



BERGEN KOMMUNE
KOMMUNEREVISJONEN

REVISJONSRAPPORT

Forvaltningsrevisjonsprosjektet

**Skolefritidsordningen i Bergen kommune:
En gjennomgang av beregningsgrunnlaget for
foreldrebetalingen for 2004
og
foreldrenes innflytelse på ordningen**

Forvaltningsrevisjonsrapport nr.01/04

**2. opplag
Juni 2004**

Kontoradresse: Bjørns gate 1 (Aasegården)
Postadresse: Pb 7700, 5020 Bergen □ Telefon 55 56 43 00 □ Telefax 55 56 43 30

Forord

Bergen kommunerevisjon har gjennomført forvaltningsrevisjonsprosjektet *”Skolefritidsordningen i Bergen: En gjennomgang av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen for 2004 og foreldrenes innflytelse på ordningen”* som svar på en anmodning fra bystyrets komite for oppvekst.

Kommunerevisjonen er, i henhold til kommunelovens § 60 nr. 7 og forskrift av 13. januar 1993 om revisjon og kontrollutvalg § 5 og § 8, pålagt å utføre forvaltningsrevisjon. I kommunelovens § 60 nr. 7 heter det:

”Revisjonen skal kontrollere at den økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, og foreta en systematisk vurdering av bruk og forvaltning av de kommunale midler med utgangspunkt i oppgaver, ressursbruk og oppnådde resultater”.

Med forvaltningsrevisjon menes systematiske undersøkelser av den kommunale tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og økonomiske forvaltning. I henhold til kommunelovens § 60 nr. 8 skal revisjonens rapporter forelegges kontrollutvalget.

Det presiseres at kommunerevisjonens arbeid med forvaltningsrevisjon ikke innbefatter en vurdering av hensiktsmessigheten i de vedtak som blir gjort av politiske organer med beslutningsmyndighet.

Vi vil rette en takk til byrådsavdeling for oppvekst og Bergen Bygg og Eiendom KF for godt samarbeid og imøtekommenhet under arbeidet med prosjektet.

Prosjektet er planlagt og gjennomført av siviløkonom Gudny Sønnesyn. Hun har også skrevet rapporten.

Bergen, 07. juni 2004

Rolf Kalvø
kommunerevisor

INNHALDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG	1
1	INNLEDNING	7
1.1	BAKGRUNN	7
1.2	FORMÅLET MED PROSJEKTET	8
1.3	PROBLEMSTILLING	8
1.4	AVGRENSING AV PROSJEKTET	8
1.5	VALG AV METODE/FRAMGANGSMÅTE	9
1.6	KORT BESKRIVELSE AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN I BERGEN KOMMUNE	10
DEL 1	12
2	REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1	12
2.1	INNLEDNING	12
2.2	SKOLEFRITIDSORDNINGENS INNTEKTER OG KOSTNADER - SELVKOSTPRINSIPPET	13
2.2.1	<i>Innledning</i>	13
2.2.2	<i>Tidligere regelverk</i>	13
2.2.3	<i>Regelverk gjeldende fra 1. august 2003</i>	15
2.2.3.1	Kostnad vs. utgift	16
2.2.3.2	Finansiering av skolefritidsordningen etter nytt regelverk	17
2.2.4	<i>Selvkostprinsippet</i>	18
2.2.4.1	Selvkostkalkyle - Generell modell for produktbeskrivelse	19
2.2.4.2	Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen	21
2.2.5	<i>Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen</i>	22
2.3	ETTERKALKULASJON	23
2.3.1	<i>Internregnskap</i>	24
2.3.2	<i>Behandling av overskudd eller underskudd i selvkostkalkylen - bruk av selvkostfond</i>	25
2.4	OPPSUMMERING REVISJONSKRITERIER	27
3	FAKTA OM FINANSIERINGEN AV SKOLEFRITIDS-ORDNINGEN I BERGEN KOMMUNE	29
3.1	INNLEDNING	29
3.2	GJENNOMGANG AV FORDELING AV KOSTNADER ETTER TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE REGELVERK	29
3.2.1	<i>Innledning</i>	29
3.2.2	<i>Statens bidrag gjennom statstilskudd</i>	30
3.2.3	<i>Foreldrebetaling</i>	30
3.2.3.1	Foreldrebetalingssatser i andre kommuner	32
3.2.4	<i>Finansiering av skolefritidsordningen 2001-2003</i>	33
3.2.5	<i>Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004</i>	35
3.2.5.1	Skolefritidsordningen; basistilbud og tilleggssytelser	36
3.2.5.2	Administrasjonsressurs.....	36
3.2.5.3	Lokaler	37
3.2.5.3.1	Internleie i Bergen kommune	37
3.2.5.4	Beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling	39
3.2.5.5	Budsjetterte inntekter fra foreldrebetalingen	41
3.2.5.5.1	Antall barn i skolefritidsordningen	41
4	VURDERING PROBLEMSTILLING 1	43
4.1	INNLEDNING	43
4.2	SELVKOSTPRINSIPPET	43
4.2.1	<i>Selvkost for skolefritidsordningen 2004</i>	43
4.2.1.1	Beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling	45
4.2.2	<i>Finansiering</i>	49
4.2.3	<i>Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen</i>	50

4.2.4	Etterkalkulasjon, internregnskap og over-/underskudd	51
4.3	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER PROBLEMSTILLING 1	52
4.3.1	Innledning	52
4.3.2	Konklusjoner	53
4.3.3	Anbefalinger.....	54
5	BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN.....	56
5.1	INNLEDNING.....	56
5.2	REVISJONSKRITERIER: BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN	57
5.2.1	Opplæringslova om vedtekter for skolefritidsordningen	57
5.2.2	Bergen kommunes vedtekter.....	57
5.2.3	Samarbeidsutvalg og foreldreråd/FAU.....	59
5.2.4	Kort oppsummering.....	60
5.3	FAKTA: BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN.	62
5.4	VURDERING OG KONKLUSJONER: BRUKERNES PÅVIRKNING OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN	63

Figurer:

Figur 1. Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen.

Figur 2. Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 1. januar 1999 – 31. juli 2003.

Figur 3. Finansiering av skolefritidsordningen, gjeldende regelverk.

Figur 4. Modell for produktbeskrivelse.

Figur 5. Oversikt over ulike aktører som har formell innflytelse på skolefritidsordningen.

Tabeller:

Tabell 1. *Antall barn i skolefritidsordningen ved skoleårets begynnelse i perioden 1995 februar 2004.*

Tabell 2. *Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området.*

Tabell 3. *Faktadokumenter vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune.*

Tabell 4. *Totalbeløp statstilskudd ifølge regnskapene i perioden 2000-2003.*

Tabell 5. *Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. for skolefritidsordningen i perioden 1999-2004.*

Tabell 6. *Totalbeløp foreldrebetaling i perioden 1999-2004.*

Tabell 7. *Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. i noen norske kommuner i 2001 og 2004.*

Tabell 8. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 2001-2004, funksjon 215.*

Tabell 9. *Bydelenes budsjetterte utgifter for skolefritidsordningen funksjon 215 for 2004.*

Tabell 10. *Oppvekstavdelingens framlagte beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004.*

Tabell 11. *Oppvekstavdelingens framlagte beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004, forenklet utgave.*

Tabell 12. *Bydelenes samlede budsjett for skolefritidsordningen funksjon 215 for 2004.*

Tabell 13. *Korrigert beregningsgrunnlag for foreldrebetaling for skolefritidsordningen i*

Tabell 14. *Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området.*

Diagrammer:

Diagram 1. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 2001-2003, fordelt på stat, kommune og foreldrebetaling.*

Diagram 2. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 2001-2003, fordelt på offentlig finansiering og foreldrebetaling.*

Diagram 3. *Antall barn fakturert for plass i skolefritidsordningen i august 2003 og mars 2004.*

0 SAMMENDRAG

Foranledningen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er følgende vedtak fattet i bystyrekomité for oppvekst i møte 15. januar 2004: *”Komité for oppvekst ber kontrollkomiteen ta en gjennomgang av kommunens beregning av foreldrebetaling på SFO tilbudet i forhold til prinsippet om selvkost og i forhold til brukernes påvirkning og kontroll av tilbudet når foreldre finansierer en så høy del av tilbudet.”* Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er et svar på komiteens anmodning.

Opplæringslova § 13-7 som omhandler skolefritidsordningen, ble endret med virkning fra 1. august 2003. I loven heter det nå at egenbetaling fra foreldre kan dekke alle utgifter til skolefritidsordningen, mens det før lovendringen var fastsatt at kostnadene skulle deles mellom stat, kommune og foreldrebetaling etter nærmere angitte regler. Prisen på en hel plass i skolefritidsordningen er økt med 42,6% i perioden våren 2003 til 1. januar 2004, fra 1.385 kr til 1.975 kr.

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune og brukernes påvirkning på og kontroll av tilbudet skjer i henhold til regelverk gjeldende fra 1. august 2003.

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonsprosjektets formål, belyser kommunerevisjonen følgende problemstillinger:

1. Er Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen for 2004 i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?
2. Er brukernes påvirkning på og kontroll av skolefritidstilbudet i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?

Forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 1 tar utgangspunkt i Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004 og baserer seg dermed på budsjetterte størrelser. Når det gjelder problemstilling 2, så begrenser vi oss til å se nærmere på foreldrenes formelle innflytelse på skolefritidsordningen.

Forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001 *“Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt”*.

Det sakstilfang rapporten bygger på, er først og fremst hentet inn gjennom dokumentanalyse

av overordnet regelverk, Bergen kommunes vedtekter på området og Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004. Vi har i tillegg hatt kontakt med byrådsavdeling for oppvekst samt Bergen Bygg og Eiendom KF (BBE).

Fra høsten 2003 ble det drevet skolefritidsordninger ved til sammen 75 skoler i Bergen kommune. Skolefritidsordningen er et samlebegrep for alle frivillige tilsyns- og aktivitetstilbud for barn i 1.-4. klasse og for funksjonshemmete barn i 5.-7. klasse. Foreldrene betaler for hel eller halv plass. Rektor er faglig og administrativ leder av skolefritidsordningene.

Vi har i rapporten gjennomgått endring av regelverket for skolefritidsordningen, som trådte i kraft 1. august 2003. Vi har så utledet revisjonskriterier for problemstilling 1 som tar for seg finansieringen av skolefritidsordningen for 2004:

Skolefritidsordningen ble et lovpålagt tilbud for kommunene fra 1. januar 1999. I Grunnskoleloven § 42d / opplæringslova § 13-7, het det: *“Tilbodet skal finansierast gjennom statleg og kommunalt tilskott og eigenbetaling frå foreldra.”* I tillegg var forskrift til opplæringslova forholdsvis detaljert med hensyn til å opplyse hvilke kostnadstyper den enkelte bidragsyter skulle/kunne dekke. I ny § 13-7 gjeldende fra 1. august 2003, så sies det følgende om finansieringen av skolefritidsordningen: *“Kommunen kan krevje utgiftene til skolefritidsordninga dekte gjennom eigenbetaling frå foreldra.”* Det er ikke utformet ny forskrift om skolefritidsordningen etter opphevelsen av den gamle forskriften.

I tidligere regelverk om finansiering av skolefritidsordningen er begrepet kostnad viktig, mens det i gjeldende regelverk sies at kommunen kan kreve utgiftene til skolefritidsordningen dekket gjennom egenbetaling fra foreldrene. For å få avklart om det med nåværende regelverk er foretatt en prinsipiell endring med hensyn til finansieringen, har Bergen kommunerevisjon vært i kontakt med Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD). Departementet viser til H-2140: *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet januar 2003. Blant annet vises det til vedlegg til retningslinjene som gir eksempler på selvkostberegninger. På denne bakgrunn finner kommunerevisjonen at det til tross for begrepsbruken i lovverket fremdeles er selvkost og kostnader som skal ligge til grunn for beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Selvkostprinsippet medfører at kommunens totale kostnader forbundet med skolefritidsordningen utgjør en maksimumsgrense for den totale foreldrebetalingen. Kommunene kan imidlertid velge å sette foreldrebetalingen lavere enn maksimumsgrensen og slik subsidiere skolefritidsordningen med andre kommunale midler. Når det gjelder tidligere

øremerket statstilskudd til drift av skolefritidsordningen, herunder spesielle tiltak for barn med særskilte behov, er dette nå en del av rammetilskuddet kommunene mottar. Disse midlene er ikke lenger øremerket til bruk i skolefritidsordningen og kan nå nyttes slik kommunene prioriterer.

Vi har kommet fram til følgende revisjonskriterier:

- Beregning av selvkost for skolefritidsordningen skal baseres på kostnader, ikke utgifter.
- De totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen kan finansieres av foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling.
- Kommunene kan velge å subsidiere skolefritidsordningen ved å sette den totale egenbetalingen lavere enn de totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen og slik dekke deler av kostnadene med andre kommunale midler.
- Finansieringen av skolefritidsordningen skal skje etter selvkostprinsippet, det vil si at inntektene fra foreldrebetalingen ikke skal overstige kostnadene forbundet med skolefritidsordningen.
- Bare kostnader som er direkte og/eller indirekte henførbare til skolefritidsordningstjenesten, kan inngå i selvkostkalkylen for skolefritidsordningen.
- De totale kostnadene, dvs. selvkost forbundet med skolefritidsordningen, kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og kreves dekket av foreldrene.
- Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.
- Dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som kommunen framlegger bør være solid, særlig ved større økninger av foreldrebetalingen.
- For å se om budsjetterte størrelser i beregningsgrunnlagets forkalkyle samsvarer med de virkelige størrelsene, må det foretas en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget så snart de virkelige størrelsene er kjent.
- For å kunne foreta for- og etterkalkulasjoner av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på selvkost, er det nødvendig at kommunen har etablert et internregnskap der inntektene og kostnadene som skal inngå i beregningsgrunnlaget klart er skilt ut.
- Dersom inntekter fra foreldrebetalingen for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd).
- Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger inntekter fra foreldrebetalingen for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt underskudd til et senere år dersom bystyret har fattet et prinsippvedtak om egenbetaling

ut fra selvkost (full kostnadsdekning) forut for inntektsåret.

- Brukerne av skolefritidsordningen skal kompenseres for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn beregningsgrunnlagets kostnader (overskudd). Tilsvarende prinsipp legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

Vi har videre gjennomgått fakta forbundet med skolefritidsordningen, først og fremst det beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen for 2004 som oppvekstavdelingen har framlagt. Vi har gjennomgått de ulike elementene i beregningsgrunnlaget, blant annet har vi sett nærmere på internleien som skolene betaler til Bergen Bygg og Eiendom KF og på antall barn i skolefritidsordningen som er grunnlaget for både anslåtte kostnader til lokaler og anslått inntekt fra foreldrebetalingen. Vi har så foretatt en vurdering av fakta holdt opp mot revisjonskriterier og har på det grunnlag trukket følgende **konklusjoner**:

Vi finner at Bergen kommune overholder regelverket om finansiering av skolefritidsordningen, ved at den budsjetterte foreldrebetalingen ikke overstiger et korrigert beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen.

Etter vår vurdering har Bergen kommune tatt med kostnader i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som ikke inngår i selvkost for skolefritidsordningen. Dette gjelder avkastning til eier (Bergen kommune) som inngår i internleien skolene betaler til Bergen Bygg og Eiendom KF. Dette beløpet utgjør 5,1 mill. kr.

På den annen side har Bergen kommune etter vårt syn ikke tatt med alle kostnader som inngår i en selvkostkalkyle for skolefritidsordningen i sitt beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen. Dette gjelder de fleste indirekte henførbare kostnadene, som for eksempel andeler av kostnader forbundet med økonomiavdeling, revisjon, lønns- og personalkontor, og andeler av innkrevingscentralens kostnader.

Bergen kommune anser det som riktig ikke å inkludere statstilskudd som nå er en del av kommunens rammefinansiering, i selvkostberegningen. Dette sier vi oss enige i.

Kommunen har valgt å subsidiere skolefritidsordningen ved å sette total foreldrebetaling lavere enn kostnadene forbundet med skolefritidsordningen. Dette har kommunen anledning til så lenge bystyret ikke har vedtatt full kostnadsdekning for skolefritidsordningen.

Bergen kommunes først framlagte beregningsgrunnlag er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende sett i forhold til formålet om at foreldre og tilsynsmyndighet skal kunne vurdere om størrelsen på foreldrebetalingen er innenfor regelverket. Beregningsgrunnlaget bør være oversiktlig, forståelig og så fullstendig at ytterligere informasjon ikke er påkrevd for å feste tillit til beregningene. Den samlede dokumentasjonen som kommunerevisjonen har mottatt har for så vidt vært solid og detaljert, men mye av dokumentasjonen har først kommet etter forespørsel fra oss om bakgrunnsinformasjon for ulike tall og beregninger som var gjort i det beregningsgrunnlaget vi først fikk presentert.

Når det gjelder anslått antall barn i skolefritidsordningen, viser både GSI- og KOSTRA-tall andre tall enn det som framkommer i kommunens oversikt over antall fakturerte barn i henholdsvis hel og halv plass. Vi finner det sannsynlig at det er Bergen kommunes tall for fakturerte barn som er det mest korrekte, ettersom oversikten her gjennomgås jevnlig i forhold til innmeldinger/endringer/utmeldinger. Vi anser det som uheldig at både GSI- og KOSTRA-tallene synes såpass unøyaktige, ettersom systemene er viktige styringsinstrumenter som er grunnlag for beslutninger og dessuten for sammenligninger mellom norske kommuner.

