



KRISTIANSAND REVISJONSDISTRIKT IKS

Kristiansand Søgne Songdalen Vennesla

Vurdering av rapport fra prosjektgruppe barnehageetaten



Revisjonsrapport november 2010

Postadr.: Postboks 417 Lund,
4604 Kristiansand
Kontoradr.: Tollbodgt 6
Org.nr.: NO 987 183 918

Hovedkontor Kristiansand Søgne
Telefon: 38 07 27 00 Tlf 38 05 55 43
Telefaks: 38 07 27 20
e-post: post.revisjonen@kristiansand.kommune.no

Songdalen
Tlf 38 18 33 33

Vennesla
Tlf 38 13 72 18

1	INNLEDNING	3
2	FINANSIERINGSORDNINGEN I BARNEHAGESEKTOREN	4
2.1	BARNEHAGESEKTORENS FINANSIERINGSKILDER	4
2.2	FINANSIERINGSMODELL PRIVATE BARNEHAGER	4
3	ÅRSAKEN TIL BUDSJETTOVERSKRIDELSEN I 2009	5
3.1	MANGLENDE FINANSIERING FRA STATEN.....	5
3.2	ØKTE KOSTNADER KOMMUNALE BARNEHAGER – INNSATSSTYRT FINANSIERING (ISF)....	5
3.3	MIDLERTIDIG STEDFORTREDER ORDNING	6
3.4	ØKTE UTGIFTER TIL TILRETTELAGTE TILBUD FOR BARN MED SÆRLIGE BEHOV	7
3.5	ØKTE LØNNSKOSTNADER BARNEHAGEETATENS ADMINISTRASJON 2008 -2009	7
3.5.1	Økt bemanning med et årsverk	7
3.5.2	Stillingsbanksaker	8
3.5.3	Ny enhetsleder.....	8
3.6	IKKE-KOMPENSERTE UTGIFTER TIL AFP OG OVERTIDSGODTGJØRELSE.....	8
3.7	BARNEHAGEETATENS REGNSKAPSRAPPORTERING I 2009	8
4	STRAKSTILTAK – ADMINISTRATIVE TILTAK	9
5	BRUK AV SKJØNNSMIDLER FRA STATEN	10
6	VURDERING OG GJENNOMGANG AV ISF MODELLEN.....	10
7	FORESLÅTTE INNSPARINGSTILTAK	10
7.1	HÅNDTERING AV UNDERSKUDET FRA 2009	11
7.2	BEHOV FOR UTGIFTSREDUKSJON	11
7.3	INNSPARINGSTILTAK: PROSJEKTGRUPPAS ANBEFALINGER, RÅDMANNENS ANBEFALINGER OG BYSTYRETS BEHANDLING	11
7.3.1	Økte kostpenger.....	11
7.3.2	Redusert bemanning.....	12
7.3.3	Innsparing i etaten – sentralt.....	12
7.3.4	Redusert inntektsgraderingsordning.....	12
7.3.5	Nedlegge 4 barnehagetilbud	12
8	REVISJONENS OPPSUMMERING	13
9	HØRINGSUTTALELSE.....	14

1 Innledning

Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS har fått i oppgave av bystyret i Kristiansand kommune om å foreta en vurdering av rapport "Prosjektgruppe barnehageetaten – Analyse og innsparingstiltak 2010", datert 21. april 2010. Bakgrunn for henvendelsen er barnehageetatens underskudd i 2009 på kr 23,3 millioner.

Vedtak i bystyresak 100/10 punkt 9 lyder som følger:

"Med utgangspunkt i barnehageetatens driftsforutsetninger, henstiller Bystyret til Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS om å foreta en vurdering av rapport datert 21. april 2010 fra Prosjektgruppe barnehageetaten."

Revisjonen har avgrenset sitt arbeid til de økonomiske aspektene av prosjektgruppens rapport. Vi har ikke vurdert om de foreslåtte tiltakene er hensiktsmessige sett fra et pedagogisk perspektiv.

Vi har gjennomgått og gitt vår vurdering på følgende kapitler i rapport "Prosjektgruppe barnehageetaten – Analyse og innsparingstiltak 2010", datert 21. april 2010:

- kapittel 7. Finansieringsordningen i barnehagesektoren
- kapittel 8. Årsaken til budsjettoverskridelsen i 2009
- kapittel 9. Strakstiltak – administrative tiltak
- kapittel 11. Bruk av skjønnsmidler
- kapittel 16. Vurdering og gjennomgang av ISF modellen
- kapittel 18. Foreslåtte innsparingstiltak.

For ordens skyld har vi brukt samme titler på hovedkapitlene i vår rapport som prosjektgruppen har brukt i sin rapport. Rapporten er basert på revisjonens gjennomgang av prosjektgruppens rapport, kommunens økonomisystem og informasjon fra barnehageetaten.

