



Vestfold
og Telemark
revisjon

Barnehage- og skoleøkonomi

Forvaltningsrevisjon | Tønsberg kommune

Innhold

1. Innledning	8
1.1. Kontrollutvalgets bestilling	8
1.2. Problemstilling og revisjonskriterier	8
1.3. Avgrensning.....	9
1.4. Metode og kvalitetssikring	9
1.5. Kommunedirektørens uttalelse.....	9
2. Overblikk over barnehager og skoler i Tønsberg kommune	10
2.1. Organisering kommunalområde Oppvekst og læring	10
2.2. Barnehagemyndigheten	10
2.3. Barnehager i Tønsberg	11
2.4. Spesialpedagogisk hjelp og tilrettelagt barnehagetilbud	12
2.5. Ressursbruk – barnehager	14
2.6. Organisering skoler	16
3. Tilskudd til private barnehager	18
3.1. Revisjonskriterier	18
3.2. Beregning av tilskudd til private barnehager	23
3.3. Konklusjon	35
4. Finansiering av spesialpedagogisk hjelp i kommunale og private barnehager .	37
4.1. Finansiering av spesialpedagogisk hjelp i kommunale og private barnehager	37
5. Finansiering av kommunale og private skoler	40
5.1. Kommunens ansvar for grunnskoleopplæring	40
5.2. Finansiering av kommunale skoler	41
5.3. Finansiering av private grunnskoler i Norge.....	46
6. Finansiering av spesialundervisning i kommunale og private skoler	52
6.1. Finansiering av spesialundervisning i kommunale skoler	52
6.2. Finansiering av spesialundervisning i private skoler.....	54
7. Anbefalinger	57
7.1. Anbefalinger.....	57
Litteratur og kildereferanser	58
Vedlegg	59
Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse	59
Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring	63

Sammendrag

I denne forvaltningsrevisjonen har vi undersøkt om kommunen har fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Vi beskriver også finansieringen av spesialpedagogisk hjelp i kommunal/ privat barnehage, finansieringen av kommunale og private skoler i Tønsberg, og finansieringen av spesialundervisning i kommunale/ private skoler i Tønsberg kommune. Disse temaene er uten revisjonskriterier og konklusjoner.

1. Har kommunen fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager?

Vi mener at Tønsberg kommune har fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Kommunen har laget en selvkostkalkyle for den kommunale barnehagedriften for å lage tilskuddssatser for 2023, i tråd med forskrift om tilskudd til private barnehager. Videre har kommunen vedtatt tilskuddssatser til private barnehager i kommunen innen fristen, som er 31. oktober i året før tilskuddsåret, jf forskriftens § 9.

Kommunen har dokumentert datagrunnlaget og sine beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser. De private barnehagene har fått informasjon om disse beregningene i form av brev om vedtak om tilskuddssatser med vedlegg. Revisors vurdering er at denne informasjonen gjør at de private barnehagene i stor grad har mulighet til å etterprøve beregningene og om regelverket er fulgt. For å forstå og etterprøve beregningene, må tilskuddsmottaker lese i flere dokumenter som inneholder mye informasjon. Regelverket og beregningen av tilskuddssatser er komplisert, og vi vurderer at de private barnehagene kan trenge ytterligere forklaringer fra kommunen. De private barnehagene har også gitt uttrykk for at de opplever at det er tidkrevende og komplisert å etterprøve beregningene, og mange av barnehagene opplyser at de er avhengig av at PBL¹ kontrollerer at tilskuddsberegningene er riktige.

Kommunen har beregnet tilskudd for 2023, inklusive kapitaltilskudd, til den enkelte private barnehage i tråd med regelverket. Vedtak om tilskudd til den enkelte private barnehage er fattet innenfor anbefalt frist.

¹ PBL = Private barnehagers landsforbunds

Vi mener at brevet om vedtak om tilskudd til den enkelte private barnehage er informativt og godt dokumentert, slik at tilskuddsmottaker kan forstå og etterprøve beregningene.

Tønsberg kommune har brukt mindre penger per barn i kommunal barnehage i perioden 2020 til 2023, enn sammenlignbare kommuner/ kommunegrupper, men med en økning fra 2022. Dette påvirker tilskuddsnivået til de private barnehagene, som også opplever at tilskuddsnivået er lavt, og lavere enn landsgjennomsnittet, Kostragruppe 11 og nabokommuner. Kommunen har styrket grunnbemanningen i de kommunale barnehagene de siste årene. Dette vil komme de private barnehagene til gode, men først to år etter de kommunale, pga. beregningsreglene.

Anbefaling

Kommunen bør

- vurdere å tilby de private barnehagene ytterligere informasjon om tilskuddsberegningen, f.eks. ved en årlig gjennomgang av datagrunnlaget og beregninger for selvkostkalkyle, tilskuddssatser og tilskudd til den enkelte barnehage.

2. Hvordan finansieres spesialpedagogisk hjelp i kommunal / privat barnehage i Tønsberg kommune?

Retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehage er regulert i barnehageloven kapittel VII.

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen fattes av Barnehagemyndigheten i Tønsberg kommune, basert på en utredning fra PPT². Vedtaket definerer innhold og omfang av den spesialpedagogiske hjelpen. Det er kommunen som er ansvarlig for å gi spesialpedagogisk hjelp, uavhengig av om hjelpen gis i kommunal eller privat barnehage. Kommunen kan ikke pålegge en privat barnehage å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen, men det kan avtales. Hvis hjelpen skal gis i privat barnehage, inngår kommunen og barnehagen en samarbeidsavtale om at barnehagen skal gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen på vegne av kommunen, i tråd med vedtaket.

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagene finansieres særskilt i henhold til enkeltvedtak om spesialpedagogisk hjelp, både for kommunal og private barnehager. Tilskuddet som private barnehager får fra kommunen etter forskrift om tilskudd til barnehager, skal ikke dekke utgifter til spesialpedagogisk hjelp.

For å beregne tilskuddssatsen til spesialpedagogisk hjelp, lager økonomiavdelingen en gjennomsnittsberegning av kommunens lønnskostnader for barnehagelærere og

² PPT – Pedagogisk-psykologisk tjeneste

assistenter/fagarbeidere. Kommunen beregner tilskuddssatser for pedagog og assistent i et regneark, basert på kommunens gjennomsnittlige årslønn for pedagog og assistent, inklusiv sosiale kostnader. Disse satsene er grunnlaget for tildeling av midler til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, uavhengig av om det er kommunal eller privat eier. Kommunen følger KS lønnstabell/ tariffavtale, mens de private barnehagene følger PBL lønnstabell/ tariffavtale. Sistnevnte er noe høyere en KS i samme utdanningsnivå/ ansiennitet.

Tilskuddet beregnes og overføres til de private barnehagene forskuddsvis i september og januar som hovedtildeling. Tilskudd for vedtak om spesialpedagogisk hjelp som fattes gjennom året, utbetales fortløpende. Kommunal eier/ barnehage får tilskuddet etterskuddsvis, gjennom budsjettjustering i desember og juni, med de samme satser som tildeles de private barnehagene.

3. Hvordan finansieres kommunale/ private skoler i Tønsberg kommune?

Kommunale skoler og andre velferdstjenester i kommunene, er i hovedsak finansiert gjennom kommunenes frie inntekter; som rammetilskudd fra staten og kommunens skatteinntekter. Det vil si at det er den enkelte kommune (kommunestyret), som vedtar hvor mye de skal bruke på skoler og andre velferdstjenester over sitt budsjett.

Tønsberg kommune bruker en ressursfordelingsmodell (i et regneark), som er kriteriebasert, for å beregne behov for ressurser (kr) til skolene i kommunen. Modellen beregner kostnaden for å drive den enkelte skole ut fra lovverk og sentralt og lokalt avtaleverk, og basert på kriteriene.

Kostra-tall viser at Tønsberg kommune brukte kr 122.026 per elev i Grunnskole i 2023, og det er mer per elev enn de andre Vestfoldkommunene, med unntak av Færder. I dette beløpet ligger også kostnader til spesialundervisning.

Private skoler finansieres gjennom tilskudd fra staten. Godkjente private skoler har rett til statstilskudd til godkjent opplæring med 85 % av et tilskuddsgrunnlag per elev, jf. privatskoleloven § 6-1. Til grunn for tilskuddsgrunnlaget ligger gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen nasjonalt. Tilskuddsgrunnlaget blir korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. Grunnlaget for tilskuddet blir regnet ut særskilt for barnetrinnet, ungdomstrinnet og de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring.

Tilskuddsgrunnlaget høsten 2024 per elev til og med 45 elever er kr 222.900 for barnetrinnet/ kr 225.800 for ungdomstrinnet, og et lavere tilskuddsgrunnlag fra og med 46 elever (kr 88.200 barnetrinn/ kr 89.300 ungdomstrinn). Det betyr at skoler med få elever får mer per elev i gjennomsnitt, enn skoler med mange elever. Alle de fem private skolene, vi var i kontakt med, opplever at statstilskuddet er lavt og ikke dekker 85 % av det det koster å drive en tilsvarende offentlig skole.

Godkjente privatskoler får også kapitaltilskudd, kr 1.784 per elev i 2024, som skal fordeles etter elevtall ved skolene.

Skoler, som får statstilskudd etter privatskoleloven § 6-1 første ledd, kan, ifølge privatskoleloven § 6-2, kreve inn skolepenger. Det er skolens styre som fastsetter størrelsen på skolepengene. Skolepengene kan utgjøre inntil 15 % av tilskuddsgrunnlaget og kapitaltilskuddet. Alle de private skolene i Tønsberg krever skolepenger, men det er ikke alle som krever 15 % av tilskuddsgrunnlaget.

Regjeringen har nylig foreslått ny tilskuddsmodell for private grunnskoler, i tråd med Stortingets vedtak for statsbudsjettet for 2024. Det framgår av forslaget at bakgrunnen for at regjeringen ønsker å gjøre en endring i tilskuddsmodellen, er at en gjennomgang viser at private skoler, både barne- og ungdomsskoler, over tid har fått beregnet mer tilskudd enn det som var ment. Beregningspraksisen har blitt endret fra høsten 2024, slik at tilskuddet til private grunnskoler i større grad skal samsvare med utgiftene til offentlige grunnskoler. Det innføres en overgangsordning på fem år, for at skolene skal få en gradvis innfasing mot nytt tilskuddsnivå fram mot 2028.

Vi har forsøkt å sammenligne driftsrammene for de private og kommunale skolene i Tønsberg. Vi har ikke klart å finne en god måte å sammenligne disse på, da det er flere faktorer som påvirker dette. Det er vanskelig å finne en sammenlignbar kostnad per elev, da elevtallene er lave i de private skolene, sammenlignet med de kommunale. Tilskuddsgrunnlaget til de private varierer også etter både skoletrinn og elevtall ved skolen. Kommunens Kostra-tall til grunnskole (funksjon 202) inkluderer en rekke utgifter som de private skolene ikke har, og er derfor heller ikke helt sammenlignbare. Et annet forhold som er ulikt, er at i kommunens Kostra-tall til grunnskole (funksjon 202) ligger utgifter til spesialundervisning, mens utgifter til spesialundervisning ved privatskolene ligger utenfor tilskuddet fra staten, da det skal dekkes av kommunen eleven bor i.

4. Hvordan finansieres spesialundervisning i kommunal / privat skole i Tønsberg kommune?

Retten til spesialundervisning i kommunale skoler var regulert i «gammel» opplæringslov kapittel 5. Begrepet *spesialundervisning* er borte i ny lov, og er erstattet med *tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging*, som er regulert i kapittel 11 i ny opplæringslov³. Reglene om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging er videreført med noen få endringer.

Finansieringen av ressurser til spesialundervisning og språkopplæring i de kommunale skolene i Tønsberg kommune er fordelt med et likt beløp per elev i grunnskolen, og ikke fordelt etter den enkelte skoles faktiske behov for ressurser (vedtak om spesialundervisning og språkopplæring).

³ Stortinget vedtok ny lov om grunnskoleopplæringa og vidaregåande opplæring (opplæringsloven) den 9.6.2023. Loven trådte i kraft 1.8.2024.

Elever i godkjente privatskoler har samme rett til spesialundervisning som elever i offentlige skoler, og reglene i opplæringsloven om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging (§ 11-4 til § 11-11) gjelder tilsvarende for privatskoler. Dette er regulert i privatskoleloven § 3-6.

Kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle private skoler og offentlige skoler når det gjelder utgiftsdekning til spesialundervisning, jf. privatskoleloven § 3-6. Det er presisert i loven at beregningen av midler til spesialundervisning ved private skoler skal være relatert til antall elever med spesialundervisning.

Det er hjemkommunen⁴ til eleven som skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, og som skal treffe vedtak for å avgjøre om det skal eller ikke skal gis spesialundervisning.

Når privatskolen får en ny elev med sakkyndig vurdering, sender privatskolen en anmodning om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1. Sakkyndig vurdering skal alltid legges ved anmodningsskjemaet. I anmodningsskjemaet bes privatskolen om å spesifisere enetimer og gruppetimer med pedagog og assistent. Dette må være i tråd med sakkyndig vurdering, dvs. at skolene ikke kan be om enetimer hvis det anbefales gruppetimer med mindre det kun er én elev som skal ha spesialundervisning i klassen. Oppvekststab i kommunen fatter vedtak, og refunderer utgiftene fra og med vedtaksdato. Tønsberg kommune gir refusjon for spesialundervisning i private skoler etter følgende satser: kr 1.033 pedagogtime (iht. Vestfold-avtalen⁵) og kr 314 per assistenttime (gjennomsnittslønnen for assistenter i Tønsberg kommune).

Horten, 9. oktober 2024

⁴ Hjemfylket hvis det dreier seg om videregående opplæring.

⁵ Vestfoldavtalen – er en avtale mellom kommunene i Vestfold og Telemark. Avtalens formål er å avklare økonomiske forhold mellom kommunene i Vestfold og Telemark i saker der elever går på skole i en annen kommune enn bostedskommunen. Dette kan være saker der elever er plassert i fosterhjem og saker der elever søker/har fått innvilget å gå på skole i en annen kommune enn bostedskommunen. Tønsberg kommune opplyser at de har basert satsen på pedagogtimer i privatskolene på denne satsen.

1. Innledning

1.1. Kontrollutvalgets bestilling

Forvaltningsrevisjonen er bestilt av kontrollutvalget i Tønsberg kommune i sak 13/24. Bakgrunnen for bestillingen er kommunestyrets vedtak i møte 13.12.23, sak 200/23 – Handlingsplan 2024-2027 – budsjett 2024:

22. Kommunedirektøren bes analysere spesialundervisningen i offentlige- og private skoler for å kartlegge effekten, kvaliteten av spesialundervisningen, og hvordan det jobbes systematisk for elevenes læring. Etter gjennomgangen bes kommunedirektøren om å utarbeide en politisk sak for å se på hvordan Tønsberg kommune kan styrke arbeidet med tidlig innsats, tilpasset opplæring, intensivopplæring, samt å sikre likeverdige tjenestetilbud mellom offentlige- og private skoler. Kommunedirektøren bes om å vurdere om kommunen kan rigge det spesialpedagogiske undervisningstilbudet på en annen måte – som for eksempel gjennom økt grunnbemanning i ordinær undervisning eller å innføre et spesialpedagogisk støttesystem i skolen.

23. Kommunestyret ber kontrollutvalget om å gjennomføre en forvaltningsrevisjon om barnehage- og skoleøkonomi, for å kartlegge om offentlige- og private barnehager- og skoler økonomisk likebehandles.

I forbindelse med kontrollutvalgets bestilling, ba kommunedirektør og KU om at revisjonen også skulle se på spesialundervisning fra et økonomisk likebehandlings-perspektiv (jf. KST vedtaket, pkt 22.)

Reglene om forvaltningsrevisjon står i kommuneloven § 23-2 første ledd bokstav c, jf. § 23-3 og § 24-2 og i forskrift om kontrollutvalg og revisjon.

1.2. Problemstilling og revisjonskriterier

Rapporten handler om følgende problemstillinger:

1. Har kommunen fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager?
2. Hvordan finansieres spesialpedagogisk hjelp i kommunal / privat barnehage i Tønsberg kommune?
3. Hvordan finansieres kommunale/ private skoler i Tønsberg kommune?
4. Hvordan finansieres spesialundervisning i kommunal / privat skole i Tønsberg kommune?

Problemstilling 2, 3 og 4 er beskrivende problemstillinger, uten revisjonskriterier.

Revisjonskriteriene⁶ til problemstilling 1 er hentet fra barnehageloven, forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager, KS og PBLs veileder og modell for tilskuddsberegning til private barnehager, og er beskrevet i kapittel 3.1.

1.3. Avgrensning

Vi har undersøkt tilskuddene til ordinære private barnehager for 2023. Vi har ikke undersøkt tilskuddene til familiebarnehager.

Forvaltningsrevisjonen omfatter ikke kvaliteten på spesialundervisning/ den spesialpedagogiske hjelpen som gis i skoler og barnehager.

1.4. Metode og kvalitetssikring

Denne forvaltningsrevisjonen er gjennomført av forvaltningsrevisor Hanne Britt Nordby Sveberg, med Kirsti Torbjørnson som oppdragsansvarlig.

Vi har intervjuet ansatte i kommunen, og sendt spørsmål på e-post til ledelsen ved alle de private barnehagene i kommunen og til ledelsen ved alle de private skolene i kommunen. Videre har vi innhentet nøkkeltall om kommunal / privat skole og barnehage og gått gjennom sentral dokumentasjon. Vi har undersøkt kommunens beregningsmodell for tilskudd til private barnehager og undersøkt om kostnadene i beregningsmodellen er korrekt hentet fra kommunens regnskap.

Det står mer om metode og tiltak for kvalitetssikring i vedlegg 3 til rapporten.