Når det gjelder problemstilling 2 som ser på foreldrenes formelle innflytelse på skolefritidsordningen, har vi først og fremst sett på hva opplæringslova og Bergen kommunes vedtekter sier om dette. På denne bakgrunn har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolefritidsordningen i Bergen kommune skal ha vedtekter om ulike sider ved skolefritidsordningen: eierforhold, hvem som er opptaksmyndighet, opptakskriterium, opptaksperiode og oppsigelse av skolefritidsplassen, foreldrebetaling, leke- og oppholdsareal, daglig oppholdstid og årlig åpningstid, bemanning og ledelse.
- Det skal fastsettes lokale vedtekter for den enkelte SFO i Bergen kommune. Samarbeidsutvalget vedtar lokale vedtekter. Vedtektene skal oversendes administrasjonen for endelig godkjenning. Skolens foreldreråd er også foreldreråd for SFO.
- Ved hver grunnskole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Den ene av representantene for kommunen skal være rektor ved skolen.
- På hver grunnskole skal det være et foreldreråd der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer.
- Den enkelte skolefritidsordning skal sammen med skolen og samarbeidsutvalget innarbeide rutiner og arbeidsformer som gir barn og foreldre innflytelse på innhold, organisering og rutiner.

Regelverket med hensyn til foreldres påvirkning på og kontroll av skolefritidsordningen har vært likelydende siden kommunene ble lovpålagt å ha skolefritidsordninger. Selv om foreldrene som følge av endringer i regelverket med hensyn til finansiering nå kan pålegges å betale alle kostnader forbundet med skolefritidsordningen, har ikke regelverket gitt foreldrene økt formell innflytelse. Foreldrene har formelt sett de samme rettigheter og plikter som før endring av regelverket.

Vi kan fastslå at regelverket overholdes med hensyn til vedtekter for skolefritidsordningen for Bergen kommune. Vi har også kunnet fastslå at det eksisterer samarbeidsutvalg og foreldreråd/FAU ved alle skoler, slik loven krever. I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi ikke undersøkt hvordan foreldrenes faktiske innflytelse på skolefritidsordningen fungerer.

1 INNLEDNING

Foranledningen for dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er følgende vedtak fattet i bystyrekomité for oppvekst i møte 15. januar 2004:

”Komité for oppvekst ber kontrollkomiteen ta en gjennomgang av kommunens beregning av foreldrebetaling på SFO tilbudet i forhold til prinsippet om selvkost og i forhold til brukernes påvirkning og kontroll av tilbudet når foreldre finansierer en så høy del av tilbudet.”

Som svar på komiteens anmodning gjennomgår kommunerevisjonen i denne rapporten gjeldende regelverk for skolefritidsordningen sett i forhold til tidligere regelverk, samt kommunens beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004.

1.1 BAKGRUNN

Bergen kommunerevisjon la i desember 2001 fram forvaltningsrevisjonsprosjekt 2/01 *”Finansiering av skolefritidsordningen i Bergen kommune”*. Denne rapporten konkluderte med at kommunen hadde krevd høyere foreldrebetaling for SFO-tjenesten enn det gjeldende regelverk tillot. På denne bakgrunn vedtok bystyret den 11.11.02 at kommunen skulle tilbakebetale for mye innkrevd foreldrebetaling på ca. 25 mill. kr. Fokuset på foreldrebetaling for skolefritidsordningen i Bergen kommune har således vært sterkt de siste årene.

Opplæringslova § 13-7 som omhandler skolefritidsordningen, ble endret med virkning fra 1. august 2003. I loven heter det nå at egenbetaling fra foreldre kan dekke alle utgifter til skolefritidsordningen, mens det før lovendringen var fastsatt at kostnadene skulle deles mellom stat, kommune og foreldrebetaling etter nærmere angitte regler. Prisen på en hel plass i skolefritidsordningen er økt med 42,6% i perioden våren 2003 til 1. januar 2004, fra 1.385 kr til 1.975 kr.

Høsten 2003 omtalte media saken, og i tillegg har politikere vært opptatt av prisøkningene. Kontrollutvalget fikk seg forelagt sak i møte 20. januar 2004 som orienterte om lovendringen og de prismessige endringene de siste årene.

1.2 FORMÅLET MED PROSJEKTET

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke om finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune og brukernes påvirkning på og kontroll av tilbudet skjer i henhold til regelverk gjeldende fra 1. august 2003.

Vi undersøker om regelverket overholdes med hensyn til finansiering, selvkost og beregningsgrunnlag for foreldrebetaling for 2004. Vi ser dessuten på foreldrenes påvirkning og kontroll når det gjelder skolefritidsordningen.

1.3 PROBLEMSTILLING

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonsprosjektets formål belyser kommunerevisjonen følgende problemstillinger:

1. Er Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen for 2004 i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?
2. Er brukernes påvirkning på og kontroll av skolefritidstilbudet i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?

Problemstilling 1 gjennomgås i kapittel 2-4 mens problemstilling 2 belyses i kapittel 5.

1.4 AVGRENSING AV PROSJEKTET

I prosjektet ser vi først og fremst på finansieringen av skolefritidsordningen, det vil si hvor inntektene kommer fra og hva de dekker. I tillegg ser vi på foreldrenes innflytelse på skolefritidsordningen.

Forvaltningsrevisjonsprosjektets problemstilling 1 tar utgangspunkt i Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004 og baserer seg dermed på budsjetterte størrelser¹. Fra 1. januar 2004 er satsen for hel plass i skolefritidsordningen økt med 42% i forhold til våren 2003, og 2004 er det første hele året nytt regelverk er gjeldende. Dette

¹ Endelige tall kan først fastslås når regnskapet for 2004 legges fram 15.02.2005.

forvaltningsrevisjonsprosjektet omfatter ikke etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for 2003.

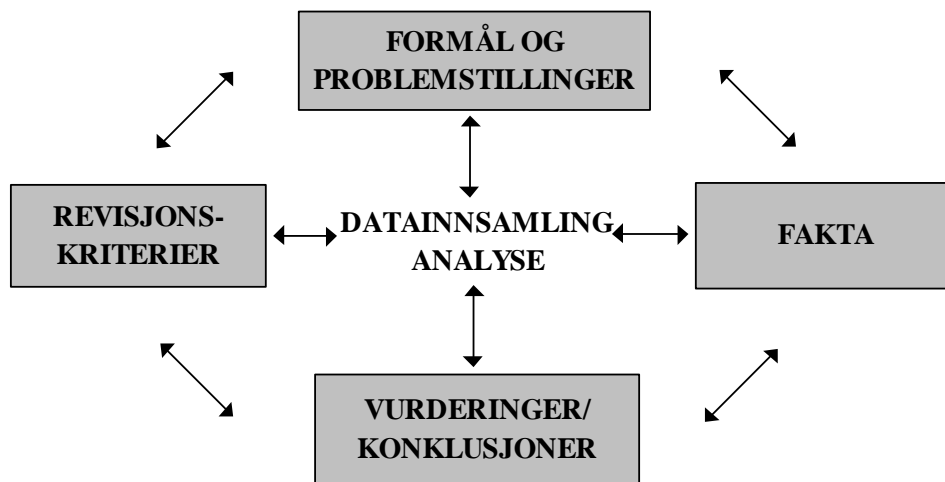
Når det gjelder problemstilling 2, brukernes påvirkning og kontroll av skolefritidstilbudet, så begrenser vi oss til å se nærmere på foreldrenes formelle innflytelse på skolefritidsordningen.

1.5 VALG AV METODE/FRAMGANGSMÅTE

Dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er lagt opp etter Norges kommunerevisorforbund (NKRF) sin standard for forvaltningsrevisjon - RSK 001 "Standard for forvaltningsrevisjon organisert som prosjekt". Standarden fastsetter normer og gir veiledning vedrørende forvaltningsrevisjon organisert som egne prosjekter, med en beskrivelse av omfanget av oppgaven og veiledning i hvordan forvaltningsrevisjon kan planlegges, gjennomføres og rapporteres.

Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen kan illustreres ved følgende overordnede modell:

Figur 1. *Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen.*



Modellen viser at et forvaltningsrevisjonsprosjekt tar utgangspunkt i prosjektets formål og problemstillinger. Til problemstillingene må det utledes revisjonskriterier. Begrepet "revisjonskriterier" er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den funksjon, aktivitet eller prosedyre som er gjenstand for forvaltningsrevisjon. Aktuelle kilder

for utledning av revisjonskriterier er lover, forskrifter, retningslinjer fra departementene, vedtak og anerkjent teori. Neste trinn i prosessen er å samle inn aktuelle fakta som kan belyse problemstillingene. De revisjonskriteriene som er utledet, benyttes så som grunnlag for å vurdere forvaltningens/den reviderte enhets praksis. Den praksis som er fulgt, slik den er kommet fram gjennom revisjonens undersøkelser, holdes opp mot revisjonskriteriene. Revisjonskriteriene er dermed også et viktig grunnlag for å kunne dokumentere avvik/svakheter ved den fulgte praksis. Vurderingen munner til sist ut i en konklusjon som kan gi opphav til anbefalinger om forbedringer.

Det sakstilfang denne rapporten bygger på, er først og fremst hentet inn gjennom dokumentanalyse av overordnet regelverk, Bergen kommunes vedtekter på området, Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004, saksframlegg vedrørende fastsettelse av satsene for foreldrebetalingen samt andre relevante dokumenter som har gitt oss informasjon om driften av skolefritidsordningen i Bergen kommune. Vi har også sett på skolefritidsordningens budsjetter og regnskaper. I tillegg har vi hatt kontakt med byrådsavdeling for oppvekst samt Bergen Bygg og Eiendom KF (BBE). De fakta som på denne måten er framkommet, er så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Til slutt har vi på denne bakgrunn konkludert og gitt anbefalinger.

Utkast til rapport ble oversendt byrådsavdeling for oppvekst med kopi til byråd for finans den 14. mai 2004. Den ferdige rapporten er, i den grad vi har funnet det relevant, endret i tråd med deres kommentarer og innspill.

1.6 KORT BESKRIVELSE AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN I BERGEN KOMMUNE

Skolefritidsordningen er et samlebegrep for alle frivillige tilsyns- og aktivitetstilbud for barn i 1.-4. klasse og for funksjonshemmete barn i 5.-7 klasse. I tillegg gir Bergen kommune et SFO-lignende tilsyns- og aktivitetstilbud til funksjonshemmete ungdomsskoleelever i spesialklasser ved noen få ungdomsskoler og en spesialscole.

Alle skolefritidsordningene i Bergen kommune er åpne 220 dager i året. Foreldrene betaler for hel eller halv plass. Rektor er faglig og administrativ leder av skolefritidsordningene. Personalet ved den enkelte skolefritidsordningen består av en leder (i tillegg til rektor) og flere assistenter. De store skolefritidsordningene har i tillegg gruppe-/avdelingsledere.

Fra høsten 2003 ble det drevet skolefritidsordninger ved til sammen 75 skoler i Bergen kommune. Dette innbefatter avlastningstilbud ved 2 ungdomsskoler for funksjonshemmete elever.

I tabell 1 nedenfor vises utviklingen med hensyn til antall barn i skolefritidsordningen ved skoleårets begynnelse fra 1995 og fram til og med februar 2004.

Tabell 1. *Antall barn i skolefritidsordningen ved skoleårets begynnelse i perioden 1995-februar 2004.*

ANTALL BARN I SFO VED SKOLEÅRETS BEGYNNELSE			
År	Hel plass	Halv plass	Total
1995/96	2.173	1.699	3.872
1996/97	2.648	1.800	4.448
1997/98	3.723	2.141	5.864
1998/99	4.410	2.279	6.689
1999/00	4.759	1.901	6.660
2000/2001	5.259	1912	7.171
2001/2002	5.518	1.988	7.506
2002/2003	5.794	2.008	7.802
2003/2004	5.919	2.017	7.936
Januar 2004	4.963	2.457	7.420
Februar 2004	4.665	2.553	7.218

DEL 1

Problemstilling 1:

Er Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen for 2004 i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?

2 REVISJONSKRITERIER PROBLEMSTILLING 1

2.1 INNLEDNING

I dette kapittelet utarbeider vi revisjonskriterier, det vil si kriterier vi vurderer fakta opp mot for å kunne besvare prosjektets problemstilling 1 skissert i punkt 1.4.

Revisjonskriteriene er i all hovedsak hentet fra opplæringslova § 13-7, forarbeider til loven og *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester* (H-2140), utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet i januar 2003.

Tabell 2 nedenfor viser en oversikt over de dokumenter revisjonskriteriene er utledet fra.

Tabell 2. *Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området.*

OVERSIKT OVER LOVER, FORSKRIFTER, RUNDSKRIV M.V. PÅ OMRÅDET
Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)
H-2140: Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet januar 2003
Forskrift om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper
Ot.prp. nr. 67 (2002-2003)
Selvkostprinsippet anvendt på kommunale tjenester (KAD 1992)
Vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune, HOSK-sak 42/99
E-post fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 24.02.2004

2.2 SKOLEFRITIDSORDNINGENS INNTEKTER OG KOSTNADER - SELVKOSTPRINSIPPET

2.2.1 Innledning

I forvaltningsrevisjonsprosjekt 2/01 ”*Finansiering av skolefritidsordningen i Bergen kommune*”, ble daværende regelverk gjennomgått og sammenholdt med Bergen kommunes praksis. Konklusjonen ble at kommunen hadde krevd for mye i foreldrebetaling i årene 1999, 2000 og 2001.

I mellomtiden er regelverket endret, og formålet med dette forvaltningsrevisjonsprosjektet er blant annet å undersøke om finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune skjer i henhold til regelverk gjeldende fra 1. august 2003. Dette gjøres ved å se nærmere på Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetaling for 2004.

Skolefritidsordningen ble et lovpålagt tilbud for kommunene etter at stortinget den 16. juni 1998 vedtok å endre grunnskoleloven ved (blant annet) å opprette ny § 42d om skolefritidsordningen. Loven påla blant annet kommunene å ha et skolefritidstilbud før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn. 1. januar 1999 trådte den nye lovbestemmelsen vedrørende skolefritidsordninger samt forskrifter til bestemmelsen i kraft. Fra 1. august 1999 ble hele grunnskoleloven erstattet av opplæringslova, som videreførte bestemmelsen om skolefritidsordningen i lovens § 13-7. Som følge av Ot. prp. nr. 67 (2002-2003) trådte de siste lovendringene i opplæringslova i kraft med virkning fra 1. august 2003. Endringene gjelder blant annet § 13-7 Skolefritidsordninga.

Nedenfor omtaler vi kort regelverk gjeldende til 1. august 2003, kalt tidligere regelverk. Deretter gjennomgås regelverk gjeldende fra 1. august 2003, kalt nåværende eller gjeldende regelverk. Vi utleder revisjonskriterier basert på gjeldende regelverk.

2.2.2 Tidligere regelverk

Regelverket som gjaldt på dette området i perioden fra kommunene ble pålagt å ha et tilbud om skolefritidsordning fra 1. januar 1999 (grunnskoleloven § 42d / opplæringslova § 13-7), til regelverket ble endret med virkning fra 1. august 2003, var forholdsvis detaljert. I selve loven framkom det hvem som skulle finansiere skolefritidsordningen, og i tillegg ble det i forskrift

til opplæringslova kapittel 23 *Skolefritidsordninga* og departementets (KUF) kommentarer til lovverket, opplyst hvilke kostnadstyper den enkelte bidragsyter skulle/kunne dekke.

Loven med tilhørende forskrift sa følgende om fordelingen av kostnadene og om selvkost:

Grunnskoleloven § 42d / opplæringslova § 13-7:

“Tilbodet skal finansierast gjennom statleg og kommunalt tilskott og eigenbetaling frå foreldra.”

I forskrift til opplæringslova kapittel 23 *Skolefritidsordninga*, § 23-1 Sjølvkostprinsippet, sies det følgende:

”Kostnadane for ein skolefritids plass skal utreknast på grunnlag av sjølvkost

Meirkostnader på grunn av særskilde behov eit barn kan ha, skal ikkje reknast med i utrekninga av sjølvkost.”

