beregning av egne driftskostnader.

### **Innledning**

Fra og med 01.01.11 ble ordningen om kommunalt tilskudd til ikke-kommunale barnehager endret. Statens tilskudd til drift av barnehager ble innlemmet i rammeoverføringen til kommunene, og kommunene skal selv beregne tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene.

Forskrift om likeverdig behandling ved tildeling av offentlige tilskudd til ikke-kommunale barnehager og retningslinjer til disse, F-14/2010 er utgangspunkt og veiledning for kommunenes beregning av tilskudd til de ikke private barnehagene.

I forbindelse med K-sak 62/11, Kommunalt tilskudd til private barnehager 2011 – kapitalutgifter, fattet kommunestyret følgende vedtak: ”Stjørdal kommune engasjerer ekstern

revisor for å vurdere om kommunale/private barnehagers budsjett og regnskap er sammenlignbare med tanke på både driftsutgifter og kapitalutgifter”.

Komrev Trøndelag IKS ble forkant kontaktet av varaordfører med forespørsel om vi kunne påta oss å se på beregningene av barnehagetilskuddet. Da muntlig bestilling og kommunestyrevedtaket ikke samsvarte med hverandre, hadde vi et kort møte med varaordføreren 20.06.11 for å avklare oppdraget.

På bakgrunn av den samtalen tolker vi det slik at vi skal se på beregningene av kommunens tilskudd til de private barnehagene med spesielt fokus på om beregningene av kommunens driftsutgifter for 2011 er korrekte. Retningslinjene til forskriftene er også tydelige på at det er kommunens gjennomsnittlige finansiering av ordinær drift i tilsvarende kommunale barnehager som er utgangspunktet for beregningen av det kommunale tilskuddet.

Vi vil i vår gjennomgang først gjøre rede for hovedpunktene i retningslinjene som har med beregningsgrunnlag å gjøre, og deretter kommentere kommunens budsjettoppsett og beregninger opp mot disse bestemmelsene.

## Metode

I henhold til § 4 i forskriften skal kommunen dokumentere hvordan tilskuddsatsene er beregnet. Vi har fått tilgang til alle kommunens beregninger i form av regneark, og har brukt disse, sammen med kommunens vedtatte budsjett for 2011, som utgangspunkt for gjennomgangen. Det er også foretatt stikkprøvekontroll av tilskuddene til enkelte barnehager.

Vi har hatt samtaler med controller i kommunen for avklaringer og utdypende forklaring av regnearkoppsettene.

Vi har tatt utgangspunkt i de sentrale retningslinjene for beregning av tilskudd, F-14/2010 som ble vedtatt høsten 2010, og sett på hvordan kommunen har gjort sine beregninger.

Retningslinjene følger forskriften med kommentarer til de enkelte punktene i denne, og beskriver hvordan kommunen skal beregne sine tilskuddsats, både der egne satser er utgangspunkt og der nasjonale satser er benyttet.

### **Fra forskrift og retningslinjer**

Det kommunale tilskuddet skal dekke kostnader til ordinær drift i barnehagen som ikke dekkes av andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Tilskuddet skal utgjøre minimum 88 % av det som tilsvarende kommunale barnehager i gjennomsnitt mottar i offentlig finansiering.

Med ordinær drift menes driftskostnader, kapitalkostnader og administrasjonskostnader. Alle kostnader til ordinær drift i kommunens egne barnehager tas med i beregningsgrunnlaget for tilskudd.