Revisjonen vil takke for meget godt samarbeid med Barnehageetaten i forbindelse med vår gjennomgang.

Rapporten er skrevet av revisor Anne Kari Rønningen og revisor Hege Holmer. Oppdragsansvarlig revisor for Kristiansand kommune Anne Helene Grunni har bistått arbeidet. Revisjonssjefen har vært oppdragsansvarlig for rapporten.

Kristiansand, 29. november 2010


Tor Ole Holbek
Revisjonssjef


Anne Helene Grunni
Registrert revisor

2 Finansieringsordningen i barnehagesektoren

Revisjonen har gjennomgått kapittel 7 i prosjektgruppens rapport hvor det blir gitt informasjon om hvilke tilskudd kommunen får knyttet til driften av barnehager, samt finansieringsordningen av private barnehager.

2.1 Barnehagesektorens finansieringskilder

I prosjektgruppens rapport kapittel 7.1 er det opplistet følgende statstilskudd som finansieringskilder til barnehagesektoren:

- Øremerkede driftstilskudd
- Skjønnsmidler
- Tilskudd til barn med særlige behov
- Tilskudd til tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehager
- Tilskudd til tiltak for nyankomne flyktningbarn
- Tilskuddsordninger (lønnstilskudd, opplæringsavtaler, prosjekttilskudd mm)

Revisjonen har hatt en gjennomgang av de oppførte statstilskuddene i rapporten. Vår kontroll tilsier at statstilskuddene er inntektsført i barnehageetatens regnskap for 2009.

2.2 Finansieringsmodell private barnehager

Kommunen er pliktig til å gi tilskudd til de private barnehagene basert på utgifter i de kommunale barnehagene med minimum 85% av hva de kommunale koster i gjennomsnitt året før.

Revisjonen gjennomgår årlig barnehageetatens beregninger av kostnader til drift av ordinære kommunale barnehager. Vi kontrollerer at:

- de beløpsmessige beregninger av kostnader til drift av ordinære kommunale barnehager mot avlagte regnskapstall.
- relevante kostnader er medtatt i beregningene.
- timeantall ved kommunale barnehager er korrekt medtatt ved beregningene.

Vår kontroll for 2008 og 2009 avdekket ingen vesentlige¹ feil eller avvik som ikke er korrigert. Vi har heller ingen spesielle kommentarer knyttet til dette kapitlet i prosjektgruppens rapport.

¹ Feilinformasjon, herunder utelatelser, er å anse som vesentlige dersom de, enkeltvis eller samlet, rimelig kan forventes å påvirke de økonomiske beslutningene som treffes av brukerne. ISA 320.

3 Årsaken til budsjettoverskridelsen i 2009

Vi vil i dette kapitlet gi en vurdering av kapittel 8 "Årsaken til budsjettoverskridelsen i 2009" i prosjektgruppens rapport. I punkt 3.1 til 3.6 gjennomgår vi årsakene til underskuddet som er presentert i rapportens kapittel 8.2. Punkt 3.7 omhandler rapportens kapittel 8.3 som gjelder etatens regnskapsrapportering i 2009.

I følge barnehageetatens årsrapport 2009 hadde *etaten sentralt* et merforbruk i 2009 på kr 23,8 mill. Totalt hadde 15 av 26 barnehager et mindreforbruk på til sammen ca kr 2,1 mill og 11 barnehager hadde et merforbruk på til sammen kr 1,6 mill. De kommunale barnehagene hadde dermed et samlet mindreforbruk på ca kr 500.000,-. Barnehagenes resultat som står oppført i årsrapporten består kun av de elementer som kan knyttes til ISF modellen. Dersom de kommunale barnehagene har hatt mer eller mindreforbruk knyttet til forhold som er utenfor tildelingsmodellen (for eksempel lederlønn, stedfortrederordningen, overtidsgodtgjørelse, kommunale avgifter og snøbrøyting), påvirker dette barnehageetatens regnskap sentralt. Totalt merforbruk i barnehageetaten var som kjent kr 23,3 mill i 2009.

3.1 Manglende finansiering fra staten

I følge prosjektgruppens rapport kapittel 8.2.1 har kommunens finansiering av private barnehager økt med kr 16 mill fra 2008 til 2009. Etter revisjonens beregninger er denne økningen på kr 15 mill. Vi har fått opplyst fra barnehageetaten at dette er en skrivefeil, og at den reelle økningen er på kr 15 mill.

