

Grimstad kommune

Økonomistyring i barnehagesektoren

RAPPORT

18. juni 2009

Oppdragsgiver	Grimstad kommune
Rapportnr	R6552
Rapportens tittel	Økonomistyring i barnehagesektoren
Ansvarlig konsulent	Bjørn Brox
Kvalitetssikret av	Kaare Granheim
Dato	18. juni 2009

Innhold

1	SAMMENDRAG	5
2	KOSTNADER I BARNEHAGENE I GRIMSTAD	6
2.1	KONKLUSJON	6
2.2	SAMLEDE UTGIFTER	6
2.3	DEKNINGSGRAD	9
2.4	KOSTNADER PER TIME I KOMMUNALE BARNEHAGER	10
3	ÅRSAKER TIL KOSTNADSVÆKSTEN 2005–08	14
3.1	HYPOTESER	15
3.2	KOMMUNAL SELVKOST	15
3.3	TILSKUDDSBEREGNINGEN	19
3.4	SKJØNNSMIDLENE	20
4	BARNEHAGEKOSTNADER 2009	22
4.1	KOMMUNAL SELVKOST	22
4.2	PROGNOSE PÅ TILSKUDD 2009	23
5	MODELL FOR TILSKUDD TIL BARNEHAGENE	24
5.1	PRINSIPP	24
5.2	PREMISSER 2009	24
5.3	KOMMUNALT TILSKUDD TIL BARNEHAGENE ETTER NY MODELL	25
5.4	SAMLEDE BARNEHAGEUTGIFTER 2009	26
6	KOSTNADSREDUSERENDE TILTAK	27
6.1	FÆRRE ANSATTE	27
6.2	SALG AV DE KOMMUNALE BARNEHAGENE	29
6.3	ENDRET REGNSKAPSPRAKSIS	29
7	RAPPORTERING OG KONTROLL	30

Forord

Denne rapporten er laget på oppdrag av kommunalsjefen for kultur og oppvekst i Grimstad kommune.

Referansegruppe i kommunen har vært kommunalsjef Bjørn Kristian Pedersen, enhetsleder Anne Gurine Hegnar, barnehagekonsulent Johanne Rotevatn, leder for Veilednings- og utviklingstjenesten Olga Røed Johnsen og økonomirådgiver Jon Eiklund. AGENDA står ansvarlig for alle konklusjoner i rapporten.

Rapporten er skrevet av Bjørn Arthur Brox.

Høvik, 18. juni 2009

AGENDA Utredning & Utvikling AS

1 Sammendrag

Grimstad kommune har ønsket å få svar på to spørsmål:

- Hvorfor økte barnehageutgiftene i kommunen så sterkt fra 2007 til 2008? Nettoutgiftene økte med 13 millioner kroner. Barnehagebudsjettet sprakk med 10 millioner kroner. Tilskuddene til private barnehager økte med 13 millioner kroner. Hva skyldes den sterke utgiftsveksten?
- Hva kan gjøres for å unngå at et slikt budsjettavvik skjer på nytt?

AGENDA har gått gjennom regnskapene for 2006, 2007 og 2008 og gått gjennom beregningen av tilskudd til private barnehager for 2007 og 2008.

Årsaken til kostnadsveksten fra 2007 til 2008 er en sterk kostnadsvekst i den kommunale barnehagedriften. Selvkost pr. time for kommunale barnehager økte med 20 % fra 2006 til 2007. Dette slo rett ut i økt tilskudd til private barnehager i 2008. Tilskuddsatsene til private barnehager er i henhold til statlige regler knyttet til det kommunale kostnadsnivået. Når antallet barnehageplasser samtidig økte i de private barnehagene, økte utgiftene ytterligere.

Det statlige skjønnsstilskuddet skal i teorien dekke alle kostnader forbundet med økt antall barnehageplasser i kommunene. Tilskuddet økte fra 10 til 16 millioner i Grimstad fra 2007 til 2008. Skjønnsmidlene er beregnet ut fra nasjonale gjennomsnittskostnader for barnehageplasser. Timekostnadene i Grimstads kommunale barnehager lå over det nasjonale gjennomsnittet i 2007. Derfor dekket ikke skjønnsmidlene de økte barnehageutgiftene i Grimstad i 2008.

AGENDA har ikke funnet noe som tyder på at feil beregning av kommunale eller statlige tilskudd er med og forklarer de økte kostnadene. Beregningen av tilskudd til de private barnehagene i 2008 virker korrekt.

Kostnadsnivået i de kommunale barnehagene økte ytterligere i 2008. Grimstad kommune må regne med 1 millioner kroner høyere barnehagekostnader i 2009 enn i 2008, selv om antallet plasser ikke skulle øke og kostnadene holdes på samme nivå som i 2008.

Kommunen kan redusere utgiftene sine noe ved å redusere bemanningen i de kommunale barnehagene. Kommunen har i dag lavere bemanning i barnehagene enn bemanningsnormen i den vedtatte barnehageplanen fra 2006. Ved å redusere bemanningen til sju store barn per årsverk (eller 3,5 små) vil kommunen spare to årsverk. De samlede barnehageutgiftene reduseres med ca. 4 millioner kroner.

Kommunen kan redusere tilskuddene til private barnehager ved to regnskapstekniske grep. Enkelte kostnader kan flyttes bort fra barnehageregnskapet (frikjøpte tillitsvalgte, lærlinger). Kommunen kan dessuten endre metoden for selvkostberegning. Kommunaldepartementets standardmetode vil antakelig gi lavere utgifter enn den metoden kommunen benytter i dag.

Kommunen kan selge sine kommunale barnehager til private. Tilskuddet til de private barnehagene vil da bli beregnet på grunnlag av kostnadsnivået i andre kommuner som driver billigere enn Grimstad gjør i dag. Dette vil kunne redusere utgiftene med 10–20 millioner kroner per år. Maksimal effekt kan bare nås dersom de private barnehagene er rasjonelt drevet.

AGENDA anbefaler tre tiltak for å forbedre økonomistyringen i barnehagesektoren:

- Styrke økonomistøtten til lederne i barnehagesektoren

- Innføre en budsjettmodell for barnehagedriften basert på stykkpris for å forenkle økonomiplanleggingen
- Innføre en grundigere, skriftlig månedsrapportering

I resten av rapporten begrunnes disse konklusjonene. Kapittel 2 og 3 går gjennom barnehagekostnadene de siste tre årene. Kapittel fire ser på utgiftene i 2009. Kapittel 5 viser en ny budsjettmodell for barnehagedriften. Kapittel 6 ser på kostnadsreducerende tiltak og kapittel 7 går gjennom tiltak for bedre økonomistyring.

2 Kostnader i barnehagene i Grimstad

2.1 Konklusjon

Grimstad kommune brukte i 2008 mer penger enn sammenlignbare kommuner på barnehager. Årsaken til det relativt høye forbruket er at kommunen har høyere bemanning enn mange andre kommuner i det ordinære tilbudet. 277 norske kommuner drev barnehager med lavere timekostnad enn Grimstad i 2008. Timekostnaden i Grimstad har ligget høyere enn sammenlignbare kommuner hvert år etter 2003 med unntak av 2006.

Disse konklusjonene detaljeres og begrunnes i resten av dette kapitlet.

Kommunene sammenlignes på grunnlag av sine barnehagerapporter til staten (KOSTRA-rapportene). Grimstad kommune er med i kommunegruppe 8. Det vil si middels store kommuner med middels inntekter og lavt utgiftsbehov, til sammen 30 kommuner. I denne rapporten sammenlignes Grimstad med gruppe 8 pluss kommunene Arendal, Fjell, Stjørdal, Eidsvoll, Vestby og Skedsmo. Ingen av disse kommunene er i gruppe 8. Vi har sammenlignet med interessante barnehagekommuner og interessante store kommuner. Grimstad har omtrent 20 000 innbyggere og er på vei over til gruppen store kommuner, som er kommuner med mer enn 20 000 innbyggere. Arendal, Skedsmo og Fjell er i gruppe 13. Vestby, Eidsvoll og Stjørdal er kommuner som driver billige barnehager.

2.2 Samlede utgifter

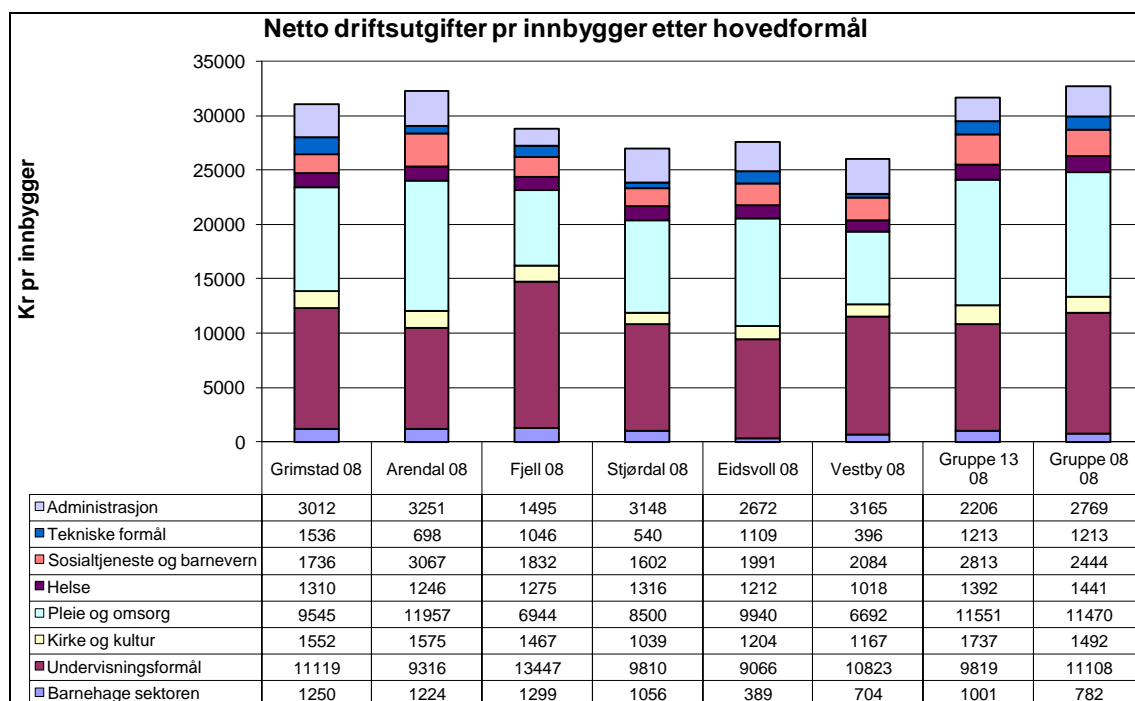
Kommuneregnskapet til Grimstad for 2008 viser samlede netto barnehagekostnader på 25,3 millioner kroner. Det vil si sum utgifter etter at inntekter er trukket fra (det skattebetalerne må dekke). Regnskapet inkluderer avskrivninger, men ikke renter på lån.

Barnehagesektoren deles regnskapsmessig inn i tre tjenester ("funksjoner"): 201 Førskole, 211 Styrkingstiltak førskole 221 Førskolelokaler og skyss. Tabellen under viser hvordan regnskapet fordelte seg mellom tjenestene i 2008.

	2004	2005	2006	2007	2008
Netto driftsutgifter til funksjon 201 Førskole	6492	9431	6463	8437	19117
Netto driftsutgifter funksjon 211 Styrket barnehagetilbud	2682	1789	1592	1785	3311
Netto driftsutgifter funksjon 221 Førskolelokaler og skyss	2000	2490	2291	2261	2842
Netto driftsutgifter barnbehage	11174	13710	10346	12483	25270

De samlede barnehagekostnadene i Grimstad i 2008 utgjorde kr 1 250 pr. innbygger. Det er kr 250 mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og omtrent kr 500 mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8. Arendal hadde høyere utgifter, de andre

sammenligningskommunene hadde lavere utgifter. Tallene fremkommer i figuren under.