1.5. Kommunedirektørens uttalelse

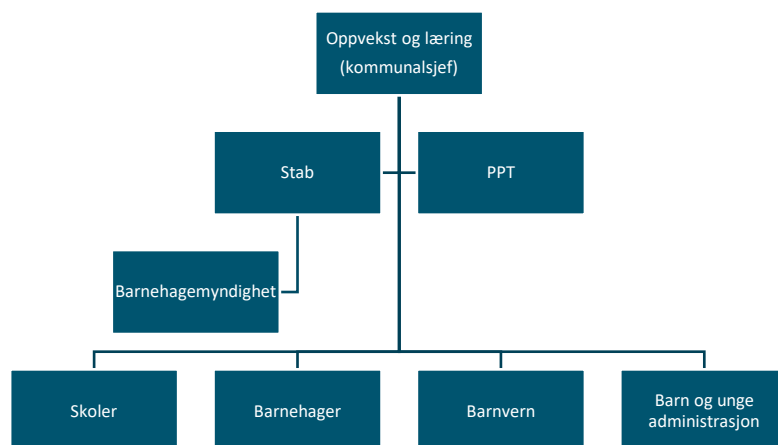
Rapporten er presentert i et møte med administrasjonen i kommunen og sendt til uttalelse 26. september 2024, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Kommunedirektøren har kommentarer til pkt. 2.3, 2.5.3, 5.2, 6.3.2 og til konklusjon og anbefalinger i rapporten. Disse framgår av høringsuttalelsen i vedlegg 1.

⁶ Det skal alltid etableres revisjonskriterier i forvaltningsrevisjon, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 15. Revisjonskriterier er de regler og normer som gjelder innenfor det området vi skal undersøke. Revisjonskriteriene er grunnlaget for revisors analyser, vurderinger og konklusjoner.

2. Overblikk over barnehager og skoler i Tønsberg kommune

2.1. Organisering kommunalområde Oppvekst og læring

Barnehager og skoler i Tønsberg kommune er organisert under kommunalområde Oppvekst og læring:



Figur 1 - Organisasjonskart - kommunalområde Oppvekst og læring

2.2. Barnehagemyndigheten

Kommunen er både barnehageeier og barnehagemyndighet. Barnehagemyndigheten er lagt til Stab. Barnehagemyndigheten har blant annet disse oppgavene:

- myndighet og tilsyn med barnehagene
- opptak barnehageplasser
- vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage
- tildeling av statlige tilskudd mottatt fra statsforvalter og direktorat, eks;
 - o språkmidler til barnehagebarn med minoritetsbakgrunn
 - o midler til svømmeopplæring
 - o tilretteleggingsmidler til videreutdanning mm.

Ifølge kommunen gjelder disse oppgavene i like stor grad både kommunale og private barnehager.

2.3. Barnehager i Tønsberg

I Tønsberg kommune er det

- 27 kommunale barnehager
- 25 private barnehager

De private barnehagene i Tønsberg kommune er:

Ordinære barnehager:

- Bogen
- Belmar
- Glitne Kanvas*
- Haugar*
- Husøy Maritime FUS
- Linnestad
- Løkebergstua
- Tønsberg Montessori
- Solvangkirken*
- Teie Hageby
- Velle Træleborg*
- Ramnes private
- Regnbuen
- Rørås gårdsbarnehage
- Solsikken Kanvas*
- Semsløkka*
- Velle Sigridløkka*

Barnehagene merket med * er kjedebarnhager (3 ulike kjeder – Kanvas, Velle og Tønsbergkirkenes barnehager AS).

I kommunen er det også seks private familiebarnehager.

Om barnehagene

BASIL per 15.12.23 og Visma Flyt Barnehage

	2020	2021	2022	2023
Antall barnehager	53	52	52	52
Antall kommunale barnehager	27	27	27	27
Antall private barnehager	26	25	25	25
Antall ordinære barnehager	46	45	45	45
Antall familiebarnehager	6	6	6	6

Antall åpne barnehager	0	1	2*	2*
Antall barn i barnehage	2 744	2 763	2804	2812
i kommunal barnehage	1 731	1 761	1796	1796
i privat barnehage	1 013	1 002	1008	1016
Antall barn som bor i Tønsberg og som går i privat barnehage i annen kommune pr. 15.12.23		55	64	59
Antall barn som bor i andre kommuner som går i privat barnehage i Tønsberg pr. 15.12.23		44	44	55

*En av de to åpne barnehagene regnes som en avdeling i Knapløkka barnehage, og vises ikke på Barnehagefakta.

Tabell 1 – Bakgrunnstall for barnehagesektoren i Tønsberg kommune

2.4. Spesialpedagogisk hjelp og tilrettelagt barnehagetilbud

Tabellene og informasjonen om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelagt barnehagetilbud, som er tatt inn nedenfor, er hentet fra kommunes Tilstandsrapport for barnehagesektoren 2023.

I 2023 gikk 79,15 % av barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og 78,55 % av barn med vedtak om tilrettelagt barnehagetilbud i kommunale barnehager.

Tilrettelagte barnehager er ordinære barnehager som har erfaring og kompetanse til å inkludere, gi hjelp og tilrettelegge tilbudet for barn med særskilte behov. Tønsberg kommune har 7 tilrettelagte barnehager; Ekely, Barkåker, Skjeggstadåsen, Trudvanglia, Kongseik, Slagen og Sandeåsen.

Alle geografiske områder har tilrettelagte barnehager. I tillegg er Aulerød barnehage tilrettelagt for barn med hørselsnedsettelse.

Andel barn i barnehage som har vedtak om spesialpedagogisk hjelp (antall barn i parentes)

	2020	2021	2022	2023
Tønsberg	2,95 % (81)	3,3 % (90)*	3,42 % (96)	2,98 % (84)
Norge	3,4 % (9255)	3,6 % (9725)	3,63 % (9756)	3,14 % (8391)

*Inkludert antall barn som mottar logopedisk hjelp

Antall vedtakstimer spesialpedagogisk hjelp i barnehage - årstimer

BASIL 15.12.23 og interne lister

	2020	2021	2022	2023
	34 829	44 152*	34 363,5*	35 199*

*inkludert antall timer logopedisk hjelp

Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp fordelt på barnehagetype

Interne lister

	2020	2021	2022	2023
Tilrettelagte barnehager	35 %	32 %	35,44 %	45,45 %
Øvrige kommunale barnehager	49 %	48 %	27,86 %	33,70 %
Private barnehager	16 %	20 %	36,70 %	20,77 %

Andel barn som har vedtak om tilrettelagt barnehagetilbud (antall i parentes)

Interne lister

	2020	2021	2022	2023
Tønsberg	1,8 % (49)	1,9 % (53)	2,03 % (57)	1,99 % (56)

Antall vedtakstimer tilrettelagt barnehagetilbud pr. uke

Interne lister

	2020	2021	2022	2023
Tønsberg	905	984	1070,5	1193,5

Andel barn med vedtak om tilrettelagt barnehagetilbud fordelt på barnehagetype

Interne lister

	2020	2021	2022	2023
Tilrettelagte barnehager	51 %	55 %	50 %	48,2 %
Øvrige kommunale barnehager	41 %	28 %	27,42 %	30,35 %
Private barnehager	8 %	17 %	22,58 %	21,42 %

2.5. Ressursbruk – barnehager

2.5.1. KOSTRA-tall

	Korrigerede brutto driftsutgifter til barnehager samlet (f201, f211, f221) per barn i kommunal barnehage (kr)				Korrigerede brutto driftsutgifter til barnehage (f201) per barn i kommunal barnehage (kr)			
	2020	2021	2022	2023	2020	2021	2022	2023
Tønsberg	196 146	219 814	235 357	265 401	162 670	183 726	197 243	220 423
Horten	213 688	235 809	254 067	280 348	177 901	196 011	209 152	232 729
Sandefjord	213 365	243 050	258 562	274 744	168 073	184 233	195 948	210 669
Landet uten Oslo	220 791	244 954	257 283	283 677	174 408	192 325	201 383	222 355
KOSTRA-gruppe 11	215 500	240 969	248 948	277 590	169 667	187 048	192 805	214 995

Tabell 2 - KOSTRA-nøkkeltall⁷ - utgifter til kommunal barnehage, Tønsberg og sammenlignbare kommuner

Tabellen viser at Tønsberg kommune i hele den viste perioden (2020 til 2023) har brukt mindre penger per barn i kommunal barnehage, enn sammenlignbare kommuner i Vestfold, snittet for landet uten Oslo og Kostra-gruppe 11⁸ (funksjon 201, funksjon 211 og funksjon 221)⁹.

Tallene til høyre i tabellen, som kun viser Kostra-funksjon 201, dvs. ordinært førskoletilbud, viser at Tønsberg brukte mindre penger per barn i kommunal barnehage med ordinært tilbud i 2020 og 2021 enn de sammenlignbare kommunene/gruppene. I 2022 og 2023 brukte Tønsberg mer penger per barn i kommunal barnehage enn Sandefjord kommune og Kostra-gruppe 11.

Ved beregning av kommunens tilskudd til private barnehager, legges kommunens kostnader til egne barnehager til grunn (tallene fra to år før tilskuddsåret). Mer om disse beregningen under kapittel 3.

2.5.2. Nivå på tilskudd til private barnehager i Tønsberg kommune

Ifølge økonomirådgiver i kommunen, som arbeider med tildeling av tilskudd til private barnehager, var satsene i 2023 11% lavere enn landsgjennomsnittet og 6,5% lavere enn kommunegruppe 11. I 2024 er satsene i Tønsberg 3,2% lavere enn landsgjennomsnittet og 1,2% lavere enn kommunegruppe 11.

⁷ KOSTRA-nøkkeltall hentet fra SSB

⁸ Kostra-gruppe 11 – kommuner med 45.000 til 74.999 innbyggere. Tønsberg kommune er i denne Kostra-gruppen.

⁹ Forklaring til Kostra-funksjonene: 201 Førskole (ordinært tilbud), 221 barnehagelokaler, 211 - styrkingstiltak til barn med spesielle behov

Hun forteller videre at Tønsberg tradisjonelt har ligget lavere enn landsgjennomsnittet. En forklaring på dette kan være at de har holdt seg på laveste krav til bemanningsnorm. I de siste årene har det derimot vært en styrking av grunnbemanningen i de kommunale barnehagene. Det gir seg utslag i høyere kostnad per barn. Dette slår igjen ut i høyere tilskuddssatser to år senere for de private, noe som kan være med på å forklare hvorfor satsene nå ligger ganske likt med sammenligningskommuner.

Økonomirådgiver ble spurt om hun ser noen fordeler kommunen har i forhold til de private og motsatt, og svarer at kommunen kan ha fordel av innkjøpsavtaler etc, spesielt sammenlignet med de små private barnehagene som ikke inngår i en kjede. De større private barnehagene, som er i kjede, kan man derimot anta kan ha de samme stordriftsfordelene som kommunene.

2.5.3. Hva mener de private barnehager i Tønsberg kommune om kommunens tilskudd til private barnehager

De private barnehagene ble spurt om hvordan de opplever tilskuddsnivået til private barnehager i Tønsberg, og om det er noen forhold som slår uheldig ut for din barnehage. Ledelsen ved alle barnehagene som svarte, opplever at tilskuddsnivået er lavt, og lavere enn landsgjennomsnittet og nabokommuner.

Av forhold som slår uheldig ut for den enkelte barnehage, svarte de fleste at det er uheldig at tilskuddet til de private er basert på gjennomsnittlige kostnader i kommunale barnehager to år i forveien. Det betyr at når nye krav innføres eller det påløper ekstraordinære kostnader (f.eks. covid-19, høye strømkostnader m.v.), så får private barnehager finansiering først to år senere.

Flere private barnehager viser også til informasjon fra PBL (publisert 14.mai 2024), som viser at for hver 100-lapp det offentlige bruker på kommunale barnehager, så får private barnehager kun et sted mellom 85,9 og 87,5 kroner.¹⁰

Flere av de private barnehagene uttrykker at de sliter økonomisk nå, og er bekymret for den økonomiske situasjonen fremover.

Videre skriver de fleste at tilskuddssystemet oppleves og ikke gi nødvendig forutsigbarhet.

Anmodning om etterjustering av driftstilskudd for 2023

Tønsberg kommune fikk i juli 2023 et brev fra PBL, som var sendt til alle kommuner i Norge med private barnehager. Brevet omhandlet en anmodning om etterjustering av tilskuddet for 2023 som følge av høy lønns og prisvekst, da de mente at den nasjonale deflatoren, som var lagt til grunn for tilskuddet, var for lav. Deflatoren settes av kunnskapsdepartementet. Tønsberg kommune valgte å

¹⁰ [Nye tall: Private barnehager 87,5 prosent «likebehandlet» | PBL](#)

forholde seg til nasjonalt satt deflator og ikke justere tilskuddet. Som følge av dette fikk de en klage fra PBL-barnehagene i desember 2023 på at de ikke hadde tatt anmodningen til følge.

Tønsberg kommune svarte på henvendelsen 21.12.2023. I brevet viser kommunen til at vedtak om driftstilskuddssatser ble fattet 31.10.2022. Med henvisning til forvaltningsloven § 29 er fristen for å klage på selve beregningen av tilskudd for 2023 utløpt. Videre ønsker kommunen å understreke at dette var en anmodning om å beregne tilskuddet på nytt, men ikke noe kommunen er pliktig å gjøre så lenge forskriften er fulgt. Avslutningsvis viser kommunen til at dersom de skal legge andre premisser til grunn ved beregning av tilskudd enn det som reguleres av forskriften, bør dette fremmes som en egen politisk sak da dette omhandler kommunens disponering av budsjettmidler. Tønsberg kommune avviste med dette klagen fra PBL- barnehagene i Tønsberg kommune da klagefristen er utløpt jf. forvaltningsloven § 29.

Saken ble sendt videre til Statsforvalteren for vurdering. I Statsforvalterens vurdering av saken¹¹, går det frem at kommunen har hjemmel til å omgjøre sitt vedtak om driftstilskudd, men ingen plikt etter loven. Kommunen valgte og ikke omgjøre vedtaket av 31.10.2022.

2.6. Organisering skoler

I Tønsberg kommune er det

- 20 kommunale grunnskoler, en av disse er kombinert barne- og ungdomsskoler
- 6 private grunnskoler, tre av disse er kombinerte barne- og ungdomsskoler

De private grunnskolene i Tønsberg kommune er:

- Bjerkely skole
- Elihu Kristne grunnskole
- Granly skole
- Skagerak International School
- Tønsberg Montessori skole
- Wang Tønsberg AS

2.6.1. Elevtall og spesialundervisning i offentlige og private grunnskoler i Tønsberg kommune

Tabellen under viser en oversikt over antall elever i offentlig grunnskole totalt, antall elever ved de private skolene i kommunen, antall elever fra Tønsberg i privatskoler i andre kommuner og skolenes andel av kommunens samlede elevtall. Forrige skoleår var det totalt 525 elever fra Tønsberg, som gikk på privatskoler i og utenfor kommunen. Det totale elevtallet (bosatt i Tønsberg) var 6593. Tallene i parentes er elever fra Tønsberg kommune i private skoler. Tallene

¹¹ Statsforvalteren i Vestfold og Telemarks brev av 08.04.2024 til Tønsberg kommune

gjelder for skoleåret 2023-24. Tabellen viser at 92 % av Tønsberg kommunens samlede elevtall går på offentlige grunnskoler.

Alle elever			
Navn	År	1. - 10. årstrinn	Andel av kommunens samlede elevtall (%)
Tønsberg kommune offentlige grunnskoler	2023-24	6068	92,04
Bjerkely skole (1. - 7. trinn)	2023-24	58(39)	0,59
Elihu Kristne grunnskole (1. - 10. trinn)	2023-24	91(77)	1,17
Granly skole (1. - 10. trinn)	2023-24	169(115)	1,74
Skagerak International School, Tønsberg AS (1. - 10. trinn)	2023-24	94(59)	0,89
Tønsberg Montessori skole (1. - 10. trinn)	2023-24	102(75)	1,14
Wang Tønsberg AS (8. - 10. trinn)	2023-24	190(106)	1,61
Andre privatskoler I andre kommuner		(54)	0,82
		6772(525)	100,00

Tabell 3 - Elevtall offentlige og private grunnskoler i Tønsberg kommune/ andre kommuner – skoleåret 2023-24

Mottatt dokumentasjon viser at andelen elever¹² i de private skolene i Tønsberg, som mottar spesialundervisning, er høyere, med unntak av Wang, enn den gjennomsnittlige andelen i de kommunale skolene. Andelen i de private skolene spenner fra 16 % til 27 % for de private¹³, mens gjennomsnittet for de kommunale ligger på 8,65 %.

¹² Som bor i Tønsberg kommune

¹³ Med unntak av Wang (6,6 %)

3. Tilskudd til private barnehager

Problemstilling 1: Har kommunen fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager?

3.1. Revisjonskriterier

Tilskudd til private barnehager er regulert av barnehageloven og forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager. Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager, utarbeidet av Kommunesektorens organisasjon (KS) og Private barnehagers landsforbund, inneholder en mal for korrekte og godt dokumenterte beregninger av tilskudd til private barnehager.

Barnehageloven

Ifølge barnehageloven § 19 kan kommunen gi tilskudd til godkjente private barnehager. Kommunen skal behandle private barnehager som mottar tilskudd, likeverdige med kommunale barnehager.

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

§ 1. Vedtak om kommunalt tilskudd

Kommunen skal uten ugrunnet opphold fatte vedtak om tilskudd til private barnehager én gang i året, i samsvar med forskriften.

Dersom det følger av lokale retningslinjer eller det foreligger store aktivitetsendringer etter § 12, skal kommunen uten ugrunnet opphold fatte nytt vedtak om tilskudd til private barnehager (jf. § 1 andre ledd).

Tilskudd til private barnehager skal utbetales forskuddsvis hvert kvartal inntil kommunen fatter endelig vedtak om tilskudd, jf. § 1 tredje ledd.

§ 2. Kommunens utrednings- og informasjonsplikt

Kommunen skal sørge for at saken er så godt opplyst som mulig før det fattes vedtak. Kommunen skal begrunne vedtaket, og den private barnehagen har rett til å gjøre seg kjent med de dokumentene som ligger til grunn for kommunens vedtak.

§ 3. Driftstilskudd til ordinære barnehager

Kommunen skal gi driftstilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass. Driftstilskuddet skal beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter. Grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet fra to år før tilskuddsåret.