Utgangspunktet for beregningen av det kommunale tilskuddet er ikke kostnadene i den ikke-

kommunale barnehagen. **Det er kommunens gjennomsnittlige finansiering av ordinær drift i tilsvarende kommunale barnehager som er utgangspunktet for beregningen av det kommunale tilskuddet.** Barnehagen skal ha samme prosentandel av denne gjennomsnittlige finansieringen, som den prosentandelen barnehagen fikk av samlet offentlig tilskudd til ordinær drift året før. Dette krever konkret at kommunen fastsetter den ikke-kommunale barnehagens prosentandel (per heltidsplass sammenlignet med heltidsplasser i kommunale barnehager) av samlet offentlig tilskudd til ordinær drift året før. Den samme prosentandelen av kommunens gjennomsnittlige finansiering av ordinær drift i egne tilsvarende kommunale barnehager gir det offentlige tilskuddet den ikke-kommunale barnehagen skal ha.

Grunnlaget prosentandelen beregnes fra kan forandre seg fra år til år avhengig av kommunens ressursbruk i egne barnehager.

Det påligger kommunen å dokumentere at enhver tildeling av tilskudd til ordinær drift til ikke-kommunale barnehager gjøres i samsvar med forskriften. Dette innebærer at kommunen skal dokumentere alle budsjetterte kostnader til ordinær drift i egne kommunale barnehager som tas med i beregningen av tilskuddsatsene til ikke-kommunale barnehager. Kommunen må også dokumentere hvordan selve utmålingen av tilskudd til den ikke-kommunale barnehagen er foretatt basert på de tilskuddsatsene som er beregnet. Dokumentasjonen som er nødvendig for å oppfylle plikten skal vedlegges kommunens vedtak om tildeling av kommunalt tilskudd. Dette følger også av kravene til begrunnelse i forvaltningsloven.

Kommunen har ikke plikt til å dekke differansen dersom foreldrebetalingen i ikke-kommunale barnehager settes lavere enn foreldrebetalingen i kommunens egne barnehager.

Kostnader til særskilte formål, lærlinger, drift i midlertidige lokaler skal ikke tas med.

Som grunnlag for utmåling av tilskudd til driftskostnader skal kommunen ta utgangspunkt i budsjetterte kostnader for drift i tilsvarende kommunale barnehager.

For beregning av driftskostnader skal kommunen gi et påslag for administrasjonskostnader på 4 % på driftskostnadene. Kostnader knyttet til kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet faller utenfor.

Kommunen kan velge om den vil gi kapitaltilskudd ut fra nasjonale gjennomsnittsatser per heltidsplass. Kommunestyret vedtok å benytte denne muligheten i K-sak 19/11. Retningslinenes beskrivelse av hvordan kapitalkostnader skal beregnes faller derfor bort.

Det er store variasjoner i kapitalkostnader mellom barnehager. § 5 femte ledd, gir kommunen mulighet til å gi ekstra tilskudd til ikke-kommunale barnehager med høye kostnader. Bestemmelsen gir kommunen mulighet til å gi ekstratilskudd, men kommunen har ingen plikt til å gi ekstratilskudd.

Kommunen skal fastsette tilskuddsatser per heltidsplass. Satsene skal beregnes i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under 3 år. Forholdstallet sier noe om hvor mye en småbarnsplass koster i forhold til en storbarnsplass. Deltidsplasser skal omgjøres til heldagsplasser etter fastsatte nøkler.

## Kommunalt tilskudd til driftsutgifter

Den offentlige finansiering av kommunale barnehager er de totale utgiftene fratrukket foreldrebetalingen. Vi har kontrollert beregningen slik den framkommer i ”Budsjetterte kostnader kommunale barnehager 2011”<sup>1</sup> mot kommunens budsjett vedtatt i kommunestyret sak 112/10. Vi har sammenholdt denne beregningen med hva forskriften sier skal inngå i grunnlaget for driftskostnader. Foreldrebetaling i kommunale barnehager tilsvarer statens maksimalsatser.

Lønn til to ansatte i barnehageadministrasjonen (1,7 stilling) som har arbeidsoppgaver som defineres under kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet er inkludert i de budsjetterte driftskostnadene. Dette er utgifter som ifølge forskriften ikke skal inngå i grunnlaget.