Det er mottatt skjønnsmidler på til sammen kr 87,4 mill i 2009. Av disse ble kr 71,4 mill (82%) benyttet som kommunale tilskudd til private barnehager, på grunn av kommunens finansieringsplikt av disse. Resterende skjønnsmidler på kr 16 mill (18%) ble disponert til de kommunale barnehagene.

På bakgrunn av tidligere års fordeling av skjønnsmidler er det gjort et estimat om at ca 31% av skjønnsmidlene (kr 27,1 mill), burde vært disponert til de kommunale barnehagene. Den totale underfinansieringen fra staten på kr 11,1 mill, er beregnet som differansen mellom det som var til disposisjon til de kommunale barnehagene i 2009 (kr 16 mill), og det som etter beregninger burde vært til disposisjon (kr 27,1 mill).

I rapportens kapittel 8.2.1 og 8.2.2 fremkommer fordelingen av underfinansiering (kr 11,1 mill) knyttet til hhv private barnehager med kr 9,2 mill, og kommunale barnehager med kr 1,9 mill. Denne fordelingen er et estimat som er gjort på bakgrunn av skjønnsmidlene benyttet til kommunale (18%) og private barnehager (82%) i 2009, i følge barnehageetaten.

3.2 Økte kostnader kommunale barnehager – innsatsstyrt finansiering (ISF)

Det er i rapportens kapittel 8.2.3 beregnet at økte kommunale barnehageutgifter i ISF modellen utgjør ca kr 2,9 mill. ISF-satsene økte med ca 8,2% fra 2008 til 2009. Vi har mottatt og gjennomgått beregningene som ligger til grunn for dette.

Prosjektgruppen har tatt utgangspunkt i en barnehage med en småbarnsavdeling med 14 barn og to avdelinger for store barn med til sammen 36 barn. Man har så regnet ut hvor mye dette utgjorde i budsjett 2008 og 2009. Økningen utgjør her ca 8,2%.

Kompensert lønns- og prisstigning fra rådmannen var på 4,5% fra 2008 til 2009 for barnehagesektoren.² Det ble beregnet at ca halvparten av differansen mellom 4,5% og 8,2% dvs. ca 2%, kunne vært redusert i tildelingen. Prosjektgruppen mener dermed at reell økning i satsene fra 2008 til 2009 burde vært 6,2% i stedet for 8,2%.

ISF modellen er slik at dersom barnehagene har et mindreforbruk et år, så vil det medføre at satsene neste år blir redusert. Tilsvarende øker satsene dersom barnehagene har hatt merforbruk året før. I og med at barnehagene hadde et samlet merforbruk på ca kr 2,7 mill i 2008, medførte dette at satsene økte i 2009. Tildelingen er basert på ISF modellen på lik linje som tidligere år. Den høye tildelingen til kommunale barnehager i 2009, er således ikke noe etaten har gått aktivt inn for, men en konsekvens av modellen som ble tatt i bruk, etter at det ble vedtatt at ISF skulle innføres som finansieringssystem for barnehagene.

Dersom økningen hadde vært 6,2% ville tildelingen til de kommunale barnehagene vært kr 2,9 mill mindre. Tanken til prosjektgruppen var at de kommunale barnehagene ville tilpasset driften i forhold til budsjettrammen og forbruket ville blitt redusert tilsvarende. Budsjettet til barnehageetaten totalt sett ville vært det samme og man ville etter disse forutsetningene ha redusert merforbruket.

Dersom økningen i ISF satsene fra 2008 til 2009 hadde vært tilsvarende kompensert lønns- og prisstigning fra rådmannen til barnehagesektoren, ville ca kr 5,3 mill vært redusert i tildelingen. Prosjektgruppen har kommet frem til at barnehagene ikke ville klart å redusere forbruket så mye, men har som nevnt over landet på at en reduksjon på 2% ville vært rimelig.

Revisjonen mener at barnehageetaten i utgangspunktet burde hatt større fokus og rapportering på konsekvensen av at ISF satsene økte så mye, sett i forhold til etatens totale budsjettramme. Revisjonen mener at det er viktig å ha fokus på økonomistyringen for å holde budsjettrammen.

3.3 Midlertidig stedfortreder ordning

I rapportens kapittel 8.2.3 er det opplyst om at stedfortrederordningen i 2009 kostet ca kr 3,3 mill. Det fremkommer også at grunnet 4,5 måneders drift i 2008 økte finansieringsplikten overfor private barnehager med ca kr 1,2 mill i 2009. Totalt kostet ordningen kr 4,5 mill i 2009.

Utgifter knyttet til stedfortrederordningen var forutsatt finansiert med reduserte sykefraværsutgifter. Vi har fått opplyst fra barnehageetaten at lønnsmidler til stedfortreder ble budsjettet utenom ISF-modellen på de enkelte barnehagene. Revisjonen har ikke fått helt klarhet i hvilke andre poster i barnehageetatens budsjett som er blitt redusert som konsekvens av ordningen.