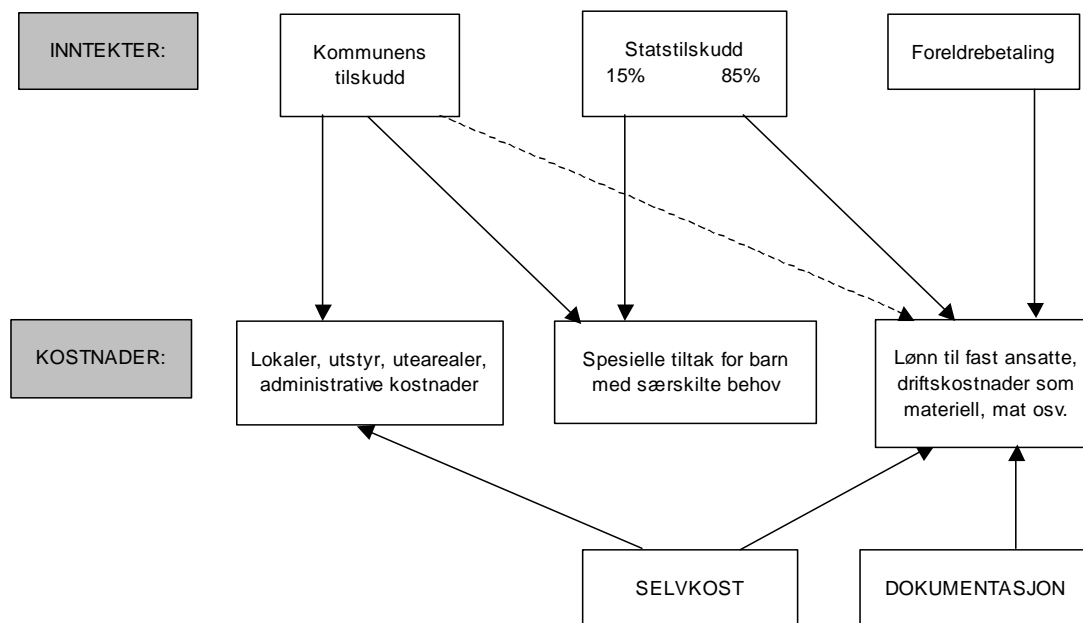
Forskrift til opplæringslova inneholdt også mer detaljerte regler om hvilke kostnader kommunen måtte dekke:

§ 23-2 Fordeling av sjølvkost mellom stat, kommune og foreldre

”Kommunen skal dekkje kostnadene til lokale, m.a. husleige, lys, varme, reinhald og vaktmeister, utstyr, uteareal og dei administrative kostnadene i samband med skolefritidstilbodet.”

Figur 2 nedenfor viser hvor skolefritidsordningens inntekter skulle komme fra, og hvilke typer kostnader de ulike inntektsbidragene skulle, eventuelt kunne dekke. I tillegg vises det hvilke kostnadskomponenter som skulle inngå i selvkost og hvilke komponenter som måtte kunne dokumenteres overfor foreldre og tilsynsmyndighet.

Figur 2. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 1. januar 1999 – 31. juli 2003.*



Gjennomgående piler viser hvilke kostnader de ulike inntektstypene *skulle* dekke.

Stiplede piler viser hvilke kostnader de ulike inntektstypene *kunne* dekke.

I tillegg vises det i figuren både hvilke kostnadstyper som inngikk i selvkostberegningen og hvilke kostnadstyper kommunen var pålagt å dokumentere overfor foreldre og tilsynsmyndighet. Den delen av selvkost som kommunen var pålagt å dokumentere, utgjorde beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

2.2.3 Regelverk gjeldende fra 1. august 2003

I ny § 13-7 i opplæringslova pålegges kommunene å ha et skolefritidstilbud før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn som før, og dessuten for barn med særskilte behov på 1.-7. klassetrinn. Forskrift til opplæringslova kapittel 23 *Skolefritidsordninga* (forskrift om skolefritidsordningen) er vedtatt opphevet, med unntak av § 23-5 Tryggleiken i skolefritidsordninga, som er videreført som en ny bokstav e i forskrift til opplæringslova § 12-1.

Forskrift om skolefritidsordningen gjeldende til 1. august 2003, var som nevnt detaljert med hensyn til hvem som skulle finansiere hvilke deler av skolefritidsordningen slik figur 2 viser. I

tillegg ble det presisert at kostnadene for en skolefritids plass skulle beregnes på grunnlag av selvkost.

I ny § 13-7 gjeldende fra 1. august 2003, så sies det følgende om finansieringen av skolefritidsordningen:

”Kommunen kan krevje utgiftene til skolefritidsordninga dekte gjennom eigenbetaling frå foreldra.”

Det er ikke utformet ny forskrift om skolefritidsordningen etter opphevelsen av den gamle forskriften.

Som det framgår, bygget tidligere lovverk på selvkost og dermed på *kostnader*, mens gjeldende regelverk bruker begrepet *utgift*. Nedenfor omtaler vi denne forskjellen nærmere.

2.2.3.1 Kostnad vs. utgift

I tidligere regelverk om finansiering av skolefritidsordningen er begrepet kostnad² viktig, ettersom kommunene i forskrift var pålagt å gjøre selvkostberegninger. Disse baserer seg pr. definisjon på kostnader. I gjeldende regelverk sies det at kommunen kan kreve utgiftene³ til skolefritidsordningen dekket gjennom egenbetaling fra foreldrene. Dette kan virke uklart, så Bergen kommunerevisjon har vært i kontakt med Utdannings- og forskningsdepartementet (UFD) for å få avklart om det med nåværende regelverk er foretatt en prinsipiell endring med hensyn til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen i skolefritidsordningen.

UFD viser i sitt tilsvarende til H-2140: *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet januar 2003. Blant annet vises det til vedlegg til retningslinjene som gir eksempler på selvkostberegninger. På denne bakgrunn finner kommunerevisjonen at det til tross for begrepsbruken i lovverket fremdeles er selvkost og kostnader som skal ligge til grunn for beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

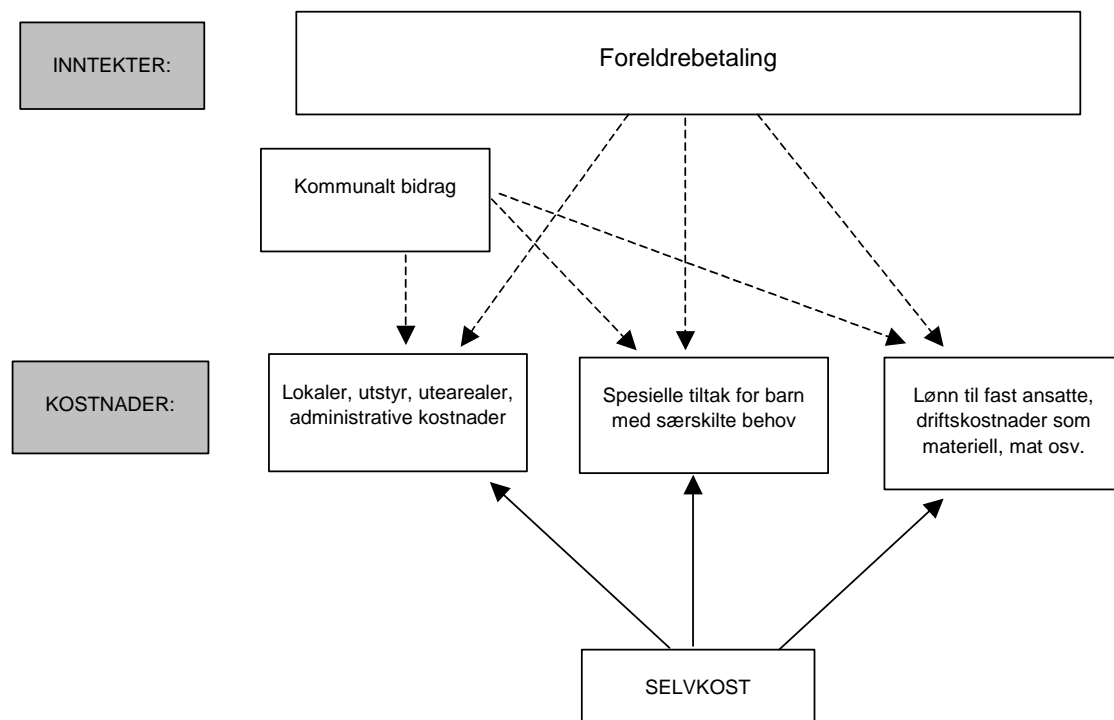
² Kostnad kan defineres som forbruk av ressurser (varer og tjenester) i en nærmere avgrenset periode, vurdert i penger, for eksempel kostnaden forbundet med ett års forbruk av formingsmateriell.

³ Utgift kan defineres som den betalingsforpliktelse som oppstår ved anskaffelse av ressurser, for eksempel ved innkjøp av større mengder formingsmateriell.

2.2.3.2 Finansiering av skolefritidsordningen etter nytt regelverk

Lager man en figur over gjeldende regelverk etter den samme oppbygning som figur 2 over tidligere regelverk, framstår den som vist i figur 3.

Figur 3. *Finansiering av skolefritidsordningen, gjeldende regelverk.*



Lovverket sier ikke hvem som *skal* være med å finansiere skolefritidstilbudet, men den sier at kommunene *kan* sette egenbetalingen fra foreldrene tilsvarende de totale kostnadene ved driften av skolefritidsordningen. Kommunen har imidlertid ikke mulighet til å sette egenbetalingen høyere enn selvkost. Altså kan ikke kommunen få et overskudd i skolefritidsordningen som anvendes til å dekke inn andre kommunale kostnader.

Som det framgår, utgjør kommunens totale kostnader forbundet med skolefritidsordningen en maksimumsgrense for den totale egenbetalingen. Kommunene kan imidlertid velge å sette egenbetalingen lavere enn maksimumsgrensen og slik subsidiere skolefritidsordningen med andre kommunale midler.

Når det gjelder tidligere øremerket statstilskudd til drift av skolefritidsordningen, herunder spesielle tiltak for barn med særskilte behov, er dette nå en del av rammetilskuddet kommunene mottar. Disse midlene er ikke lenger øremerket til bruk i skolefritidsordningen og kan nå nyttes slik kommunene prioriterer.

Av dette er følgende revisjonskriterier utledet:

- Beregning av selvkost for skolefritidsordningen skal baseres på kostnader, ikke utgifter.
- De totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen kan finansieres av foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling.
- Kommunene kan velge å subsidiere skolefritidsordningen ved å sette den totale egenbetalingen lavere enn de totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen og slik dekke deler av kostnadene med andre kommunale midler.

2.2.4 Selvkostprinsippet

Selvkostprinsippet er prinsippet om at finansieringen av en vare eller tjeneste, det vil si inntektene forbundet med varen eller tjenesten, ikke skal overstige kostnadene forbundet med produksjonen av varen eller tjenesten, altså selvkost. For skolefritidsordningens del betyr dette at foreldrebetalingen ikke skal overstige kostnadene forbundet med ordningen. Selvkostprinsippet setter dermed en øvre grense for kommunens inntekter fra foreldrebetaling for skolefritidsordningen.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterium:

- Finansieringen av skolefritidsordningen skal skje etter selvkostprinsippet, det vil si at inntektene fra foreldrebetalingen ikke skal overstige kostnadene forbundet med skolefritidsordningen.

2.2.4.1 Selvkostkalkyle - Generell modell for produktbeskrivelse

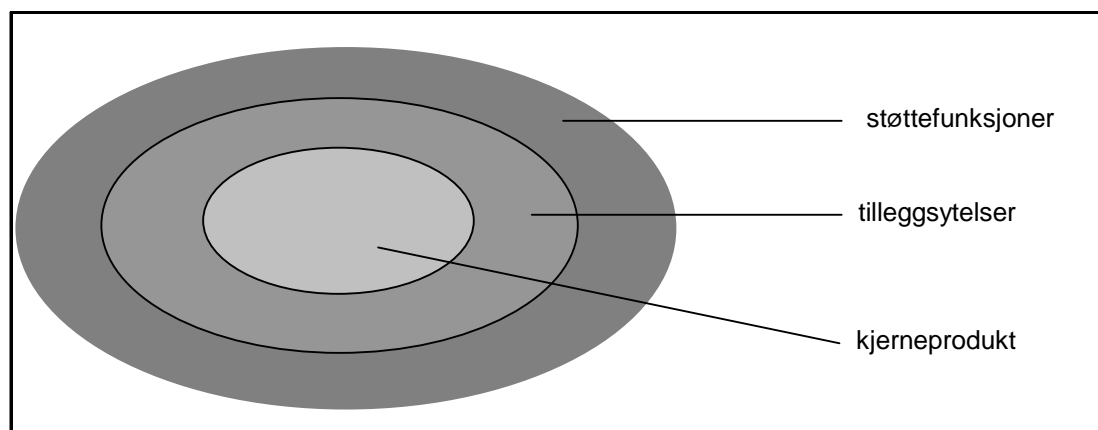
For å følge selvkostprinsippet, må man for det første beregne selvkost, samt sørge for at inntektene ikke overstiger denne beregnede kostnaden. Nedenfor ser vi nærmere på hvordan man kan beregne selvkost.

I Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140), sies følgende om kostnadskalkyler:

“Utgangspunktet for kostnadskalkyler er en beskrivelse av karakteristiske egenskaper ved de ytelser som skal kalkuleres og som påvirker kostnaden ved ytelsen. Formålet med kalkyler vil normalt være å vurdere de ulike kostnadsdrivere i produksjonsprosessen slik at driften kan skje mest mulig kostnadseffektivt. Det er da nødvendig å vurdere hvert enkelt ledd i prosessen fram mot ferdigstillelse av varen/tjenesten. Hvert ledd må vurderes mht. nødvendighet og kostnadseffektivitet. Når formålet med kalkylen er prissetting av varen/tjenesten på basis av faktiske kostnader, er det naturlig å ta utgangspunkt i hva brukeren anser som sentrale egenskaper ved tjenesten.”

Man har i disse retningslinjene valgt en modell for produktbeskrivelse hvor totalytelsen splittes i tre delkomponenter, se figur 4.

Figur 4. Modell for produktbeskrivelse.



Delkomponentene er definert som følger:

- **kjerneprodukt:** Beskriver basisen i tjenesten og hva brukeren opplever som den grunnleggende tjenesten som han er villig til å betale for. Innholdet i kjerneproduktet er

den arbeidsinnsats og bruk av varer og kapital kommunalt ansatte bruker for å betjene brukeren og/eller innleide tjenester for å betjene brukeren. Kostnadene ved bruk av disse innsatsfaktorene er lønnskostnader, øvrige driftskostnader inkl. betaling til private for utførte tjenester, og kapitalkostnader (avskrivninger og finanskostnader) ved bruk av egne anleggsmidler.

- * **tilleggsytelser:** Ansatte som betjener brukerne direkte vil være avhengig av tjenester fra andre deler av kommuneorganisasjonen for at tjenesten skal framstå som et hele (f.eks. saksbehandling, kundekontakt, fakturering og øvrig kontorstøtte). Slike tjenester betegnes som tilleggsytelser.

- * **støttefunksjoner:** Angir aktiviteter som er pålagt eller på annen måte vil være nødvendig for kommunen som helhet. Disse tjenestene står i et forhold til den enkelte tjeneste som gjør at de vanskelig kan avgrenses kalkylemessig.

Retningslinjene for beregning av selvkost opplister følgende tilleggsytelser og henførbare støttefunksjoner (interntjenester) for kommunale betalingstjenester. Det understrekes at listen er ment å være mest mulig dekkende uten dermed å kunne oppfattes som absolutt uttømmende:

- 1) Regnskaps- og innfordringsfunksjon
- 2) Kontorstøtte
- 3) Revisjonsfunksjon
- 4) Personalfunksjon
- 5) Personalpolitiske funksjoner og velferdstiltak overfor ansatte
- 6) Sentral opplæring
- 7) Kantinedrift
- 8) Hustrykkeri
- 9) Informasjonsteknologi (drift- og opplæring)
- 10) Drift av sentralbord og øvrige felles post- og teletjenester
- 11) Teknisk konsulent og bistand ved prosjektering
- 12) Juridisk bistand (kommuneadvokatens kontor)
- 13) Drift av felles maskinpark
- 14) Bygningsdrift

Formålet med selvkostkalkylen er å finne selvkost for det totale tilbudet innen tjenesteområdet, dvs. totalkostnadene for den enkelte tjeneste. Utgangspunktet for selvkostkalkylen er altså produktbeskrivelsen. Det betyr at produktbeskrivelsen må identifisere og analysere de faktorer som påvirker total selvkost. Alle kostnader som inkluderes i kalkylen, må kunne henføres til en av de nevnte delkomponentene. Ettersom

mulige inntekter forbundet med den enkelte komponent også skal inngå i selvkostkalkylen, er det dessuten eventuelle nettokostnader forbundet med delkomponentene som skal inngå i selvkost.

Det kan være vanskelig å definere hvilke kostnader som tilhører de ulike delkomponentene. En annen metode for å vurdere hvilke kostnader som skal inngå i selvkost, er å se på de tre begrepene direkte henførbare kostnader, indirekte henførbare kostnader og indirekte ikke-henførbare kostnader⁴. Direkte henførbare kostnader vil i den generelle modellen være sammenfallende med kostnader knyttet til kjerneproduktet. Indirekte henførbare kostnader er tilleggsytelsene samt de deler av støttefunksjonene som kan henføres til kjerneproduktet. Både direkte og indirekte henførbare kostnader inngår i selvkost. Indirekte ikke-henførbare kostnader skal ikke tas med i selvkostkalkylen. Dette er kostnader som er knyttet til deler av støttefunksjonene; kostnader forbundet med aktiviteter som ikke er nødvendige for å framstille betalingstjenestene, men som er nødvendige ut fra helt andre hensyn. Et eksempel kan være den øverste politiske og administrative ledelse.