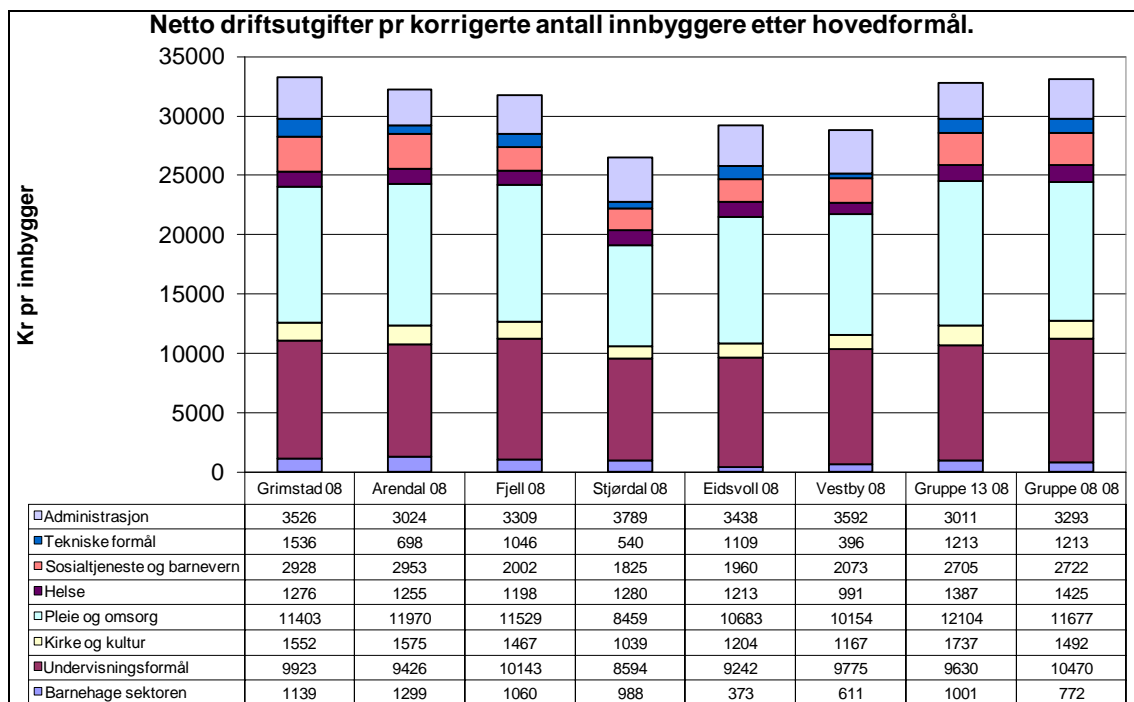


Figur 1: Netto driftsutgifter pr. innbygger for ulike tjenester i Grimstad og andre kommuner 2008. Kilde. AGENDA/KOSTRA.

Figuren over viser samtidig hvordan kostnadene er i øvrige sektorer i kommunene. Søylene viser totale netto utgifter ved alle de kommunale tjenestene. Vi ser at de totale utgiftene ved tjenesteproduksjonen i Grimstad var ca. kr 31 000 pr. innbygger i 2008. Det er omtrent kr 2 000 mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8. Det er omtrent det samme som gjennomsnittet i kommunegruppe 13.

Sammenligningen i figuren over tar ikke hensyn til at utgiftsbehovet i kommunene varierer. Variasjonen er betydelig, også innenfor kommunegruppene. Det er derfor viktig å korrigere for ulikt utgiftsbehov i tjenestene. I barnehagesektoren vil det si ulik andel barn 0–5 år. I den videre analysen er det korrigert for ulikheter i behov ved å korrigere antall innbyggere i kommunene.

Barnehagekostnadene i Grimstad synker litt relativt sett når vi korrigerer for behov. Andel barn 0–5 år er høyere enn gjennomsnittet i landet. Utgiftene til barnehage pr. korrigert innbygger i Grimstad var kr 1 139 pr. innbygger i 2008. Det er kr 138 mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og ca. kr 400 mer enn gjennomsnittet i gruppe 8. Det er nest mest blant sammenligningskommunene. Tallene fremgår av figuren under.

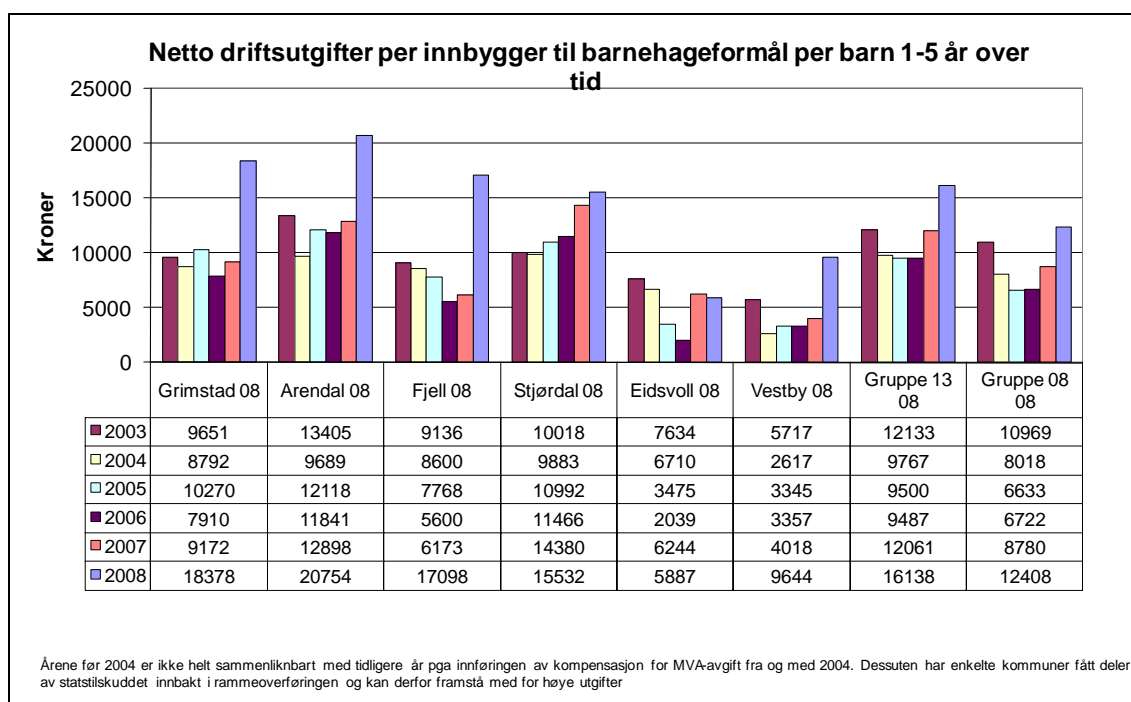


Figur 2: Netto utgifter pr. innbygger til ulike tjenester korrigert for behov i Grimstad og andre kommuner 2008. Kilde: AGENDA.

Figuren over viser samtidig at de samlede utgiftene i tjenestene i Grimstad pr. innbygger var omtrent det samme som gjennomsnittet i kommunegruppene 8 og 13 i 2008, etter korreksjon for behov.

Grimstad har ca. 20 000 innbyggere. Kr 100 pr. innbygger vil si kr 2 000 000. Samlede barnehageutgifter er altså nesten 3 millioner kroner større enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13, etter korreksjon for behov. Grimstad bruker 8 millioner kroner mer på barnehager enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8.

Barnehageutgiftene i Grimstad har økt ganske mye etter barnehagereformen ble innført i 2004, målt pr. relevant innbygger (barn under 6 år). Utgiftene pr. innbygger under 6 år var kr 18 400 i 2008. Det er mer enn det dobbelte av utgiftene i 2006. Figuren under viser utviklingen de årene etter barnehagereformen i alle sammenligningskommunene. Tallene er i nominelle kroner – det er ikke korrigert for inflasjon.



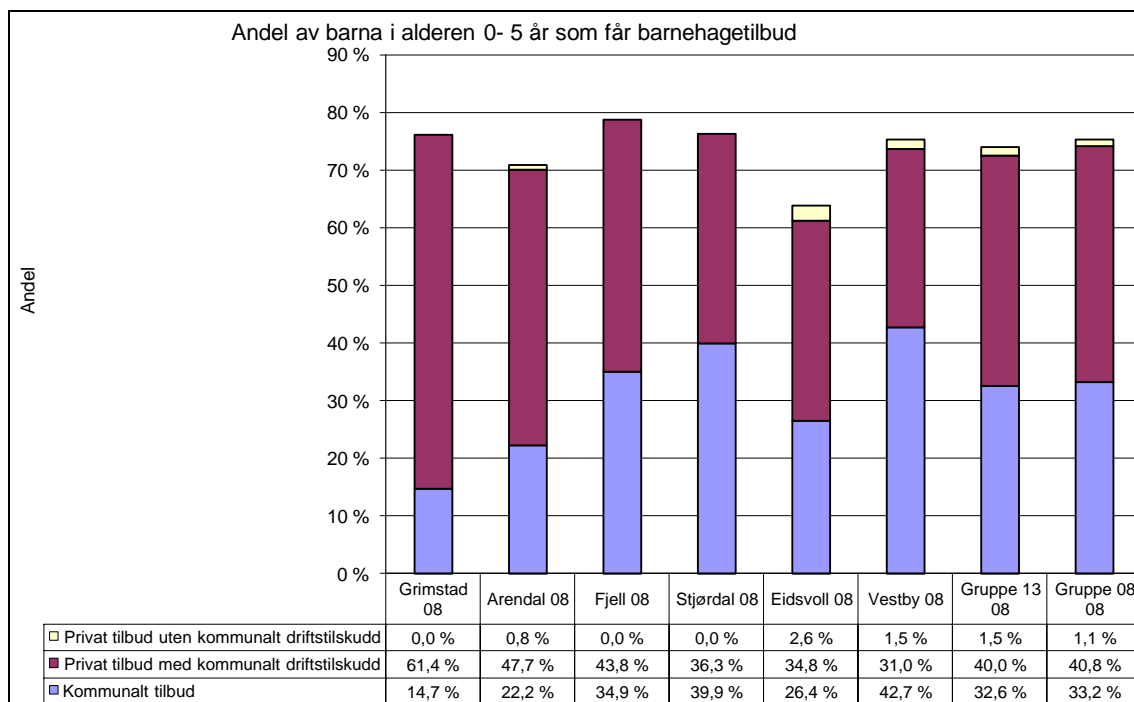
Figur 3: netto utgifter pr. innbygger til barnehager pr. barn 1-5 år i Grimstad og andre kommuner 2003-2008. Kilde: KOSTRA.

Vi ser av figuren over at utgiftene i Grimstad steg sterkt fra 2007 til 2008. Den samme tendensen ser vi i flere av sammenligningskommunene (Arendal, Fjell og Vestby).

2.3 Dekningsgrad

De relativt høye samlede barnehagekostnadene i Grimstad per barn 0-5 år kan ikke forklares med høy dekningsgrad.

Grimstad kommune har middels høy barnehagedekning. Per 15.12.08 hadde 76 prosent av barn 0-5 år plass i barnehage. Det er det samme som gjennomsnittet i kommunegruppene 8 og 13 og på nivå med sammenligningskommunene. Tallene fremgår av figuren under.



Figur 4: Barnehagedekning 0-5 år i Grimstad og andre kommuner 2008. Kilde: AGENDA/KOSTRA.

Figuren over viser samtidig at andelen kommunale plasser er omtrent 16 % i Grimstad. Det er en langt lavere andel enn i de andre kommunene.