Kommunen skal gi påslag for pensjons- og administrasjonsutgifter, jf. § 4 og § 5.

Kommunen skal beregne satsene for driftstilskudd i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn over og under tre år. Barn under tre år skal vektet 1,8 ganger høyere enn barn over tre år. Kommunen skal beregne antall heltidsplasser i kommunale barnehager. Kommunen skal gjøre dette på én av følgende måter:

- a. De kommunale barnehagenes årsmelding fra året før regnskapsåret og årsmeldingen fra regnskapsåret legges til grunn ved beregningen av heltidsplasser. Årsmeldingen fra året før regnskapsåret vektet med 7/12 og årsmeldingen fra regnskapsåret vektet med 5/12, eller,
- b. Kommunen kan beregne heltidsplasser ved bruk av egne tellinger av barn i kommunale barnehager. Kommunens tellinger i regnskapsårets sju første måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Kommunens tellinger i regnskapsårets fem siste måneder viser antallet heltidsplasser i denne perioden. Barn som fyller tre år i regnskapsåret, regnes som under tre år i årets sju første måneder og over tre år i årets fem siste måneder.

Kommunen skal fastsette én sats for barn over tre år og én sats for barn under tre år.

§ 4. Pensjonspåslag på driftstilskudd

Kommunen skal gi et påslag for pensjonsutgifter. Påslaget skal være ti prosent av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Kommunen skal legge til arbeidsgiveravgift på summen av påslaget.

I statsbudsjettet for 2022 ble det vedtatt å endre pensjonsprosenten til barnehagene fra 13 prosent til 10 prosent. For å gi barnehager med mindre økonomisk handlingsrom bedre tid til å tilpasse seg inntektsbortfallet, ble det vedtatt en overgangsordning for enkeltstående barnehager.

Overgangsordningen innebærer at pensjonspåslaget for barnehager som ikke inngår i en sammenslutning med to eller flere barnehager, blir justert gradvis ned frem til 2024. I 2022 ble påslaget satt til 12 prosent og i 2023 er det foreslått justert ned til 11 prosent. I 2024 er det foreslått at overgangsordningen blir opphevet, og at enkeltstående barnehager får samme pensjonspåslag som de andre private barnehagene: 10 prosent.

Både forslag til makspris, deflator og sats for pensjonspåslag skal behandles av Stortinget som en del av statsbudsjettet.

§ 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.

§ 6. Kapitaltilskudd til ordinære private barnehager¹⁴

Kommunen skal gi kapitaltilskudd på 11 800 kroner til private ordinære barnehager per heltidsplass. Kapitaltilskuddet skal dekke kostnadene til renter og avskrivninger, eventuelt husleie.

Hvis den private ordinære barnehagen er ny eller har en stor økning i godkjent areal, skal kommunen gi barnehagen kapitaltilskudd per heltidsplass for dette arealet ut fra barnehagens godkjenningsår, etter følgende tabell:

Godkjenningsår	Kroner per heltidsplass
2015 – 2017	22 900
2018 – 2020	26 000
2021 – 2023	29 200

Tabell 4 – Kapitaltilskudd til ordinære private barnehager per heltidsplass

§ 9. Vedtak om sats

Kommunen skal fatte vedtak om satser til barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret.

§ 10. Indeksregulering av satsgrunnlaget

Kommuner som fastsetter egne satser, jf. § 3, § 7 og § 8, skal indeksregulere satsgrunnlaget med faktoren for forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren (kommunal deflator) før kommunen fatter vedtak om tilskudd, jf. § 1.

§ 11. Begrensninger i kommunens plikt til å gi tilskudd

Kommunen skal i beregningen av tilskuddet til den private barnehagen trekke fra et beløp tilsvarende det andre offentlige tilskudd og indirekte offentlig økonomisk støtte dekker av barnehagens drifts-, og administrasjonsutgifter, og kapitalkostnader.

Hvis den private barnehagen har lavere foreldrebetaling enn tilsvarende kommunale barnehager, har kommunen ikke plikt til å dekke denne differansen.

Kommunen har ikke plikt til å gi tilskudd til den private barnehagen for flere barn enn barnehagen er godkjent for.

§ 12. Rapportering av barn i private barnehager

Eier av private barnehager skal rapportere hvert år om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen per 15. desember. Kommunen skal bruke de private barnehagenes rapportering fra

året før tilskuddsåret i utregningen av tilskuddet til de private barnehagene.

¹⁴ Satsene på kapitaltilskuddet i § 6 gjelder for 2023, kilde: Rettsdata.

Kommunen kan i lokale retningslinjer bestemme at de private barnehagene skal rapportere flere ganger i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året. De lokale retningslinjene skal fastsettes før tilskuddsåret begynner.

De private barnehagene skal rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen. Kommunen skal i disse tilfellene beregne tilskuddet til de private barnehagene på nytt.

Barn som fyller tre år i tilskuddsåret og som blir rapportert innen utgangen av juli, utløser driftstilskudd for småbarnsplass. Barn som fyller tre år i tilskuddsåret, men som blir rapportert i august-desember, utløser driftstilskudd for storbarnsplass.

Veileder for beregning av tilskudd til private barnehager – Agenda Kaupang - oppdatert versjon 15.5.23

Kommunesektorens organisasjon (KS) og Private barnehagers landsforbund har laget en veileder og modell /regnearkmal for tilskuddsberegning til private barnehager, som baserer seg på barnehageloven § 19, forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager og Kostraveilederen fra Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD). Målet med veilederen er å lage en mal for korrekte og godt dokumenterte beregninger av tilskudd til private barnehager. Veilederen viser hvordan beregningen kan gjøres i tråd med dagens gjeldende regelverk på en etterprøvable måte. Med dette ønsker KS og PBL å bidra til at tilskuddsforvaltningen blir enklere og mer gjennomslutlig for både kommunene og de private barnehagene.

Kommunen har valgt å bruke denne veilederen med tilhørende modell/ regnearkmal for beregning av tilskudd til private barnehager.

Veilederen har utdypende kommentarer til forskrift om tilskudd til private barnehager:

- § 1. Vedtak om kommunalt tilskudd

Det følger av veilederen at departementet ber kommunen fatte vedtak om tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene så snart som mulig, etter at årsmeldingene foreligger ved årets start. Tellingen av barn skjer 15.12 året før, og barnehagenes årsmeldinger skal sendes til staten/SSB innen 15.1. Inntil vedtak skjer, skal tilskudd utbetales a-konto, forskuddsvis, minst hvert kvartal. Veilederen anbefaler at det fattes vedtak om tilskudd til private barnehager for året innen 1.2.

- § 2. Kommunens utrednings- og informasjonsplikt

Kommunen må dokumentere datagrunnlaget og sine beregninger, slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene. Veilederen inneholder et regneark for beregningen av tilskudd. Veilederen anbefaler at tilskuddsmottakerne bør få tilsendt regnearket med tilskuddsberegningen og et skriv som forteller hvordan tilskuddene er beregnet.

- § 3. Driftstilskudd til ordinære barnehager

Ifølge veilederen er dette den sentrale paragrafen i forskriften. Her kommer de viktigste anvisningene for tilskuddsberegningen:

- *Det må først lages en selvkostkalkyle for den kommunale driften for å lage tilskuddssatser.*
- *Deretter beregnes tilskudd til hver private barnehage etter hvor mange barn de har.*

Regnskapstallene skal justeres for inflasjon, i henhold til kommunal deflator i statsbudsjettet. Kommunal deflator er et mål for kommunenes lønns- og prisvekst, der lønn teller to tredeler og priser på innkjøpte varer og tjenester teller en tredel.

Modellen (regnearkmalen), beregner tilskudd til private barnehager på grunnlag av kommunal selvkost, antall barn i kommunale barnehager, barnehagens byggeår og barnetall i private barnehager. Modellen er tilpasset ordinære private barnehager.

Fremgangsmåten i tilskuddsberegningen/ modellen er slik:

1. Beregne satser for driftstilskudd pr. plass i private barnehager:

Satsene for driftstilskudd skal tilsvare kommunens enhetspriser, korrigert for ulikheter i pensjonsutgifter. Hovedoppgaven er å beregne driftskostnad pr. barn for barn over og under 3 år i kommunens egne barnehager. Kommunen må først finne fram til relevante tall fra regnskapet. Kravene til sporbarhet og begrunnelse for valget av økonomidata er innskjerpet i det nye regelverket. Dernest må man finne fram til antall barn i de kommunale barnehagene. Her må årsmeldingene fra de kommunale barnehagene benyttes. Egenbetaling må trekkes fra før satsene for tilskudd framkommer.

2. Beregne kapitaltilskudd pr. plass i private barnehager

Kapitaltilskuddet avhenger av barnehagens godkjenningsår. Eldre barnehager har lavere tilskuddssatser enn nye (og dyrere) barnehager. Kapitaltilskuddet er det samme for små og store barn. Hvis barnehagen er bygget ut de senere år, vil den nye delen få tilskudd etter satsene i det året påbygget blir godkjent. Reglene for beregning av tilskudd forutsetter at de nye plassene fylles opp først.

3. Beregne tilskudd til private barnehager

Etter at trinn 1 og 2 er gjennomført, kan man beregne kommunalt tilskudd til de enkelte private barnehagene. Satsene for driftstilskudd og kapitaltilskudd ganges med antall barn i hver barnehage.

På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

Selvkostkalkyle og driftstilskuddssatser

- **Kommunen skal lage en selvkostkalkyle for den kommunale barnehagedriften i samsvar med tilskuddsmodellen.**
- **Basert på selvkostkalkylen skal kommunen vedta satser for tilskudd til private barnehager innen 31. oktober i året før tilskuddsåret.**

- Kommunen må dokumentere datagrunnlaget og sine beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser, slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene.

Tilskudd til private barnehager

- Kommunen skal beregne kapitaltilskudd pr. plass i private barnehager.
- Kommunen skal en gang i året (helst innen 1.2.) beregne og fatte vedtak om kommunalt tilskudd til den enkelte private barnehage, etter hvor mange barn de har.
- Kommunen må informere mottakeren slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene om tilskuddet, inklusive kapitaltilskudd.

3.2. Beregning av tilskudd til private barnehager

3.2.1. Kommunens modell (regnearkmal) for beregning av tilskudd til private barnehager

Kommunen bruker KS og Private barnehagers landsforbunds (PBL) modell/ regnearkmal for beregning av tilskudd til private barnehager. Regnearkmalen har ni ark og med bruksanvisning til hvert ark. Figuren på neste viser en beskrivelse av arkene i modellen¹⁵:

¹⁵ Kilde: KS og PBLs Veileder til beregning av tilskudd til barnehager

Ark:	Beskrivelse:
<p>1 a. Årsmelding 15.12. året før regnskapsåret (2020)</p> <p>1 b. Årsmelding 15.12. regnskapsåret (2021)</p>	<p>Her registreres årsmeldinger for alle kommunale barnehager. Modellen beregner antall heltidsbarn over tre år og under tre år ved årets start og slutt. For årets start brukes årsmelding per 15.12 året før regnskapsåret (2020). Årsmelding ved årets slutt er årsmeldingen per 15.12 i regnskapsåret (2021). Sum heltidsbarn over og under 3 år overføres til ark 4 Selvkost. (Formler: "7/12" (vår) og "5/12" (høst).)</p> <p>Årsverk per barnehage er nødvendig for å beregne nøkkeltall, spesielt pensjonsutgift per årsverk. Her registreres bemanning knyttet til Kostrafunksjon 201-Barnehager, såkalt "basisvirksomhet", se nedenfor. Data hentes fra barnehagenes årsmelding, kategoriene styrer, pedagogiske ledere, fagarbeidere og assistenter, ikke andre typer stillinger. Styrkingstiltak (assistent til funksjonshemmede, støttepedagog, assistent minoriteter) eller støttepersonell (vaktmester, renholdere eller sekretærer), skal ikke registreres.</p>
<p>2 Økonomirapport funksjon 201 og 3. Økonomirapport funksjon 221</p>	<p>Modellen kobler tilskuddsreglene til Kostrareglene. Alle relevante driftsutgifter i de kommunale barnehagene føres på Kostra-funksjonene 201 Førskole (ordinært tilbud) og 221 barnehagelokaler. Kostraveilederen forteller hva som skal føres på funksjon 201 og 221.</p> <p>I ark 2 og 3 skal det ligge en rapport fra økonomisystemet som viser detaljerte saldoer for funksjon 201 og 221 per funksjon, ansvar og art. Det må være tekster på alle konti. Utskriftene skal sikre dokumentasjon av kalkylen og sporbarhet mellom tilskuddsberegningen og det kommunale Kostra-regnskapet. De konti som inngår i selvkost summeres og overføres til ark 4.</p> <p>Selvkost er kostnaden ved å produsere kommunale barnehageplasser. Fellestiltak for alle typer barnehager (felles opplæring) og myndighetsoppgaver skal ikke tas med i selvkost, se tilskuddsreglene. Utgifter forbundet med lokaler for private barnehager inngår heller ikke i selvkostberegningen.</p> <p>Alle normale direkte driftsutgifter skal tas med i selvkostberegningen, uansett hvor de er ført i kommuneregnskapet. Kostraveilederen trekker grensen mellom funksjon 120 administrasjon og funksjon 201. I utgangspunktet er alle korrigerede brutto driftsutgifter i funksjon 201 med i selvkost.</p> <p>For å sikre sporbarhet og dokumentasjon skal alle regnskapsposter på 201 og 221 gjennomgås og grupperes i henhold til artsgruppene i selvkostkalkylen. Det skal gis en grunn for alle poster på 201 og 221 som utelates fra selvkostberegningen.</p> <p>De relevante utgiftene er de som inngår i begrepet "korrigerede brutto driftsutgifter" minus avskrivninger.</p> <p>De regnskapsførte pensjonsutgiftene skal holdes utenfor selvkostkalkylen. Det skal istedet gjøres et standardisert pensjonspåslag på 10 % av samlede lønnsutgifter i grunnlaget for tilskudd. Arbeidsgiveravgiften må beregnes på nytt.</p>

Ark:	Beskrivelse:
4 Selvkostberegning	<p>Økonomitall for de kommunale barnehagene plukkes fra ark 2 og 3. Ordinære driftsposter som er ført på andre Kostrafunksjoner må legges til. Kostraveilederen forteller hva som skal føres på funksjon 201 og 221. Blant postene som må tas med er AFP-kostnader, opplæring, teletrafikk, porto og annonser. Hvis dette er ført felles på funksjon 120, må det gjøres et anslag for barnehagenes andel. Barnehagenes andel av samlede lønnskostnader er en grei fordelingsnøkkel. Nye linjer føres inn i arket etter behov.</p> <p>Fradrag for pensjonskostnader: Den regnskapsførte pensjonspremien skal trekkes fra, inkludert arbeidsgiveravgift av denne premien. Premie og avgift erstattes av et standardisert påslag som avhenger av "type barnehage" pluss arbeidsgiveravgift av dette. Regnearket gjør dette ved å beregne pensjon av all lønn og arbeidsgiveravgift på nytt.</p> <p>Administrasjonskostnader legges til ved å plusse på direkte driftsutgifter 4,3 %. Administrasjonspåslaget dekker utgiftene som etter Kostraveilederen skal føres innenfor Kostrafunksjonene 120 administrasjon, 130 administrasjonslokaler, 121 eiendomsforvaltning og 110 kontroll og revisjon.</p> <p>Det er kommunens gjennomsnittlige antall barn som skal brukes i selvkostberegningen, ikke antallet i årsmeldingen ved årets start. Hvis antallet øker fra 100 per 1.1. til 120 om høsten: antall barn vil være $100 \cdot 7/12 + 120 \cdot 5/12 = 108,3$. Det er årsmeldingene som må legges til grunn ved begge tellingene. Dersom kommunen har flere tellinger per år, må malen tilpasses.</p> <p>Selvkostberegningen ender opp med satser for driftstilskudd til heltidsbarn over og under tre år. Disse satsene brukes i ark 6.</p>
5 Kapitalkostnader	Satsene for kapitalkostnader per heltidsplass avhenger av barnehagens godkjenningsår.
6 Tilskudd til private	Under dette arket beregnes tilskudd til de private barnehagene. Antall barn etter alder og oppholdstid hentes fra barnehagenes årsmeldinger 15.12 før året starter. Satser for tilskudd hentes fra ark 4 og 5.
7 Økonomirapport 211	Kostrafunksjon 211 Styrkingstiltak, som omfatter tiltak for barn med spesielle behov, skal <u>ikke</u> inngå i grunnlaget for tilskudd til private barnehager. Det er likevel med i modellen, for å vise hvor mye penger kommunen bruker til dette formålet.
8 Søknad om ekstra pensjonstilskudd	Private barnehager kan søke om å få dekket pensjonsutgifter som er høyere enn det pensjonstilskuddet som gis fra kommunen. Samlet tilskudd til pensjon per årsverk kan ikke være høyere enn kommunens egne utgifter til pensjon per årsverk. Skjemaet beregner først kommunens utgifter per årsverk og kommunens tilskudd per heltidsplass over og under tre år. Deretter beregnes pensjonstilskudd per årsverk i den private barnehagen og barnehagens pensjonsutgifter per årsverk. Til slutt sammenlignes beregnet tilskudd med barnehagens kostnader. (Det vises til forskriften § 4 og §4a.)

Ark:	Beskrivelse:
9 Familiebarnehager og åpne barnehager	Denne modellen er laget for å gi tilskudd til ordinære private barnehager (heltidsbarnehager). Det skal også beregnes tilskudd til familiebarnehager og åpne barnehager. Kommuner som skal lage selvkostkalkyler for flere typer barnehager bør ha en egen modell for hver type barnehage. Denne revisjonen omfatter ikke tilskudd til familiebarnehager og åpne barnehager.
Beregning gratis tomt	

Figur 2 - Beskrivelse av regnearkmal - beregning av tilskudd til private barnehager

3.2.2. Selvkostkalkyle, tilskuddssatser og dokumentasjon – fakta

Kommunen skal fatte vedtak om satser til private barnehager i kommunen innen 31. oktober i året før tilskuddsåret. Kommunen skal beregne driftstilskuddet ut fra «gjennomsnittlige driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter». Det er kommunens faktiske driftsutgifter og barnetallet i egne ordinære barnehager fra to år før tilskuddsåret, som skal legges til grunn i beregningen av satsene. For å kunne beregne tilskuddssatser 2023, må kommunen først lage en selvkostkalkyle for den kommunale driften i 2021.