Når det gjelder hvilke kostnader som kan inngå i en selvkostkalkyle, har vi utledet følgende revisjonskriterium:

- Bare kostnader som er direkte og/eller indirekte henførbare til skolefritidsordningstjenesten, kan inngå i selvkostkalkylen for skolefritidsordningen.

2.2.4.2 Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen

Etter tidligere regelverk utgjorde beregningsgrunnlaget kun deler av selvkost for skolefritidsordningen, ettersom kommunen var pålagt å dekke visse deler av selvkost selv. Som konkludert i punkt 2.2.3.2 kan alle kostnader forbundet med skolefritidsordningen, altså selvkost, etter gjeldende regelverk kreves dekket av foreldrebetalingen. Dette medfører at beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen kan inneholde alle de kostnadene som inngår i selvkost for skolefritidsordningen.

Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- De totale kostnadene, dvs. selvkost forbundet med skolefritidsordningen, kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og kreves dekket av foreldrene.

⁴ Fra rapporten "Selvkostprinsippet anvendt på kommunale tjenester" (KAD 1992)

2.2.5 Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen

I enhver kommunal sammenheng der brukerbetaling basert på selvkost inngår som finansieringskilde, er det viktig at kommunens innbyggere har tillit til at brukerbetalingen ikke settes høyere enn det det er anledning til. For å skape slik tillit er dokumentasjon et nøkkelord. I tidligere forskrift om skolefritidsordningen var det et krav at kommunen måtte kunne dokumentere de kostnader som inngikk i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet. Et slikt eksplisitt krav foreligger ikke i gjeldende regelverk.

I Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140), punkt 1.2, heter det:

”Noe avhengig av betydningen av den enkelte betalingstjeneste (økonomisk og prinsipielt), vil det være ulike krav til presisjon og totalitet i en selvkostkalkyle. I de tilfeller hvor tjenesten har lav økonomisk betydning for kommunen og betalingsattsene utgjør små beløp for brukeren, vil det være få incitament til å legge betydelige ressurser i en selvkostkalkyle. ... Det kan og være grunner i kommunen internt til å foreta en relativt detaljert dokumentasjon av kostnader. Enkelte kommuner har som følge av dyre investeringer eller tap på utbyggingsprosjekter vært nødt til å redusere eller ta bort den subsidiering av betalingstjenester som har skjedd gjennom kommunens frie inntekter. For brukerne av tjenester og media oppfattes dette som en betydelig prisøkning som foretas for å finansiere den foretatte investering eller det oppståtte tapet. Solid dokumentasjon vil være et effektivt virkemiddel for å vise at prisene ikke settes høyere enn kostnadene ved å produsere tjenestene.”

Departementet framhever betydningen av solid dokumentasjon i de tilfeller der bortfall av subsidier eller lignende medfører en betydelig prisøkning.

Ettersom kommunen etter tidligere regelverk selv skulle dekke kostnader forbundet med lokaler og organiseringen av skolefritidstilbudet samt merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov, trengte ikke kommunen å dokumentere selvkostberegninger for disse kostnadene. Etter gjeldende regelverk kan også disse kostnadene inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og må i tilfelle kunne dokumenteres.

Vi har utledet disse revisjonskriteriene:

- Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for

foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.

- Dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som kommunen framlegger bør være solid, særlig ved større økninger av foreldrebetalingen.

2.3 ETTERKALKULASJON

For å kunne fastsette et nivå på foreldrebetalingen for skolefritidsordningen, er det nødvendig å utarbeide en forkalkyle med hensyn til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Forkalkylen tar gjerne form av et budsjett, som til en viss grad baserer seg på ulike forutsetninger og antakelser. God økonomistyring forutsetter at de beslutninger som er fattet, blir fulgt opp i ettertid. Dette er viktig for å kunne avgjøre om de beslutninger som ble fattet var korrekte i den forstand at de faktiske forhold samsvarer med de antakelsene man hadde i utgangspunktet, det vil si de utarbeidete forkalkylene.

En etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen baseres på virkelig påløpte tallstørrelser, både på inntekts- og kostnadssiden. Den har til formål å vise hva skolefritidsordningen virkelig kostet og hvordan denne ble finansiert.

I Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester punkt 1.3, heter det:

”Innenfor de områder der selvkost er satt som den rettslige rammen for brukerbetaling, må kommunen foreta en etterkalkulasjon (selvkostregnskap) av de reelle kostnadene innenfor de aktuelle tjenesteområdene. Dette må gjøres for å føre kontroll med at gebyrinntektene ikke overstiger kommunens selvkost.”

Vi har på denne bakgrunnen utledet følgende revisjonskriterium:

- For å se om budsjetterte størrelser i beregningsgrunnlagets forkalkyle samsvarer med de virkelige størrelsene, må det foretas en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget så snart de virkelige størrelsene er kjent.

2.3.1 Internregnskap

Kommuneregnskapet, som er et finansielt orientert system, baseres på registrering av inntekter og *utgifter*.

Vanligvis er det slik at når et beregningsgrunnlag skal baseres på selvkost og dermed på kostnader, kan man ikke ensidig bruke kommunebudsjettet og -regnskapet når en skal utarbeide for- og etterkalkyler med hensyn til beregningsgrunnlaget. Det er derfor nødvendig å lage et internregnskap som registrerer inntekter og *kostnader*.

Etter tidligere regelverk var de kostnadsartene som inngikk i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen av en slik art at kostnaden (forbruket) i stor grad sammenfalt med utgiften (betalingsforpliktelsen). Kommuneregnskapet ga med andre ord kostnaden slik at kostnadsproblematikken ikke nødvendiggjorde et internregnskap på skolefritidssektoren. Etter gjeldende regelverk inngår blant annet kostnader forbundet med organiseringen av tilbudet og lokaler i selvkost for skolefritidsordningen. Dette er kostnader som til dels ikke kan tas rett ut av kommuneregnskapet, og som derfor må beregnes individuelt.

I Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, punkt 1.2 Om innholdet i retningslinjene, sies følgende om internregnskap:

“Mens alle inntekter og kostnader⁵ i eksternregnskapet er relatert til formål og arter som er relevante for det generelle informasjonsbehovet ved styring av kommunesektoren, kan alle kostnader og inntekter i et slikt internregnskap relateres til selvkosttjenestene. Med internregnskap og rapporter sikter vi ikke nødvendigvis til et maskinelt system som del av kommunens økonomisystemer. Data over relevante kostnader kan være trukket ut på ulike måter, og gjennom manuelle rutiner. Rapporten (beregningssmodellen) kan evt. være basert på regneark. Framstilling av ønskede rapporter vil være enklere når slike er framstilt ut fra IT-baserte rutiner.”

Det er altså en forutsetning å etablere et internregnskap basert på registrering av kostnader (inkl. alle inntekter og kostnader som kan relateres til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen/selvkost) for å kunne lage for- og etterkalkyler for beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling. Det er ikke påkrevd med et avansert system knyttet til kommunens øvrige økonomisystemer.

⁵ Revisjonens fotnote: uryddig begrepsbruk i retningslinjene, i eksternregnskapet framkommer i prinsippet utgifter, ikke kostnader

Vi har kommet fram til følgende revisjonskriterium:

- For å kunne foreta for- og etterkalkulasjoner av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på selvkost, er det nødvendig at kommunen har etablert et internregnskap der inntektene og kostnadene som skal inngå i beregningsgrunnlaget klart er skilt ut.

2.3.2 Behandling av overskudd eller underskudd i selvkostkalkylen - bruk av selvkostfond

Selvkostprinsippet forutsetter at inntektene forbundet med en vare eller tjeneste skal tilsvare selvkost for varen/tjenesten. Når det gjelder flere av de kommunale betalingstjenestene, foreligger det full kostnadsdekning, det vil si at brukerbetalingen skal dekke hele selvkost forbundet med produksjon av varen eller tjenesten. Når det gjelder finansieringen av skolefritidsordningen, så kan kommunen ha full kostnadsdekning, men kommunen kan også velge å dekke deler av selvkost selv.

Inntekter forbundet med skolefritidsordningen (foreldrebetalingen) skal altså maksimalt tilsvare selvkost/beregningsgrunnlaget for skolefritidsordningen. For det enkelte år kan dette av ulike årsaker være problematisk i og med at foreldrebetalingen fastsettes utfra budsjetterte størrelser, og selvkost først vil være kjent når regnskapet er avlagt den 15.2. det påfølgende året.

I KRDs Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester (H-2140), omhandler kapittel 5 hvordan selvkostprinsippet hensiktsmessig bør praktiseres. Der heter det: *“For de fleste tjenester hvor selvkostprinsippet er gjort gjeldende, er det ikke forutsatt at inntektene for det enkelte år maksimalt kan tilsvare årskostnaden for kommunen. I stedet er det forutsatt at inntektene over noen år (3-5 år) ikke skal overstige kostnadene for årene samlet.”*

Bakgrunnen for at man gir anledning til å se inntekter/kostnader over flere år, kan være at det er behov for en viss fleksibilitet i forhold til svingninger både på inntekts- og kostnadssiden, og et ønske om noenlunde stabilitet i nivået på brukerbetalingen.

Selvkostprinsippet innebærer en øvre grense for kommunens inntekter fra betalingstjenestene. Det kan således oppstå et overskudd på driften av skolefritidsordningen et år ved at inntektsgrensen overskrides som følge av at foreldrebetalingen har vært for høy dette året. Dette vil eventuelt framgå som en følge av en etterkalkulasjon basert på internregnskapet. Kommunen bør da framføre “... et overskudd fra selvkosttjenesten til et senere år (innenfor et 3-5-årsperspektiv). I praksis må dette skje gjennom et bundet selvkostfond. Selvkostfondets funksjon er å håndtere svingninger i inntekter og kostnader slik at gebyrene kan holdes stabile.” jf. KRDs Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, kapittel 5. Dette medfører at brukerbetalingen et senere år blir lavere enn den ville blitt om man ikke tok hensyn til overskuddet fra selvkosttjenesten et tidligere år, ettersom deler av selvkost i påfølgende år kan dekkes av selvkostfondet.

Et overskudd med hensyn til beregningsgrunnlaget innebærer at brukerne av skolefritidsordningen har innbetalt mer enn det som tilsvarer kostnadene forbundet med skolefritidsordningen. Om brukerne i stedet hadde latt være å innbetale “overskuddet”, ville dette alternativt kunne vært plassert i bank med renteavkastning. Ettersom brukerne påføres et rentetap ved å binde opp kapital i kommunen gjennom for høye innbetalte beløp, skal kommunen kompensere brukerne for det rentetap de påføres som følge av dette. Kalkylerenten settes lik effektiv rente på norske statsobligasjoner med 3 års gjenværende løpetid med tillegg på 1 prosent, og beregningsgrunnlaget vil være gjennomsnittlig beholdning det enkelte år.

Dersom foreldrebetalingen er for lav, oppstår det et “underskudd” som kommunen etter loven har anledning til å dekke. I KRDs Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, kapittel 5, sier man at om “... bystyret har fattet et prinsippvedtak om egenbetaling ut fra selvkost forut for inntektsåret ...”, kan selvkostprinsippet også nyttes som et minstekrav til inntektene. I så fall opererer man med full kostnadsdekning for skolefritidsordningen, og foreldrebetalingen skal dekke et slikt framført underskudd et senere år.

På bakgrunn av ovenstående kommer vi fram til følgende revisjonskriterier:

- Dersom inntekter fra foreldrebetalingen for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd).
- Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger inntekter fra foreldrebetalingen for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt

underskudd til et senere år dersom bystyret har fattet et prinsippvedtak om egenbetaling ut fra selvkost (full kostnadsdekning) forut for inntektsåret.

- Brukerne av skolefritidsordningen skal kompenseres for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn beregningsgrunnlagets kostnader (overskudd). Tilsvarende prinsipp legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

2.4 OPPSUMMERING REVISJONSKRITERIER

- Beregning av selvkost for skolefritidsordningen skal baseres på kostnader, ikke utgifter.
- De totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen kan finansieres av foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling.
- Kommunene kan velge å subsidiere skolefritidsordningen ved å sette den totale egenbetalingen lavere enn de totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen og slik dekke deler av kostnadene med andre kommunale midler.
- Finansieringen av skolefritidsordningen skal skje etter selvkostprinsippet, det vil si at inntektene fra foreldrebetalingen ikke skal overstige kostnadene forbundet med skolefritidsordningen.
- Bare kostnader som er direkte og/eller indirekte henførbare til skolefritidsordningstjenesten, kan inngå i selvkostkalkylen for skolefritidsordningen.
- De totale kostnadene, dvs. selvkost forbundet med skolefritidsordningen, kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og kreves dekket av foreldrene.
- Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.
- Dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som kommunen framlegger bør være solid, særlig ved større økninger av foreldrebetalingen.

- For å se om budsjetterte størrelser i beregningsgrunnlagets forkalkyle samsvarer med de virkelige størrelsene, må det foretas en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget så snart de virkelige størrelsene er kjent.
- For å kunne foreta for- og etterkalkulasjoner av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på selvkost, er det nødvendig at kommunen har etablert et internregnskap der inntektene og kostnadene som skal inngå i beregningsgrunnlaget klart er skilt ut.
- Dersom inntekter fra foreldrebetalingen for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd).
- Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger inntekter fra foreldrebetalingen for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt underskudd til et senere år dersom bystyret har fattet et prinsippvedtak om egenbetaling ut fra selvkost (full kostnadsdekning) forut for inntektsåret.
- Brukerne av skolefritidsordningen skal kompenseres for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn beregningsgrunnlagets kostnader (overskudd). Tilsvarende prinsipp legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

3 FAKTA OM FINANSIERINGEN AV SKOLEFRITIDS- ORDNINGEN I BERGEN KOMMUNE

3.1 INNLEDNING

I dette kapitlet gjennomgår vi ulike faktiske sider ved skolefritidsordningen i Bergen kommune og finansieringen av denne. Vi har i tillegg til å bruke informasjon fra byrådsavdeling for oppvekst og Bergen Bygg og Eiendom KF, hentet opplysninger hovedsaklig fra dokumenter opplistet i tabell 3.

Tabell 3. *Faktadokumenter vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune.*

FAKTADOKUMENTER VEDRØRENDE SFO I BERGEN KOMMUNE
Dokumenter og regneark fra oppvekstavdelingen, herunder beregningsgrunnlag for 2004, bydelenes budsjett for 2004, oversikter over antall barn i SFO osv.
Kommuneregnskapet for 2003
GSI - Grunnskolens informasjonssystem
Statistisk sentralbyrå – KOSTRA-tall
Bystyresak 8/03: Sak om "Utredning om totalsituasjonen ved skolefritidsordningene i Bergen kommune". Byrådsak 270-02, møte 041202

3.2 GJENNOMGANG AV FORDELING AV KOSTNADER ETTER TIDLIGERE OG NÅVÆRENDE REGELVERK

3.2.1 Innledning

Etter tidligere regelverk var stat og kommune pålagt å dekke visse deler av selvkost for skolefritidsordningen. Etter gjeldende regelverk kan foreldrene dekke hele selvkost. Vi ser først på ulike sider av finansieringen av skolefritidsordningen de senere årene.

3.2.2 Statens bidrag gjennom statstilskudd

Statstilskuddet til skolefritidsordningene ble inntil 1. august 2003 utformet som et enhetstilskudd og gitt etter en sats pr. barn med henholdsvis kort og lang oppholdstid pr. uke. Økning/reduksjon i tilskuddet skjedde dermed som en økning/reduksjon i satsene.

I tabell 4 nedenfor viser vi regnskapsført statstilskudd for Bergen kommune i perioden 2000-2003.

Tabell 4. *Totalbeløp statstilskudd ifølge regnskapene i perioden 2000-2003.*

TOTALBELØP STATSTILSKUDD	
<i>År</i>	<i>Regnskap</i>
2000	28.681.985
2001	30.088.300
2002	32.343.485
2003 (vår)	11.347.035

Fra 1. august 2003 er statstilskuddet til drift av skolefritidsordningen, herunder spesielle tiltak for barn med særskilte behov, en del av rammetilskuddet kommunene mottar. Disse midlene er ikke øremerket til bruk i skolefritidsordningen og kan nyttes slik kommunene prioriterer. I overgangsåret er det mulig å identifisere skolefritidsordningens teoretiske andel av rammetilskuddet slik at kommunene kan velge å finansiere driften av skolefritidsordningen ved bruk av dette. Senere blir denne andelen ikke spesifisert.

3.2.3 Foreldrebetaling

Tabell 5 nedenfor viser foreldrebetalingssatsene på skolefritidstilbudet for henholdsvis hel og halv plass i perioden 1999-2004.

Tabell 5. *Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. for skolefritidsordningen i perioden 1999-2004.*

FORELDREBETALING PR. BARN PR. MND. FOR SFO				
	<i>Hel dag</i>	<i>Årlig økning</i>	<i>Halv dag</i>	<i>Årlig økning</i>
01.01.99	1.180		910	
01.01.00	1.210	2,5%	930	2,2%
01.01.01	1.340	10,7%	1.000	7,0%
01.01.02	1.280	- 4,8%	960	- 4%
01.01.03	1.385	8,2%	1.040	8,3%
01.08.03	1.625		1.160	
01.01.04	1.975	42,6%	1.380	19%

Fastsettelse av foreldrebetalingen skjer som en hovedregel i forbindelse med vedtak av kommunens budsjett i desember. Det har også vært gjort prisendringer i løpet av året.