2.4 Kostnader per time i kommunale barnehager

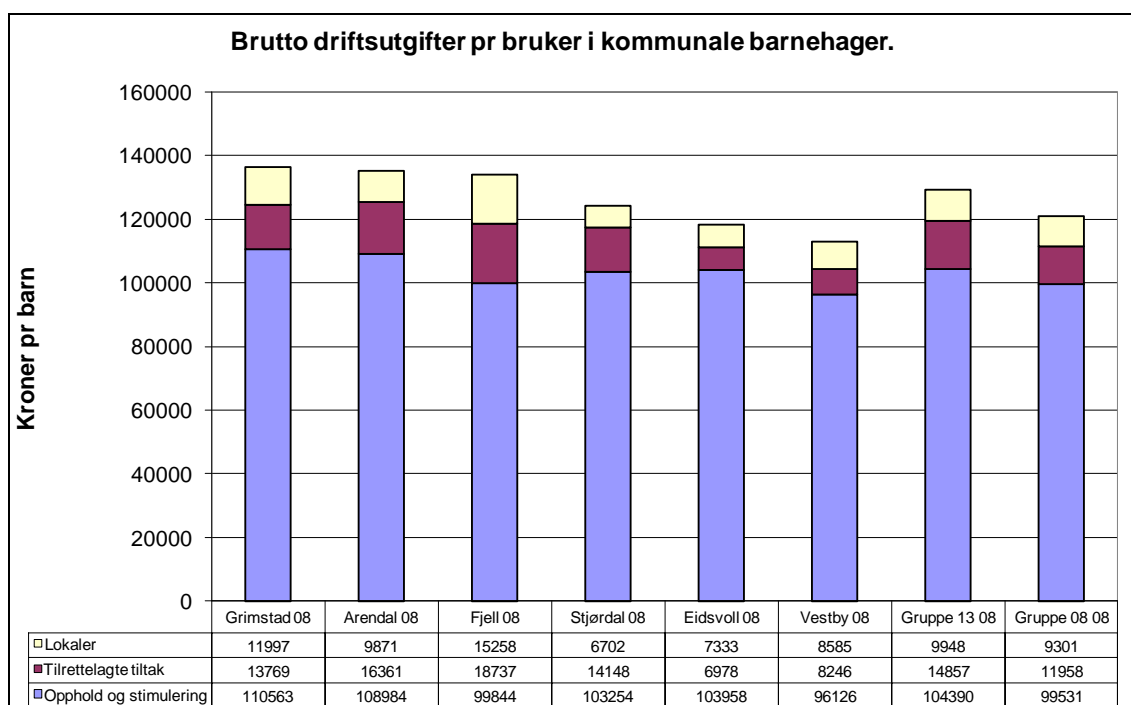
Grimstad driver ikke spesielt effektive barnehager. Utgiften pr. produserte oppholdstime er høyere enn i sammenligningskommunene. Årsaken til de høye kostnadene er at bemanningen er høy.

Kommuneregnskapet for 2008 viser brutto kostnader i kommunale barnehager på ca. 32 millioner kroner. Det er 26 millioner knyttet til funksjon 201 Førskole, 3,3 millioner til styrkingstiltak og 2,8 millioner kroner knyttet til funksjon 221 Barnehagelokaler. Det var 237 barn i kommunale barnehager pr. 15.12.08. Tallene fremgår av figuren under.

	2004	2005	2006	2007	2008
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 201	17222	18253	20351	24375	26212
Korrigerte brutto driftsutgifter funksjon 211	4394	3705	3134	2806	3263
Korrigerte brutto driftsutgifter til funksjon 221	2002	2490	2291	2261	2835
Korrigerte brutto driftsutgifter til kommunale barnehager	23618	24448	25776	29442	32310
Barn med barnehageplass i kommunale barnehager	226	230	244	240	237

Figur 5: Korrigerte brutto driftsutgifter i kommunale barnehager i Grimstad. Kilde: KOSTRA.

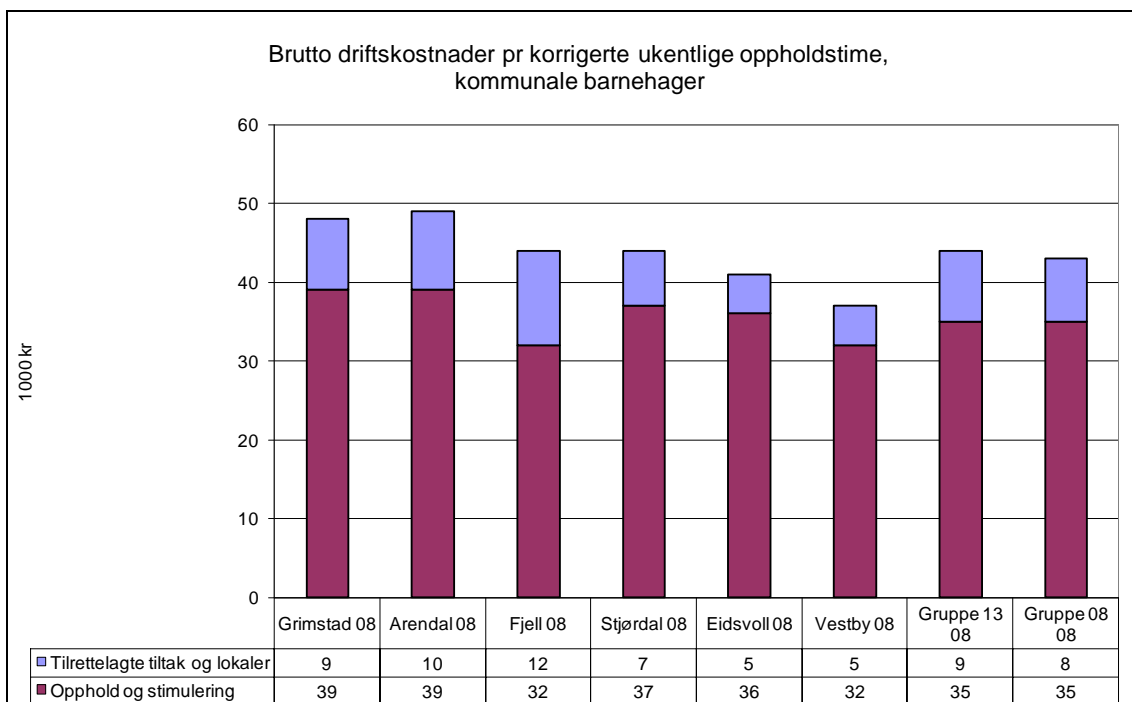
Brutto driftsutgift pr. barn i kommunale barnehager var ca. kr 138 000 i Grimstad i 2008. Det er ca. kr 17 000 mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8 og kr 8 000 mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13. Alle sammenligningskommunene som hadde lavere kostnader. Tallene fremgår av figuren under.



Figur 6: Brutto utgifter i kommunale barnehager i Grimstad og andre kommuner 2008. Kilde: KOSTRA.

Et barn kan oppta hel eller delt plass. Produksjonen av barnehagetjenester måles mer detaljert i korrigerede oppholdstimer. Man teller antallet avtalte oppholdstimer pr. 15.12. hvert år. Barn under 3 år teller dobbelt og treåringene teller 1,5, siden disse krever mer bemanning enn barn over tre år. De kommunale barnehagene produserte 672 000 korrigerede oppholdstimer i 2008.

Utgiftene til det ordinære barnehagetilbudet er funksjonene 201 og 221. Utgiften pr. korrigerede oppholdstime var kr 48 i Grimstad i fjor. Det var fire kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og fem kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppe 8. Bare Arendal hadde høyere kostnader. Tallene fremgår av figuren under (summen av søylene).

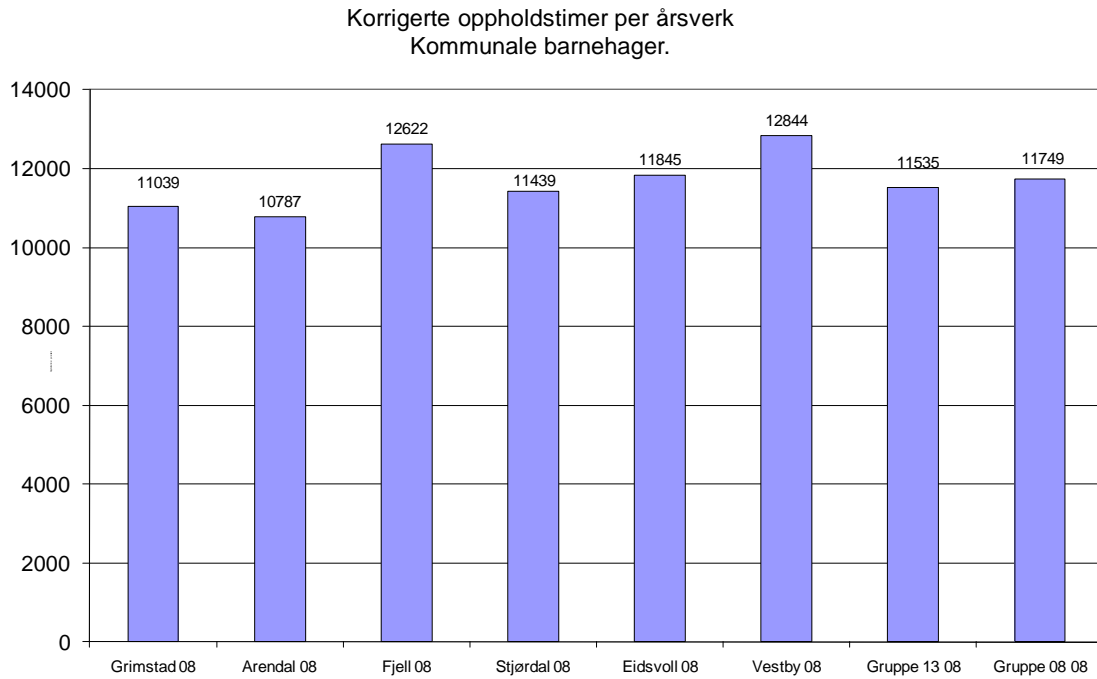


Figur 7: Kostnader pr. korrigerte oppholdstimer i Grimstad og andre kommuner 2008. Kilde: KOSTRA.

277 kommuner hadde lavere timekostnader enn Grimstad i 2008.

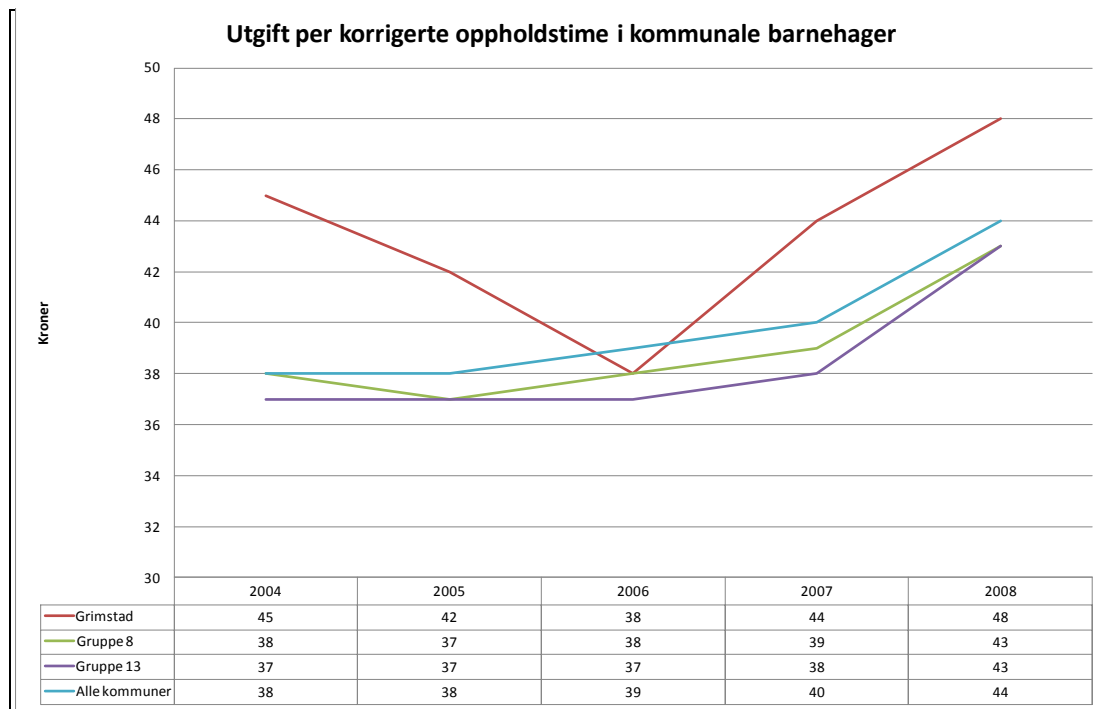
Hvis vi begrenser analysen til funksjon 201 Førskole, viser KOSTRA-tallene at utgiften pr. korrigeret time var ca. kr 39 i Grimstad i 2008. Det er fire kroner mer enn gjennomsnittet i kommunegruppene 8 og 13. Ingen av de andre kommunene hadde høyere produksjonskostnader. Tallene fremgår av figuren over.

