

Meeting Book: Risør kontrollutvalg (01.11.2018)

Risør kontrollutvalg

Date: 2018-11-01T12:30:00

Location: Kommunehuset, møterom Stemmen

Note:

Forfall meldes til utvalgets sekretær på epost: benedikte.vonen@temark.no eller mobil: 90589043.

Vara møter bare etter eget varsel.

Randi Gunsteinsen har meldt forfall, og Kjell Skarheim blir med dette kalt inn som vara.

I tillegg møter følgende:

Kommunalsjef Inger Bømark Lunde, sak 19/18 ca. kl. 12:50

Rådmann Trond Aslaksen, sak 20/18 ca. kl. 13:30

Økonomisjef Halvor Halvorsen, sak 21/18 ca. kl. 13:50

Saksliste

Møteinnkalling

3/18 Godkjenning av innkalling 1.11.2018

3

Møteprotokoll

3/18 Godkjenning av protokoll 3.5.2018

4

Saker til behandling

18/18 Budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2019 Risør

15

19/18 Oppfølging av forvaltningsrevisjon Ressursbruk på barnehageområdet

18

20/18 Kvalitetssystemet QM+ i Risør kommune

100

21/18 Økonomisk situasjon pr. 2. tertial 2018

101

22/18 Forum for kontroll og tilsyn - medlemskap

102

23/18 Bestilling av prosjektplan for forvaltningsrevisjonen Sosialtjenesten NAV

109

24/18 Bestilling av prosjektplan for generell selskapskontroll: Kommunens eierskap og eierstyring

114

25/18 Overordnet revisjonsstrategi 2018 Risør

119

26/18 Møte- og arbeidsplan 2019 Risør kontrollutvalg

132

27/18 Orienteringer fra revisor 01.11.2018

136

28/18 Referatsaker 01.11.2018

137

29/18 Eventuelt 01.11.2018

138

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/00135-19
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
01.11.2018

Godkjenning av innkalling 1.11.2018

Forslag fra sekretariatet:
Innkalling til møte 1.11.2018 godkjennes.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/00135-16
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
27.09.2018

Godkjenning av protokoll 3.5.2018

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra møte 3.5.2018 godkjennes.

Vedlegg:

Protokoll Risør kontrollutvalg 03.05.2018

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Møteprotokoll

Risør kontrollutvalg

Dato: 03.05.2018 kl. 12:30 – 14:30
 Sted: Kommunehuset, møterom Stemmen
 Arkivsak: 18/00135

Til stede: Per Anders Østerholt (leder), Anlaug Stenersen (medlem), Per Søderlind (medlem),

Møtende varamedlemmer: Kjell Skarheim (vara for Rune Hansen)

Forfall: Rune Hansen (nestleder), Randi Gunsteinsen (medlem)

Andre: Økonomisjef Halvor Halvorsen, sak 13/18
 Kommunalsjef Nils Martin Andersen, sak 13/18
 Personvernombud Ståle Sjaavaag, sak 14/18
 Hovedrevisor Bente Tobiassen

Protokollfører: Benedikte Muruvik Vonen (Temark)

Sakskart	Side
Møteinnkalling	
2/18 18/00135-9 Godkjenning av innkalling 3.5.2018	3
Møteprotokoll	
2/18 18/00135-8 Godkjenning av protokoll fra 15.3.2018	4
Saker til behandling	
13/18 18/05889-2 Årsregnskap 2017 Risør kommune	5

14/18	18/06055-1	Nye personvernregler 2018 - Risør	7
15/18	18/00141-3	Orienteringer fra revisor 3.5.2018	8
16/18	18/00147-3	Referatsaker 3.5.2018	9
17/18	18/00153-3	Eventuelt 3.5.2018	10

Risør, 03.05.2018

Per Anders Østerholt
Kontrollutvalgsleder

Benedikte Muruvik Vonen
Sekretær

Møteinnkalling**2/18 Godkjenning av innkalling 3.5.2018**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	2/18

Forslag fra sekretariatet:

Innkalling til møte 3.5.2018 godkjennes.

Møtebehandling**Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Innkalling til møte 3.5.2018 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Møteprotokoll**2/18 Godkjenning av protokoll fra 15.3.2018**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	2/18

Forslag fra sekretariatet:

Protokoll fra 15.3.2018 godkjennes.

Møtebehandling**Votering**

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Protokoll fra 15.3.2018 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Saker til behandling**13/18 Årsregnskap 2017 Risør kommune**

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	13/18

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget oversender til bystyret (med kopi til formannskapet) følgende uttalelse om Risør kommunes årsregnskap 2017:

Kontrollutvalget har behandlet Risør kommunes årsregnskap for 2017. Sammen med årsregnskapet forelå årsberetning fra rådmannen. Aust-Agder revisjon IKS har avlagt revisjonsberetning samt oppsummeringsbrev til kontrollutvalget vedrørende revisjonen av årsregnskapet.

Risør kommunes årsregnskap viser et netto driftsresultat på kr 1 037 901 og et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 4 995 284. Investeringsregnskapet ble avsluttet med balanse mellom investeringsutgifter og finansiering.

Revisjonen peker i sitt oppsummeringsbrev til kontrollutvalget på informasjon fra regnskapet som etter deres mening er sentralt i forhold til kommunens virksomhet og økonomiske stilling pr. 31.12.2017. De omtaler også utvalgte forhold som er fremkommet gjennom det ordinære revisjonsarbeidet og som de anser som vesentlige for forståelsen av årsregnskapet.

- Kontrollutvalget merker seg revisjonens omtale av premieavviket innen pensjonsordningen.
- Kontrollutvalget merker seg revisjonens kommentarer omkring faktisk økonomisk handlingsrom. Akkumulert premieavvik er betydelig redusert gjennom året, og er nå på kr 49,9 mill. Dersom disposisjonsfond korrigeres for dette, viser revisjonen til at frie fond i realiteten er kr 15,14 mill., mot bokført kr 65,04 mill. Dette er en forbedring fra 2016, da reelle frie fond utgjorde kr 2,53 mill.
- Kontrollutvalget merker seg også revisjonens kommentarer til kommunens relativt høye gjeld, med den risiko som følger av dette.

Kontrollutvalget mener at presentasjonen av regnskapet med tilhørende spesifikasjoner tilfredsstillende brukernes informasjonsbehov og gir et riktig inntrykk av de forhold som årsmeldingen omhandler.

Kontrollutvalget anbefaler at Risør kommunes årsregnskap 2017 godkjennes.

Møtebehandling

Økonomisjef Halvor Halvorsen la frem årsregnskap 2017 og viktige punkter fra årsberetningen, og svarte på spørsmål.

Kommunalsjef Nils Martin Andersen var til stede under behandlingen i rådmannens sted og ga utfyllende kommentarer omkring kommunens økonomistyring.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Kontrollutvalget oversender til bystyret (med kopi til formannskapet) følgende uttalelse om Risør kommunes årsregnskap 2017:

Kontrollutvalget har behandlet Risør kommunes årsregnskap for 2017. Sammen med årsregnskapet forelå årsberetning fra rådmannen. Aust-Agder revisjon IKS har avlagt revisjonsberetning samt oppsummeringsbrev til kontrollutvalget vedrørende revisjonen av årsregnskapet.

Risør kommunes årsregnskap viser et netto driftsresultat på kr 1 037 901 og et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 4 995 284. Investeringsregnskapet ble avsluttet med balanse mellom investeringsutgifter og finansiering.

Revisjonen peker i sitt oppsummeringsbrev til kontrollutvalget på informasjon fra regnskapet som etter deres mening er sentralt i forhold til kommunens virksomhet og økonomiske stilling pr. 31.12.2017. De omtaler også utvalgte forhold som er fremkommet gjennom det ordinære revisjonsarbeidet og som de anser som vesentlige for forståelsen av årsregnskapet.

- Kontrollutvalget merker seg revisjonens omtale av premieavviket innen pensjonsordningen.
- Kontrollutvalget merker seg revisjonens kommentarer omkring faktisk økonomisk handlingsrom. Akkumulert premieavvik er betydelig redusert gjennom året, og er nå på kr 49,9 mill. Dersom disposisjonsfond korrigeres for dette, viser revisjonen til at frie fond i realiteten er kr 15,14 mill., mot bokført kr 65,04 mill. Dette er en forbedring fra 2016, da reelle frie fond utgjorde kr 2,53 mill.
- Kontrollutvalget merker seg også revisjonens kommentarer til kommunens relativt høye gjeld, med den risiko som følger av dette.

Kontrollutvalget mener at presentasjonen av regnskapet med tilhørende spesifikasjoner tilfredsstillende brukernes informasjonsbehov og gir et riktig inntrykk av de forhold som årsmeldingen omhandler.

Kontrollutvalget anbefaler at Risør kommunes årsregnskap 2017 godkjennes.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

14/18 Nye personvernregler 2018 - Risør

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	14/18

Forslag fra sekretariatet:

Redegjørelsen tas til orientering.

Møtebehandling

Personvernombud Ståle Sjaavaag orienterte om arbeidet som er gjort i Risør kommune for å forberede seg til implementeringen av de nye personvernreglene, og svarte på spørsmål. De vurderer at de er godt i rute.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Redegjørelsen tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

15/18 Orienteringer fra revisor 3.5.2018

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	15/18

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

Hovedrevisor Bente Tobiassen orienterte kort om påbegynt regnskapsrevisjon for 2018.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

16/18 Referatsaker 3.5.2018

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	16/18

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Møtebehandling

1. Behandling i bystyret av saker fra/av særlig betydning for kontrollutvalget:
 - a. 22.03.2018: Ingen aktuelle saker
 - b. 26.04.2018:
 - i. PS 39/18 Kontrollutvalget – Selskapskontroll Lisand AS
 - ii. PS 40/18 Kontrollutvalget – Årsmelding 2017
2. Ev. diskusjon etter vårkonferanse Temark 19.4.2018 i Kristiansand
3. Henvendelse fra Forum for Kontroll og Tilsyn om medlemskap. Sekretariatet bes fremme sak i neste møte.
4. Neste møte 14.6.2018

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Saken tas til orientering.

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

17/18 Eventuelt 3.5.2018

Behandlet av	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	03.05.2018	17/18

Møtebehandling

Ingen saker.

Votering**Vedtak**

[Lagre] [Lagre endelig vedtak]

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11341-1
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2019 Risør

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget innstiller på følgende budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2019 til bystyret:

Bystyret vedtar forslag til budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon i Risør kommune med en ramme på kr 1 165 000.

Kontrollutvalget sitt budsjettforslag skal følge budsjettsaken til bystyret via formannskapet.

Bakgrunn for saken:

Forskrift om kontrollutvalg § 18 sier følgende om budsjettbehandlingen:

Kontrollutvalget utarbeider forslag til budsjett for kontroll- og tilsynsarbeidet i kommunen eller fylkeskommunen. Kontrollutvalgets forslag til budsjettamme for kontroll- og revisjonsarbeidet skal følge formannskapetets/kommunerådets eller fylkesutvalgets/fylkesrådets innstilling til kommunestyret eller fylkestinget.

Kontrollutvalget fremmer med dette en sak til bystyret (via formannskapet) om budsjett for kontrollutvalget sin virksomhet og kjøp av revisjons- og sekretariattjenester for 2019 i Risør kommune.

Saksopplysninger:

Sekretariatet har utarbeidet et forslag til budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon i Risør kommune for 2019. Kontrollutvalgets budsjett omfatter kostnadene knyttet til selve driften av utvalget, og i tillegg kostnadene til sekretariattjenester for kontrollutvalget og kjøp av revisjonstjenester. Budsjettet er basert på reglement for godtgjørelse til folkevalgte, tidligere budsjett- og regnskapstall og innspill fra de interkommunale selskapene som utfører arbeid på oppdrag fra kontrollutvalget.

Det å sørge for god kontroll og nødvendig tilsyn med driften av den kommunale virksomheten er høyaktuelt. Kontrollutvalget er bystyrets eget verktøy for gjennomføring av egenkontroll i virksomheten. Bystyret har ansvar for å sørge for at det blir bevilget tilstrekkelige ressurser til dette. Sekretariatet ønsker gjennom budsjettsaken også å synliggjøre kostnadene innen kontroll, tilsyn og revisjon eksplisitt.

Møtegodtgjørelse mv. avhenger av aktiviteten i utvalget og hvilket godtgjøringsnivå kommunen ligger på. Budsjettet er bygd på gjeldende Reglement for arbeidsgodtgjøringer og dekning av utgifter og økonomiske tap for folkevalgte i Risør kommune. Det er i tråd med gjeldende avtale mellom Risør

kommune og Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat tatt høyde for 6 kontrollutvalgsmøter i året og 5 medlemmer i utvalget. Ingen budsjettendring.

Beverting er enkel servering i forbindelse med møtene. Ingen budsjettendring.

Kurs/opplæring og oppdatering av utvalgets medlemmer er vesentlig for kvaliteten på kontrollutvalgets arbeid, og det forventes at det settes av tilstrekkelige ressurser til dette. I tillegg er det av stor verdi å få kontakt og erfaringsutveksling med kontrollutvalgsmedlemmer i andre kommuner. Sekretariatet anbefaler:

- NKRF's kontrollutvalgskonferanse i januar 2019 (Norges Kommunerevisorforbund) og/eller
- FKT's fagkonferanse i juni 2019 (Forum for kontroll og tilsyn), samt
- vår- og høstkonferanser regionalt i regi av sekretariatet.

Posten for opplæring tar anslagsvis høyde for at alle medlemmer kan delta på én sentral konferanse eller andre tilsvarende opplæringstiltak, samt vår- og høstkonferansen til Temark. Det er en fordel for læringsutbyttet at minst to personer deltar på samme opplæringstiltak eller konferanse. Ingen endring.

Andre kostnader omfatter alle kostnader som ikke faller inn under de andre postene, som f.eks. abonnement på tidsskriftet Kommunerevisoren. Frem t.o.m. 2017 var selskapskontroller med i denne budsjettposten. Fra og med 2018 er selskapskontroller lagt inn i tilskuddet til revisjonen (se kommentar under). Dersom kommunen blir meldt inn i Forum for Kontroll og Tilsyn (egen sak), vil kontingenten komme inn her.

Revisjon og sekretariat

Risør kommune har valgt å delta i to interkommunale selskaper for å løse kontroll-, tilsyns- og revisjonsoppgavene. Dette er Arendal Revisjonsdistrikt IKS for revisjonsoppgaver og Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS (Temark) for sekretariatsoppgaver. For begge disse selskapene gjelder at det er representantskapet som vedtar det endelige budsjettet og fordelingen av dette på medlemskommunene. Beløpene utgjør en vesentlig del av budsjettet, men påvirkes altså ikke av kontrollutvalget.

Aust-Agder Revisjon IKS gjennomførte en større omlegging av sin modell for beregning av kommunenes/medlemmenes tilskudd til revisjonsselskapet fra 2018. Den nye modellen bruker faktisk/planlagt tidsforbruk i kommunen som en vesentlig faktor for beregningen av tilskuddet. I tillegg vil selskapet gjennom den nye modellen spesifisere og dermed synliggjøre ressursene som brukes til ulike oppgaver overfor kommunen. Selskapskontroll er vedtatt lagt inn i revisjonstilskuddet sammen med forvaltningsrevisjon, istedenfor å videreføre tidligere praksis med eget budsjett for selskapskontroll. Budsjettet baserer seg på vedtatte planer for forvaltningsrevisjon og selskapskontroll, som igjen er laget på bakgrunn av lovkrav og behovet for slike kontroller i Risør kommune.

Det er representantskapet til Aust-Agder Revisjon IKS som vedtar fordelingen av selskapets kostnader mellom medlemskommunene. Tallene oppgitt i saken er vedtatt av representantskapet 19.9.2018. Budsjettet er bygd opp på følgende måte:

REVISJON:	2 018	2 019
Lovpålagt finansiell revisjon:	283 500	260 000
Særattestasjoner og bistand:	126 000	130 000
KU-arbeid, møtevirksomhet og bistand overfor KU:	47 250	48 750
Forvaltningsrevisjon og selskapskontroll:	283 500	292 500
Andel felleskostnader:	228 400	231 000
SUM tilskudd fra Gjerstad kommune:	968 650	962 250
Avrundet til hele 1 000 i budsjett:	968 000	962 000

For Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS er det oppgitt anslag fra selskapet, under forutsetning om godkjenning i representantskapet. Endelig vedtak i Temarks representantskap i november 2018 vil bli oversendt til kommunen.

Det totale budsjettet for kontroll, tilsyn og revisjon kan etter dette spesifiseres som følger:

	Regnskap	Budsjett	Budsjett
	2 017	2 018	2 019
KONTROLLUTVALGET			
Møtegodtgjørelse mv.	18 647	25 000	25 000
Bevertning	180	3 000	3 000
Kurs/opplæring inkl. reise	29 849	60 000	60 000
Andre kostn.			
(ekskl. selskapskontroll)		5 000	9 000
(inkl. selskapskontroll)			
Sum kontrollutvalget	48 676	93 000	97 000
Sekretariat	100 300	103 000	106 000
Tilskudd revisjonsdistrikt	982 000	969 000	962 000
SUM KONTROLLVIRKSOMHET	1 130 976	1 165 000	1 165 000

Det er kontrollutvalget som innstiller på budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon i kommunen til bystyret. Innstillingen skal derfor gå direkte til bystyret via formannskapet, dvs. den skal legges ved når budsjettet oversendes fra rådmannen til formannskapet og fra formannskapet til bystyret.

Vurdering fra sekretariatet:

Etter sekretariatets vurdering vil det være nødvendig med en ramme på kr 1 165 000 for kontroll, tilsyn og revisjon for Risør kommune for 2019.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 16/12784-32
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Oppfølging av forvaltningsrevisjon Ressursbruk på barnehageområdet

Forslag fra sekretariatet:

Forslag til vedtak vil bli fremlagt i møtet.

Bakgrunn for saken:

Kommunestyret behandlet i sitt møte 30.11.2017 sak 97/17 Rapport fra forvaltningsrevisjonen Ressurser på barnehageområdet i Risør kommune. Følgende vedtak ble fattet:

Bystyret ber rådmannen gå gjennom anbefalingene i rapporten Ressursbruk på barnehageområdet og ta disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune.

Rådmannen bes rapportere tilbake til kontrollutvalget om hvordan anbefalingene er fulgt og eventuell effekt av dette, innen tidlig høst 2018.

Rådmannen får i oppdrag å gå i dialog med de private og offentlige barnehagene for å diskutere mulige fremtidige løsninger.

Ut fra dette vedtaket er det nå tid for å følge opp forvaltningsrevisjonen.

Saksopplysninger:

Forvaltningsrevisjonen Ressursbruk på barnehageområdet var bygd opp omkring følgende problemstilling:

Er det forhold ut fra et kontrollperspektiv som kan forklare den høye ressursbruken i barnehagesektoren i Risør kommune?

For å besvare problemstillingen, valgte revisjonen å teste tre hypoteser, som alle ut fra et kontrollperspektiv kan representere mulige årsaker til høy ressursbruk på barnehageområdet. Følgende hypoteser ble testet:

1. *Strukturelle forhold i de kommunale barnehagene, eller i forholdet mellom de kommunale og private barnehagene, forklarer den høye ressursbruken på barnehageområdet i Risør.*

2. *Kommunens høye ressursbruk kan forklares gjennom produktivitets- og effektivitetsforhold i de kommunale barnehagene.*
3. *Risør kommune har lokale bestemmelser som strekker seg utover minstekravene innen barnehagesektoren, og praktiseringen av disse gir utslag i høyere kostnader.*

Ut fra sine funn kom revisjonen frem til følgende anbefaling:

- *Revisjonen anbefaler at rådmannen gjennomgår vurderingene i rapporten, og at man tar disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune.*

Kontrollutvalget har i denne saken bedt rådmannen om en tilbakemelding på hvordan kommunen har fulgt anbefalingene i rapporten, og eventuell effekt dette har gitt, ut fra vedtaket i bystyret 30.11.2017.

Rådmannen har oversendt en rapport fra arbeidsgruppen som ble nedsatt for å jobbe med hvordan rapporten skulle følges opp. Arbeidsgruppen har bestått av barnehagefaglig rådgiver (leder), en representant fra kommunale barnehager, en representant fra private barnehager og hovedtillitsvalgt fra Utdanningsforbundet. Rapporten drøfter de ulike hypotesene fra forvaltningsrevisjonsrapporten, og er sammenfattet av barnehagefaglig rådgiver.

Som vedlegg til rapporten finner vi en uttalelse fra de private barnehagene, som gir uttrykk for at de ikke finner rapporten fra arbeidsgruppen representativ for deres syn på flere punkter. De mener det er en del misforståelser og feil i grunnlagsmaterialet til revisjonsrapporten, og de viser til brevet som kom fra Private Barnehages Landsforbund (PBL) i forbindelse med fremleggingen av forvaltningsrevisjonsrapporten. Uttalelsen er bygd opp rundt forvaltningsrevisjonens tre hypoteser.

I tillegg finner vi en uttalelse fra de kommunale barnehagene, som også er bygd opp omkring forvaltningsrevisjonsrapportens tre hypoteser. I uttalelsen gir de kommentarer til revisjonsrapporten og sine anbefalinger om veien videre.

Da kontrollutvalget behandlet rapporten i sitt møte 26.10.2017 sak 29/17, ble det som kjent fremlagt et brev fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL) med kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapporten (vedlagt). I brevet hevdet PBL at noe av grunnlagsmaterialet bak rapporten ikke var korrekt, og PBL sa seg ikke enig i enkelte av vurderingene fra revisjonen. Brevet fra PBL ble mottatt like før møtet, og ble ikke realitetsbehandlet av kontrollutvalget. Det ble imidlertid oversendt til bystyret, og det fulgte saken til behandlingen i bystyret 30.11.2017. Dette fikk PBL tilbakemelding om.

Brevet fra PBL ble etter det sekretariatet erfarte av kommunen først og fremst oppfattet som et innspill til den pågående politiske behandlingen av forvaltningsrevisjonsrapporten og arbeidet omkring ressursbruken innen barnehagesektoren. Det ble derfor ikke oppfattet som en henvendelse til kommunen som det ble avkrevd eller forventet et svar på fra kommunen. Kontrollutvalgets leder mener imidlertid at noen av de punktene PBL tar opp, bør kommenteres eller svares ut fra kommunens side. Han har ut fra dette formulert følgende punkter som er oversendt rådmannen og bedt om skriftlig svar på:

1. *Rådmannen må svare på spørsmålet om hva som menes med at en småbarnsplass utgjør det dobbelte av en storbarnsplass.*
2. *Barnehagene mener at den enkelte barnehages godkjente leke- og oppholdsareal, sammen med den fastsatte arealnorm er avgjørende for hvor mange barn kommunen er forpliktet til å finansiere. Rådmannen må avklare enighet eller uenighet.*
3. *Det må svares på om rådmannen fortsatt mener at det kan stilles krav om fordeling av plasser ved godkjenning.*

Rådmannen har i epost av 17.10.2018 oversendt rapporten fra arbeidsgruppen med de to vedlagte uttalelsene og besvart de 3 spørsmålene. Dette svaret er også lagt ved saken.

For å følge opp forvaltningsrevisjonen Ressursbruk på barnehageområdet i Risør kommune og avklare forhold rundt dette, inkl. spørsmålene fra kontrollutvalgets leder, vil rådmannen ved kommunalsjef Inger

Bømark Lunde stille i møtet. Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke vil også delta under behandlingen av saken.

Vurdering fra sekretariatet:

Sekretariatet vil bistå kontrollutvalget med forslag til vedtak i saken i møtet, ut fra informasjon som fremkommer og behandlingen av saken der.

Sekretariatet vil påpeke at det i flere ledd av sakens behandling har tatt tid å få de nødvendige tilbakemeldinger fra rådmannen. Allerede i arbeidet med forvaltningsrevisjonen, fikk kontrollutvalget beskjed fra revisjonen om at arbeidet med revisjonsprosjektet ble forsinket av forsinkede tilbakemeldinger fra administrasjonen (ref. sak 26/17 i møtet 7.9.2017).

Når saken nå skulle følges opp, ba sekretariatet i god tid før møtet 27.9.2018 om å få en skriftlig tilbakemelding ut fra bystyrets vedtak av 30.11.2017. Denne var ikke mottatt før møtet 27.9.2018 av andre grunner måtte avlyses dagen i forveien. Etter to nye purringer mottok sekretariatet den skriftlige tilbakemeldingen fra rådmannen 17.10.2018.

Forespørsel fra kontrollutvalgets leder oversendt fra sekretariatet til rådmannen 27.8.2018 ble heller ikke besvart før 17.10.2018.

Sekretariatet håper at dette ikke er ønsket praksis fra rådmannens side overfor kontrollutvalget og dets sekretariat.

Vedlegg:

Rapport – arbeidsgruppa – ressursbruk på barnehageområdet

Private barnehager – Uttalelse til revisjonsrapporten

Kommunale barnehager – Uttalelse til revisjonsrapporten

Oppfølging av forvaltningsrevisjon og forespørsel vedr. grunnlagsmateriale

PBLs kommentarer til forvaltningsrevisjonsrapport Barnehageområdet Risør kommune 2017

Forvaltningsrevisjon Ressursbruk på barnehageområdet i Risør kommune

RAPPORT – RESSURSBUK PÅ BARNEHAGEOMRÅDET

BARNEHAGEMYNDIGHETEN I RISØR KOMMUNE

PRIVATE BARNEHAGER

KOMMUNALE BARNEHAGER

UTDANNINGSFORBUNDET

INNHold

1. INNLEDNING	s. 3
2. PROSESS	s. 3
3. HYPOTESE 1	s. 4
4. HYPOTESE 2	s. 4
5. HYPOTESE 3	s. 4
6. AVSLUTNING	s. 5

INNLEDNING

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Ressursbruk på barnehageområdet» i Risør kommune har hatt til hensikt å belyse eventuelle årsaker som innvirker på kommunens ressursbruk på barnehageområdet. Revisjonen har søkt svar gjennom ulike forklaringsvariabler på ressursbruk mellom privat og kommunal drift av barnehagene, samt hvordan ulike forhold ved dagens organisering potensielt innvirker på kommunens totale ressursbruk. Formålet har videre vært å belyse i hvor stor grad barnehagestruktur, produktivitets- og effektivitetsforhold samt lokale føringer innvirker på ressursbruken, og fremtøne de økonomiske konsekvensene dette medfører i private i motsetning til kommunale barnehager.

Arbeidet ble igangsatt på bestilling fra kontrollutvalget og anmodning fra bystyret i gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS i perioden april – oktober 2017 Risør.

Forvaltningsrevisjons-prosjektet la følgende problemstilling til grunn og utledet tre ulike hypoteser/ forklaringsvariabler:

Er det forhold ut fra et kontrollperspektiv som kan forklare den høye ressursbruken i barnehagesektoren i Risør kommune?

- En hypotesetesting av tre potensielle forklaringsvariabler; barnehagestruktur, produktivitets- og effektivitetsforhold og oppfølging av lokalpolitiske prioriteringer

Revisjonen anbefalte rådmannen en gjennomgang av vurderingene i rapporten og at man tar disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune

Rådmannen ble bedt om å rapportere tilbake til kontrollutvalget om hvordan anbefalingene er fulgt og eventuell effekt av dette, innen tidlig høst 2018. Rådmannen fikk også i oppdrag å gå i dialog med de private og offentlige barnehagene for å diskutere mulige fremtidige løsninger.

PROSESS

Det ble invitert til «Åpent møte» i kantina på kommunehuset. Private barnehager hadde der med seg advokat fra Private barnehagers landsforbund. Rådmannen og kommunalsjef – oppvekst og integrering hadde umiddelbart etter et lukket møte med private barnehagestyrere og deres advokat.

Rådmannen ba om at barnehagemyndigheten i Risør kommune etablerte en arbeidsgruppe for gjennomgang Revisjonsrapporten – «Ressursbruk på barnehageområdet». Arbeidsgruppa har bestått av en representant for private barnehager, en representant for kommunale barnehager, hovedtillitsvalgt UDF og barnehagefaglig rådgiver. Målet var å finne mulige fremtidige løsninger som er i tråd med anbefalingene som er beskrevet Revisjonsrapporten – «Ressursbruk på barnehageområdet».

Aust – Agder revisjon presenterte rapporten og tilhørende prosess for alle barnehagene i forkant av arbeidsgruppas oppstart.

Barnehagefaglig rådgiver, Janne Broms ble satt til å lede arbeidsgruppa. Private barnehager ble enige om at Trude Aasbø skulle være deres representant. Offentlige barnehager ble enige om at Ingveig

Urfjell skulle være deres representant. Hovedtillitsvalgt UDF, Silje Ibsen takket ja til deltakelse i arbeidsgruppa.

Arbeidsgruppa har drøftet revisjonens avsluttende konklusjoner og anbefalinger i et pedagogisk perspektiv og i et økonomisk perspektiv. Leder av arbeidsgruppa har sammenfattet en rapport, barnehagerepresentantene har skrevet uttalelser som er lagt ved rapporten.

HYPOTESE 1

***H1:** Strukturelle forhold i de kommunale barnehagene, eller i forholdet mellom de kommunale og private barnehagene, forklarer den høye ressursbruken på barnehageområdet i Risør.*

Revisjonen viser til at «Behovsplan for barnehagene 2013-2015» beskriver at det mest økonomisk lønnsomme for Risør kommune, er å ha egne store og effektive barnehager.

Deltidsplasser er en faktor som revisjonen drøfter i sin rapport. Flertallet i arbeidsgruppa ønsker å fortsette med å tilby deltidsplasser da denne ordningen kan bidra til at flere barn kan få glede av barnehagetilbudet.

Risør kommune kan jobbe aktivt for å øke kapasiteten i egne barnehager, særlig i Trollstua barnehage som er sentrumplassert og på denne måten bidra til å påvirke det totale kostnadsbildet i barnehageområdet.

HYPOTESE 2

***H2:** Kommunens høye ressursbruk kan forklares gjennom produktivets- og effektivitetsforhold i de kommunale barnehagene.*

Stortinget har i ettertid vedtatt en ny bemanningsnorm og en skjerping av pedagognormen. Bemanningsnormen stiller krav om minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Skjerpet pedagognorm innebærer minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Barnehagene må innfri ny bemanningsnorm innen 1. august 2019, og pedagognorm innen 1. august 2018.

Styrket pedagog- og bemanningsnorm i barnehagene krever økt ressursbruk og behov for systematisk planlegging for Risør kommune i tiden fremover.

Risør kommune er etter lov og forskrift pålagt å følge de vedtatte moderasjonsordningene knyttet til foreldrebetaling i barnehagene.

HYPOTESE 3

***H3:** Risør kommune har lokale bestemmelser som strekker seg utover minstekravene innen barnehagesektoren, og praktiseringen av disse gir utslag i høyere kostnader.*

Opptaksprosessen ved barnehagene i Risør er et av de punktene hvor kommunen har lokale bestemmelser som strekker seg utover lovens minstekrav og foreliggende praksis blant andre kommuner.

Målet for et samordna opptak må være å skape rammer som er rettferdige for alle, lett for alle å forstå og enkelt å forholde seg lojalt til. Arbeidsgruppa ser at et samordnet opptakssystem med to opptak i året og to tilhørende søknadsfrister kan bidra til mer forutsigbare barnehagesystemer. Særlig sårbare familier vil ikke bli skadelidende da individuelle hensyn kan ivaretas. Disse kan få tilbud om supplerende opptak gjennom hele barnehageåret dersom barnevernet, helsestasjonen eller EBOI melder om akutte behov.

Åpningstider i barnehagene er ikke regulert gjennom hverken lovverk eller andre nasjonale føringer, og Risør kommune regulerer som barnehageeier dermed dette gjennom egne lokale bestemmelser. Risør kommune har mange pendlere og utvidede åpningstider i barnehagene er nyttig og nødvendig til tross for at bemanningen strekkes. Mange av barnehagene «behovsprøver» åpningstidene både med spørreskjema og samtale med foresatte jevnlig.

Risør kommune som barnehagemyndighet er ansvarlig for å tilby hjelpetiltak til barnehagebarn. Barnehagemyndigheten, PPT og spesialpedagoger samarbeider tett for å utvikle og forbedre spesialpedagogisk hjelp i barnehagen.

AVSLUTNING

Arbeidsgruppa ser at det er viktig å bidra til at kommunen driver kvalitativt gode og effektive barnehager med så kostnadsoptimale løsninger som mulig. Dersom kommunen kan drifte egne store effektive barnehager, supplert med de private aktørene vil innbyggerne i Risør sikres barnehagedekning med svært gode valgmuligheter.

Vedlegg 1: Private barnehagers uttalelse

Vedlegg 2: Offentlige barnehagers uttalelser

SKRIFTLIG REDGJØRELSE AV DRØFTINGER AV HYPOTESER – REVISJONSRAPPORT «RESSURSBRUK PÅ BARNEHAGEOMRÅDET» FRA PRIVATE BARNEHAGER I RISØR KOMMUNE

Bakgrunn:

Kommunen fikk en bestilling fra bystyret om å gå gjennom anbefalingene i rapporten «Ressursbruk på barnehageområdet» og ta disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune. Rådmannen har fått i oppdrag å gå i dialog med de private og offentlige barnehagene for å diskutere mulige løsninger.

På bakgrunn av dette, fikk barnehagefaglig rådgiver ansvar for å opprette en arbeidsgruppe bestående av Janne Broms – barnehagefaglig rådgiver, Silje Ibsen - Leder i Utdanningsforbundet, Ingveig Urfjell - representant for kommunale barnehager og Trude Aasbø - representant for private barnehager. Gruppen sitt oppdrag har vært å diskutere anbefalingene rapporten gir og evt. fremtidige løsninger for utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune.

Det er naturlig at vi private barnehagene engasjerer oss i en rapport som omhandler vår fagfelt. Dessverre inneholder rapporten vesentlige fakta feil som kan påvirke vår fremtidige drift (se vedlagte kommentarer fra PBL). Rapporten har skapt konflikter og dårlig samarbeid mellom private barnehager og kommunen. Mye pga at rapporten i så stor grad omhandler de private barnehagene i Risør kommune. Vi var ikke informert om at denne rapporten ble laget. Når rapporten da inneholder fakta feil, bla om ledig kapasitet, gir ikke dette grobunn for tillit og godt samarbeid. Helt siden vi ved en tilfeldighet fikk kjennskap til rapporten, har vi forsøkt å komme i dialog med Risør kommune administrasjon, uten å få nevneverdig respons.

Vi velger derfor å sende denne redegjørelsen, ikke kun til barnehagefaglig rådgiver, men også til Sara Sægrov Rud – leder i komité for oppvekst og inkludering, og Per Anders Østerholt – leder i kontrollutvalget. Da vi ikke har tillit til at det kommer frem til politikerne i sin helhet.

I starten av denne prosessen inviterte kommunalsjef Inger Bømark Lunde, Kristian Fjellheim fra Aust Agder revisjon, til et informasjonsmøte med arbeidsgruppa og alle andre styrere i kommunen. Fjellheim skulle sette oss inn i prosessen Aust-Agder revisjon hadde hatt i arbeidet med Forvaltningsrevisjon for kontrollutvalget i Risør kommune. Møtet var et orienteringsmøte. Aust Agder revisjon skulle se på ressursbruk ifht hvordan de kommunale barnehagene ble driftet. Det skulle også sees på rollen til kommunen som både eier og barnehagemyndighet. Fjellheim konkluderte med at det ikke var tegnet noe bilde av at det var et kritisk høyt kostnadsbilde pr barn i Risør kommune og at påstanden om høyt ressursbruk ikke var noe de hadde kontrollert, utover at kommunen mener de har det.

Private barnehager poengterte både i forkant for dette møtet og i møtet, at det var ikke rapporten i seg selv vi reagerte på, men feilinformasjon som var brukt i rapporten. Når private barnehager i så stor grad omtales i en slik rapport, burde vi fått mulighet for å korrigere eventuelle fakta feil og feil fremstillinger. I det minste få vite at det skrives en slik rapport.

Fjellheim opplyste om at det er administrasjonens uttalelser, samt statistikk, som har vært grunnlag for rapporten. Opplysningene som er gitt er ikke alltid er riktige. Fjellheims kommentar til dette, var at hvis det er feil i grunnlaget for rapporten og at det er uenighet i faktaopplysninger, er det viktig funn i seg selv. For hvis det er feil, utøver kommunen sin barnehagepolitikk på feil grunnlag.

Private barnehagers Landsforbund (PBL) skrev på vegne av de private barnehagene i Risør kommentarer til rapporten, som viser til noen av feilopplysningene i rapporten. Vi mente det var rimelig at PBL sine kommentarer skulle bli tatt inn i arbeidsgruppen, noe barnehagefaglig rådgiver sa nei til og viste til at dette var politisk bestemt. I "åpent møte", 12 juni 2018, hvor politikere, administrasjonen, private og kommunale barnehager og allmennheten var invitert, bestemte ordføreren at skriv fra PBL, med kommentarer til revisjonsrapporten, skulle allikevel med inn i arbeidsgruppen. Da hadde allerede tre av fire møter vært gjennomført.

Arbeidsgruppa hadde sitt første møte i mai 2018, hvor vi startet med hypotese 3 i rapporten «Lokalpolitiske prioriteringer og praksis utover minstekravet». Stikkordet for dette møtet var – skal Risør kommune fortsette med 4 opptak i året, eller endre til 2 opptak i året. I møte ble det stilt spørsmål om hvor vidt 2 opptak i året fører til besparelser. Rapporten gir et uklart bilde av hvor besparelsene er i å ha færre opptak. Barnehagefaglig rådgiver viste til Arendal kommune, som ifølge henne hadde spart 4 millioner på å redusere antall opptak til 2. Hun kunne imidlertid ikke svare på hvor besparelsen lå, men skulle kontakte Arendal kommune for mer informasjon til neste møte.