² Deflatoren for kommunesektoren var i revidert statsbudsjettet for 2009 på 4,1%.

Vi har mottatt underliggende beregninger for utgiftene knyttet til stedfortrederordningen, og gjennomgått disse. Beregningene er i stor grad kontrollert mot kommunens lønssystem.

Ved revisjonens gjennomgang av utgifter knyttet til ordningen i 2008, ble det funnet at sosiale utgifter noen steder hadde blitt beregnet dobbelt. Det er tatt utgangspunkt i en gjennomsnittlig årslønn på kr 300.000,- i beregningen. Når man legger til 16% pensjon og 14,1% arbeidsgiveravgift, vil dette utgjøre ca kr 397.000,-. Gjennomsnittlig årslønn inklusiv sosiale utgifter ble deretter multiplisert med 4,85 årsverk, og ytterligere 16% pensjon og 14,1% arbeidsgiveravgift. Denne feilen medfører at utgiftene i prosjektgruppens rapport er kr 200.000,- for høye. Etter revisjonens beregninger er de totale utgiftene knyttet til stedfortrederordningen ca kr 4,3 mill, og ikke kr 4,5 mill.

3.4 Økte utgifter til tilrettelagte tilbud for barn med særlige behov

I rapportens kapittel 8.2.4 er det opplyst om at merforbruk knyttet til tilrettelagte tilbud for barn med særlige behov til sammen utgjør kr 1,9 mill.

Vi har fått opplyst fra barnehageetaten at grunnlaget for beregningen er en økonomirapport. Ved revisjonens gjennomgang av grunnlaget, ble det oppdaget at det hadde blitt benyttet en økonomirapport der ikke alle aktuelle inntekter og utgifter var inkludert. Denne rapporten viste et samlet merforbruk på kr 1,9 mill.

En utvidet økonomirapport, med alle utgifter og inntekter knyttet til tjenestene, viser at merforbruket til sammen utgjør kr 2,4 mill. Vi har fått opplyst fra barnehageetaten at den utvidede rapporten burde vært benyttet ved beregning av merforbruket.

Etter revisjonens mening er merforbruket knyttet til tilrettelagte tilbud for barn med særlige behov kr 2,4 mill, og ikke kr 1,9 mill.

3.5 Økte lønnskostnader barnehageetatens administrasjon 2008 - 2009

Dette utgjør i følge prosjektgruppens rapport til sammen kr 1,5 mill og er knyttet til tre konkrete forhold: økt bemanning med et årsverk utgjør kr 540.000,-, stillingsbanksaker utgjør kr 700.000,- og ny enhetsleder utgjør kr 260.000,-.

3.5.1 Økt bemanning med et årsverk

Den ansatte som det henvises til her har tidligere vært ansatt i barnehageetaten. Vi forutsetter at det har blitt ansatt en ny person i vedkommendes tidligere stilling.

I prosjektgruppens rapport har de skrevet at et årsverk knyttet til denne stillingen utgjør kr 540.000,- inkl. sosiale utgifter i 2009. Revisjonen har gjennomgått beregningen og har ikke avdekket vesentlige feil.

Det kan imidlertid nevnes at vedkommende ble ansatt i august 2008. Økningen i lønnsutgifter fra 2008 til 2009 knyttet til denne stillingen er ca kr 350.000,-.

3.5.2 Stillingsbanksaker

Prosjektgruppen har beregnet at utgifter knyttet til stillingsbanksaker utgjorde kr 700.000,- i 2009. Av de kr 700.000,- er kr 310.000,- knyttet til en ansatt som var innmeldt i stillingsbanken i hele 2009. Det er likevel kun beregnet lønnsutgifter for et halvt år i prosjektgruppens rapport. Revisjonen har fått opplyst av økonomirådgiver i barnehageetaten at dette er fordi vedkommende var sykemeldt siste halvår av 2009. Revisjonen har kontrollert dette via lønnssystemet og ser at barnehageetaten kun har mottatt kr 180.000,- i sykelønnsrefusjon. Det vil si at etaten har hatt lønnsutgifter på ca kr 130.000,- (310.000 – 180.000) knyttet til denne personen som ikke er tatt med i beregningen i rapporten.

Revisjonen har kontrollert grunnlaget for de resterende kr 390.000,- (700.000 – 310.000) knyttet til stillingsbanksaker og har ikke avdekket vesentlige feil eller avvik.

Revisjonen har fått opplyst fra personalrådgiver i barnehageetaten at det var en annen ansatt som var innmeldt i stillingsbanken i 2009. Etaten har hatt lønnsutgifter knyttet til denne personen på kr 150.000,- i 2009, som ikke er tatt med i beregningen i rapporten.