De lave produksjonskostnadene i Grimstad skyldes høy bemanning i de kommunale barnehagene. Det ble produsert 11 039 korrigeret oppholdstimer pr. årsverk ansatte i de kommunale barnehagene i Grimstad i 2008 (barn 1–2 teller dobbelt, treåringer teller 1,5). Det er 500 timer mindre enn gjennomsnittet i kommunegruppe 13 og 700 timer mindre enn kommunegruppe 8. Bare Arendal produserte like få timer pr. ansatt. Tallene fremgår av figuren under.



Figur 8: Standardiserte barn pr. årsverk i barnehager i Grimstad og andre kommuner 2008. Kilde: KOSTRA.

Timekostnadene i de kommunale barnehagene i Grimstad økte sterkt i 2008. Figuren under viser bruttokostnader pr. korrigeret oppholdstime fra 2004 til 2008. Regnskapet i denne figuren inkluderer alle de tre barnehagefunksjonene (også styrkingstiltak). Timekostnaden i Grimstad, målt på denne måten, har steget fra kr 38 til kr 48 på to år. Timekostnadene er likevel bare tre kroner høyere enn den var i 2004. Tallene er fremstilt i figuren under.



Figur 9: Kostnader per korrigeret oppholdstime i Grimstad og andre kommuner 2004–2008. Nominelle priser. Kilde: KOSTRA.

Figuren over viser at de lave kostnadene pr. time i 2006 var et unntak. Alle de andre årene i perioden har utgiftene pr. time i Grimstad ligget høyere enn gjennomsnittet i landet, gruppe 10 og gruppe 8.

3 Årsaker til kostnadsveksten 2005-08

Et av målene med denne rapporten er å forklare den sterke utgiftsveksten i barnehagesektoren i Grimstad fra 2007 til 2008.

Barnehagesektoren defineres ved de tre KOSTRA-funksjonene 201 Førskole, 221 Førskolelokaler og 211 Styrkingstiltak (ekstrahjelp til funksjonshemmede, fremmedspråklige og barn med lærevansker).

Grimstad kommunes netto barnehagekostnader økte med nesten 13 millioner kroner fra 2007 til 2008. Økningen var på ca. 100 %. Tallene framgår av figuren under.

Regnskap:	2006	2007	2008
Funk 201 Førskole	6 463 000	8 437 000	19 117 000
Funk 221 Førskolelokaler	2 291 000	2 261 000	2 842 000
Funk 211 Styrkingstiltak	1 592 000	1 785 000	3 311 000
SUM regnskap	10 346 000	12 483 000	25 270 000

Figur 10: Barnehagekostnader i Grimstad 2008. Kilde: SSB/KOSTRA

Det er økningen i utgifter på funksjon 201 Førskole som er tema i denne analysen. Økningen er på 10,5 millioner kroner og var ufortsett. De økte utgiftene til drift av lokaler og funksjonshemmede førskolebarn er mindre vesentlige.

Figuren under viser hvordan nettoutgiftene på funksjon 201 Førskole fordeler seg på ulike hovedposter i regnskapet i 2006–2008. Vi ser at det er posten "3 Kjøp av tjenester" som er årsaken til den sterke kostnadsveksten i 2008. Beløpet gjelder kommunalt tilskudd til private barnehager. Tilskuddet økte fra 15,6 millioner kroner i 2007 til 28,9 millioner kroner i 2008. Tallene fremgår av figuren under.

Funksjon 201 Førskole	2006	2007	2008
0 Lønn	18848	22287	24610
1-2 Egen drift	1496	2188	1702
3 Kjøp av tjenester	12502	15665	28906
4 Overføringer private barneh.	40696	49017	61041
59 Avskrivninger	0	0	0
60 Egenbetaling	-4481	-5435	-5542
6 Andre inntekter	-63	3	0
69 interne innt	0	-100	-100
70 Statstilskudd	-12283	-14221	-16689
7 Andre tilskudd	0	0	0
8 Statstilskudd priv barnehager	-40500	-47700	-61000
8 Skjønnsmidler barnehage	-9759	-13267	-13811
SUM netto driftsutgift	6456	8437	19117

Figur 11: Barnehagekostnader i Grimstad 2006–2008. Kilde: SSB/KOSTRA.

3.1 Hypoteser

Denne rapporten tester tre alternative forklaringer på den sterke utgiftsveksten i barnehagene i Grimstad fra 2007 til 2008.

1. Sterk vekst i kommunale timekostnader

Årsaken til den store kostnadsveksten i barnehagene i Grimstad kan være noe så enkelt som en sterk vekst i kostnadsnivået i de kommunale barnehagene. Tilskuddet til private barnehager pr. time er direkte koblet til timekostnadene i de kommunale barnehagene. Skjønnsmidlene fra staten kompenserer ikke denne typen kostnadsvekst. Det slår rett ut i økte kommunale nettoutgifter i barnehagesektoren. Hvis antallet private plasser samtidig øker kraftig, vil dette forsterke utgiftsveksten.

2. Feil beregning av kommunale tilskudd

Tilskuddet til private barnehager i Grimstad tildeles etter "kostnadsdekningsprinsippet". Beregningen av tilskuddene skjer ved hjelp av en innviklet regnearkmodell staten har laget. Det er lett å gjøre feil i dette arbeidet, slik at tilskuddene pr. time til private barnehager blir for høyt, og/eller at timetallet blir for stort.

3. Feil beregning av statlige skjønnsmidler

Årsaken til økte kostnader kan være feil ved statens beregning av skjønnsmidler til barnehagedriften i Grimstad. Feil kan oppstå ved at kommunen rapporterer for få nye plasser til departementet, eller ved tilfeldige feil i departementets beregninger. Skjønnsmidlene tildeles etter innviklede, skiftende og dårlig dokumenterte regler.

3.2 Kommunal selvkost

Den mest naturlige årsaken til høy netto utgiftsvekst i barnehagesektoren i Grimstad er at timekostnaden i de kommunale barnehagene har økt mer enn vanlig prisvekst. Økt timekostnad slår rett ut i økt timetilskudd til private barnehager og får dermed stor betydning for samlet utgift. Den offentlige støtten (statstilskudd og kommunalt tilskudd) til private barnehager per time skal etter loven ligge mellom 85 % og 100 % av den offentlige støtten som gis kommunale barnehager.

Staten har laget regler for hvordan timekostnaden i kommunale barnehager skal beregnes ("selvkostberegning"):

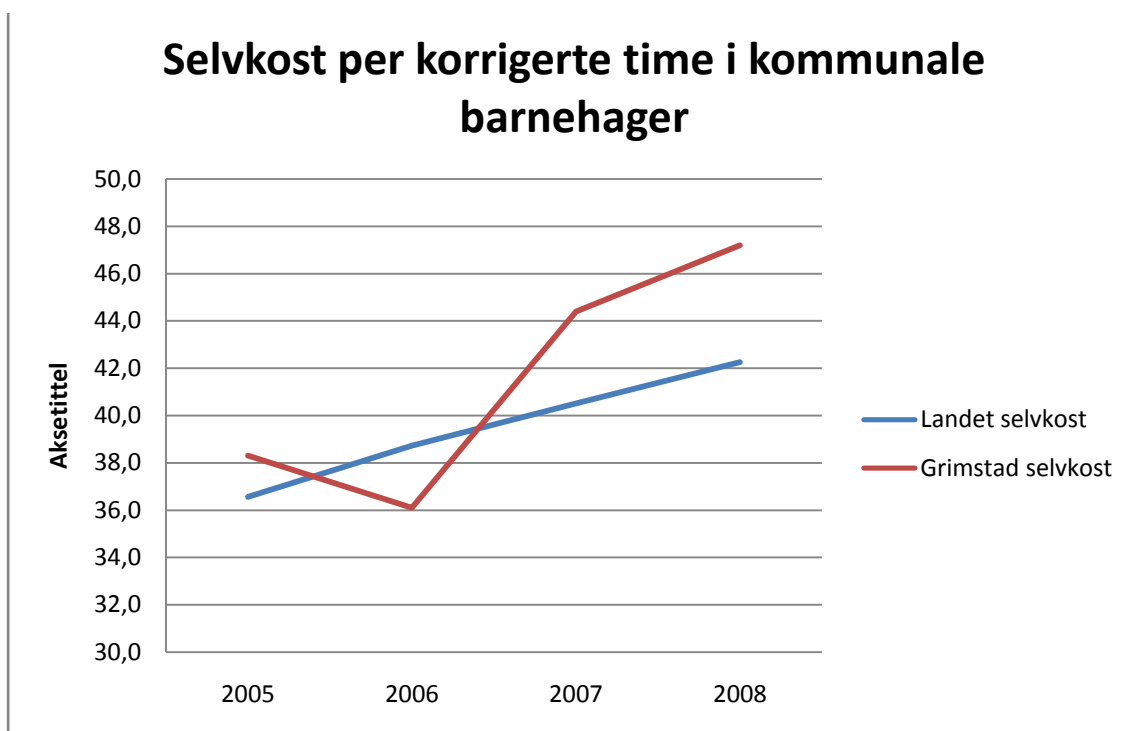
- Direkte driftskostnader er lønn, driftsutgifter og avskrivninger for funksjonene 201 Førskole og 221 Førskolelokaler.
- Indirekte driftskostnader er barnehagenes andel av 120 Administrasjon (sentraladministrasjonen) og 130 Administrasjonslokaler. Her tas nettokostnadene med. Barnehagenes andel av administrasjonskostnadene skal tilsvare barnehagenes andel av kommunens lønnskostnader.
- Timene for barn under tre år teller dobbelt og timer for treåringer teller 1,5. Disse barna utløser mer bemanning enn barn over tre år.

Vi har beregnet kommunal timekostnad for Grimstad 2006–2008 på grunnlag av kommuneregnskapene som ligger på internett (KOSTRA-regnskapet). Timekostnaden (selvkost) for 2008 utgjorde kr 47. Tallene fremgår av figuren under.

	120 Administrasjon	130 Administrasjonslokaler	201 Førskole	221 Førskolelokaler og skysse	Sum
Brutto driftsutgifter	55 592	5 431	116 159	2 842	
Lønnsutgifter	36 467	121	24 610	1 194	
- herav sykelønnsrefusjon	1 331	-	1 727	302	
- herav pensjonsinnskudd og trekkpliktige forsikringer	4 110	9	2 897	161	
- herav arbeidsgiveravgift	4 436	15	3 057	152	
Kjøp av varer og tjenester som inngår i kommunale tjenester	11 555	4 354	1 702	1 372	
Kjøp av tjenester som erstatter kommunale tjenester	9 952	27	28 906	7	
- herav kjøp fra andre (private)	-	-	28 896	-	
- herav kjøp fra IKS hvor (fylkes)kommunen selv er deltaker	9 333	-	-	-	
- herav kjøp fra egne foretak og bedrifter som fører virksomhet	-	-	-	-	
Overføringer	400	-	61 041	-	
MVA-utgift driftsregnskapet	4 164	982	243	238	
Avskrivninger	1 585	929	-	350	
Korreksjon fordelte utgifter og internsalg	4 367	-	100	81	
Finansieringsutgifter og finansieringstransaksjoner	577	25	31	-	
Korrigerte brutto driftsutgifter	45 240	5 404	26 212	2 835	
Brutto driftsinntekter	8 688	1 907	99 012	1 296	
Brukerbetaling for kommunale tjenester	728	-	5 542	-	
Andre salgs- og leieinntekter	1 708	603	-	-	
Overføringer med krav til motytelse	2 041	-	18 416	302	
MVA-kompensasjon påløpt i investeringsregnskapet	2	322	-	756	
MVA-kompensasjon påløpt i driftsregnskapet	4 164	982	243	238	
Overføringer uten krav til motytelse	45	-	74 811	-	
Finansinntekter og finansstransaksjoner (ekskl. mva)	929	-	4 373	-	
Netto driftsutgifter	52 401	4 828	19 117	2 842	
w					
Kjernetjenester 201 og 221					
Bruttokostnader inkl mva			26 655	3 235	
Bruttokostnader eks mva			26 412	2 997	
Støttetjenester 120 og 130					
Netto utgift inkl mva	52 401	4 828			
Netto utgift eks mva	48 237	3 846			
Sum lønn barnehage	25 804	25 804			
Sum lønn kommunen	585 745	585 745			
Barnehagens andel av lønnsutgiftene %	4,4 %	4,4 %			
Barnehagens andel av lønnsutgiftene 1000 kr	2 125	169			
Selvkost 2008	2 125	169	26 412	2 997	31 703
Korrigerte oppholdstimer årsm 2008					672 144
Kroner per korrigerte oppholdstime 2008					47,2

Figur 12: Selvkostkalkyle barnehager Grimstad 2008. Kilde: AGENDA.