Det ble i referatet konkludert med at arbeidsgruppa vil anbefale et samordnet opptakssystem med 2 opptak i året og 2 tilhørende søknadsfrister. Representanten for de private barnehagene protesterte på referatet da de private barnehagene hadde anbefalt og beholde nåværende ordning med 4 opptak. Protestene ble gjentatt flere ganger – både skriftlig og muntlig. Dette ble ikke tatt i til følge, men vi fikk beskjed om at vårt innspill skulle legges ved som vedlegg.

Det ble fra private levert et innspill i forhold til opptak lydende:

«I forhold til dagens situasjon med 4 opptak i året, er det størst stemning i gruppa for å videreføre dette tilbudet. Det er innarbeidet gode rutiner og oppleves som greit og forutsigbart med å ha opptak 4 ganger i året. De aller fleste har oppstart 1. august og 1. januar og det har ikke vært stort påtrykk gjennom året ellers. Det oppleves som pedagogisk forsvarlig å håndtere dette og kan til og med gjøre starten i august enklere, da ikke alle begynner på en gang. Det poengteres at «Risør skal vokse» og at dette kan være en mulighet for å få flere til å flytte til byen. Det har vært konkrete tilfeller hvor barnefamilier har flyttet til Risør pga at de her har fått tilbud om barnehageplass med en gang. Det menes at det vil bli et mye dårligere tilbud til foreldrene om det velges å kun ha 2 opptak i året.»

Det ble av oss private også påpekt at ved 2 opptak i året, ville kommunen risikere å måtte betale kommunalt tilskudd for barn som slutter, selv om barn sluttet midt i året. Ved 4 opptak i året, vil tellingene, som kommunalt tilskudd til private barnehager danner sitt grunnlag ut i fra, vise et mer korrekt bilde.

Private barnehager opplever at arbeidsgruppa ikke har fungert optimalt, da mange av møtene har blitt avlyst og innspill fra oss ikke har kommet med i referater. I høst har vi ikke fått til noen møter, da alle har blitt avlyst. Forrige uke fikk vi beskjed om at rapporten/tilbakemeldingen fra arbeidsgruppen skulle ferdigstilles innen 26. september, selv om vi kun har vært innom noen få punkter i rapporten. Grunnet kort frist for nye møter, var det umulig for representant fra private å møte. I mail fra representanten for de privat representant stilles det spørsmål rundt hvordan vi kan slutføre denne prosessen, når vi så vidt har kommet i gang. Svaret vi fikk fra barnehagefaglig rådgiver var at vi måtte levere en skriftlig redegjørelse av drøftinger av hypotesene (dette skrivet). Dette skrivet fikk vi beskjed om skal legges ved rapporten fra arbeidsgruppen. Vi ser da ingen annen mulighet enn å gjøre nettopp dette, selv om det da ikke blir i dialog med Risør kommune.

Skriftlig redegjørelse fra det private barnehagene i Risør kommune blir da følgende:

Hypotese 1 – Barnehagestruktur og forholdet mellom kommunale og private barnehager

Punkter fra rapporten:

- Risør kommune mener de har for lav andel kommunale barnehageplasser. Pr august 2017, er det 36 % som går i kommunale barnehager.
- Behovsplan for barnehagene 2013 – 2015 beskriver at det mest økonomisk lønnsomme for Risør kommune, er å ha egne store og effektive barnehager. En slik løsning vil føre til lavere kostnader til drift av de kommunale barnehagene, og dermed lavest mulig utgifter knyttet til tilskudd til de private barnehagene. (s. 24)
- I rapporten skrives det at det *«ser ut til at det ved høsten 2017 er relativt få ledige plasser ved de fleste av barnehagene i Risør, med unntak av de to distriktplasserte kommunale barnehagene Fargeskrinet og Hope. De tre private barnehagene Amandus, Frydenborg og Tjenna har alle sprengt kapasitet sett hen til antall tildelte plasser pr 01.08.2017, sett opp mot antall godkjente plasser barnehagen er godkjent og har kapasitet til å ha.»* (s. 28)
- Rapporten sier også *«i tillegg har kommunen gitt tilbakemelding på at antall plasser mellom kommunale og private barnehager tolkes ulikt.»* (s. 28)
- *«I Risør kommunes budsjett 2017 vises det til at aldersfordelingen i de private barnehagene gir utslag i høye utgifter til tilskudd til de private barnehagene, da de private har en stor andel av de små barna i forhold til de kommunale. Småbarnsplasser er vesentlig mer kostbare enn storebarnsplasser...»* (s. 29)
- *«Det er for øvrig viktig å belyse styringsretten til de private barnehagene knyttet til deltidsplasser. I motsetning til kommunen, kan de private barnehagene fritt velge hvorvidt de ønsker å tilby deltidsplasser eller ikke, da de ikke er pliktig til dette slik som de kommunale barnehagene er.»* (s. 31)

Kommentarer fra private barnehager:

På side 3 i rapportens står det at *«Det er viktig at det ikke skapes et uriktig bilde av ledige plasser i barnehagene, og at det videre skilles mellom antall barn og antall plasser»*. Vi kunne ikke vært mer enig. Dette er et viktig grunnlag for alt arbeid med barnehagepolitikk i kommunen og det er meget vesentlig at dette blir forstått likt av alle parter. Hvordan man forstår og regner ut ledig kapasitet i barnehagene er regulert ved lov. Vi i private har brukt unødvendig mye tid på at vi og barnehagefaglig rådgiver skal tolke dette likt, da barnehagefaglig rådgiver har hatt en annen tolkning av lovverket.

Vår tolkning av lovverket fikk medhold av Fylkesmannen, etter at PBL sendte inn klage på vegne av en privat barnehage da de ikke fikk tatt opp barn i opptak grunnet at kommunen mente barnehagen ikke hadde ledig kapasitet. Til tross for dette opplever vi at vi ikke er helt i mål om en felles forståelse av lovverket. Viser til PBL sin uttalelse i saken i sin tilbakemelding til kommunen (s. 2 i PBL sine kommentarer). Barnehagefaglig rådgiver opererer med begreper som gjør det unødvendig vanskelig å forstå, noe som kan komplisere forståelsen av ledige plasser ytterligere.

Det står videre at *«Antall barn utgjør hvor mange faktiske barn som går i barnehagen uavhengig av oppholdstid og alder, og anvendes som grunnlag for beregning av bemanning, arealnormer og lignende.»* (s. 3) Dette er feil, da beregning av bemanning og arealnormer (ledige plasser) definitivt avhenger av alder. Bruk av godkjent areal avhenger av om barnet er over eller under 3 år (4 kvm for barn over 3 år og 5,3 kvm for barn under 3 år). Det samme gjelder bemanning. Når barnet er over tre år, skal bemanningen være 6 barn pr voksen, når barnet er under 3 år skal bemanningen være 3 barn pr voksen, da barn under 3 år teller som 2. Alder er også utslagsgivende for beregning av pedagogisk bemanning.

I rapporten skrives det flere steder at det er relativt få ledige plasser ved de fleste barnehagene i Risør, med unntak av de to distriktplasserte. Dette er helt feil opplysninger, da blant annet Frydenborg på denne tiden hadde 24 ledige plasser og ikke 1 ledig plass som det er registrert inn i tabell på side 27. Dette har det vært uenigheter om på flere møter, hvor Frydenborg har påpekt at de har 24 ledige plasser, men det er kun notert 1 ledig plass hver gang og ignorerer tilbakemeldinger fra barnehagen samt veiledning fra fylkesmannen. Viser da til sak beskrevet over, hvor private og barnehagefaglig rådgiver tydeligvis ikke er enige i hvordan ledig kapasitet regnes ut. Det fremkommer av rapporten at det er få ledige plasser, men da har barnehagefaglig rådgiver utelatt de 23 plassene som ikke ble registrert på Frydenborg.

Det har sjelden vært så mange ledige plasser i Risør som i 2017. Nå i 2018 er det enda større ledig kapasitet. I 2019 ser det ut som om det blir enda større ledig kapasitet grunnet lave fødselstall og lav tilflytting.

Når det gjelder de privates styringsrett, er det helt korrekt at private har en styringsrett. Det som en glemmer å skrive noe om i rapporten, er at de private aldri har benyttet seg av dette. De private har fulgt samme prosedyrer og bestemmelser som de kommunale barnehagene og det har vært et tett og godt samarbeid om de fleste tema i alle år.

Når det gjelder andel kommunale barnehager, som pr 01.08.2017 er på 36 %, viser vi til PBL sin uttalelse (se vedlegg). Det samme gjør vi ifht andel små barn i kommunale barnehager.

Geografisk beliggenhet og ønske om mer sentrumsnær lokalisering, går igjennom hele rapporten. Det å bygge ut og gjøre kommunale barnehager store og effektive, blir gitt som en løsning i rapporten. Det er selvsagt avhengig av at den store barnehagen får fylt opp alle plassene sine og ikke står med tomme dyre plasser. En annen løsning kan være å selge de to distriktplasserte barnehagene til private aktører. Så kun den mest lønnsomme kommunale barnehagen står igjen som grunnlag av utregning av tilskudd til de private barnehagene.

Hypotese 2 – Produktivitets- og effektivitetsforhold i de kommunale barnehagene

Punkter fra rapporten:

- Bemanning og kompetanse
- *«...fremgår av tabellen at Trollstua og Frydenborg kun akkurat strekker seg til minstekravet. Ved å ha en slik bemanning som akkurat strekker seg til lovens minstekrav, fører det til at barnehagene har begrensende muligheter for å kunne ta opp flere barn til tross for at barnehagen har kapasitet til det sett hen til godkjente plasser. Dette kan både betraktes som en effektiv måte å drive barnehage på, men det kan også begrense opptaksmuligheter dersom de har ledig kapasitet» (s. 36)*

Kommentarer fra private barnehager:

Etter at ny pedagognorm ble vedtatt 01.08.2018, måtte en av de private barnehagene ansette flere pedagoger for å møte nytt lovverk. Samtlige private barnehager har pedagoger tilstrekkelig nok til å møte det antall barn vi arealmessig er godkjent for. Dette skaper en fleksibilitet i opptaksprosessen, da vi slipper å justere den pedagogiske bemanningen opp og ned. Det er lettere å få tak i annet personal på kort tid, i form av vikarer som er knyttet til barnehagen. Da unngår vi unødvendige lange prosesser for å få på plass ressurser som kreves og unngår situasjoner hvor vi ikke kan ta inn flere barn før pedagognormen er på plass. Det er kostnadmessig fordyrende om vi ikke får fylt opp plassene, men selvfølgelig kvalitetsmessig bra. Vi private ønsker å satse på kvalitet.

Vi vil anbefale kommunen å gjøre det samme, da det først og fremst gir høyere kvalitet, men også muligheter for langsiktig planlegging. Selv om det i perioder er fordyrende, mener vi at på lang sikt vil dette føre til god ressursbruk og nødvendig fleksibilitet.

I et regnskap er ca 80 - 90 % av kostnadene i en barnehage lønnskostnader. For å ha et godt produktivitets- og effektivitetsforhold er det viktig å bemanne rett til enhver tid. Rapporten sier på s. 5 at distriktsbarnehagene har noe høy bemanning og dette vil selvsagt koste. Se for øvrig PBL sine kommentarer til saken. (s. 3 i kommentarene til PBL). Høy voksentetthet i barnehagen koster. Når det gjelder kommunene barnehagefaglig rådgiver sammenligner Risør med, slik som Kragerø og Tvedestrand, har disse vesentlig dårligere bemanning. Disse kommunene har flere barn pr ansatt i følge tabell på side 37, men vil i forhold til nye bemanningsnormer bli nødt til å tilnærme seg Risør kommune sitt nivå. Da vil muligens ikke forskjellene bli så store som vist i rapporten. Vi finner ikke i rapporten noe om hvordan pedagognormen er i de kommunene barnehagefaglig rådgiver sammenligner oss med, noe man jo kan undre seg over. Mulig de også må inn å justere dette opp mot Risør kommune sitt nivå, nå som ny pedagognorm er vedtatt?

Hypotese 3 – Lokalpolitiske prioriteringer og praksis utover minstekravet

Punkter fra rapporten:

- «Risør kommune praktiserer en ordning med samordnet opptak for barnehagene 4 ganger i året, en lokal prioritering som strekker seg godt over barnehagelovens §12 a sitt minstekrav på et opptak i året.» (s. 5)
- «Revisjonen observerer en oppfatning om at utvidede åpningstider i barnehagene er nødvendig til tross for at bemanningens vakter strekkes.» (s. 5)
- «Revisjonen observerer at det foreligger utfordringer knyttet til rapportering og oppfølging av ressurser og midler som bevilges til slike tiltak, da det foregår en frikjøping av spesialpedagogiske assistenter. Kommunen uttrykker overfor revisjonen at slike midler kan påvirke kommunens høye ressursbruk på barnehageområde». (s. 6)
- «Revisjonen finner kommunens belyste situasjon knyttet til beredskapsplasser som sårbar og som fort kan gi utslag i kommunens utgifter, da det er lite kapasitet i kommunens egen sentrumsplasserte barnehage og **de private innenfor sin styringsrett har valgt å ikke tilby slike plasser.**» (s. 6)
- «Det er etter revisjonens vurdering en risiko i forhold til forutsigbarhet knyttet til kapasitet til å ta opp flere flyktningbarn ved kommunens sentrumslokaliserte barnehage, da midlertidige hastevedtatte avdelinger vil kunne føre til høyere kostnader for kommunen.» (s. 6)

Kommentarer fra private barnehager:

Før har vi hatt et godt samarbeid rundt helhetstilbudet i Risør kommune. Tilbudet skal finnes i kommunen, ikke nødvendigvis i alle barnehager. For eksempel sommeråpent, åpningstider, fordeling av plasser etc. Nå legges det politisk opp til en hardere konkurranse barnehagen imellom og mindre samarbeid om et helhetstilbud. Begrepet «Risørbarnehagene», som Søs Nysted i sin tid innførte, er borte.

Når det gjelder antall opptak i året har de private samlet gått inn for å videreføre ordningen om 4 opptak i året. Se innspill fra private i innledningen til redegjørelsen. Dette vil komme foreldrene til nytte ved at Risør kommune kan tilby plass til deres barn når permisjonstiden er ferdig, ikke bare 1. august og 1. januar. "Risør skal vokse" og det vil trekke småbarnsfamilier til byen. Både kommunale og private barnehager får mulighet til å ha en bedre ressursutnyttelse og brukt det areal og de plasser det er godkjent for. Ikke alltid vi kan nedbemanne, selv om det er et barn for lite i gruppen. Vi vil da drifte med overkapasitet på bemanning, uten mulighet for å spare dette inn (gjelder både kommunale og private). Er det 4 opptak i året vil dette komme Risør kommune til nytte ved at det utbetales mest mulig riktig oppdatert og korrekt tilskudd.

Det å tilby åpningstider som møter foreldrenes behov er viktig, men det må alltid sees i sammenheng med den kvalitet som utøves. Lengere åpningstid gjør til at bemanningen strekkes over lengere tid og personalet vil være redusert i perioder tidlig på morgenen og sent på ettermiddagen. Hver enkelt barnehage må se på de ressursene de har til disposisjon (personal) og gjøre vurderinger ut i fra dette. Det er også en **forsvarlighet** å ta hensyn til når bemanning og åpningstid vurderes. Det står i rapporten (s. 43) at *fordelingen vil kunne være en potensiell påvirkningsfaktor på kommunens ressursbruk, da lengere åpningstid krever flere*

ansatte på jobb. Det burde være slik, men er ikke slik i praksis. Lovverket sier ingenting om bemanning ifht åpningstid - enda.

Når det gjelder utfordringer knyttet til rapportering og oppfølging av ressurser og midler i forhold til spesialpedagogiske tiltak, var det et system på dette tidligere. Dette har imidlertid vært borte de to siste årene. Går kommunen tilbake til tidligere ordning, vil dette løse seg. Dette har private barnehager gitt tilbakemelding på til barnehagefaglig rådgiver.

Kommunen uttrykker i rapporten at slike midler kan påvirke kommunens høye ressursbruk på barnehageområdet. Slike midler **vil** påvirke kommunens ressursbruk uavhengig av om hjelpen blir gitt i privat eller kommunal barnehager. I samarbeid med kommunen har de private barnehagene besluttet og ansette selv da dette viser seg å være mest hensiktsmessig for peronalgruppene og barna beste. Slik situasjonen er nå, hvor private barnehager har inngått en avtale med Risør kommune om å ansette spesialpedagogisk assistentressurs, påtar de private seg mye ansvar og også en del av utgiftene. Vi ansetter selv den spesialpedagogiske assistentressursen, og får med dette i tillegg til lønn, ansvar for kompetanseheving/kursing. Vi får ikke refundert faktiske utgifter til pensjonskostnader eller refundert i forhold til faktiske lønnsutgifter.

Risør kommune har bestemt (uten å informere de private barnehagen først) at vi skal få refundert lønn i forhold til assistent i lønnstrinn 8. Siden vi ikke har assistenter i ltr 8 og heller ikke ønsker å ansette assistenter, men kun faglærte, må vi ta av ressursene til det ordinære tilbudet for å finansiere dette tilbudet til barn med spesielle behov. I «Veilederen Spesialpedagogisk hjelp» (1.6 Organisering) står det at det kommunale tilskuddet som private barnehager får etter forskrift om tilskudd til barnehager, ikke skal brukes til å dekke utgifter til spesialpedagogisk hjelp. Vi ser imidlertid ingen annen løsning, da vi mener at den som skal gi spesialpedagogisk hjelp i henhold til vedtaket, bør være kvalifisert til oppgaven. I tillegg vil bruk av faglærte minske behovet for veiledning. Det å ansette faglærte er i overensstemmelse med det som står i rapporten ”*i kommunens kompetanseplan oppfordres det til at alle assistenter tar utdanning som barne- og ungdomsarbeidere*”. Det er også i tråd med det som blir formidlet gjennom planverk i kommunen generelt. Vi undere oss derfor hvorfor kommunen velger kun å refundere lønn i forhold til lønnstrinn 8 som assistent hos de private, når de ellers i kommunen oppfordrer kun til å bruke faglærte. Det aller viktigste tiltaket man har når man skal heve kvaliteten i barnehagen er å bruke kvalifiserte personale.

Det er billigere for samfunnet å investere i barnas utvikling når de er små, enn å reparere en ”skade” i ettertid på grunn av manglende politisk satsing. Det burde være et mål å gi spesialpedagogisk hjelp på et så tidlig tidspunkt som mulig. Dette vil også være i tråd med BTI og tidlig innsats.

Et annet viktig poeng vil være, sett fra et økonomisk perspektiv, at det er viktig å ha reelle personalkostnader i forhold til behov. Høst 2018 er det mye ledig kapasitet hos spesialpedagoger ansatt av kommunen og det vil da være mye utnyttet ressurs i de enkelte barnehager. Det vil da være mest kostnadseffektivt å permittere eller redusere spesialpedagogstillinger, istedenfor å bruke denne ressursen på annet type arbeid. Men på den andre siden, skal det brukes kvalitetsmessig riktig, kan ressursen brukes inn i det allmennpedagogiske i form av veiledning og andre tiltak. Det må imidlertid da gis grundig BTI opplæring.

Når det gjelder kommunens bruk av beredskapsplasser og plasser til flyktningebarn, se PBL sine kommentarer s. 4.

Kopi til : Sara Sægrov Rud (Leder for komite for oppvekst og integrering)
Per Anders Østerholt (Leder i kontrollutvalget)

RESSURSBRUK PÅ BARNEHAGEOMRÅDET

Kommentarer fra kommunale barnehager.

HYPOTESE 1

H1: Strukturelle forhold i de kommunale barnehagene, eller forhold mellom de kommunale og private barnehagene, forklarer den høye ressursbruken på barnehageområdet i Risør.

Risør kommune har en **barnehagestruktur** hvor fire private barnehager og en kommunal barnehage er lokalisert i sentrum av kommunen. I distriktene Hope og Sønedeled er det lokalisert en kommunal barnehage på hvert sted. Dette gir en skjev fordeling av private og kommunale barnehageplasser.

Ut fra rapporten er det kun 17% dekning av kommunale plasser i sentrum av det totale tilbudet.

Spørsmålet er om foresatte som søker barnehageplass er opptatt av om barnehageplassen er kommunal eller privat? Eller ønsker de bare en barnehageplass i sitt nærmiljø?

På innholdssiden er både privat og kommunale av god kvalitet, og det har ikke så stor betydning for barnet om den er i kommunal eller privat regi.

På kostnadssiden så har kommunen høyere tilskudd til private på grunn av barnehagestruktur og beliggenhet. Det er mer sårbart og uforutsigbart å drifte barnehage i distriktet. Fargeskrinet barnehage har de siste 5-6 årene hatt en omfattende omorganisering. I 2013 var det 87 barn i barnehagen og i 2017 var det 37 barn, en reduksjon på 50 barn i denne perioden. Det førte til at bemanningen måtte reduseres med 7,4 årsverk. Dette gir store utslag på tellinger og økonomien.

Hope barnehage har driftsfordeler, siden de er organisert som oppvekstsenter med skolen.

Nå er det stort press på Trollstua, og mange ønsker plass der. Den mye omtalte utbyggingen i barnehagen vil rette noe opp i dette, og de som ønsker får plass der. Dette fører også til reduksjon i kommunens tilskudd til private barnehager.

Rapporten skaper noe forvirring rundt begrep som heltidsplasser, antall barn og areal. Tallmaterialet er også noen steder feil. For eksempel tabell s 21 blandes det mellom plasser og barn. I barnehagehverdagen er det antall barn og areal som er styrende. Bemanningsnorm og pedagognorm er ut fra antall barn. Heltidsplasser er når dette skal inn i en økonomisk sammenheng. Om et barn har redusert plass, så er det tapt inntekt for kommunale barnehager (private får det refundert). Et barn telles som et barn uavhengig om det har 60% plass eller 100% plass, men det utgjør enten 0,6 plass eller 1 plass. Barn under 3 år telles som 2 frem til august det året de fyller 3 år

HYPOTESE 2

H2: Kommunens høye ressursbruk kan forklares gjennom produktivets- og effektivitetsforhold i de kommunal barnehagene

Det har etter at rapporten ble ferdig kommet nye normer for pedagogtetthet og bemanningstetthet. Det skal nå være pedagogisk leder/barnehagelærer pr 14 barn over 3 år eller 7 barn under 3 år. Øvrig bemanning er 6 barn over 3 år eller 3 barn under 3 år pr 1 årsverk

Barnehagene har lagt på vei innfridd disse normene allerede, og de utgjør ingen stor økonomisk endring. Derimot så kan en av årsakene til høyere forbruk nettopp være at barnehagene tidligere har innfridd denne bemanningsnormen.

Kommentar til tabell 6 s 29: Barnehagestyrer skal ikke tas med i beregningen av pedagogtetthet. Det er barnehagelærere og pedagogisk ledere som skal med i den beregningen. Styrere har administrative oppgaver og jobber ikke direkte med barna. Det skapes et inntrykk av at kostnadsbildet er høyere enn det faktisk er.

HYPOTESE 3

H3: Risør kommune har lokale bestemmelser som strekker seg utover minstekravene innen barnehagesektoren, og praktiseringen av disse gir utslag i høyere kostnader.

Opptak av barn

Risør kommune praktiserer 4 opptak i året, og løpende opptak utover det. Flertallet av kommunale styrere ønsker å innføre 2 opptak pr år. Hovedopptak 1.august (søknadsfrist 1 mars) og 1. januar (søknadsfrist 1. oktober) Dette er dobbelt av hva som er minimumskrav. Kriseplasser via barnevern og EBOI har egne rutiner.

Barnehagene er i en opptaksprosess kontinuerlig, og det brukes mye tid for å administrere dette. Det er kun hovedopptaket som har søknadsfrist, resten av året kan man søke når det måtte passe.

Personalet har også gitt tilbakemelding om at det er krevende å måtte ta imot nye barn gjennom hele året. Barnegruppa må forholde seg til nye barn ofte, og det er vanskelig å videreføre et pedagogisk opplegg. Man er i startfasen hele tiden.

Søkeprosessen blir noe utydelig, da er det oppfattes som at en kan få barnehageplass når som helst. Selv om man har fysisk plass, så skal bemanningen være tilstrekkelig. Ved nyansettelser kan det ta opptil 3 måneder for å få nye folk. Man trenger noe tid ved å øke kapasiteten.

4 opptak i året har ikke hatt noen nevneverdig effekt i forhold til innbyggertall. Visjonen «vi skal vokse» har ikke slått til. Vi blir like mange (eller få) med to opptak også.

Ved reduksjon til 2 opptak av barn, vil også telling av barn reduseres til 2 tellinger. Disse har alltid fulgt hverandre. Det er disse tellingene som gir grunnlag for utbetaling av tilskudd til private barnehager. I tillegg har vi Basil, telling fra Utdanningsdirektoratet 15.12 hvert år.

Kommentar til telleskjema: man bør telle antall dager barna går i barnehagen, og ikke antall timer (åpningstid) Noen barnehager får tilskudd for 100% plasser, selv om barna det gjelder har en 4 dagers plass.

Åpningstider.

Åpningstidene i de kommunale barnehage er 7.00-16.30. (må endres i vedtektene, Hope har 7.15?)

Ved endring av åpningstider erfarer vi at det personalet vi har, må strekkes på et lengre tidsrom. De fører til at det blir dårligere bemannet ellers i åpningstiden. Personalets vakter på 7,5 timer er kortere en åpningstidene på 9,5 timer. Deler av dagene (start og slutt) er det kun en ansatt pr avdeling, men det kan være mange barn. Oppfyller ikke bemanningsnormen på disse tidspunktene.

Det er ønskelig at alle kommunale aktører som barnehager og SFO har de samme åpningstidene. Det skaper en større forutsigbarhet i kommunens tilbud. (gjørne også de private barnehager)

Savner litt fokus på hva som er barnets beste når det gjelder antall timer de skal være i barnehagene. Vi strekker oss langt for å være på tilbudssiden til foreldre, de må ha en åpningstid som passer arbeidstiden. Vi må samtidig ha fokus på barn som oppholder seg i barnehagene 9-10 timer hver dag hele uken.

Spesialpedagogisk hjelp.

Risør kommune er i en prosess hvor det tenkes nytt rundt spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Dette arbeidet har vart et års tid, og vi ser resultater av dette.

For å få ned antall henvisninger til PPT (og andre) må det være fokus på kvaliteten i den enkelte barnehage. Det er viktig med tidlig innsats, og det må skje før det er behov for henvisning. Barnehagene må ha mulighet til å hente inn veiledning og kompetanseheving for å jobbe til barnets beste.

Ingveig Urfjell, representant i arbeidsgruppa for kommunal barnehager.

Fra: Lunde, Inger Bømark <inger.lunde@risor.kommune.no>
Sendt: 17. oktober 2018 13:37
Til: Benedikte Vonen
Kopi: Aslaksen, Trond; Broms, Janne
Emne: SV: Oppfølging av forvaltningsrevisjon og forespørsel vedr. grunnlagsmateriale
Vedlegg: Rapport - arbeidsgruppa - ressursbruk på barnehageområdet.docx; K0mmunale barnehager - Uttalelse til revisjonsrapporten.docx; Private barnehager - Uttalelse til revisjonsrapporten.docx

Hei Benedikte

I vedlagte filer ligger de skriftlige redegjørelser du har bedt om å få tilsendt.

Under kan du lese våre svar på dine spørsmål.

1.

Rådmannen må svare på spørsmålet om hva som menes med at en småbarnsplass utgjør det dobbelte av en storbarnsplass.

Vi antar at kontrollutvalgets leder tar utgangspunkt at små barn er 0-3 år og store barn er 3 – 6 år. I det året barnet fyller 3 år regnes det som lite på våren i barnehageåret, fra barnehagestart om høsten regnes barnet som stort.

Pedagognormen

En pedagogisk leder kan ha 14 store barn eller 7 små barn. Gjeldende fra 01.08.18. (Tidligere norm inntil 01.08.18. En pedagogisk leder kunne ha 18 store barn eller 9 små barn.)

Bemanningsnorm.

En tradisjonell barnegruppe inndeles ofte i avdelinger på 14 store barn eller 7 små barn. Hver av gruppene krever samme grunnbemanning.

Arealnormen

Et stort barn krever 4 kvm inneareal. Et lite barn krever 5,3kvm inneareal.

2.

Barnehagene mener at den enkelte barnehages godkjente leke- og oppholdsareal, sammen med den fastsatte arealnorm er avgjørende for hvor mange barn kommunen er forpliktet å finansiere. Rådmannen må avklare enighet eller uenighet.

Godkjent leke- og oppholdsareal skal være utgangspunkt for hvor mange store barn som kan være på samme areal til samme tid. Antall store barn arealet er godkjent for skal danne grunnlaget for tilskuddet.

3.

Det må svares på om rådmannen fortsatt mener at det kan stilles krav om fordeling av plasser ved godkjenning.

Kommunen kan i godkjenningen av en barnehage stille vilkår for

- o antall barn

- barnas alder
- oppholdstid

Viser til Lov om barnehager

Kapittel IV. Barnehagemyndighetens generelle oppgaver mv.

§ 10. *Godkjenning*

Kommunen avgjør søknad om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold, jf. §§ 1, 1a og 2.

Kommunen kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid.

Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Videre ber KU-leder om en avklaring om det åpne møtet som ble holdt om barnehage, der jeg hadde oppfattet at PBL ikke var til stede, mens han mener at advokaten som skrev brevet fra PBL var til stede. Han ber om dato for møtet, og gjerne mer informasjon om hvem som var på møtet og hva det omhandlet ev. hva som ikke ble tatt opp. Dette hadde vært fint om også dette kunne orienteres om på møtet 27.9.2018.

Møtet ble holdt i kantina på kommunehuset mandag 11.06.18.

Private barnehager, kommunale barnehager, administrasjonen og politikere ble invitert. Møtet var åpent for publikum og annonsert i lokalavisen på forhånd.

Det var ordfører som initierte og ledet møtet.

Rådmannen sammen administrasjonen fra skole og barnehage var tilstede. Kommunale barnehagestyrere og private barnehagestyrere, med unntak av en barnehage var representert. Noen politikere og noen ansatte i kommunale barnehager, samt noen interesserte Risørinnbyggere var også tilstede.

Private barnehager hadde med seg en advokat fra PBL.

Kommunalsjefen la fram barnehagemyndighetens ansvar og roller.

PBL advokat la frem private barnehagers synspunkter og opplevde uenighet.

Ordfører oppfordret til å bidra og løse oppståtte uenigheter og evt. misforståelser mellom private barnehager og administrasjonen.

Private barnehager og deres advokat ønsket et lukket møte med Rådmannen i etterkant av det åpne møtet. Rådmannen foreslo at dette møtet ble avholdt på et senere tidspunkt, men da advokaten hadde lang reisevei, ble dette hensyntatt. Rådmannen og kommunalsjefen avholdt møtet og advokaten var godt fornøyd og takket for at kommunen var imøtekommende.

Det kan være verdt å nevne at vi kan etterspør en uttalelse fra HTV – utdanningsforbundet dersom det er ønskelig.

Vennlig hilsen Inger

Fra: Benedikte Vonen

Sendt: onsdag 10. oktober 2018 17:16

Til: Lunde, Inger Susanne Bømark

Kopi: Broms, Janne ; Aslaksen, Trond ; RIS.Felles.Postmottak

Emne: SV: Oppfølging av forvaltningsrevisjon og forespørsel vedr. grunnlagsmateriale

Vi forventer selvfølgelig at den skriftlige informasjonen som skulle være klar til møtet i kontrollutvalget 27.9.2018 oversendes til sekretariatet **senest innen 18.10.2018**.

Med vennlig hilsen

Benedikte Muruvik Vonen
Rådgiver

Temark
Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Mobil: 90589043
Epost: benedikte.vonen@temark.no
Hjemmeside: www.temark.no

Postboks 788 Stoa
4809 Arendal

Fra: Benedikte Vonen

Sendt: 1. oktober 2018 12:40

Til: 'Lunde, Inger Susanne Bømark' <inger.lunde@risor.kommune.no>

Kopi: Halvorsen, Halvor <Halvor.Halvorsen@risor.kommune.no>; Broms, Janne <Janne.Broms@risor.kommune.no>; Aslaksen, Trond <Trond.Aslaksen@risor.kommune.no>

Emne: Oppfølging av forvaltningsrevisjon og forespørsel vedr. grunnlagsmateriale

Hei Inger!

Kan du sende over til meg den skriftlige dokumentasjonen som skulle ha vært fremlagt i møtet 27.9.2018, både når det gjelder forvaltningsrevisjonen og tilleggsspørsmålene fra leder?

Selve møtet blir avlyst, slik at saken settes opp igjen på møtet 1.11.2018.

Med vennlig hilsen

Benedikte Muruvik Vonen
Rådgiver

Temark
Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Mobil: 90589043
Epost: benedikte.vonen@temark.no
Hjemmeside: www.temark.no

Postboks 788 Stoa
4809 Arendal

Fra: Lunde, Inger Susanne Bømark <inger.lunde@risor.kommune.no>
Sendt: 13. september 2018 19:19
Til: Benedikte Vonen <Benedikte.Vonen@temark.no>; Aslaksen, Trond <Trond.Aslaksen@risor.kommune.no>
Kopi: Halvorsen, Halvor <Halvor.Halvorsen@risor.kommune.no>; Broms, Janne <Janne.Broms@risor.kommune.no>
Emne: SV: Kontrollutvalget 27.9.2018

Hei!!

Forespørselen vedrørende grunnlagsmateriale og utsagn i forvaltningsrevisjonen «Ressursbruk på barnehageområdet i Risør kommune», vil kunne leveres kontrollutvalget (skriftlig innen og muntlig i møtet) til møtet 27.9.18.

Når det gjelder selve forvaltningsrevisjonen og rapport med utgangspunkt i bystyrevedtaket i saken, jobbes det med å svare ut punktene. Risør kommune bør kunne klare å ha dette ferdig til møte 27.09.18. Innen torsdag 20.09.18 skal kontrollutvalgets sekretariat få endelig beskjed om hvorvidt begge forespørselene kan ferdigstilles til møtet 27.09.18.

Med vennlig hilsen

Inger Bømark Lunde
Kommunalsjef

Tel. 37 14 96 10 | mobil 916 64 649
Risør kommune | Furumoveien 1 | Pb 158, 4952 Risør <http://www.risor.kommune.no>

NORGES KULTURKOMMUNE 2015 – RISØR KOMMUNE

Fra: Benedikte Vonen <Benedikte.Vonen@temark.no>
Sendt: mandag 10. september 2018 17:03
Til: Aslaksen, Trond <Trond.Aslaksen@risor.kommune.no>
Kopi: Lunde, Inger Susanne Bømark <inger.lunde@risor.kommune.no>; Halvorsen, Halvor <Halvor.Halvorsen@risor.kommune.no>; RIS.Felles.Postmottak <Fellespostboks.Risor.kommune@risor.kommune.no>
Emne: Kontrollutvalget 27.9.2018

Til rådmannen

Jeg viser til forespørselen under vedr. grunnlagsmateriale og utsagn i forvaltningsrevisjonen Ressursbruk på barnehageområdet i Risør kommune. Jeg har ikke fått noen tilbakemelding fra økonomisjef eller kommunalsjef oppvekst. Vil du/de stille i møtet og orientere? Jeg tror det er

nødvendig med en gjennomgang som forklarer sammenhengene. Og så kan KU avgjøre om brevet fra PBL bør svares ut mer enn det som er gjort.

Det kan være at jeg misforstod vedr. om PBL ved advokaten som skrev brevet har vært til stede på et åpent møte i Risør om barnehager. Jeg oppfattet at han ikke hadde vært til stede, men det mente Per Anders Østerholt at han hadde vært. Jeg kjenner heller ikke agendaen for dette møtet.

Og så er det selve forvaltningsrevisjonen:

Er det mulig i **møtet 27.9.** å få en rapport ut fra bystyrevedtaket i saken? Det var som følger:

Bystyret ber rådmannen gå gjennom anbefalingene i rapporten Ressursbruk på barnehageområdet og ta disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune.

Rådmannen bes rapportere tilbake til kontrollutvalget om hvordan anbefalingene er fulgt og eventuell effekt av dette, innen tidlig høst 2018.

Rådmannen får i oppdrag å gå i dialog med de private og offentlige barnehagene for å diskutere mulige fremtidige løsninger.

Det er jo «tidlig høst» nå, og spørsmålet blir dermed om kontrollutvalget kan få denne rapporten (skriftlig innen og muntlig i møtet) til møtet 27.9. Jeg tror det ville være en fordel om disse to forespørslene behandles under ett.

Er dette mulig å få til?

Med vennlig hilsen

Benedikte Muruvik Vonen
Rådgiver

Temark
Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Mobil: 90589043
Epost: benedikte.vonen@temark.no
Hjemmeside: www.temark.no

Postboks 788 Stoa
4809 Arendal

Fra: Aslaksen, Trond <Trond.Aslaksen@risor.kommune.no>

Sendt: 27. august 2018 13:04

Til: Benedikte Vonen <Benedikte.Vonen@temark.no>

Emne: SV: Svar på spørsmål reist i brev fra PBL av 26.10.2017

Hei

Det får vi til. Jeg ber økonomisjef og kommunalsjef oppvekst om å se på dette.

Med vennlig hilsen

Trond Aslaksen
Rådmann

Tel. 37 14 96 19 | mobil 41 42 14 14
Risør kommune | Furumoveien 1 | Pb 158, 4952 Risør
<http://www.risor.kommune.no>

Fra: Benedikte Vonen [<mailto:Benedikte.Vonen@temark.no>]

Sendt: 27. august 2018 13:02

Til: Aslaksen, Trond

Kopi: RIS.Felles.Postmottak

Emne: VS: Svar på spørsmål reist i brev fra PBL av 26.10.2017

Hei Trond!