Selvkostkalkyle

Kommunen har laget selvkostkalkyle for den kommunale barnehagedriften i 2021 og beregnet tilskuddssatser i tilskuddsmodellen for 2023. Barnehagemydigheten har videre vedtatt driftstilskuddssatsen for ordinære private barnehager for 2023 og sendt brev om dette, med vedlegg, til de hver av de private barnehagene datert 31.10.2022. Mer om innholdet i brevene er omtalt under *Kommunens dokumentasjon av datagrunnlaget og beregningene* på side 30.

Vi har kontrollert kommunens beregninger av selvkostkalkyle og tilskuddssatser 2023 opp mot regelverket, og kommentert dette nedenfor. Vi har spesielt hatt fokus på at kostnader er korrekt hentet fra regnskapet og at antall barn og barnas alder er korrekt.

Vi spurte kommunen om det er en risiko for at det er utgifter som er ført på andre funksjoner (enn 201/221), som burde vært ført på 201 eller 221, eller om det er trukket ut for mye fra grunnlaget. Økonomirådgiver forteller at det alltid vil være en risiko for at det konteres mot feil funksjon, da det er ingen begrensning i funksjon som kan brukes. Det er derfor en åpning for å kontere mot andre funksjoner. Økonomirådgiver sier at de er tydelige på at de kommunale barnehagene skal føre på riktig funksjon, f.eks. skille på hva som skal føres på funksjon 201 (ordinært tilbud) og 211 - støttepersonell. De private barnehagene har mulighet til å følge med på dette gjennom dokumentasjonen de får.

Ifølge økonomirådgiver sikres kvaliteten på løpende regnskapsføring gjennom ordinær internkontroll og arbeidsdeling. Når det gjelder attestasjon og anvisning, skal alle fakturaer innom to personer, og ev. feilføringer skal rettes opp.

Driftsutgifter

Vi har undersøkt at alle relevante driftsutgifter som er ført på Kostra-funksjon 201 (Førskole – ordinært tilbud) og Kostra-funksjon 221 (barnehagelokaler), er korrekt hentet fra regnskapet. Vi har også undersøkt om selvkostberegningen er riktig og i tråd med forskriften/ veilederen, dvs. hvilke driftsutgifter som skal være med i selvkostberegningen og hvilke som skal ekskluderes i grunnlaget.

Kommunen har gjort noen justeringer på «siden av KS-modellen». Utgifter til Aulerød førskole for hørselshemmede er f.eks. trukket ut, da utgifter til denne skolen i hovedsak føres på funksjon 211. Koronarelaterte utgifter er også trukket ut i grunnlaget. Kommunen har følgende forklaring til Koronautgifter:

Under covid-årene mottok kommunen ekstra tilskudd fra staten til å dekke ekstra utgifter som følge av pandemien. For å skille ut de ekstra utgiftene ble disse merket med egne aktivitetskoder i regnskapet. De ekstra utgiftene som påløp i de kommunale barnehagene, ville i utgangspunktet ikke komme de private barnehagene til gode før to år senere. For at de private barnehagene skulle få dekket sine ekstra utgifter mens covid-pandemien pågikk ble det laget et eget tilskuddsgrunnlag basert på de merkede utgiftene som deretter ble utbetalt samme år. Dette ble gjort i 2020 ,2021 og 2022. Siden 2021-regnskapet var grunnlaget for 2023-tilskuddet ble utgiftene merket med covid-koder holdt utenfor tilskuddsgrunnlaget siden de allerede var utbetalt.

Kommunen opplyser ellers at eventuelle feilvurderinger av om en utgift var koronarelatert eller ikke, kun ville virke inn på tidspunkt for utbetaling av tilskudd. Koronarelaterte utgifter ble betalt ut på forskudd, mens ordinære utgifter ble betalt ut to år etter.

Områder hvor det kan være risiko for at det er utgifter som er ført på andre funksjoner (enn 201/221), som burde vært ført på 201 eller 221:

IT-kostnader, HR-funksjoner

Ifølge kommunen får ikke barnehagene bistand knyttet til IT og HR. Dette er utgifter som føres på funksjon 120 og som administrasjonspåslaget er ment å dekke, ref Kostra. Unntak er fagsystemer IT som skal føres direkte på den funksjonen det gjelder, eks system for barnehageopptak. Barnehageopptaket gjøres samlet for alle barnehagene, også de private, og administreres av

barnehagemyndigheten. Dette føres på funksjon 201 hos barnehagemyndigheten og holdes utenfor tilskuddsgrunnlaget.

Investering/ drift

Ifølge kommunen kan det alltid være en risiko for at noen utgifter i investering skulle vært i drift (f.eks. utskiftning lekeapparater), men at internkontroll ved fakturabehandling skal fange opp dette. Prosjektet for utskiftning av lekeapparater følges opp av teknisk tjenesteområde, som har god kontroll på sine investeringsprosjekter. Innkjøp til daglig drift av barnehagene gjøres av den enkelte barnehage, slik at drift og investering holdes adskilt.

Utgifter til renhold, vedlikehold, strøm mv. i barnehagene

Virksomhetsleder i Tønsberg kommunale eiendom har gitt oss følgende informasjon om kostnadsføring i regnskapet:

- Renhold:
Lønn tjenestefordeles etter hvor den enkelte renholder arbeider. Dette gjøres en gang pr år. Renholdsmidler konteres på det bygget det er kjøpt inn for, og konteres pr tjeneste og objekt.
- Vedlikehold:
Kjøpte vedlikeholdstjenester konteres på det bygget det brukes på. Kostnaden for vaktmestertjenester fordeles på de forskjellige tjenester en gang pr år, %-vis etter hvor årsverkene har vært fordelt.
- Strøm og forsikring konteres på det enkelte bygg.

Pensjonspåslag

Kommunen har beregnet pensjonspåslag til de private barnehagene. Pensjonspåslaget er beregnet til 11%¹⁶ / 10%¹⁷ av lønnsutgiftene i de kommunale ordinære barnehagene, fratrukket kommunens pensjonsutgift og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgiften. Lønnsutgiftene i beregningsgrunnlaget omfatter fastlønn, lønn til vikarer, lønn til ekstrahjelp, overtidslønn, annen lønn og trekkpliktige godtgjørelser, lønn vedlikehold, lønn renhold, godtgjørelser folkevalgte og trekkpliktige/opplysningspliktig ikke arbeidsgiveravgiftspliktig lønn og feriepengar.

De fleste private barnehagene har innskuddspensjon. Kommunen har hatt noen søknader om å få dekket ekstra pensjonskostnader, men de fleste har ikke fått søknaden innvilget. Dette har skyldtes to forhold: 1. Barnehagene har hatt pensjonsavtaler som har vært inngått etter 1.1.2019, mens forutsetningen for å kunne søke er at avtalene er inngått før denne datoen. 2. De økte

¹⁶ 11% pensjonspåslag i 2023 for barnehager som ikke inngår i en sammenslutning med to eller flere barnehager.

¹⁷ 10% pensjonspåslag i 2023 for barnehager som inngår i en sammenslutning med to eller flere barnehager.

pensjonskostnadene barnehagene har søkt om å få dekket har vært høyere enn kommunens egne pensjonskostnader, som er taket for hva kommunen er pliktig å dekke.

Administrasjonspåslag

Kommunen har beregnet et påslag for administrasjonsutgifter på 4,3 % av faktiske brutto driftsutgifter, medberegnet pensjonspåslaget etter § 4. Brutto driftsutgifter er her faktiske brutto driftsutgifter i kommunale barnehager, fratrukket administrasjonsutgifter, pensjonsutgifter og arbeidsgiveravgift på pensjonsutgifter, samt utgifter til særskilt tilrettelegging.

Prisjustering av driftsutgifter, pensjonspåslag og administrasjonspåslag

Kommunen har prisjustert grunnlaget for tilskuddssatsene med kommunal deflator med 5,3 % for 2022 og 3,7 % for 2023.¹⁸

Oppholdstimer og heltidsplasser – små og store barn

Antallet heltidsplasser i ordinære kommunale barnehager kan beregnes på to måter. Tønsberg kommune har valgt å beregne barnetallet i de kommunale barnehagene ut fra et vektet gjennomsnitt av barnehagens årsmelding¹⁹ fra året før regnskapsåret og årsmeldingen fra regnskapsåret. Årsmeldingen fra året før regnskapsåret vektes med 7/12, og årsmeldingen fra regnskapsåret vektes med 5/12. Dette tar hensyn til at det skjer endringer i barnetallet i barnehagene ved oppstart av nytt barnehageår i august. Summen av vektingen utgjør barnetallet i kommunale ordinære barnehager to år før tilskuddsåret.

Et vektet gjennomsnitt av de to årsmeldingene fra de kommunale barnehagene, korrigert for oppholdstid, gir følgende heltidsplasser i de kommunale barnehagene for 2021:

	Heltidsplasser
Barn 0-2 år	628,1
Barn 3-6 år	1 094,8
Totalt	1 722,9

Tabell 5 - Oversikt antall heltidsplasser kommunale barnehager 2021

Kontroll og godkjenning av årsmeldinger/ antall barn og barnas alder

Ifølge tjenesteleder for Barnehagemyndighet avgjøres barnehagens kapasitet av barnehagens godkjenning. Godkjenningsprosessen involverer Miljørettet helsevern, Mattilsynet, Arbeidstilsynet og kommunens branntilsyn. Kommunestyret fatter vedtak om godkjenning. Godkjenningen setter

¹⁸ I statsbudsjett 2023 er kommunal deflator satt til henholdsvis 5,3 % og 3,7 % for 2022 og 2023.

¹⁹ Barnetallet hentes fra den enkelte kommunale barnehages årsmelding.

rammer for godkjent leke- og oppholdsareal og hvor mange barn som kan få plass i barnehagen.²⁰ Barnehagens godkjenning er et av kontrollpunktene ved rapportering i Basil²¹ per 15.12. hvert år.

Vi har undersøkt hvordan kontroll og godkjenning av årsmeldinger med telling av barn skjer i kommunale og private barnehager. Tønsberg kommune benytter Visma flyt barnehage²², som felles opptakssystem for både private og kommunale barnehager. Dette systemet gir oversikt over plasserte barn, oppsigelser, ledige kapasitet i den enkelte barnehage, ventelister til den enkelte barnehage, godkjent leke- og oppholdsareal mm. Det er styrer i den enkelte barnehage som godkjenner tilbud om plass til det enkelte barn.

Barnehagemyndigheten sjekker at det barnehagens styrer rapporterer i Basil per 15.12. samsvarer med opplysninger om antall barn i Visma flyt.

Ifølge kommunen er det statsforvalteren som innleder arbeidet med rapportering i Basil på oppdrag fra UDIR. Barnehagemyndigheten i kommunen godkjenner barnehagens rapportering etter at den har gjennomgått en rekke kontrollpunkter, blant annet godkjent areal, benyttet areal, kostpenger, krav bemanning, bemanning, barn per ansatt, krav til pedagog, antall barn etter alder og oppholdstid i barnehage. Det er to personer i Barnehagemyndigheten som gjør for denne kontrollen.

Kommunens kontroll av barnehagenes årsmeldinger per 15.12.23 er dokumentert og etterprøvbar, da kontrollskjemaet viser hvilke kontroller som er utført for hver barnehage, og med ev. kommentarer, dersom rapporteringen har vært feil/ sendt tilbake til barnehagen før endelig godkjenning. Kommunens kontroll av barnehagenes årsmeldinger per 15.15.22 og tidligere år, er ikke etterprøvbare, da det viser seg at kontrollskjemaet for hver barnehage ikke er arkivert.

Etter kommunen er statsforvalteren neste godkjenningsmyndighet. Til slutt godkjenner UDIR.

Prisjusterte driftsutgifter 2021 fordelt på små og store barn

Kommunen har fastsatt tilskuddssatsene i samsvar med forholdstall for finansiering av plasser for barn under og over tre år. Små barn vektet med en faktor på 1,8 for å ta høyde for at småbarnsplasser er mer kostnadskrevenne enn storbarnsplasser.

²⁰ Dette er regulert i barnehageloven §§ 6 og 14. Anbefalt arealnorm er 4 kvm per barn over 3 år, og 5,3 kvm for barn under 3 år.

²¹ BASIL er Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager. Alle barnehager skal levere årsmeldingsskjema.

²² Visma Flyt Barnehage, er et fagsystem som gir støtte for koordinering og samordning på tvers av barnehagene, samt at prosesser dokumenteres og arkiveres

Foreldrebetaling og kostpenger

Kommunen har trukket fra foreldrebetalingen basert på maksimalpris fra tilskuddsåret og kostpenger fra regnskapsåret to år før tilskuddsåret. Maksimalprisen for 2023 er kr 3 000 per måned, dvs kr 33 000 per år (11 mnd). Basert på maksimalprisen utgjør foreldrebetalingen i de kommunale barnehagene totalt kroner 56 856 983 (33 000 *1 722,9). Maksimalprisen for foreldrebetaling er i 2023-kroner, og justeres derfor ikke med kommunal deflator.

Kostpengene for 2021 utgjorde kroner 2 083 300. Da kostpengene er i 2021-kroner, har kommunen justert med kommunal deflator for 2022 og 2023.

Kommunal finansiering

Kommunen har beregnet tilskuddssatsen for barnehagetilskudd til driftsutgifter i 2023 ved å dele den deflatorjusterte kommunale finansieringen i 2021 for henholdsvis små og store barn på antall vektete heltidsplasser for små og store barn i 2021.

Tilskuddssatser for tilskudd til driftsutgifter i 2023

Basert på beregningene i tilskuddsmodellen/ selvkostkalkylen, har kommunen vedtatt følgende satser for driftstilskudd for private barnehager i 2023:

	Kroner per heltidsplass med 11 prosent pensjonspåslag
Barn 0-2 år	233 659
Barn 3-6 år	114 554

Tabell 6 - Driftstilskudd per heltidsplass med 11 % pensjonspåslag

	Kroner per heltidsplass med 10 prosent pensjonspåslag
Barn 0-2 år	231 303
Barn 3-6 år	113 246

Tabell 7 - Driftstilskudd per heltidsplass med 10 % pensjonspåslag

Kommunens dokumentasjon av datagrunnlaget og sine beregninger

Kommunen må dokumentere datagrunnlaget og sine beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser, slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene. KS anbefaler at vedtak, regnearket med tilskuddsberegningen og et skriv som forteller hvordan tilskuddene er beregnet bør sendes tilskuddsmottaker.²³

Kommunen har sendt brev om vedtak om driftstilskuddssats, med vedlegg, til de private barnehagene 31.10.2022. I brevet framgår tilskuddssatsene, med en kolonne for hver av de to

²³ Anbefaling gitt i veilederen/tilskuddsmodellen.

satsene som følger av ulike pensjonsprosent. Brevet inneholder også en begrunnelse for satsvedtaket. Under begrunnelse for satsvedtaket vises oppsettet for beregningen av tilskuddssatsene. (Selve oversikten over «selvkostkalkylen» fremgår av vedlegget «beregningsgrunnlag for vedtak om sats 2023»). I vedlegget til den enkelte private barnehage, følger et beregningsgrunnlag for vedtak om sats 2023, beregning av barnehagenes andel premiefond 2021 og hovedbok regnskap bruk av premiefond. Informasjonen i brevet om driftstilskuddssats, sammen med innholdet i vedleggene, viser kommunens datagrunnlag og beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser, slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene. Vi registrerte at for å finne den «røde tråden» i beregningene, må man lese på flere dokumenter (brev + vedleggene), som inneholder mye informasjon.

Økonomirådgiver forteller at i tillegg til utsendt dokumentasjon på tilskuddet (som er i pdf), så pleier hele modellen bli sendt i excel til PBL når de etterspør det. Det gjør at de enklere kan se gjennom beregningene og sjekke at formler stemmer.

Hva mener de private barnehagene om datagrunnlaget

Vi spurte ledelsen ved de private barnehagene om de har fått tilsendt kommunens datagrunnlag og beregninger – med forklaringer - slik at de kan forstå og etterprøve beregningene for tilskuddssatser og vedtak om tilskudd til barnehagen. Alle de 10 barnehagene (representerte 14 barnehager) som svarte, har fått tilsendt datagrunnlag med beregninger og forklaringer. Alle opplever at det er tidkrevende og komplisert å etterprøve beregningene, og mange av barnehagene opplyser at de er avhengig av at PBL kontrollerer at tilskuddsberegningene er riktige.

3.2.3. Revisors vurdering – selvkostkalkyle, tilskuddssatser og dokumentasjon

Kommunen har laget en selvkostkalkyle for den kommunale barnehagedriften i tråd med forskrift om tilskudd til private barnehager. Videre har kommunen vedtatt tilskuddssatser til private barnehager innen fristen, jf forskriften § 9.

Tilskuddsmodellen som kommunen har benyttet til å beregne selvkostkalkyle og tilskuddssatser, er en anerkjent modell som er i samsvar med regelverket. Beregningene er kompliserte, og det er derfor en risiko for at det kan bli feil, men vi vurderer at tilskuddsmodellen er til god hjelp for kommunen i dette arbeidet.

Vi ser at kommunens faktiske driftsutgifter (selvkost) og barnetallet i egne ordinære barnehager fra to år før tilskuddsåret er lagt til grunn i beregningen av satsene. Videre ser vi at alle relevante driftsutgifter ført på Kostra-funksjon 201 og 221 i 2021, er korrekt hentet fra kommunens regnskap. Vi vurderer at selvkostberegningen er riktig og i tråd med forskriften/ veilederen, dvs. hvilke driftsutgifter som skal være med i selvkostberegningen, hvilke som skal ekskluderes i grunnlaget

og hvilke påslag som skal gjøres. Det kan alltid være en risiko for at ikke alt er med i grunnlaget, men vi mener at kommunen har kontrollrutiner som reduserer denne risikoen. Pensjonspåslag på 10% og 11% er riktig for gjeldende år. Kommunens beregning av heltidsplasser i ordinære kommunale barnehager, vurderes også å være i tråd med regelverket.