Timekostnaden har steget sterkere i Grimstad de siste to årene enn i landet for øvrig. I Grimstad har timekostnaden steget 11 kroner fra 2006 til 2008. I landet steg kostnaden med tre kroner i den samme perioden. Kostnadsveksten i den kommunale barnehagedriften i Grimstad har altså vært nesten fire ganger så stor som ellers i landet. Kostnadene steg mest mellom 2006 og 2007. Tallene fremgår av figuren under.



Figur 13: Selvkost i kommunale barnehager. Kilde Kunnskapsdepartementet og AGENDA.

Det er timekostnaden for de kommunale barnehagene i 2007 som er grunnlaget for tilskuddene til private barnehager i 2008. Tilskuddet for 2008 beregnes våren 2008. Den kommunale timekostnaden for 2008 anslås til å være den samme som året før pluss prisvekst (4,5 % fra 2007 til 2008).

Vi har laget en forenklet modell for å beregne tilskudd til private barnehager på grunnlag av kostnadsnivået i kommunale barnehager. Tilskuddet er basert på at kostnadsnivået i de private barnehagene er 88 % av det kommunale (faktisk tall for 2007). De øvrige postene er hentet fra regnskapet.

Etter denne modellen skulle de private barnehagene fått omtrent 34 millioner kroner i tilskudd for 2008. Det er 22 millioner kroner mer enn i 2007. Kostnadsveksten i de kommunale barnehagene forklarer altså de store tilskuddene til private barnehager i 2008. Tallene fremgår av figuren under.

Modell for å anslå tilskudd til private barnehager		2005	2006	2007	2008
Grimstad selvkost		38,3	36,1	44,4	47,2
Anslag selvkost			39,3	37,7	46,4
Volum timer	Private		2 134 512	2 336 400	2 838 072
	Kommunale		678 336	672 936	672 144
	Sum timer		2 812 848	3 009 336	3 510 216
Utgift	Private (88% av kommunale)		73 819 963	77 562 779	115 879 161
	Kommunale		26 658 605	25 386 174	31 186 137
Off. støtte per time kommunen, anslag			32,7	29,6	38,2
Kostnad private			73 819 963	77 562 779	115 879 161
Statstilskudd			-40 700 000	-49 000 000	-61 000 000
Egenbetaling			-12 408 273	-16 605 641	-20 592 557
Behov for kommunalt tilskudd			20 711 690	11 957 138	34 286 604

Figur 14: Modell for å anslå tilskudd til private barnehager. Kilde: AGENDA.

Hva er årsaken til den sterke veksten i de kommunale utgiftene? Selvkost økte med 4,5 millioner kroner fra 2006 til 2007. Det er en økning på ca. 20 %. Økte lønnsutgifter står for 3,5 millioner av økningen. Tallene framgår av figuren under.

Funksjon	Post	2006	2007	2008
201 Førskole	Lønn	18 848	22 287	24 610
	Egen drift	1 496	2 188	1 702
	Avskrivinger	0	0	0
	Internsalg	0	-100	
221 Førskolelokaler	Lønn	974	1 018	1 194
	Egen drift	983	1 282	1 372
	Avskrivinger	334	334	350
	Internsalg	0	-373	100
120 Adm	Andel av netto	1 759	2 287	2 221
130 Adm.lokaler	Andel av netto	126	128	177
SUM selvkost		24 520	29 051	31 726

Figur 15: Selvkost kommunale barnehager Grimstad 2006–2008. Kilde: AGENDA.

Hvor skjedde utgiftsveksten: i de 6 kommunale barnehagene eller på ulike fellesposter i kommuneregnskapet? Vi har sett nærmere på lønnskostnadene og andre drifts- kostnader. Samlet kostnadsvekst på disse postene fra 2006 til 2007 er 4,1 millioner kroner. Figuren under viser at barnehagenes utgifter vokste med 3,3 millioner kroner (17 %). Felles barnehage økte med 0,4 millioner kroner. 0,4 millioner er spredt rundt på ulike kostnadssteder. Tallene fremgår av figuren under.

Enhet	Lønn 06	Drift 06	Lønn 07	Drift 07	Økning 06-07	Økning %
Barnehagene	18 795 120	1 379 403	21 691 944	1 830 617	3 348 038	17 %
Felles barnehage	10 432	106 677	288 383	242 155	413 429	353 %
Annet diverse	42 580	10 181	307 062	112 127	366 428	695 %
Sum	18 848 132	1 496 262	22 287 389	2 184 899	4 127 894	20 %

Figur 16: Barnehageregnskap 2006–07 i Grimstad. Kilde: kommunen.

Det mest interessante spørsmålet er hvorfor lønnskostnadene i barnehagene økte med 3 millioner kroner i 2007, samtidig som entall produserte oppholdstimer sank med 1%.

Kommunens forklaring er at utgiftene i 2006 pr. time var ekstraordinært lave. Det ble ansatt fem ekstra pedagogiske ledere i barnehagene høsten 2006, som en del av

gjennomføringen av barnehageplanen. Det ble tatt inn flere barn i barnehagene samtidig. Dette førte til svært høye barnetall i årsmeldingene for 2006 (pluss 100 000 timer/45 barn). De nye årsverkene kom inn så sent på året at utgiftene ikke ble særlig påvirket i 2006. Dette gav lave timekostnader i de kommunale barnehagene i 2006 og lave tilskudd til private barnehager i 2007. I 2007 fikk de nye stillingene full effekt i regnskapet, samtidig som antallet barn ikke økte. Da steg timekostnaden til værs igjen. Denne forklaringen er forenlig med de data AGENDA har tilgang til.

3.3 Tilskuddsberegningen

Er det slik at private barnehager i Grimstad har fått større tilskudd enn de hadde krav på i 2008? Har en slik saksbehandlingsfeil ført til ekstra utgifter i millionklassen?

Grimstad kommune gir tilskudd til private barnehager etter "kostnadsdekningsprinsippet". Det er en av de to lovlige metodene for å beregne tilskudd til private barnehager i Norge for tiden. Kostnadsdekningsprinsippet betyr at barnehagen skal få det tilskuddet den trenger for å gå i balanse innenfor visse grenser. Maksimum offentlig støtte (statstilskudd og kommunale tilskudd) pr. time skal ikke overstige det kommunale barnehager i kommunen mottar. Minimum offentlig støtte skal være 85 % av det kommunale barnehager mottar.

Beregningen foregår ved hjelp av et regneark utviklet av Kunnskapsdepartementet. Først må kommunen beregne barnehagenes tilskudsbehov (offentlig støtte pr. time). Deretter må timestøtten sammenlignes med selvkost for de kommunale barnehagene.

Selvkost i kommunale barnehager 2007

Selvkost pr. time i de kommunale barnehagene i 2007 er grunnlaget for tilskudd til private barnehager i 2008. Kommunen beregner selvkost i 2007 til 27,2 millioner kroner og anslår kostnaden i 2008 til 28,3 millioner kroner. AGENDA beregner selvkost i 2007 til 30,2 kroner, 3 millioner kroner mer enn kommunen. Agendas beregning er gjort kun på grunnlag av kommunens offisielle Kostraregnskap. Antakelig er det kommunens beregning som er mest korrekt.

Kommunen har utelatt enkelte kostnader som er ført sentralt i kommunens regnskap. Tallene fremgår av figuren under.

Funksjon	Kommunen	AGENDA	Ikke tatt med i kommunens kalkyle, mill kr
201 Førskole	23,8	24,4	Lønn barnehageøkonom 0,3, lønn støtteped. Storgt. Barnehage 0,2, drift flyktningekontoret 0,1.
221 Førskolelokaler	2,3	2,3	
Andel av 120 og 130	2,0	2,3	Kjøp av tjenester 10,5 millioner kroner (mest datatjenester fra IKS)
Sum selvkost	28,1	29,0	

Figur 17: Barnehage selvkost 2007 Grimstad kommune og AGENDA

Halvparten av kommunens korreksjoner i regnskapet er etter AGENDAs mening gjort i tråd med statens regelverk. Statens regelverk tillater ikke skjønsmessige korreksjoner i det avlagte regnskapet, men feil i regnskapet må kunne rettes opp.

Korreksjonene som gjelder feilføringer i regnskapet er:

AGENDA

- 0,2 mill kr lønn støttepedagoger skulle vært ført på funksjon 211, som er utenfor selvkostområdet.
- 0,1 mill kr ført på flyktningekontoret er ikke ordinære barnehagekostnader.
- 0,3 millioner lønn til barnehageøkonomen. Dette er en gråsone. Saken har vært til behandling hos Fylkesmannen etter en klage fra en privat barnehage. Fylkesmannen har godkjent denne korreksjonen.

Det er gjort en skjønnsmessig vurdering som ikke er akseptabel:

- 0,3 mill kr. Barnehagens andel av innkjøpte tjenester fra andre innenfor administrasjonen funksjon 120, mest datatjenester fra IKS. Dette er ordinære administrasjonskostnader (mye datatjenester fra Agder IKS).

Det er to poster som kunne vært ført som 120 administrasjon eller 180 felleskostnad:

- Lønn til frikjøpt tillitsvalgt (ca. kr 450 000). Ikke korrigeret.

Samlet sett gir kommunens selvkostkalkyle et riktig bilde av selvkost i den kommunale barnehagedriften i 2007.

Kostnader i private barnehager 2007

Den andre viktige premissen for tilskuddene i 2007 er kostnadsnivået i de enkelte private barnehagene. Kostnadene beregnes på grunnlag av barnehagens årsregnskap, som er satt opp etter en mal fra staten. Kommunen har mulighet til å gjøre skjønnsmessige korreksjoner i regnskapet. Kommunen kan underkjenne utgiftsposter, for eksempel urimelig husleie til eier av barnehagen eller urimelig utbytte.

AGENDA har ikke kontrollert om det er gjort slike korreksjoner. Vi har ikke sett årsregnskapene fra barnehagene. Kommunen opplyser at det ikke er gjort korreksjoner i regnskapene. Det er kommet enkelte klager på tilskuddsberegningen fra barnehagene. Det gjelder ikke regnskapshåndteringen, men beregningen av kommunal selvkost.

Kommunen skal legge til grunn budsjetter for barnehager som ikke har levert regnskap for et fullt driftsår. Dette er gjort i Grimstad i 2008. Kommunen har imidlertid ikke lagt barnehagens egne budsjetter til grunn for tilskuddsberegningen, men laget egne budsjetter for barnehagene basert på nasjonale gjennomsnittstall. Dette er ikke i tråd med regelverket. Det er barnehagens egne budsjetter som skal legges til grunn.

Konklusjonen er at kommunens tilskuddsberegning ikke har drevet kostnadene i været. Tvert imot. Kommunens tilskuddsberegning har antakelig gitt lavere tilskudd enn det burde være.