KU-leder finner ikke måten henvendelsen fra PBL i forbindelse med behandlingen av forvaltningsrevisjonen Ressursbruk på barnehageområdet, er svart ut på, tilfredsstillende. Han har gått gjennom brevet fra PBL igjen, og mener vi må spørre rådmannen om tre forhold som ikke er tilstrekkelig svart ut.

Er det mulig for deg (eller en du sender i ditt sted) å svare på denne forespørselen i Risør KU sitt møte 27.9.2018? Hans tre spørsmål ut fra henvendelsen fra PBL, som han ønsker besvart er (se under):

1. Hva menes med at en småbarnsplass utgjør det dobbelte av en storbarnsplass?
2. Barnehagene mener at den enkelte barnehages godkjente leke- og oppholdsareal, sammen med den fastsatte arealnorm er avgjørende for hvor mange barn kommunen er forpliktet til å finansiere. Stemmer dette med rådmannens forståelse?
3. Mener rådmannen at det kan stilles krav om fordeling av plasser ved godkjenning?

Jeg har ikke hatt mulighet til å gå gjennom materialet godt nok selv nå etter sommeren, for å se om jeg kunne ha svart ham ut på enkelte av spørsmålene fra sekretariatets side, men tenker at det uansett kan være fornuftig at kommunen/rådmannen gjør det.

Videre ber KU-leder om en avklaring om det åpne møtet som ble holdt om barnehage, der jeg hadde oppfattet at PBL ikke var til stede, mens han mener at advokaten som skrev brevet fra PBL var til stede. Han ber om dato for møtet, og gjerne mer informasjon om hvem som var på møtet og hva det omhandlet ev. hva som ikke ble tatt opp. Dette hadde vært fint om også dette kunne orienteres om på møtet 27.9.2018.

Med vennlig hilsen

Benedikte Muruvik Vonen
Rådgiver

Temark
Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Mobil: 90589043
Epost: benedikte.vonen@temark.no
Hjemmeside: www.temark.no

Postboks 788 Stoa
4809 Arendal

Fra: Per Anders oesterholt <oesterho@online.no>
Sendt: 23. august 2018 17:35
Til: Benedikte Vonen <Benedikte.Vonen@temark.no>
Emne: Svar på spørsmål reist i brev fra PBL av 26.10.2017

Hei

Viser til telefonsamtale 21. august. Jeg har nå konkretisert spørsmål jeg må ha svar på fra rådmannen.

Videre må jeg ha dato for møtet du viser til i din mail 27.07.2018, hvor PBL ikke møtte opp og hvem som gir informasjonen, her må det være en misforståelse.

Forvaltningsrevisjon ressursbruk på barnehagene i Risør kommune.

Som leder av kontrollutvalget har jeg to ganger etterlyst svar på brevet jeg mottok fra PBL datert 26.10.2017. Dette ble overlatt rådmannen for videre behandling. Rådmannen meddeler i mail 26.06.2018 at brevet ikke vil bli besvart.

Fortsatt står det for meg viktige ubesvarte spørsmål reist i brevet. Dette går på regelverk og ikke politikk.

Rådmannen må avklare hva som er Risør kommunes oppfatning av regelverket. Dette er kritisk viktig for de private barnehagene å få avklart i forhold til å kunne planlegge inntak av barn, finansiering og videre drift.

Det vises til punkt 5. om barnehageplasser i PBL brev side2 og 3, som igjen henviser til side 27 i forvaltningsrapporten, hvor følgende tre spørsmål må besvares.

1.

Rådmannen må svare på spørsmålet om hva som menes med at en småbarnsplass utgjør det dobbelte av en storbarnsplass.

2.

Barnehagene mener at den enkelte barnehages godkjente leke- og oppholdsareal, sammen med den fastsatte arealnorm er avgjørende for hvor mange barn kommunen er forpliktet å finansiere. Rådmannen må avklare enighet eller uenighet.

3.

Det må svares på om rådmannen fortsatt mener at det kan stilles krav om fordeling av plasser ved godkjenning.

Imøteser et snarlig skriftlig svar.

--

Mvh

Per Anders Østerholt

Leder av Risør Kontrollutvalg



Forvaltningsrevisjon for kontrollutvalget i Risør kommune – 26.10.17

PBL er en landsomfattende interesse- og arbeidsgiverorganisasjon for private barnehager. På landsbasis har vi 1 950 medlemmer og i Risør er alle de 4 private barnehagene medlemmer av PBL og har ordnede lønns- og arbeidsvilkår gjennom vår hoved- og hovedtariffavtale med Fagforbundet, Utdanningsforbundet og Delta.

PBL har siden 2002 hatt egen samfunnsøkonomisk avdeling og Norges fremste kompetanse på beregning av tilskudd, ut i fra inntekter og kostnader i barnehagesektoren. Hvert eneste år kontrollerer vi ett tresifret antall vedtak om tilskudd i like mange kommuner.

Med bakgrunn i vår kompetanse og innspill fra medlemmer i Risør, ønsker vi å knytte noen kommentarer til rapporten som PBL forstår skal opp til politisk behandling.

Angående den kommunale andelen av barnehagemarkedet i Risør kommune, side 3:

Rapporten fremstiller, i sin ordbruk, den kommunens andel av barnehagemarkedet som uvanlig lav. Dette er i beste fall en misvisende vurdering. Fordelingen mellom henholdsvis kommunale og private barnehager, og kommunale og private barnehageplasser, varierer i kommune-Norge. Blant de kommunene som har både private og kommunale barnehager, er gjennomsnittlig kommunal andel 56 %. I gjennomsnittet er det imidlertid skjult en stor spredning, fra en kommunal andel på 96 % av barnehagemarkedet til en kommune som bare har 6 % av barnehagemarkedet. I tillegg har vi 5-6 kommuner i Norge hvor det bare finnes private barnehager, altså hvor kommuner har 0 % av lokalt barnehagemarked. Begrepsbruken «kun» kan av den grunn oppfattes som noe politisk ladet. En kommunal andel på 36 prosent er ikke uvanlig. I 58 av de 276 kommunene hvor det finnes både kommunale og private barnehageplasser, ligger den kommunale andelen under 40 %. Og dette er tilfelle både i store bykommuner, som Bergen, Kristiansand og Sandefjord, men også i distriktskommuner.

Revisors vurdering av hvordan lav andel små i kommunale barnehager påvirker kostnadsbildet, s 4:

I revisjonsrapporten gjøres det en vurdering av at det forhold at små barn er underrepresentert i de kommunale barnehagene vil kunne gi høyere utslag på kommunens totale kostnadsbilde. Dette kan ikke forstås på en annen måte enn at man vurderer at kommunen og de kommunale barnehagene kunne driftet småbarnsplassene billigere enn de private barnehagene. All forskning de siste årene har imidlertid dokumentert at private barnehager i gjennomsnitt er noe billigere i drift enn kommunale barnehager, både når det gjelder småbarnsplasser og storbarnsplasser. Relativt liten andel småbarn i kommunale barnehager bør derfor, alt annet likt, tilsi totalt sett lavere kostnader for Risør kommune.

Behovet for kostnadsoptimale løsninger, s. 4:

Revisjonen mener det er viktig at kommunen driver effektive barnehager med så kostnadsoptimale løsninger som mulig. Det er midlertid også viktig å ha med seg den gevinsten «konsernet» Risør kommune har, som har fleksibilitet til å kunne flytte ansatte/årsverk mellom sine enheter. Det er kostnadsoptimaliteten totalt sett som er viktig for Risør kommune.

Kompetanseplan, s. 4:

Det fremgår i nest siste avsnitt på siden at Risør kommune har utarbeidet en kompetanseplan for barnehagene. Dette er noe unøyaktig siden planen ble utarbeidet av styrerne i de private og kommunale barnehagene sammen med Enhetsleder for barnehagene den gang.



Rapportens vurdering rundt lokale rapporteringer og fordyrende løpende opptak, s. 5:

Foreldrenes ønsker og utvidet lovfestet rett til plass (1 år i november) gjør at utviklingen nok trekker i retning av flere/løpende opptak i flere og flere kommuner. Altså en utvikling i retning de lokalpolitiske prioriteringene og ordningene som Risør kommune allerede har.

Beredskapsplasser s. 6

Det fremgår av rapporten at de private barnehagene har valgt ikke å tilby slike plasser. Etter det PBL kjenner til, så er det ingen i de private barnehagene som har hørt om dette.

Krav på 100 prosent av det de kommunale barnehagene får i offentlig finansiering, s. 7:

I rapporten henvises det flere steder til at private barnehager har krav på 100 prosent av det de kommunale barnehagene får i offentlig finansiering. Dette er noe unyansert og delvis misvisende. 100 prosent gjelder nemlig med unntak av kostnader til administrasjon, pensjon og kapital. Private barnehagers kostnader på disse områdene finansieres gjennom egne ordninger (forenklede sjablonger), uavhengig av den enkelte kommunes eget kostnadsnivå. En kommune kan f.eks. ha kr. 100 000 i pensjonsutgift per kommunalt årsverk i kommunal barnehage og allikevel finansiere kr. 60 000 per årsverk til private barnehager.

Vedrørende rapportens vurderinger rundt netto driftsutgifter per innbygger, side 23:

I rapporten trekkes det frem det forhold at Risør kommune har netto driftsutgifter per innbygger på nivå med kommuner som har en langt høyere andel kommunale barnehageplasser. Skjult i dette ligger imidlertid det forhold at både Kragerø og Tvedestrand har vesentlig dårligere bemanning i sine kommunale barnehager enn Risør, hhv. 6,2 og 6 alderskorrigerede barn pr årsverk mot Risør kommunes 5,4 (NB! Årsmeldingene 2014 siden de styrer tilskuddsnivåene i 2017). Det er derfor rimelig å anta at økt kommunal andel av barnehageplassene i Risør kommune, med uforandret kvalitet (herunder voksentetthet) vil medføre vesentlig økt utgiftsnivå. Alternativt så kan kommunen selvfølgelig velge å øke sin kommunale andel, men hvis netto driftsutgift per innbygger skal holdes på uforandret nivå, så må voksentettheten reduseres.

Angående geografisk beliggenhet og kostnadsbilde, s. 26:

Hvis kommunen ikke korrigerer tilbudet/bemanningen ut fra etterspørselen, så vil det selvfølgelig påvirke kostnadsbildet. Men kommunen som "konsern" er vel den som allerede per i dag har beste forutsetning for løpende justeringer mellom sine enheter?

Det vises til pkt. 5 om «Barnehageplasser» s. 27

I annet avsnitt på side 27 fremgår at: «Ved oversikt over faktiske forhold i barnehagene skilles det mellom tre komponenter; antall barn, antall tildelte plasser og kapasitet gjennom godkjente plasser i drift.» PBL er usikker på hva som menes her. Kommunen v/ barnehagemyndigheten skal ved godkjenningen av hver enkelt barnehage fastsette barnas innendørs leke- og oppholdsareal. Det er barnehagens eier som fastsetter antall kvadratmeter per barn, som er barnehagens arealnorm. Veiledende norm er 4 m² for barn over tre år og 5,3 m² for barn under tre år. Barnehagen kan da ta inn barn i forhold til egen arealnorm og det godkjente leke- og oppholdsarealet og har krav på å motta kommunalt tilskudd for disse.

Det er feil det som fremgår i siste setning i annet avsnitt på side 27 at en småbarnsplass utgjør det dobbelte av en storbarnsplass. En småbarnsplass utgjør 5,3 m² og 5,3 er ikke det dobbelte av 4. Det er 8 som er det dobbelte av 4. Revisjonen forveksler antagelig arealnorm med pedagognorm.

Det fremgår også at: «Antall tildelte plasser utgjør grunnlaget for det økonomiske aspektet ved barnehagene, herunder påvirker det blant annet beregning av tilskudd til private barnehager.



Kommunen opererer videre med kategorien «godkjente plasser», som ved de fleste barnehagene tilsvarer plasser i drift.»

Kommunen må her forklare hva som menes med «tildelte plasser», «godkjente plasser» og «plasser i drift». Dette er ukjente begreper for PBL. Det fremgår av rapporten at godkjente plasser ikke er nødvendigvis reelle plasser som står klare til drift, men plasser barnehagene er pliktige til å ha i beredskap til eksempelvis flyktninger, barneverntiltak og lignende. Kommunen må gjøre rede for hjemmelen for at de private barnehagene har plikt til å ha beredskapsplasser tilgjengelig.

PBL har sendt en forespørsel til kommunen vedrørende kommunens tolkning og praktisering av regelverket vedrørende arealbruk i barnehage, som visstnok er videresendt til fylkesmannen.

PBL anfører at kommunen har misforstått regelverket. Det er svært alvorlig dersom PBLs antagelser er riktig fordi kommunen begrenser de private barnehagenes mulighet til å ta inn barn på et feilaktig grunnlag. Det vies for eksempel til tabellen på side 27 hvor det fremgår at Frydenborg barnehage pr. 1. august 2017 hadde en ledig plass. Dette er feil. Barnehagen hadde 24 ledige plasser og dette ble kommunisert til kommunen. Likevel spres det desinformasjon fra administrasjonen om dette og som fremkommer i rapporten.

En kan stille spørsmål om kommunen har opptrådt erstatningsbetingende og PBL vil følge opp denne saken videre.

I annet avsnitt på side 28 fremgår det at høsten 2017 ser ut til at det er relativt få ledige plasser ved de fleste barnehagene i Risør, med unntak av Fargeskrinet og Hope. Jfr. ovennevnte kan en stille spørsmål om denne antagelsen er riktig.

Det er også grunn til å bemerke det som fremkommer i første setning i første avsnitt på side 30. Det står at: «Risør kommune som lokal barnehagemyndighet kan ved godkjenning av barnehager stille krav om hvordan fordelingen mellom store og små barn skal være.» PBL anfører at kommunen ikke for eget forgodtbefinnende stille krav om hvordan fordelingen mellom store og små barn skal være. Dette er det eier av barnehagen som bestemmer. Det må i så tilfelle være grunnlag for dette i forhold til arealenes utforming mv.

Tabell side 37:

Man kan legge merke til at private barnehager i Risør kommune leverer gode nøkkeltall, relativt sett. Private barnehager i Risør kommune har en voksentetthet som i gjennomsnitt er 6,45 % høyere enn landsgjennomsnittet for private barnehager (5,8 versus 6,2 alderskorrigerte barn per årsverk), mens kommunale barnehager i Risør kommune i gjennomsnitt har en voksentetthet som er 5 % høyere enn landsgjennomsnittet for kommunale barnehager (5,7 versus 6,0 alderskorrigerte barn per årsverk).

Side 40, vedrørende voksentetthetens innvirkning på kostnadsbilde:

I rapporten bemerkes det at «en slik voksentetthet som Risør har, vil kunne føre til en mer ressurskrevende og kostbar drift for den enkelte barnehage». Her er det grunn til å bemerke at høy voksentetthet i barnehagene koster. Det er altså ikke snakk om at det «vil kunne» koste. Voksentetthet er ikke den eneste forklaringsfaktoren, men den er den viktigste forklaringsfaktor bak kostnadsvariasjoner. Dette skyldes jo det forhold at barnehagesektoren er en gjennomregulert sektor hvor ansatte har ordnede lønns- og pensjonsforhold. Tilnærmet hele sektoren er tariffbundet.



Rapportens vurderinger av løpende opptak/flere opptak, s. 41:

Risør kommune skal ha ros for at de praktiserer og prioriterer en «kvalitet» ut over forskriftens minstekrav når det gjelder opptak og rapporteringer. I mange sammenhenger kan man imidlertid snakke om en vinn-vinn situasjon:

- (i) Som kommer foreldrene til nytte ved at de kan tilbys plass når de er ferdig i permisjonstiden, ikke bare 1. august.
- (ii) Som kommer barnehagene til nytte ved at de gis incentiv til meropptak og på den måte utnytt det areal- og de plasser som er bygd ut, kontinuerlig gjennom året. Dvs. effektiv ressursutnyttelse. Dette bør gjelde både kommunale og private barnehager.
- (iii) Som kommer Risør kommune til nytte ved at det utbetales mest mulig oppdatert og korrekte tilskudd.

Under pkt. 5.3.1 FAKTA fremkommer på side 45 at:

«Frydenborg, som største private barnehage, har tidligere tilbudt kommunen slike beredskaps plasser til disposisjon, men valgte høst 2016 å stoppe inntaket. Dette er ukjent for Frydenborg barnehage. Denne barnehagen tok inn nesten alle asylbarn i Risør kommune i en periode. Frydenborg har tidligere opprettet og driftet en barnebase for asylbarn som var under 4 år. Den er nå nedlagt ifm at asylmottaket er lagt ned. I løpet av 2017 har Frydenborg tatt inn mange barn fra andre land og har i dag ca. 30 % innvandrerbarn i barnehagen. Det er altså ikke riktig det som fremkommer i rapporten.

Vedrørende eventuell kommunale utbygging, s. 48:

Er det riktig kommunal ressursbruk å bruke begrensede ressurser med det hovedmål og, hvis mulig, utkonkurrere sentrumsnære, private barnehager for på den måte å få ned tilskuddsnivået til private barnehager?

Er det ikke barnehagesektorens totalbelastning på kommunebudsjett som er det viktige? Korrigerer man for kvalitetsforskjellene (voksnetthet, løpende opptak osv.) så har ikke Risør kommune høye utgifter. Det er altså i stor grad lokalpolitiske prioriteringer/kvalitet som forklarer forskjellene, sammenlignet med Tvedestrand og Kragerø.

Det er også relevant å stille spørsmål med hvorvidt Tvedestrand og Kragerø i det hele tatt er riktige referansepunkter. Er blant annet på trappene regelendringer som tvert i mot tilsier at Tvedestrand og Kragerø vil måtte tilnærme seg Risør kommune sitt nivå.

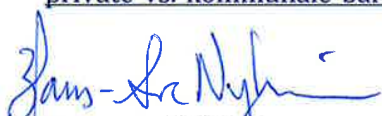
Til sist må det nevnes at kommunal bygging og kommunal barnehagedrift i de aller fleste tilfeller er dyrere enn privat barnehagedrift, i følge utredninger som kom vår/sommer 2017.


Når det gjelder investeringskostnader, se for eksempel:

<https://www.pbl.no/globalassets/dokumenter/ubeskyttet/rapporter/byggekostnader-i-private-og-kommunale-barnehager---ramboll-management-consulting.pdf>

Når det gjelder driftskostnader, se for eksempel:

<https://www.pbl.no/contentassets/0bcc2e9c077348cb840989ab55aab921/r1020142-kostnader-private-vs.-kommunale-barnehageplasser---publisert-31.5.2017.pdf>


Hans-Are Nyheim
advokat


Bjørn Kato Winther
statistikk- og økonomianalytiker

FORVALTNINGSREVISJON FOR KONTROLLUTVALGET I RISØR KOMMUNE

RESSURSBRUK PÅ BARNEHAGEOMRÅDET

AUST-AGDER REVISJON IKS, OKTOBER 2017

INNHold

1. SAMMENDRAG.....	2
2. INNLEDNING.....	7
3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENsing.....	9
3.1. FORMÅL	9
3.2. PROBLEMSTILLINGER	9
3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENsing	10
4. REVISJONSKRITERIER.....	12
5. PROBLEMSTILLING OG HYPOTESER	22
5.1 HYPOTESE 1.....	22
5.1.1. FAKTA	22
5.1.2. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	32
5.2 HYPOTESE 2.....	34
5.2.1. FAKTA	34
5.2.2. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	39
5.3 HYPOTESE 3.....	41
5.3.1 FAKTA	41
5.3.2. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON	45
6. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER	47
6.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR.....	48
7. LITTERATUR.....	49

1. SAMMENDRAG

Forvaltningsrevisjonsprosjektet «Ressursbruk på barnehageområdet» i Risør kommune har hatt til hensikt å belyse eventuelle årsaker som innvirker på kommunens ressursbruk på barnehageområdet. Revisjonen har søkt svar gjennom ulike forklaringsvariabler på ressursbruk mellom privat og kommunal drift av barnehagene, samt hvordan ulike forhold ved dagens organisering potensielt innvirker på kommunens totale ressursbruk. Formålet har videre vært å belyse i hvor stor grad barnehagestruktur, produktivitets- og effektivitetsforhold samt lokale føringer innvirker på ressursbruken, og fremtøne de økonomiske konsekvensene dette medfører i private i motsetning til kommunale barnehager.

Prosjektet har blitt gjennomført av Aust-Agder Revisjon IKS i perioden april – oktober 2017 etter bestilling fra kontrollutvalget og anmodning fra bystyret i Risør. Forvaltningsrevisjonsprosjektet har lagt til grunn følgende problemstilling, utledet gjennom tre ulike hypoteser/ forklaringsvariabler:

Er det forhold ut fra et kontrollperspektiv som kan forklare den høye ressursbruken i barnehagesektoren i Risør kommune?

- ***En hypotesetesting av tre potensielle forklaringsvariabler; barnehagestruktur, produktivitets- og effektivitetsforhold og oppfølging av lokalpolitiske prioriteringer***

Gjennom arbeidet med prosjektet har revisjonen lagt til grunn et sett med kriterier for å søke bekreftelse eller avkreftelse ved hypotesene, og følgelig besvare problemstillingen. *Revisjonskriteriene* har i hovedsak tatt utgangspunkt i barnehagelovens bestemmelser med tilhørende forskrifter om foreldrebetaling og tilskudd til private barnehager. Faglige utredninger, forskningsrapporter samt uttalelser, artikler og høringsnotat fra departementet og direktoratet er videre eksempler på kriterier som er anvendt for å gi et best mulig normativt grunnlag for rapportens vurderinger og konklusjoner. *Faktagrunnlaget* baserer seg på en metodisk innhenting av data, hovedsakelig gjennom en kvalitativ tilnærming ved dokumentanalyse av kommunens oversendte materiale, offentlig tilgjengelige styringsdokumenter samt statistiske fremstillinger gjennom KOSTRA.

Risørs ansvar som lokal barnehagemyndighet er omtalt i barnehageloven § 8 hvor det heter at kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, samtidig som de er ansvarlig for å tilby barnehageplass til alle barn som er bosatt i kommunen. Utover kommunens rolle som barnehagemyndighet har de i tillegg en sentral rolle som barnehageeier for de 3 kommunale barnehagene Trollstua, Fargeskrinet og Hope. Risør kommune er som barnehagemyndighet ansvarlig for å forvalte statlige midler til private barnehager, midler som beregnes gjennom en finansieringsmodell for tilskudd til de private barnehagene. Finansieringsordningen skal sikre at alle barn i kommunen får et godt tilbud, uavhengig om de går i en kommunal eller privat barnehage. Tilskuddet beregnes ut ifra gjennomsnittlige utgifter til de kommunale barnehagene.

Hypotese 1 - Barnehagestruktur og forholdet mellom kommunale og private barnehager

Av kommunens totale tildelte plasser, var det ved hovedopptaket i august 2017 kun 36 % av plassene som utgjorde kommunale barnehageplasser. Dette er en lav andel sammenlignet med andre kommuner, hvor Tvedestrand og Kragerø som to tilnærmet like kommuner i både størrelse og beliggenhet har henholdsvis 68 prosent og 85 prosent barn i kommunale barnehageplasser.

En viktig faktor som kan påvirke foreldres valg av barnehage er knyttet til barnehagens beliggenhet, og hvorvidt den er lokalisert i nærheten av tettbeboede og sentrale steder hvor mange bor eller jobber. Fordelingen knyttet til lokalisering av Risør kommunes 7 barnehager, vurderer revisjonen som en forklaringsvariabel knyttet til strukturelle forhold som kan innvirke på kommunens totale kostnadsbilde. Trollstua barnehage er den eneste kommunale barnehagen som er lokalisert sentrumsnært, sammenlignet med de private barnehagene hvor *alle* fire er plassert i sentrum. Trollstua barnehage har i tillegg en begrenset mulighet til å ta opp flere barn. En geografisk spredning og variasjon ved Risørs barnehager er på et generelt grunnlag positivt for kommunen, men vil likevel kunne gi utslag på kostnadsbildet da lokaliseringen mellom kommunale og private er så ubalansert. Kun 16 prosent av de sentrumsnære barnehageplassene er kommunale, hvor følgelig 84 prosent utgjør private barnehageplasser.

Det er viktig at det ikke skapes et uriktig bilde av ledige plasser ved barnehagene, og at det videre skiller korrekt mellom antall barn og antall plasser. Antall barn utgjør hvor mange faktiske barn som går i barnehagen uavhengig av oppholdstid og alder, og anvendes som grunnlag for beregning av bemanning, arealnormer og lignende. Ser en derimot på tildelte plasser utgjør tallene en utregning om til antall tildelte heltidsplasser, hvor deltidsplasser og barn under og over 3 år er kalkulert inn. Etter en gjennomgang av reell ledig kapasitet i Risørs barnehager, observerer revisjonen at det ved høst 2017 er relativt få ledige plasser ved de fleste av barnehagene i Risør, med unntak av de to distriktplasserte kommunale barnehagene Fargeskrinet og Hope. De tre private barnehagene Amandus, Frydenborg og Tjenna har alle begrenset kapasitet sett hen til antall tildelte plasser pr. 01.08.2017. Trollstua barnehage som eneste sentrumslokaliserte kommunale barnehage har også svært få ledige plasser, hvor det etter at nye barn starter i hhv. oktober og nyttår vil bli enda færre ledige plasser. Da nærmest alle tilgjengelige kommunale barnehageplasser kun er distriktplasserte, er det begrenset reelle valgmuligheter for foreldre med barn som har behov for sentrumsnær plass. Å ikke kunne tilby kommunale barnehageplasser i områder der det er etterspørsel etter barnehageplasser påvirker kommunens muligheter til å styre kostnadsutviklingen på barnehageområder i sin helhet, da det strukturelle handlingsrommet innenfor kommunens egne barnehager er begrenset.

Deltidsplasser og aldersfordeling er strukturelle faktorer som begge kan påvirke kommunens ressursbruk. Det ligger innenfor de private barnehagenes styringsrett mulighet til å reservere seg fra både å ta opp barn i deltidsplasser eller avgrense driften i forhold til aldersfordeling.

Fordeling av barn i heltids- og deltids plasser mellom kommunale og private barnehager vil kunne ha en reell påvirkning på kommunens ressursbruk ved beregning av tilskudd til private barnehager. Deltids plasser vil kunne gi større utfordringer sett hen til barnehagenes planlegging og bemanning, og vil kunne resultere i en mindre effektiv drift av barnehagen. Slik revisjonen tolker det, vil kommunen ved en økning i antall deltids plasser, risikere å få høyere kostnader da dette både vil gi mindre effektiv drift i tillegg til at det vil bli færre heltids plasser å dele total kostnaden på ved beregning av tilskudd til private barnehager. Revisjonen mener det i et kostnadsperspektiv er positivt at Risør kommune over tid har hatt en reduksjon i antall deltids plasser. Det observeres for øvrig at kommunens distriktplasserte barnehager Fargeskrinet og Hope, har relativt mange barn i deltids plasser sammenlignet med de øvrige barnehagene. Etter revisjonens vurdering foreligger det en viss korrelasjon mellom kommunens ressursbruk og forklaringsvariabelen knyttet til fordeling av alder mellom de kommunale og private barnehagene. Revisjonen bemerker at kommunen har en relativt lav andel små barn i kommunale barnehager, da kun 29 prosent 1-2 åringer av respektiv alder totalt i kommunen går i kommunal barnehage. Revisjonen mener en slik fordeling mellom kommunale og private barnehager vil kunne gi høyere utslag på kommunens totale kostnadsbilde, da beregningsgrunnlaget til småbarns plasser kun utgjør en liten andel barn.

Utgifter knyttet til finansiering av de private barnehagene reguleres av kostnadene ved drift av kommunens egne barnehageplasser. Som et resultat av dette mener revisjonen det er viktig at kommunen driver effektive barnehager med så kostnadsoptimale løsninger som mulig. Dersom kommunen kan drifte effektive barnehager med høy dekningsgrad i områder der det er etterspørsel etter barnehageplasser, vil dette øke kommunens mulighet til å påvirke det totale kostnadsbildet.

Hypotese 2 – Produktivitets- og effektivitetsforhold i de kommunale barnehagene

Bemanning og kompetanse i barnehagene er en produktivitetsfaktor som både kan forklares som effektiv med hensyn til kvalitet og på en annen side som kostnadseffektiv. De kommunale og private barnehagene er selv ansvarlig etter barnehageloven for å ha en tilstrekkelig bemanning til å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Risør kommune har utarbeidet en kompetanseplan for barnehagene, som definerer hvordan barnehagene i fellesskap skal fokusere på kompetansetiltak, kvalitetskrav og læringsmiljø. Gjennom dagens bestemmelser i forskrift om pedagogisk bemanning i barnehager settes det et minimumskrav til Risørs barnehager, ved at de må ha bemanning på minst én pedagogisk leder per 14-18 barn over 3 år, og minimum én pedagogisk leder per 7-9 barn ved barn er under 3 år. Gjennom revisjonens beregning av antall årsverk pedagoger opp mot normens forskriftskrav, finner revisjonen at alle barnehagene i Risør har en pedagogisk bemanning i tråd med minstekravet.

Revisjonen bemerker at både Fargeskrinet og Hope som de to distriktplasserte kommunale barnehagene plasserer seg godt over forskriftens minstekrav til pedagogtetthet. I forlengelse

av dette har Fargeskrinet og Hope ved høsten 2017 betydelig med ledig kapasitet og en høy voksentetthet, noe som vil kunne ha påvirkning på det totale kostnadsbilde på barnehageområdet. Dette vil kunne øke kommunens ressursbruk både som barnehageeier ved Fargeskrinet og Hope isolert, men også som barnehagemyndighet sett hen til tilskudd til de private barnehagene da kostnadene per kommunale plass vil øke. Bemanningen ved Trollstua barnehage ligger for øvrig tett rundt minstekravet til bemanningsnormen. De private barnehagene bestemmer selv hvordan personalressursene skal organiseres, men Risør kommune har som lokal barnehagemyndighet ansvar for å følge opp at regelverket etterleves. Revisjonen observerer at tre av de totalt fire private barnehagene plasserer seg med god margin innenfor lovens minstekrav, en organisering barnehagene selv råder over innenfor sin styringsrett.

Revisjonen observerer at Risør kommune har en høy voksentetthet per barn, som bekreftes gjennom sammenligning i KOSTRA samtidig som det viser en større utvikling de siste årene. Revisjonen mener at en slik bemanning vil kunne øke kvalitetsfaktorene ved at det er flere voksne fordelt på barna, samtidig som det gir den enkelte barnehage større handlingsrom ved opptak av flere barn. På en annen side vurderer revisjonen at en slik voksentetthet som Risør har, vil kunne føre til en mer ressurskrevende og kostbar drift for den enkelte barnehage.

Hypotese 3 – Lokalpolitiske prioriteringer og praksis utover minstekrav

Barnehagene er bundet til å følge en rekke ulike bestemmelser, både juridiske lovbestemmelser, rundskriv, normer og regler. Det er likevel slik at flertallet av disse kun setter minimumskrav til barnehagene, hvor kommunen som barnehagemyndighet har handlingsrom utover minstekravet som de kan regulere gjennom lokale føringer.

Risør kommune praktiserer en ordning med samordnet opptak for barnehagene 4 ganger i året, en lokal prioritering som strekker seg godt over barnehageloven §12a sitt minstekrav på ett opptak i året. I forlengelse av dette vedtok bystyret i 2012 at Risør skal ha en ordning med løpende opptak, som gjør at kommunen løpende skal foreta ny vurdering av foreliggende søknader fra ventelister dersom det er ledig kapasitet i barnehagene. En slik praksis vil etter revisjonens tolkning kunne være kostbart for kommunen sett hen til ressursbruk ved løpende arbeid med søknader, men anses på den andre siden som positivt da effekten kan føre til at flere barnehageplasser fylles opp løpende. Økende ressursbruk understøttes også av kommunens årsmelding, som utdyper at løpende opptak er mer kostbart enn om Risør kun hadde hatt eksempelvis to opptak i året.

Åpningstider i barnehagene er ikke regulert gjennom hverken lovverk eller andre nasjonale føringer, hvor Risør som barnehageeier regulerer dette gjennom egne lokale bestemmelser. Revisjonen observerer en oppfatning om at utvidede åpningstider i barnehagene er nødvendig til tross for at bemanningens vakter strekkes. Det bemerkes på den andre siden at kommunen har noe lengre åpningstider enn sammenlignbare kommuner, en faktor som kan gi utslag i

kommunens ressursbruk. Åpningstider i de private barnehagene faller innunder deres styringsrett, men for at de kommunale barnehagene skal kunne tilby noe tilsvarende tilbud er det etter revisjonens vurdering viktig at åpningstidene samsvarer med foreldrenes behov.

Risør kommune som barnehagemyndighet er ansvarlig for å tilby hjelpetiltak til barnehagebarn, og er etter barnehageloven § 19a ansvarlig for finansiering av spesialpedagogisk hjelp gjennom reduksjon i oppholdsbetalingen. Revisjonen observerer at det foreligger utfordringer knyttet til rapportering og oppfølging av ressurser og midler som bevilges til slike tiltak, da det foregår en frikjøping av spesialpedagogiske assistenter. Kommunen uttrykker overfor revisjonen at slike midler kan påvirke kommunens høye ressursbruk på barnehageområdet. Dette kan potensielt sees i sammenheng med Risørs relativt høye utgiftsnivå per barn med ekstra ressurser i kommunal barnehage, da kommunen har forholdsvis høy ressursbruk sammenlignet med andre. Revisjonen finner kommunens belyste situasjon knyttet til beredskapsplasser som sårbar og som fort kan gi utslag i kommunens utgifter, da det er lite kapasitet i kommunens egen sentrums plasserte barnehage og de private innenfor sin styringsrett har valgt å ikke tilby slike plasser. Det er etter revisjonens vurdering en risiko i forhold til forutsigbarhet knyttet til kapasiteten til å ta opp flere flyktningbarn ved kommunens sentrumslokaliserte barnehage, da midlertidige hastevedtatte avdelinger vil kunne føre til høyere kostnader for kommunen.

Revisjonen har følgende anbefaling:

- Revisjonen anbefaler at rådmannen gjennomgår vurderingene i rapporten, og at man tar disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune

2. INNLEDNING

Barnehager er en sentral del av den kommunale forvaltningen, og utgjør en kjerneoppgave for alle norske kommuner. Barnehagen har en viktig rolle i samfunnet og et stort medansvar for at barn får en trygg og god oppvekst. Flertallet av barn mellom ett til fem år tilbringer mye tid i barnehagen, og det er derfor et viktig mål om at alle barn skal sikres gode og trygge oppvekst- og opplæringsvilkår gjennom barnehagen.¹

Kommunens ansvar knyttet til barnehager er omtalt i barnehageloven § 8², hvor det heter at kommunen utgjør den lokale barnehagemyndigheten. Dette innebærer at kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk. Kommunen har videre ansvar for å tilby barnehageplass til alle barn som er bosatt i kommunen, jfr. bhl. § 8, 2. ledd. Utover kommunens rolle som barnehagemyndighet har de i tillegg en sentral rolle som stor barnehageeier. Omtrent halvparten av Norges barnehager drives av kommunene selv, og de har følgelig et selvstendig ansvar for å levere god kvalitet i tjenestetilbudet ved den enkelte barnehage.³

Risør kommune har totalt syv barnehager, hvor tre av de er kommunale. Av kommunens totale tilbudte barnehageplasser utgjør de private barnehagene i Risør 64 % pr. 01.08.2017. Av Risørs egne kommunale barnehageplasser utgjør disse følgelig da kun 36 % av de totale tilbudte plassene i kommunen. Kommunen er som barnehagemyndighet ansvarlig for å forvalte statlige midler til ikke-kommunale barnehager⁴, midler som beregnes gjennom en finansieringsmodell for tilskudd til private barnehager. Finansieringsordningen skal sikre at alle barn i samme kommune får et godt tilbud, uavhengig om de går i en kommunal eller privat barnehage. Tilskuddet beregnes med utgangspunkt i gjennomsnittlige utgifter til de kommunale barnehagene i den enkelte kommune, hvor de private barnehagene har krav på tilskudd som tilsvarende 100 prosent av det de kommunale barnehagene får i offentlig finansiering.⁵

Ressursbruk på barnehageområdet kan variere mye blant ulike kommuner, da det er mange forhold og lokale føringer som kan innvirke på kommunens totale kostnadsbilde. Eksempelvis setter barnehageloven et minstekrav på ett opptak i året, jfr. bhl. § 12 a. Kommunen kan utover dette gjennom lokale føringer fastsette flere opptak og søknadsfrister, som igjen kan ha en effekt på kommunens ressursbruk og kostnadsbilde. Flere forhold ved blant annet struktur og produktivitet kan også påvirke kommunens ressursbruk, herunder eksempelvis bemanningsnormer, åpningstider, andel små eller store barn, lokalisering, tellingsrutiner og kapasitet. Forholdet mellom kommunale og private barnehager vil totalt sett ha en stor

¹ St.meld. nr. 41 (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*.

² LOV-2005-06-17-64. Lov om barnehager (Barnehageloven), heretter forkortet bhl.

³ Kommunenes organisasjon KS – rapport R8954. Utført av Agenda Kaupang 17.06.2015. *Kommunen som barnehagemyndighet*

⁴ Heretter omtalt som private barnehager

⁵ Kunnskapsdepartementet, artikkel oppdatert 06.07.2017 – «*Finansiering av barnehager*»

innvirkning på kommunens ressursbruk og kostnader til barnehage, da de ovennevnte faktorene kan gi store utslag i både tilskuddsmodellen og ved foreldrenes valg av barnehage.