Totale utgifter knyttet til stillingsbanksaker i 2009 er i følge revisjonens beregninger kr 980.000,-, altså kr 280.000,- mer enn det som er oppgitt i prosjektgruppens rapport.

3.5.3 Ny enhetsleder

Den nye enhetslederen har også tidligere vært ansatt i barnehageetaten. Vi forutsetter på samme måte som i punkt 3.5.1 at det har blitt ansatt en ny person i den tidligere stillingen. Enhetslederen ble i følge lønnssystemet ansatt fra 1. august 2009.

Revisjonen har gjennomgått beregningene og har ikke avdekket vesentlige avvik.

3.6 Ikke-kompenserte utgifter til AFP og overtidsgodtgjørelse

I rapportens kapittel 8.2.6 fremkommer det at ikke-kompenserte utgifter til AFP og overtidsgodtgjørelse til sammen utgjør kr 1 mill.

Ikke-kompenserte utgifter knyttet til AFP er i rapporten oppgitt til å utgjøre ca kr 440.000,- i 2009. I henhold til barnehageetatens regnskap, er merforbruket i forhold til budsjett for AFP-utgifter tilnærmet likt hva som fremkommer av rapporten.

Overtidsgodtgjørelse for enhetsledere, som ikke inngår i kompensasjonsordningen fra rådmannen er oppgitt til kr 560.000,- i rapportens kapittel 8.2.6. Revisjonen har kontrollert at oppgitte utgifter stemmer med regnskapsførte utgifter knyttet til overtidsgodtgjørelse, og funnet dette i orden.

3.7 Barnehageetatens regnskapsrapportering i 2009

Vi har i dette kapitlet vurdert rapportens kapittel 8.3.1 om barnehageetatens tertialrapportering.

Ved regnskapsavslutningen for 2008 ble det foretatt inntektsføring av tilskudd på til sammen kr 13,4 mill som barnehageetaten forventet å motta for 2008. Denne inntektsføringen ble registrert i regnskapet for 2008 den 26. januar 2009. Tilskuddene ble inntektsført på art 170004 Ref.barnehage/SFO og art 181000 Andre statlige overføringer og debittert fordringer i balansen. Etter kommunens praksis skulle denne posteringen normalt ha blitt reversert etter årsskiftet 2008/2009 i regnskapet for 2009. Når kommunen fikk utbetalt tilskuddene ville disse da bli debittert bank og kreditert inntekter på art 170004 og art 181000.

Ved etatens regnskapsgjennomgang i september 2009 ble det oppdaget at kr 13,4 mill ikke hadde blitt debittert inntekter på art 170004 og art 181000. Det betyr at mottatte tilskudd som tilhørte 2008 isteden hadde blitt inntektsført i regnskapet for 2009. Dette førte til at regnskapsførte inntekter var kr 13,4 mill for høye, i perioden fra januar og frem til korrigeringen ble foretatt 23. september 2009. Dette bidro følgelig til at sektorens økonomirapportering i 1. og 2. tertialrapport 2009 så bedre ut enn det i realiteten var.

Prosjektgruppens rapport omtaler dette som følgende:

"Det ble i regnskapsgjennomgangen i september oppdaget at kr 13,4 mill ikke var belastet inntektspost som følge av kreditering av balansekonto i forbindelse med inntektsføringer i 2008-regnskapet, som normalt utføres i januar. Dette bidro til at budsjettoversikten så bedre ut enn den burde."

Revisjonsberetningen til kommunen for 2009 hadde følgende presisering:

"Barnehageetaten har et regnskapsmessig merforbruk på kr 23,3 mill i 2009. I 1. tertial ble det rapportert at barnehageetatens ramme er mer risikoutsatt i 2009, og i 2. tertial ble det rapportert om et merforbruk på kr 3,6 mill. En manglende periodisering på kr 13,4 mill mot inntektsartene, som ble oppdaget i forbindelse med 2. tertialrapporten, medførte at resultatet var kr 13,4 mill dårligere. Det betyr at merforbruket på det tidspunktet var kr 17 mill og ikke kr 3,6 mill.

Rådmannen har nedsatt en arbeidsgruppe som skal analysere og komme med innsparingstiltak for barnehageetaten. Revisjonen anbefaler at den økonomiske rapporteringen for barnehageetaten forbedres. Det vises til kommunens årsrapport med forklaring på barnehageetatens merforbruk."

Revisjonen mener at den manglende periodiseringen på kr 13,4 mill kan ha vært en medvirkende årsak til merforbruket i 2009. Hadde dette blitt oppdaget og rapportert til bystyret på et tidligere tidspunkt, hadde man hatt mulighet til å iverksette strakstiltak for å redusere utgiftene allerede i 2009.