3.4 Skjønnsmidlene

En av de viktigste premissene i barnehageforliket er at staten (og foreldrene) skal dekke alle utgifter ved etablering av nye plasser. De såkalte "skjønnsmidlene" er et særskilt barnehagetilskudd som skal sikre dette. Et spørsmål er om Grimstad har fått et riktig beløp i skjønnsmidler i 2008.

Skjønnsmidlene beregnes etter meget innviklede regler som er endret mange ganger siden 2003. Statens beregninger av tilskuddene er ikke særlig godt dokumentert. Det er umulig å etterprøve tildelingene på en detaljert måte.

I dette prosjektet har vi gjort en forenklet beregning av skjønnsmidlene i 2008 basert på hovedreglene:

- Hver ny plass (netto økning fra 15.12.07 til 15.12.08) utløser tilskudd etter faste satser. Det er egne satser for barn under og over tre år, og egne satser for private og kommunale barnehager.
- Tilskuddet for nye plasser i 2008 gis for 5 av 12 måneder. Staten antar at alle plassene ble tatt i bruk 1.8.
- Tilskuddet avkortet for nye barn med redusert oppholdstid.

Satsene for skjønnsmidler 2008 fremgår av figuren under:

Satser skjønnsmidler 2008	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år
Kommunale	72 652	72 652	27 053	19 613	19 613	19 613
Private	63 162	63 162	17 563	14 783	14 783	14 783

Figur 18: Satser for skjønnsmidler barnehage 2008. Kilde: Kunnskapsdepartementet.

Skjønnsmidlene utbetales i tre runder pr. år:

- Første utbetaling er en videreføring av tilskuddet for de nye plassene som var i drift hele fjoråret. Fjorårets tilskudd indeksreguleres (ca. 4–5 %).
- Andre utbetaling er helårseffekten av nye plasser opprettet i fjor. Tilskudd ble bare gitt for 5/12 år for disse plassene i fjor.
- Tredje utbetaling er tilskudd til nye plasser opprettet i år. Nye plasser meldes i september, altså før året er ferdig. Tilskudd utbetales med 5/12 pr. plass.

Brevene fra staten om utbetaling av skjønnsstilskudd til hver enkelt kommune er publisert på internett. Grimstad fikk ifølge Kunnskapsdepartementet 16,3 millioner kroner i skjønnsmidler i 2008. Utbetalingene for årene 2006–2008 fremgår av figuren under.

Mottatte skjønnsmidler	2006	2007	2008	Anslag 2009	Anslag 2010
1. tildeling: Prisjustere 1.+2. tildeling året før	3 200 000	8 209 000	13 367 000	14 581 000	20 972 941
2. tildeling: Helårseffekt nye plasser året før (3. tildeling *12/5)	4 747 000	4 684 000	672 000	5 488 800	1 200 000
3. tildeling-nye plasser dette år med 5/12 effekt	1 763 000	336 000	2 287 000	500 000	0
Sum for året	9 710 000	13 229 000	16 328 008	20 569 800	22 172 941

Figur 19: Skjønnsmidler barnehage til Grimstad 2006–2008. Kilde: Kunnskapsdepartementet.

Figuren over gir også en prognose på utbetalingene i 2009 og 2010. Grimstad har tilnærmet full barnehagedekning i dag. I figuren forutsettes det at Grimstad får 20 nye småbarnsplasser i 2009 (Eide barnehage) og ingen nye plasser i 2010. Dette vil gi skjønnsmidler på 20,6 millioner kroner i 2009 og 22,2 millioner kroner i 2010. Første utbetaling i 2009 er allerede foretatt.

Kommuneregnskapet i Grimstad viser ikke de samme beløpene som staten oppgir for skjønnsmidler i 2008. Staten oppgir samlet tilskudd på 16,3 millioner. Kommune-regnskapet viser 14 millioner kroner. Det ser ut til at siste utbetaling (som skjedde i november 2008) er feilført i kommuneregnskapet. Kommunen opplyser at disse inntektene er ført som ordinært statstilskudd til barnehagedrift.

Det er lite tvil om første og annen utbetaling i 2008. De er korrekte:

- Første utbetaling skal være indeksregulering av de to første utbetalingene i 2007. 2007-beløpene skal plusses på 4,5 %. Det stemmer.
- Andre utbetaling 2008 er helårseffekten av nye plasser i fjor, altså i prinsippet 12/5 av tredje utbetaling 2007. Det stemmer sånn noenlunde. I denne runden

korrigerer staten antallet nye plasser meldt høsten 2008 mot årsmeldingene som er kommet i mellomtiden (15.12.08).

Spørsmålet er da om tredje utbetaling er korrekt i 2008. Har Grimstad fått tilskudd for alle de nye plassene som ble opprettet i 2008?

Årsmeldingene for barnehagene viser at det ble opprettet 157 nye plasser i 2008 (delte plasser er omregnet til hele plasser). Alle plassene ble opprettet i private barnehager. 89 plasser var for barn under tre år. Tallene fremgår av figuren under.

Årsbarn 31.12.08	1	2	3	4	5	6	Sum
Kommunale	34	46	61	76	74	1	293
Private	119	162	163	203	178	2	833
	153	208	224	279	251	3	1 126
Årsbarn 31.12.07							
Kommunale	33	47	65	73	72	2	295
Private	83	109	178	157	143	1	674
	116	156	243	229	215	3	969
Nye plasser 2008	1	2	3	4	5	6	SUM
Kommunale	2	-1	-5	4	1	-1	-2
Private	36	53	-15	46	34	1	159
Sum	37	52	-20	50	36	0	157

Figur 20: Nye plasser i barnehagene i Grimstad 2008. Kilde: AGENDA.

De nye plassene skal i følge forenklede regler gi Grimstad 2,7 millioner kroner i skjønnsmidler i 2008. Dette er 0,5 millioner kroner mer enn den faktiske utbetalingen i 3.tildeling 2008. Tallene framgår av figuren under.

Beregnete skjønnsmidler 5 mndr	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år	6 år	Sum
Kommunale	48 435	-38 344	-51 852	31 780	12 167	-8 172	-5 985
Private	934 564	1 403 015	-109 606	284 710	212 163	6 160	2 731 005
SUM	982 998	1 364 671	-161 458	316 490	224 331	-2 013	2 725 020

Faktisk utbetalte skjønnsmidler 2008	2 287 000
Avvik mellom modell og faktisk utbetaling	438 020

Figur 21: Anslag på skjønnsmidler til Grimstad. Kilde: AGENDA.

Avviket mellom modellen og faktisk utbetaling skyldes antakelig at meldte plasser i september 2008 avviker fra faktiske plasser meldt i årsmeldingene 15.12.08. Differansen vil i så fall bli rettet opp ved andre utbetaling 2009.

Konklusjonen er at Grimstad har fått de skjønnsmidler kommunen kunne regne med på grunnlag av rapporterte nye plasser til staten i 2008. Det er ikke for lite utbetalte skjønnsmidler som er årsak til den store veksten i netto barnehageutgifter i 2008.

4 Barnehagekostnader 2009

4.1 Kommunal selvkost

AGENDA anslår selvkost i de kommunale barnehagene i 2009 ca. kr 49 pr. korrigerede oppholdstime. Det er sju kroner mer enn kommunens anslag for 2008. AGENDAs

beregning legger til grunn kommuneregnskapet for 2008, slik det er publisert på internett 15.3.09. Beregningen fremkommer i figuren under.

	120 Administrasjon	130 Administrasjon slokaler	201 Førskole	221 Førskolelokal er og skyss	Sum
Netto driftsutgifter	52 401	4 828	19 117	2 842	
w					
Kjernetjenester 201 og 221					
Bruttokostnader inkl mva			26 655	3 235	
Bruttokostnader eks mva			26 412	2 997	
Støttetjenester 120 og 130					
Netto utgift inkl mva	52 401	4 828			
Netto utgift eks mva	48 237	3 846			
Sum lønn barnehage	25 804	25 804			
Sum lønn kommunen	585 745	585 745			
Barnehagens andel av lønnsutgiftene %	4,4 %	4,4 %			
Barnehagens andel av lønnsutgiftene 1000 kr	2 125	169			
Selvkost 2008	2 125	169	26 412	2 997	31 703
Prisvekst 2008-2009, kommunal deflator anslag	4,5 %	4,5 %	4,5 %	4,5 %	
Selvkost 2009, anslag	2 221	177	27 601	3 132	33 130
Korrigerte oppholdstimer årsm 2008					672 144
Kroner per korrigerte oppholdstime 2008					47,2
Kroner per korrigerte oppholdstime 2009-anslag					49,3

Figur 22: Selvkostkalkyle barnehager Grimstad 2008 basert på KOSTRA-regnskapet.
Kilde: AGENDA.

4.2 Prognose på tilskudd 2009

Etter AGENDAs vurdering vil tilskuddet til private barnehager i Grimstad bli rundt 39 millioner kroner i 2009. Denne beregningen legger til grunn selvkostberegningen for 2008 som ble vist i forrige kapittel. Vi legger til grunn samme antall oppholdstimer i 2009 som i 2008 (ingen nye plasser i private barnehager). Det er kun kostnadsveksten i den kommunale sektoren som driver opp kostnadene. Dette regnestykket forutsetter at det ikke skjer noen effektivisering av den kommunale barnehagedriften i 2009.

Modell for å anslå tilskudd til private barnehager		2005	2006	2007	2008	2009
Grimstad selvkost		38,3	36,1	44,4	47,2	
Anslag selvkost			39,3	37,7	46,4	49,3
Volum timer	Private		2 134 512	2 336 400	2 838 072	2 838 072
	Kommunale		678 336	672 936	672 144	672 144
	Sum timer		2 812 848	3 009 336	3 510 216	3 510 216
Utgift	Private (88% av kommunale)		73 819 963	77 562 779	115 879 161	123 186 856
	Kommunale		26 658 605	25 386 174	31 186 137	33 152 831
Off. støtte per time kommunen, anslag			32,7	29,6	38,2	41,1
Kostnad private			73 819 963	77 562 779	115 879 161	123 186 856
Statstilskudd			-40 700 000	-49 000 000	-61 000 000	-63 745 000
Egenbetaling			-12 408 273	-16 605 641	-20 592 557	-20 592 557
Behov for kommunalt tilskudd			20 711 690	11 957 138	34 286 604	38 849 299

Figur 23: Anslag på tilskudd til private barnehager i Grimstad 2009. Kilde: AGENDA.

5 Modell for tilskudd til barnehagene

I dette kapitlet følger et forslag til en ny modell for å fordele tilskudd til private barnehager basert på stykkpristanken. Dette er den andre lovlige metoden for å beregne tilskudd til private barnehager for tiden. Prinsippet er at alle private barnehager får samme offentlige støtte per time som kommunale barnehager.

Modellen omfatter også de kommunale barnehagene. Alle barnehager likestilles. De får tilskudd etter samme modell.

Fordeler:

- Reell økonomisk likebehandling av barnehagene.
- Mer egnet for politisk styring (kvalitet styres via stykkprisen)
- Færre konflikter (kommunen trenger ikke å se regnskapene)
- Lettere å administrere

Ulemper:

- Bli en dyrere løsning dersom kostnadsnivået ikke senkes i kommunale barnehager

5.1 Prinsipp

Prinsippet i modellen er at alle barnehager skal sikres like inntekter pr. korrigeret oppholdstime. Barn under tre år skal altså utløse dobbelt så store inntekter som barn 4–6 år. Treåringene skal utløse 1,5 ganger så store inntekter. Inntekter og pleiebehov skal altså passe sammen.

Tilskuddsberegningen baserer seg på oppholdstimene som er rapportert i barnehagenes årsmeldinger 15.12.08. Alle barna gjøres ett år eldre.

Modellen korrigerer for følgende forhold:

- At småbarn og store barn betaler samme pris pr. måned, mens utgiftene på småbarna er dobbelt så store
- At private barnehager får 10 % ekstra statstilskudd
- At kommunale barnehager får naturalytelser fra kommunen (regnskap, lønn, IKT)
- At familiebarnehagenes kostnader utgjør bare 85 % av ordinære barnehager pr. time

5.2 Premisser 2009

Tilskuddsmodellen for 2009 må basere seg på forutsetningene fra selvkostkalkylen. Kommunen er forpliktet til å legge selvkost til grunn for tilskuddet til de private. Det er samtidig en realistisk forutsetning.