Risør kommunes netto driftsutgifter på barnehagesektoren fordelt per barn bosatt i kommunen (barn 1-5 år), ligger kommunen noe over både Tvedestrand som tilnærmet lik og sammenlignbar kommune, Aust-Agder fylke samt sammenlignbare kommuner gjennom KOSTRA-gruppe 11.⁶ Ser en derimot på kommunens netto driftsutgifter totalt utgjorde barnehagesektoren kun 12 prosent i 2016. Her ligger Risør lavere enn gjennomsnittet for både Aust-Agder fylke (14,5 %) og landet totalt (14,7 %).⁷ Av kommunens utgifter til barnehagesektoren inngår også kommunens tilskudd til de fire private barnehagene, som i budsjettet for 2017 utgjør nærmere 27 millioner kroner. For de kommunale barnehagene var det i budsjettet for 2017 avsatt i underkant av 14 millioner kroner.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet ble bestilt på bakgrunn av en anmodning fra bystyret, hvor kommunens høye ressursbruk på barnehageområdet var deler av grunnlaget for diskusjonen. Fra bystyrets vedtak frem mot i dag er det blitt et mye mer nyansert bilde knyttet til kommunens høye ressursbruk, hvor både ressursbruken har gått noe ned samt at finansieringsmodellen for private barnehager er blitt endret. I bystyrets vedtak 01.09.2016 (sak 128/16) ønsket de følgende: *«(...) å foreta en utredning for å belyse forholdet mellom private og kommunale barnehager med hensikt på å få fram de økonomiske konsekvensene av de to driftstypene, og forholdet mellom fortsatt kommunal drift og privat drift»*. I vedtaket foreslo bystyret at dette skulle bestilles som en forvaltningsrevisjon gjennom kontrollutvalget. Prosjektet ble bestilt av Risør kontrollutvalg 08.12.2016 (sak 40/16), med påfølgende godkjenning av prosjektplan i bystyret 19.01.2017 (sak 4/17).

Ved revisjonens utarbeidelse av prosjektplan med tilhørende problemstillinger, ble kommunens diskusjon om høy ressursbruk i barnehagesektoren tatt som en forutsetning og følgelig også implementert inn i revisjonens problemstilling og hypoteser. KOSTRA-statistikk tilsier at ressursbruken er mer nyansert enn forutsetningene for prosjektet. Det er derfor ønskelig å presisere at revisjonen gjennomgående i rapporten vil kunne omtale kommunens høye ressursbruk i den hensikt å forsøke å avkrefte eller bekrefte dette, samt fremheve potensielle forklaringsvariabler og forhold som innvirker på ressursbruken totalt sett.

Revisjonens funn og anbefalinger er utledet gjennom en grundig dokumentanalyse sett opp mot rapportens revisjonskriterier. Prosjektet er for øvrig gjennomført etter gjeldende standard for forvaltningsrevisjon.⁸

⁶ KOSTRA-statistikk. Barnehager – Nøkkeltall etter region, statistikkvariabel og tid. Tabell: 04903

⁷ KOSTRA-statistikk. Barnehager – Nøkkeltall, reviderte tall per 15.06.2017

⁸ RKS 001 Standard for forvaltningsrevisjon. Fastsatt av NKRFS styre 1. februar 2011 og gjort gjeldende som god kommunal revisjonsskikk for forvaltningsrevisjonsprosjekter

3. PROSJEKTETS FORMÅL, METODE OG AVGRENSING

3.1. FORMÅL

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet vil i henhold til kontrollutvalgets bestilling, ha til hensikt å belyse eventuelle årsaker som innvirker på kommunens ressursbruk på barnehageområdet. Det vil herunder være aktuelt å se på ulike forklaringsvariabler på ressursbruk mellom privat og kommunal drift av barnehagene, samt hvordan ulike forhold ved dagens organisering potensielt innvirker på kommunens totale ressursbruk.

Det er ønskelig med en barnehagesektor som drives rasjonelt og effektivt, og det er viktig at det foreligger en bevissthet fra kommunen på de ulike forholdene som spiller inn på barnehagesektorens ressursbruk. Det vil være formålstjenlig å se på i hvor stor grad strukturelle forhold, produktivitets- og effektivitetsforhold samt lokal organisering innvirker på ressursbruken, og se dette i sammenheng mellom kommunale og private barnehager. Bystyrets anmodning om å få fremtonet de økonomiske konsekvensene privat i motsetning til kommunal drift medfører, vil etter beste evne utgjøre grunnlaget i revisjonens fremstillinger.

3.2. PROBLEMSTILLINGER

Problemstillingene er utarbeidet på bakgrunn av de forhold bystyret og kontrollutvalget ønsket å få belyst, gjennom et kontrollperspektiv som et gjennomgående grunnlag.

Prosjektet er utledet gjennom én hovedproblemstilling, hvor revisjonen har valgt å besvare denne med utgangspunkt i tre hypoteser. De tre hypotesene (H1, H2, H3) er utledet fra et kontrollperspektiv som alle kan representere mulige årsaker til høy ressursbruk på barnehageområdet.

Er det forhold ut fra et kontrollperspektiv som kan forklare den høye ressursbruken i barnehagesektoren i Risør kommune?

- ***En hypotesetesting av tre potensielle forklaringsvariabler; barnehagestruktur, produktivitets- og effektivitetsforhold og oppfølging av lokalpolitiske prioriteringer***

H1: Strukturelle forhold i de kommunale barnehagene, eller i forholdet mellom de kommunale og private barnehagene, forklarer den høye ressursbruken på barnehageområdet i Risør

H2: Kommunens høye ressursbruk kan forklares gjennom produktivitets- og effektivitetsforhold i de kommunale barnehagene

H3: Risør kommune har lokale bestemmelser som strekker seg utover minstekravene i barnehagesektoren, og praktiseringen av disse gir utslag i høyere kostnader

3.3. METODEVALG, GJENNOMFØRING OG AVGRENŚING

Prosjektets metodiske fremgangsmåte baserer seg i all hovedsak på en kvalitativ tilnærming i form av en grundig dokumentanalyse av foreliggende materiale. Analysen har i hovedsak vært bestående av en grundig gjennomgang av kommunens styringsdokumenter, for å etter beste evne kunne kartlegge Risør kommunes totaloversikt knyttet til kommunale og private barnehager. Dokumentanalysen har videre blitt supplert av ulike statistiske fremstillinger, for å gi et best mulig kostnadsbilde av kommunens ressursbruk på barnehageområdet i forsøk å få frem de økonomiske konsekvensene som kan påvirke.

Prosjektet har hatt én hovedproblemstilling underbygget av tre hypoteser revisjonen har testet, i forsøk på å besvare bestillingen på en best mulig måte. Hypotesetestingen har tatt utgangspunkt i en forutsetning av et utfall hvor revisjonen har forsøkt å få avkreftet eller bekreftet påstanden gjennom ulike potensielle forklaringsvariabler.

I løpet av prosjektet har revisjonen etter forespørsel til Risør kommune, blitt forelagt en del relevant dokumentasjon knyttet til analysen. Kommunen oversendte herunder blant annet telleskjema fra alle de syv barnehagene pr. 01.08.2017 og 15.04.2017 samt rutinebeskrivelser knyttet til opptak. Lokale vedtekter gjeldende for de kommunale barnehagene samt utfylte regneark i forbindelse med tilskuddsberegningen til de private barnehagene er også dokumenter som gjennomgående er brukt som en sentral del av datagrunnlaget i rapporten. Revisjonen har for øvrig aktivt anvendt offentlige tilgjengelige styringsdokumenter, hovedsakelig hentet fra kommunens egne hjemmesider. Herunder har både årsmeldinger, virksomhetsplaner og kompetanse- og behovsplaner utgjort viktige dokumenter i revisjonens analyse, supplert med økonomiske styringsdokumenter ved budsjett og handlings- og økonomiplaner for Risør. Revisjonen har i tillegg gjennomgått mer detaljerte regnskapstall innhentet fra interne regnskapssystemer, hvor informasjonen er inndelt på de respektive ansvar knyttet til barnehagene.

For øvrig har en statistisk fremstilling av KOSTRA-tall utgjort en avgjørende del av revisjonens datagrunnlag. Statistikken har bidratt til å kunne sammenligne potensielle forklaringsvariabler til høy ressursbruk med andre kommuner og grupper, og for å kunne kartlegge potensielle mønstre som påvirker kostnadene ved barnehagene i kommunen. Revisjonen har for øvrig hatt en jevn dialog med kommunen gjennom prosjektet, og fått svar på enkeltspørsmål underveis.

Vurderingen av det metodiske arbeidets validitet og reliabilitet handler om å belyse dataenes troverdighet og gyldighet. Validiteten handler om hvorvidt de innsamlede dataene er aktuelle for å besvare problemstillingene, og om revisjonens funn er autoritative og representative i forhold til fenomenet som er undersøkt. Dokumentene som er analysert for å besvare problemstillingene har vært offentlige tilgjengelige dokumenter, eller dokumenter som er forelagt revisjonen av kommunen direkte. Validiteten styrkes ytterligere ved at rapportens datagrunnlag er faktaverifisert av Risør kommunes kontaktperson for prosjektet. En slik

faktaverifisering gir mindre rom for potensielle fallgruver ved eventuell feiltolkning av informasjonen som er forelagt. Rådmannen i Risør har i tillegg hatt den endelige rapporten til høring. Tilbakemeldinger og uttalelser fra rådmannen ligger vedlagt i rapporten.

Reliabilitetsvurderingen omhandler hvorvidt de innsamlede dataene er pålitelige, og om dataene er gjenstand for etterprøvbarehet. Rapporten har både på detaljert og overordnet nivå vært gjenstand for intern og ekstern kvalitetskontroll. Gjennomgående i rapportens arbeid har flere forvaltningsrevisorer vært involvert i prosessen, og den metodiske innsamlingen av data har vært grundig forankret og kvalitetssikret internt.

Revisjonen har valgt å avgrense rapporten til kun å gjelde ordinære barnehager, og dermed valgt å ikke redegjøre for krav, bestemmelser og praksis knyttet til familiebarnehager og åpne barnehager da dette ikke er aktuelt og relevant for Risør kommune. Sett hen til rapporteringer fra barnehagene, forutsetter revisjonen at tellingene er korrekte. Rapporten har lagt til grunn tellingene fra 01.08.2017. Revisjonen forutsetter at fødselsår er korrekt oppgitt, og at barnehagene har fulgt reglene knyttet til beregning ved tellinger av små og store barn.

Revisjonens vurderinger og konklusjoner er blitt gjort på bakgrunn av den informasjon som er blitt forelagt og vært tilgjengelig gjennom prosessen. Det er derfor ønskelig å presisere at der vi enkelte steder kan konkludere med mangelfull dokumentasjon eller manglende rutiner, er dette på bakgrunn av materialet revisjonen har blitt forelagt i arbeidsprosessen, og ikke nødvendigvis at dokumentasjonen og rutinene ikke eksisterer.

Prosjektet er utført av forvaltningsrevisor Stine Norrøne Beck og ansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke

4. REVISJONSKRITERIER

Revisjonskriterier er de krav, normer og standarder som utgjør grunnlaget for de vurderinger revisjonen skal måle objektet opp mot og i forhold til. Kriteriene vil være gjeldende for alle de tre hypotesene, for å på best mulig måte danne et godt normativt grunnlag for de vurderinger og konklusjoner som fattes. Følgende kapittel vil redegjøre for kommunens rolle som barnehagemyndighet, rammeverk for finansiering av barnehagene, formelle krav knyttet til bemanning og opptak samt moderasjonsordninger.

Barnehagesektoren er sammensatt og kompleks, både sett hen til omfang, innhold og struktur. Det stilles større og flere krav til barnehagene som et resultat av en stor økning i antall barnehageplasser, herunder både krav til innhold og kvalitet, økt satsning på kompetansetiltak for barnehagepersonalet og krav om likeverdig behandling av godkjente barnehager. Sistnevnte bidrar til en bedring av rammevilkårene til ikke-kommunale barnehager samtidig som det vil utvikle tilbudet og kvaliteten i alle barnehagene.⁹ Om lag halvparten av alle barnehagevirksomheter i Norge er drevet av private eiere, en utvikling som kan ses i sammenheng med etterspørsel, mangel på barnehageplasser og det senere kravet om full barnehagedekning.¹⁰

Barnehagelovens kapittel 1 regulerer bestemmelser knyttet til barnehagens innhold og formål. Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som ivaretar barnets behov for omsorg og lek, samtidig som den skal fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling, jfr. bhl. §§ 1 og 2. I forlengelse av lovens innholdsbeskrivelse vises det til departementets rammeplan som fastsetter nærmere regler om barnehagens innhold og oppgaver¹¹, jfr. bhl. § 2, ledd 7. Rammeplanens innhold er forpliktende for alle barnehager da barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet har et juridisk ansvar for å drive i samsvar med gjeldene lovverk. Rammeplanen skal videre utgjøre et pedagogisk arbeidsdokument for de som jobber i barnehagen, og et verktøy for hva foresatte kan forvente av barnehagen.¹²

Kommunens ansvar innenfor barnehageområdet er regulert i barnehageloven § 8, hvor det heter at kommunen utgjør den lokale barnehagemyndigheten. De skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jfr. § 8 ledd 1. I barnehagetjenesten har kommunen to separate roller som er viktig å skille fra hverandre. Den ene rollen knytter seg til ansvaret som lokal barnehagemyndighet. Kommunen er her ansvarlig for kvalitetskontroll i både kommunale og private barnehager, og skal videre påse at alle barnehager drives «forsvarlig og lovlig». Denne rollen må kommunen være veldig bevisst på å skille ut fra sin rolle som barnehageeier, hvor omtrent halvparten av en kommunes barnehageplasser drives av kommunen selv som eier. Som barnehageeier har kommunen et selvstendig ansvar for lovverkets krav til god kvalitet i tjenesten, samtidig som de har ansvar

⁹ St.meld. nr. 41 (2008/2009) *Kvalitet i barnehagen*. Side 21

¹⁰ Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Side 10

¹¹ FOR-2017-04-24-487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen)

¹² UDIR – Presentasjon av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2017)

for kvalitetskontrollen som lokal barnehagemyndighet.¹³ Det er derfor viktig at disse rollene holdes separat fra hverandre.

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen en rekke generelle ansvarsoppgaver. Kommunen har etter barnehageloven § 8 andre ledd en plikt til å tilby barnehageplass til alle barn under opplæringspliktig alder som er bosatt i kommunen, hvor søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen selv, jfr. bhl. § 12 a, ledd 4. Godkjenning av barnehager faller også inn under ansvaret som barnehagemyndighet, og innebærer at kommunen skal avgjøre søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet i forhold til formål og innhold etter lovens bestemmelser, jfr. bhl. § 10. Ved godkjenning har kommunen også anledning til å sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen, jfr. bhl. § 10, ledd 2. Videre er kommunen ansvarlig for å føre tilsyn med alle barnehager, og følgelig gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente barnehager.

Finansiering av kommunale og private barnehager

Finansieringen av barnehager foregår i hovedsak gjennom rammetilskudd fra staten, fra kommunens egne midler og fra foreldrebetaling. Barnehagetilskuddet fra staten var tidligere overført som øremerkede midler, men finansieres nå gjennom kommunens frie inntekter innlemmet i kommunens rammetilskudd.¹⁴ Dette innebærer at kommunene selv vedtar hvor mye de ønsker å bruke på barnehagesektoren gjennom sine kommunebudsjetter.

Som lokal barnehagemyndighet er det kommunen som forvalter de statlig tilskuddene som skal gå til ikke-kommunale barnehager i kommunen, jfr. bhl. § 8, ledd 6. Etter hovedbestemmelsen i Barnehageloven § 14 skal kommunen yte tilskudd til ordinær drift av alle godkjente ikke-kommunale barnehager i kommunen, forutsatt at barnehagen har søkt om godkjenning før sektoren er blitt rammefinansiert. Videre legges det føringer om at alle barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd, samt at utbetaling av tilskudd skal skje hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak, jfr. § 14, ledd 3 og 4.

Beregning av tilskudd til private barnehager er en omfattende og detaljert finansieringsmodell som reguleres i egen forskrift til barnehagelovens § 14, «Forskrift om tilskudd til private barnehager».¹⁵ Revisjonen vil følgelig presentere hovedtrekkene i finansieringsmodellen, med utgangspunkt i de mest sentrale beregninger forskriften presenterer sett hen til problemstillingen:

¹³ Kommunenes organisasjon KS – rapport R8954. Utført av Agenda Kaupang 17.06.2015. *Kommunen som barnehagemyndighet*. Side 11

¹⁴ St.meld. nr. 41 (2008/2009) *Kvalitet i barnehagen*. Side 14

¹⁵ FOR-2015-10-09-1166. Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (Forskrift om tilskudd til private barnehager)

§ 3 *Driftstilskudd til ordinære barnehager.* Kommunen skal gi driftstilskudd beregnet ut fra gjennomsnittlig ordinære utgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager – fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Kommuneregnskapet fra 2 år før tilskuddsåret skal utgjøre grunnlaget for beregningen. For tilskuddsåret 2017 skal dermed kommunen bruke kommuneregnskapet for 2015 i beregning av tilskudd.

Beregningen av satsene for driftstilskudd skal være i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under 3 år, hvor barn under 3 år skal vektet 1,8 ganger høyere enn barn over 3 år. Dette begrunnes i at mindre barn krever mer kapasitet og ressurser enn større barn. Beregning av antall heltidsplasser omtales mer detaljert under «Opptaks- og tellingsrutiner» på neste side.

§ 4 *Pensjonspåslag på driftstilskudd.* Av driftstilskuddet skal kommunen gi et påslag for pensjonsutgifter på 13 prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene – hvor pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften skal trekkes fra. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget. Pensjonspåslaget på 13 prosent innebærer at omtrent 90 prosent av de private ordinære barnehagene får dekket sine pensjonsutgifter, da enkelte barnehager har så høye pensjonsutgifter at påslaget ikke dekker utgiftene. Slike barnehager kan etter forskriftens § 4a søke til kommunen om å få dekket sine pensjonsutgifter, et virkemiddel ment for å sikre driften av slike barnehager.¹⁶

§ 5 *Administrasjonspåslag på driftstilskudd.* Kommunen skal gi påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 prosent av gjennomsnittlige brutto driftsutgifter i kommunale ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Påslaget skal dekke de utgifter kommunen har som barnehageeier til fellesadministrasjon knyttet til drift av kommunale barnehager. Dette omfatter sektoruavhengige utgifter ved eksempelvis regnskap og revisjon, personalfunksjon, HMS og IKT-tjenester.¹⁷ Det skal videre gis tilskudd til pedagogisk bemanning til private ordinære barnehager, beregnet ut ifra den enkelte heltidsplass etter forskriftens satser (2158 kr. for barn 0-2 år, 1199 kr. for barn 3-6 år) jfr. forskriften § 5a.

§ 6 *Kapitaltilskudd til ordinære private barnehager.* Kommunen skal gi et kapitaltilskudd på 8600 kroner til de private ordinære barnehagene, basert på per heltidsplass ut fra barnehagebyggets byggeår. Dersom barnehagen er ny eller har stor økning i godkjent areal, skal kommunen gi kapitaltilskudd per heltidsplass for arealet ut fra barnehagens godkjenningsår etter satser fastsatt i § 6 andre ledd.

§ 9 *Vedtak om sats.* Kommunen må fatte vedtak om satser til barnehagene innen 31. oktober i året før tilskuddsåret. Kommunens egne satser skal indeksreguleres med kommunal deflator før kommunen fatter vedtak om tilskudd, jfr. forskriften § 10.

¹⁶ Utdanningsdirektoratet. Artikkel oppdatert 10.05.2017 «Finansiering av private barnehager»

¹⁷ *Ibid*

§ 11 Begrensninger i kommunens tilskuddsplikt. Ved beregning av tilskuddet til de private barnehagene skal kommunen trekke fra beløp tilsvarende det andre offentlige tilskudd og indirekte offentlig økonomisk støtte dekker av barnehagens drifts- og administrasjonsutgifter samt kapitalkostnader. Dersom den private barnehagen har lavere foreldrebetaling enn tilsvarende kommunale barnehager, er ikke kommunen pliktig til å dekke denne differansen. Kommunen har heller ikke plikt til å gi tilskudd for flere barn enn den private barnehagen er godkjent for.

Kommunen som lokal barnehagemyndighet har også mulighet for å avkorte tilskuddene etter barnehagelovens § 14a. For at kommunen har anledning til dette må det enten være tilfeller hvor tilskuddene brukes til andre formål enn barnehage, hvis det betales overpris for tjenester fra «nærstående», eller hvis lønnsutgiftene per barn er urimelig lave.¹⁸

Opptaks- og tellingsrutiner

Opptak til barnehageplass foregår gjennom en samordnet opptaksprosess med både kommunale og private barnehager, styrt av kommunen som barnehagemyndighet. Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide ved opptak av barn, hvor kommunen som barnehagemyndighet skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess, jfr. bhl. § 12. Ved opptak skal brukernes ønsker og behov tillegges stor vekt ved selve opptaket, og det skal sikres likebehandling av kommunale og private barnehager, jfr. bhl. § 12.

Den enkelte barnehage har til tross for samordnet opptaksprosess, en mulighet til å styre opptaket gjennom sine vedtekter, jfr. bhl. § 7 ledd 4. Enhver privat barnehage skal ha egne vedtekter, hvor det gjennom vedtektene er mulighet for å begrense opptakskretsen til eksempelvis et nabolag, en klubb eller menighet. Etter at kravet om full barnehagedekning (bhl. § 8) ble lovfestet i 2011, har det blitt diskutert kommunens manglende mulighet til å styre opptaket i private barnehager. Private barnehagers styring av opptaksregler gjennom vedtekter kan i teorien føre til en opphoping av mer ressurskrevende barnehageplasser i de kommunale barnehagene, ved eksempelvis funksjonshemmede og fremmedspråklige.¹⁹

Private barnehager har videre rett til å ta opp barn uten rett til plass, for så å kreve kommunalt tilskudd for disse barna. De har mulighet til å ta opp eksempelvis barn under ett år, barn fra andre kommuner, eller barn som har søkt om plass etter fristen for hovedopptak. Denne muligheten vil kunne påføre kommunen ekstra kostnader og ressurser, ut over lovens krav om full barnehagedekning. Eksempelvis kan opptak av barn fra andre kommuner kunne redusere

¹⁸ Kommunenes organisasjon KS – rapport R8954. Utført av Agenda Kaupang 17.06.2015. *Kommunen som barnehagemyndighet*. Side 19

¹⁹ *Ibid* Side 22

kommunens mulighet til å planlegge kapasitet i sine barnehager, og muligheten for opptak av barn under ett år er både mer kostbart og ressurskrevende.²⁰

For at kommunen gjennom finansieringsmodellen skal kunne fastsette tilskuddssatser til de private barnehagene, må man i tillegg til to år gamle regnskap ha tilgang til barnetall for regnskapsåret. Årsaken til dette er at kommunen må beregne hvor mye en heltidsplass i de kommunale barnehagene kostet i regnskapsåret.²¹

Etter forskriftens § 3 ledd 3 er det to måter kommunen kan beregne kostnader knyttet til antall heltidsplasser. Den første går ut på at kommunen kan bruke et vektet gjennomsnitt av årsmeldingen fra året før regnskapsåret og årsmeldingen fra regnskapsåret, med henholdsvis 7/12 og 5/12 vektning. Den andre måten kommunene kan beregne hva en heltidsplass koster, er ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager. Barn som fyller 3 år i regnskapsåret regnes som under 3 år i regnskapsårets 7 første måneder, og over 3 år i årets 5 siste måneder.

Kommunen skal totalt fastsette én tilskuddssats for barn under 3 år (småbarnsplass) og én tilskuddssats for barn over 3 år (storbarnsplass), jfr. forskriften § 3 ledd 4.

I forskriftens § 12 *Rapportering av barn i private barnehager*, heter det at eier av private barnehager innen 15. desember skal rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen. Ved kommunens utregning av tilskudd til de private barnehagene, skal rapportering fra året før tilskuddsåret anvendes. Gjennom lokale retningslinjer kan kommunen bestemme at de private barnehagene skal rapportere om ovennevnte ved flere tidspunkter i løpet av tilskuddsåret. De lokale retningslinjene må fastsettes før tilskuddsåret begynner for å være gyldige. For øvrig må de private barnehagene i tillegg rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagene, hvor kommunen i slike tilfeller skal beregne tilskuddet på nytt. I merknader til forskriftens bestemmelser heter det at i vurderingen om «store aktivitetsendringer» må det tas høyde for barnehagens størrelse og barnetall. Opprettelse eller nedleggelse av en avdeling eller større gruppe er et eksempel på «store aktivitetsendringer».

Kommunen har som nevnt gjennom lokale retningslinjer mulighet til å regulere at det i tillegg til fast rapportering 15. desember, skal være flere årlige rapporteringer knyttet til antall barn, barnas alder og oppholdstid. Intensjonen med flere årlige rapporteringer er at kommunen kan fatte vedtak som tar høyde for endringer i barnetallet gjennom året. Ved å innføre flere talledatoer vil kommunen få bedre oversikt over antall barn i private barnehager og eventuelt om det er barnehageplasser som står udisponert. I tillegg vil da tilskuddet basere seg på antall

²⁰ Kommunenes organisasjon KS – rapport R8954. Utført av Agenda Kaupang 17.06.2015. *Kommunen som barnehagemyndighet*. Side 22

²¹ Utdanningsdirektoratet. Artikkel oppdatert 10.05.2017 «Finansiering av private barnehager»

barn som til enhver tid befinner seg i barnehagene, som igjen vil gi barnehagene motivasjon til å utnytte den kapasiteten de har.²²

Moderasjonsordninger

Ved betalings- og moderasjonsordninger har kommunen en mulighet til å både tilby familiene en enda lavere makspris, og gi større moderasjon enn det som etter forskrift defineres som minimumskrav. I barnehageloven § 15 vises det til Forskrift om foreldrebetaling²³, som omhandler bestemmelser knyttet til foreldrebetaling i barnehagen ved søskenmoderasjon, inntektsgradering og maksimalgrenser. I forskriftens § 1 «Maksimalgrense» heter det at foreldrebetaling for en plass i barnehage ikke skal settes høyere enn en maksimalgrense, en grense som fastsettes gjennom Stortingets årlige budsjettvedtak. Maksimalprisen for 2017 er definert til 2 730 kr. per måned, og totalt 30 030 kr. per år. Prisen gjelder for alle typer barnehager, uavhengig om de er offentlige eller private. Det er derimot opp til den enkelte kommune å tilby foreldre en lavere pris enn maksimalprisen.²⁴

I forlengelse av maksimalpriser for foreldrebetaling er det gjennom forskriften om foreldrebetaling en bestemmelse knyttet til ulike moderasjonsordninger i forbindelse med betalingen, jfr. § 3. Bestemmelsen regulerer både forhold innenfor søskenmoderasjon, inntektsregulert betaling og friplassordninger.

Gjennom søskenmoderasjon kan kommunen sørge for at foreldre får redusert betaling ved å tilby minimum 30 prosent søskenmoderasjon i foreldrebetalingen for barn 2, og minimum 50 prosent for barn nr. 3 eller flere, jfr. forskriften § 3 ledd 1. Søskenmoderasjon skal omfatte søsken som bor fast sammen, og skal også tilbys i de tilfeller søsknene går i forskjellige barnehager innen samme kommune. Videre heter det i bestemmelsen at barnehageeiere av det offentlige skal få dekket reduksjon i foreldrebetalingen knyttet til søskenmoderasjon. Kommunen kan utover forskriftens bestemmelse gi lokale retningslinjer om hvordan søskenmoderasjonen skal forvaltes, jfr. § 3 ledd 2.

For familier og husholdninger med lavere inntekt åpner lovverket opp for to moderasjonsordninger. Den første omfatter en nasjonal ordning hvor kommunen skal tilby enten fritak eller reduksjon i foreldrebetalingen, jfr. forskriften § 3 ledd 3. Ordningen innebærer at dersom den årlig fastsatte maksimalprisen utgjør med enn 6 prosent av husholdningens samlede inntekt, skal du ha reduksjon i foreldrebetalingen. For 2017 gjelder dermed denne ordningen for familier med en samlet inntekt på mindre enn 500 500 kroner per år. Ved søskenmoderasjon hos familier med lav inntekt, gjelder foreldrebetalingen for barn 2, 3 eller flere, henholdsvis 50 prosent og 70 prosent av betalingen for første barn, jfr. § 3 ledd 3.

²² Telemarksforskning. Tillegg til TF-rapport 298. TF-notat nr. 28/2012. *Telletidspunkt og tilskudd til private barnehager*. Side 9

²³ FOR-2005-12-16-1478. Forskrift om foreldrebetaling i barnehager

²⁴ Utdanningsdirektoratet. Artikkel oppdatert 22.12.2016. «Foreldrebetaling»

Den nasjonale ordningen for foreldrebetaling gjelder uavhengig om barnehagen drives kommunalt eller privat. Kommunen har som lokal barnehagemyndighet ansvaret for å tilby ordningen, og har også ansvaret for å refundere inntektstapet til de private barnehagene der foreldre har fått vedtak om redusert betaling.²⁵

Den andre moderasjonsordningen knyttet til foreldrebetaling omhandler gratis kjernetid for familier med lav inntekt, jfr. forskriften § 3 siste ledd. Fra 1. august 2016 innførte regjeringen at alle 3-, 4- og 5-åringer, og barn med utsatt skolestart, har rett til å få 20 timer gratis oppholdstid i barnehagen per uke. For å bli omfattet av denne ordningen er det for barnehageåret 2017/2018 fastsatt av Stortinget en maksimal inntektsgrense på 450 000 kroner samlet for husholdningen²⁶. Inntektsgrensen var opprinnelig satt til 428 000 kroner gjennom statsbudsjettet (Prop. 1 S 2016-2017), men ble av regjeringen gjennom revidert nasjonal budsjett 2017 justert opp til 450 000 kroner. Ordningen med gratis kjernetid gjelder uavhengig om du har heltids- eller deltids plass, og om du har privat eller kommunal barnehageplass.²⁷ Retten til gratis kjernetid er gjeldende fra oppstart av hvert barnehageår, uavhengig av når kommunen har fattet vedtaket, jfr. forskriften § 3, ledd 4.

Bemanning

Gjennom barnehageloven med tilhørende forskrift er det lagt nasjonale føringer for å sikre kvalitet i barnehagetilbudet. Kravene til pedagogisk bemanning skal sikre at det i hver enkelt barnehage er tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse for å ivareta et systematisk arbeid med barnas behov for omsorg, lek og læring etter lovens krav.²⁸

Barnehageeier har en plikt til å drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jfr. bhl. § 7. Barnehageeier skal derfor påse at kravene til kompetanse og bemanning følges etter barnehagelovens §§ 17 og 18 med tilhørende forskrifter. I bestemmelsene i barnehageloven knyttet til bemanning og kompetanse ved de ansatte, heter at bemanningen må være tilstrekkelig til at personale kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Gjennom forskrift om pedagogisk bemanning i barnehager stilles det videre et minimumskrav til at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning (pedagognormen).²⁹ Det stilles herunder et krav på minst én pedagogisk leder per 14-18 barn over 3 år, og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under 3 år, jfr. forskriften § 1.

I forskriftens § 1 heter det videre at dersom antallet overstiger med ett barn, utløses kravet om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. I veileder om kravene til pedagogisk bemanning er det lagt til grunn at det ikke er adgang til at barnehageeier beregner en prosentvis andel av

²⁵ *Ibid*

²⁶ Kunnskapsdepartementet. Artikkel oppdatert 31.08.2017. «Finansiering av barnehager»

²⁷ Utdanningsdirektoratet. Artikkel oppdatert 22.12.2016. «Foreldrebetaling»

²⁸ Kunnskapsdepartementet: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, rundskriv F-4266/2011

²⁹ FOR-2017-06-22-1049. Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

en pedagogstilling per barn. Dette bekreftes også i Kunnskapsdepartementets rundskriv, hvor det uttrykkes at det ikke er adgang for en praksis med utgangspunkt i en beregnet prosentandel av en pedagogstilling per barn. Barnehagen må dermed opprette en hel ny stilling som pedagogisk leder dersom barnehagen tar inn ett barn utover forskriftens maksimalgrenser.³⁰

Sett hen til barn med deltidsplasser i barnehagen, må det i henhold til forskriften være oppholdstid på 6 timer eller mer per dag. I barnehager hvor barn har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder. I forbindelse med utarbeidelse av dagens barnehagelov valgte departementet og Stortinget å videreføre gjeldende regler for pedagogisk bemanning, herunder at antall pedagoger skal beregnes basert på hver enkelt barn, og at barnas oppholdstid i barnehagen ikke skulle være avgjørende. Kravet til pedagogisk bemanning per barn uavhengig av oppholdstid begrunnes med at pedagogen også har ansvar for det øvrige personalet og utviklingen av barnehagen som pedagogisk virksomhet. Arbeidsoppgavene er derfor ikke kun knyttet til å ivareta ansvaret for barna som faktisk oppholder seg i barnehagen samtidig.³¹

Det ligger til barnehageeierens styringsrett å bestemme hvordan personalressursene organiseres innenfor loven og forskriftens rammer. Pedagognormen stiller ikke direkte krav til fordelingen av pedagogiske ledere mellom små- og storbarnsavdelinger, og det er følgelig opp til barnehageeier å vurdere bemanningen i barnehagen som helhet. Kommunen har som lokal barnehagemyndighet ansvar for å gi veiledning og føre tilsyn med at regelverket etterleves og oppfylles av den enkelte barnehage.³²

Som lokal barnehagemyndighet har kommunen anledning til å gi midlertidig dispensasjon fra utdanningskravet etter bestemmelsene i forskriften §§ 2 og 3. Dersom bemanningen ikke anses som forsvarlig, kan kommunen stenge barnehagen, midlertidig eller varig.³³ Dispensasjonsadgangen gjelder likevel kun i forhold til forskriftens § 1 (pedagognormen). Barnehageeier kan ikke dispensere fra kravet om at den samlede bemanningen skal være tilstrekkelig for å drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.³⁴

Det er i dag stor mangel på kvalifisert pedagogisk personale i flere deler av landet, og det er derfor mange barnehager som har dispensasjon og ikke oppfyller forskriftens krav til pedagogisk bemanning. Kunnskapsdepartementet sendte våren 2017 ut forslag om skjerpet norm for pedagogisk bemanning og en minimumsnorm for grunnbemanning ut på høring,

³⁰ Kunnskapsdepartementet: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, rundskriv F-4266/2011

³¹ Utdanningsdirektoratet. *Unntak fra kravet om pedagogisk bemanning ved redusert oppholdstid*. 28.01.2015

³² Kunnskapsdepartementet: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, rundskriv F-4266/2011

³³ Kommunenes organisasjon KS – rapport R8954. Utført av Agenda Kaupang 17.06.2015. *Kommunen som barnehagemyndighet*. Side 29

³⁴ Kunnskapsdepartementet: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, rundskriv F-4266/2011

med høringsfrist innen 13. oktober 2017.³⁵ I departementets høringsnotat foreslås det et skjerpet krav til dagens pedagognorm (forskriftens § 1), hvor det stilles krav til at barnehagene skal ha en bemanning som tilsvarer minimum én pedagogisk leder per 7 barn under tre år, og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.³⁶ Kommunene vil få kompensert behovet for økte ressurser allerede fra august 2017, for å bedre muligheten til å rekruttere nye pedagogiske ledere raskere. I høringsnotatet foreslås det videre at dersom flertallet av barna i barnehagen har kortere oppholdstid enn seks timer per dag, kan barnehagen ha én pedagogisk leder per 20 barn ved barn over 3 år, og én pedagogisk leder per 10 barn ved barn under 3 år. Barnehagestyrerens tid til administrasjon og ledelse skal ikke inngå i beregningen av normen for pedagogisk bemanning.³⁷

Forslaget til en styrket pedagog- og bemanningsnorm har videre til hensikt at ufaglærte assistenter skal erstattes med barnehagelærere eller andre som oppfyller kompetansekravet for pedagogiske ledere. Kostnadene kommunene får kompensert har dermed til hensikt å dekke lønnsforskjellene mellom disse ansattgruppene. Kommunene og barnehagene vil for øvrig stå fritt til å bruke den økte finansieringen fra staten til enten å dekke økte utgifter til å styrke den pedagogiske bemanningen, eller til å styrke grunnbemanningen ut fra lokale behov.³⁸ I NOU 2012 «Til barnets beste» er det videre en målsetting at alle barnehager skal ha minimum 50 prosent barnehagelærere av grunnbemanning på 3 årsverk innen 2020.