Kommunen har en praksis for kontroll og godkjenning av barnehagenes årsmeldinger til BASIL/ rapportering av antall barn og barnas alder. Kontrollen av årsmeldingene per 15.12.22 og tidligere år er imidlertid ikke etterprøvbare, da det ikke foreligger dokumentasjon av kontrollene for den enkelte barnehage. Kommunens kontroll av den enkelte barnehages årsmelding per 15.12.23 er dokumentert, og dokumentasjonen viser at det har vært to personer involvert i kontrollen.

Vi har sett at kommunen dokumenterer datagrunnlaget og sine beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser. Kommunen gir også fullstendig informasjon til de private barnehagene i form av et brev med vedlegg. Regelverket og beregningen av tilskuddssatser er komplisert. For å forstå og etterprøve beregningene, må tilskuddsmottaker lese i flere dokumenter som inneholder mye informasjon. På bakgrunn av tilbakemeldingene fra barnehagene og vår gjennomgang, ser vi at det kan være vanskelig for mottaker å forstå og etterprøve alle beregningene. Vi mener at kommunen bør vurdere å tilby de private barnehagene ytterligere informasjon om tilskuddsberegningen, f.eks. ved en årlig gjennomgang av datagrunnlaget og beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser.

3.2.4. Kapitaltilskudd - fakta

Kommunen skal gi kapitaltilskudd til private ordinære barnehager per heltidsplass, jf. forskriften § 6. Kunnskapsdepartementet fastsetter satser for kapitalkostnader per heltidsplass. Disse satsene skal ligge til grunn for tilskuddet. Satsene avhenger av barnehagens godkjenningsår. For 2023 er de som følger²⁴:

Godkjenningsår	Tilskuddssats per plass
Til og med 2014	11 800
2015 – 2017	22 900
2018 – 2020	26 000
2021 – 2023	29 200

Tabell 8 - Kapitaltilskuddssats per plass i privat barnehage etter barnehagens godkjenningsår

²⁴ Kilde: Rettsdata: F05.10.2022 nr 1716 i kraft 01.01.2023. § 6.

Kapitaltilskuddet til private barnehager i Tønsberg kommune beregnes i tilskuddsmodellen. Kapitalsatsen som legges til grunn for den enkelte barnehage, fremgår av brev om tilskudd til den enkelte private barnehage. Vi har foretatt stikkprøvekontroll for å se om beregnet kapitaltilskudd er riktig i forhold til barnehagens godkjenningsår og gjeldende satser i 2023, og antall barn/plasser i barnehagen, og kan bekrefte at de kontrollerte beregningene er riktige.

3.2.5. Revisors vurdering – kapitaltilskudd

Kommunen beregner kapitaltilskudd per plass i private barnehager. Kapitalsatsene som legges til grunn avhenger av barnehagens godkjenningsår. Dette er i tråd med regelverket.

3.2.6. Beregne tilskudd til den enkelte private barnehage og informasjon - fakta

Tilskudd til den enkelte barnehage

Kommunen skal beregne tilskudd til den enkelte private barnehage etter hvor mange barn de har. Videre må kommunen informere mottakeren slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene om tilskuddet, inklusive kapitaltilskudd.

Kommunen har beregnet tilskudd til den enkelte private barnehage etter hvor mange barn de har. Beregningen går frem av tilskuddsmodellen og brev om vedtak om tilskudd 2023²⁵ med vedlegg. Dette er sendt til den enkelte barnehage. Vi har tatt stikkprøver og undersøkt om beregnet tilskudd til den enkelte private barnehager er riktig i forhold til gjeldende satser²⁶ i 2023 for barn over/ under tre år, og hvor mange barn den enkelte barnehagen har. Satsene er multiplisert med antall barn over og under tre år. Vi kan bekrefte at de kontrollerte beregningene var riktige.

Dokumentasjon/ informasjon til barnehagene

Kommunen må informere mottakeren slik at mottakeren kan forstå og etterprøve beregningene om tilskuddet, inklusive kapitaltilskudd. Vi har sett nærmere på dokumentasjonen/informasjonen som ble sendt til barnehagene, for å vurdere dette.

Vedtaksbrevet til den enkelte barnehage gir informasjon om lovgrunnlaget og satsene²⁷ som er lagt til grunn for beregningene. Videre viser brevet hvor mye den enkelte barnehage får i tilskudd. Barn rapportert i årsmelding 15.12.2022²⁸ er lagt til grunn for beregningen av tilskuddet. En oversikt over tilskuddsbeløpene per privat barnehage 2023 ligger som vedlegg til vedtaksbrevet.

²⁵ Brev datert 31.1.23

²⁶ Satser med 11% og 10% pensjonspåslag, ref. pkt. 3.2.2

²⁷ Kommunens beregninger om tilskudd til den enkelte barnehage tar utgangspunkt i driftstilskuddssatsene som ble vedtatt i brev datert 31.10.2022.

²⁸ Barn rapport i årsmelding: Antall heltidsplasser 0-2 år og antall heltidsplasser 3- 6 år.

Vedtaksbrevet med vedlegg gir også informasjon om kapitalsatsene for 2023 og hvordan kapitaltilskuddet er beregnet²⁹.

For de barnehagene som disponerer gratis tomt fra kommunen, er det gjort fratrukk i tilskuddet. Dette fremgår av vedtaksbrevet, og beregningsgrunnlaget for fratrukk for gratis tomt ligger vedlagt.

3.2.7. Revisors vurdering – beregne tilskudd og informasjon

Kommunen har beregnet tilskudd for 2023, inklusive kapitaltilskudd, til den enkelte private barnehage etter hvor mange barn de har, og sendt brev om vedtak om tilskudd datert 31.1.23. Vi vurderer at beregningene, som er foretatt i tilskuddsmodellen, er i tråd med regelverket. Tilskudd til den enkelte private barnehage for 2023 er vedtatt innenfor anbefalt frist som er 1. februar.

Vi vurderer at vedtaksbrevet og vedleggene gir tilstrekkelig informasjon, slik at den enkelte private barnehage kan forstå og etterprøve beregningen av tilskuddet til barnehagen, inklusive kapitaltilskuddet.

3.3. Konklusjon

Har kommunen fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager?

Tønsberg kommune har fulgt gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Kommunen har laget en selvkostkalkyle for den kommunale barnehagedriften for å lage tilskuddssatser for 2023, i tråd med forskrift om tilskudd til private barnehager. Videre har kommunen vedtatt tilskuddssatser til private barnehager i kommunen innen fristen, som er 31. oktober i året før tilskuddsåret, jf forskriftens § 9.

Kommunen har dokumentert datagrunnlaget og sine beregninger for selvkostkalkyle og tilskuddssatser. De private barnehagene har fått informasjon om disse beregningene i form av brev om vedtak om tilskuddssatser med vedlegg. Revisors vurdering er at denne informasjonen gjør at de private barnehagene i stor grad har mulighet til å etterprøve beregningene og om regelverket er fulgt. For å forstå og etterprøve beregningene, må tilskuddsmottaker lese i flere dokumenter som inneholder mye informasjon. Regelverket og beregningen av tilskuddssatser er komplisert, og vi vurderer at de private barnehagene kan trenge ytterligere forklaringer fra kommunen. De private barnehagene har også gitt uttrykk for at de opplever at det er tidkrevende og komplisert å

²⁹ Beregning kapitaltilskudd: kapitalsats x antall heltidsplasser

etterprøve beregningene, og mange av barnehagene opplyser at de er avhengig av at PBL³⁰ kontrollerer at tilskudds-beregningene er riktige.

Kommunen har beregnet tilskudd for 2023, inklusive kapitaltilskudd, til den enkelte private barnehage i tråd med regelverket. Vedtak om tilskudd til den enkelte private barnehage er fattet innenfor anbefalt frist.

Vi mener at brevet om vedtak om tilskudd til den enkelte private barnehage er informativt og godt dokumentert, slik at tilskuddsmottaker kan forstå og etterprøve beregningene.

Tønsberg kommune har brukt mindre penger per barn i kommunal barnehage i perioden 2020 til 2023, enn sammenlignbare kommuner/ kommunegrupper, men med en økning fra 2022. Dette påvirker tilskuddsnivået til de private barnehagene, som også opplever at tilskuddsnivået er lavt, og lavere enn landsgjennomsnittet, Kostragruppe 11 og nabokommuner. Kommunen har styrket grunnbemanningen i de kommunale barnehagene de siste årene. Dette vil komme de private barnehagene til gode, men først to år etter de kommunale, pga. beregningsreglene.

³⁰ PBL = Private barnehagers landsforbund

4. Finansiering av spesialpedagogisk hjelp i kommunale og private barnehager

Problemstilling 3: Hvordan finansieres spesialpedagogisk hjelp i kommunal/ privat barnehage i Tønsberg kommune?

Dette er en beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier.

4.1. Finansiering av spesialpedagogisk hjelp i kommunale og private barnehager

4.1.1. Retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehage

Retten til spesialpedagogisk hjelp i barnehage er regulert i barnehageloven kapittel VII. Barn under opplæringspliktig alder har rett til spesialpedagogisk hjelp dersom de har særlige behov for det, jf. § 31. Dette gjelder uavhengig av om barnet går i barnehage.

Det er kommunen som skal oppfylle retten til spesialpedagogisk hjelp for barn som er bosatt i kommunen.³¹ Spesialpedagogisk hjelp kan gis til barnet individuelt eller i gruppe. Hjelpen kan knyttes til barnehage, sosiale og medisinske institusjoner og lignende, eller organiseres som et eget tiltak. Hjelpen kan også gis av PP-tjenesten eller andre sakkyndige.

I forbindelse med saker om spesialpedagogisk hjelp i barnehage skal kommunen³²:

- involvere og spørre foreldrene før de tar avgjørelser som gjelder barnet
- vurdere om barnet trenger spesialpedagogisk hjelp
- be PP-tjenesten om å gjøre en sakkyndig vurdering hvis foreldrene, kommunen eller barnehagen mener at barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp
- fatte et enkeltvedtak som sier om barnet skal få spesialpedagogisk hjelp eller ikke, og hva hjelpen skal inneholde
- gi barnet spesialpedagogisk hjelp slik det er beskrevet i enkeltvedtaket
- sørge for at det lages en skriftlig rapport om den spesialpedagogiske hjelpen og utviklingen til barnet en gang i året

³¹ Fylkeskommunen har ansvar for barn i barnevernsinstitusjon og sykehus/helseinstitusjon eid av regionalt helseforetak.

³² Kilde: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogisk-hjelp/>

4.1.2. Vedtak og avtale om gjennomføring av spesialpedagogisk hjelp

Vedtaket om spesialpedagogisk hjelp i barnehagen fattes av Barnehaagemyndigheten i Tønsberg kommune, basert på en utredning fra PPT. Vedtaket definerer innhold og omfang av den spesialpedagogiske hjelpen.

Det er kommunen som er ansvarlig for å gi spesialpedagogisk hjelp, uavhengig av om hjelpen gis i kommunal eller privat barnehage. Kommunen kan ikke pålegge en privat barnehage å gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen, men det kan avtales. Hvis hjelpen skal gis i privat barnehage, inngår kommunen og barnehagen en samarbeidsavtale om at barnehagen skal gjennomføre den spesialpedagogiske hjelpen på vegne av kommunen, i tråd med vedtaket.

Dersom barnehagen ikke ønsker å inngå en slik avtale, plikter kommunen å sørge for at barnet får den spesialpedagogiske hjelpen som hun eller han har krav på et annet sted. Kommunen kan også bestemme at hjelpen skal gis et annet sted enn i den private barnehagen. Kommunen har uansett det overordnede ansvaret for at barnet får den hjelpen det har krav på.³³

4.1.3. Finansiering av spesialpedagogisk hjelp i kommunale og private barnehager

Spesialpedagogisk hjelp i barnehagene finansieres særskilt i henhold til vedtak om spesialpedagogisk hjelp, både for kommunale og private barnehager. Det kommunale tilskuddet, som private barnehager får etter forskrift om tilskudd til barnehager, skal ikke dekke utgifter til spesialpedagogisk hjelp.

For å beregne tilskuddssatsen til spesialpedagogisk hjelp, lager økonomiavdelingen en gjennomsnittsberegning av kommunens lønnskostnader³⁴ for barnehagelærere og fagarbeidere/ assistenter. Kommunen beregner tilskuddssatser for pedagog og fagarbeider/ assistent i regneark, basert på kommunens gjennomsnittlige årslønn for pedagog og fagarbeider/ assistent, inklusiv sosiale kostnader. Disse satsene er grunnlaget for tildeling av midler til spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, uavhengig av om det er kommunal eller privat eier.

Tilskuddet beregnes og overføres til de private barnehagene forskuddsvis i september og januar som hovedtildeling. Tilskudd for vedtak som fattes gjennom året, utbetales fortløpende.

Kommunal eier/ barnehage får tilskuddet etterskuddsvis, gjennom budsjettjustering i desember og juni, med de samme satser som tildeles de private barnehagene.

³³ Kilde: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/spesialpedagogikk/spesialpedagogisk-hjelp/Spesialpedagogisk-hjelp/Retten/Organisering/>

³⁴ Kommunen følger KS lønnsstabell/ tariffavtale, mens de private barnehagene følger PBL lønnsstabell/ tariffavtale. Sistnevnte er noe høyere enn KS i samme utdanningsnivå/ ansiennitet. Det betyr at satsen som beregnes av snitt for de som er ansatt i de kommunale barnehagene, vil være lavere enn det som er snitt i de private. (De private får mindre enn det de betaler i lønn).

Kommunen har prosedyrer i kvalitetssystemet Compilo, som beskriver saksbehandlingen knyttet til spesialpedagogisk hjelp i barnehage (§ 31), nedsatt funksjonsevne (tilrettelagt barnehagetilbud § 37), spesialpedagogisk hjelp – logopedisk hjelp/ undervisning (§ 31) og tilskudd.

Malen for samarbeidsavtalen med de private barnehagene viser at tilskuddet skal beregnes med utgangspunkt i antall vedtakstimer som barnehagen må gjennomføre i barnehageåret.

4.1.4. Hva mener private barnehager i Tønsberg kommune om kommunens finansiering av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen

Vi spurte ledelsen ved de private barnehagene om de hadde noen kommentarer til kommunes finansiering av spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Ni av ti barnehager mener at midler fra kommunen til spesialpedagogisk hjelp generelt er utilstrekkelig, og får negative konsekvenser for det ordinære tilbudet.

En barnehage skriver at deres erfaring er at satsene ikke er nok til å dekke det den spesialpedagogiske hjelpen faktisk koster. Dermed må de dekke dette av de ordinære driftstilskuddene. Dermed svekker finansieringen av spesialpedagogisk hjelp det ordinære tilbudet i barnehagen. Barnehagen mener at her må man få til en ordning slik at kommunene dekker de faktiske kostnadene.

En barnehage skriver at de opplever at kommunen følger anbefalinger i sakkyndige vurderinger, og at vedtak gjøres på bakgrunn av dette. Kommunen sender årlig ut samarbeidsavtale der beløpet for tildelte timer står, noe som gjør det forutsigbart i forhold til ansettelser.

5. Finansiering av kommunale og private skoler

Problemstilling 2: Hvordan finansieres kommunale/ private skoler i Tønsberg kommune?

Dette er en beskrivende problemstilling uten revisjonskriterier.

5.1. Kommunens ansvar for grunnskoleopplæring

Stortinget vedtok ny lov om grunnskoleopplæringa og vidaregåande opplæring (opplæringsloven) den 9.6.2023. Loven trådte i kraft 1.8.2024.

Kommunens ansvar for grunnskoleopplæring er regulert i ny opplæringslov § 28-1:

Kommunen skal oppfylle retten til grunnskoleopplæring og førebuande opplæring for vaksne for dei som bur i kommunen, bortsett frå dei som fylkeskommunen har ansvaret for etter §§ 28-3 til 28-6. Kommunen har ansvaret for at reglane i lova som legg plikter på kommunen, skolen og tilsette i skolen, blir oppfylte.

Frem til 1.8.24 var kommunens plikt til å oppfylle retten til grunnskoleopplæring regulert i «gammel» opplæringslov § 13-1.