Det er viktig for Grimstad kommune å redusere de kommunale barnehageutgiftene. Vi forutsetter i denne modellberegningen at kommunen holder selvkost pr. time konstant. At kostnadsreducerende tiltak kompenserer normal prisvekst (anslått av staten til 4,2 %).

For øvrig er det lagt inn i modellen vedtatte satser for egenbetaling og statstilskudd for 2009.

5.3 Kommunalt tilskudd til barnehagene etter ny modell

Med en kommunal selvkost på kr 47,2 pr. korrigerede oppholdstime vil de samlede kommunale tilskuddene i 2009 bli 46 millioner kroner. Tilskudd til de enkelte barnehagene fremgår av figuren under.

Barnehage	Barn	Standard.		Kommunalt		Naturalytels SUM		Korr opph timer
		barn	Statstilskudd	tilskudd	Egenbetaling er	er	inntekter	
Annemorhuset	49	62	3 515 190	1 947 433	1 124 744	-	6 587 367	133 104
Askeladden	53	60	3 540 115	1 358 223	1 316 552	-	6 214 890	130 512
Askeladden Holbekktun	77	113	6 324 545	3 565 968	1 886 753	-	11 777 266	244 968
Askeladden sjarmtroll	23	43	2 186 870	1 696 288	559 103	-	4 442 261	92 448
Eide	42	50	2 701 320	1 172 915	991 743	399 688	5 265 665	108 792
Elisabethstua	93	122	6 891 075	3 387 334	2 299 477	-	12 577 886	263 928
Fevik	39	43	2 579 170	1 133 133	919 413	-	4 631 716	93 024
Fjellknausen/Kreative bhg	65	101	5 651 205	3 376 322	1 555 082	-	10 582 609	218 568
Flatefjell	84	118	6 582 230	3 423 059	2 112 404	-	12 117 693	255 144
Fraggelberget	5	9	456 260	216 369	116 699	-	789 328	18 528
Grimstad	35	46	2 362 950	1 136 370	869 307	358 423	4 727 050	99 840
Groosåsen	45	59	2 988 280	1 482 880	1 111 512	458 125	6 040 796	126 504
Hausland	61	80	4 083 010	1 983 278	1 502 219	620 828	8 189 335	172 224
Holbekkveien	39	46	2 647 950	1 332 351	885 621	-	4 865 922	98 328
Knøttet	22	29	1 489 445	687 131	558 134	224 125	2 958 836	62 184
Lille Gull	19	28	1 569 650	856 349	481 244	-	2 907 244	61 104
Lykkeliten	80	107	6 129 255	3 228 048	1 892 632	-	11 249 935	230 976
Løvli fam.bhg	6	8	475 020	145 662	132 918	-	753 599	17 952
Maurtua Speiderveien	6	7	411 000	205 813	137 926	-	754 738	14 904
Nyhaven	12	16	920 570	500 107	274 642	-	1 695 319	34 584
Portveien	70	78	4 571 765	2 053 311	1 627 693	-	8 252 768	168 528
Ravnen	26	35	1 887 740	1 059 777	638 470	-	3 585 987	74 544
Resvik	19	20	1 222 990	591 603	410 892	-	2 225 485	43 872
Skippergata	6	7	386 200	249 098	126 588	-	761 886	15 216
Solstrålen	28	37	2 062 760	1 105 568	683 287	-	3 851 614	79 104
Storgaten	32	48	2 293 995	1 357 776	820 160	366 429	4 838 360	102 600
Temseveien	39	43	2 438 305	1 160 532	897 789	-	4 496 626	92 904
Tykkåsen	38	48	2 752 005	1 341 907	914 488	-	5 008 400	104 496
Tøra	11	17	884 370	595 669	271 801	-	1 751 840	36 576
Vaffelstua	5	7	434 100	173 248	122 424	-	729 773	15 048
Villa matilda	49	62	3 487 210	1 566 267	1 240 016	-	6 293 492	133 080
Østerhus	46	59	3 394 725	1 751 129	1 062 667	-	6 208 521	127 944
SUM alle barnehager	1 224	1 607	89 321 275	45 840 914	29 544 399	2 427 617	167 134 205	3 471 528

Figur 24: Tilskudd til barnehager i Grimstad etter ny tilskuddsmodell. Kilde: AGENDA.

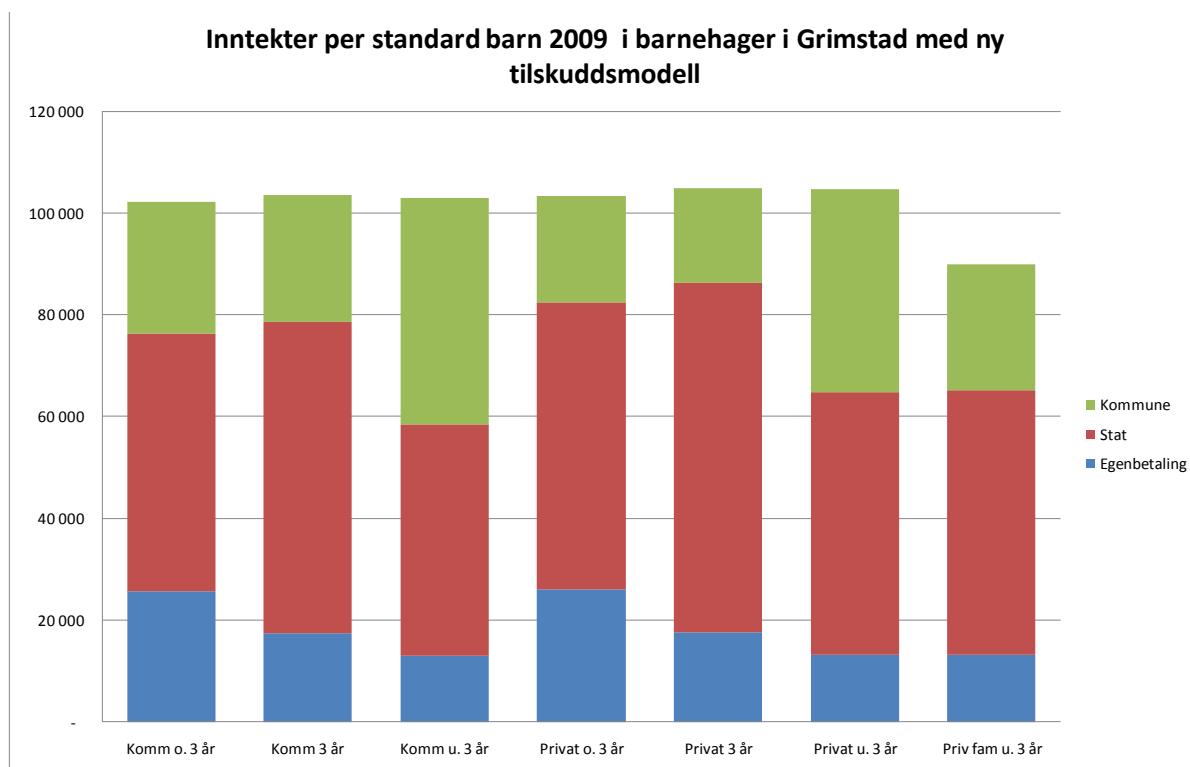
Det kommunale tilskuddet til kommunale barnehager blir 7,8 millioner kroner. Tilskuddet til private barnehager blir 38 millioner. Familiebarnehagene får 0,4 millioner kroner av dette. Tallene fremgår av figuren under.

Tilskudd etter eier	Barn	Standard. barn	Statstilskudd	Kommunalt tilskudd	Egenbetaling	Naturalytelser	SUM inntekter	Korr opph timer
Kommunale	237	311	15 919 000	7 820 350	5 853 076	2 427 617	32 020 042	672 144
Private	987	1 296	73 402 275	38 020 564	23 691 323	-	135 114 162	2 799 384
SUM alle barnehager	1 224	1 607	89 321 275	45 840 914	29 544 399	2 427 617	167 134 205	3 471 528

Tilskudd etter gruppe	Barn	Standard. barn	Statstilskudd	Kommunalt tilskudd	Egenbetaling	Naturalytelser	SUM inntekter	Korr opph timer
Kommunale barnehager	237	311	15 919 000	7 820 350	5 853 076	2 427 617	32 020 042	672 144
Private barnehager	976	1 279	72 470 995	37 658 534	23 441 707	-	133 571 235	2 762 904
Familiebarnehager	11	17	931 280	362 030	249 617	-	1 542 927	36 480
SUM alle barnehager	1 224	1 607	89 321 275	45 840 914	29 544 399	2 427 617	167 134 205	3 471 528

Figur 25: Tilskudd til ulike typer barnehager i Grimstad etter ny tilskuddsmodell. Kilde: AGENDA.

Denne modellen sikrer at alle ordinære barnehager får samme inntekt pr. korrigeret oppholdstime (eller standard barn). Inntektene i familiebarnehagene blir litt lavere (85 %). Inntektene pr. standard barn til de ulike typene barnehager fremgår av figuren under. Tallene bekrefter at modellen fungerer slik det er ment.



Figur 26: Inntekter til ulike typer plasser i barnehagene i Grimstad etter ny tilskuddsmodell. Kilde: AGENDA.

5.4 Samlede barnehageutgifter 2009

Det er viktig at kommunen har kontroll med de samlede barnehageutgiftene på funksjonene 201 Førskole og 221 Førskolelokaler. I 2008 var nettoutgiften på disse to funksjonene 22 millioner kroner. Netto barnehagekostnader er sum kommunalt tilskudd minus naturalytelser administrasjon og minus skjønnsmidler fra staten.

Med samme selvkost som i 2008 og samme produserte timetall vil barnehageutgiftene i 2009 bli 22,9 millioner kroner med den nye modellen. Tilskuddet til private barnehager øker fra 29 til 37 millioner kroner. Økningen motvirkes av økte skjønnsmidler (på grunn av økt volum i 2008). Tallene fremgår av figuren under.

Prognose netto utgift barnehager Grimstad	2 009
Samlet selvkost 2009 Grimstad	45 840 914
Minus andel adm	-2 391 900
Skjønnsmidler	-20 500 000
=Sum netto utgift funk 201+221	22 949 014

Figur 27: Samlede barnehageutgifter i Grimstad 2009, anslag. Kilde: AGENDA.

6 Kostnadsreducerende tiltak

6.1 Færre ansatte

For å redusere utgiftene i kommunale barnehager er det mest naturlige tiltaket å redusere bemanningen pr. barn. Antall barn standardiseres slik: barn 1–2 år teller dobbelt og treåringer teller 1,5 standardbarn.

I de kommunale barnehagene var det pr. 15.12.08 6,8 barn pr. ansatt (årsverk). De ansatte som er talt med er pedagogiske ledere og assistenter. Styrere, assistenter for funksjonshemmede, tospråklige assistenter og lærlinger er ikke talt med. Figuren under viser antall barn pr. ansatt i alle barnehagene i Grimstad.