Hjelpetiltak i barnehagen

Hjelpetiltak for barn med særskilte behov er en viktig del av kvaliteten i barnehagetilbudet. Kommunen har ansvaret for at barn med spesielle behov får den hjelpen de trenger i barnehagene, uavhengig om det er i kommunal eller privat barnehage. Etter barnehageloven § 19a heter det at alle under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har behov for det, uavhengig om barnet går i barnehage eller ikke. Av bestemmelsen følger det videre at det er kommunen som har ansvaret for å oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for alle barn som er bosatt i kommunen. Hvor og hvordan den spesialpedagogiske hjelpen skal gis, avgjøres av kommunen på bakgrunn av sakkyndig vurdering og foreldrenes ønsker så langt det lar seg gjøre.³⁹

I 2016 var det 8300 (3 prosent) av barnehagebarn i Norge som fikk spesialpedagogisk hjelp. De siste fem årene har det vært en jevn økning av slike tilfeller. Kommunale barnehager har

³⁵ En bedre barnehage – *Bemanning i barnehagen*

³⁶ Kunnskapsdepartementet. Høringsnotat. Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning. 22.06.2017

³⁷ *Ibid*

³⁸ *Ibid*

³⁹ Utdanningsdirektoratet. Høringsnotat 01.02.2017. Ny forskrift om ansvar for utgifter til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder.

en høyere andel barn som får spesialpedagogisk hjelp, med henholdsvis 65 prosent barn i kommunale barnehager i forhold til private barnehager med kun 35 prosent.⁴⁰

Finansiering av spesialpedagogisk hjelp ilegges kommunen som ansvarlig etter barnehageloven. Foreldre skal ikke pålegges noen utgifter knyttet til spesialpedagogiske hjelpen eller opplæringen barnet mottar. Foreldre med barn som mottar slik hjelp har i tillegg rett til fritak i foreldrebetalingen for den tiden barnet mottar hjelp eller opplæring. Formålet med ordningen er å bidra til en høyere barnehagedeltakelse for barn med behov for slik hjelp. Barnehagelovutvalget vurderte gjennom NOU 2012:1 «Til barnas beste» fritaksordningen i foreldrebetalingen som positiv, men påpekte at ordningen kan skape uheldige insentiver siden rett til spesialpedagogisk hjelp medfører en rett til fradrag i betalingen.⁴¹

⁴⁰ Utdanningsdirektoratet – Utdanningsspeilet, spesialpedagogisk hjelp i barnehage (hentet fra BASIL)

⁴¹ Prop. 103 L (2015-2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringsloven (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m)* Side 23

5. PROBLEMSTILLING OG HYPOTESER

Er det forhold ut fra et kontrollperspektiv som kan forklare den høye ressursbruken i barnehagesektoren i Risør kommune?

- *En hypotesetesting av tre potensielle forklaringsvariabler; barnehagestruktur, produktivitets- og effektivitetsforhold og oppfølging av lokalpolitiske prioriteringer*

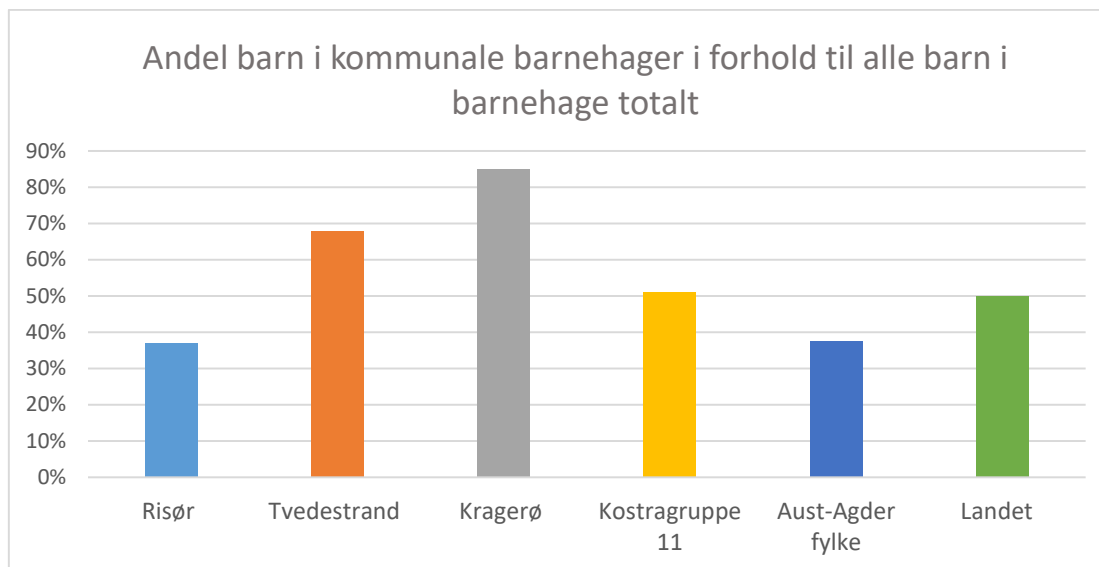
5.1 HYPOTESE 1

H1: Strukturelle forhold i de kommunale barnehagene, eller i forholdet mellom de kommunale og private barnehagene, forklarer den høye ressursbruken på barnehageområdet i Risør

5.1.1. FAKTA

Risør kommune har en visjon om at alle familier skal få innvilget sine ønsker om barnehageplass, og at kommunen så langt det lar seg gjøre skal være på tilbudssiden på familier sine prioriteringer. Som barnehagemyndighet er det viktig at kommunen på en effektiv måte forsøker å se fremtidens barnehagebehov, ved å planlegge behovet for endringer i kapasiteten til den enkelte barnehage samt hvor det er vesentlig at barnehagene lokaliseres. I følgende delkapittel vil revisjonen søke bekreftelse eller avkreftelse på hvorvidt strukturelle forhold i de kommunale og private barnehagene påvirker kommunens ressursbruk på barnehagesektoren.

Risør kommune har totalt 7 barnehager, hvorav 3 driftes kommunalt og 4 er privat eid. Fargeskrinet, Hope og Trollstua barnehage utgjør kommunens egne driftede barnehager, og hadde ved hovedopptaket 01.08.2017 tildelt 118 plasser fordelt på de tre barnehagene. Ved de fire private barnehagene, Amandus, Frydenborg, Lekeslottet og Tjenna barnehage, var det totalt tildelt 210 barnehageplasser ved det samme opptaket. Antall plasser er av revisjonen kalkulert i henhold til barnehagenes siste rapportering, hvor barnas alder og oppholdstid er utregnet om til heltidsplasser. Med de presenterte tallene lagt til grunn betyr det at av alle tildelte barnehageplasser totalt i Risør, kun er 36 % som går i de kommunale barnehagene. Dette er en lav andel sett i sammenheng med andre kommuner. I tabell 1 nedenfor ser man hvordan andelen barn i kommunale barnehageplasser fordeler seg blant sammenlignbare kommuner og grupper. Slik det fremgår av tabellen ser man at Risør har betraktelig færre barn i de kommunale barnehagene enn eksempelvis Tvedestrand og Kragerø, som to tilnærmet like kommuner i både størrelse og beliggenhet. Sett i forhold til Risør hvor andel barn også utgjør 36 prosent av totale antall barn i de kommunale barnehagene, har Tvedestrand og Kragerø kommune henholdsvis 68 prosent og 85 prosent barn i kommunale barnehageplasser.



Tabell 1: KOSTA-statistikk 2016. C. Barnehager – Nøkkeltall (K). Tabell 04903

Finansering av barnehagesektoren

Risør kommunes økonomiske elementer tilknyttet barnehagesektoren består i hovedsak av drift av egne kommunale barnehager, tilskudd til private barnehager samt investeringskostnader i kommunale barnehager. Utgifter knyttet til drift av egne kommunale barnehager er 100 prosent integrert i kommunens budsjett, med inndeling etter den enkelte barnehage. Risør kommunes totale netto driftsutgifter til barnehage utgjorde 12 prosent av kommunens totale netto driftsutgifter i 2016, med en utgift på 6 702,- per innbygger. Sammenlignet med Kragerø og Tvedestrand utgjør driftsutgifter til barnehage tilnærmet det samme som Risør (hhv. 10,7 prosent og 12 prosent), til tross for en relativt fravikende fordeling mellom private og kommunale barnehager. Netto driftsutgifter pr. innbygger til barnehagene i Kragerø og Tvedestrand utgjør henholdsvis 6 205,- og 6 854,-, som innebærer at alle tre kommunene har en relativ lik ressursbruk på barnehageområdet til tross for forskjellene ved fordelingen mellom kommunale og private barnehager.⁴² Av Risørs ressursbruk på barnehage sett hen til prosent av kommunens totale driftsutgifter, ligger kommunen med sine 12 prosent både under gjennomsnittlig forbruk for landsgjennomsnittet (14,7 %), KOSTRA-gruppe 11 (12,9 %) og Aust-Agder fylke (14,5 %).

I Risørs budsjett for 2017 er kommunens totale budsjetterte kostnader på 13,86 millioner kroner fordelt på kommunens tre barnehager. Av kommunens regnskap for 2016 fremkommer det utgifter tilknyttet barnehagene Fargeskrinet, Trollstua og Hope på 13,69 millioner kroner. I tillegg til de kostnader som fordeler seg på den enkelte barnehage, har kommunen kostnader som knytter seg til PP-tjenesten (ansvar 117) samt en post hvor blant annet administrative

⁴² KOSTRA-statistikk. Tabell 04903. C. Barnehager – Nøkkeltall (K)

kostnader, kostnader knyttet til leder, førskoletiltak samt tilskudd til private barnehager er samlet (ansvar 119).

Ansvar:	Barnehage:	Regnskap 2016:	Budsjett 2017:
114	Fargeskrinet barnehage	6 364 981	6 226 000
115	Trollstua barnehage	4 034 746	4 250 000
112	Hope barnehage	3 293 140	3 391 000

Tilskudd til private barnehager beregnes på bakgrunn av de kommunale driftskostnadene i egne barnehager, per benyttede plass. De private barnehagene får tildelt 100 prosent av det beløpet de kommunale barnehagene får, hvilket innebærer at en plass i privat barnehage koster kommunen like mye som en plass i de kommunale barnehagene. Dette betyr at dersom de kommunale barnehagene driver billig og kostnadseffektivt, så vil tilskuddet til de private bli tilsvarende mindre. Dette gjelder likeledes motsatt vei. Har de kommunale barnehagene høye kostnader og dyr drift, vil de private barnehagene følgelig få høyere tilskudd per plass.

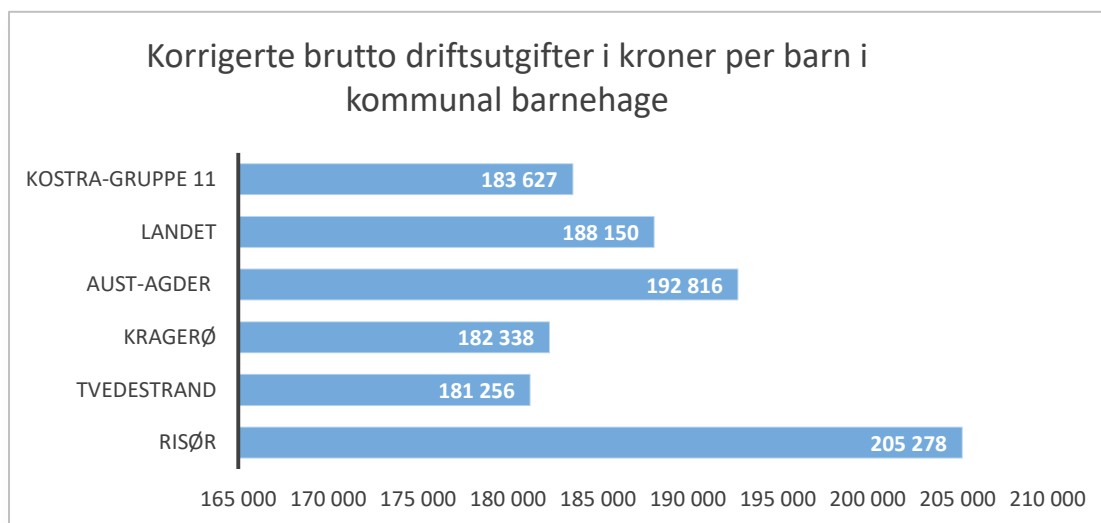
Behovsplan for barnehagene 2013-2015 beskriver at det mest økonomisk lønnsomme for Risør kommune, er å ha egne store og effektive barnehager. En slik løsning vil føre til lavere kostnader til drift av de kommunale barnehagene, og dermed lavest mulig utgifter knyttet til tilskudd til de private barnehagene.⁴³ I forlengelse av dette vil effekten av barnehagedekning kunne føre til økte enhetskostnader per barn. Dette innebærer at dersom barnehagene har en struktur med mye ledig kapasitet gjennom flere tomme plasser, så vil dette kunne påvirke kommunens ressursbruk.

I kommunens budsjett for 2017 er tilskudd til private barnehager budsjettert til 26,89 millioner kroner, et tilskudd beregnet ut fra kommunens kostnad til barnehager i 2015-regnskapet og barnesammensetningen samme år.⁴⁴ Satsene er beregnet etter regnskap to år tilbake i tid, slik at eventuelle endringer som foretas i 2017 vil utgjøre en effekt ved beregning av tilskudd i 2019. Revisjonen har i forbindelse med tilskuddsmodellen fått oversendt Risør kommunes tilskuddsberegning for alle de fire private barnehagene. Det er ikke foretatt en kontrollavregning på hvorvidt tilskuddene er utregnet korrekt, men den oversendte beregningsmodellen fremstår for revisjonen som korrekt bestående av elementer i henhold til forskrift om tilskudd til private barnehager. Revisjonen legger for øvrig til grunn at kommunen følger gjeldende lovverk knyttet til tilskuddsberegningen, og det foreligger ingen indikasjoner på at Risør kommune har noen avvik i beregningen av tilskudd til de private barnehagene i henhold til forskriftens bestemmelser. Revisjonen ønsker likevel å presise viktigheten av at kommunen forsikrer seg om at korrekte barnetall ligger til grunn i modellen, slik at tilskuddsberegningen er korrekt.

⁴³ Risør kommune. Behovsplan barnehager 2013 – 2025. Vedtatt av bystyret 26.09.2013 (sak 84/13) Side 17

⁴⁴ Risør kommune. Budsjett 2017. Side 47

Gjennom flere komparative fremstillinger har man sett at Risør tilsynelatende ikke har så fravikende høye utgifter knyttet til barnehagesektoren, men revisjonen finner derimot ved innhenting av kostnader per barn i kommunal barnehage, at kommunen har betydelig høyere kostnader sammenlignet med de øvrige kommunene og enhetene. Slik det fremgår av tabell 2 nedenfor, har Risør en kostnad på 205 278 kroner per barn i kommunal barnehage, sammenlignet med eksempelvis Tvedestrand med kun 181 256 kroner. Revisjonen bemerker seg spesielt Risør sett i sammenheng med Aust-Agder fylke, hvor kommunen har ligget tilnærmet likt fylket eller noe under i kostnader på de øvrige fremstillingene. I fremstillingen nedenfor ser man derimot at Risør kommune ligger 12 462 kroner dyrere enn fylket, og 21 651 kroner over KOSTRA-gruppe 11.



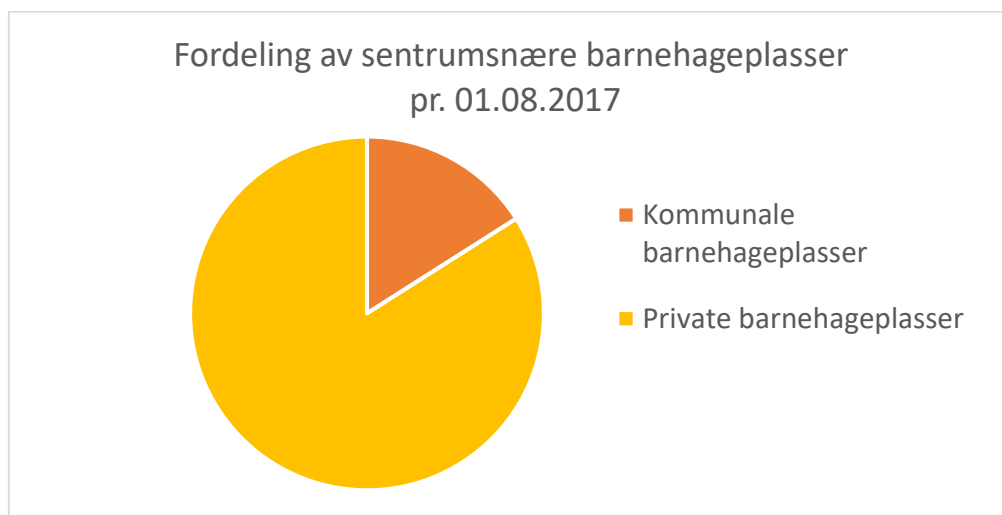
Tabell 2: Korrigerte brutto driftsutgifter i kroner per barn i kommunal barnehage 2016. KOSTRA-tabell 04903.

Det er flere forhold som kan innvirke på det faktum at Risør kommunes korrigerte brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage skiller seg ut i så høy grad som tabellen viser, i forhold til at kommunen ligger relativt nøytralt vedrørende totale kostnader til barnehage sammenlignet med andre kommuner og grupper. Pedagogisk bemanning og voksentetthet per barn er sentrale faktorer som direkte kan føre til økte utgifter per plass. Pedagogisk bemanning i barnehagen vil bli beskrevet nærmere gjennom hypotese 2.

Foreldrebetaling utgjør en av inntektskildene kommunen får som barnehageeier av de tre kommunale barnehagene. I Risørs budsjett 2017 står det eksplisitt at satsene for oppholdsbetaling (foreldrebetaling) for barnehagene er økt i henhold til Statsbudsjettets føringer knyttet til makspris, med en pris på 2 730 kroner for heltidsplass. Etter en gjennomgang av regnskap 2016 for kommunens tre barnehager, fikk Trollstua 785 584 kroner i oppholdsbetaling for 2016 (ansvar 115), Hope barnehage (ansvar 112) med 244 332 kroner og Fargeskrinet med 1 293 771 kroner (ansvar 114).

Lokalisering av barnehagene

I forholdet mellom kommunale og private barnehageplasser, er det viktig å se nærmere på andre faktorer som kan beskrive ulikheter mellom de to driftsformene. En viktig faktor som kan påvirke foreldres valg av barnehage er knyttet til barnehagens beliggenhet, og hvorvidt den er lokalisert i nærheten av tettbeboede og sentrale steder hvor mange i kommunen bor eller jobber. Av de kommunale barnehagene i Risør er det kun én som er lokalisert i nærheten av sentrum, sammenlignet med de private hvor *alle* fire barnehagene ligger plassert sentrumsnært i områder med høy befolkningstetthet. Trollstua barnehage er den eneste kommunalt driftede barnehagen som er lokalisert sentrumsnært. De to øvrige (Fargeskrinet og Hope) er lokalisert på henholdsvis Sønedeled og Sandnes/Hope, områder med mindre befolkningstetthet og en felles avstand på omtrent 20 kilometer fra Risør sentrum. Det er viktig å presisere at en spredning i geografisk beliggenhet av barnehager er viktig for kommunen med hensyn til bosetting og tilgjengelighet, men at det er mangel på variasjon og balanse i spredningen som Risør kommune skiller seg noe ut på.



Tabell 3: Lokalisering av barnehageplasser i sentrum basert på tildelte plasser 01.08.2017

Slik det fremgår av tabell 3 ovenfor er det av Risørs sentrumslokaliserte barnehageplasser kun 16 prosent av disse som er kommunalt driftet, hvor de øvrige 84 prosentene utgjør private plasser. Fordelingen tar utgangspunkt i tildelte plasser ved august 2017, hvor alder og oppholdstid er utregnet om til heltidsplasser. En slik stor spredning og variasjon i geografisk beliggenhet mellom Risørs kommunale og private barnehager kan gi ulike forutsetninger og påvirke foreldrenes valgmulighet, som igjen påvirker kostnadsbildet i de kommunale barnehagene og videre påvirke ressursbruken totalt. I oppstartsmøte med barnehagefaglig rådgiver og økonomisjef ble det pekt på at kommunen har høye tilskudd til private barnehager på grunn av kommunens struktur på barnehageområdet, hvor geografisk beliggenhet ble pekt på som en av de utslagsgivende faktorene.

Barnehageplasser

Risør kommune har som barnehagemyndighet ansvaret for godkjenning av barnehager, herunder også å godkjenne antall plasser. Vedrørende barnehageplasser ligger det et viktig skille mellom hva som beregnes som antall plasser og hva som beregnes som antall barn. Kommunens behovsplan for barnehage peker eksempelvis på at antall plasser ikke nødvendigvis er det samme som antall barn da det foreligger ulike arealnormer knyttet til leke- og oppholdsareal for barn under og over 3 år. Antall barn innenfor kommunens plasser kan derfor variere ut fra behovet som foreligger.⁴⁵

I fremstillingen nedenfor har revisjonen utarbeidet en oversikt over fordelingen av kapasitet ved alle de syv barnehagene, basert på rapporteringer fra barnehagene. Ved oversikt over faktiske forhold i barnehagene skilles det mellom tre komponenter; antall barn, antall tildelte plasser og kapasitet gjennom godkjente plasser i drift. Antall barn utgjør hvor mange faktiske barn som går i barnehagen uavhengig av oppholdstid og alder, og anvendes som grunnlag for beregning av bemanning, arealnormer og lignende. Ser en derimot på tildelte plasser utgjør tallene en utregning om til antall tildelte heltidsplasser, hvor deltidsplasser og barn under og over 3 år er kalkulert inn. Ved utregningen utgjør én småbarnsplass (under 3 år) det dobbelte av en storbarnsplass, det vil si at dersom en barnehage har fire barn på 1 år, skal dette kalkuleres om til å utgjøre åtte plasser.

<i>Barnehage</i>	<i>Antall barn pr. 01.08.2017</i>	<i>Tildelte plasser pr. 01.08.2017</i>	<i>Godkjente plasser i drift (kapasitet)</i>	<i>Ledige plasser pr. 01.08.2017</i>
Amandus (P)	32	37	39	2
Fargeskrinet (K)	37	47	72	25
Frydenborg (P)	55	72	72 (96)	1
Hope (K)	25	30	45	15
Lekeslottet (P)	37	45	55	10
Tjenna (P)	44	56	56	0
Trollstua (K)	33	41	45 (64,4)	4

Antall tildelte plasser utgjør grunnlaget for det økonomiske aspektet ved barnehagene, herunder påvirker det blant annet beregning av tilskudd til private barnehager. Kommunen opererer videre med kategorien «godkjente plasser», som ved de fleste barnehagene tilsvarer plasser i drift. Trollstua og Frydenborg barnehage hadde ved våren 2017 noe utvidet antall knyttet til godkjente plasser, som fremvist i parentes i tabellen. Godkjente plasser er ikke nødvendigvis reelle plasser som står klare til drift, men plasser barnehagene er pliktige til å ha i beredskap til eksempelvis flykninger, barneverntiltak og lignende. Etter vedtektene for barnehagene i Risør skal de kommunale barnehagene ha minimum én plass tilgjengelig, av hensyn til eventuelle klagesaker og «kriseplasser».⁴⁶ Av det revisjonen har fått kjennskap til, er dette ikke praktisert i Trollstua barnehage, og det er uvisst hvorvidt det er tilsvarende for de

⁴⁵ Risør kommune – Behovsplan Barnehage 2013-2025. Vedtatt av Risør bystyre 26.09.2013, sak 84/13

⁴⁶ Vedtekter for kommunale barnehager i Risør. Sist endret 06.02.08. Vedtatt av Risør bystyre 07.11.2013

øvrige barnehagene. Under prosjektets oppstartsmøte i kommunen ble det poengtert viktigheten av at det ikke må skapes en uriktig opplevelse av ledige plasser, og at det ikke nødvendigvis er snakk om realistiske plasser når det formidles om ledige plasser i barnehagene.

Slik det fremgår av tabellen på forrige side ser det ut til at det ved høsten 2017 er relativt få ledige plasser ved de fleste av barnehagene i Risør, med unntak av de to distriktplasserte kommunale barnehagene Fargeskrinet og Hope. De tre private barnehagene Amandus, Frydenborg og Tjenna har alle sprengt kapasitet sett hen til antall tildelte plasser pr. 01.08.2017, sett opp mot antall godkjente plasser barnehagen er godkjent og har kapasitet til å ha. Trollstua barnehage som eneste sentrumslokaliserte kommunale barnehage har også svært få ledige plasser, hvor det etter at nye barn starter i henholdsvis oktober og ved nyttår, ifølge barnehagestyret vil bli enda færre ledige plasser ved barnehagen. Lekeslottet barnehage har nærmere 10 ledige plasser ved august 2017.

Revisjonen har også blitt forelagt tellinger pr. april 2017, men flere av disse telleskjemaene fremstår uklare for revisjonen. Det fremstår som uklart for revisjonen hvordan innholdet i telleskjemaene er bygget opp i forhold til alder og fødselsår, og hvem som har blitt beregnet som små og store barn. Telleskjemaene teller i tillegg kun antall barn, og det må manuelt kalkuleres om til antall plasser for å få korrekte tall. Det kan være et risikoområde *dersom* det foreligger usystematisk praksis ved telleskjemaene, da strukturen på telleskjemaene legger grunnlag for beregning av tilskudd til private barnehager. I tillegg har kommunen gitt tilbakemeldinger på at antall godkjente plasser mellom kommunale og private barnehager plasser tolkes ulikt. På bakgrunn av tilbakemelding kan det se ut til at kommunen tolker antall godkjente plasser ut fra heltidsplass begrepet – en heltidsplass utgjør 1 barn over 3 år i 100 % plass, mens private barnehageaktører tolker antall plasser ut fra godkjent arealnorm – veiledende arealnorm som er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer per barn under tre år i rundskriv F-08/2006.

For øvrig observerer revisjonen gjennom telleskjemaene pr. 15.04.2017 at det har vært en større nedgang i antall barn ved alle barnehagene i Risør fra april til august 2017. En slik nedgang kan mulig forklares ved at årskullene mellom 1-åringer som starter i barnehage og 6-åringer som slutter er tilsynelatende store, og dermed gir større utslag på variasjonen mellom tellinger i april og august. Revisjonen har for øvrig fått signaler om at en del barn tas opp i barnehagene i oktober og desember/januar, og dermed ikke slår ut på telling i august. De respektive opptakene vil videre slå ut på ledig kapasitet, da det blir enda færre ledige plasser enn de som er skissert i tabellen ovenfor. Hvorvidt det har vært en reell stor nedgang i antall barn barnehagene eller om det stabiliseres noe mer etter nye opptak nærmere årsskiftet er vanskelig å si, men det viser at realistisk ledig kapasitet i barnehagene kan variere mye på relativt korte tidsperioder.

Andelen og variasjonen mellom små og store barn i barnehagene er en utslagsgivende faktor knyttet til kostnader, da småbarnsplasser (1-2 år) er mer ressurskrevende enn storbarnsplasser

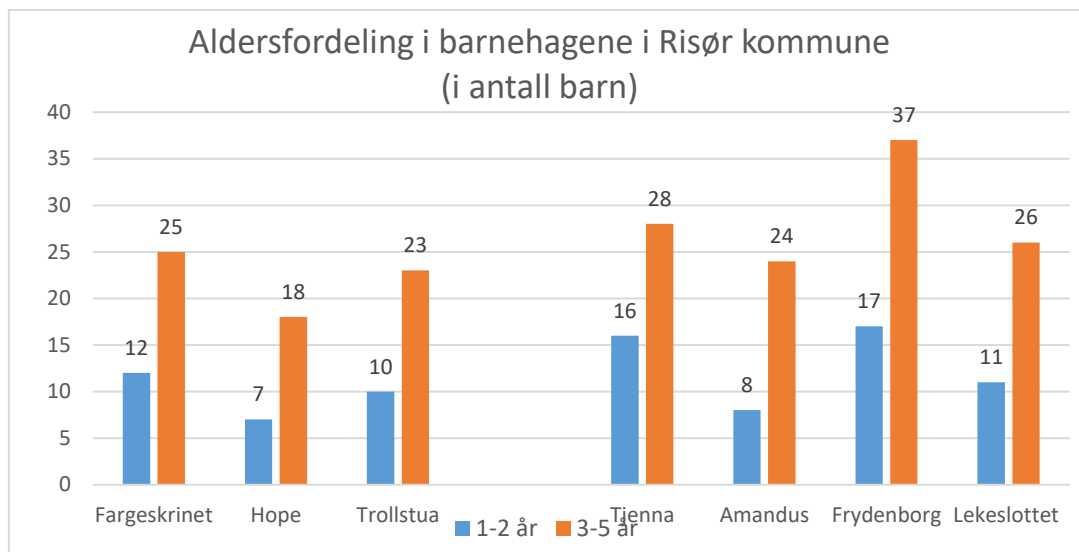
(3-5 år). Ved omgjøring fra antall barn til antall plasser, er det som omtalt tidligere en omgjøring av små barn under 3 år, ved at én heltidsplass av små barn ved utregning beregnes som det dobbelte. I Risør kommunes budsjett 2017 vises det til at aldersfordelingen i de private barnehagene gir utslag i høye utgifter til tilskudd til de private barnehagene, da de private har en stor andel av de små barna i forhold til de kommunale.⁴⁷ Småbarnsplasser er vesentlig mer kostbare enn storbarnsplasser, både med hensyn til at det kun kan være halvparten så mange barn per pedagogiske leder som for barn som er 3 år eller eldre. I tillegg er kravene til størrelsen på leke- og oppholdsareal i barnehagen 33 % høyere for små barn.⁴⁸

Etter en gjennomgang av barnehagenes tellinger pr. 01.08.2017 ser man at fordelingen av små og store barn mellom de kommunale og private barnehagene er tilnærmet lik, men med noe høyere antall små barn i de private. Tabell 4 nedenfor fremstiller fordelingen av antall barn uavhengig av oppholdstid og omgjøring til heltidsplass, og dermed ikke fordelingen av små og store barn i henhold til antall tildelte barnehageplasser. Ved en beregning av antall plasser i forhold til småbarns- eller storbarnsplasser er fordelingen også her relativt likt fordelt mellom de kommunale og private barnehagene.

Av fremstillingen nedenfor fremkommer det at de fire private barnehagene Amandus, Tjenna, Frydenborg og Lekeslottet har vesentlig flere antall barn i alder 1-2 år enn de kommunale, som følgelig også må ses i lys av at de private barnehageplassene utgjør omtrent 2/3 av kommunens plasser i alt. En slik fordeling vil kunne gi utslag ved tilskudd til de private barnehagene, da grunnlaget for beregning av kostnaden ved kommunal barnehageplass vil kunne bli høyere. I oppstartsmøtet med økonomisjef og barnehagefaglig rådgiver ble det pekt på at de kommunale barnehagene er mindre og mer sårbare i forhold til de private, og at det foreligger et ønske fra kommunen å drifte de kommunale barnehagene mer effektivt slik at tilskuddene kan reduseres noe.

⁴⁷ Budsjett 2017, Risør kommune. S. 46-48

⁴⁸ Telemarkforskning TF-rapport 274 (2010) «Utgifter i barnehager – Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager»



Tabell 4: Aldersfordeling i kommunale og private barnehager basert på antall barn ved telling pr. 01.08.2017

Risør kommune som lokal barnehagemyndighet kan ved godkjenning av barnehager stille krav om hvordan fordelingen mellom de store og små barna skal være. Dette har derimot ikke vært praktisert i Risør, da dagens praksis ifølge behovsplanen har gitt god og nødvendig fleksibilitet.⁴⁹

Kommunens totale antall barn i barnehage i alderen 1-2 år utgjør 81 barn ved telling pr. 01.08.2017, hvor det av disse kun er 29 barn som går i de kommunale barnehagene. Barn i alderen 0 år og 6 år er ikke tatt med i oversikten da dette kun utgjør noen få antall barn i hele kommunen, og gjør i tillegg dataene mer utfordrende å sammenligne med andre kommuner da KOSTRA kategoriserer alder på tilsvarende måte (1-2 og 3-5). Sammenlignet med andre kommuner bekreftes også Risørs lave andel små barn i egne kommunale barnehager. Av antall barn 1-2 år som går i kommunale barnehager i forhold til totale innbyggere på 1-2 år, har Kragerø og Tvedestrand som to sammenlignbare kommuner henholdsvis 70 prosent og 58 prosent små barn i kommunal barnehage sett i sammenligning til Risør kommune med kun 29 prosent.⁵⁰

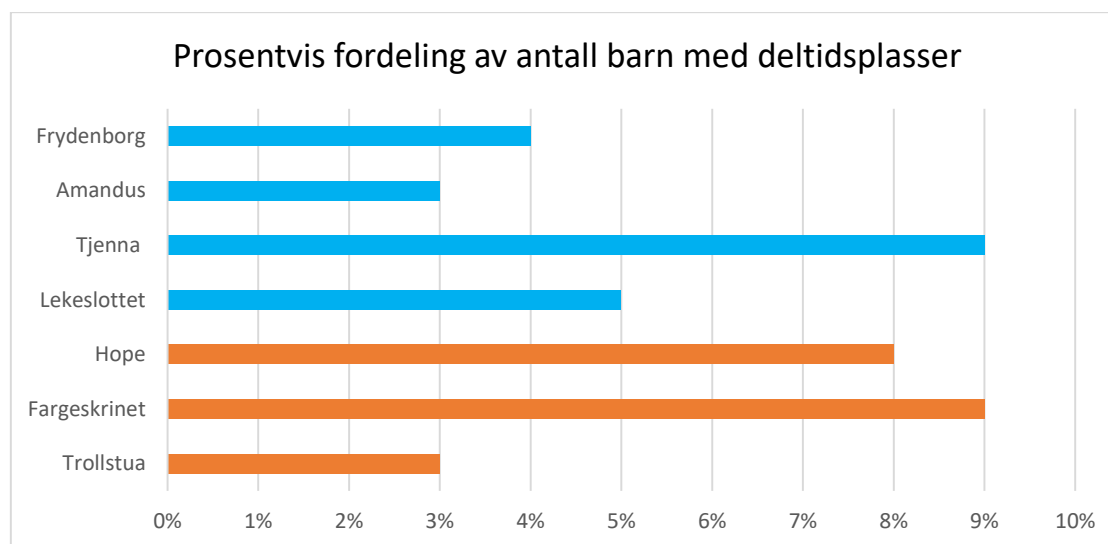
Fordeling av barn i heltids- og deltids plasser mellom kommunale og private barnehager vil kunne ha en reell påvirkning på kommunens ressursbruk ved beregning av tilskudd til private barnehager. Etter samtaler med kommunen er revisjonen gjort kjent med at Risør kategoriserer deltids plassene prosentvis, ved henholdsvis oppholdstid på 60 prosent, 80 prosent og så videre. Deltids plasser vil videre her omtales av revisjonen etter KOSTRA's definisjon av en deltids plass, som utgjør en oppholdstid på mindre enn 33 timer per uke. En inndeling som gjør det lettere for revisjonen å kunne sammenligne med KOSTRA-statistikk. Gjennom kommunens budsjett 2017 beskrives det at de kommunale barnehagene i distriktene

⁴⁹ Risør kommune – Behovsplan Barnehage 2013-2025. Vedtatt av Risør bystyre 26.09.2013, sak 84/13

⁵⁰ KOSTRA-statistikk. Tabell 04903. C. Barnehager – Nøkkeltall (K)

har en høyere andel deltidsplasser enn i de private. Ved en gjennomgang av barnehagenes tellinger pr. 01.08.2017 fremkommer det tilsynelatende små forskjeller ved antall barn med oppholdstid på mindre enn 33 timer per uke, mellom de kommunale og private barnehagene totalt sett. Fargeskrinet og Hope som kommunens distriktplasserte barnehager har som tabell 5 nedenfor viser, derimot en høyere andel deltidsplasser enn de øvrige. For øvrig har Tjenna høyest andel deltidsplasser med 9 prosent tilsvarende Fargeskrinet, men det er på et generelt grunnlag små forskjeller totalt sett da dette utgjør relativt få barn i praksis.

Gjennom oppstartsmøte ble det vist til at antall deltidsplasser reduseres mer og mer, og at det er veldig få slike i forhold til tidligere. Deltidsplasser fører likevel til enkelte utfordringer for driften i barnehagene, sett hen til daglig planlegging, bemanning og lignende. Ved tilfeller hvor de kommunale har mange barn med redusert oppholdstid kan dette blant annet medføre at det blir færre heltidsplasser å dele totalkostnaden på i beregningen av tilskudd til de private barnehagene, som igjen vil kunne resultere i høyere kostnader for kommunen.



Tabell 5: Prosentvis fordeling av deltidsplasser (mindre enn 33 timer pr. uke), for barn 1-5 år

Det er for øvrig viktig å belyse styringsretten til de private barnehagene knyttet til deltidsplasser. I motsetning til kommunen, kan de private barnehagene fritt velge hvorvidt de ønsker å tilby deltidsplasser eller ikke, da de ikke er pliktig til dette slik som de kommunale barnehagene er. Slik som tabell 5 ovenfor viser, er det totalt sett en relativt lik fordeling av antall barn med deltidsplasser mellom de kommunale og private barnehagene i Risør. Det er likevel slik at dersom de private ønsker å avgrense opptak av deltidsplasser, vil kommunen som barnehagemyndighet være ansvarlig for og pliktig til å tilby barnehageplass til de respektive barna i egne kommunale barnehager.

5.1.2. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Med en relativt høy andel på 64 % private barnehageplasser i Risør, er det viktig at kommunen har et realistisk bilde på de forhold ved kommunale og private barnehager som innvirker på kommunens totale ressursbruk på området. Dette er viktig både for kommunen som barnehageeier ved de tre barnehagene Trollstua, Fargeskrinet og Hope, og som Risørs lokale barnehagemyndighet etter barnehageloven § 8.

Fordelingen knyttet til lokalisering av Risør kommunes 7 barnehager, vurderer revisjonen som en forklaringsvariabel knyttet til strukturelle forhold som innvirker på kommunens totale kostnadsbilde. Trollstua barnehage er den eneste kommunale barnehagen som er lokalisert sentrumsnært, sammenlignet med de private hvor *alle* fire barnehagene er plassert i sentrum. Trollstua barnehage har i tillegg en begrenset mulighet til å ta opp flere barn. En geografisk spredning og variasjon ved Risørs barnehager er på et generelt grunnlag positivt for kommunen, men vil likevel kunne gi utslag på kostnadsbildet da lokaliseringen mellom kommunale og private er ubalansert da kun 16 prosent av de sentrumsnære barnehageplassene er kommunale.

Da nærmest alle tilgjengelige kommunale barnehageplasser kun er distriktplasserte, er det begrenset reelle valgmuligheter for foreldre med barn som har behov for sentrumsnære barnehageplasser. Å ikke kunne tilby kommunale barnehageplasser i områder der det er etterspørsel, kan påvirke kommunens muligheter til å styre kostnadsutviklingen i barnehagene, da handlingsrommet innenfor kommunens egne barnehager er begrenset.