Ny opplæringslov 2024

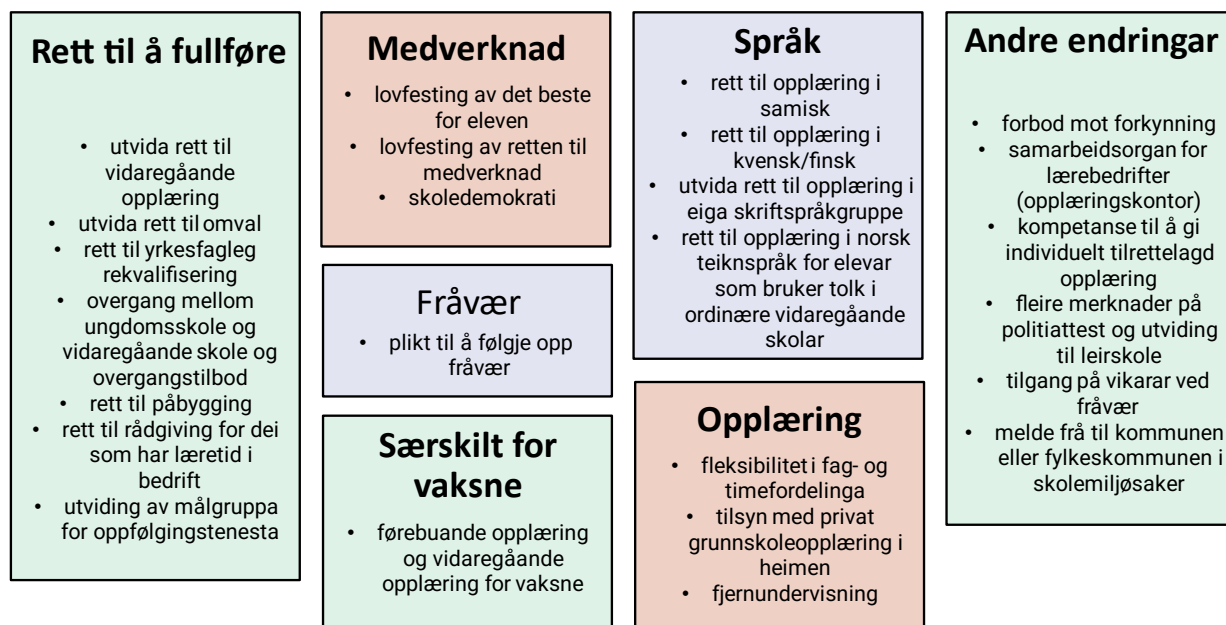
Noen endringer i ord og begrep i gammelt og nytt regelverk³⁵:

Ord og begrep i gammelt regelverk	Ord og bergrep i nytt regelverk
Spesialundervisning	Individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse, fysisk tilrettelegging
Tidlig innsats	Intensiv opplæring
Særskilt norskopplæring	Forsterket opplæring i norsk
Grunnskoleopplæring ofr vaksne	Forberedende opplæring for vaksne
Ordensreglement	Skoleregler
Skjerpet aktivitetsplikt	Skjerpet plikt til å melde fra
Varsle	Melde fra

Vi ser at begrepet *spesialundervisning* er borte fra nytt regelverk. Denne forvaltningsrevisjonen ble bestilt og startet opp før ny lov hadde trådt i krav. Vi bruker derfor begrepet spesialundervisning i denne forvaltningsrevisjon, selv om vi henviser til gjeldende lovverk. Mer om gjeldende regelverket om individuelt tilrettelagt opplæring, personlig assistanse og fysisk tilrettelegging i kapittel 6.

³⁵ [20240208-ny-opplaringslov-stottmateriell---bokmal.pptx \(live.com\)](https://www.live.com/20240208-ny-opplaringslov-stottmateriell---bokmal.pptx)

Figuren nedenfor viser hva som er nytt i ny lov³⁶:



9

5.2. Finansiering av kommunale skoler

Kommunale skoler og andre velferdstjenester i kommunene, er i hovedsak finansiert gjennom kommunenes frie inntekter; som rammetilskudd fra staten og kommunens skatteinntekter. Det vil si at det er den enkelte kommune (kommunestyret), som vedtar hvor mye de skal bruke på skoler og andre velferdstjenester over sitt budsjett.

Kommunen bruker en ressursfordelingsmodell (i et regneark), for å beregne behov for ressurser (kr) til skolene i Tønsberg kommune. Modellen er kriteriebasert og laget av Tønsberg kommune, men den er laget over samme lest som andre kommuner som har en kriteriebasert modell.

Modellen har følgende prinsipp for fordeling av ressurser:

1. *Beregne kostnadene til den enkelt skole – elevtall 1. mai for kommende skoleår ligger til grunn*
2. *Fordele tilgjengelige ressurser*

Beregningene er i hovedsak basert på:

1. *Timebehov og den enkelte skoles gjennomsnittlige lønnsnivå*
2. *Driftsmidler per elev ut fra kommunens snitt*

³⁶ Kilde: [20240208-ny-opplæringslov-stotttemateriell--nynorsk.pptx \(live.com\)](#)

Ressursfordelingsmodellen er basert på følgende kriterier:

1. Grunnbemanning/ tilpasset opplæring
2. Lovpålagte tillegg/forsvarlighet
3. Spesialundervisning og særskilt norskopplæring (nye begreper fra 1.8.24/ny lov)
4. Forsterkede enheter/alternative opplæringsarenaer
5. Ledelse og administrasjon
6. Driftsmidler
7. SFO
8. Sosiodemografiske forhold

Modellen beregner kostnaden for å drive den enkelte skole ut fra lovverk og sentralt og lokalt avtaleverk, og basert på kriteriene over. Ifølge Oppvekst stab er modellen transparent, rettferdig, forståelig og etterprøvbart, og den har stor legitimitet blant skolene. Modellen gir også en hjelp i økonomistyringen og budsjetteringen på skolene.

Rådgiver Oppvekst stab, som er ansvarlig for beregning av behov for ressurser til de kommunale skolene i Tønsberg, har gjennomgått modellen for 2023 med oss. Nedenfor følger en beskrivelse av ressursfordelingsmodellen, som består av mange faner/ ark, hvor tall skal legges inn og kvalitetssikres.

Elevtall skoler

I modellen hentes data fra Visma flyt skole (skoleadministrativt system) per 1. mai. Elevtall i skole og SFO hentes for alle skolene. Videre skal ansatte med livsfasetiltak og elever med refusjonskrav legges inn for hver skole. Skolene har et ansvar for å kontrollere at elevtallene i Visma flyt per 1. mai er riktige for kommende skoleår. Det gjøres en kontroll av om tallene har endret seg vesentlig etter skolestart. Ved større endringer i elevtall, skal det bli foretatt en korrigerings. Det har ikke vært aktuelt de senere årene.

Grunnbemanning/ tilpasset opplæring – norm for lærertetthet ligger til grunn³⁷

Under dette arket tildeles ressurser til timer på hvert skoletrinn på hver skole i forhold til lærernormen, dvs. skolens «minstetimetall» for å oppfylle norm for lærertetthet. I tillegg sikres det at det er en lærer i hver undervisningsøkt i hver klasse.

Gjennomsnittslønn

For hver skole beregnes gjennomsnittslønn, for henholdsvis undervisningspersonale, fagarbeider/assistent i skolen og fagarbeider/assistent i SFO, basert på de ansattes lønn i disse gruppene, og stillingsprosent. Gjennomsnittslønn, inkludert sosiale utgifter, ligger til grunn for beregninger av

³⁷ Grunnbemanning – skolenes «minstetimetall» (oppfylle norm for lærertetthet (maks 15 elever per lærer 1. -4. trinn, maks 20 elever per lærer 5. – 10. trinn, jf. UDIR) og en lærer i hver undervisningsøkt i hver klasse)

kostnader per timer. Lønn til rektor, inspektør og merkantile stillinger er ikke med i denne beregningen. Disse kostnadene inngår i ledelse og administrasjon.

Lovpålagte tillegg/forsvarlighet

Under dette arket tildeles ressurser til lovpålagte tillegg, som gruppedeling i svømmeundervisningen pga forsvarlighet og ekstra timer valgfag mm. på ungdomstrinnet. Arket tildeler også midler til leksehjelp og fysisk aktivitet.

Spesialundervisning og særskilt norskopplæring

Ressurser til spesialundervisning (*tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging* fra 1.8.24 i ny opplæringslov kapittel 11), finansieres i den rammen som skolene får, og beregnes etter skolens elevtall. Mer om detaljene i beregningen i kapittel 6 i denne rapporten.

Forsterkede enheter/alternative opplæringsarenaer

Skoler med forsterkede/ alternative opplæringsarenaer får tildeling ut fra antall plasser.

Ledelse og administrasjon

Under dette arket beregnes skolenes kostnader til ledelse og administrasjon (faktiske årsverk og lønn for rektor, inspektør og merkantil/ sekretær).

Driftsmidler

Driftsmidler tildeles per elev etter den enkelte skolens gjennomsnittlige utgifter til drift. Driftsmidler skal dekke alle utgifter til læremidler, utstyr, lærebøker, IKT, leieavtaler, lisenser, ekskursjoner, telefoni, fritt skolemateriell, kompetanseutvikling og transport i skoletiden.

SFO

Ressurser til SFO, inklusiv forsterkede enheter, tildeles ved å beregne kostnad ved å drive SFO, og trekke fra beregnet inntekt.

Sosiodemografiske forhold

Ressursfordelingsmodellen tar hensyn til sosiodemografisk faktor. Levekårsundersøkelsen legges til grunn. De skolene som får ekstra ressurser pga sosiodemografisk faktor, er de skolene som forventes å ha større utfordringer på grunnlag av sammensatt og utfordrende demografi enn skolene i kommunen generelt. Skolene må ha utfordringer i flere grunnkretser og ha flere sosiodemografiske indikatorer for å få ekstra ressurser.

Hvor mye ekstra ressurser skolene får, relateres til kostnad for lærerårsverk og ekstra driftsmidler pr elev på skolen. Alle skoler kan ha/har utfordringer som skyldes sosiodemografiske utfordringer i hjemmene i skolekretsene. Denne faktoren skal ta opp systematiske forskjeller som antas å grunne i større utfordringer i sosiodemografisk sammensetning i skolekretsen. I modellen for 2023, var det 4 av 21 skoler som fikk en slik tildeling, se tabellen på neste side:

Skole	Sum (kr) per år	5/12 effekt (kr)
Træleborg	758 064	315 860
Byskogen	430 737	179 474
Sem	409 467	170 611
Barkåker	239 778	99 907
Totalt	2 060 962	858 734

Tabell 9 - Sosiodemografisk fordeling 2024

Alle skoler i tabellen tildeles i tillegg kr 300 ekstra i driftsmidler per elev.

Avtaleverk

I ressursfordelingsmodellen er det også en arkfane som tildeler midler i henhold til avtaleverk. Her får skolene tillegg for kontaktlærer, tidsressurspott, funksjonstillegg til sosiallærer/ rådgivere mm, i tillegg til lokalt avtale funksjoner.

Leirskole

I Tønsberg kommune gjennomføres leirskole på 8. trinn. Skolene får dekt utgiftene til dette i ressursfordelingsmodellen.

Beregning av totalt behov

Etter at alle kriteriene i ressursberegningsmodellen er lagt inn og gjennomgått, beregner modellen et ressursbehov for hver skole og samlet for alle skolene. Ressursfordelingsmodellen for 2023 viser at kommunens beregnede kostnader for 2023 er høyere enn vedtatt budsjetttramme til Skole. Beregnet behov er på kr 628.363.836 for alle de kommunale skolene i 2023, mens skolebudsjettet for 2023 er på kr 612.393.000. Skolene får sin andel av tilgjengelig budsjett, vist i figuren nedenfor:

	2 Summering	Budsjettfaktor	Skolebudsjett
	HEL SUM		
21100 Barkåker	20 622 345	0,032819	20 098 196
21200 Eik	38 169 059	0,060744	37 198 934
21300 Husvik	29 754 027	0,047352	28 997 782
21400 Kirkevoll	30 616 985	0,048725	29 838 807
21500 Presterød	29 888 837	0,047566	29 129 166
21600 Ramnes	19 683 206	0,031325	19 182 927
21700 Ringshaug	48 537 351	0,077244	47 303 699
21800 Røråstoppen	19 866 799	0,031617	19 361 854
21900 Sandeåsen	32 110 801	0,051102	31 294 655
22300 Sem	24 049 251	0,038273	23 438 002
22400 Solerød	12 278 254	0,019540	11 966 183
22700 Træleborg	23 981 949	0,038166	23 372 411
22800 Volden	18 149 405	0,028884	17 688 110
24200 Vear B	29 303 922	0,046635	28 559 118
24100 Byskogen B	39 778 851	0,063305	38 767 810
24200 Vear U	19 709 598	0,031367	19 208 648
24100 Byskogen U	39 554 319	0,062948	38 548 985
23500 Kongseik	27 844 378	0,044313	27 136 670
23600 Presterød U	45 435 129	0,072307	44 280 325
23700 Revetal	39 921 498	0,063532	38 906 831
23800 Ringshaug U	39 107 872	0,062238	38 113 885
SUM	628 363 836	1	612 393 000

Figur 3 – Skolebudsjett (ramme) 2023 og beregnet behov for ressurser 2023

Denne modellen fordeler virksomhetsbudsjett (inkludert spesialundervisning), og ikke hele skolebudsjettet. I tillegg fordeles midler til f.eks. oppvekst stab, digitalisering og drift av bygninger og uteområder med mer. Vi har delt virksomhetsbudsjettet på antall elever i kommunale skoler i Tønsberg (kr 612.393.000 / 6068) og får en ramme per elev på kr 100.922.

5.2.1. Kostra Grunnskole

I tabellen under har vi sammenlignet Tønsberg kommunes kostnader (korrigerede brutto driftsutgifter) per elev i Grunnskole (kostra-funksjon 202), skolefritidstilbud (funksjon 215) og skolelokaler (funksjon 222) i 2023 med de andre Vestfoldkommunene:

Kommune	202 Grunnskole	215 Skolefritidstilbud	222 Skolelokaler
3811 Færder	124 740	39 346	27 820
3803 Tønsberg	122 026	35 950	21 011
3804 Sandefjord	120 682	34 383	25 002

3805 Larvik	114 786	40 249	21 498
3802 Holmestrand	113 523	37 544	26 087
3801 Horten	112 332	33 317	25 556

Tabell 10 - KOSTRA – Kostnader (kr) per elev i Grunnskole, Skolefritidstilbud og skolelokaler 2023

Tabellen viser at Tønsberg kommune brukte mer på Grunnskole i 2023 per elev enn de andre Vestfoldkommunene, med unntak av Færder. Kostander til Skolefritidstilbud per elev i Tønsberg ligger lavere enn Larvik, Færder og Holmestrand, og noe høyere enn Sandefjord og Horten kommune. Kostander til skolelokaler per elev i Tønsberg ligger lavere enn alle de sammenlignbare kommunene.

I Kostra-funksjon 202 Grunnskole, ligger det betydelige utgifter, som ikke er knyttet til den enkelte skole, som f.eks. utgifter til Oppvekst stab (gjesteelever og spesialundervisning til privatskoler), digitalisering og PPT med mer. Under funksjon 222 Skolelokaler ligger utgifter til drift og vedlikehold av skolelokaler, avskrivninger mv.

5.3. Finansiering av private grunnskoler i Norge

Lov om private skolar med rett til statstilskot (privatskoleloven), forskrift til privatskoleloven og økonomiforskrift til privatskoleloven, regulerer tilskudd til private skoler. Tilskudd til private skoler gis av staten. Ifølge Utdanningsdirektoratet (Udir) skal finansieringsordningen sikre at det kan etableres og drives private grunnskoler med rett til statstilskudd, slik at foreldre og elever kan velge andre skoler enn de offentlige.

Det er departementet som kan godkjenne private skoler og driftsendringer ved godkjente private skoler, jf. privatskoleloven § 2-1. En skole skal ikke få godkjenning dersom etableringen vil medføre negative konsekvenser for det offentlige skoletilbudet, eller andre særlige grunner tilsier at skolen ikke bør godkjennes. Vertskommunen eller vertsfylket skal få anledning til å gi uttalelse før departementet gjør vedtak i saken, og de kan klage på departementets vedtak. Departementet skal legge vesentlig vekt på uttalelsen til vertskommunen eller vertsfylket, jf. § 2-1.

Statstilskudd til private skoler

Godkjente private skoler har rett til statstilskudd til godkjent opplæring med 85 % av et tilskuddsgrunnlag per elev, jf. § 6-1.

Til grunn for tilskuddsgrunnlaget ligger gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i den offentlige skolen. Tilskuddsgrunnlaget blir korrigert for utgifter som den offentlige skolen har, men som ikke skal inngå i tilskuddsgrunnlaget. Grunnlaget for tilskuddet blir regnet ut særskilt for barnetrinnet, ungdomstrinnet og de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring.

Grunnskoler får innarbeidet 100 prosent av gjennomsnittlige utgifter til pensjonsinnskudd i offentlige skoler i tilskuddsgrunnlaget.

Videre står det i loven at det for grunnskoler skal tas hensyn til forskjellen i utgifter mellom små, mellomstore og store skoler.

Økonomiforskrift til privatskoleloven gjelder for skoler som søker om godkjenning etter privatskoleloven og skoler som driver virksomhet etter privatskoleloven. Ifølge § 1-1 skal forskriften være med på å sikre at grunnlaget for statstilskuddet til den enkelte skolen er korrekt, og at skolene bruker det offentlige tilskuddet og skolepengene i samsvar med privatskoleloven og forutsetningene for godkjenningen.

På Udir sine sider ligger tilskuddssatser for private grunnskoler 2024:

Satser for grunnskoler godkjent etter privatskoleloven

Tilskudd blir utbetalt med 85 % av følgende satser per elev, 1.1.2024–30.06.2024:

Trinn	Til og med 42 elever	Fra og med 43 elever
Barnetrinn	231 500	81 400
Ungdomstrinn	239 900	84 500

Tabell 11 - Tilskuddssatser per elev - 1.1.2024 - 30.6.2024

Tilskudd blir utbetalt med 85 % av følgende satser per elev, 1.7.2024–31.12.2024:

Trinn	Til og med 45 elever	Fra og med 46 elever
Barnetrinn	222 900	88 200
Ungdomstrinn	225 800	89 300

Tabell 12 - Tilskuddssatser per elev - 1.7.2024 - 31.12.2024

Kapitaltilskudd til skoler som er godkjent etter privatskoleloven

Godkjente privatskoler får også kapitaltilskudd, kr 1.784 per elev i 2024, som skal fordeles etter elevtall ved skolene. Elevtall per 1. oktober 2023 legges til grunn for utbetalingen i 2024. Ordningen skal bidra til å dekke husleie- og kapitalutgifter for private skoler i Norge.

Forslag til ny tilskuddsmodell for private grunnskoler

Regjeringen har nylig foreslått ny tilskuddsmodell for private grunnskoler, i tråd med Stortingets vedtak for statsbudsjettet for 2024. Regjeringen vil i tillegg foreslå justeringer av tilskuddet i revidert nasjonalbudsjett denne våren, slik at reduksjonen i tilskudd blir mindre enn anslaget på 515 millioner kroner.³⁸

Bakgrunnen for at regjeringen ønsker å gjøre en endring i tilskuddsmodellen, er at en gjennomgang viser at private skoler, både barne- og ungdomsskoler, over tid har fått beregnet mer

³⁸ Kilde: Regjeringen.no, publisert 11.4.2024.

tilskudd enn det som var ment. Regjeringen foreslår å endre beregningspraksisen fra høsten 2024, slik at tilskuddet til private grunnskoler i større grad samsvarer med utgiftene til offentlige grunnskoler.