4 Strakstiltak – administrative tiltak

Strakstiltakene i prosjektgruppens rapport kapittel 9 er foreslått på bakgrunn av redegjørelse og beregninger i kapittel 8 og revisjonen har ingen ytterligere kommentarer knyttet til dette utover det som er kommentert over. For ordens skyld setter vi inn en oversikt over styringsgruppens anbefaling angående strakstiltak:

- Midlertidig stedfortrederordning avvikles
- ISF satsen nedjusteres med 2%
- Utgifter til tilrettelagte tiltak for barn med særlige behov tilpasses budsjettet
- Det settes i gang arbeid med reduksjon av 1,5 årsverk i 2010 og 2 årsverk i 2011 i barnehageetatens stab

5 Bruk av skjønnsmidler fra staten

Dette kapitlet omhandler kapittel 11 "Bruk av skjønnsmidler" i prosjektgruppens rapport.

Revisjonen har gjennomgått skjønnsmidler og kommunale tilskudd til private barnehager i perioden 2005 til 2009, som fremkommer av prosjektgruppens rapport.

Mottatte skjønnsmidler er i hovedsak kontrollert mot kunnskapsdepartementets tildelingsoversikter, men også noe mot barnehageetatens regnskap. Det er ikke avdekket avvik ved vår kontroll.

Vi har fått opplyst fra barnehageetaten at kommunale tilskudd knyttet til skjønnsmidler er regnskapsført på samme post som noen andre typer tilskudd. Det er vanskelig for revisjonen å skille ut hvilke kommunale tilskudd som er knyttet til skjønnsmidlene og hva som gjelder andre tilskudd. Vi har videre fått opplyst at de øvrige tilskuddene utbetales i likhet med kommunale tilskudd etter økonomisk likeverdig behandling. Disse tilskuddene utgjør relativt små beløp.

6 Vurdering og gjennomgang av ISF modellen

Revisjonen har ikke hatt en vurdering av selve ISF modellen. Vi har imidlertid gjennomgått prosjektgruppens beskrivelse av modellen i rapportens kapittel 16. Vi har ingen kommentarer knyttet til prosjektgruppens beskrivelse av modellen.

Det står i kapittel 16.3 at det vil foreligge et notat vedrørende eventuelle forbedringspotensiale knyttet til ISF modellen før sommerferien 2010. Dette arbeidet har blitt utsatt av barnehageetaten og et slikt notat foreligger ikke pr dags dato.

7 Foreslåtte innsparingstiltak

Vi vil i dette kapitlet gi en vurdering av kapittel 18 "Foreslåtte innsparingstiltak" i prosjektgruppens rapport. Vi ser også på rådmannens anbefalinger i 1. tertialrapport 2010, samt bystyrets vedtak i sak 100/10.

I prosjektgruppas rapport kapittel 18 har man en gjennomgang av hvor mye barnehageetaten må dekke inn årlig for å unngå å havne i samme situasjon igjen.

7.1 Håndtering av underskuddet fra 2009

I kapittel 18.1 legges det opp til at underskudd knyttet til manglende statlig finansiering og merutgifter knyttet til brannen i Kongsgård barnehage dekkes inn av bykassen. Dette utgjør kr 11,5 mill. Det resterende underskuddet på kr 11,8 mill foreslås inndekket med 2,8 mill kroner i 2011 og 3 mill årlig fra 2012 til 2014. Dette er i samsvar med rådmannens anbefaling i 1. tertialrapport 2010.

7.2 Behov for utgiftsreduksjon

For å hindre å få tilsvarende merforbruk kommende år, har etaten behov for å redusere sine utgifter med kr 11,8 mill årlig, i tillegg til å dekke inn underskuddet fra 2009. Det er forutsatt at bykassen dekker inn underfinansiering fra staten i HP perioden 2011-2014. I følge rapporten vil ikke etaten klare å redusere utgiftene allerede i 2010. Det vil si at forventet underskudd i 2010 på kr 12,3 mill, må tillegges de påfølgende årene i perioden. Etter at strakstiltakene er iverksatt må etaten redusere utgiftene med ca kr 8,5 mill årlig.

Revisjonen har gjennomgått beregningene i kapittel 18.1 og 18.2 og har ikke avdekket vesentlige avvik.

I 1. tertialrapport 2010 foreslår rådmannen at bykassen dekker inn merutgifter til "stedfortrederordningen – tilskudd til private barnehager på bakgrunn av regnskap 2009", i tillegg til å dekke underfinansieringen fra staten. Den totale prognosen for underskudd i 2010 vil da ligge på om lag kr 9 mill. Dette medfører i følge rådmannens kommentar i 1. tertialrapport 2010, at etaten må redusere utgiftene med ca kr 7,7 mill årlig, i stedet for 8,5 mill årlig. Dette er ca kr 800.000,- mindre enn foreslått i rapporten "analyse og innsparringstiltak 2010".