Deltidsplasser og aldersfordeling er strukturelle faktorer som begge kan påvirke kommunens ressursbruk. Det ligger innenfor de private barnehagenes styringsrett en mulighet til å reservere seg fra både å ta opp barn i deltidsplasser eller avgrense driften i forhold til aldersfordeling. For kommunen som både barnehagemyndighet og som barnehageeier vil det ved dagens situasjon være utfordringer ved kommunens handlingsrom, og styringsutfordringer da de kommunale barnehagenes drift er relativt avgrenset. Deltidsplasser kan gi større utfordringer sett hen til barnehagenes planlegging og bemanning, som vil kunne resultere i en mindre effektiv drift av barnehagen. Slik revisjonen tolker det, vil kommunen ved en økning i antall deltidsplasser i forhold til de private, risikere å få høyere kostnader da dette både gir mindre effektiv drift i tillegg til at det vil bli færre heltidsplasser å dele totalkostnaden på. Revisjonen mener det i et kostnadsperspektiv er positivt at Risør kommune over tid har hatt en reduksjon i antall deltidsplasser. Revisjonen bemerker at kommunens distriktplasserte barnehager Fargeskrinet og Hope, har relativt mange barn i deltidsplasser sammenlignet med de øvrige barnehagene. Revisjonen bemerker at kommunen har en relativt lav andel små barn i kommunale barnehager, da kun 29 prosent 1-2 åringer av respektive alder totalt i kommunen går i kommunal barnehage. Revisjonen mener en ujevn aldersfordeling mellom kommunale og private barnehager vil kunne gi høyere utslag på kommunens totale kostnadsbilde, da beregningsgrunnlaget til småbarnsplasser kun utgjør en liten andel barn.

Revisjonen observerer at Risør kommune har høyere korrigerte brutto driftsutgifter per barn enn de øvrige enhetene, en faktor som *ikke* kan ses i direkte sammenheng med kommunens totale netto driftsutgifter, som fremstilt tidligere. Revisjonen mener allikevel tallene gir en indikasjon på at de kommunale barnehageplassene i Risør har høyere kostnader per barn enn øvrige sammenlignbare kommuner.

Utgifter knyttet til finansiering av de private barnehagene reguleres av kostnadene ved drift av kommunens egne barnehageplasser. Som et resultat av dette mener revisjonen det er viktig at kommunen driver effektive barnehager med så kostnadsoptimale løsninger som mulig. Dersom kommunen kan drifte effektive barnehager med høy dekningsgrad i områder der det er etterspørsel etter barnehageplasser, vil dette øke kommunens mulighet til å påvirke det totale kostnadsbildet.

5.2 HYPOTESE 2

H2: Kommunens høye ressursbruk kan forklares gjennom produktivitets- og effektivitetsforhold i de kommunale barnehagene

5.2.1. FAKTA

I følgende delkapittel vil revisjonen redegjøre for bemanningen og kompetansen i både de kommunale og private barnehagene i Risør, og se på hvorvidt bemanningen er i henhold til lovkrav og gjeldende bemanningsnorm. Det vil videre presenteres hvordan Risør kommunes voksentetthet ligger i forhold til sammenlignbare kommuner, samt kommunens antall barn i barnehage sett i lys av praktiseringen av moderasjonsordninger.

Risør kommune har utarbeidet en kompetanseplan for barnehagene, som definerer hvordan barnehagene i fellesskap skal fokusere på kompetansetiltak, kvalitetskrav og læringsmiljø.⁵¹ Gjennom dagens bestemmelser i forskrift om pedagogisk bemanning i barnehager settes det et minimumskrav til bemanning i Risørs barnehager, ved at de må ha bemanning på minst én pedagogisk leder per 14-18 barn over 3 år, og minimum én pedagogisk leder per 7-9 barn ved barn er under 3 år.

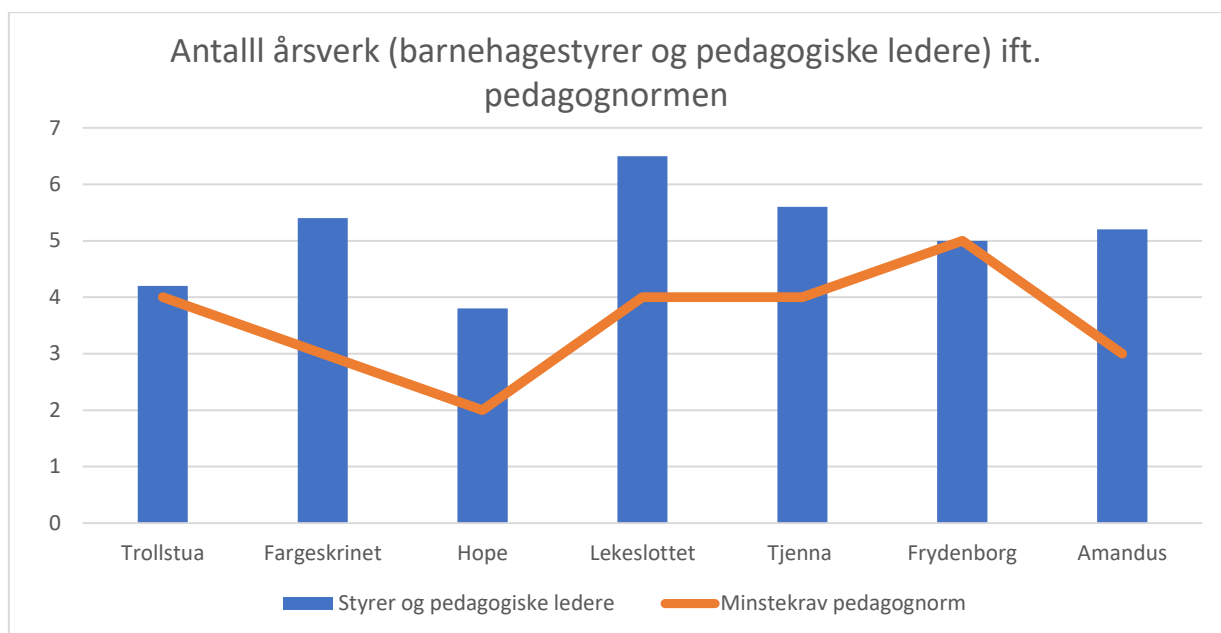
Barnehagenes bemanning består i hovedsak av én barnehagestyrer, pedagogiske ledere og barne- og ungdomsarbeidere. Utover de med barnehagefaglig kompetanse har alle barnehagene en varierende bruk av assistenter og ufaglærte samt tospråklige assistenter og merkantile ansatte. I virksomhetsplanen til Fargeskrinet barnehage beskrives det at barnehagen skal ha en grunnbemanning på 3 årsverk på hver av de fire avdelingene, hvor minst 1 årsverk må være en pedagogisk leder. Både barnehagestyrer og pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer (og faller dermed inn under kravet i pedagognormen), hvor øvrig personale skal være barne- og ungdomsarbeidere. Av tabellen nedenfor fremgår fordelingen av kompetanse og bemanning blant både de kommunale og private barnehagene i Risør kommune basert på telling ved rapportering fra barnehagene pr. 01.08.2017:

Årsverk i barnehagene	Barnehagestyrer	Pedagogiske ledere	Barne- og ungdomsarbeidere	Assisterter / ufaglærte	Tospråklige ass. og merkantilt
Trollstua	0,8	3,4	2,6	1,4	
Fargeskrinet	1	4,4	2,4	3,3	
Hope	0,7	3,1	1,3	1,4	
Lekeslottet	1	5,5	1,2	2,25	
Tjenna	1	4,6	3	3,8	0,4
Amandus	1	4,2	1,8	0,6	
Frydenborg	1	4	1,8	6,2	1

⁵¹ Risør kommune. Kompetanseplan barnehager 2016-2019. Vedtatt av Risør bystyre 29.09.2016 (sak 158/16)

Tabellen viser en oversikt over fordelingen av antall årsverk i den enkelte barnehage, uten den hensikt å sammenligne barnehagene da alle er av ulik størrelse. Revisjonen bemerker likevel barnehagenes andel årsverk med ufaglærte assistenter. Dette påpekes også i årsmeldingen for barnehagene, at andelen ufaglærte assistenter fremdeles er for høy i kommunen.⁵² Av totale årsverk i barnehagene i Risør fremkommer det av tabellen at 27 prosent er ufaglærte / assistenter. I kommunens kompetanseplan oppfordres det til at alle assistenter tar utdannelse som barne- og ungdomsarbeidere, men slik situasjonen er ved telling 01.08.2017 er det 19 årsverk totalt i Risørs barnehager som er ufaglærte assistenter.

Gjennom forskrift er barnehagene pålagt å følge pedagognormen, som setter minstekrav til antall pedagoger ledere per barn. Revisjonen har gjort en beregning av hver enkelt barnehages årsverk sett opp mot nasjonale minstekrav til bemanning, både ved de kommunale og private barnehagene i Risør. Minstekrav til pedagoger er da sett opp mot den enkelte barnehages fordeling av barn 0-2 år og 3-6 år, sammen med pedagoger totalt.



Tabell 6: Årsverk pedagogiske ledere sett hen til pedagognormens minstekrav. Tall fra telling pr. 01.08.2017

Av tabellen fremgår det at alle barnehagene i Risør har en bemanning av pedagogiske ledere i tråd med minstekravet i bemanningsnormen. Både Fargeskrinet, Hope, Lekeslottet, Tjenna og Amandus har en høyere andel enn minstekravet tilsier. Av de kommunale barnehagene har Fargeskrinet og til dels Hope en vesentlig høyere pedagogtetthet enn minstekravet tilsier. Dette kan ha betydning for kostnadsbildet på barnehageområdet. Tilsvarende ser vi tre av de totalt fire private barnehagene plasserer seg med god margin over lovens minstekrav, en bemanning de private barnehagene innenfor sin styringsrett råder over slik de selv ønsker.

⁵² Risør kommune. Årsmelding – Enhet for barnehage 2016. Side 9

På den andre siden fremgår det av tabellen at Trollstua og Frydenborg kun akkurat strekker seg til minstekravet. Ved å ha en slik bemanning som kun akkurat strekker seg til lovens minstekrav, fører det til at barnehagene har begrensede muligheter for å kunne ta opp flere barn til tross for at barnehagen har kapasitet til det sett hen til godkjente plasser. Dette kan både betraktes som en effektiv måte å drive barnehagen på, men det kan også begrense opptaksmuligheter dersom de har ledig kapasitet. Trollstua som eneste sentrumsnære kommunale barnehage plasserer seg akkurat innenfor marginen til bemanningskravet, men har slik dagens situasjon er begrenset med ledig kapasitet til å ta opp flere barn. I virksomhetsplanen til Trollstua barnehage formidles det for øvrig en målsetting, på bakgrunn av NOU (2012) «Til barnets beste», om å ha 50 prosent barnehagelærer av grunnbemanningen på 3 årsverk innen 2020.⁵³

Dagens etterlevelse av lovkrav sett i sammenheng med revisjonens gjennomgang av tellinger pr. 15.04.2017, har bemanningssituasjonen i spesielt Trollstua, Tjenna og Amandus barnehage endret seg. Barnehagenes situasjon både ved antall barn og ansatte er kontinuerlig i endring, og det vil dermed kunne slå drastisk ut på en fremstilling som tabell 6 ovenfor, dersom eksempelvis en pedagogisk leder slutter eller variasjonen på størrelsen ved barnekullene mellom 1-åringer og 6-åringer er store. I figuren nedenfor ser vi hvordan antall årsverk i forhold til pedagognormen fordelte seg i april 2017:



Slik det fremgår av tabellen basert på tellinger pr. 15.04.2017, ser vi at det på kun 4 måneder har vært en større endring blant flere barnehager. Amandus barnehage som per dags dato har en overkapasitet på pedagoger, hadde ved telling for 4 måneder siden en bemanning som kun lå akkurat på minstekravet til bemanningsnormen. Tilsvarende har Tjenna en økning i antall pedagogiske ledere enn ved forrige telling. Trollstua barnehage var den eneste barnehagen som ved tidspunktet for telling pr. 15.04.2017 ikke så ut til å oppfylle forskriftens krav til pedagogisk bemanning. Gjennom innrapporteringen i april meldte Trollstua inn 21 barn i alderen 0-2 år og 23 barn i alderen 3-5 år. Etter pedagognormen utløser dette antallet et

⁵³ Risør kommune. Virksomhetsplan – Trollstua barnehage 2017. Side 6

minstekrav på 5 pedagoger, hvor Trollstua ved samme telling rapporterte inn 4 årsverk av pedagogiske ledere. I virksomhetsplanen 2017 for Trollstua barnehage, uttrykkes det derimot at barnehagen oppfyller lovkravet om pedagogisk dekning. Hvorvidt enkelte årsverk internt har vært fordelt mellom små og store barn er for revisjonen uvisst, men det er som belyst i kriteriene ikke anledning til å prosentvis fordele pedagoger på tvers av barnas aldersgrupper. Revisjonen har for øvrig blitt gjort kjent med at én pedagogisk leder kom tilbake fra permisjon like etter tellingen. Fremstillingen viser for øvrig at barnehagenes drift kan være noe uforutsigbar, da det foreligger relativt store endringer mellom tellinger med 4 måneders intervaller.

Hensikten med bemanningsnormen er å etablere et sikkerhetsnett for at barnehagene opprettholder et visst nivå sett hen til kompetanse. Det er for øvrig rom for variasjon innenfor bemanningsnormen på hvor mange årsverk som fordeler seg på barna, da barnehager kan ha flere ansatte enn forskriftens minimumskrav. I tabellen nedenfor foreligger det en oversikt over antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet, i henholdsvis kommunale og private barnehager for 2016. Med korrigert alder menes det at antall barn fra 0-2 år vektes med 2, antall barn på 3 år vektes med 1,5 og antall barn i alder 4-6 år vektes med 1. Antall årsverk inkluderer i denne sammenheng både barnehagestyrer, styrerassistenter, pedagogiske ledere og assistenter.⁵⁴

<i>Antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet</i>	Kommunale barnehager	Private barnehager	Alle barnehager totalt
Risør	5,7	5,8	5,7
Tvedestrand	6,1	6	6
Kragerø	6,2	5,8	6,2
Aust-Agder	5,9	6,2	6,1
Landet	6	6,2	6,1
KOSTRA-gruppe 11	6,1	6,1	6,1

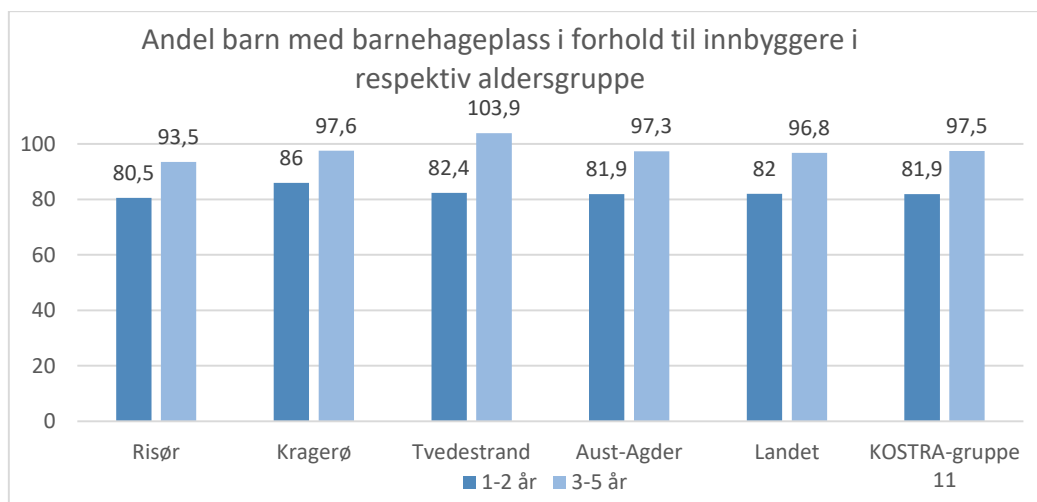
Slik det fremgår av tabellen ovenfor har Risør kommune færrest barn per ansatt av alle de sammenlignbare enhetene, og dermed en høy voksentetthet per barn i både kommunale og private barnehager. Av alle barnehagene totalt ser man at Risør har 5,7 barn per årsverk, et gjennomsnitt som ligger lavere enn både sammenlignbare kommuner, Aust-Agder fylke og landet for øvrig. En slik høy voksentetthet vil kunne øke kvalitetsfaktorene ved at det er flere voksne fordelt på barna, i tillegg vil den enkelte barnehage ha større handlingsrom og kapasitet til å ta opp flere barn ved behov. Det er videre verdt å bemerke seg at voksentettheten i Risør årlig har utviklet seg mye de siste årene, hvor antall barn per årsverk i eksempelvis 2009 lå på 6,7 barn mot dagens 5,7 barn per årsverk. En høy voksentetthet slik som i Risør, kan på en annen side føre til mer en ressurskrevende og kostbar drift.

⁵⁴ KOSTRA-statistikk. Tabell: 04903: C. Barnehager- nøkkeltall (K)

For øvrig beskrives det gjennom virksomhetsplanene til alle de kommunale barnehagene, at de skal opprettholde en bemanning på tre årsverk per avdeling med 18 plasser, hvorav minst ett av disse årsverkene skal være en pedagog.

Ved en gjennomgang har revisjonen kartlagt barnehagenes kapasitet ved ledige plasser sett i sammenheng med faktisk kapasitet i henhold til årsverk og bemanningsnormen. På et overordnet nivå ser vi at alle kommunens barnehager, både private og kommunale, har bemanning til å ta opp noe flere barn ved opptak. Det er likevel flere barnehager med mindre handlingsrom knyttet til opptak av flere barn, enten gjennom få antall plasser som Amandus, eller Tjenna, eller gjennom begrensninger knyttet til både plasser og bemanning slik som Frydenborg og Trollstua barnehage.

Full barnehagedekning er fra 2011 lovpålagt for alle kommuner, en ordning som plikter Risør kommune som barnehagemyndighet å tilby barnehageplass til alle barn i kommunen under skolepliktig alder. Det er likevel slik at foreldre kan velge andre alternativer enn å ha sine barn i barnehage, ved eksempelvis tilfeller hvor mor jobber deltid eller er hjemmeværende med kontantstøtteordning. Slik det fremgår av tabell 7 nedenfor har Risør kommune noe lavere andel barn som går i barnehage enn sammenlignbare enheter, både i kategorien små og store barn. Spesielt ved store barn fremkommer det at de ligger omtrent 4 prosent lavere enn de fleste sammenlignbare enhetene. Det har likevel vært en økning i barnehagedekningen for Risør de siste årene, spesielt dekning knyttet til små barn (1-2 år). Årsmelding 2016 for barnehager begrunner kommunens noe lavere andel barn i barnehage med at Risør har en høy andel kvinner i deltidsarbeid samt en høy andel kvinner som ikke er i noe arbeid. Kontantstøtten beskrives også som en medvirkende faktor.



Tabell 7: KOSTRA-tabell 04903. C. Barnehager – nøkkeltall (K) etter region, statistikkvariabel og tid. 2016

I Risør kommunes budsjett 2017 trekkes det frem tre sentrale endringer på barnehageområdet, som totalt sett har resultert i et økt helårsforbruk på 28,7 millioner kroner. Den første innebærer økningen på makspris på oppholdsbetaling, den andre er at det fra 1. juli 2017 er innført botidskrav på 5 år for å få rett til å motta kontantstøtte. Den siste er retten til gratis

kjernetid for 3-åringer, som ble innført av regjeringen fra 1. august 2016, som igjen utgjør én av tre moderasjons-ordninger Risør kommune er pliktig til å følge. I årsmelding for barnehager 2016 beskrives det at forskrift om redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid er viktige tiltak på barnehageområdet, hvor mange familier i Risør er med i ordningen i 2016.

Moderasjonsordningene er informativt beskrevet på kommunens hjemmesider, hvor de beskriver at husholdninger med lavere samlet årsinntekt enn kr 500 500,- kan søke om redusert pris for sin barnehageplass. Videre gjengis moderasjonsordningen om gratis kjernetid, hvor det uttrykkes at familier med samlet årsinntekt under kr 428 000,- (gjelder barnehageåret 2017/2018) med barn på 3, 4, og 5 år, og barn som har utsatt skolestart, kan søke om 20 timer gratis kjernetid i barnehage pr. uke.⁵⁵ Revisjonen observerer at Risør kommune for barnehageåret 2017/2018 oppgir ukorrekt maksimalinntekt for moderasjonsordningen, da inntektsgrensen gjennom revidert nasjonalbudsjett ble oppjustert til 450 000,- for barnehageåret 2017/2018. Søknadsfristen er 1. juni for å kunne få innvilget redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid gjeldende fra august. Foreldre kan søke gjennom hele året, hvor vedtaket om redusert foreldrebetaling eller gratis kjernetid normalt vil tre i kraft i måneden etter at Risør kommune har mottatt søknaden. For øvrig beskrives søskenmoderasjonsordningen gjennom kommunens informasjon om betalingssatser, ved henholdsvis 30 prosent for barn 2 og 50 prosent for påfølgende barn.⁵⁶

5.2.2. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

Bemanning og kompetanse i barnehagene er en produktivitetsfaktor som både kan forklares som effektiv med hensyn til kvalitet og på en annen side som kostnadseffektiv. De kommunale og private barnehagene er selv ansvarlig etter barnehageloven for å ha en tilstrekkelig bemanning til å kunne drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Revisjonen bemerker herunder bruken av ufaglærte assistenter i både de kommunale og private barnehagene, og støtter seg til årsmeldingen for barnehagene som anser andelen ufaglærte assistenter som for høy i kommunen.

Revisjonen finner det tilfredsstillende at både de kommunale og private barnehagene i Risør oppfyller kravene til bemanningsnormen, med henholdsvis én pedagogisk leder per 14-18 barn over 3 år, og per 7-9 barn under 3 år. Revisjonen bemerker at både Fargeskrinet og Hope som de to distriktplasserte kommunale barnehagene plasserer seg godt over forskriftens minstekrav til pedagogtetthet. I forlengelse av dette har Fargeskrinet og Hope ved høsten 2017 betydelig med ledig kapasitet og en høy voksentetthet ved mange ansatte, noe som vil kunne ha påvirkning på det totale kostnadsbilde. Dette vil kunne øke kommunens ressursbruk både som barnehageeier ved Fargeskrinet og Hope isolert, men også som barnehagemyndighet sett hen til tilskudd til de private barnehagene da kostnadene per

⁵⁵ Risør kommunes hjemmeside. *Redusert pris og gratis kjernetid i barnehage*

⁵⁶ Risør kommunes hjemmeside. *Betalingssatser i barnehage og SFO*

kommunale plass vil øke. Bemanningen ved Trollstua barnehage ligger for øvrig tett rundt minstekravet til bemanningsnormen.

Det ligger i de private barnehagenes styringsrett å bestemme hvordan personalressurser organiseres, men Risør kommune har som lokal barnehagemyndighet ansvar for å følge opp at regelverket etterleves. Revisjonen observerer at tre av de totalt fire private barnehagene plasserer seg med god margin over lovens minstekrav, en organisering barnehagene selv råder over innenfor sin styringsrett.

Risør kommunes høye voksentetthet bekreftes også gjennom sammenligning i KOSTRA, som også viser en større utvikling i voksentettheten de siste årene. Revisjonen mener at en slik bemanning vil kunne øke kvalitetsfaktorene ved at det er flere voksne fordelt på barna, samtidig som den enkelte barnehage har større handlingsrom til å ta opp flere barn ved behov. På en annen side vurderer revisjonen at en slik voksentetthet som Risør har, vil kunne føre til en mer ressurskrevende og kostbar drift for den enkelte barnehage.

Det er av revisors oppfatning viktig at kommunen for øvrig er proaktiv i sin planlegging, og etter beste evne tar hensyn til at drift av barnehagene er relativt uforutsigbar slik det fremkommer av innrapporteringer fra barnehagene, både sett hen til bemanning og antall barn. Regjeringens forslag til en styrket pedagog- og bemanningsnorm i barnehagene vil kreve både økt ressursbruk og behov for planlegging for Risør kommune i tiden fremover. Revisjonen observerer at ny pedagognorm vil føre til at flere av barnehagene må gjøre grep om de skal oppfylle både antall pedagogiske ledere per barn, samt målsettingen om minimum 50 prosent barnehagelærere av grunnbemanning på 3 årsverk. Revisjonen finner det for øvrig positivt at de kommunale barnehagene belyser dette gjennom sine virksomhetsplaner, og setter fokus på hva som må gjøres for å nå de nye fremtidige kravene til bemanning i barnehagene.

Risør kommune er etter lov og forskrift pålagt å følge de vedtatte moderasjonsordningene knyttet til foreldrebetaling i barnehagene. Revisjonen finner det positivt at kommunen informativt redegjør for muligheter til moderasjonsordningene gjennom sine nettsider, og anser kommunens noe økte utgifter knyttet til ordningene som nødvendig for å etterleve kravene som fremgår av forskrift. Revisjonen ønsker for øvrig å bemerke at Risør kommune for barnehageåret 2017/2018 oppgir ukorrekt maksimalinntekt for moderasjonsordningen på sine nettsider, da inntektsgrensen gjennom revidert nasjonalbudsjett ble oppjustert til 450 000,- for barnehageåret 2017/2018. Hvorvidt kommunen praktiserer de nye endringene uten å ha oppdatert informasjonen på sine nettsider er ikke revisjonen gjort kjent med.

5.3 HYPOTESE 3

H3: *Risør kommune har lokale bestemmelser som strekker seg utover minstekravene innen barnehagesektoren, og praktiseringen av disse gir utslag i høyere kostnader*

5.3.1 FAKTA

Barnehagene er bundet til å følge en rekke ulike bestemmelser, både juridiske lovbestemmelser, rundskriv, normer og regler. Det er likevel slik at flertallet av disse kun setter minimumskrav til barnehagene, hvor kommunens som barnehagemyndighet har handlingsrom utover minstekravet som de kan regulere gjennom lokale føringer.

Barnehageloven § 12a stiller et minstekrav til kommunenes opptaksprosess, hvor det heter at barn har rett til plass gjennom ett hovedopptak i august hvert år. I forlengelse av lovens minstekrav, har Risør kommune valgt å praktisere med opptak 4 ganger per år, ved henholdsvis 1. januar, 1. april, 1. august og 1. oktober. Av de fire opptakene foretar kommunen ett hovedopptak hvert år, med søknadsfrist 1. mars. Opptak av barn til kommunens barnehageplasser foretas gjennom en samordnet opptaksprosess, hvor alle barnehagestyrene går sammen gjennom alle søkere og tildeler plasser etter nasjonalt lovverk og prioritering gjennom lokale vedtekter.

Utover de fire fastregulerte opptakene praktiserer Risør kommune såkalt «løpende opptak». Dette innebærer at kommunen ved ledige plasser i barnehagene, i løpet av året skal foreta løpende ny vurdering av foreliggende søknader fra ventelister.⁵⁷ Løpende opptak ble vedtatt i bystyret 13.12.2012, hvor det ble fastlagt at kommunen skal innføre løpende opptak for barnehagene gjennom året. I behovsplan for barnehagene uttrykkes det at kommunens løpende opptak innebærer at barnehagene til enhver tid bør ha ledig kapasitet.

Løpende opptak, eller opptak fire ganger i året, beskrives gjennom årsmelding 2016 for barnehagene som mer kostbart for Risør kommune enn om de kun hadde hatt eksempelvis to opptak i året. Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager setter et minstekrav på at barnehagene minimum én gang i året skal rapportere om antall barn, barns alder og oppholdstid, jfr. § 12. I forskriftens merknader sies det at kommunen kan bestemme hyppigheten av slik rapportering/tellingsdatoer gjennom lokale retningslinjer. Risør kommune har valgt en rapporteringspraksis utover lovens minstekrav, hvor kommunens årlige telldatoer knyttet til rapportering av barn for beregning av tilskudd til de private barnehagene, reguleres etter kommunens 4 årlige opptaksdatoer. Dette innvirker på de private barnehagenes praktisering av det løpende opptaket, dersom de velger å ta opp et barn mellom tellingsdatoene. Effekten av antall rapporteringer i året er noe uklart, da det er mange faktorer

⁵⁷ Vedtekter for kommunale barnehager i Risør. Vedtatt i Risør bystyre 07.11.2013

som kan påvirke utfall i både et langsiktig og i et kortere perspektiv. Av kommunene i Aust-Agder fylke er det likevel slik at de fleste har færre årlige rapporteringer enn tidligere, og at noen kommuner kun har én årlige rapportering og enkelte har to eller tre. På en annen side kan en stille spørsmål ved om kommunens hyppige tellinger har en positiv effekt, ved at det kan føre til at flere barnehageplasser fylles opp løpende. Løpende opptak må videre ses i lys av tidligere skisserte utfordring knyttet til innrapportering av tall til kommunen. Uoverensstemmelser i tall mellom kommunen som myndighet og barnehagenes tellinger begrunnes i at rapporteringene er ferskvare som varierer fra måned til måned, og at det dermed er utfordrende for kommunen å forutse.

Gjennom vedtekter for kommunale barnehager i Risør ligger det som utgangspunkt at de kommunale barnehagenes åpningstider er 7.30 til 16.30, hvor det åpnes opp for at den enkelte barnehage kan ha noe utvidet åpningstid etter vurdering av reelt behov. Det legges for øvrig ingen nasjonale føringer sett hen til åpningstider, verken overfor private eller kommunale barnehager. Årsmeldingen 2016 for barnehagene peker på utfordringer ved at barnehagenes åpningstider ved utvidede åpningstider, kan strekkes seg lengre enn personalets vakter og vil kunne være en utfordring i forhold til bemanning i barnehagens kjernetid. Det pekes likevel på i årsmeldingen at utvidede åpningstider i barnehager både er viktig og nødvendig, til tross for at det fører til at vakter må strekkes. Det blir færre voksne å fordele arbeidet på, spesielt i overgangen mellom kjernetiden og den tiden barna blir levert og hentet. Denne problemstillingen har kommunen ikke kompensert for i budsjettet.⁵⁸

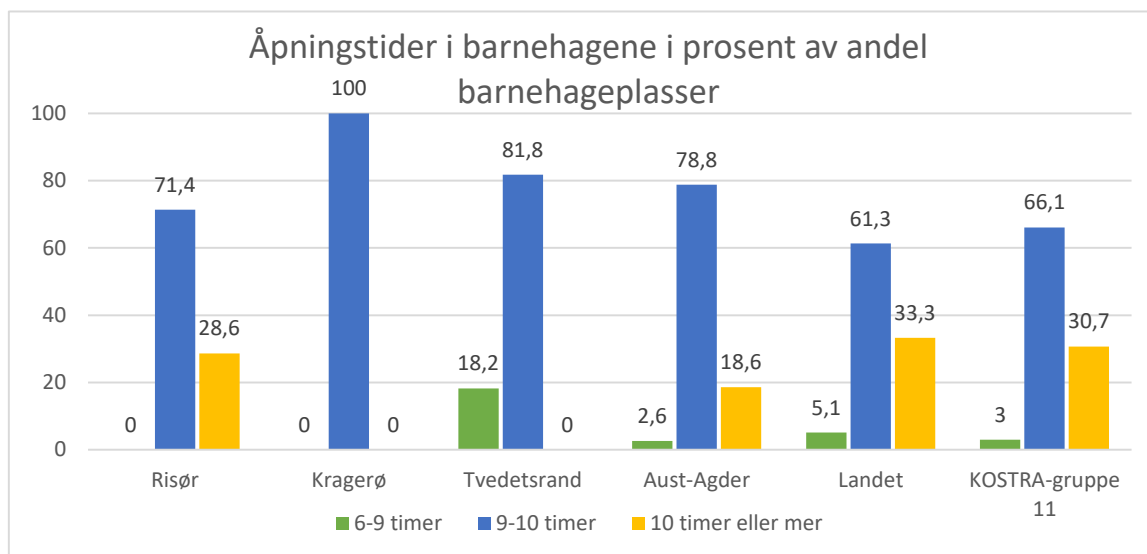
Revisjonen har foretatt en gjennomgang av åpningstider knyttet til alle de syv barnehagene i Risør kommune, og ser at flertallet av barnehagene har åpent 9 ½ time hver dag, innenfor rammen på 7.00 til 16.30 hos de fleste.

Frydenborg som den største private barnehagen, er også den barnehagen med de lengste åpningstidene (6.45 til 17.00). Sett i sammenheng med andre kommuner, har Risør en betydelig høyere andel barnehager med lange åpningstider enn både Kragerø kommune, Tvedestrand kommune og Aust-Agder fylke.

Slik det fremgår av tabellen nedenfor har Risør videre, på linje med Kragerø, ingen barnehager med mindre enn 9 timers åpningstid. Revisjonen observerer gjennom tabellen at Risør kommune totalt har flere barnehager med lengre åpningstider enn alle de sammenlignbare enhetene. Fordelingen vil kunne være en potensiell påvirkningsfaktor på kommunens ressursbruk, da lengre åpningstider krever flere ansatte på jobb i løpet av en dag. Revisjonen ser videre en sammenheng med åpningstider og ressursbruk, da både Kragerø og Tvedestrand ligger noe lavere enn Risør på utgiftsnivå knyttet til barnehager samtidig som de har færre barnehager med lange åpningstider. For øvrig baseres barnehagenes utvidede

⁵⁸ Risør kommune. Årsmelding – enhet for barnehage 2016. Side 16

åpningstider på en reell behovsvurdering, og det vil dermed kunne oppstå variasjon i fremstillingen fra ett år til et annet.



Tabell 8: KOSTRA-statistikk 2016. Tabell: 04903: C. Barnehager – nøkkeltall (K)

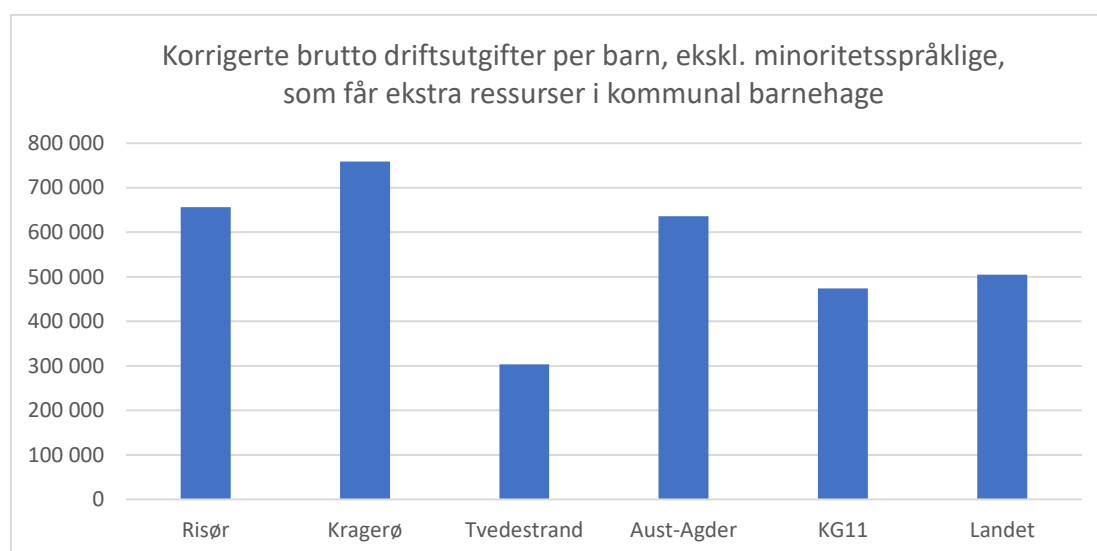
Risør kommune har som lokal barnehagemyndighet ansvaret for å gi veiledning og føre tilsyn med at regelverket etterleves og oppfylles av den enkelte barnehage. Barnehageloven § 16 utgjør lovgrunnlaget knyttet til kommunens tilsynsplikt, hvor mer detaljerte føringer er regulert gjennom egen veileder utgitt av Kunnskapsdepartementet. Risør kommune som barnehagemyndighet har et samarbeid med kommunene Åmli, Vegårshei, Gjerstad, Froland og Tvedestrand. Samarbeidet innebærer en felles strategi for tilsyn med alle barnehager i regionen, hvor det i fellesskap skal utføres tilsyn med alle barnehager i de respektive kommunene. Samarbeidet har videre til hensikt å sikre felles kompetanseheving i regionen i nært samarbeid med fylkesmannen.⁵⁹

Risør kommune som lokal barnehagemyndighet ilegges et minstekrav gjennom lovverk og andre bestemmelser knyttet til hjelpetiltak i barnehagen. Barnehageloven § 19a regulerer retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehagene, hvor kommunen som ansvarlig skal stå for finansieringen gjennom reduksjon i oppholdsbetalingen. Kommunen legger utover dette lokale føringer knyttet til hvordan de i praksis praktiserer og løser slike tiltak på en rasjonell og effektiv måte. I barnehagenes årsmelding 2016 beskrives det at andel barn med spesialpedagogiske tiltak i barnehagen har en stor variasjon, og at det er utfordrende å kommentere svingninger da kommunen og utvalget faller inn under relativt små forhold. Hvorvidt barn med rett til spesialpedagogisk hjelp går i kommunale eller private barnehager, ser også ut til å være tilfeldig.

⁵⁹ Risør kommune. Årsmelding – enhet for barnehage 2016. Side 6

Gjennom oppstartsmøte med barnehagefaglig rådgiver ble midler til spesialpedagogisk hjelp pekt på som et felt som kan påvirke høy ressursbruk på barnehageområdet. Det ble skildret utfordringer knyttet til det å følge opp kvaliteten og følgelig hva ressursene går til. Den enkelte barnehage utfører tjenesten ved spesialpedagogiske tiltak, som igjen refunderes av kommunen. Ved slike tiltak foregår en frikjøping av spesialpedagogiske assistenter til barnehagene, en ordning det i dag er lite rapportering og oppfølging på.