Regjeringen satte høsten 2023 ned en arbeidsgruppe med representanter fra privatskolenes organisasjoner, Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Arbeidsgruppen har nå ferdigstilt sin rapport.

Endring av beregningspraksis³⁹

Endringen innebærer at kombinerte skoler får høy sats for totalt 45 elever, på tilsvarende måte som rene barne- og ungdomsskoler. Kombinerte skoler får utbetalt høy sats for de 45 første elevene på ungdomstrinnet. Hvis en skole har færre enn 45 elever på ungdomstrinn får skolen høy sats på barnetrinn for resterende elever opptil 45 elever totalt.

Overgangsordning

Det innføres en overgangsordning på fem år, for at skolene skal få en gradvis innfasing mot nytt tilskuddsnivå fram mot 2028.

Overgangsordningen tar utgangspunkt i differansen mellom det tilskuddet skolen ville fått med dagens tilskuddsmodell/beregningspraksis og hva skolen vil få med ny modell/beregningspraksis. Alle skoler med endring i tilskudd (både nedgang og økning i tilskudd) som følge av ny modell/beregningspraksis, vil omfattes av overgangsordningen, og beregningene gjøres på skolenivå.

Skoler som får en nedgang i tilskudd

For skoler som får en nedgang i tilskuddet blir det beregnet en kompensasjon som reduseres hvert år i overgangsordningen. For skoleåret 2024–25 får skolene kompensert 4/5 av differansen mellom dagens modell og ny modell. Kompensasjonen reduseres med 1/5 hvert år skoleår, slik at ny tilskuddsmodell er fullt innfaset fra skoleåret 2028–29.

Skoler som får en økning i tilskudd

Skoler som får en økning i tilskuddet med ny modell, vil gjennom overgangsordningen få en gradvis opptrapping av økningen over fem år. For skoleåret 2024–25 får skolene utbetalt 1/5 av differansen mellom dagens modell og ny modell. Økningen i tilskuddet økes med 1/5 hvert skoleår, slik at ny tilskuddsmodell er fullt innfaset fra skoleåret 2028–29.

Utbetaling

Overgangsordningen vil følge samme utbetalingsplan som det ordinære elevtilskuddet.

³⁹ Kilde <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/tilskuddssatser/2024/tilskuddssatser-for-grunnskoler-godkjent-etter-privatskoleloven-2024/>

For skoler, som får en nedgang i tilskudd, vil kompensasjonen beregnet i overgangsordningen utbetales i tillegg til elevtilskuddet beregnet med ny modell.

For skoler, som får en økning i tilskuddet, vil utbetaling av ordinært elevtilskudd beregnet med ny modell bli redusert i henhold til beregningene i overgangsordningen.

Elevtall i overgangsordningen

Fra juli og frem til elevtelling per 1.10.2024 vil overgangsordningen bli beregnet og utbetalt med foreløpige a-konto beløp basert på skolens elevtall per 1.10.2023. Etter at nye elevtall per 1.10.2024 er kjent, blir det gjort en reberegning av overgangsordningen, basert på elevtallet for høsten 2024. Beregninger i overgangsordningen på nytt elevtall per 1.10.2024 danner grunnlag for hva den enkelte skole vil bli kompensert/trukket for i overgangsordningen frem til høsten 2028. Det vil ikke bli beregnet ny kompensasjon for endringer i elevtall etter 1.10.2024.

Skolepenger

Ifølge privatskolelova § 6-2 kan skoler som får statstilskudd etter § 6-1 første ledd, kreve inn skolepenger. Det er skolens styre som fastsetter størrelsen på skolepengene. Skolepengene kan utgjøre inntil 15 % av tilskuddsgrunnlaget, med et beløp fastsatt av departementet i tillegg for dekning av utgifter til husleie/ kapitalkostnader.

Alle offentlige tilskudd og skolepenger skal komme elevene til gode, jf. § 6-3. Dette innebærer blant annet at skolen ikke kan

- a) gi utbytte eller på annen måte overføre overskudd til eierne eller deres nærstående verken når skolen er i drift eller om driften blir nedlagt
- b) pådra seg kostnader i form av leieutgifter for eiendom eller lokale som tilhører skolens eiere eller deres nærstående eller på annen måte pådra seg kostnader som kan innebære at alle offentlige tilskudd eller eiendeler fra elevene ikke kommer elevene til gode.

5.3.1. Hva mener private skoler i Tønsberg kommune om tilskuddsordningen

Vi spurte ledelsen ved de private skolene om hvordan den statlige tilskuddsordningen/ tilskuddsnivået oppleves.

Alle de fem skolene, som svarte, opplever at statstilskuddet er lavt og ikke dekker 85 % av det det koster å drive en tilsvarende offentlig skole. En skole nevner at den nye modellen for utregning av statstilskudd vil gi skolen en liten nedgang i tilskudd, med en nedtrapping over fem år. To skoler skriver at lønninger, priser mm. stiger, så den nye tilskuddsmodellen vil ikke være til å leve med på sikt.

Vi spurte også om skolen krever skolepenger, og ev. hvor mye og hvordan dette beregnes. Alle de private skolene i Tønsberg krever skolepenger, med ulike satser, se tabellen på neste side. Det er ikke alle skolene som krever 15 % av tilskuddsgrunnlaget, som er det maksimale de har anledning

til. En skole skriver at de har en del foreldre som søker om fritak for betaling av skolepenger. Dersom skolepengene skal øke, som det kan være behov for, vil det antakelig gi en tilsvarende økning i søknader om fritak, skriver denne skolen. Satsene for Tønsberg Montessoriskole er hentet fra skolens nettside.

Skole	Skolepenger per måned	Skolepenger per år
Wang	-	Kr 24.500
Bjerkely	Kr 1.400/ 10 mnd. Rabatterte priser for barn to og tre.	Kr 14.000*
Granly	Barnetrinnet For 1. barn: kr 1.660/ 10 mnd. For 2. barn: kr 1.240/ 10 mnd. For 3. barn: kr 840/ 10 mnd.	Kr 16.660* kr 12.400* Kr 8.400*
	Ungdomstrinnet For 1. barn: kr 1.940/ 10 mnd. For 2. barn: kr 1.450/ 10 mnd. For 3. barn: kr 1.000/ 10 mnd.	kr 19.400* kr 14.500* kr 10.000*
Elihuskolen	Barnetrinnet: Kr 1.500/ 11 mnd.	kr 16.500
	Ungdomstrinnet: kr 1.700/ 11 mnd.	kr 18.700
Tønsberg Montessori	Barnetrinnet: For 1. barn: kr 2.250/ 11 mnd. 33% søskenmoderasjon	Kr 24.750
	Ungdomstrinnet: For 1. barn: kr 2.650/ 11 mnd. 33% søskenmoderasjon	Kr 29.150
Skagerak International School	Primary school (1-6)	Kr 38.128
	Middle school (8-10)	Kr 39.392

Tabell 13 - Oversikt skolepengesatser - private skoler Tønsberg kommune – skoleåret 2024-25 *(Satsene for Bjerkely og Granly gjaldt for skoleåret 2023-24)

5.3.2. Sammenligning av driftsrammene privat/ kommunal skole

Vi har forsøkt å sammenligne driftsrammene for de private og kommunale skolene i Tønsberg. Vi har ikke klart å finne en god måte å sammenligne disse på, da det er flere faktorer som påvirker dette. Det er vanskelig å finne en sammenlignbar kostnad per elev, da elevtallene er lave i de private skolene, sammenlignet med de kommunale. Tilskuddsgrunnlaget til de private varierer også etter både skoletrinn og elevtall ved skolen. Kommunens Kostra-tall til grunnskole (funksjon 202) inkluderer en rekke utgifter som de private skolene ikke har, og er derfor heller ikke helt

sammenlignbare. Et annet forhold som er ulikt, er at i kommunens Kostra-tall til grunnskole (funksjon 202) ligger utgifter til spesialundervisning, mens utgifter til spesialundervisning ved privatskolene ligger utenfor tilskuddet fra staten, da det skal dekkes av kommunen eleven bor i.

6. Finansiering av spesialundervisning i kommunale og private skoler

Problemstilling 4: Hvordan finansieres spesialundervisning i kommunal/ privat skole i Tønsberg kommune?

Dette er en beskrivende problemstilling, uten revisjonskriterier.

6.1. Finansiering av spesialundervisning i kommunale skoler

Retten til spesialundervisning i kommunale skoler var regulert i «gammel» opplæringslov kapittel 5. Begrepet *spesialundervisning* er borte i ny lov, og er erstattet med *tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging*, som er regulert i kapittel 11 i ny opplæringslov. Reglene om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging er videreført med noen få endringer.

Opplæringsloven § 11-4 til § 11-6 regulerer nærmere elevens rett til assistanse og tilrettelegging, § 11-7 regulerer nærmere elevens rett til vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring og krav om sakkyndig vurdering, og § 11-9 og § 11-10 regulerer krav til kompetanse og opplæringsplan. Før kommunen fatter vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring etter § 11-6, skal det foreligge en sakkyndig vurdering av de særskilte behovene til eleven. Innholdet i vurderingen er regulert i § 11-8.

Som nevnt under 5.2 ligger finansieringen av spesialundervisning i kommunale skoler i Tønsberg, som en del av rammen til skolene. Ressurser til spesialundervisning (individuelt tilrettelagt opplæring, § 11-8 i ny lov) og særskilt språkopplæring for elever med annet morsmål enn norsk og samisk (§3-6 i ny lov), fordeles etter skolens totale elevtall, og ikke etter faktisk antall elever med vedtak om spesialundervisning eller vedtak om særskilt norskopplæring. Kommunens samlede utgift ut fra tall i GSI⁴⁰ legges til grunn. Det beregnes én kostnad for assistent og én kostnad for lærertimer for spesialundervisning, og én kostnad for særskilt språkopplæring for minoriteter. Skolene tildeles ressurser til spesialundervisning og særskilt språkopplæring for minoriteter basert på kommunens gjennomsnittlige kostnad pr elev. Kommunen mener at denne måten å beregne ressurser til spesialundervisning på, gir incentiv til å redusere vedtak og satse på tilpasset opplæring.

Potten som fordeles til spesialundervisning og særskilt språkopplæring til skolene beregnes ut fra kommunes rapporterte tall for spesialundervisning og særskilt språkopplæring i GSI. Kostnaden er beregnet ut for kommunes gjennomsnittlige timelønn, inkludert sosiale kostnader, for lærerstillinger og assistentstillinger. Denne tildelingen relaterer seg ikke til faktisk antall elever med spesialundervisning på den enkelt skole. Dette gjelder ikke for privatskoler. Ifølge privatskolelova §

⁴⁰ GSI – Grunnskolens Informasjonssystem, er et system for registrering av opplysninger om grunnskolen i Norge.

3-6 skal beregningen av midler til individuelt tilrettelagt opplæring være relatert til faktisk antall elever med individuelt tilrettelagt opplæring.

Tabellen under viser at kommunens beregnede kostnad til spesialundervisning for 2024 (kr 115 909 214), og fordelingen mellom skolene. Hver skole får en lik andel av beløpet, dvs. etter hvor mange elever de har totalt (kr 19.052 per elev).

	Spesialundervisning ressurser til lærer og assistent § 5.1			§ 2.8	SUM
	Assistenttimer		Spesialundervisning		
	Elevtall	Kostnad assistent	Kostnad læretimer		
21100 Barkåker	210	1 472 686	2 335 243	192 882	4 000 811
21200 Eik	431	3 022 513	4 792 808	395 867	8 211 189
21300 Husvik	368	2 580 707	4 092 235	338 003	7 010 945
21400 Kirkevoll	241	1 690 083	2 679 969	221 355	4 591 407
21500 Presterød	326	2 286 170	3 625 187	299 426	6 210 783
21600 Ramnes	170	1 192 175	1 890 435	156 143	3 238 752
21700 Ringshaug	550	3 857 036	6 116 112	505 167	10 478 315
21800 Røråstoppen	224	1 570 865	2 490 926	205 741	4 267 532
21900 Sandeåsen	362	2 538 631	4 025 514	332 492	6 896 636
22300 Sem	237	1 662 032	2 635 488	217 681	4 515 201
22400 Solerød	104	729 330	1 156 501	95 522	1 981 354
22700 Træleborg	244	1 711 121	2 713 330	224 110	4 648 562
22800 Volden	171	1 199 187	1 901 555	157 061	3 257 803
24200 Vear B	315	2 209 030	3 502 864	289 323	6 001 217
24100 Byskogen B	322	2 258 119	3 580 706	295 752	6 134 577
24200 Vear U	209	1 465 674	2 324 123	191 963	3 981 760
24100 Byskogen U	241	1 690 083	2 679 969	221 355	4 591 407
23500 Kongseik	285	1 998 646	3 169 258	261 768	5 429 672
23600 Presterød U	416	2 917 322	4 626 005	382 090	7 925 416
23700 Revetal	374	2 622 784	4 158 956	343 514	7 125 254
23800 Ringshaug U	284	1 991 633	3 158 138	260 850	5 410 621
SUM	6 084	42 665 827	67 655 322	5 588 066	115 909 214

Tabell 14 – Ressursfordelingsmodell skole 2023 - Tønsberg kommune – Kriterium/område spesialundervisning og språkopplæring

Kommunen opplyser at for høsten blir tallene for forrige skoleår lagt til grunn, siden GSI rapporteringen forgår senere på høsten. Ressursene fordeles deretter til skolene ut fra elevtall på skolen. Skolene får dermed dekket utgiftene ut fra kommunens gjennomsnitt. Skoler med forsterkede/alternative arenaer får i tillegg ekstra ressurser etter egne kriterier.

Som vi ser av tabellen er finansieringen av ressurser til spesialundervisning og språkopplæring i de kommunale skolene i Tønsberg kommune fordelt med et likt beløp per elev i grunnskolen, og ikke fordelt etter den enkelte skoles faktiske behov for ressurser (behov for spesialundervisning og språkopplæring).

6.2. Finansiering av spesialundervisning i private skoler

Elever i godkjente privatskoler har samme rett til spesialundervisning som elever i offentlige skoler, og reglene i opplæringsloven om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging (§ 11-4 til § 11-11) gjelder tilsvarende for privatskoler. Dette er regulert i privatskolelova § 3-6.

Kommuner og fylkeskommuner skal likebehandle private skoler og offentlige skoler når det gjelder utgiftsdekning til spesialundervisning, jf. privatskoleloven § 3-6. Det er presisert i loven at beregningen av midler til spesialundervisning ved private skoler skal være relatert til antall elever med spesialundervisning.

Det er hjemkommunen⁴¹ til eleven som skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndig vurdering, og som skal treffe vedtak for å avgjøre om det skal eller ikke skal gis spesialundervisning.

6.2.1. Finansiering av spesialundervisning i private skoler i Tønsberg kommune

Vi har intervjuet rådgiver oppvekst stab, som blant annet har ansvar for å fatte vedtak om spesialundervisning i private skoler i Tønsberg. Hun samarbeider med privatskolen om refusjonen/privatskolenes fakturering. Vi har fått følgende informasjon om rutinen/ praksisen de følger:

- *Når privatskolen får en ny elev med sakkyndig vurdering, sender privatskolen en anmodning om spesialundervisning etter opplæringsloven § 5-1⁴². Sakkyndig vurdering skal alltid legges ved anmodningsskjemaet.*
- *I anmodningsskjemaet bes privatskolen om å spesifisere enetimer og gruppetimer med pedagog og assistent. Dette må være i tråd med sakkyndig vurdering, dvs. at skolene ikke kan be om enetimer hvis det anbefales gruppetimer med mindre det kun er én elev som skal ha spesialundervisning i klassen. Tønsberg kommune har ikke oversikt over elever med spesialundervisning fra andre kommuner. Refusjonen som kreves inn 1:1, er tillitsbasert.*
- *Oppvekststab fattet vedtak i tråd med forvaltningslovens frister og refunderer utgiftene fra og med vedtaksdato.*
- *Mot slutten av hvert skoleår sendes anmodninger og sakkyndig vurderinger for kommende skoleår. Alle vedtak fattes før sommerferien for å sikre forutsigbarhet for elever, foresatte*

⁴¹ Hjemfylket hvis det dreier seg om videregående opplæring.

⁴² Fra 1.8.24 har kommunen et nytt anmodningsskjema. Ifølge kommunen vil § 5-1 Spesialundervisning i ny opplæringsloven av 01.08.2024 bli delt i to paragrafer (personlig assistanse § 11-4) og individuelt tilrettelagt opplæring (§ 11-6). § 11-6 omhandler undervisning ved lærere/spesialpedagoger og § 11-4 omhandler personlig assistanse som utføres av andre (fagarbeidere, assistenter o.l) og er ikke opplæring.

og privatskolen, både med hensyn planlegging av undervisning, samt for å sikre økonomisk forutsigbarhet for privatskolen.

- I desember og juni utbetales refusjonskrav. Fakturaene fra privatskolene ledsages av en fakturaspesifikasjon som gjennomgås av oppvekststab. Oppvekststab og privatskole samarbeider ved uklarheter, og oppvekststab gir tilbakemelding dersom privatskolen ikke har fakturert for alle elever, eller at utregningen ikke stemmer.
- Satsene:
1033 per pedagogtime (iht. Vestfoldavtalen⁴³)
314 per assistenttime (gjennomsnittslønnen for en assistent i SPK. Assistenten i privatskolen er i SPK)⁴⁴
- Oppvekststab deltar på samarbeidsmøter dersom omfanget skal økes som et strakstiltak. Dette foregår i samarbeid med PPT. PPT skriver da en kort anbefaling om økt omfang, og oppvekststab bruker denne, samt egne notater fra møtet til å opplyse saken og fatte vedtak snarest. Refusjon beregnes da fra og med vedtaksdato.