I 2. tertialrapport 2010 rapporteres det om forventet underskudd i barnehageetaten på kr 9,5 mill. Forventet underskudd pr 31.12.2010 er rimelig i samsvar med rådmannens forventninger i 1. tertialrapport 2010, som er på ca kr 9 mill.

7.3 Innsparingstiltak: prosjektgruppas anbefalinger, rådmannens anbefalinger og bystyrets behandling

Revisjonen har ikke foretatt en vurdering av de foreslåtte innsparingstiltakene som sådan, men vi har kvalitetssikret tallene. I punkt 7.3.1 til punkt 7.3.4 har vi kontrollert beregningene for tiltakene som er anbefalt i prosjektgruppens alternativ 1 og 2 i kapittel 18.4 "Prosjektgruppas anbefalinger".

7.3.1 Økte kostpenger

I prosjektgruppens rapport kapittel 18.3.1 redegjøres det for besparelse knyttet til økte kostpenger. Revisjonen har kontrollert dette mot inntekt i 2009. Helårsvirkningen av en økning på 35 kr i mnd vil være ca kr 573.000,-. Dette er i samsvar med prosjektgruppens rapport.

Rådmannen anbefaler i 1. tertialrapport at dette gjennomføres fra 1. august 2010.

7.3.2 Redusert bemanning

Dette avsnittet er knyttet til kapittel 18.3.2 i rapporten. Prosjektgruppen har kommet frem til at å redusere bemanningen med 12,6 årsverk med en lønn på kr 300.000,- tilsvarer en besparelse på kr 4,96 mill inkl sosiale utgifter. Revisjonen har kontrollert beregningen og kommer frem til samme beløp, dersom man legger til grunn 15% pensjon.

Rådmannen anbefaler i 1. tertialrapport 2010 at man reduserer bemanningen tilsvarende 6,3 årsverk, noe som medfører en besparelse på kr 2,48 mill årlig. Bystyret vedtok i 1. tertialrapport pkt. 10 at rådmannens forslag reduseres til halvparten, altså en årlig besparelse på kr 1,24 mill.

7.3.3 Innsparing i etaten – sentralt

Faktura fra Ernst og Young for bistand i forbindelse av ISF-modell 2009 er på ca kr 250.000,- eksklusive mva. Prosjektgruppen har i kapittel 18.3.4 anslått at man kan redusere utgiftene med ca kr 200.000,- ved å si opp denne avtalen. Det er rimelig å anta at det vil oppstå merutgifter som følge av å skulle håndtere ISF-modellen på egenhånd eller dersom etaten velger å bruke en annen modell, men det er vanskelig for revisjonen å vurdere hvor mye dette vil utgjøre.

Rådmannen anbefaler i 1. tertialrapport 2010 at dette tiltaket iverksettes fra 2011.

7.3.4 Redusert inntektsgraderingsordning

Prosjektgruppen har i kapittel 18.3.5 regnet dette ut nøyaktig på bakgrunn av antall familier, antall barn i hver familie, samt søskenmoderasjon. Beregningen er basert på tall fra februar 2010 og akkumulert opp til et år. Prosjektgruppas alternativ medfører en besparelse på kr 2,8 mill fra 2011. Revisjonen har gjennomgått beregningen, uten spesielle kommentarer.

Rådmannen anbefaler en redusert inntektsgraderingsordning som tilsvarer en besparelse på kr 2 mill fra 2011. Bystyret vedtok i 1. tertialrapport, punkt 11, at dette tiltaket ikke skal gjennomføres.

7.3.5 Nedlegge 4 barnehage tilbud

Prosjektgruppen har beregnet at man vil få en besparelse på kr 2,67 mill ved å legge ned 3 barnehager og 1 lekesenter, jfr kapittel 18.3.8 i rapporten. Konsekvensen av dette er at 84 fulltidsplasser blir lagt ned og at 61 barn mister et kortidstilbud. Revisjonen har gjennomgått beregningene for den årlige besparelse på kr 2,67 mill. Noe av grunnlaget for beregningen er foretatt ved bruk av skjønn, men revisjonen mener beregningen er rimelig.

Rådmannen har ikke med dette punktet i sin anbefaling i 1. tertialrapport 2010.

8 Revisjonens oppsummering

Vi vil i dette kapitlet gi en oppsummering av våre funn ved gjennomgang av prosjektgruppens rapport. Henvisningene under er til kapitler i revisjonens rapport, dersom ikke annet er kommentert.