For å gi et inntrykk av hvilken størrelsesorden det totalt sett er snakk om, viser vi regnskapstall⁶ for foreldrebetalingen totalt i perioden 1999-2004 i tabell 6 nedenfor.

⁶ For 2004 er kun budsjettall tilgjengelige pr. dags dato

Tabell 6. *Totalbeløp foreldrebetaling i perioden 1999-2004.*

TOTALBELØP FORELDREBETALING		
<i>År</i>	<i>Budsjett</i>	<i>Regnskap</i>
1999		76.436.618
2000		82.596.933
2001		95.638.000
2002		95.539.000
2003		114.133.000
2004	142.359.900	

Antall barn i skolefritidsordningen har normalt sett variert i løpet av året ved at det skjer en nedgang i antall barn i løpet av skoleåret som følge av at barn slutter. Oppsigelsestiden for en plass er 1 måned. Inntekter fra foreldrebetalingen reduseres dermed vanligvis i løpet av skoleåret.

3.2.3.1 Foreldrebetalingssatser i andre kommuner

For å få et bilde av størrelsen på foreldrebetalingssatsen i Bergen kommune sett i forhold til andre norske kommuner, viser vi i tabell 7 en sammenligning av betalingssatsene i et utvalg større norske byer i 2001/2002 og våren 2004. Dette er de samme kommunene som ble sammenlignet i forvaltningsrevisjonsrapport nr. 2/01.

Tabell 7. *Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. i noen norske kommuner i 2001 og 2004.*

FORELDREBETALING PR. BARN PR. MND. I NOEN NORSKE KOMMUNER		
	2001/2002	1.1. 2004
Kommune	Pris hel plass	Pris hel plass
Bergen	1.340	1.985
Bærum	1.465	1.883
Drammen	834	1.800
Stavanger ⁷	1.486	1.500
Trondheim	1.590	1.920
Gjennomsnitt	1.343	1.817

Oversikten viser at foreldrebetalingssatsen har økt betraktelig fra skoleåret 2001/2002 til våren 2004 for alle kommuner utenom Stavanger kommune. Skolefritidsordningen i Bergen kommune er den dyreste av kommunene i oversikten.

3.2.4 Finansiering av skolefritidsordningen 2001-2003

I tabell 8 nedenfor ser vi utviklingen i finansieringen av skolefritidsordningen i perioden 2001-2003.

⁷ Foreldrebetalingen i Stavanger kreves inn over 10 mnd pr. år. Her er den omregnet til 11 mnd. pr. år, siden de andre kommunene krever inn foreldrebetalingen over 11 mnd. pr. år

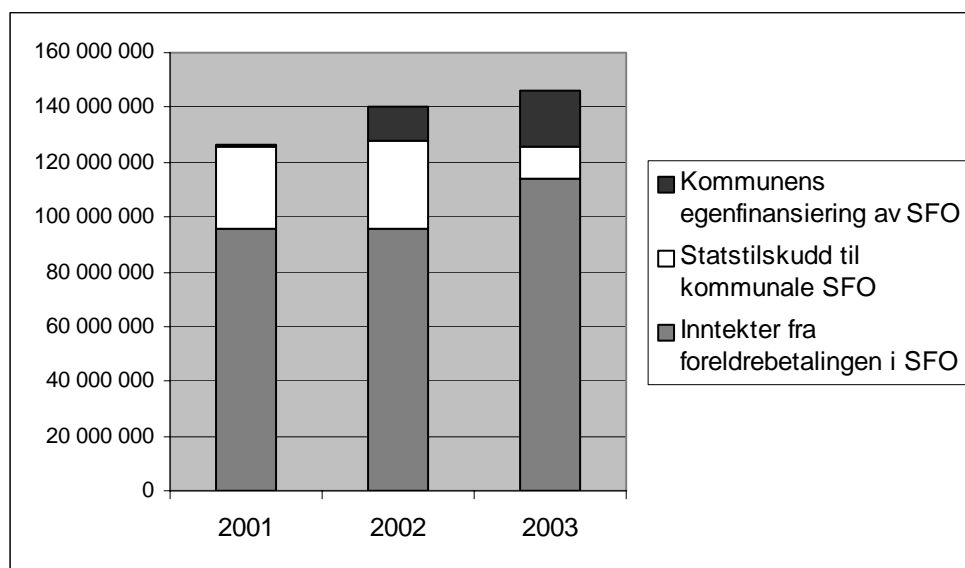
Tabell 8. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 2001-2004, funksjon 215.*

	Regnskap			Budsjett
	2001	2002	2003	2004
Statstilskudd til kommunale SFO	30 368 000	32 073 000	11 468 000	-
Refusjon sykefravær				908 000
Inntekter fra foreldrebetalingen i SFO	95 638 000	95 539 000	114 133 000	142 359 900
Kommunens egenfinansiering av SFO	664 000	12 411 000	20 462 000	8 204 200
Finansiering SFO	126 670 000	140 023 000	146 063 000	151 472 100
Kostnader forbundet med lokaler og organisering av tilbudet				28 000 000

I tillegg til de summene som framkommer under ”Kommunens egenfinansiering av SFO”, har kommunen dekket pliktige kostnader forbundet med lokaler og organisering av tilbudet. Disse framkommer ikke i tabellen for årene 2001-2003. Fra og med 1. august 2003 kan disse kostnadene dekkes av foreldrebetalingen. Vi ser nærmere på disse kostnadene når det gjelder 2004 i punkt 3.2.5.2 og 3.2.5.3.

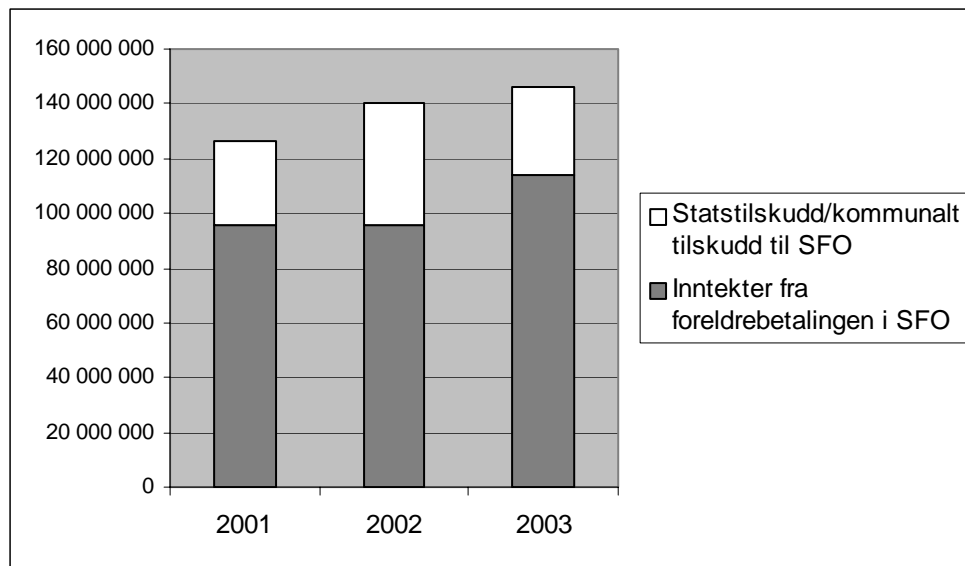
Nedenfor vises tabell 8 som søylediagram med en tredeling av finansieringen mellom stat, kommune og foreldrebetalingen.

Diagram 1. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 2001-2003, fordelt på stat, kommune og foreldrebetaling.*



Foretar vi en todeling av finansieringen mellom offentlig finansiering og foreldrebetalingen, blir fordelingen som vist i diagram 2:

Diagram 2. *Finansiering av skolefritidsordningen i perioden 2001-2003, fordelt på offentlig finansiering og foreldrebetaling.*



Vi ser at kostnadene forbundet med skolefritidsordningen har økt totalt sett, og at foreldrebetalingens andel også har steget. Selv om kommunens andel av finansieringen er økt, så ser vi at det totale offentlige bidraget er redusert som følge av at statstilskuddet som øremerket tilskudd falt bort fra 1. august 2003.

3.2.5 Bergen kommunes beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004

Oppvekstavdelingen tar i sin beregning av selvkost utgangspunkt i at følgende elementer utgjør selvkost for skolefritidsordningen:

- Funksjon 215: Skolefritidsordningen; basistilbud og tilleggssytelser. Korrigerede brutto driftsutgifter
- Funksjon 202: Skolens utgifter til administrasjonsressurs tilknyttet driften av SFO
- Funksjon 222: Utgifter til SFO-lokaler og utearealer

Vi ser først kort på funksjon 215 og deretter på funksjon 202 og 222. Vi går så gjennom selvkostberegningene som er gjort.

3.2.5.1 Skolefritidsordningen; basistilbud og tilleggssytelser

Bydelenes samlede budsjett viser følgende utgifter på funksjon 215:

Tabell 9. *Bydelenes budsjetterte utgifter for skolefritidsordningen funksjon 215 for 2004.*

ARTS-GRUPPE	21510	21520	Totalt	Utgifter
101 - Fast lønn	87 700 900	15 729 900	103 430 800	
102 - Annen lønn	2 488 700	2 289 400	4 778 100	
109 - Sosiale utgifter	30 220 000	5 989 200	36 209 200	
120 - Ikke oppgavepliktige driftsutgifter	6 032 100	21 700	6 053 800	
140 - Overføringer til offentlige instanser	998 100	2 100	1 000 200	151 472 100

De samlede utgiftene er budsjetterte til 151.472.100 kr.

I oppvekstavdelingens beregningsgrunnlag er korrigerede brutto driftsutgifter beregnet til 151.270.500 kr. Forskjellen mellom bydelenes og oppvekstavdelingens budsjetter utgjør kun ca. 200.000 kr. Oppvekstavdelingen opplyser at det er bydelenes samlede budsjett som må anses for å være det gjeldende. Beløpet inkluderer utgifter til lønn med over 95% og andre driftsutgifter (annet forbruksmateriell/råvarer og tjenester).

3.2.5.2 Administrasjonsressurs

Som en del av selvkost for skolefritidsordningen har oppvekstavdelingen beregnet en administrasjonsressurs. Den enkelte skole tildeles en administrasjonsressurs for å drive ordningen. Skolefritidsordningen medfører administrativt merarbeid for skolene, som tilsetting av personale, vikaradministrasjon, lønsspørsmål, samhandling med SFO-personale i forhold til planlegging, tilrettelegging for integrasjon av tilbudet i skolens virksomhet og lignende. Tildelingen er basert på timetildelingsmodellen som skolene bruker. Ressursen utgjør 11,7% årsverk når det gjelder skolefritidsordninger med under 50 barn, og 15,4% for større skolefritidsordninger. Basert på 2002-tall (som antas å ligge nær 2003-tall) anslås ressursen å utgjøre ca. 5,5-6 mill. kr. Oppvekstavdelingen bruker det forsiktigste anslaget på 5,5 mill kr i kalkylen sin.

3.2.5.3 Lokaler

Kommunen har anslått skolefritidsordningenes andel av de totale kostnadene ved å drive skolebygg og utearealer basert på erfaringstall og normtall om arealbehov per elev fra tidligere år. Dette er nøkkeltall som kommunen har basert seg på i en årrekke. Arealnormen for barn i skolefritidsordningen er 3 m² pr. barn⁸. Valg av norm er gjort i forbindelse med tidligere arbeid med skolebehovsplan.

Oppvekstavdelingen har i sitt beregningsgrunnlag for 2004 lagt til grunn at 7.200 barn deltar i skolefritidsordningen, noe som gir et totalt arealbehov i skolefritidsordningen på 21.600m². Det totale arealet for alle skolebyggene opplyses til å være 405.456m². Skolefritidsordningens arealbehov i forhold til det totale arealet er dermed 5,33%. Den budsjetterte utgiften for 2004 for tjeneste 22210 (skolelokaler og utearealer) er 453.930.800 kr. Med utgangspunkt i regnskapstall for 2003 finner oppvekstavdelingen at dette indikerer kostnader på ca. 22,5 mill. kr i 2003-kroner for skolefritidsordningen (forsiktig anslag, utgjør 4,96% av budsjettert utgift). Av dette beløpet utgjør internleie for lokaler til BBE ca. 70%, lønnskostnader ca. 18% og energikostnader 6,2%.

Internleien utgjør størstedelen av kostnader forbundet med funksjon 222, og i det følgende ser vi nærmere på denne.

3.2.5.3.1 Internleie i Bergen kommune

Bergen kommune innførte intern husleie fra 1. januar 1999. Dette er en leie alle kommunale etater betaler til Bergen Bygg og Eiendom KF (heretter omtalt som BBE) som leie for de kommunale lokalene den enkelte etat benytter. BBE ble opprettet 1. januar 2000, og skal etter vedtektene forestå forretningsmessig og kostnadseffektiv eiendomsforvaltning og påse at realverdiene i eiendomsporteføljen blir opprettholdt. Formålet med internleien er å synliggjøre utgifter ved forvaltning (herunder kapital) og vedlikehold ved kommunale bygninger.

Internhusleie skal dekke de løpende utgifter på bygget. I den interne husleien inngår

- Kapitalkostnader
- Administrasjonskostnader
- Forsikring

⁸ Arealnormen i barnehagene er 5,3 m² for barn under 3 år og 4 m² for barn over 3 år.

- Kommunale gebyrer
- Utvendig og innvendig vedlikehold og vedlikehold av tekniske installasjoner
- Avkastningskrav til eier

BBE har gitt oss følgende regnestykke over internhusleie pr. m² for formålsbygg⁹, som skolebygg er et eksempel på:

Huskostnader	kr 153,49 pr. m ²	(19,26%)
<u>Kapitaldel i internhusleien:</u>	<u>kr 643,38 pr. m²</u>	<u>(80,74%)</u>
<u>Totalt</u>	<u>kr 796,87 pr. m²</u>	

Internhusleien utgjør som vist ca. 797 kr pr. m².

Internhusleien består som vi ser av to komponenter: huskostnader (forsikring, kommunale gebyrer, vedlikehold og lignende) som skal dekke de faktiske kostnadene BBE har med byggene, og en kapitaldel som skal dekke finansutgifter BBE har på eiendommene (renter og avdrag).

Fra BBE har vi fått opplyst at beregning av internhusleien ikke er basert på en selvkostkalkyle. Beregning av kapitaldelen i internleien bygger på den historiske kostnad som byggene representerer¹⁰, og for nye bygg beregnes en kostnadsdekkende internhusleie¹¹ hvor de reelle byggekostnadene legges til grunn for internhusleien.

Når det gjelder huskostnadene, så opplyser BBE at kostnadene forbundet med vedlikehold er de som faktisk brukes til formålet. Det opparbeides imidlertid et vedlikeholdsetterslep ved at kommunens bygninger ikke får det vedlikeholdet som skal til for å opprettholde realverdiene i eiendomsporteføljen. Dette etterslepet er beregnet til ca. 580 mill. kr¹².

BBE tilbakefører dessuten avkastning til eier (Bergen kommune) gjennom internhusleien. Dette er den delen av internhusleien som overskrider de faktiske finanskostnadene som BBE blir belastet med, samt de faktiske huskostnadene. Det overskytende beløpet tilbakeføres til bykassen som avkastning til eier. BBE anslår avkastningen til å utgjøre ca. 50% av kapitaldelen i internhusleien (tilsvarer ca. 40,37% av internhusleien).

⁹ Bygg til skole, barnehage, sykehjem og lignende

¹⁰ Ved opprettelsen av BBE KF ga kommunen BBE et lån på ca. 2 milliarder kr som BBE nå betjener med inntekter fra internleien.

¹¹ Beregnes ved at prosjektkostnadene nedbetales som et annuitetslån over 40 år med 7% rente

¹² Ref. årsberetning 2003 for BBE

3.2.5.4 Beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling

Oppvekstavdelingen har framlagt et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen som vist i tabell 10¹³:

Tabell 10. *Oppvekstavdelingens framlagte beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004.*

	Kostnad 2004	Pr barn (7200 barn)
Budsjett, korr. brt. driftsutgifter: ⁸	162 357 100	
Tillegg rektorressurs :	5 500 000	
Tillegg lokaler etc. :	22 500 000	
Totalt	190 357 100	2 403
Korrigerings for sykelønn samt ovf. til private:	-11 086 600	
Selvkost	179 270 500	2 264
Rammetilskudd	-17 800 000	
Selvkost fratrukket statens (teoretiske) bidrag	161 470 500	2 039

Man har tatt utgangspunkt i korrigererte brutto driftsutgifter (brutto driftsutgifter minus opprinnelig budsjettert sykelønn på kr 441.500). Rektorressurs som relateres til skolefritidsordningen samt skolefritidsordningenes anslåtte andel av de totale kostnadene ved å drive skolebygg og utearealer er så lagt til. Oppvekstavdelingen mener at størrelsen på opprinnelig budsjetterte sykepengene, 441.500 kr, er for liten, og har derfor valgt å trekke fra ytterligere 10,6 mill. kr som korrigerings for sykelønn. I tillegg har man trukket fra 500.100 kr som overføres til private skolefritidsordninger. Beregnet selvkost er dermed på ca.179,3 mill. kr. Andel av rammetilskuddet som tidligere var et øremerket tilskudd til skolefritidsordningen på 17,8 mill. kr er deretter trukket fra. Oppvekstavdelingen presiserer at de av forsiktighetshensyn har brukt de laveste anslagene både når det gjelder rektorressurs og lokaler.