Inkludert i kommunens budsjetterte driftskostnader er også avskrivninger. Avskrivninger er ikke driftskostnader og skal holdes utenfor. Dette er kostnader som faller inn under kapitalkostnadene, og der har kommunen valgt å benytte de nasjonale satsene. Disse vurderingene omkring avskrivningene er avklart med fylkesmannen.

I kommunens budsjetterte driftskostnader kan vi ikke se at det er tatt med utgifter til forsikringer av barnehagene. Dette er en utgift som vil høre hjemme her. Dette er også oppdaget av kommunen selv, og vil bli lagt inn ved neste beregning.

Øvrige utgifter til drift av byggene som renhold (inkludert lønn), vedlikehold og brøyting mv er inkludert. Vi har imidlertid ikke funnet at lønn til vaktmester er inkludert i oppsettet, og har ikke fått stipulert hvor store stillingsandeler<sup>2</sup> det kan dreie seg om i sum for de kommunale barnehagene. Disse utgiftene må også inkluderes i beregningsgrunnlaget.

I driftsbudsjettet er det lagt inn en stipulert lønnsøkning, og det er trukket fra utgifter til en barnehage som legges ned. I retningslinjenes kommentar til § 3 heter det at kommunen selv kan velge om kostnader til kommunale barnehager som opprettes eller legges ned i løpet av året skal regnes som kostnader til ordinær drift og medtas i beregningsgrunnlaget.

## Konklusjon

De budsjetterte driftskostnadene for kommunale barnehager 2011 ser ut til å inneholde høyere utgifter enn det forskriften sier skal inngå i dette grunnlaget. Det dreier seg om lønnsutgifter til 1,7 stilling og avskrivningskostnader. Utgifter til forsikring av barnehagene og lønnsutgifter til vaktmester skal derimot med i grunnlaget. For øvrig synes kommunens beregningsgrunnlag å være i henhold til retningslinjene.

## Kommunalt tilskudd til kapitalutgifter

Kommunen har vedtatt å bruke nasjonale satser for kapitaltilskudd som i 2011 er kr 7800 per heltidsplass uavhengig av barnets alder.

---

<sup>1</sup> Regneark ”Korreksjoner mot 3.kv\_kommunalt tilskudd 2011 – Stjørdal kommune pr 25.03.2011”

<sup>2</sup> Det er ikke krav i KOSTRA-forskriften om at stillingsandeler under 20 % skal fordeles i budsjett/ og regnskapssammenheng

## **Konklusjon**

Satsen som er benyttet for kapitalutgifter er i henhold til retningslinjene, og riktig beløp er benyttet i beregningene for den enkelte barnehages tilskudd.

## **Beregninger**

### **Fordeling av kostnader på små og store barn i kommunale barnehager**

Vi har forutsatt at oppgitt antall barn og deres oppholdstider er korrekt, og har foretatt en gjennomgang av kommunens beregninger på grunnlag av disse og beregnede driftskostnader slik de forelå ved gjennomgang.<sup>3</sup> Det er ikke tatt hensyn til eventuelle korrigeringer av budsjetterte driftskostnader som må gjøres i etterkant av revisjonens gjennomgang.

Når det gjelder omregning til heltidsplasser på grunnlag av oppholdstid i de kommunale barnehagene, er dette gjort ved hjelp av Statistisk sentralbyrås fordelingsnøkkel i henhold til retningslinjene. Videre er korrigererte heltidsplasser for små barn beregnet ved å bruke omregningsfaktor på 1,8 som er angitt i retningslinjene.

Kostnadsfordelingen er gjort i henhold til andelen små og store barn, og fradrag for foreldrebetaling er også hensyntatt i denne fordelingen.

### **Beregning av tilskuddsatser**

Gjennomgangen av beregning av total offentlig finansiering for små og store barn viser at denne er korrekt. Det samme gjelder beregning av offentlig finansiering pr heltidsplass for små og store barn. Driftstilskuddet pr plass inklusiv administrativt påslag på 4 % er også korrekt beregnet.