6.2.2. Hva mener private skoler i Tønsberg kommune om kommunens finansiering av spesialundervisning i private skoler

Vi spurte ledelsen ved de private skolene om de hadde noen kommentarer til Tønsberg kommunes finansiering av spesialundervisning i skolen. Fire av fem skoler, som har svart, viser til at kommunen dekker pedagogtimer etter Vestfoldavtalen. Assistenttimer dekkes med noe lavere beløp enn det som ligger i Vestfoldavtalen.

To av skolene mener at satsene for både assistent og pedagog er for lave, men så lenge de har en gyldig avtale har de godtatt dette. Når kommunen ikke lenger vil følge avtalen, lages nye satser som ikke dekker det spesialundervisning koster. En av disse skolene mener derfor at Tønsberg kommune med dette bryter prinsippene i privatskoleloven § 3-6. De to skolene viser til en rapport fra Agenda kaupang: *Kostnader i kommunal grunnskole*.⁴⁵ Denne rapporten har beregnet hvor mye spesialundervisning koster i kommunal skole etter selvkostforskriften, og har sammenlignet dette med satser for tilskudd til spesialundervisning i private skoler. Det står følgende om kommunens finansiering av spesialundervisning på side 4 og 5 i rapporten:

⁴³ Vestfoldavtalen – er en avtale mellom kommunene i Vestfold og Telemark. Avtalens formål er å avklare økonomiske forhold mellom kommunene i Vestfold og Telemark i saker der elever går på skole i en annen kommune enn bostedskommunen. Dette kan være saker der elever er plassert i fosterhjem og saker der elever søker/har fått innvilget å gå på skole i en annen kommune enn bostedskommunen. Tønsberg kommune opplyser at de har basert satsen på pedagogtimer i privatskolene på denne satsen.

⁴⁴ Assistenttimer er basert på snittlønnen for assistenter i Tønsberg kommune.

⁴⁵ [Agenda Kaupang utvidet rapport 2023 endelig versjon.pdf](#)

Vi har beregnet hvor mye spesialundervisning og språkstøtte koster i kommunale skoler på grunnlag av selvkostforskriften. Vi finner at kostnadene er høyere enn de tall staten har kommet fram til ved beregning av satser for tilskudd.

Etter selvkostforskriften vil kostnaden for en time spesialundervisning i kommunene bli rundt 2.000 kroner i 2022. Etter statens metode ved beregning av tilskudd til friskoler bli kostnaden rundt 1.900 kroner per time. For friskolene er metoden ikke så viktig, dersom det kommunale tilskuddet til spesialundervisning i friskoler er beregnet på samme måte. Det er det ikke. Kommunenes tilskudd til friskolene for å gjennomføre denne undervisningen utgjorde under 1.000 kroner per time i 2022. Forskjellen mellom statens beregning av kostnader til spesialundervisning i 2022 og kommunenes tilskudd til den samme undervisningen utgjør minst 1,2 milliarder kroner.

To andre skoler trekker fram at de har et godt samarbeid med Tønsberg kommune når det gjelder spesialundervisning generelt og finansieringen av denne.

7. Anbefalinger

7.1. Anbefalinger

Kommunen bør

- vurdere å tilby de private barnehagene ytterligere informasjon om tilskuddsberegningen, f.eks. ved en årlig gjennomgang av datagrunnlaget og beregninger for selvkostkalkyle, tilskuddssatser og tilskudd til den enkelte barnehage.

Litteratur og kildereferanser

Lover og forskrifter

Lov 17. juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven)

Forskrift 9. oktober 2015 om tildeling av tilskudd til private barnehager

Lov 9. juni 2023 nr. 30 om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæring (opplæringslova)

Lov 4. juli 2003 nr. 84 om private skolar med rett til statstilskot (privatskolelova)

Lov 22. juni 2018 nr. 83 om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).

Forskrift 17. juni 2019 nr. 904 om kontrollutvalg og revisjon

Veileder

KS og PBLs Veileder og modell for tilskuddsberegning til private barnehager, Agenda Kaupang, oppdatert versjon 15.05.2023

Vedlegg

Vedlegg 1: Kommunedirektørens uttalelse



Oppvekst stab

Saksbehandler: Rune Nordbotten Olsen
Direkte telefon:
Vår ref.: 24/141229
Deres ref.:
Dato: 09.10.2024

Vestfold Og Telemark Revisjon Iks
Postboks 311
3701 Skien

Midlertidig unntatt offentlighet IOF

Uttalelse til forvaltningsrapport barnehage- og skoleøkonomi

Tønsberg kommune takker for oversendt revisjonsrapport og for godt samarbeid i prosessen.

Kommunedirektørens kommentarer til rapporten følger under.

Til avsnitt 2.3:

Brekke naturbarnehage ble nedlagt før barnehageårets start 2024, og fremgår derfor av Basil-rapporteringen. Tønsberg kommune har pr 1.8.2024 24 private ordinære private barnehager.

Til avsnitt 2.5.3:

«Av forhold som slår uheldig ut for den enkelte barnehage, svarte de fleste at det er uheldig at tilskuddet til de private er basert på gjennomsnittlige kostnader i kommunale barnehager to år i forveien. Det betyr at når nye krav innføres eller det påløper ekstraordinære kostnader (f.eks. covid-19, høye strømkostnader m.v.), så får private barnehager finansiering først to år senere»

Kommunedirektøren anfører:

Da staten vedtok nye forskriftskrav til styrket pedagogisk bemanning i 2017 så ble det også vedtatt at kommunene skulle gi ekstra tilskudd til pedagogisk bemanning til de private barnehagene samme år. Barnehagene måtte dermed ikke vente to år før de fikk dette utbetalt, slik det kan se ut i kommentaren over.

Når det gjelder utgifter til covid-19 så utbetalte kommunen forskudd på tilskudd, mens pandemien pågikk og barnehagene måtte ikke vente to år på dette. Ekstra tilskudd for å dekke høye strømkostnader ble derimot ikke utbetalt på forskudd og ble med i det ordinære tilskuddsgrunlaget to år senere.

Til avsnitt 5.2:

Ressursfordelingsmodellen er av Tønsberg kommune i samtale beskrevet som transparent, rettferdig, forståelig og etterprøvbart. Kommunedirektøren presiserer at vi i begrepet *rettferdig* legger at det benyttes objektive tall og størrelser, og at kommunedirektøren ser at modellen ikke alltid vil oppleves rettferdig i den forstand at den ikke fanger opp alle individuelle problemstillinger som inntreffer gjennom året. Budsjettfordelingsmodellen er jevnlig gjenstand for vurdering og tilpasninger i dialog med rektorene.

Tønsberg kommune
Postboks 2410
3104 Tønsberg

Tønsberg rådhus
Henvendelse Servicesenteret
Halfdan Wilhelmsens alle 1C
3110 Tønsberg

Telefon(sentralbord): 33 40 60 00
E-post: postmottak@tonsberg.kommune.no
Organisasjonsnummer: 921 383 681

Til avsnitt 6.3.2:

«Vi spurte ledelsen ved de private skolene om de hadde noen kommentarer til Tønsberg kommunes finansiering av spesialundervisning i skolen. Fire av fem skoler, som har svart, viser til at kommunen dekker pedagogtimer etter Vestfoldavtalen. Assistenttimer dekkes med noe lavere beløp enn det som ligger i Vestfoldavtalen.

To av skolene mener at satsene for både assistent og pedagog er for lave, men så lenge de har en gyldig avtale har de godtatt dette. Når kommunen ikke lenger vil følge avtalen, lages nye satser som ikke dekker det spesialundervisning koster. En av disse skolene mener derfor at Tønsberg kommune med dette bryter prinsippene i privatskoleloven § 3-6. De to skolene viser til en rapport fra Agenda kaupang: Kostnader i kommunal grunnskole. Denne rapporten har beregnet hvor mye spesialundervisning koster i kommunal skole etter selvkostforskriften.»

Kommunedirektøren vurderer at selvkostforskriften ikke er relevant for beregning av tilskudd til spesialundervisning. I forarbeidene til privatskoleloven sier departementet:

«Med likebehandling mener departementet at kommunene og fylkeskommunene skal benytte de samme kriterier for tildeling av midler eller på annen måte sikre at friskolene ikke får dårligere utgiftsdekning enn de offentlige skolene. Hva som skal til for å oppfylle kravet til likebehandling, må vurderes konkret ut fra det tildelingssystemet som er etablert lokalt. Formålet med kravet er at friskolene skal få minst like mye midler som en offentlig skole ville fått for tilsvarende forhold, og at kommunen og fylkeskommunen heller ikke skal være forpliktet til å etablere bedre finansieringsordninger for friskolene enn for de offentlige skolene»

Vi viser også til konklusjonen til Sivilombudsmannen i SOM-2018/2519: *«Kommunen skal sørge for å tildele midler til spesialundervisning i friskolene på et nivå som minst tilsvarer nivået i den kommunale skolen.»*

I offentlig skole i Tønsberg kommune får skolene timesats etter faktisk lønnsutgifter for å dekke spesialundervisning. Det er timelønnen, inkludert sosiale utgifter, til «gjennomsnittslæreren» som dekkes. Hvis en lærertime på barnetrinnet skulle koste kr 2 000 inkludert sosiale utgifter, ville årslønnen vært cirka kr 1 482 000. Det er over dobbelt av faktisk årslønn.

Kommunedirektøren mener det er presisert både fra departementet og sivilombudsmannen at det er kriteriene til kommunens egne skoler som skal legges til grunn og ikke den tekniske måten fratrukk i beregningene av statstilskuddet gjøres. Hvis privatskolene mener at fratrukket i statstilskuddet er feil beregnet kan kommunedirektøren i Tønsberg kommune ikke uttale seg om det, og vi mener revisjonen i så fall bør få en uttalelse fra departementet eller direktoratet som har ansvar for beregning av statstilskuddet.

Hvis det er slik at privatskolene mener at satsene til kommen skal basere seg på beregningene av fratrukk i statstilskuddet kan ikke Tønsberg kommune finne belegg for dette i forarbeider til loven eller sivilombudsmannens uttalelse fra 2018.

Kommunedirektøren registrerer at de private skolene i svært ulik grad utnytter potensialet for finansiering gjennom skolepenger fra foreldrene.

Til konklusjon og anbefalinger

Kommunedirektøren konstaterer at kommunen etterlever gjeldende regelverk om tildeling av tilskudd til private barnehager.

Kommunen vil følge opp anbefalingen om å tilby de private barnehagene ytterligere informasjon om tilskuddsberegningen ved en årlig gjennomgang av datagrunnlaget og beregninger for selvkostkalkyle, tilskuddssatser og tilskudd til den enkelte barnehage.

Revisjonsarbeidet har for øvrig aktualisert en intern gjennomgang av kommunens praksis når det gjelder refusjon av de private skolenes kostnader til individuelt tilrettelagt opplæring (tidl.: spesialundervisning). Kommunedirektøren vil se på dagens ordning med refusjonskrav og fakturaer fra privatskolene, og tilpasse kommunens praksis til regelverket slik det er beskrevet hos Utdanningsdirektoratet. Det vil medføre at kommunen fatter vedtak om tilskudd for individuelt tilrettelagt opplæring og at de private skolene får en tydeligere klagerett på vedtaket.

Med hilsen

For kommunalsjef Espen I. Riiser
Rune Nordbotten Olsen
virksomhetsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur.

Vedlegg 2: Metode og kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjonen startet opp ved oppstartsbrev 04.04.2024. Oppstartsmøte ble holdt 29.04.2024 med stabsleder oppvekst og læring, tjenesteleder barnehage og stabsleder/ leder av PPT og logopedtjenesten til stede. I møtet presenterte vi prosjektplanen med problemstillinger, kilder for revisjonskriterier og plan for gjennomføringen.

Vi har hatt oppsummeringsmøte den 23.09.24 med kommunalsjef oppvekst og læring, stabsleder oppvekst og læring, seniorrådgiver oppvekst stab, tjenesteleder barnehage og stabsleder/ leder av PPT og logopedtjenesten til stede.

Forvaltningsrevisjoner skal gjennomføres på en måte som sikrer at informasjonen i rapporten er relevant og pålitelig. At dataene er relevante (gyldige/valide) innebærer at de beskriver de forholdene som problemstillingene omhandler. Pålitelighet (reliabilitet) handler om at innsamling av data skal skje så nøyaktig som mulig og at det ikke har skjedd systematiske feil underveis.

Vi vil nedenfor redegjøre for datagrunnlaget vårt og hvilke metoder vi har brukt for å svare på problemstillingene. Vi vil også beskrive hvilke tiltak som er brukt for å sikre dataenes relevans og pålitelighet.

Innsamling av data, relevans og pålitelighet

Datainnsamling og rapportskrivning har foregått i perioden mai til september 2024.

Dokumentgjennomgang

Vi har innhentet og gjennomgått diverse relevant dokumentasjon fra kommunen. Vi har blant annet innhentet Kostra-nøkkeltall og andre nøkkeltall for kommunale og private barnehager og skoler. Vi har også innhentet og gjennomgått kommunens beregningsmodell for tilskudd til private barnehager, eksempler på vedtak om tilskuddssatser og vedtak om tilskudd til private barnehager. Vi har undersøkt om kostnader i beregningsmodellen er korrekt hentet fra kommunens regnskap.

Videre har vi sett på beregninger for tilskudd til spesialpedagogisk hjelp i kommunale og private barnehager og beregninger for spesialundervisning i private skoler. Vi har også gått gjennom kommunens ressursfordelingsmodell (regneark), for beregning behov for ressurser (kr) til skolene i kommunen.

Møte/ intervju

Vi har hatt møte med økonomirådgiver i Tønsberg kommune, hvor beregningsmodellen for tilskudd til private barnehager ble gjennomgått og forklart. Spørsmål ble besvart på e-post i etterkant av møtet.

Vi har også hatt møte med tjenesteleder barnehage, hvor beregningsmodell for spesialpedagogisk hjelp i privat og kommunal barnehage ble gjennomgått og forklart. Spørsmål ble besvart på e-post i etterkant av møtet.

Vi hadde også møte med seniorrådgiver og rådgiver i oppvekst stab, hvor kommunes skolebudsjett og finansiering av spesialundervisning i kommunale og private skoler i Tønsberg kommune ble gjennomgått. Tekst/informasjon i rapporten om finansiering av kommunale skoler er kvalitetssikret av seniorrådgiver i oppvekst stab. Informasjon rundt vedtaksprosess og utbetaling av refusjon for utgifter til spesialundervisning ble oversendt på e-post i etterkant av møtet.

Spørsmål på e-post til de private barnehagene

Vi har sendt spørsmål på e-post til ledelsen ved alle de private barnehagene i kommunen. Vi sendte spørsmålene til 17 barnehager, og vi mottok 10 svar (de 3 kjedebarnhagene svarte felles = totalt 7 barnehager). Det var kun 3 barnehager som ikke svarte på spørsmålene.

Spørsmål på e-post til de private skolene

Vi har sendt spørsmål på e-post til ledelsen ved alle de private skolene i kommunen. Vi sendte til 6 skoler, og mottok 5 svar.

Generelt om datainnsamlingen

Som beskrevet ovenfor bygger rapporten på data fra forskjellige kilder. Vi har innhentet informasjon fra de som har oppgaver knyttet til finansiering av barnehager og skoler i kommunen, og med de som kan svare på vegne av mottaker av tilskudd/finansiering. Vi mener at metodene vi har brukt understøtter hverandre. Det at dataene vi har innhentet peker i samme retning støtter opp under dataenes relevans og pålitelighet. Dette støtter igjen opp om de vurderinger og konklusjoner vi gjør på grunnlag av dataene.

Vi mener at datainnsamlingen er tilstrekkelig for å gi svar på de ulike problemstillingene.

Vi har sjekket ut med administrasjonen at fakta i rapporten er korrekt framstilt. Rapporten er sendt kommunedirektøren til uttalelse, jf. forskrift om kontrollutvalg og revisjon § 14. Uttalelsen ligger i vedlegg 1.

Personopplysninger

I forbindelse med denne forvaltningsrevisjonen har vi sett på personopplysninger som navn og epostadresse til ansatte i kommunen og i private barnehager og private skoler.

Vårt rettslige grunnlag for å behandle personopplysninger er kommuneloven § 24-2 fjerde ledd.

Vi behandler personopplysninger slik det er beskrevet i vår personvernerklæring. Personvernerklæringen er tilgjengelig på vår nettside vtrevisjon.no.

God kommunal revisjonsskikk - kvalitetssikring

Forvaltningsrevisjon skal gjennomføres, dokumenteres, kvalitetssikres og rapporteres i samsvar med kommuneloven og god kommunal revisjonsskikk.⁴⁶

Kvalitetssikringen skal sikre at undersøkelsen og rapporten har nødvendig faglig og metodisk kvalitet. Videre skal det sikres at det er konsistens mellom bestilling, problemstillinger, revisjonskriterier, data, vurderinger og konklusjoner.

Vestfold og Telemark revisjon IKS har et system for kvalitetskontroll som er i samsvar med den internasjonale standarden for kvalitetskontroll.⁴⁷ Denne forvaltningsrevisjonen er kvalitetssikret i samsvar med vårt kvalitetskontrollsystem og i samsvar med kravene i RSK 001.

⁴⁶ God kommunal revisjonsskikk i forvaltningsrevisjon og eierskapskontroll kommer til uttrykk først og fremst i RSK 001 Standard for forvaltningsrevisjon og RSK 002 Standard for eierskapskontroll. Gjeldende standarder er fastsatt av Norges Kommunerevisorforbunds styre høsten 2020. Standarden bygger på norsk regelverk og internasjonale prinsipper og standarder, fastsett av International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) og Institute of Internal Auditors (IIA).

⁴⁷ ISQM 1 og 2 er internasjonale standarder for kvalitetsstyring og oppdragskontroll for revisjonsforetak som utfører revisjon eller forenklet revisorkontroll av regnskaper, eller andre attestasjonsoppdrag eller beslektede tjenester.



På vakt for felleskapets verdier

Rapporten er utarbeidet av
Vestfold og Telemark revisjon IKS

Har du spørsmål til rapporten?

Ta kontakt med oss:

Telefon: 33 07 13 00

E-post: post@vtrevisjon.no

www.vtrevisjon.no

24: 3905 401