Det tidligere statstilskuddet til skolefritidsordningen som nå er en del av rammetilskuddet kommunen mottar, er for 2004 på 17,8 mill. kr. Denne størrelsen er kjent i overgangsåret 2004. Oppvekstavdelingen opplyser at denne i kommende år kan være vanskeligere å identifisere, og mener at det kanskje prinsipielt sett ikke er riktig å ta hensyn til denne størrelsen i en selvkostberegning.

¹³ Oppvekstavdelingen opplyser at tallene ovenfor bygger på endringene fra budsjettinnstilling I, tilleggsinnstillingen, budsjettforliket samt bystyrets vedtak av budsjettet. Korrigerings for sykelønn m.v. er imidlertid ikke gjort i budsjettet.

I kolonne 2 i tabell 10 har oppvekstavdelingen fordelt kostnadene pr. mnd. på et anslått antall barn (7.200) i skolefritidsordningen.

Om man forenkler tabellen i forhold til korrigerede brutto driftsutgifter og ser bort fra statens rammetilskudd, får vi følgende tabell:

Tabell 11. *Oppvekstavdelingens framlagte beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004, forenklet utgave.*

	Kostnad 2004
Budsjett korrigerede brutto driftsutgifter	151 270 500
Tillegg rektorressurs	5 500 000
Tillegg lokaler	22 500 000
Totale kostnader	179 270 500

Oppvekstavdelingen har som vi ser beregnet selvkost til å utgjøre 179,3 mill. kr.

Den enkelte bydel har ikke laget egne beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen, men de har budsjettert utgifter og inntekter forbundet med funksjon 215 skolefritidstilbud. I tabell 12 nedenfor framkommer bydelenes samlede budsjett for tjenestefunksjon 215.

Tabell 12. *Bydelenes samlede budsjett for skolefritidsordningen funksjon 215 for 2004.*

ARTS-GRUPPE	21510	21520	Totalt	Kostn./innt.
101 - Fast lønn	87 700 900	15 729 900	103 430 800	
102 - Annen lønn	2 488 700	2 289 400	4 778 100	
109 - Sosiale utgifter	30 220 000	5 989 200	36 209 200	
120 - Ikke oppgavepliktige driftsutgifter	6 032 100	21 700	6 053 800	
140 - Overføringer til offentlige instanser	998 100	2 100	1 000 200	151 472 100
160 - Brukerbetalinger	-142 359 900		-142 359 900	
170 - Refusjoner fra staten	-908 000		-908 000	-143 267 900
Totalt	-15 828 100	24 032 300	8 204 200	8 204 200

Som nevnt i punkt 3.2.5.1, opplyser oppvekstavdelingen at dette er det gjeldende budsjettet for funksjon 215. Vi ser at bydelene har budsjettert med brutto driftsutgifter på funksjon 215 på 151,47 mill. kr, der lønnskostnader utgjør 95,3% av de totale kostnadene. Bydelene har dessuten budsjettert med en inntekt fra foreldrebetalingen på 142,36 mill. kr, samt sykepengerefusjon på 0,9 mill. kr. Man har budsjettert med at kommunens netto kostnader for funksjon 215 fratrukket inntekter fra foreldrebetalingen og refusjon sykepenger utgjør ca. 8,2 mill. kr.

3.2.5.5 Budsjetterte inntekter fra foreldrebetalingen

Tabell 12 ovenfor viser at bydelene har budsjettert med en inntekt fra foreldrebetalingen på ca. 142,4 mill. kr. Inntektene avhenger av pris og antall barn i skolefritidsordningen. Fra 1. januar er prisen for hel plass 1.975 kr og for halv plass 1.380 kr. Hvor store inntekter skolefritidsordningen vil ha fra foreldrebetalingen, avhenger følgelig av hvor mange barn som benytter tilbudet i 2004.

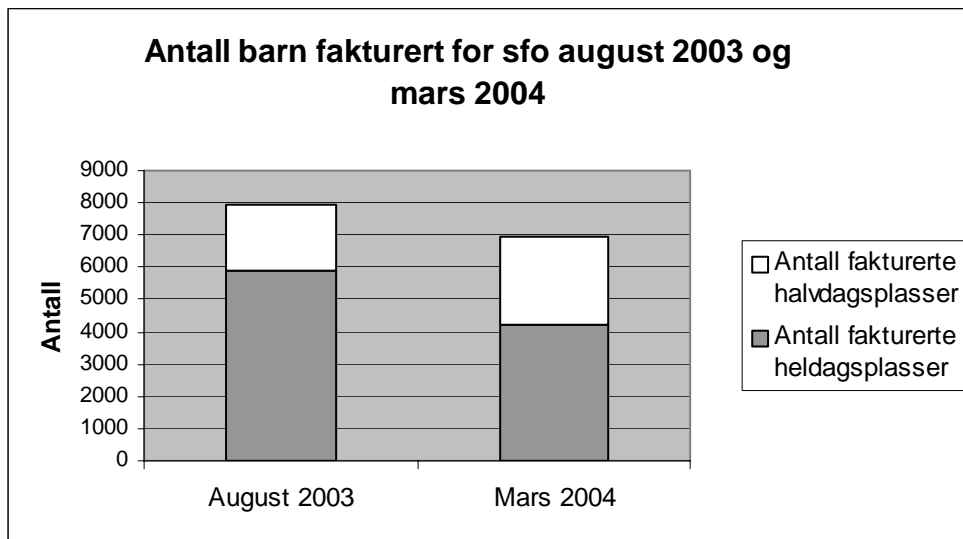
3.2.5.5.1 Antall barn i skolefritidsordningen

Ifølge offisiell statistikk (GSI¹⁴) gikk det høsten 2003 7.701 barn med hel plass (over 15 t/uke) i de kommunale skolefritidsordningene og 290 barn med halv plass (under 15 t/uke), til sammen 7.991 barn. KOSTRA-tallene viser at det i 2003 var 7.959 barn i skolefritidsordningene, 7.603 barn med hel plass og 356 barn med halv plass. I oppvekstavdelingens oversikt over antall barn i kommunale skolefritidsordninger som ble fakturert for august 2003, så er 5.919 barn fakturert for hel plass og 2.017 barn fakturert for halv plass, til sammen 7.936 fakturerte barn. Forskjellen mellom GSI og antall fakturerte barn utgjør 1.782 færre fakturerte heldagsbarn og 1.727 flere fakturerte halvdagsbarn. Totalt antall barn i skolefritidsordningen avviker med 55 barn.

Som nevnt ble 5.919 barn fakturert for hel plass og 2.017 barn fakturert for halv plass i august 2003, til sammen 7.936 fakturerte barn. I mars 2004 var de tilsvarende tallene henholdsvis 4.212 (hel dag) og 2.759 (halv dag), til sammen 6.971. Totalt antall barn i SFO er i løpet av denne perioden dermed redusert med 965, i tillegg er 742 barn gått over fra hel til halv plass. Det er altså foretatt endringer for totalt 1.707 barn, eller 21,5% av barna. Endringene er vist i diagram 3.

¹⁴ Grunnskolens informasjonssystem

Diagram 3. *Antall barn fakturert for plass i skolefritidsordningen i august 2003 og mars 2004.*



Som vi ser går det samlede tallet ned, samtidig som det blant de som blir værende i ordningen skjer en viss overgang fra hel til halv plass. Den generelle nedgangen i barnetall fra august til mars og tendensen til oftere å velge halv plass, har, etter det byrådsavdelingen for oppvekst er kjent med, så langt ikke ført til oppsigelser av ansatte i ordningene.

I oppvekstavdelingens beregninger vist i tabell 10, er det forutsatt at en prisøkning fra 1. januar 2004 gir et visst frafall i forhold til statistikken for 2003, og det er derfor lagt til grunn et barnetall på 7.200 med hel plass som et gjennomsnitt for året. Som kolonne 2 i tabell 10 viser, vil dette tilsi en foreldrebetaling per barn på kr 2.264 kroner per måned¹⁵ dersom 7.200 heldagsbarn skal dekke den budsjetterte kostnaden på 179,3 mill. kr.

¹⁵ Foreldrebetalingen innbetales 11 mnd. pr. år

4 VURDERING PROBLEMSTILLING 1

4.1 INNLEDNING

I dette kapittelet drøfter vi problemstilling 1 skissert i punkt 1.4:

1. Er Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen for 2004 i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?

Drøftingen baserer seg på faktabeskrivelsen i kapittel 3 sett i forhold til revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 2. På bakgrunn av dette foretar vi vurderinger for å kunne besvare den aktuelle problemstillingen.

4.2 SELVKOSTPRINSIPPET

I punkt 2.2.4 utledet vi følgende revisjonskriterium:

- Finansieringen av skolefritidsordningen skal skje etter selvkostprinsippet, det vil si at inntektene fra foreldrebetalingen ikke skal overstige kostnadene forbundet med skolefritidsordningen.

For å kunne fastslå om finansieringen av skolefritidsordningen for 2004 er basert på selvkostprinsippet, må vi for det første vurdere om kostnadene som er beregnet å være forbundet med ordningen inngår i selvkost for ordningen, og for det andre om egenbetalingen fra foreldrene er lavere eller tilsvarende selvkost for skolefritidsordningen. Dette kan bare fastslås når regnskapet for 2004 er avlagt den 15.2.2005. Vår vurdering må dermed bygge på de budsjetterte tall for 2004.

4.2.1 Selvkost for skolefritidsordningen 2004

I punkt 2.2.3.2 og 2.2.4.1 utledet vi blant annet følgende revisjonskriterier:

- Beregning av selvkost for skolefritidsordningen skal baseres på kostnader, ikke utgifter.

- Bare kostnader som er direkte og/eller indirekte henførbare til skolefritidsordningstjenesten, kan inngå i selvkostkalkylen for skolefritidsordningen

Skolefritidsordningens utgifter vil etter vår vurdering i stor grad sammenfalle med skolefritidsordningens kostnader, både når det gjelder lønn til personale, driftsutgifter til materiell, leker, mat o.l., organisering av tilbudet og lokaler¹⁶. Beregningsgrunnlaget, som skal baseres på kostnader, kan derfor i stor grad lages på bakgrunn av tall fra kommuneregnskapet.

I punkt 2.2.4.1 beskrev vi en generell modell for produktbeskrivelse hentet fra H-2140, som et utgangspunkt for å beregne selvkost. Modellen består av tre delkomponenter; kjerneprodukt, tilleggssytelser og støttefunksjoner, som kostnadene skal kunne henføres til for å inngå i selvkost.

For skolefritidsordningen inngår etter vår vurdering følgende typer kostnader i de ulike delkomponentene¹⁷:

- Kjerneprodukt: lønn/sosiale tjenester til ansatte som jobber direkte med barna og ulike kostnader forbundet med dette (til forbruksmateriell, mat, strøm, andre driftsutgifter (gebyr/forsikring og lignende).
- Tilleggssytelser: Administrativ del av lønn til leder ved sfo, og ulike kostnader forbundet med dette, organisering av tilbudet på den enkelte skole inkl. rektorressurs, bygningsdrift, innkrevingsentralens kostnader ved innkreving av foreldrebetalingen, renhold, IT (drift- og opplæringsystem), sentralbord og informasjon.
- Støttefunksjoner: Økonomiavdelingen, revisjon, lønns- og personalkontor, kantinedrift, bedriftshelsetjeneste, juridisk bistand.

Rent praktisk kan det være vanskelig å trekke et klart skille mellom de tre kostnadskomponentene. For praktiske formål kan det være enklere å forholde seg til et skille mellom direkte og indirekte henførbare kostnader (omtalt i punkt 2.2.4.1). Vi velger derfor å kategorisere kostnadene som skal inngå i selvkostkalkylen som direkte og indirekte henførbare kostnader. Direkte henførbare kostnader vil i den generelle modellen være sammenfallende med kostnader knyttet til kjerneproduktet. Indirekte henførbare kostnader er tilleggssytelsene samt de deler av støttefunksjonene som kan henføres til kjerneproduktet. Både direkte og indirekte henførbare kostnader inngår i selvkost. Indirekte ikke-henførbare kostnader skal ikke tas med i selvkostkalkylen.

¹⁶ Det betales internleie til Bergen Bygg og Eiendom KF

¹⁷ Etter anbefaling fra UFD: i hht. Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, vedlegg 2: Eksempel på selvkostkalkyle - Barnehage

Vi kommer slik fram til følgende oversikt over kostnader som bør være med i selvkostkalkylen:

- Direkte: Funksjon 215 (skolefritidsordningen, basistilbud og tilleggssytelser)
- Indirekte: Andeler av funksjon 202 (administrasjonsressurs skole)
Andeler av funksjon 222 (lokaler/utearealer), men ikke avkastning til eierne
Andeler innkrevingsentralens kostnader
Andeler IT (drift- og opplæringssystemer)
Andeler økonomiavdeling, revisjon, lønns- og personalkontor, bedriftshelsetjeneste, juridisk bistand, sentralbord og informasjonsavdeling

4.2.1.1 Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen

I punkt 2.2.4.2 ble følgende revisjonskriterium utledet:

- De totale kostnadene, dvs. selvkost forbundet med skolefritidsordningen, kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og kreves dekket av foreldrene.

Dette er en endring i det nye regelverket. Tidligere var kommunen pålagt å dekke deler av selvkost (bl.a. lokaler), og den resterende delen av selvkost kunne dekkes av 85% av statstilskuddet og foreldrebetalingen. Nå kan hele selvkost inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling, noe som medfører at kommunen har anledning til å kreve hele selvkost dekket av foreldrebetalingen.

For å se om regelverket mht. finansieringen av skolefritidsordningen overholdes, så må vi se nærmere på kommunens framlagte beregningsgrunnlag og hvilke kostnader som inngår i dette.

Kommunens beregningsgrunnlag består av utgifter ført på funksjonene 215, 202 og 222. I kommunebudsjettet føres utgifter og ikke kostnader som er det som skal inngå i selvkostkalkylen. Som nevnt i punkt 4.2.1, så vil etter vårt syn mange av skolefritidsordningens utgifter i stor grad sammenfalle med skolefritidsordningens kostnader. Dette gjelder både funksjon 215 og funksjon 202 (hovedsakelig lønnskostnader). Beløpene ført i kommuneregnskapet kan dermed brukes i selvkostkalkylen.

Beregning av kostnader forbundet med funksjon 202 (administrasjonsressurs), er basert på timetildelingsmodellen som skolene bruker. Å tallfeste nøyaktig størrelsen på kostnadene forbundet med administrasjon av skolefritidsordningen er ikke mulig for oss, og det synes hensiktsmessig å foreta en prosentvis fordeling slik det er gjort i beregningen.

Når det gjelder funksjon 222 (utgifter til SFO-lokaler og utearealer), så er spørsmålet om kommuneregnskapets tall kan brukes direkte i selvkostkalkylen. Av beløpet som er beregnet til å utgjøre ca. 22,5 mill. kr, utgjør internleie for lokaler til BBE ca. 70%, lønnsutgifter ca. 18% og energiutgifter 6,2%. Både når det gjelder lønns- og energiutgifter, så sammenfaller betalingsforpliktelsene (utgiftene) i stor grad med forbruket (kostnadene), og vi anser det som mulig å bruke kommuneregnskapets tall i selvkostkalkylen.

Når det gjelder internleien, så er spørsmålet hvordan denne er sammensatt. Som beskrevet i punkt 3.2.5.3.1, så består internleien av kapitalkostnader, administrasjonskostnader, forsikring, kommunale gebyrer, utvendig og innvendig vedlikehold og vedlikehold av tekniske installasjoner samt et avkastningskrav til eieren (kommunen). Den kvadratmeterprisen som settes, skal gjenspeile den kostnaden som lokalene representerer.

Vi tar i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet ikke stilling til fastsettelsen av selve kvadratmeterprisen i internhusleien. Dette er i seg selv komplisert og er dessuten gjenstand for gjennomgang av ulike instanser. Vi velger å se på den internleien som brukes, og om alle komponenter som utgjør internleien inngår i en selvkostkalkyle og således kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Som vist i punkt 3.2.5.3.1, anslår BBE at ca. 40,37% av internleien er avkastning til eier som kan brukes til det kommunen/bystyret finner formålstjenlig. Dette er kostnader som ikke skal inngå i en selvkostkalkyle.

Internleien budsjettet på funksjon 222, som oppvekstavdelingen tar utgangspunkt i i sine beregninger, utgjør 318.009.700 kr.

$$318.009.700 \text{ kr} * 40,37\% = 128.380.516 \text{ kr}$$

Avkastning til eier utgjør således ca. 128,4 mill. kr. Beløpet som er utgangspunktet for å beregne skolefritidsordningens andel av kostnader forbundet med lokaler, reduseres dermed fra 454.330.800 kr (funksjon 222 totalt) til 325.950.300 kr (funksjon 222 minus avkastning til eier).