### **Beregning av prosentsats støtte til private barnehager 2010**

Når det gjelder beregning av prosentsats den enkelte barnehage skal ha, står det i regneeksempel i retningslinjene at dette for eksempel kan gjøres ut fra tall i regnearkmodellen for 2010. Vi har fått opplyst av controller at denne regnearkmodellen er utarbeidet av departementet, og er lagt til grunn i Stjørdal kommunes beregninger for den enkelte barnehages støttenivå. Det er ikke foretatt kontrollberegninger av denne modellen.

Vi har sett på beregninger i regnearket som viser tilskuddsatsene per heldagsplass i kommunale barnehager for 2010<sup>4</sup>. Disse stemmer med satsene som er brukt ved beregning av den prosentandelen hver enkelte private barnehage fikk av offentlige tilskudd i forhold til kommunale barnehager i 2010.<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Regneark "Korreksjoner mot 3.kv\_kommunalt tilskudd 2011 – Stjørdal kommune pr 25.03.2011", "Satser private barnehager Vedlegg 4"

<sup>4</sup> Regneark "Vår-Regneark likeverdig beh bhg 2010 modell 1 jan tom juli", "Beregning av kostnader drift kommunale barnehager 2010"

<sup>5</sup> Regneark "Endelig kommunalt tilskudd 2011 – Stjørdal kommune \_pr 25.03.2011", "Kommunalt tilskudd til private barnehager 2011 prosentandel pr 2010".

Prosentatsene som framkommer for den enkelte barnehage er beregnet i henhold til rundskrivets bestemmelser, og er brukt i tilskuddsberegningen for 2011. Stikkprøver har ikke avdekket avvik.

### **Bergning av tilskudd til den enkelte barnehage**

Vi har foretatt stikkprøver for beregning; både til barnehage med minimumssats og maksimumssats og har ikke funnet feil i disse.

### **Konklusjon**

Vi har ikke avdekket feil i kommunens beregningsmodeller som danner grunnlaget for utbetaling til den enkelte barnehage.

Beregning av tilskudd til den enkelte barnehage viser, på bakgrunn av stikkprøver, at kommunen har brukt riktige tall fra beregningsmodellene.

### **Annet**

Bestemmelsene viser også at kommunen må justere tilskudd til private barnehager samtidig med justering av eget budsjett. Viser kommunens regnskap merforbruk på området, får dette også konsekvenser for de private barnehagene.

Private barnehagers plikt til å betale tilbake tilskudd omtales også.

#### **Fra forskrift og retningslinjer**

Formålet med forskriften er gjennom tildeling av kommunalt tilskudd å sørge for likeverdig behandling hensyntatt også andre offentlige tilskudd.

Kommuner som i løpet av året endrer bevilgningene til ordinær drift i kommunale barnehager, skal samme året fatte vedtak om etterjustering av tilskudd til ikke-kommunale barnehager.

Dersom kommunens regnskap viser at forbruket i de kommunale barnehagene avviker fra det som lå til grunn for fastsettelsen av tilskuddsatsene etter §§4 og 5, skal kommunen i forbindelse med kommunestyrets årlige fastsettelse av årsregnskapet fatte vedtak om etterjustering av tilskudd til ikke-kommunale barnehager. Etterjusteringer av tilskudd det er fattet vedtak om i samsvar med andre ledd skal hensyntas.

Kommunen kan redusere det kommunale tilskuddet dersom barnehagen foregående regnskapsår hadde vesentlig lavere bemanning eller lønnskostnader per årsverk enn det som er vanlig i tilsvarende kommunale barnehager, og eier av barnehagen hadde avsatt urimelig utbytte eller tatt ut urimelig godtgjørelse for egen eller nærstående arbeidsinnsats i barnehagen.