I kapittel 3.1 viser vi til at det har vært en skrivefeil. Kommunens finansiering av kommunale barnehager har økt med kr 15 mill fra 2008 til 2009 og ikke kr 16 mill slik som det står i prosjektgruppens rapport. Dette er ikke et forhold som har innvirkning på videre beregninger eller konklusjoner i prosjektgruppens rapport.

Prosjektgruppen har beregnet at økte kommunale barnehageutgifter i innsatsstyrt finansieringsmodell utgjør ca kr 2,9 mill, jfr kapittel 3.2. Tildelingen er basert på ISF modellen på lik linje som tidligere år. Den høye tildelingen til kommunale barnehager i 2009, er således ikke noe etaten har gått aktivt inn for, men en konsekvens av modellen som ble tatt i bruk, etter at det ble vedtatt at ISF skulle innføres som finansieringssystem for barnehagene.

I kapittel 3.3 har vi funnet at det noen steder har blitt beregnet dobbelt av sosiale utgifter. Denne feilen medfører at utgiftene knyttet til stedfortrederordningen er ca kr 200.000,- lavere enn hva som fremkommer av rapporten. Etter revisjonens beregninger er da totale utgifter kr 4,3 mill, og ikke kr 4,5 mill.

I kapittel 3.4 har vi funnet at det har blitt benyttet feil rapportgrunnlag ved beregning av merutgiftene. Reelt merforbruk er ca kr 500.000,- høyere enn hva som fremkommer av rapporten. Etter revisjonens mening er merforbruket knyttet til tilrettelagte tilbud for barn med særlige behov kr 2,4 mill, og ikke kr 1,9 mill.

Totale utgifter knyttet til stillingsbanksaker i 2009 er i følge revisjonens beregninger kr 980.000,- jfr kapittel 3.5.2. Dette utgjør kr 280.000,- mer enn det som er oppgitt i prosjektgruppens rapport.

Oppsummert viser revisjonens beregninger, et netto avvik på ca kr 0,6 mill, i forhold til tabellen "Avviksoversikt 2009" på side 9 i prosjektgruppens rapport. Dette tilsier at det kan være knyttet noe usikkerhet til andre poster, for eksempel manglende finansiering fra staten. Revisjonen er allikevel av den oppfatning at prosjektgruppens rapport gir en tilfredsstillende forklaring på barnehageetatens merforbruk.

Revisjonen mener i tillegg at den manglende periodiseringen på kr 13,4 mill kan ha vært en medvirkende årsak til merforbruket i 2009. Hadde dette blitt oppdaget og rapportert til bystyret på et tidligere tidspunkt, hadde man hatt muligheten til å iverksette strakstiltak for å redusere utgiftene allerede i 2009.

Avslutningsvis ønsker revisjonen igjen å presisere at vi ikke har foretatt en vurdering av om de foreslåtte tiltakene er hensiktsmessige fra et pedagogisk perspektiv.

9 Høringsuttalelse

BARNEHAGEETATEN
Barnehageetaten



Kristiansand Revisjonsdistrikt IKS
v/ Revisjonssjef Tor Ole Holbek
Tollbodgata 6
Postboks 417 Lund
4604 KRISTIANSAND S

Vår ref.: 201010473-1/E: A10 /SLU
(Bes oppgitt ved henvendelse)

Deres ref.:

Kristiansand, 26.11.2010

Tilbakemelding - revisjonens vurdering av prosjektrapport barnehageetaten

Barnehageetaten har besvart revisjonens spørsmål og dokumentert prosjektrapportens beregninger og analyser som etterspurt. Vi håper gjennomgangen har bidratt til å belyse kompleksiteten og utfordringene innen barnehagesektorens tilskuddssystem og drift for 2009, samt aktuelle innsparingstiltak som foreslått i rapporten.

Prosjektrapporten ble, i tillegg til ordinære arbeidsoppgaver, utarbeidet i et relativt kort tidsrom med mange involverte personer og grupper. Prosjektgruppa har underveis også måtte vurdere og foreslå krevende strakstiltak og innsparingstiltak for barnehageetaten.

Det må bemerkes at revisjonens vurdering av manglende periodisering av 13,4 mill kr mot inntektsartene i 2009-regnskapet er et forhold som ikke kun kan knyttes til barnehageetatens ansvarsområde.

Barnehageetaten har gitt tilbakemelding på enkelte faktaopplysninger i revisjonens vurdering av prosjektrapporten, men har for øvrig ikke innvendinger til revisjonens grundige gjennomgang og vurderinger.

Med hilsen

Arild Rekve
konst. barnehagedirektør
sign.

Søren Sverdrup Lund
rådgiver
sign.