Beregnet andel av skolefritidsordningens areal utgjør etter oppvekstavdelingens beregninger 5,33%. Andel av funksjon 222 som inngår i selvkost for skolefritidsordningen utgjør dermed:

$$325.950.300 * 5,33\% = 17,4 \text{ mill. kr}$$

I oppvekstavdelingens kalkyle utgjør påslaget for lokaler 22,5 mill. kr. Ettersom andelen av funksjon 222 som inngår i selvkost utgjør 17,4 mill. kr, er 5,1 mill. kr avkastning til eier og kan ikke inngå i selvkostkalkylen.

BBE opplyser at huskostnadene ikke dekker de vedlikeholdskostnadene som må til for å opprettholde realverdiene i eiendomsporteføljen. Dette er kostnader som kan inngå i en selvkostkalkyle. Forutsetningen er imidlertid at midlene brukes til nettopp dette formålet.

Dersom vi sammenstiller de kostnadsartene som kan inngå i en selvkostkalkyle opplistet i punkt 2.2.4.1 med de kostnadsartene oppvekstavdelingen har inkludert i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, så ser vi at de fleste henførbare, indirekte kostnader (tilleggsytelser og støttefunksjoner) ikke er tatt med beregningsgrunnlag.

Som en kort oppsummering har vi gjort følgende vurderinger:

- Beregningsgrunnlaget inneholder ca. 5,1 mill. kr som utgjør avkastning til eier. Dette beløpet inngår ikke i selvkost for skolefritidsordningen.
- Andel av internleien som brukes til vedlikehold er for lav til å opprettholde eiendommenes realverdi. Dersom BBE bruker flere midler til dette formålet, kan tilsvarende andel inngå i selvkost.
- De fleste henførbare, indirekte kostnadene som inngår i selvkost for skolefritidsordningen er ikke tatt med. Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen er dermed tilsvarende lavere.

Når det gjelder beregning av skolefritidsordningens andel av funksjon 222 (skolelokaler og utearealer), så har vi valgt ikke å gå nærmere inn på beregningen av antall kvadratmeter og dermed andel av arealet som skolefritidsordningene bruker og skal belastes for. Et arealbehov på 3m² pr. barn synes rimelig sett i forhold til de arealnormene som eksisterer for barnehagene, men vi har ikke undersøkt om dette også er det arealet som er både disponibelt og egnet for formålet i de ulike skolefritidsordningene.

Det korrigerte beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling for skolefritidsordningen i 2004 basert på våre vurderinger, vises i tabell 13 nedenfor.

Tabell 13. *Korrigert beregningsgrunnlag for foreldrebetaling for skolefritidsordningen i 2004.*

	Budsjettert kostnad 2004
Budsjett korrigerte brutto driftsutgifter (funksjon 215)	151 472 100
Tillegg rektorressurs (andeler funksjon 202)	5 500 000
Tillegg lokaler (andeler funksjon 222)	17 400 000
Totale kostnader	174 372 100
+ diverse indirekte henførbare kostnader	

Som tidligere nevnt gir gjeldende regelverk kommunen anledning til å kreve de totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen, dvs. selvkost, dekket av foreldrebetalingen, og (hele) selvkost kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling

Som følge av dette oppstår en ny problemstilling: Bør kommunen beregne de totale kostnadene for skolefritidsordningen (selvkost) og inkludere disse i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen?

Når en kommune ikke inkluderer hele selvkost i beregningsgrunnlaget, kan det være ulike årsaker til dette, for eksempel:

- kommunen er ikke klar over alle typer kostnader som inngår i en selvkostkalkyle
- kalkulasjon av deler av selvkost er arbeidskrevende
- kommunen har fattet en beslutning om å dekke visse kostnadstyper selv og holder dem derfor utenfor beregningsgrunnlaget

Bergen kommune har ikke inkludert hele selvkost for skolefritidsordningen i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Så vidt vi vet, er det ikke fattet en beslutning om at kommunen skal dekke visse kostnadstyper. Etter vår vurdering er det derfor mest ryddig og oversiktlig overfor foreldre/tilsynsmyndighet og for kommunens egen del å inkludere (hele) selvkost i beregningsgrunnlaget. Man vil da unngå uklarheter som kan oppstå for eksempel dersom etterkalkulasjonen viser at foreldrebetalingen overstiger et beregningsgrunnlag som ikke inkluderer (hele) selvkost. Samtidig framkommer kommunens totale kostnad forbundet med skolefritidsordningen.

4.2.2 Finansiering

Følgende revisjonskriterium ble utledet i punkt 2.2.3.2:

- Kommunene kan velge å subsidiere skolefritidsordningen ved å sette den totale egenbetalingen lavere enn de totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen og slik dekke deler av kostnadene med andre kommunale midler.

Kommunene mottar ikke lenger øremerket tilskudd fra staten til driften av skolefritidsordningen. De står dermed fritt til å benytte tilskuddet som de ønsker, og vi finner derfor at statstilskudd ikke bør inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

De totale kostnadene forbundet med skolefritidsordningen kan finansieres av foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling. Dette betyr at inntektene fra foreldrebetalingen kan tilsvare selvkost for skolefritidsordningen. Inntektene fra foreldrebetalingen er avhengig av pris og antall barn i skolefritidsordningen med henholdsvis hel og halv plass. Produktet av disse kan ikke overstige selvkost.

Det er forholdsvis store avvik mellom GSI- og KOSTRA-tallene og tall for fakturerte barn i skolefritidsordningen for august 2003 når det gjelder antall registrerte barn med henholdsvis hel og halv plass (se punkt 3.2.5.5.1).

Vi finner det sannsynlig at det er tallene for fakturerte barn som er det mest korrekte, ettersom oversikten her gjennomgås jevnlig i forhold til innmeldinger/endringer/utmeldinger. Disse tallene viser et langt lavere antall barn med hel plass og høyere antall barn med halv plass enn det GSI-/ KOSTRA-tallene viser. Totalt antall barn er nesten det samme. For tidligere år da statstilskuddet som kommunene mottok ble utformet som et enhetstilskudd og gitt etter en sats pr. barn med henholdsvis kort og lang oppholdstid pr. uke, ville dette kunne ha innvirkning på statstilskuddets størrelse. Etter gjeldende regelverk er ikke dette lenger en aktuell problemstilling. Nå vil et budsjett basert på GSI-tallene kunne medføre at budsjettert inntekt fra foreldrebetalingen blir høyere enn det det er grunnlag for, siden anslått antall barn med hel plass er større enn det reelt antall barn viser seg å bli. Dette kan føre til at kommunen må dekke større deler av kostnadene enn budsjettert¹⁸, men loven blir overholdt ved at foreldrebetalingen ikke overstiger selvkost.

¹⁸ Det er ikke vedtatt full kostnadsdekning for skolefritidsordningen i Bergen kommune, og kommunen kan derfor ikke framføre et eventuelt underskudd i forhold til foreldrebetalingen.

Oppvekstavdelingen forklarer¹⁹ avvikene for høsten 2003 blant annet med feilregistreringer i forbindelse med innføring av ny faktureringsmodul i det skoleadministrative systemet Extens i august 2003, et system der *"avvik fra måned til måned nå blir lettere tilgjengelig enn det som man tidligere fikk frem gjennom GSI-tellingene."* Skolene registrerer nå selv barn i skolefritidsordningen med startdato/sluttdato og type plass.

I budsjettsammenheng må man anslå inntekter fra foreldrebetaling sett ut ifra forventet antall barn ved ordningene. Tar man utgangspunkt i antall barn registret i august 2003 og priser gjeldende fra 1. januar 2004, så får man en budsjettert inntekt fra foreldrebetalingen på 159.208.335 kr. Dette er imidlertid ikke nødvendigvis realistisk, ettersom prisene i august 2003 var lavere enn de er i 2004 og det er sannsynlig at dette har innvirkning på antall barn med (hel/halv) plass i skolefritidsordningen (høyere pris, færre barn/flere med halv plass). I tillegg er det vanlig at barn slutter på skolefritidsordningen i løpet av året, eller at de skifter fra hel til halv plass. I oppvekstavdelingens prognose regner man med 4.890 barn med hel plass og 2.329 barn med halv plass, til sammen 7.219 barn med plass i skolefritidsordningen for året 2004. Dette gir en budsjettert inntekt på 141.589.470 kr. Dette tilsvarer omtrent det beløpet som framkommer i bydelenes budsjett for funksjon 215.

Dette gir følgende regnestykke:

Budsjettert inntekt	141.589.470
<u>Budsjettert kostnad</u>	<u>-174.372.100</u>
<u>Kommunens budsjetterte andel</u>	<u>- 32.782.630</u>

Det er således budsjettert med at kommunen skal dekke ca. 32,8 mill. kr av kostnader som inngår i det korrigerede beregningsgrunnlaget vist i tabell 13. Bergen kommune mottar for 2004 et statstilskudd på 17,8 mill. kr som før ville måtte brukes på skolefritidsordningen. Hvis man tar hensyn til dette, blir kommunens andel 15 mill. kr. I tillegg dekker kommunen indirekte henførbare kostnader som ikke er tatt med i beregningsgrunnlaget, men som inngår i selvkost for skolefritidsordningen.

4.2.3 Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen

I punkt 2.2.5 kom vi fram til følgende revisjonskriterier:

- Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for

¹⁹ I tilsvar til utkast til rapport utsendt 14.5.2004.

foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.

- Dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som kommunen framlegger bør være solid, særlig ved større økninger av foreldrebetalingen.

Vanligvis framkommer dokumentasjonen av beregningsgrunnlagets eventuelle riktighet som en etterkalkulasjon som foretas over nyttår det påfølgende året når regnskapet avsluttes. Etter vår vurdering bør beregningsgrunnlaget som utgangspunkt for fastsettelse av foreldrebetalingen, være solid, detaljert, grundig, forståelig og oversiktlig, særlig ved for eksempel større prisendringer.

Vi har alt i alt fått framlagt mye og grundig informasjon. Den første dokumentasjonen som ble presentert som Bergen kommunes beregningsgrunnlag for 2004, var imidlertid for lite detaljert, og den bygget dessuten på forutsetninger som det var vanskelig for oss å verifisere uten ytterligere informasjon. Vi har derfor i stor grad måttet be oppvekstavdelingen om mer informasjon og dessuten ta kontakt med andre instanser (BBE) for å få ytterligere og helt nødvendig informasjon.

Det viser seg dessuten at oppvekstavdelingen i sin beregning i for stor grad baserer seg på regnskapstall, uten å vurdere om disse gir uttrykk for kostnader som inngår i selvkost for skolefritidsordningen. Endringen av regelverket medfører nye utfordringer mht. beregningen av selvkost, for eksempel med hensyn til lokaler. Det er etter vårt syn viktig at både foreldre og tilsynsmyndighet på en enklest mulig måte får tilgang til grundig, tillitvekkende og oversiktlig informasjon.

4.2.4 Etterkalkulasjon, internregnskap og over-/underskudd

I punkt 2.3, 2.3.1 og 2.3.2 ble følgende revisjonskriterier utledet:

- For å se om budsjetterte størrelser i beregningsgrunnlagets forkalkyle samsvarer med de virkelige størrelsene, må det foretas en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget så snart de virkelige størrelsene er kjent.
- For å kunne foreta for- og etterkalkulasjoner av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på selvkost, er det nødvendig at kommunen har etablert et internregnskap der inntektene og kostnadene som skal inngå i beregningsgrunnlaget

klart er skilt ut.

- Dersom inntekter fra foreldrebetalingen for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd).
- Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger inntekter fra foreldrebetalingen for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt underskudd til et senere år dersom bystyret har fattet et prinsippvedtak om egenbetaling ut fra selvkost (full kostnadsdekning) forut for inntektsåret.
- Brukerne av skolefritidsordningen skal kompenseres for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn beregningsgrunnlagets kostnader (overskudd). Tilsvarende prinsipp legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi sett på beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen for 2004. For å få vite forholdet mellom kostnadene og inntektene for skolefritidsordningen, så må det foretas en etterkalkulasjon på nyåret 2005. Hvis det blir et overskudd i forhold til foreldrebetalingen (foreldrene har betalt mer enn selvkost), må overskuddet avsettes til selvkostfond. Dersom det blir et underskudd (foreldrene har betalt mindre enn selvkost), dekker kommunen dette. For å framføre et underskudd må bystyret ha fattet et prinsippvedtak om egenbetaling ut fra selvkost (såkalt full kostnadsdekning) forut for inntektsåret, noe som betyr at foreldrebetalingen må dekke alle kostnader forbundet med skolefritidsordningen. Bergen kommune har ikke fattet et slikt prinsippvedtak.

4.3 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

PROBLEMSTILLING 1

4.3.1 Innledning

Vi har i punkt 4.2 foretatt vurderinger basert på utledete revisjonskriterier holdt opp mot fakta. Vi oppsummerer i det følgende de konklusjoner vi har trukket og gir noen anbefalinger på området.

4.3.2 Konklusjoner

Vi finner at Bergen kommune overholder regelverket om finansiering av skolefritidsordningen, ved at den budsjetterte foreldrebetalingen ikke overstiger et korrigert budsjettert beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 2004²⁰.

Etter vår vurdering har Bergen kommune tatt med kostnader i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som ikke inngår i selvkost for skolefritidsordningen. Dette gjelder avkastning til eier (Bergen kommune) som inngår i internleien skolene betaler til Bergen Bygg og Eiendom KF. Dette beløpet utgjør 5,1 mill. kr.

På den annen side har Bergen kommune etter vårt syn ikke tatt med alle kostnader som inngår i en selvkostkalkyle for skolefritidsordningen i sitt beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen. Dette gjelder de fleste indirekte henførbare kostnadene.

Bergen kommune anser det som riktig ikke å inkludere statstilskudd som nå er en del av kommunens rammefinansiering, i selvkostberegningen. Dette sier vi oss enige i.

Kommunen har valgt å subsidiere skolefritidsordningen ved å sette total foreldrebetaling lavere enn kostnadene forbundet med skolefritidsordningen. Dette har kommunen anledning til så lenge bystyret ikke har vedtatt full kostnadsdekning for skolefritidsordningen.

Bergen kommunes først framlagte beregningsgrunnlag er etter vår vurdering ikke tilfredsstillende sett i forhold til formålet om at foreldre og tilsynsmyndighet skal kunne vurdere om størrelsen på foreldrebetalingen er innenfor regelverket. Beregningsgrunnlaget bør være oversiktlig, forståelig og så fullstendig at ytterligere informasjon ikke er påkrevd for å feste tillit til beregningene. Den samlede dokumentasjonen som kommunerevisjonen har mottatt har for så vidt vært solid og detaljert, men mye av dokumentasjonen har først kommet etter forespørsel fra oss om bakgrunnsinformasjon for ulike tall og beregninger som var gjort i det beregningsgrunnlaget vi først fikk presentert.

Når det gjelder anslått antall barn i skolefritidsordningen, viser både GSI- og KOSTRA-tall andre tall enn det som framkommer i kommunens oversikt over antall fakturerte barn i henholdsvis hel og halv plass. Vi finner det sannsynlig at det er Bergen kommunes tall for fakturerte barn som er det mest korrekte, ettersom oversikten her gjennomgås jevnlig i forhold

²⁰ Bergen kommunes beregningsgrunnlag minus avkastning til eier som del av internleien, se neste avsnitt.

til innmeldinger/endringer/utmeldinger Vi anser det som uheldig at både GSI- og KOSTRA-tallene synes såpass unøyaktige, ettersom begge systemene er viktige styringsinstrumenter som er grunnlag for beslutninger og dessuten for sammenligninger mellom norske kommuner. Oppvekstavdelingen mener nøyaktigheten vil bedres etter innføring av nytt skoleadministrativt system i august 2003.

4.3.3 Anbefalinger

Bergen kommune må sørge for å basere beregningsgrunnlaget på selvkost, dvs. at man kun inkluderer kostnader som inngår i en selvkostkalkyle.

Etter vår vurdering bør man ta med alle direkte og indirekte henførbare kostnader (hele selvkost) i beregningsgrunnlaget. Dette gir best oversikt og ryddighet. Man vil da unngå uklarheter som kan oppstå for eksempel dersom etterkalkulasjonen viser at foreldrebetalingen overstiger et beregningsgrunnlag som ikke inkluderer (hele) selvkost. Samtidig framkommer kommunens totale kostnad forbundet med skolefritidsordningen.

Dersom kommunen bestemmer seg for å dekke en viss type kostnader selv, for eksempel kostnader forbundet med lokaler eller ulike indirekte henførbare kostnader, kan disse kostnadene holdes utenfor beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling, og foreldre og tilsynsmyndighet trenger da ikke å få dokumentert størrelsen på disse. Det kan likevel være av interesse for kommunen å vite hvor mye den bidrar med totalt sett.

Kommunen bør etter vår mening lage grundigere beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen enn det vi først fikk presentert, spesielt i forbindelse med store prisøkninger slik tilfellet er for 2004. God dokumentasjon overfor foreldre og tilsynsmyndighet er viktig for å skape tillit. Det er etter vår vurdering ikke hensiktsmessig å vise absolutt all informasjon beregningene bygger på. Informasjonen og framstillingen av denne bør imidlertid være så omfattende og pedagogisk at det er unødvendig å ha detaljkunnskap om selvkostberegninger for å forstå sammenhenger og kunne feste tillit til de tall og beregninger som presenteres.