Barnehage navn	Eier	Styrere	Ped. ledere	Ass.	Tospr. Ass	Andre	Vaktmester, renhold	Ped. Pers	Barn	Std barn	Barn per ansatt	Ansatte hvis 7 barn per ansatt
Annemorhuset	privat	0,8	3,3	6,1		1,5	0,3	9,4	49	62	6,6	9
Askeladden	privat	0,4	3,0	6,2		0,4	0,5	9,2	53	60	6,6	9
Askeladden Holbekktun	privat	0,5	6,0	11,3			0,5	17,3	77	113	6,6	16
Askeladden sjarmtroll	privat	0,4	3,0	3,2			0,5	6,2	23	43	6,9	6
Eide	kommunal	0,8	3,0	4,0		2,0	0,4	7,0	42	50	7,2	7
Elisabethstua	privat	1,5	8,0	10,5		1,4	0,5	18,5	93	122	6,6	17
Fevik	privat	0,8	2,8	4,8			0,41	7,6	39	43	5,7	6
Fjellknausen	privat	1,0	5,1	10,8		1,0	1	15,9	65	101	6,4	14
Flatefjell	privat	1,0	7,0	9,0		1,0	0,1	16,0	84	118	7,4	17
Fraggelberget fam.bhg	privat		0,4	1,5				1,9	5	9	4,6	1
Grimstad	kommunal	0,8	3,0	4,0			0,47	7,0	35	46	6,6	7
Groosåsen	kommunal	1,0	3,1	6,0		2,4	0,53	9,1	45	59	6,5	8
Hausland	kommunal	1,0	6,0	6,0		2,4	0,58	12,0	61	80	6,6	11
Holbekkveien	privat	0,6	2,8	3,2			0,5	6,0	39	46	7,6	7
Knøttet	kommunal	0,4	2,0	2,0			0,2	4,0	22	29	7,2	4
Lille Gull	privat	1,0	1,0	2,0			0,66	3,0	19	28	9,4	4
Lykkeliten	privat	2,0	5,0	12,0			1	17,0	80	107	6,3	15
Løvli fam.bhg	privat	1,0		0,6				0,6	6	8	13,9	1
Maurtua S. fam.bhg	privat		0,2	1,1				1,3	6	7	5,5	1
Nyhaven fam.bhg	privat		0,3	2,3			0,25	2,6	12	16	6,2	2
Portveien	privat	0,4	5,3	9,1		2,0	1,03	14,4	70	78	5,4	11
Ravnen	privat	0,5	1,7	4,2		0,3	0,47	5,9	26	35	5,8	5
Resvik	privat	0,4	1,0	2,0			0,35	3,0	19	20	6,8	3
Skippergata fam.bhg	privat	0,2		1,0				1,0	6	7	7,0	1
Solstrålen	privat	1,0	1,6	4,2			0,4	5,8	28	37	6,3	5
Storgaten	kommunal	0,8	3,0	4,0	0,4	2,7	0,55	7,0	32	48	6,8	7
Temseveien	privat	0,8	1,8	3,6		1,4	0,4	5,4	39	43	8,0	6
Tykkåsen	privat	1,0	1,6	3,6		1,0	0,38	5,2	38	48	9,3	7
Tøra fam.bhg	privat	0,3		2,0				2,0	11	17	8,5	2
Vaffelstua fam.bhg	privat	1,0		0,2				0,2	5	7	41,0	1
Villa Matilda	privat	1,0	4,4	3,6		1,6	0,4	8,0	49	62	7,7	9
Østerhus	privat	0,9	3,7	4,3				8,0	46	59	7,4	8
SUM		23,2	89,1	148,3	0,4	21,1	12,4	237	1 224	1 607	6,8	230
Kommunale		4,8	20,1	26,0	0,4	9,5	2,7	46	237	311	6,8	44
Private		16,3	68,1	115,7	-	11,6	9,4	184	947	1 242	6,8	177
Fam.barnehager		2,2	0,9	6,6	-	-	0,3	7	40	54	7,2	8
Sum		23,2	89,1	148,3	0,4	21,1	12,4	237	1 224	1 607	6,8	230

Figur 28: Bemanning i barnehagene i Grimstad 15.12.08. Kilde: kommunen.

I barnehageplanen til Grimstad kommune er det formulert følgende standard for bemanning i barnehagene:

- For barn under tre år: 4 ansatte på 14 barn (7 standard barn pr. ansatt)
- For barn over tre år: 4 ansatte på 26 barn (6,5 standard barn pr. ansatt)

Dagens bemanning oppfyller målene i barnehageplanen. Tiltaket som presenteres her er å redusere bemanningen til sju standard barn pr. ansatt.

Figuren over viser at bemanningen i de kommunale barnehagene er 51 årsverk pr. 15.12.08. Med sju barn pr. ansatt synker bemanningen til 49 årsverk, altså 2 årsverk lavere enn i dag. Dette er en besparelse på ca. 1 millioner kroner pr. år.

En slik bemanningsnorm er mulig å gjennomføre i store, moderne barnehager. Det er vanskelig å klare seg med så lav bemanning i barnehager med uhensiktsmessige lokaler.

Det er også verdt å se nærmere på ressursene brukt på ledelse i de kommunale barnehagene. Det er ca. 11 årsverk ansatte pr. styrerårsverk i de kommunale barnehagene pr. 15.12.08. Styrerne er enhetsledere fra 1.12.08. Ressursene til ledelse er antakelig større i barnehagesektoren enn i kommunen for øvrig. I Grimstad er det i gjennomsnitt minst 30 årsverk pr. enhetsleder, men en del enheter har flere

lederstillinger. Etter AGENDAs vurdering er det optimale 20–30 årsverk pr. enhetsleder i en kommune med flat struktur. Det mest rasjonelle ville være å ha færre, men større barnehager enn i dag.

6.2 Salg av de kommunale barnehagene

Et tiltak for å redusere barnehagekostnadene i Grimstad kan være å selge de kommunale barnehagene til private. Det er gjort i noen kommuner (blant annet Askim). Hvis kommunen selv ikke har kommunale barnehager, skal tilskuddene til private barnehager bli beregnet på grunnlag av barnehagekostnadene i et utvalg "like kommuner". Det vil si fem kommuner i samme kommunegruppe som Grimstad. Dette kan lønne seg for kommuner med høye kostnader, slik som Grimstad. Det er mange kommuner i kommunegruppe 8 med langt lavere barnehagekostnader pr. korrigeret oppholdstime enn Grimstad. Antakelig vil Grimstad kunne redusere utgiftene pr. time med åtte kroner på denne måten. I dag ligger samlede timekostnader i Grimstad på kr 48 pr. time. Det er mer enn fem kommuner i kommunegruppe 8 med timekostnader under kr 40. Samlet timetall i kommunale og private barnehager er ca. 3,5 millioner pr. år i Grimstad. Dette gir en teoretisk besparelse på 28 millioner kroner på årsbasis. Kostnadene i andre kommuner i gruppe 8 fremgår av figuren under.

		Gruppe	Korrigerede brutto driftsutgifter til kommunale barnehager per korrigeret oppholdstime (kr)
0124 Askim	2008	8	36
1127 Randaberg	2008	8	37
0402 Kongsvinger	2008	8	39
0238 Nannestad	2008	8	39
1263 Lindås	2008	8	39
0821 Bø	2008	8	40
0418 Nord-Odal	2008	8	41
0814 Bamble	2008	8	41
1245 Sund	2008	8	42
0702 Holmestrand	2008	8	42
0532 Jevnaker	2008	8	45
0529 Vestre Toten	2008	8	46
0904 Grimstad	2008	8	48
1014 Vennesla	2008	8	51
1256 Meland	2008	8	51
1003 Farsund	2008	8	52
1130 Strand	2008	8	54
0516 Nord-Fron	2008	8	55

Figur 29: Timekostnader i en del kommuner i kommunegruppe 8 i 2008. Kilde: KOSTRA.

Den faktiske innsparingspotensialet er mindre enn 28 millioner kroner, siden bare 6 av 21 private barnehager i dag får tilskudd etter maksimalreglene. Antakelig er sparemulighetene en plass mellom 10 og 20 millioner kroner per år. Dette vil selvsagt bety lavere standard på barnehagetilbudet i kommunen. Det vil antakelig føre til strukturelle endringer i bransjen (færre og større barnehager).

6.3 Endret regnskapspraksis

Grimstad kommune kan redusere sine utgifter ved en mer bevisst regnskapsførsel. Det

er mulig å redusere de bokførte barnehageutgiftene og dermed redusere grunnlaget for tilskudd til private barnehager.

Sentrale tillitsvalgte: Det er bokført minst en hel stilling til sentrale tillitsvalgte i kommunen i barnehageregnskapet. Dette er personer som ikke bare jobber med barnehage og som kan føres som en fellesutgift i kommunen (administrasjon).

Læringer i barne- og ungdomsarbeiderfaget: Det er ført flere hundre tusen kroner i lønnsutgifter til læringer i det kommunale barnehageregnskapet. Dette er personer som delvis jobber i barnehagene, delvis i skole og delvis i ungdomsklubber. De går ikke inn i ordinære kommunale stillinger, men kommer på toppen av vanlig bemanning. Læringer kan føres som en fellesutgift i kommunen.

Selvkostmodell: Grimstad bruker Kunnskapsdepartementets forenklede modell for selvkostberegning. Den tillater svært få korreksjoner i forhold til det offisielle KOSTRA-regnskapet. Kommunaldepartementets ordinære modell for selvkostkalkyler gir større muligheter for skjønsmessige vurderinger. Røyken kommune bruker Kommunaldepartementets modell. Røyken er like stor som Grimstad, men beregner halvparten så store administrasjonskostnader i barnehagesektoren. Kostnader til strategisk ledelse, saksbehandling for politikerne, myndighetsbruk og bestilleroppgaver skal ikke tas med i Kommunaldepartementets modell. Tilfeldige eksterne tilskudd til driften kan trekkes fra. Det vil antakelig kommunen tjene på. Men oppgaven blir litt mer omfattende (kapitalkostnader må tas inn i regnestykket).

7 Rapportering og kontroll

Kommunen var ikke forberedt på de høye netto utgiftene i barnehagesektoren før ganske sent på året. Avvikene burde blitt oppdaget tidligere. Det var mulig å se at tilskuddene til private barnehager ville bli store allerede da kommuneregnskapet forelå 15.2. Da var kommunal selvkost mulig å beregne, og det var den høye kommunale selvkosten for 2007 som er årsaken til de høye netto barnehageutgiftene. Utgiftene vokste utover året ved at volumet av private timer økte.

AGENDA anbefaler tre tiltak for å få bedre oversikt over utgiftene i barnehagesektoren:

- Bedre økonomistøtte til kommunalsjef og enhetsledere

Det var ikke god nok økonomistøtte til barnehagearbeidet i Grimstad i 2008. Det var opprettet en egen stilling som barnehageøkonom i barnehageenheten, men denne stillingen var ikke besatt hele året. Dette førte antakelig til at budsjettet ble laget på en overfladisk måte og at driften ikke ble fulgt tett nok. Økonomistillingen er besatt pr. 1.4.09.

Økonomen skal i tillegg til kommunalsjef betjene syv enhetsledere: de seks kommunale barnehagene pluss leder for veiledning- og utviklingstjenesten (VUT). Leder for VUT har ansvaret for det kommunale tilskuddet til private barnehager, statstilskudd til private barnehager og skjønnsmidlene.

Etter AGENDAs vurdering bør økonomistillingen helst ligge i økonomiavdelingen for å sikre en mest mulig integrert økonomistyring i kommunen.

- Bedre budsjettverktøy

Grimstad har ikke hatt en egen budsjettmodell for barnehagesektoren. I denne rapporten er det presentert en slik modell som budsjetterer alle de viktige hovedpostene inkludert skjønnsmidlene.

Forutsetningen for å lage en slik budsjettmodell er at kommunen går over til stykkprisberegning av de kommunale tilskuddene. Modellen blir enklere dersom også de kommunale barnehagene tas med.

Etter 1.1.2011 må kommunen selv ta stilling til støttesystemet for private barnehager. Etter statens forslag til nye regler skal dette skje i form av en lokal forskrift. Den modellen som presenteres her er tilpasset situasjonen i 2011.

- Grundigere månedssrapportering

Grimstad kommune hadde en ganske løs og uformell økonomirapportering i 2008. Det ble ikke levert mer enn to skriftlige økonomirapporter fra enhetslederne til rådmannen gjennom året (tertialrapportene). Etter AGENDAs vurdering er dette ikke en god nok rutine i en kommune. Dette var antakelig en viktig årsak til at økonomavvikene ble oppdaget for sent.

Det bør være månedlige skriftlige rapporter kvalitetssikret av økonomiavdelingen. Økonomiavdelingen bør sikre kvaliteten i regnskap og budsjett-tall, beregne avvikene og sette sammen totalrapporten. Enhetsledernes oppgave er å forklare avvik og beskrive tiltak for å rette opp avvik.