Etter en sammenstilling av data ved andel barn som får ekstra ressurser til styrket tilbud i barnehagen, har Risør relativt liten andel i forhold til flere sammenlignbare enheter. Eksempelvis har både Tvedestrand og Kragerø henholdsvis 18,5 og 18,8 prosent barn som får ekstra ressurser i forhold til barn i barnehage totalt, mot Risør kommune med 15,8 prosent i forhold. Det interessante er derimot å sammenligne med øvrige enhet nivået på korrigerte brutto driftsutgifter per barn, eksklusiv minoritetsspråklige, som får ekstra ressurser i kommunal barnehage. Slik som en ser av fremstillingen nedenfor, ligger Risør relativt høyt på utgiftsnivået knyttet til barn med ekstra ressurser i kommunale barnehager sammenlignet med både Kragerø, Tvedestrand, Aust-Agder fylke, KOSTRA-gruppe 11 og landet for øvrig.



Tabell 9: KOSTRA-statistikk 2016. Tabell: 04903: C. Barnehager – nøkkeltall (K)

Barn av asylsøkere faller ikke under retten til barnehageplass. Kommunen som barnehagemyndighet setter likevel inn prioriteringer knyttet til minoritetsspråklige tiltak, da slike barn ofte trenger barnehageplass umiddelbart ved ankomst slik at foreldrene kommer raskt i gang med norskkurs og introduksjonsprogram. I årsmelding for barnehagene 2016 uttrykkes det at det har vært utfordrende for kommunen å få plass til barn av flykninger innen den tiden foresatte til barna skal starte på introduksjonsprogram. Utfordringer knyttet til minoritetsspråklige barn drar ofte i retning av at kulturforståelsen hos alle parter kan påvirke kvaliteten i arbeidet med barna.

Som barnehagemyndighet er det viktig at kommunen tilrettelegger og forbereder beredskapsplasser, slik at de har mulighet til å ta imot blant annet barn av flykninger og innvandrere. Frydenborg, som største private barnehage, har tidligere tilbudt kommunen slike beredskapsplasser til disposisjon, men valgte høst 2016 å stoppe inntaket. Kommunen har ved flere anledninger hatt utfordringer knyttet til å gi flyktningbarn en plass innen foreldrene begynner på introduksjonsprogrammet. Slike plasser bør være lokalisert sentrumsnært, da det er vanskelig å losjere disse daglig ut til distriktene. Kommunen beskriver situasjonen som veldig sårbar, da den eneste sentrumsnære kommunale barnehagen, ikke har kapasitet til slike beredskapsplasser slik situasjonen er i dag. De private barnehagene står med sin styringsrett fritt til å velge om de ønsker å disponere beredskapsplasser for kommunen, og det er ved dagens situasjon ingen av de private barnehagene i Risør som ønsker å ha slike plasser disponibelt. Dersom kommunen ved hastevedtak jevnlig må etablere midlertidige avdelinger for å kunne ta imot barn av flykninger, vil dette være en faktor som krever mye ressurser og vil være veldig kostbart for kommunen.

5.3.2. REVISORS VURDERINGER OG KONKLUSJON

I generelle trekk observerer revisjonen at Risør kommune følger de lovkrav og normer gjeldende for barnehagene, uten noen vesentlig fravikende lokale føringer utover dette. Opptaksprosessen ved barnehagene i Risør er for øvrig et av de punktene hvor kommunen har lokale bestemmelser som strekker seg utover lovens minstekrav og foreliggende praksis blant andre kommuner.

Risør kommune praktiserer en ordning med samordnet opptak for barnehagene 4 ganger i året, en lokal prioritering som strekker seg godt over barnehageloven §12a sitt minstekrav på ett opptak i året. I forlengelse av dette vedtok bystyret i 2012 at Risør skal ha en ordning med løpende opptak, som gjør at kommunen løpende skal foreta ny vurdering av foreliggende søknader fra ventelister dersom det er ledig kapasitet i barnehagene. En slik praksis vil etter revisjonens tolkning kunne være kostbart for kommunen sett hen til ressursbruk ved løpende arbeid med søknader, men anses på den andre siden som positivt da effekten kan føre til at flere barnehageplasser fylles opp løpende. Økende ressursbruk understøttes også av kommunens årsmelding, som utdyper at løpende opptak er mer kostbart enn om Risør kun hadde hatt eksempelvis to opptak i året.

Åpningstider i barnehagene er ikke regulert gjennom hverken lovverk eller andre nasjonale føringer, og Risør kommune regulerer som barnehageeier dermed dette gjennom egne lokale bestemmelser. Revisjonen observerer at utvidede åpningstider i barnehagene beskrives som nyttig og nødvendig til tross for følgelig at bemanningens vakter strekkes. Det bemerkes på den andre siden at kommunen har noe lengre åpningstider enn sammenlignbare kommuner, en faktor som fort kan gi utslag i kommunens ressursbruk da personalets vakter strekkes. Åpningstider i de private barnehagene faller innunder deres egne styringsrett, men for at de

kommunale barnehagene skal kunne tilby noe tilsvarende tilbud og attraktivitet er det etter revisjonens vurdering viktig at åpningstidene samsvarer og imøteser foreldrenes behov.

Risør kommune som barnehagemyndighet er ansvarlig for å tilby hjelpetiltak til barnehagebarn, og er etter barnehageloven § 19a ansvarlig for finansiering av spesialpedagogisk hjelp gjennom reduksjon i oppholdsbetalingen. Revisjonen observerer at det foreligger utfordringer knyttet til rapportering og kommunens oppfølging av de ressurser og midler som bevilges til slike tiltak, da det foregår en frikjøping av spesialpedagogiske assistenter. Kommunen uttrykker selv overfor revisjonen at midler til spesialpedagogisk hjelp kan påvirke kommunens høye ressursbruk på barnehageområdet. Dette kan etter revisjonens tolkning ses i sammenheng med Risør kommunes relativt høye utgiftsnivå per barn som får ekstra ressurser i kommunal barnehage, da kommunen her har forholdsvis høy ressursbruk sammenlignet med andre kommuner og regioner

Revisjonen finner kommunens belyste situasjon knyttet til beredskapsplasser som sårbar og som fort kan gi utslag i kommunens utgifter, da det er lite kapasitet i kommunens egen sentrumplasserte barnehage og de private innenfor sin styringsrett har valgt å ikke tilby slike plasser. Det er etter revisjonens vurdering behov for å skape mer forutsigbarhet knyttet til kapasiteten til å ta opp flere flyktningbarn ved kommunens sentrumslokaliserte barnehage, da midlertidige hastevedtatte avdelinger vil kunne føre til vesentlig høyere kostnader for kommunen supplert med en større avhengighet overfor de private barnehagene.

6. REVISJONENS AVSLUTTENDE KONKLUSJON OG ANBEFALINGER

Er det forhold ut fra et kontrollperspektiv som kan forklare den høye ressursbruken i barnehagesektoren i Risør kommune?

Risør kommunes ressursbruk på barnehageområdet bærer preg av en sammensatt påvirkning av ulike faktorer. Revisjonens overordnede tilnærming har vært å finne sammenhenger mellom Risørs barnehagestruktur, effektivitetsløsninger og lokale føringer sett i lys av kommunens kostnader på barnehageområdet. Risør kommunes relativt høye andel private barnehageplasser gjør det ekstra viktig at kommunen som både barnehageeier og lokal barnehagemyndighet har et realistisk og oversiktlig bilde på de forhold ved kommunale og private barnehager som innvirker på kommunens totale ressursbruk på området.

Etter revisjonens oppfatning er barnehagenes lokalisering i Risør en forklaringsvariabel knyttet til kommunens kostnadsbilde, da Trollstua er den eneste kommunale sentrumslokaliserte barnehagen sammenlignet med de private hvor *alle* ligger sentrumplassert. I forlengelse av dette fremkommer det at nærmest alle tilgjengelige kommunale barnehageplasser er distriktplasserte, noe som gir en begrenset reell valgmulighet for foreldre med barn som har behov for sentrumsnære barnehageplasser. Å ikke kunne tilby kommunale barnehageplasser i områder der det er etterspørsel, kan påvirke kommunens muligheter til å styre kostnadsutviklingen i barnehagene, da handlingsrommet innenfor kommunens egne barnehager er begrenset.

Revisjonen understrekes også at nærmest *alle* barnehagene i sentrum har begrenset kapasitet til å ta opp flere barn enn de har ved opptaket 01.08.2017, med unntak av én privat barnehage. I forlengelse av dette bemerker revisjonen at barnehagene viser til en ytterligere begrensning i ledig kapasitet da det i oktober og desember/januar er planlagt opptak av enda flere barn.

Risør har høyere korrigerede brutto driftsutgifter per barn i kommunal barnehage enn alle sammenlignbare enheter iht. KOSTRA, som revisjonen mener blant annet kan forklares med at de kommunale barnehagene ved høy voksentetthet per barn, relativt mange deltidsplasser og høy andel pedagoger. De høye kostnadene mener revisjonen kan ses i sammenheng med at de to distriktplasserte barnehagene Fargeskrinet og Hope ved høsten 2017 har høy ledig kapasitet, og følgelig en høyere voksentetthet med flere pedagoger enn minstekravet tilsier. I et kostnadsperspektiv vurderer revisjonen at det er viktig at Risør driver de kommunale barnehagene på en optimal og kostnadseffektiv måte, da deres utgifter også danner grunnlaget for beregning av tilskudd til private barnehager. En høy bemanning vil dermed kunne føre til utslag ved høye kostnader per barn, som igjen vil påvirke kommunens totale ressursbruk.

Risør kommunes lokale praksis knyttet til løpende opptak vil etter revisjonens vurdering kunne føre til økte kostnader for kommunen. På en annen side vil den direkte økonomiske effekten være noe uklart da det er mange faktorer som påvirker dette, men det er av

revisjonens oppfatning viktig at kommunen vurderer nytteverdien av løpende opptak da kommunens lokale føringer ligger betydelig over lovens minstekrav.

Revisjonen vurderer kommunens situasjon knyttet til beredskapsplasser som sårbar, hvor dagens situasjon fort kan gi utslag i økte utgifter for kommunen da det er begrenset kapasitet i kommunens egen sentrums plasserte barnehage og de private barnehagene innenfor sin styringsrett har valgt å ikke tilby slike plasser. Det er etter revisjonens vurdering behov for mer forutsigbarhet sett hen til kommunens kapasitet til å ta opp flere flyktningbarn ved kommunens sentrumslokaliserte barnehage. Tidligere løsninger ved midlertidige hastevedtatte avdelinger vil kunne påføre kommunen vesentlig høyere kostnader, supplert med at det for kommunen som barnehagemyndighet skapes en større avhengighet overfor de private barnehagene.

På et overordnet nivå mener revisjonen det er viktig at kommunen driver effektive barnehager med så kostnadsoptimale løsninger som mulig. Dersom kommunen kan drifte egne store effektive barnehager supplert med de private, vil dette redusere kommunens totale kostnadsbilde på barnehageområdet. På denne måten vil kommunens ressursbruk innskrenkes ved at tilskuddet beregnet per plass reduseres.

Revisjonen har følgende anbefaling:

- Revisjonen anbefaler at rådmannen gjennomgår vurderingene i rapporten, og at man tar disse i betraktning i arbeidet med utvikling og organisering av barnehagesektoren i Risør kommune

6.1 RÅDMANNENS KOMMENTAR

Jeg meddeler med dette at rådmannen tar revisjonens rapport etter forvaltningsrevisjonen knyttet til barnehageområdet i Risør kommune til etterretning, og uten ytterligere merknader.

Mvh

Trond Aslaksen

Rådmann Risør kommune

7. LITTERATUR

LOV-2005-06-17-64 Lov om barnehager (Barnehageloven)

FOR-2005-12-16-1478 Forskrift om foreldrebetaling i barnehagen

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

FOR-2017-04.24.487 Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Rammeplanen)

FOR-2017-06-22-1049 Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager

St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Tilråding fra Kunnskapsdepartementet

Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Tilråding fra Barne- og familiedepartementet.

Prop. 103 L (2015-2016) *Endringer i barnehageloven og opplæringsloven (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)* Tilråding fra Kunnskapsdepartementet

Rundskriv F-4266/2011 *Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter*. Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet: Høringsnotat. *Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning*. 22.06.2017

Utdanningsdirektoratet: Høringsnotat. *Ny forskrift om ansvar for utgifter til spesialpedagogisk hjelp for barn under opplæringspliktig alder*. 01.02.2017

Telemarksforskning TF-rapport 274 (2010) *Utgifter i barnehager – Nasjonale gjennomsnittssatser for tilskudd til private barnehager*

Telemarksforskning TF-rapport 298. TF-notat nr. 28/2012. *Telletidspunkt og tilskudd til private barnehager*.

Kommunenes organisasjon (KS) – Rapport R8954. *Kommunen som barnehagemyndighet*. Utført av Agenda Kaupang. 17.06.2015

Utdanningsdirektoratet (2017) *Presentasjon av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*

RSK 001 *Standard for forvaltningsrevisjon*

Risør kommune. *Vedtekter for kommunale barnehager i Risør*. Vedtatt av Risør bystyre 07.11.2013

Risør kommune. *Behovsplan barnehage 2013-2025*. Vedtatt av Risør bystyre 26.09.2013 (sak 84/13)

Risør kommune. *Kompetanseplan for barnehager 2016-2019*. Vedtatt av Risør bystyre 29.09.2016 (sak 158/16)

Risør kommune. *Årsmelding – Enhet for barnehage 2016*

Risør kommune. *Virksomhetsplan – Trollstua barnehage 2017*

Risør kommune. *Budsjett 2017*

Utdanningsdirektoratet. *Unntak fra kravet om pedagogisk bemanning ved redusert oppholdstid*. Artikkel oppdatert 28.01.2015. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/finn-regelverk-barnehage/bemanning/Kravet-til-pedagogisk-bemanning-ved-deltidsplasser/>

Utdanningsdirektoratet. *Foreldrebetaling*. Artikkel oppdatert 22.12.2016. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/foreldrebetaling/>

Utdanningsdirektoratet. *Finansiering av private barnehager*. Artikkel oppdatert 10.05.2017. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilskudd-til-private-barnehager/finansiering-av-private-barnehager-2016/>

Kunnskapsdepartementet. *Finansiering av barnehager*. Artikkel oppdatert 31.08.2017. <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>

Utdanningsdirektoratet – Utdanningsspeilet. *Spesialpedagogisk hjelp i barnehage (hentet fra BASIL)* <http://utdanningsspeilet.udir.no/2017/innhold/del-1/1-5-spesialpedagogisk-hjelp/>

En bedre barnehage. *Bemanning i barnehagene*. <http://enbedrebarnehage.no/hvilke-krav-stilles-til-bemanningen-i-barnehagene>

Risør kommune. *Betalingssetser i barnehage og SFO* <http://www.risor.kommune.no/tjenester-a-a/skole-og-utdanning/grunnskoleopplaring/skolefritidsordning/betalingssetser-i-barnehage-og-sfo.aspx>

Risør kommune. *Redusert pris og gratis kjernetid i barnehage*. <http://www.risor.kommune.no/aktuelt/reduert-pris-og-gratis-kjernetid-i-barnehage.20844.aspx>

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11343-1
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Kvalitetssystemet QM+ i Risør kommune

Forslag fra sekretariatet:

Redegjørelsen tas til orientering.

Saksopplysninger:

Risør kommune innførte for en tid tilbake kvalitets-/avvikssystemet QM+. Kontrollutvalget ønsker nå å få en orientering om hvordan dette systemet brukes i dag, og hvilke effekter innføringen av systemet har hatt.

Kontrollutvalget ønsker å få informasjon om hvordan ansatte læres opp i og oppfordres til å bruke systemet, og holdningene til bruk av systemet i organisasjonen. Videre ønsker utvalget å få oversikt over hvordan avvik meldes i avviksdelen av systemet, og hvordan disse behandles. Utvalget vil også gjerne se litt statistikk over bruken av systemet i dag, og høre om avviksmeldinger fører til forbedringer i organisasjonen.

Kontrollutvalget ønsker informasjon om hvordan systemet brukes i den jevnlige internkontrollen til rådmannen, og hvordan systemet svarer eller ikke svarer til forventningene ved innføringen av systemet.

Rådmann Trond Aslaksen er invitert til møtet for å orientere i saken.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11929-2
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
01.11.2018

Økonomisk situasjon pr. 2. tertial 2018

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget behandler ikke tertialrapportene fra rådmannen, bare årsregnskapet. Som et ledd i å sikre egenkontrollen knyttet til at kommunens økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak mv. (kommuneloven § 77 punkt 4), vil det likevel være naturlig at kontrollutvalget holder seg oppdatert om den økonomiske situasjonen og utfordringer gjennom året.

Det gjøres oppmerksom på at tertialrapporten ikke sendes ut til medlemmene i forbindelse med saken.

Økonomisjef Halvor Halvorsen stiller i møtet for å orientere i saken.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/05485-2
Saksbehandler Line Bosnes Hegna

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
01.11.2018

Forum for kontroll og tilsyn - medlemskap

Forslag fra sekretariatet:

Legges frem uten forslag.

Saksopplysninger:

Kontrollutvalgets leder har mottatt e-post fra Forum for Kontroll og Tilsyn med forespørsel om medlemskap i organisasjonen.

Forum for kontroll og tilsyn er en organisasjon som har som formål å være en møte- og kompetanseplass for mennesker som arbeider med kontroll og tilsynsfunksjon i kommuner, Sametinget og fylkeskommuner. Medlemmer er kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalg og deres sekretariater. Det eksisterer pr. i dag ingen andre organisasjoner som organiserer kommunale kontrollutvalg.

Forum for kontroll og tilsyn ble opprettet i 2005, etter en kommunelovendring i 2004, da det ble innført bestiller-/utførermodell mellom kontrollutvalg og revisjon. Forumets primære oppgaver er:

- Styrke kontrollutvalgene og sekretariatene sitt arbeid med kontroll og tilsyn
- Være pådriver i arbeidet med faglig utvikling av kontrollutvalgene og sekretariatene
- Være en arena for erfaringsutveksling
- Styrke kontrollutvalgene og sekretariatene sin kompetanse som bestiller av revisjonsoppdrag.

Andre oppgaver for forumet kan være:

- Sette kontrollutvalgene i stand til å foreta best mulig prioritering av revisjonsoppgaver
- Være en pådriver i arbeidet med å utvikle metoder og retningslinjer
- Synliggjøre overfor omverdenen, hvor viktig kontroll og tilsynsfunksjonen er
- Være et serviceorgan for kontrollutvalg og sekretariat
- Være talerør overfor myndighetene, herunder å gi høringssvar

Som et ledd i dette siste, avga FKT egen høringsuttalelse til NOU 2016:4 Ny kommunelov med hovedfokus på folkevalgt kontroll og tilsyn.

FKT har i dag 166 kommuner og 9 fylkeskommuner som medlemmer. I tillegg er 22 kontrollutvalgssekretariat, som dekker mer enn 200 kommuner/fylkeskommuner, medlem av organisasjonen. Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat er medlem av FKT.

Vedlegg:
Brosjyre
Vedteker

Styret 2017-2018

Leder	Benedikte Muruvik Vonen (2016-18) Rådgiver i Agder og Telemark Kontrollutvalgssekretariat
Nestleder	Hilde Vatnar Selnes (2016-18) Nestleder kontrollutvalget, Namsos kommune
Styremedlem	Dag Robertsen (2016-18) Nestleder kontrollutvalget, Moss kommune
Styremedlem	Synnøve Solbakken (2016-18) Kontrollutvalgsleiar, Kvinnherad kommune
Styremedlem	Einar Ulla (2017-19) Kontrollsjef, Sogn og Fjordane fylkeskommune
Styremedlem	Roald Breistein (2017-19) Seniørrådgjevar, Sekretariat for kontrollutvalet i Hordaland fylkeskommune

Har du innspill vedrørende forhold styret bør kjenne til eller saker du mener det er viktig at FKT har fokus på – ta gjerne kontakt med styreleder:

Benedikte Muruvik Vonen, benedikte.vonen@telemark.no Telefon: 908 89 043

www.fkt.no



www.fkt.no



FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

- en møteplass for kontrollutvalgene og deres sekretariat.

Forumet sitt formål:

En møte- og kompetanseplass for mennesker som arbeider med kontroll og tilsynsfunksjon i kommuner, Sametinget og fylkeskommuner

Forumet sine primære oppgaver:

- ✓ styrke kontrollutvalgene og sekretariatenes arbeid med kontroll og tilsyn
- ✓ være pådriver i arbeidet med faglig utvikling av kontrollutvalgene og sekretariatene
- ✓ være en arena for erfaringsutveksling
- ✓ styrke kontrollutvalgene og sekretariatenes kompetanse som bestiller av revisjonsoppdrag

For innmelding eller informasjon om FKT's arbeid – kontakt sekretariatet:

E-post: fkt@fkt.no

Generalsekretær:
Anne-Karin Femanger Pettersen | 414 71 166

Forumet jobber gjennom å:

- ✓ arrangere årlig fagkonferanse for kontroll og tilsyn
- ✓ arrangere samlinger for ansatte i sekretariat
- ✓ være høringsinstans og komme med innspill til sentrale myndigheter i spørsmål som angår kontroll og tilsyn
- ✓ gi informasjon om nyheter og aktuelle saker for kontrollutvalgene, www.fkt.no
- ✓ ta opp innspill og spørsmål fra medlemmer.
- ✓ veileder og bidrar med informasjonsmateriell til opplæring av kontrollutvalg
- ✓ gi aktuell informasjon til medlemmer.

Medlemsfordeler:

- ✓ kontrollutvalgenes eget talerør.
- ✓ billigere konferanser
- ✓ faglig påfyll
- ✓ informasjonsutveksling
- ✓ egen medlemsinformasjon utvikles
- ✓ knytte kontakt med andre kontrollutvalg
- ✓ Tilgang til veileder om høring i kontrollutvalget
- ✓ flere medlemmer gir større påvirkning mot dept.



FORUM FOR KONTROLL OG TILSYN

VEDTEKTER

1. FORMÅL.

Forum for Kontroll og Tilsyn (FKT) har som formål å være en møte- og kompetanseplass for mennesker som arbeider med kontroll og tilsynsfunksjon i kommuner, Sametinget og fylkeskommuner.

2. MEDLEMMER.

De kommunale og fylkeskommunale kontrollutvalgene, Sametinget sin kontroll- og konstitusjonskomité, samt sekretariatene for disse, kan være medlemmer i forumet.

3. HOVEDOPPGAVER.

Forumet sine primære oppgaver er:

- Styrke kontrollutvalgene og sekretariatene sitt arbeid med kontroll og tilsyn
- Være pådriver i arbeidet med faglig utvikling av kontrollutvalgene og sekretariatene.
- Være en arena for erfaringsutveksling.
- Styrke kontrollutvalgene og sekretariatene sin kompetanse som bestiller av revisjonsoppdrag.

Andre oppgaver kan være:

- Sette kontrollutvalgene i stand til å foreta best mulig prioritering av revisjonsoppgaver.
- Være en pådriver i arbeidet med å utvikle metoder og retningslinjer.
- Synliggjøre overfor omverdenen, hvor viktig kontroll og tilsynsfunksjonen er.
- Være et serviceorgan for kontrollutvalg og sekretariat.
- Være talerør overfor myndighetene, herunder å gi hørings svar.

4. KONTINGENT.

Hvert medlem betaler en årlig kontingent, som blir fastsatt av årsmøtet. Kontingenten blir gradert etter innbyggertallet som kontrollutvalget og sekretariatet representerer.

5. ÅRSMØTE.

Årsmøtet er høyeste organ i forumet. Ordinært årsmøte blir holdt hvert år - første gang i 2006. Årsmøtet blir holdt så tidlig som mulig i året, og senest innen utgangen av juni. Styret eller styrelederen innkaller til årsmøte, og det gjelder slike regler og frister:

- Innkalling blir sendt innen ti uker før årsmøtet.
- Saker som medlemmene ønsker reist på årsmøtet, må være styret i hende seks uker før møtedagen.
- Styret kan selv legge frem saker for årsmøtet.
- Sakspapir blir senest sendt ut to uker før møtet.

Medlemmene avgjør selv hvem som skal representere seg på årsmøtet. Kontrollutvalg og sekretariat har en stemme hver, med tale-, forslags- og stemmerett. Styremedlemmer har kun stemmerett når de representerer ett medlem, men likevel ikke i saker om årsmelding og regnskap. Ved likt stemmetall, blir dirigenten sin stemme avgjørende.

Sekretariat:

FKT
Postboks 41 Sentrum
0101 Oslo
fkt@fkt.no

Telefon
41471166

www.fkt.no
Twitter: [@FKT_no](https://twitter.com/FKT_no)
Bank: 0539 43 90447
Org. nr. 989 545 159

Til behandling foreligger:

- Valg av dirigent, to referenter og to som underskriver protokollen.
- Innkalling.
- Sakslisten.
- Styret sin årsmelding.
- Regnskap og revisor sin melding.
- Fastsetting av kontingent.
- Budsjett og handlingsplan for påfølgende år.
- Innkomne saker.
- Vedtektsendringer.
- Separate valg av:
 - Leder og nestleder i styret (2 år), herav en fra kontrollutvalgene og en fra sekretariatene, valgt i partallsår, etter forslag fra valgkomiteen.
 - 2 styremedlemmer og 2 vara fra kontrollutvalgene (2 år), valgt i partallsår, etter forslag fra valgkomiteen.
 - 2 styremedlemmer og 2 vara fra sekretariatene (2 år), valgt i oddetallsår, etter forslag fra valgkomiteen.
 - Valgkomite med leder, nestleder, to medlemmer og to varamedlemmer, etter forslag fra styret. (Funksjonstid i 2 år, der 2 repr. og en vara fra sekretariatene er på valg i oddetallsår og to medlemmer og en vara fra kontrollutvalgene i partallsår.
 - Revisor, etter forslag fra styret. (Årlig valg).

Det kan innkalles til ekstraordinært årsmøte, dersom 1/3 av medlemmene eller flertallet i styret, krever det.

6. STYRE.

Styret er sammensatt av 6 personer, derav 3 rekruttert fra kontrollutvalgene og 3 fra sekretariatene. Det er 2 varamedlemmer fra kontrollutvalgene og 2 vara fra sekretariatene. Leder har dobbeltstemme ved stemmelikhet.

Styret har ansvar for drift og virke i forumet mellom årsmøtene, og sørger selv for sitt sekretariat. De kan sette ned utvalg og komiteer, når det er behov for det.

Styret er vedtaksfør dersom minst 4 av medlemmene er til stede. Dersom minst 3 av styrets medlemmer gjør krav om det, skal det kalles inn til styremøte.

Ytterligere saksbehandlingsregler for styret, fastsetter styret selv.

7. ENDRING AV VEDTEKTENE.

Vedtektene kan endres av årsmøtet, og det gjelder slike regler og frister:

- Forslag om vedtektsendringer skal være styret i hende senest seks uker før årsmøtet.
- Det blir bare fattet vedtak for den del av vedtektene, der det er mottatt forslag om vedtektsendring.
- Vedtak må da fattes ved at minst to tredjedeler av de fremmøtte slutter seg til forslaget.

8. OPPLØSING AV FORUMET.

Forumet blir oppløst dersom $\frac{3}{4}$ av årsmøtet sine delegater krever det.

Beslattes forumet oppløst, skal årsmøtet vedta anvendelse av forumets midler til et formål som styrker kontrollutvalgene og sekretariatene sitt arbeid.

Disse vedtektene ble vedtatt på FKT sin stiftelsessamling, 22.11.05, med endring på årsmøtet 08.06.06, 02.06.10, 03.06.14 og 07.06.16.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11345-1
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Bestilling av prosjektplan for forvaltningsrevisjonen Sosialtjenesten NAV

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget bestiller prosjektplan for forvaltningsrevisjonen Sosialtjenesten NAV fra Aust-Agder Revisjon IKS, i tråd med vedtatt Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. Planen forventes å bli lagt frem til behandling i neste møte.

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget behandlet i sitt møte 23.3.2017 sak 2/17 Revisjon av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. Følgende vedtak ble fattet:

Kontrollutvalget vedtar på bakgrunn av sin fullmakt til endringer i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 for Risør kommune en revidert plan med følgende prosjekter:

1. Barneverntjenesten
 - a. Ressurser, organisering og styring (igangsatt)
 - b. Tjenesteytelse i enheten (sist i perioden)
2. Barnehage
 - Ressursbruk på barnehageområdet (igangsatt)
3. Sosialtjenesten NAV
 - Saksbehandlingsrutiner og internkontroll ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Revidert Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 oversendes bystyret til orientering.

Revidert plan ble forelagt bystyret i deres møte 27.4.2017 sak 40/17, der bystyret tok revidert plan til orientering. Av de vedtatte prosjektene, er prosjekt 1 a og 2 gjennomført, og tredje prosjekt skal bestilles.

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal nå ta stilling til tema for neste forvaltningsrevisjon. Etter planen skal forvaltningsrevisjonen gjennomføres innen sosialtjenesten i NAV.

I revisjonens overordnede analyse av risiko og vesentlighet i kommunens virksomhet gjennomført på oppdrag av kontrollutvalget i starten av 2016, ble det avdekket risiko innen sosialtjenester i NAV basert på at kommunen har høye utgifter til sosialtjeneste og høy andel personer med sosialstønad.

Revisjonen pekte på at et eventuelt tema for en forvaltningsrevisjon kunne være saksbehandlingsrutiner og internkontroll ved tildeling av økonomisk sosialhjelp.

I denne saken skal kontrollutvalget ta stilling til om de fortsatt ønsker at neste forvaltningsrevisjon skal gjennomføres innen sosialtjenesten i NAV, og ikke minst hvilken innretning de ønsker at forvaltningsrevisjonen skal ha. Hvilke spørsmål ønsker kontrollutvalget å få svar på gjennom en forvaltningsrevisjon på området?

Ut fra kontrollutvalgets drøftinger vil en plan for forvaltningsrevisjon bli bestilt, og så vil utvalget til neste møte få seg forelagt et forslag til plan, som de så skal vurdere før endelig bestilling av forvaltningsrevisjonen.

Vurdering fra sekretariatet:

Ut fra signaler som er gitt tidligere, mener sekretariatet at det er naturlig å bestille prosjektplan for forvaltningsrevisjonsprosjektet Sosialtjenesten NAV nå.

Vedlegg:

Saksutskrift Revisjon av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksutskrift

Arkivsak-dok. 15/12795-22
 Arkivkode 217
 Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	23.03.2017	2/17

Revisjon av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget vedtar på bakgrunn av sin fullmakt til endringer i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 for Risør kommune en revidert plan med følgende prosjekter:

1. Barneverntjenesten
 - a. Ressurser, organisering og styring (igangsatt)
 - b. Tjenesteytelse i enheten (sist i perioden)
2. Barnehage
 - Ressursbruk på barnehageområdet (igangsatt)
3. Sosialtjenesten NAV
 - Saksbehandlingsrutiner og internkontroll ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Revidert Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 oversendes bystyret til orientering.

Bakgrunn for saken:

Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 ble behandlet av kontrollutvalget 16.2.2016 sak 3/16 og vedtatt av bystyret 14.4.2016 sak 74/16. Planen inneholdt følgende prosjekter:

1. Barneverntjenesten
 - a. Ressurser, organisering og styring (tidlig i perioden)
 - b. Tjenesteytelse i enheten (sist i perioden)
2. Sosialtjenesten NAV
 - Saksbehandlingsrutiner og internkontroll ved tildeling av økonomisk sosialhjelp
3. Teknisk sektor
 - Rutiner og prosedyrer i byggesaksavdelingen. Ressurser og saksbehandlingsfrister.

Bystyret bestilte senere selv en forvaltningsrevisjon knyttet til ressursbruk på barnehageområdet fra kontrollutvalget. Plan for denne forvaltningsrevisjonen ble behandlet av kontrollutvalget 8.12.2016 sak 40/16 og endelig vedtatt av bystyret 19.1.2017 sak 4/17.

Av kontrollutvalgets sak 40/16 fremgår det at konsekvensene for Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 ville legges frem i egen sak, dersom bystyret godkjente prosjektplanen for forvaltningsrevisjonen Ressursbruk på barnehageområdet.

Saksopplysninger:

Prosjektene i den opprinnelig vedtatte Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 var beregnet til å kreve noe mer ressurser enn det som i utgangspunktet ligger inne i overføringene til revisjonen. Det er dermed nødvendig å prioritere bort et prosjekt som følge av at det er lagt til et nytt prosjekt.

Dersom det ikke foreligger en ny risikosituasjon i kommunen nå enn den situasjonen som var da gjeldende overordnet analyse ble utarbeidet, vil det være naturlig å bygge på den overordnede analysen også ved revisjon av Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. Den overordnede analysen følger med saken.

Av de totalt 4 prosjektene som ble vedtatt i Plan for forvaltningsrevisjon, er det første prosjektet (1 a) igangsatt, med forventet levering våren 2017. I tillegg er forvaltningsrevisjonsprosjektet Ressursbruk på barnehageområdet igangsatt, også denne med forventet levering våren 2017.

Vurdering fra sekretariatet:

Det har vært stor enighet på tvers av kommunene i det interkommunale barnevernsamarbeidet om at det var riktig å satse på en todelt forvaltningsrevisjon av barneverntjenesten; en i første del av fireårsperioden (ressurser, organisering og styring), og en i siste del (tjenesteytelse). Det har stor verdi å se på disse parallelt for alle kommunene som inngår i samarbeidet. Ingen av de andre kommunene har pr. i dag prioritert bort del b (tjenesteytelsen). Sekretariatet foreslår at denne videreføres i den reviderte Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019.

Forvaltningsrevisjon innen sosialtjenester – NAV ble prioritert foran byggesaksbehandling i opprinnelig Plan for forvaltningsrevisjon. Vi har ikke kunnet registrere endret risiko som skulle gi grunn for å endre denne prioriteringen nå. Men kontrollutvalget står naturligvis fritt i sin nye vurdering av gjenstående prosjekter. Det vil også være fullt mulig å ta en ny gjennomgang av risikobildet før neste forvaltningsrevisjonsprosjekt settes i gang, trolig en gang i 2018.

Bystyret vedtok den opprinnelige Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019. Bystyret har også vedtatt å legge inn en forvaltningsrevisjon av ressursbruk i barnehage i starten av denne perioden i tillegg til den vedtatte planen. Det er som følge av denne endringen at kontrollutvalget nå reviderer Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019, siden totale ressurser på området ikke strekker til for flere prosjekter enn i opprinnelig plan. Det er derfor naturlig at vedtaket i saken oversendes bystyret til orientering.

Vedlegg:

Overordnet analyse Risør 2016

Risør kontrollutvalg har behandlet saken i møte 23.03.2017 sak 2/17

Møtebehandling

Sekretær orienterte kort om bakgrunnen for saken og vurderingene som er gjort i forhold til forslag til vedtak. Hovedrevisor Bente Tobiassen ga aktuelle tilføyelser.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Kontrollutvalget vedtar på bakgrunn av sin fullmakt til endringer i vedtatt plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 for Risør kommune en revidert plan med følgende prosjekter:

4. Barneverntjenesten
 - a. Ressurser, organisering og styring (igangsatt)
 - b. Tjenesteytelse i enheten (sist i perioden)
5. Barnehage
 - Ressursbruk på barnehageområdet (igangsatt)
6. Sosialtjenesten NAV
 - Saksbehandlingsrutiner og internkontroll ved tildeling av økonomisk sosialhjelp

Revidert Plan for forvaltningsrevisjon 2016-2019 oversendes bystyret til orientering.

RETT UTSKRIFT
DATO 23.mars.2017

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11346-1
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Bestilling av prosjektplan for generell selskapskontroll: Kommunens eierskap og eierstyring

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget bestiller prosjektplan for generell selskapskontroll: Kommunens eierskap og eierstyring fra Aust-Agder Revisjon IKS, i tråd med vedtatt Plan for selskapskontroll 2016-2019. Planen forventes fremlagt til behandling i neste møte.

Bakgrunn for saken:

Bystyret behandlet i sitt møte 24.11.2016 sak 184/16 Plan for selskapskontroll 2016-2019. Følgende vedtak ble fattet:

- 1. Bystyret vedtar plan for selskapskontroll 2016-2019 med følgende prosjekter:*
 - a. Lisand Industrier AS*
 - b. Selskapskontroll/forvaltningsrevisjon som tar for seg kommunens eierskap og eierstyring på et overordnet nivå, ikke knyttet til spesielle selskaper*
- 2. Utvalget vil forsøke å samkjøre selskapskontroller med andre eiere der det er aktuelt.*
- 3. Bystyret gir kontrollutvalget myndighet til å endre planen i planperioden*

Selskapskontrollen i Lisand AS er gjennomført, og det er nå tid for å bestille neste selskapskontroll.

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget skal nå ta stilling til tema for neste selskapskontroll. Etter planen skal det nå gjennomføres en generell selskapskontroll som tar for seg kommunens eierskap og eierstyring på et overordnet nivå, ikke knyttet til spesielle selskaper.

I revisjonens analyse av risiko og vesentlighet knyttet til de enkelte selskapene Risør kommune er eier av, kom det frem at Risør kommune har en relativt utstrakt bruk av fristilte organisasjonsmodeller, og at dette innebærer utfordringer både når det gjelder styring, kontroll og tilsyn. Dette var bakgrunnen for at det ble anbefalt, kontrollutvalget foreslo og bystyret vedtok, at det kunne være hensiktsmessig å gjennomføre en generell selskapskontroll i form av en forvaltningsrevisjon som tar for seg kommunens eierskap og eierstyring på et mer overordnet nivå.