Bergen kommune bør finne ut av de store forskjellene mellom GSI-/KOSTRA-tallene og antall barn fakturert for henholdsvis hel og halv plass i skolefritidsordningen. Hvis GSI/KOSTRA skal være styringsredskaper, for eksempel som basis for budsjettering, må tallene være mest mulig korrekte. I oppvekstavdelingens tilsvarende av 2.6. 2004 til utkast til forvaltningsrevisjonsrapport utsendt den 14.5.2004, vises det til innføringen av det skoleadministrative systemet Extens i august 2003 og de forbedringer dette systemet gir.

Ettersom hver enkelt skole med dette systemet selv registrerer antall barn i skolefritidsordningen og type plass, understreker kommunerevisjonen viktigheten av god opplæring og oppfølging av personalet på skolene som skal stå for registreringen, for slik å sikre at systemet gir de ønskede forbedringene.

Det må være en fast rutine at kommunen foretar etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen så snart de virkelige størrelsene er kjent, dvs. på nyåret det påfølgende året når regnskapet er avlagt, for å se om budsjetterte størrelser i beregningsgrunnlagets forkalkyle samsvarer med de virkelige størrelsene. Slik kan man fastslå om selvkostprinsippet er overholdt, dvs. at den totale foreldrebetalingen ikke overstiger selvkost for skolefritidsordningen.

DEL 2

Problemstilling 2:

Er brukernes påvirkning på og kontroll av skolefritidstilbudet i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?

5 BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

5.1 INNLEDNING

I oppvekstkomitéens vedtak ønskes det blant annet en gjennomgang av brukernes påvirkning på og kontroll av skolefritidsordningen (problemstilling 2). Med bruker forstår vi i dette tilfellet foresatte til barn ved skolefritidsordningen. Siden lovverket bruker begrepet ”foreldre”, benytter vi dette begrepet i det følgende. I den sammenheng ser vi nærmere på hva regelverket sier om hvem som har formell innflytelse på skolefritidsordningen.

Tabell 14 nedenfor viser en oversikt over de dokumenter revisjonskriteriene er utledet fra.

Tabell 14. *Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området.*

OVERSIKT OVER LOVER, FORSKRIFTER, RUNDSKRIV M.V. PÅ OMRÅDET
Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)
Ot.prp. nr. 67 (2002-2003)
Vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune, HOSK-sak 42/99

5.2 REVISJONSKRITERIER: BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

5.2.1 Opplæringslova om vedtekter for skolefritidsordningen

Når det gjelder organisering, drift og styring av skolefritidsordningen, så heter det i opplæringslova § 13-7:

”Skolefritidsordninga skal ha vedtekter om

- a. eigarforhold*
- b. kven som er opptaksmyndigheit*
- c. opptakskriterium*
- d. opptaksperiode og oppseiing av skolefritidsplassen*
- e. foreldrebetaling*
- f. leike- og opphaldsareal*
- g. dagleg opphaldstid og årleg opningstid*
- h. bemanning og leiing*

Når skolefritidsordninga er knytt til skolar, skal rektor til vanleg vere leiar.”

Denne delen av loven har vært likelydende siden skolefritidsordningen ble lovfestet 1. januar 1999. Den sier at rektor på de respektive skolene er leder for skolefritidsordningen, og er dermed den som har ansvar for å drive ordningen i henhold til vedtektene.

Vi har utledet følgende revisjonskriterium:

- Skolefritidsordningen i Bergen kommune skal ha vedtekter om ulike sider ved skolefritidsordningen: eierforhold, hvem som er opptaksmyndighet, opptakskriterium, opptaksperiode og oppsigelse av skolefritidsplassen, foreldrebetaling, leke- og oppholdsareal, daglig oppholdstid og årlig åpningstid, bemanning og ledelse.

5.2.2 Bergen kommunes vedtekter

Vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune ble vedtatt av hovedutvalg for skole i sak 42/99 den 10. mai 1999. Vedtektene er ikke endret siden.

I vedtektene heter det blant annet:

”§ 2 Styringsorgan

Hovedutvalg for skole vedtar retningslinjer om SFO. De til enhver tid gjeldende retningslinjer gjelder for alle som deltar, arbeider eller har barn i SFO.

§3 Styring og ledelse

SFO skal sammen med skolen og samarbeidsutvalget innarbeide rutiner og arbeidsformer som gir barn og foreldre innflytelse på innhold, organisering og rutiner.

Skolens foreldreråd er også foreldreråd for SFO.

§ 16 Gyldighet

Vedtektene for SFO i Bergen kommune kan bare endres gjennom vedtak av Hovedutvalg for skole eller Bergen Bystyre.

§ 15 Lokale vedtekter

Det skal fastsettes lokale vedtekter for den enkelte SFO i Bergen kommune. SU vedtar lokale vedtekter. Vedtektene skal oversendes administrasjonen for endelig godkjenning.

Vedtektene skal minst inneholde bestemmelser om:

- lokale åpningstider*
- lokal organisering*
- angi bemanning ved skolens SFO*
- angi omtrent hvor mange barn som er i ordningen*
- bruk av inne- og utearealer, og angi samlet leke og oppholdsareal*
- organisering og dimensjonering av skolens SFO*

Vedtektene bør også inneholde bestemmelser om:

- lokal organisering av arbeidet i SFO*
- ev. bestemmelser om tur/matpenger*
- regler som er nødvendig pga. lokale forhold”*

Bergen bystyre fattet følgende vedtak i møte 27.01.03, sak 8/03 Utredning om totalsituasjonen ved skolefritidsordningene i Bergen kommune:

” 2. Vedtekter for skolefritidsordning i Bergen kommune revideres og nye vedtekter inngår i felles håndbok for skolefritidsordningene.”

Vi har kommet fram til følgende revisjonskriterium:

- Det skal fastsettes lokale vedtekter for den enkelte SFO i Bergen kommune. Samarbeidsutvalget vedtar lokale vedtekter. Vedtektene skal oversendes administrasjonen for endelig godkjenning. Skolens foreldreråd er også foreldreråd for SFO.

5.2.3 Samarbeidsutvalg og foreldreråd/FAU

I Bergen kommunes vedtekter § 15, heter det at SU skal vedta lokale vedtekter for den enkelte SFO i Bergen kommune, som igjen skal oversendes administrasjonen for endelig godkjenning. SU står for samarbeidsutvalg, og opplæringslova sier følgende om SU:

”§ 11-1. Samarbeidsutval ved grunnskolar

Ved kvar grunnskole skal det vere eit samarbeidsutval med to representantar for undervisningspersonalet, ein for andre tilsette, to for foreldrerådet, to for elevane og to for kommunen. Den eine av representantane for kommunen skal vere rektor ved skolen.

.....

Samarbeidsutvalet har rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen.”

Foreldrene har innflytelse ved å ha to representanter for foreldrerådet i samarbeidsutvalget. Når det gjelder foreldreråd, så sier opplæringslova følgende:

”§ 11-4. Foreldreråd ved grunnskolar

På kvar grunnskole skal det vere eit foreldreråd der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer. Foreldrerådet skal fremje fellesinteressene til foreldra og medverke til at elevar og foreldre tek aktivt del i arbeidet for å skape godt skolemiljø. Foreldrerådet skal arbeide for å skape godt samhald mellom heimen og skolen, leggje til rette for trivsel og positiv utvikling hjå elevane og skape kontakt mellom skolen og lokalsamfunnet. Foreldrerådet vel eit arbeidsutval. Arbeidsutvalet vel to representantar med personlege vararepresentantar til samarbeidsutvalet. Leiaren for arbeidsutvalet skal vere den eine av representantane.”

Opplæringslova sier videre hvilke plikter skolen har overfor blant andre samarbeidsutvalget og foreldrerådet:

”§ 9a-6. Informasjonsplikt og uttalerett

Samarbeidsutvalet og skoleutvalet, og dessutan elevrådet og foreldrerådet, skal haldast løpande underretta om alle tilhøve - deriblant hendingar, planar og vedtak - som har vesentleg betydning for skolemiljøet. Råda og utvala har på førespurnad rett til å få framlagt dokumentasjon for det systematiske helse-, miljø- og tryggleiksarbeidet ved skolen.

Råda og utvala som er nemnde i første ledd, skal så tidleg som mogleg takast med i planlegginga og gjennomføringa av miljøtiltak ved den enkelte skolen, og har rett til å uttale seg og komme med framlegg i alle saker som har betydning for skolemiljøet.

§ 9a-8. Skolefritidsordninga

Føresegnene i dette kapitlet gjeld også for skolefritidsordning oppretta etter lova her.”

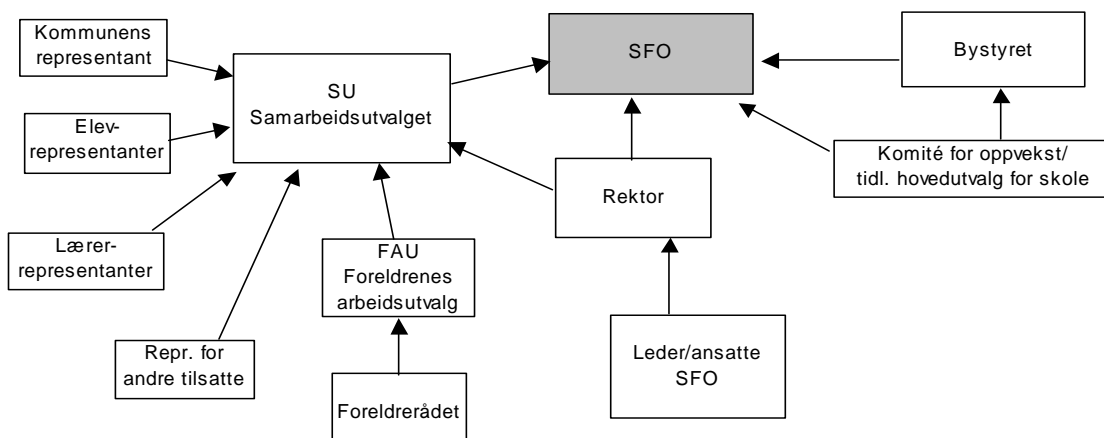
På bakgrunn av ovenstående har vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Ved hver grunnskole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Den ene av representantene for kommunen skal være rektor ved skolen.
- På hver grunnskole skal det være et foreldreråd der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer.
- Den enkelte skolefritidsordning skal sammen med skolen og samarbeidsutvalget innarbeide rutiner og arbeidsformer som gir barn og foreldre innflytelse på innhold, organisering og rutiner.

5.2.4 Kort oppsummering

I et forsøk på å klargjøre de ulike aktørene som har formell innflytelse på skolefritidsordningen, har vi som en oppsummering laget følgende figur:

Figur 5. Oversikt over ulike aktører som har formell innflytelse på skolefritidsordningen.



Som figuren viser, har foreldre (foreldrerådet) formell innflytelse gjennom foreldrenes arbeidsutvalg (FAU) og samarbeidsutvalget (SU).

For å klargjøre ansvarsfordelingen noe mer, har vi sett på hvilke områder de ulike instansene har innflytelse på:

- Bergen bystyre
 - Overordnet strategi for skolefritidsordningstilbudet i Bergen kommune
 - Foreldrebetaling
 - Evt. endring av vedtekter for skolefritidsordningen i Bergen kommune
 - Større investeringer mht. lokaliteter
- Komité for oppvekst/ tidl. Hovedutvalg for skole (gjennom vedtekter):
 - Evt. endring av vedtekter for skolefritidsordningen i Bergen kommune
 - Bemanningsnøkkel
 - Prioriteringsregler for opptak
 - Når på året opptak kan skje
 - Hvem som er opptaksmyndighet
 - Oppsigelsestid
 - Antall dager i året SFO er åpen og hvor mange timer henholdsvis hel og halv plass utgjør pr. dag

- Rektor
 - Overordnet faglig og administrativt ansvar
 - Opptaksmyndighet

- Samarbeidsutvalg
 - Lokale vedtekter, bl.a. lokale åpningstider
 - Har informasjons- og uttalerett i alle saker som har betydning for skolemiljøet

- Foreldreråd/FAU
 - Skolens foreldreråd er også foreldreråd for skolefritidsordningen
 - Har informasjons- og uttalerett i alle saker som har betydning for skolemiljøet
 - Arbeide for å skape godt samhold mellom hjem/skole
skape kontakt mellom skole/lokalsamfunn
 - Fremme foreldrenes fellesinteresser

Foreldre har/kan også ha uformell innflytelse gjennom kontakt med skolefritidsordningen, politikere, administrasjon osv.

5.3 FAKTA: BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

Kommunen har vedtekter for skolefritidsordningen vedtatt i hovedutvalg for skole 10. mai 1999, sak 0042/99. Vedtektene har ikke vært endret etter dette.

I møte den 27.01.03, sak 8/03 *Utredning om totalsituasjonen ved skolefritidsordningene i Bergen kommune*, fattet Bergen bystyre vedtak om at vedtekter for skolefritidsordning i Bergen kommune skal revideres, og at nye vedtekter skal inngå i felles håndbok for skolefritidsordningene.

Alle skolene i Bergen kommune har egne foreldreråd, FAU og samarbeidsutvalg. Skolens foreldreråd er også foreldreråd for skolefritidsordningen.

Den enkelte skole har fastsatt lokale vedtekter for skolefritidsordningen. Disse vedtas av samarbeidsutvalget. Det er ikke praksis at vedtektene oversendes administrasjonen for endelig godkjenning.

5.4 VURDERING OG KONKLUSJONER: BRUKERNES PÅVIRKNING PÅ OG KONTROLL AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

I punkt 5.2 gjennomgikk vi regelverket som omhandler brukernes, dvs. foreldrenes innflytelse på skolefritidsordningen. Vi utledet følgende revisjonskriterier:

- Skolefritidsordningen i Bergen kommune skal ha vedtekter om ulike sider ved skolefritidsordningen: eierforhold, hvem som er opptaksmyndighet, opptakskriterium, opptaksperiode og oppsigelse av skolefritidsplassen, foreldrebetaling, leke- og oppholdsareal, daglig oppholdstid og årlig åpningstid, bemanning og ledelse.
- Det skal fastsettes lokale vedtekter for den enkelte SFO i Bergen kommune. Samarbeidsutvalget vedtar lokale vedtekter. Vedtektene skal oversendes administrasjonen for endelig godkjenning. Skolens foreldreråd er også foreldreråd for SFO.
- Ved hver grunnskole skal det være et samarbeidsutvalg med to representanter for undervisningspersonalet, en for andre tilsatte, to for foreldrerådet, to for elevene og to for kommunen. Den ene av representantene for kommunen skal være rektor ved skolen.
- På hver grunnskole skal det være et foreldreråd der alle foreldre som har barn i skolen, er medlemmer.
- Den enkelte skolefritidsordning skal sammen med skolen og samarbeidsutvalget innarbeide rutiner og arbeidsformer som gir barn og foreldre innflytelse på innhold, organisering og rutiner.

Regelverket med hensyn til foreldres påvirkning på og kontroll av skolefritidsordningen har vært likelydende siden kommunene ble lovpålagt å ha skolefritidsordninger. Selv om foreldrene som følge av endringer i regelverket med hensyn til finansiering gjeldende fra 1. august 2003 nå kan pålegges å betale alle kostnader forbundet med skolefritidsordningen, har ikke regelverket gitt foreldrene økt formell innflytelse. Foreldrene har formelt sett de samme rettigheter og plikter som før endring av regelverket.

Vi har i dette kapitlet sett på hva regelverket sier om hvilken innflytelse foreldre formelt sett skal ha når det gjelder skolefritidsordningen og gjennomgått fakta i forbindelse med dette. Vi kan fastslå at regelverket overholdes med hensyn til vedtekter for skolefritidsordningen for Bergen kommune, ved at Bergen kommune har gjeldende vedtekter om de forhold som opplæringslova krever. Det ble i januar 2003 vedtatt at dagens vedtekter skal revideres og inngå i felles håndbok for skolefritidsordningene. Dette er ennå ikke gjennomført, men det opplyses at det er et mål å fremme forslag til nye vedtekter for byrådet innen sommerferien 2004. Når det gjelder vedtekter for den enkelte skolefritidsordning, så opplyser oppvekstavdelingen at alle skoler har slike vedtekter. I Bergen kommunes vedtekter for skolefritidsordningen § 15, heter det at vedtektene skal oversendes administrasjonen for endelig godkjenning. Dette er ikke praksis pr. i dag.

Vi har også kunnet fastslå at det eksisterer samarbeidsutvalg og foreldreråd/FAU ved alle skoler, slik loven krever.

I dette forvaltningsrevisjonsprosjektet har vi imidlertid ikke undersøkt hvordan foreldrenes faktiske innflytelse på skolefritidsordningen fungerer, og om Bergen kommunes vedtekter for skolefritidsordningen §3, følges opp: ”*SFO skal sammen med skolen og samarbeidsutvalget innarbeide rutiner og arbeidsformer som gir barn og foreldre innflytelse på innhold, organisering og rutiner*”.