I denne saken skal kontrollutvalget ta stilling til om de fortsatt ønsker en slik generell «selskapskontroll»/forvaltningsrevisjon, og ikke minst hvilken innretning de mener at revisjonen skal ha. Hvilke spørsmål ønsker kontrollutvalget å få svar på?

Ut fra kontrollutvalgets drøftinger vil en plan for selskapskontroll bli bestilt, og så vil kontrollutvalget i neste møte få seg forelagt et forslag til plan, som de så skal vurdere før endelig bestilling av prosjektet.

Vurdering fra sekretariatet:

Sekretariatet mener at det er naturlig å bestille prosjektplan for en generell selskapskontroll innen kommunens eierskap og eierstyring nå. Vedlagt følger saksutskrift fra kontrollutvalgets behandling av Analyse og plan for selskapskontroll 2016-2019. (Sekretariatet gjør oppmerksom på at opplysninger i den vedlagte saksutskriften om at selskapskontroller faktureres separat ikke lenger gjelder, da dette ble innlemmet i tilskuddet til revisjonen med virkning fra 2018.)

Vedlegg:

Saksutskrift – Analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016-2019

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Saksutskrift

Arkivsak-dok. 15/12795-17
 Arkivkode 217
 Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang	Møtedato	Saksnr
1 Risør kontrollutvalg	27.10.2016	36/16

Analyse og plan for selskapskontroll for perioden 2016-2019 Risør

Forslag fra sekretariatet:

Kontrollutvalget avgir følgende innstilling til bystyret:

1. Bystyret vedtar plan for selskapskontroll 2016-2019 med følgende prosjekter:
 - a. Lisand Industrier AS
 - b. Selskapskontroll/forvaltningsrevisjon som tar for seg kommunens eierskap og eierstyring på et overordnet nivå, ikke knyttet til spesielle selskaper
2. Utvalget vil forsøke å samkjøre selskapskontroller med andre eiere der det er aktuelt.
3. Bystyret gir kontrollutvalget myndighet til å endre planen i planperioden.

Bakgrunn for saken:

Etter kommuneloven § 77 pkt. 5 skal kontrollutvalget påse at det føres kontroll med forvaltningen av kommunens interesser i selskaper mm. Dette er ytterligere utdypet i forskrift om kontrollutvalg i kommuner og fylkeskommuner § 13, der det i tillegg fremgår at kontrollutvalget skal utarbeide en plan for gjennomføring av selskapskontroll. Planen skal baseres på en overordnet analyse av kommunens eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger, med sikte på å identifisere behovet for selskapskontroll på de ulike sektorer og med de ulike selskapene. Planen skal vedtas av bystyret selv, som kan delegere til kontrollutvalget å foreta endringer i planperioden.

Saksopplysninger:

Kontrollutvalget avgjør selv hvem som på dets vegne skal gjennomføre selskapskontroll. Kontrollutvalget bestilte i sitt møte 10.9.2015 sak 13/15 analyse og plan for selskapsrevisjon av Aust-Agder Revisjon IKS (den gang Arendal Revisjonsdistrikt IKS). Det er denne som nå tas til behandling.

Selskapskontroll kan gjennomføres som eierskapskontroll (obligatorisk) eller som forvaltningsrevisjon i selskap (frivillig).

Aust-Agder Revisjon IKS har gjennomført en overordnet analyse av Risør kommunes eierskap ut fra risiko- og vesentlighetsvurderinger. Revisjonen foreslår ut fra sin analyse av kommunens eierinteresser at følgende selskap blir prioritert for selskapskontroll i perioden:

- Lisand Industrier AS

Det vil være en fordel om selskapskontrollen samkjøres med andre eiere av selskapet.

Aust-Agder Revisjon IKS har også anbefalt at det vurderes å gjennomføre en eierskapskontroll/forvaltningsrevisjon knyttet generelt til kommunens utøvelse av eierskap og eierstyring i selskaper.

Selskapskontroller er ikke inkludert i revisjonstilskuddet fra kommunen til Aust-Agder Revisjon IKS. De må bestilles og vil bli fakturert separat. Omfanget av selskapskontrollen og om det skal være en eierskapskontroll eller forvaltningsrevisjon i selskap, avgjøres ved bestilling. Det er i budsjettforslaget fra kontrollutvalget for 2017 lagt inn kr 10 000 til oppstart av en selskapskontroll.

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke vil stille i møtet og presentere planen og svare på spørsmål.

Vurdering fra sekretariatet:

Avtrøppende kontrollutvalg ble i sitt møte 10.9.2015 sak 12/15 gitt anledning til å komme med innspill til plan for forvaltningsrevisjon og plan for selskapskontroll. Utvalget valgte å ikke gi spesielle innspill til plan for selskapskontroll.

Sekretariatets forslag til vedtak følger revisjonens forslag til plan for selskapskontroll. Diskusjonen i kontrollutvalget er avgjørende for hva som blir endelig valg og prioritering av selskaper og områder for selskapskontroll. Saken er vesentlig i forhold til at selskapskontroll er ett av de lovpålagte områdene for kontrollutvalgets arbeid. For å kunne jobbe planmessig med dette gjennom hele perioden, er det viktig å tenke nøye gjennom hvilke(t) selskap(er)/prosjekt(er) som velges.

Det kan være fornuftig å samordne selskapskontroller med andre eiere der det er aktuelt, slik revisjonen også anbefaler. Vi kan opplyse om at det er vedtatt eierskapskontroll i Lisand Industrier AS i Gjerstad og Vegårshei kommuner. Tvedestrand kommune skal ha plan for selskapskontroll opp til behandling i sitt møte 2.11.2016, og dette selskapet vil bli anbefalt til selskapskontroll også her.

Siden Risør kommunes eierskapsmelding skal behandles i bystyret 27.10.2016, vil det trolig være mest interessant å foreta en mer generell kontroll av kommunens eierskap og eierstyring når de nye prinsippene som blir vedtatt i eierskapsmeldingen har virket en stund. Vi anbefaler derfor å legge dette prosjektet mot slutten av planperioden.

På grunn av at det kan skje endringer i forhold knyttet til risiko- og vesentlighetsbetraktninger over tid, bør kontrollutvalget be om fullmakt til å endre planen underveis i planperioden, slik forskriften også åpner for.

Vedlegg:

Forslag til plan for selskapskontroll Risør kommune 2016-19

Risør kontrollutvalg har behandlet saken i møte 27.10.2016 sak 36/16

Møtebehandling

Oppdragsansvarlig forvaltningsrevisor Kristian Fjellheim Bakke orienterte om revisjonens analyse og forslag til Plan for selskapskontroll 2016-2019 og svarte på spørsmål.

Votering

Enstemmig for forslag til vedtak.

Vedtak

Kontrollutvalget avgir følgende innstilling til bystyret:

1. Bystyret vedtar plan for selskapskontroll 2016-2019 med følgende prosjekter:
 - a. Lisand Industrier AS
 - b. Selskapskontroll/forvaltningsrevisjon som tar for seg kommunens eierskap og eierstyring på et overordnet nivå, ikke knyttet til spesielle selskaper
2. Utvalget vil forsøke å samkjøre selskapskontroller med andre eiere der det er aktuelt.
3. Bystyret gir kontrollutvalget myndighet til å endre planen i planperioden

RETT UTSKRIFT

DATO 1.november.2016

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11205-2
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Overordnet revisjonsstrategi 2018 Risør

Forslag fra sekretariatet:

Overordnet revisjonsstrategi 2018 for Risør kommune tas til orientering.

Saksopplysninger:

Kommunens revisor skal følge lov, forskrift og god kommunal revisjonsskikk i revisjonsarbeidet. Revisjon av kommunen utgjør i henhold til forskrift om revisjon to hovedoppgaver: regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon. Aust-Agder Revisjon IKS er valgt som revisor for Risør kommune og har avtale om å levere disse tjenestene for kommunen.

Overordnet revisjonsstrategi 2018 er det overordnede planleggingsdokumentet for gjennomføring av regnskapsrevisjon for regnskapsåret 2018. Formålet med overordnet revisjonsstrategi er å planlegge revisjonshandlingene på et overordnet nivå, men den egner seg også til å gi kontrollutvalget informasjon om de overordnede vurderingene og hensynene som revisor har lagt vekt på i planleggingen av revisjonsarbeidet. Ut fra overordnede vurderinger av kommunens drift og økonomiske internkontroll, vesentlighet og risiko, har revisor utarbeidet en overordnet revisjonsplan, som inngår som en del av strategidokumentet.

Den overordnede revisjonsstrategien, sammen med revisjonens øvrige muntlige og skriftlige rapporteringer, vil være et grunnlag for å oppfylle kontrollutvalgets tilsyns- og påseansvar overfor revisjonen. Kontrollutvalget kan ved revisors rapportering gjennom året og i forbindelse med revisjonen av årsregnskapet etterspørre oppfølging av strategi og revisjonsplan.

Daglig leder i Aust-Agder Revisjon IKS Kristian Fjellheim Bakke vil presentere overordnet revisjonsstrategi i møtet.

Vurdering fra sekretariatet:

Overordnet revisjonsstrategi er revisjonens dokument og skal bare tas til orientering av kontrollutvalget. Den vil likevel sikre utvalget et bedre grunnlag for å ivareta sitt påseansvar overfor revisjonen.

Vedlegg:

Overordnet revisjonsstrategi 2018



Overordnet revisjonsstrategi Risør kommune

Regnskapsrevisjon 2018

DEL I

Innledning og bakgrunn

Kontrollutvalget er kommunestyrets valgte organ for å forestå det løpende tilsynet med forvaltningen. Som en del av dette tilsynet er det også et krav om at kommunens regnskaper blir revidert på betryggende måte, og at det er kontrollutvalget som skal påse at dette skjer. Dette følger av kommunelovens kapittel 12. Av samme kapittel presiseres det at revisjon av en kommune består av både *regnskapsrevisjon* og *forvaltningsrevisjon*.

Det foreligger også en egen forskrift om kontrollutvalg som nærmere definerer kontrollutvalgets oppgaver og ansvar – også overfor revisor.

Norges kommunerevisorforbund (NKRF) har dessuten utgitt en veileder til bruk for kontrollutvalget i forhold til forventninger til, og dialog med kommunens regnskapsrevisor.

Tilsvarende veileder er utarbeidet for forvaltningsrevisjon.

Rammeverk

Kommunens revisjonsplikt framkommer av kommunelovens § 78. Her blir det fastsatt at revisjonen skal skje i henhold til *god kommunal revisjonsskikk*. Det foreligger i tillegg en egen forskrift om revisjon av kommuner og fylkeskommuner, som utdypet revisors oppgaver utover kommunelovens bestemmelser.

Uttrykket *god kommunal revisjonsskikk* er et dynamisk begrep som er, og blir, formet over tid. Begrepet tilsvarende i stor grad *god revisjonsskikk* i privat sektor, og består av internasjonale revisjonsstandarder (ISA) som er direkte oversatt til norsk. Disse standardene gir veiledning og krav til revisors gjennomføring og rapportering av et revisjonsoppdrag, i tillegg til de krav som er nedfelt i lov og forskrift. Disse standardene har for øvrig tillegg som gjelder offentlig sektor.

Disse standardene krever at revisor etterlever etiske krav og planlegger og gjennomfører en revisjon for å oppnå betryggende sikkerhet for at årsregnskapet ikke inneholder vesentlige feil eller mangler.

Dersom revisor avdekker forhold ved kommunens virksomhet som anses å være av vesentlig betydning for revisjon av kommunen, rådmannens overordnede ansvar for virksomheten, eller av betydning for kontrollutvalget, må revisor vurdere om det er nødvendig å utarbeide et nummerert brev. Nummererte brev *skal* utarbeides av revisor og sendes rådmann og kontrollutvalg dersom følgende forhold foreligger (revisjonsforskriftens § 4):

- Mangler ved plikten til registrering og dokumentasjon av regnskapsopplysninger
- Feil og mangler ved organiseringen av den økonomiske internkontrollen
- Misligheter
- Feil som kan medføre feilinformasjon i årsregnskapet
- Om det ikke er redegjort for vesentlige avvik mellom beløp i årsregnskapet og regulert budsjett
- Manglende underskrift ved bekreftelser til offentlig myndighet (pliktig rapportering)
- Begrunnelse for å si i fra seg oppdraget

Slike brev skal nummereres fortløpende.

Formål

Revisjonsberetningen er regnskapsrevisors endelige konklusjon på prosessen knyttet til revisjon av kommunens årsregnskap. Gjennom revisjonsberetningen skal revisor bekrefte at:

- Årsregnskapet er avgitt i samsvar med lov og forskrifter og gir i det alt vesentlige en dekkende fremstilling av den finansielle stillingen til kommunen per 31. desember, og av resultatet for regnskapsåret som avsluttes per denne dato i samsvar med lov, forskrift og god kommunal regnskapsskikk i Norge
- De disposisjoner som ligger til grunn for regnskapet er i samsvar med budsjettvedtak, og at budsjettbeløpene i årsregnskapet stemmer med regulert budsjett
- Opplysningene i årsberetningen om årsregnskapet er konsistente med årsregnskapet og er i samsvar med lov og forskrift
- Ledelsen har oppfylt sin plikt til å sørge for ordentlig og oversiktlig registrering og dokumentasjon av kommunens regnskapsopplysninger i samsvar med lov og god kommunal regnskapsskikk i Norge

Dersom det er forhold som gjør at revisor ikke kan stå bak en eller flere av disse punktene, vil dette framkomme som en merknad i revisjonsberetningen i form av et *forbehold*. I slike tilfeller vil det være sendt et nummerert brev til rådmann og kontrollutvalg i forkant, jf. regnskapsforskriftens § 4, 2. ledd.

Mindre merknader til årsregnskapet og årsberetningen vil framkomme som en *presisering*. Dette er forhold som ikke påvirker konklusjonene nevnt i punktene over, men som leseren av årsregnskapet bør være oppmerksom på.

Revisjonsberetningen skal følge kommunens årsregnskap til kommunestyret, og er et «kvalitetsstempel» på at regnskapet er avlagt iht. gjeldende krav, og at tallene som framkommer i regnskapet er uten vesentlige feil.

Ressursbruk

Et revisjonsoppdrag skal gjennomføres på en mest mulig effektiv måte. I det ligger det et krav om at revisjon av et årsregnskap skal gjennomføres med tilfredsstillende kvalitet iht. lov, forskrift og revisjonsstandarder - samt uten unødig tidsbruk. Kravet skal føre til en mest mulig kostnadseffektiv revisjon.

Det er en balansegang mellom en tidseffektiv og kvalitetsmessig tilfredsstillende revisjon – spesielt innenfor offentlig virksomhet. Mens det er vernet for kreditor og eksterne investorer som er pådriver for revisjon av privat sektor, er det bruken av offentlige midler som har fokus i offentlig revisjon.

Vi vil dessuten bemerke at vår ressursbruk knyttet til lovpålagt regnskapsrevisjon av kommunen, utgjør om lag 40 % av totale timer som leveres kommunen. Øvrig tidsbruk utgjør:

- Forvaltningsrevisjon
- Løpende rådgivning og bistand knyttet til regnskap, merverdiavgift og intern kontroll
- Gjennomgang av terminvise krav på kompensasjon av merverdiavgift
- Ulike særattestasjoner (tippemidler, prosjektrengskap, lønnsrefusjoner, etc.)
- Revisjon av legater/stiftelser/kirkeregnskaper som kommunen er forretningsfører for
- Forberedelse til, og møte i kontrollutvalg og evt. kommunestyre

Som vi vil komme tilbake til under, vil vi presisere at det er en omvendt sammenheng mellom revisors tidsbruk på et oppdrag og kommunens bruk av ressurser på den økonomiske intern kontrollen.

Planlegging og revisjonsstrategi

Som nevnt foran styres regnskapsrevisors gjennomføring av oppdraget av internasjonale revisjonsstandarder (ISA). Disse standardene angir krav knyttet til planleggingsfasen (ISA 320):

- Kunnskap om kommunen:
 - o Forstå kommunens interne og eksterne rammebetingelser
 - o Hva genererer inntekter og utgifter
 - o Økonomisk intern kontroll
- Vesentlighet
 - o Hva må anses som vesentlig beløpsmessig feil i årsregnskapet
- Risikovurdering knyttet til vesentlige feil og misligheter i regnskapet:
 - o Hva kan gå galt
 - o Hva er sannsynligheten for at noe går galt
 - o Hva er konsekvensen dersom noe går galt

- Anslått risiko
 - o En vurdering av forholdet mellom kommunens økonomiske intern kontroll og risiko for feil i regnskapet
 - o Foreløpig risikovurdering danner grunnlag for vår revisjonsstrategi og hva vi faktiske skal se på og gjøre av revisjonshandlinger. Disse vil fremkomme i vår revisjonsplan

Kunnskap om kommunen

Som en del av risikovurderingen på oppdraget, er det viktig å forstå hva som skjer i kommunen, samt de rammebetingelsene som ligger til grunn for virksomheten – både internt og eksternt. Denne kunnskapen gir oss en overordnet informasjon om mulige risikoer for feil eller misligheter, samt hvilke regnskapsmessige områder vi må fokusere på (ISA 315).

Vi har hatt kommunen som revisjonsklient i flere år og har god kjennskap til hva som rører seg innad i kommunen, samt de forutsetninger som staten setter gjennom rammetilskudd og andre krav/forhold som kan påvirke kommunens virksomhet og økonomi. Denne kunnskapen ligger som en del av fundamentet i vår risikovurdering på oppdraget.

Det blir dessuten gjennomført en forespørsel til administrasjonen i forhold til endringer gjennom året, samt forhold knyttet til misligheter og risiko for vesentlige feil. Endringer knyttet til kommunens virksomhet gjennom året, vil kunne påvirke vår opprinnelige revisjonsstrategi dersom de er vesentlige.

Vesentlighet

For å kunne gjennomføre en effektiv revisjon, kan ikke revisor bruke tid på mindre enkeltbeløp, områder eller andre mindre forhold. Revisor skal planlegge og gjennomføre oppdraget i den hensikt å konkludere på at *årsregnskapet* er uten vesentlige feil, og skal i den forbindelse fastsette en vesentlighetsgrense for årsregnskapet totalt sett (ISA 320).

Som det framkommer over vil vesentlighetsbegrepet følge revisor fra planleggingsfasen til utarbeidelsen av revisjonsberetningen. I planleggingsfasen vil vesentlighetsgrensen og risikovurderingen påvirke hva vi må inkludere, og hva vi evt. kan utelate, i vår utarbeidelse av revisjonsstrategien.

I avslutningsfasen av revisjonsprosessen vil summen av identifiserte og ikke-identifiserte beløpsmessige feil i regnskapet måtte vurderes mot vesentlighetsgrensen. Dersom summen overstiger denne grensen, vil det kunne få konsekvens for revisjonsberetningen i form av et forbehold for identifiserte feil i årsregnskapet.

Den totale vesentlighetsgrensen fastsettes i utgangspunktet basert på kommunens økonomiske situasjon, revisors profesjonelle skjønn, kunnskap om kommunen, samt forventninger hos brukeren av regnskapet. Andre momenter i fastsettingen er økonomiske størrelser som totale driftsinntekter, sum eiendeler etc.

Risikovurdering

Kommunens rutinebeskrivelser knyttet til den økonomiske intern kontrollen, danner et utgangspunkt for vår forståelse av hvordan kommunen har organisert sin intern kontroll knyttet til økonomifunksjonene. En beskrivelse av hvordan en intern kontroll skal utføres, betyr ikke nødvendigvis at den faktisk blir gjennomført, eller at den blir utført med tilfredsstillende kvalitet. Revisor må derfor vurdere den faktiske intern kontrollen innenfor kommunens økonomifunksjon.

Gjennom forståelse av kommunens virksomhet, og identifisering av de rutiner og kontroller som er etablert som en del av kommunens økonomiske intern kontroll, vil vi være i stand til å foreta en risikovurdering på oppdraget. Risikovurderingen danner grunnlag for revisjonsplanen, dvs. hva som skal gjøres, tidspunkt for gjennomføring, samt hvordan våre kontrollhandlinger skal utføres.

I planleggingsfasen identifiserer vi områder det er hensiktsmessig å inndele revisjonen i, samt risikoer for feil og misligheter på de enkelte områdene. Forhold hvor risikoen for feil eller misligheter har stor konsekvens, samt er sannsynlig, vil få prioritet. Risikoer som har lav konsekvens og lav sannsynlighet, vil tilsvarende få lav prioritet i vår revisjonsplan.

Omfang og kvalitet på etablerte rutiner knyttet til den økonomiske internkontrollen i kommunen, vil påvirke våre kontrollhandlinger/revisjonsplan. Relevante og fungerende kontroller, betyr at vi kan stole på det kommunen selv gjør, mens manglende kontroller betyr at vi må gjøre flere handlinger for å oppnå samme sikkerhet.

DEL II - REVISJONSPLAN

Generelt om kommunen

Årsregnskapet for 2017 for Risør kommune ble avsluttet med et regnskapsmessig mindreforbruk på kr 4,99 mill.

I likhet med resten av landet mottok Risør kommune også større skatteinntekter enn forutsatt i 2017. Merskatteveksten vurderes derimot som ekstraordinær inntekt og forventes ikke å påvirke det langsiktige inntektsnivået for kommunen.

Ved utgangen av 2017 utgjør akkumulert balanseført premieavvik inkl. arbeidsgiveravgift kr 49,9 mill., mens andel disposisjonsfond som er «øremerket» premieavviket utgjør kr 54,3 mill. Kommunen har m.a.o. dekket inn premieavviket.

Totalt disposisjonsfond og mindreforbruk utgjør kr 65 mill. ved inngangen til 2018. Korrigert for akkumulert balanseført premieavvik på samme tidspunkt, utgjør kommunens faktiske økonomiske buffer kun kr 15,1 mill.

Regnskapsåret 2017 var et krevende driftsår for kommunen, både økonomisk og organisasjonsmessig. Siste halvår 2017 ble det igangsatt med omorganisering av tjenesteområde Helse- og omsorg og Enhet for bosetting, opplæring og inkludering. Dette tilsier at kommunens organisering er noe endret i 2018.

Ved inngangen til 2018 utgjør netto lånegjeld (eksklusiv formidlingslån) kr 612,5 mill. mens driftsinntektene for 2017 var kr 663,4 mill. Dette gir en gjeldsgrad på 92,4 % i 2017 (beregnet til 91,3 i 2016). Dette tilsier at en stor del av driftsinntektene vil måtte gå med til å dekke renter og avdrag i årene fremover.

Vurdering av intern kontroll og risiko for feil i regnskapet

På grunn av kommunens størrelse kan mulighet for arbeidsdeling og internkontroll være en utfordring. Dette kan medføre at relativt få internkontroller kan testes. Men erfaringsmessig har vi meget god erfaring med økonomiavdelingens arbeid, både når det gjelder kvalitet på utført arbeid og i forhold til kompetanse.

Alle kommunens enheter har god budsjettoppfølgingskontroll gjennom året. Dette følges opp av økonomiavdelingen hver måned.

Internkontroll er agenda på hvert ledermøte. For kommunen totalt sett synes holdningen til internkontroll/kontrollmiljø å være god.

Misligheter

Risiko for misligheter er alltid til stede, og vil være i fokus på alle områder vi reviderer i kommunen.

Revisjonsplan

Gjennomførte risikoanalyser har gitt revisor en oversikt over områder som kan gi ulike tilnærminger i forhold til hva som skal utføres av kontrollhandlinger i kommunen. Svak intern kontroll gir vanligvis høyere risiko for feil, og fører til at revisor må utføre flere kontrollhandlinger. Revisors kontrollhandlinger oppsummeres i en revisjonsplan. Revisjonsplanen er en konsekvens av de risikovurderingene som er gjort på oppdraget, men er en del av revisjonsstrategien.

Revisors kontrollhandlinger består av en blanding av følgende type handlinger:

- Substanskontroll/detaljtest
- Test av (interne) kontroller

Vår tilnærming til oppdraget er på områdenivå, dvs. transaksjoner og konti som har en grunnleggende likhet, uavhengig av hvilket regnskap de påvirker. De følgende områdene vil/kan derfor påvirke både driftsregnskapet, investeringsregnskapet, og balansen. Revisjonsplanen er revisors interne arbeidspapir, men vi vil kort gjengi vår angrepsvinkel/revisjonsplan på et overordnet nivå:

Revisjonsområde	Beskrivelse av transaksjoner	Regnskapslinjer (driftsregnskap, investeringsregnskap og balanse)	Anslått risiko (overordnet på området)	Planlagte handlinger
<u>Lønn</u>	Ordinær lønnsutbetalinger, overtid, naturalytelser etc. Sykelønnsrefusjon Pensjonspremiebetalinger Premieavvik Skattetrekk og arbeidsgiveravgift	Lønn inkl. sosiale utgifter Pensjonsmidler og -forpliktelser Skyldige offentlige avgifter Kortsiktige fordringer/gjeld Premieavvik Kapitalkonto	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Teste rutiner knyttet til lønn - Tilgangskontroller - Kontrollere korrekt lønn for ledelsen og andre ressurspersoner - Generell kontroll av månedlig lønnskjøring og fraværrefusjon - Gå gjennom grunnlag for utbetaling av feriepenger - Avstemme skattetrekk og arbeidsgiveravgift - Avstemminger og dokumentasjon ved årsslutt - Avstemme bokførte lønnsutgifter mot imberettet til myndighetene
<u>Likvider</u>	Håndtering av kontanter og bankinnskudd Ut- og innbetalinger	Kontanter og bankinnskudd Kassekreditt	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrollere rutiner for bankavstemming, inn- og utbetalinger - Tilgangskontroller - Kontroll av remittering (utbetaling) - Avstemminger og dokumentasjon ved årsslutt

<u>Finans</u>	Låneopptak og bruk av lån Kjøp av finansielle eiendeler (aksjer, obligasjoner etc.) Formidlingsutlån (Husbank) Minste tillatte avdrag på lån	Finansielle eiendeler Lånegjeld Finansinntekter og – utgifter Kortsiktig gjeld Bruk og avsetning til fond (frie og bundne) Kapitalkonto	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Kontrollere at låneopptak er iht. vedtak og rutine, endringer i kommunens finansreglement - Aksjer og andeler – nedskrivningsbehov - Avdrag i driftsregnskapet utgjør minimumsavdraget - Kontroll av finanskostnader - Kontroll av formidlingslån - Avstemming og dokumentasjon ved årsslutt (tilhørende rentekostnad)
<u>Driftsmidler</u>	Investeringer i fysiske anleggsmidler (bygg/anlegg/maskiner) Avskrivninger og nedskrivninger Salg av anleggsmidler Finansiering av investeringer	Anleggsmidler Avskrivninger Investeringsregnskapet Kapitalkonto Bruk av lån Bruk av frie og bundne fond	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Teste at driftsmiddeloversikt er korrekt oppdatert - Påse at avskrivninger er i tråd med plan - Kontrollere tilgang/avgang av anleggsmidler (bilagskontroll) - Kontrollere korrekt skille mellom drift og investering - Kontroll av at det foreligger vedtak på igangsatte prosjekter - Avstemming og dokumentasjon ved årsslutt
<u>Overføringer</u>	Rammetilskudd og skatteinntekter	Overføringer fra andre Overføringer til andre Rammetilskudd	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Avstemme rammetilskudd og skatt

	Tilskudd til/fra stat, kommune, fylke, m.m. Sosiale utlån	Skatteinntekter Kortsiktige fordringer og gjeld Bundne fond Mottatte avdrag på utlån		<ul style="list-style-type: none"> - Terminvise avstemminger av merverdiavgiftskompensasjon - Kontrollere større overførings- utgifter og inntekter - Avstemminger og dokumentasjon ved årsslutt
<u>Innkjøp</u>	Kjøp av varer og tjenester Koding og behandling av merverdiavgift (ordinær og kompensasjon)	Kjøp av varer og tjenester til kommunal tjenesteproduksjon Kjøp av varer og tjenester som erstatter kommunal tjenesteproduksjon Leverandørgjeld Skyldige offentlige avgifter Kortsiktige fordringer og gjeld	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Teste at rutiner for attestasjon og anvisning fungerer - Kontrollere innkjøp for gyldighet og relevans - Kontrollere korrekt skille mellom drift og investering - Større innkjøp vurderes mot avtale/kontrakt/anbud - Større leverandører avstemmes pr 31.12 - Avstemminger og dokumentasjon ved årsslutt
<u>Salg</u>	Fakturering Håndtering av merverdiavgift	Brukerbetalinger Andre salgs- og leieinntekter Kundefordringer Skyldige offentlige avgifter Kortsiktige fordringer og gjeld	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Kontroll for utkjøring og bokføring av utgående faktura - Kontroll utvalgte områder - Vurdere fordringer i reskontra - Avstemminger og dokumentasjon ved årsslutt
<u>Regnskapsrapportering</u>	Avslutning og utarbeidelse av årsregnskapet	Løpende økonomisk rapportering. Årsregnskap med noter	Lav	<ul style="list-style-type: none"> - Kontroll for utkjøring og bokføring av utgående faktura, vedtatte satser av

	<p>Bruk og avsetning til investeringer og driftsfond (frie og bundne)</p> <p>Disponering mer-/mindreforbruk</p> <p>Kretsløp</p> <p>Andre avslutningsposter</p>		<p>bystyret er lagt korrekt inn i faktureringsystemet</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kontroll utvalgte områder - Vurdere fordringer i reskontro - Teste rutiner knyttet til regnskapsavslutning - Kontrollere at bruk og avsetning til fond gjøres iht. regelverket - Avslutningsposter - Avstemming og dokumentasjon ved årsslutt
--	--	--	--

Oppsummering

Som nevnt over bygger vår revisjonsstrategi, og dermed vår revisjonsplan, på en foreløpig anslått risiko på de enkelte områdene. Dette har sammenheng med at vi forutsetter at kommunens interne kontroller knyttet til økonomi fungerer som forutsatt i vår planlegging og risikovurdering. Dersom det viser seg at disse kontrollene ikke fungerer som forutsatt, kan dette påvirke vår opprinnelige revisjonsstrategi og revisjonsplan. Vi kan måtte gjennomføre flere kontrollhandlinger for å dekke opp en økt risiko pga. svakheter eller mangler i den interne kontrollen.

Endringer i strategien skal dokumenteres, og kontrollutvalget vil bli informert dersom det skjer vesentlige endringer.

Arendal, 11. september 2018



Ketil Raknes

Oppdragsansvarlig revisor



Bente Tobiassen

Hovedrevisor

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/11826-3
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang Møtedato
Risør kontrollutvalg 01.11.2018

Møte- og arbeidsplan 2019 Risør kontrollutvalg

Forslag fra sekretariatet:

Møte- og arbeidsplan 2019 for Risør kontrollutvalg godkjennes.

Planen og møtedatoene er veiledende og kontrollutvalget står fritt til å ta opp de saker og avholde de møter utvalget ønsker.

Møtedatoer 2019: Torsdager kl. 12:30.

14.3.2019 – 9.5.2019 – 6.6.2019 – 5.9.2019 – x.11.2019 (obligatorisk opplæring) – 28.11.2019.

Vedtaket oversendes bystyret til orientering.

Saksopplysninger:

Det nærmer seg nytt år, og det er tid for å utarbeide en møte-/arbeidsplan for kontrollutvalget i Risør kommune for kommende år. Møteplanen settes i utgangspunktet opp med 6 møter i 2019, i tråd med det som er avtalt med sekretariatet. Det er forsøkt tatt hensyn til kommunens plan for behandling av årsregnskap 2018 for Risør kommune, men flytting av møte kan bli nødvendig for å tilpasse seg dette. Det er også tatt hensyn til rådmannens tidlige forslag til budsjett i september, som bør inkludere kontrollutvalgets forslag.

Kontrollutvalget har møtene sine på torsdager kl. 12:30. Dette kan kontrollutvalget eventuelt endre. Varigheten på møtet bestemmes av saksmengden til møtet og utvalgets behandling av sakene. Møte-/arbeidsplanen skal legges frem som orienteringssak i bystyret.

Møte- og arbeidsplanen er ikke å forstå som en fullstendig presentasjon av alle de oppgaver/saker som kontrollutvalget vil behandle i løpet av året, men legger vekt på de oppgaver som utvalget etter egen forskrift er pålagt å behandle. I tillegg har sekretariatet ført opp de saker som allerede er bestilt, og som forventes ut fra Plan for forvaltningsrevisjon og Plan for selskapskontroll.

Det stilles stadig større krav og forventninger til kontrollutvalgets kompetanse, både fra det politiske miljø og kommunens innbyggere. Det vil derfor bli lagt til rette for opplæring og kursvirksomhet for medlemmene i kontrollutvalget. Denne kan skje regionalt (vår- og høstkonferanse i regi av Temark) og/eller gjennom sentrale tilbud. Temark anbefaler at alle medlemmer deltar på den årlige Kontrollutvalgskonferansen i regi av Norges Kommunerevisorforbund og/eller Fagkonferansen i regi av

Forum for kontroll og tilsyn, i tillegg til Temarks regionale konferanser. I stedet for ordinær høstkonferanse 2019, vil det bli arrangert obligatorisk opplæring for nye kontrollutvalg i november 2019.

Vurdering fra sekretariatet:

Sekretariatet foreslår vedlagte veiledende møte-/arbeidsplan 2019 for Risør kontrollutvalg.

Vedlegg:

Møte- og arbeidsplan 2019 Risør kontrollutvalg



Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Risør kontrollutvalg Møte-/arbeidsplan 2019

(30.-31.1.2019: Kontrollutvalgskonferanse i regi av Norges Kommunerevisorforbund, Gardermoen)

Torsdag 14.3.2019 kl. 12:30 – 15:30

- Godkjenning av innkalling og protokoll
- Årsmelding 2018 fra kontrollutvalget
- Revisors uavhengighet 2019
- Orienteringer fra revisjonen
- Referatsaker
- Eventuelt

(April 2019: Vårkonferanse i regi av Temark, Agder/Telemark)

Torsdag 9.5.2019 kl. 12:30 – 15:30

- Godkjenning av innkalling og protokoll
- Årsrapport 2018 fra kemneren
- Årsregnskap 2018 for Risør kommune
- Behandling av forvaltningsrevisjonsrapport Sosialtjenesten NAV
- Bestilling av prosjektplan for forvaltningsrevisjon Barnevernet del 2
- Orienteringer fra revisjonen
- Referatsaker
- Eventuelt

(4.-5.6.2019: Fagkonferanse i regi av Forum for kontroll og tilsyn, Kristiansand)

Torsdag 6.6.2019 kl. 12:30 – 15:30

- Godkjenning av innkalling og protokoll
- Økonomisk situasjon pr. 1. tertial 2019
- Bestilling av forvaltningsrevisjon Barnevernet del 2
- Bestilling av risiko- og vesentlighetsvurdering forvaltningsrevisjon
- Bestilling av risiko- og vesentlighetsvurdering eierskapskontroll
- Orienteringer fra revisjonen
- Referatsaker
- Eventuelt

Torsdag 5.9.2019 kl. 12:30 – 15:30

- Godkjenning av innkalling og protokoll
- Budsjett for kontroll, tilsyn og revisjon 2020
- Innspill til analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023
- Innspill til analyse og plan for eierskapskontroll 2020-2023
- Overordnet revisjonsstrategi 2019
- Evaluering av kontrollutvalgets arbeidsform og saker
- Orienteringer fra revisjonen
- Referatsaker
- Eventuelt

November 2019: Obligatorisk kontrollutvalgsopplæring/høstkonferanse i regi av Temark, Agder/Telemark

Torsdag 28.11.2019 kl. 09:00 – 14:00

- Godkjenning av innkalling og protokoll
- Nytt kontrollutvalg 2019-2023 Risør
- Orientering om budsjett 2019 for Risør kommune
- Opplæring om og arbeid med analyse og plan for forvaltningsrevisjon 2020-2023
- Opplæring om og arbeid med analyse og plan for eierskapskontroll 2020-2023
- Orienteringer fra revisjonen
- Referatsaker
- Eventuelt

Det kan være aktuelt å kalle inn rådmannen (/representanter fra administrasjonen) for å orientere om aktuelle saker/temaer utover de punktene som er nevnt i planen. Vi gjør oppmerksom på at planen er dynamisk, og at enkelte saker kan bli flyttet til et annet møte.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/00141-5
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
01.11.2018

Orienteringer fra revisor 01.11.2018

Forslag fra sekretariatet:

Saken tas til orientering.

Bakgrunn for saken:

Kontrollutvalget har et påseansvar for at det blir gjennomført forsvarlig revisjon i kommunen. For å holde utvalget orientert om det pågående revisjonsarbeidet i kommunen, orienterer revisor kontrollutvalget fortløpende gjennom året.

Saksopplysninger:

Revisor orienterer om aktuelle saker i den løpende revisjonen og oppdrag den jobber med i Risør kommune.

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/00147-5
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
01.11.2018

Referatsaker 01.11.2018

Forslag fra sekretariatet:
Saken tas til orientering.

Saksopplysninger:

1. Behandling i bystyret av saker fra/av særlig betydning for kontrollutvalget:
 - a. 05.06.2018:
 - i. PS 51/18 Regnskap og årsberetning 2017
 - ii. PS 52/18 Felles personvernombud for kommunene i IKT Agder
 - b. 21.06.2018: Ingen aktuelle saker.
 - c. 06.09.2018:
 - i. PS 70/18 Tertialrapport 1-2018
 - d. 27.09.2018: Ingen aktuelle saker
 - e. 25.10.2018: Ingen aktuelle saker
2. Høstkonferanse Temark 14.11.2018 i Bø
3. Neste møte

Temark

Agder og Telemark kontrollutvalgssekretariat IKS

Arkivsak-dok. 18/00153-5
Saksbehandler Benedikte Muruvik Vonen

Saksgang
Risør kontrollutvalg

Møtedato
01.11.2018

Eventuelt 01.11.2018