

INNHOLDSFORTEGNELSE

0	SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
0.1	BAKGRUNN, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER	1
0.2	METODE OG DATAGRUNNLAG	2
0.3	ER BERGEN KOMMUNES FINANSIERING AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN I SAMSVAR MED LOVER, FORSKRIFTER OG RETNINGSLINJER PÅ OMRÅDET?.....	4
0.3.1	Revisjonskriterier.....	4
0.3.2	Konklusjoner.....	5
0.4	ER POLITIKERNES BESLUTNINGSGRUNNLAG VEDRØRENDE FINANSIERING AV SKOLEFRITIDS-ORDNINGEN TILSTREKKELIG?... 8	8
0.4.1	Revisjonskriterier.....	8
0.4.2	Konklusjoner.....	8
1	INNLEDNING	10
1.1	KORT OM FORVALTNINGSREVISJON	10
1.2	BAKGRUNNEN FOR FORVALTNINGSREVISJONS-PROSJEKTET	10
1.3	FORMÅLET MED PROSJEKTET	11
1.4	PROBLEMSTILLINGER	11
1.5	AVGRENSING AV PROSJEKTET	12
1.6	VALG AV METODE/FRAMGANGSMÅTE	13
1.7	KORT BESKRIVELSE AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN I BERGEN KOMMUNE.....	14
DEL A.....	16
2	REVISJONSKRITERIER	16
2.1	INNLEDNING	16
2.2	SKOLEFRITIDSORDNINGENS INNTEKTER OG KOSTNADER.....	17
2.2.1	Innledning	17
2.2.2	Begrepsavklaring	19
2.2.2.1	Foreldrebetaling	19
2.2.2.2	Kostnad vs. utgift.....	19
2.2.3	Finansiering av skolefritidsordningen	20
2.2.4	Selvkost og selvkostprinsippet	20
2.2.5	Kommunens pålagte kostnader.....	22
2.2.5.1	Skolefritidsordningens lokaler.....	23
2.2.5.2	Kommunens anledning til kostnadsdekning ut over det pålagte	25
2.2.6	Bemanning ved skolefritidsordningene	26
2.2.6.1	Finansiering av spesielle tiltak for barn med særskilte behov	27

2.2.7	Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen	30
2.2.8	Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.....	31
2.2.9	Statstilskudd.....	33
2.3	ETTERKALKULASJON	34
2.3.1	Internregnskap	34
2.3.2	Behandling av overskudd eller underskudd i selvkostkalkylen - bruk av selvkostfond	36
2.4	OPPSUMMERING REVISJONSKRITERIER	39
3	FAKTA OM FINANSIERINGEN AV SKOLEFRITIDS- ORDNINGEN I BERGEN KOMMUNE	43
3.1	INNLEDNING	43
3.2	GJENNOMGANG AV FORDELING AV KOSTNADER/UTGIFTER MELLOM STAT, KOMMUNE OG FORELDRE I 1999.....	44
3.2.1	Skolefritidsordningens budsjett og regnskap for 1999	44
3.2.1.1	Budsjett for skolefritidsordningen 1999	45
3.2.1.2	Regnskap for skolefritidsordningen 1999	46
3.2.2	Statens bidrag gjennom statstilskudd.....	48
3.2.3	Foreldrebetaling	49
3.2.3.1	Foreldrebetalingssatser i andre kommuner	51
3.2.4	Bemanningen ved skolefritidsordningene	51
3.2.5	Kommunens anledning til kostnadsdekning ut over det pålagte	54
3.3	SITUASJONEN I 2000 OG 2001	54
3.3.1	Budsjett og regnskap 2000.....	55
3.3.2	Budsjett 2001	55
4	VURDERING	57
4.1	INNLEDNING	57
4.2	FINANSIERING AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN.....	57
4.3	SELVKOST OG SELVKOSTPRINSIPPET	57
4.4	FORDELING AV KOSTNADER/UTGIFTER MELLOM KOMMUNE, STAT OG FORELDRE.....	59
4.4.1	Beregning av kostnads/utgiftsfordeling med utgangspunkt i	
	kommuneregnskapet for 1999	60
4.4.2	Situasjonen i 2000 og 2001.....	64
4.4.2.1	Beregning av kostnads-/utgiftsfordeling med utgangspunkt i	64
	kommuneregnskapet for 2000	64
4.4.2.2	Budsjett 2001	65
4.4.3	Ekstraassistenter i skolefritidsordningen	66
4.4.3.1	Forholdet mellom basistilbud, ”tilpasset SFO-tilbud” og spesielle tiltak for barn med særskilte behov.....	66
4.4.3.2	Finansiering av spesielle tiltak for barn med særskilte behov	69

4.4.3.3	Beregninger basert på en snever definisjon av begrepet ”barn med særskilte behov”	69
4.4.3.4	De ulike beregningene sett i forhold til hverandre - oppsummering	73
4.4.4	Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og dokumentasjon av kostnader som inngår i dette grunnlaget.....	75
4.5	ETTERKALKULASJON, INTERNREGNSKAP OG BEHANDLING AV OVER-/UNDERSKUDD	76
4.7	EVENTUELLE ÅRSAKER TIL OG KONSEKVENSER AV KOMMUNENS OVERSKUDD PÅ DRIFTEN AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN.....	79
4.8	EVENTUELL ENDRING AV REGELVERKET	79
4.9	KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER	80
4.9.1	Konklusjoner.....	80
4.9.2	Anbefalinger	82
DEL B	85
5	ER POLITIKERNES BESLUTNINGSGRUNNLAG VEDRØRENDE FINANSIERING AV SKOLEFRITIDS-ORDNINGEN TILSTREKKELIG?	85
5.1	REVISJONSKRITERIER	85
5.1.1	Kildene for revisjonskriteriene	85
5.1.2	Utleddning av revisjonskriterier for politikernes beslutnings-grunnlag ved fastsettelse av betalingssatser for skolefritidsordningen.....	86
5.2	FAKTABESKRIVELSE	88
5.3	KOMMUNEREVISJONENS VURDERINGER	89
5.4	KONKLUSJON OG ANBEFALING	90

FIGURER

Figur 1	Grunnelementene i forvaltningsrevisjonsprosessen
Figur 2	Finansiering av skolefritidsordningen
Figur 3	Finansiering av lønnskostnader i skolefritidsordningen

TABELLER

Tabell 1	Antall barn i SFO ved skoleårets begynnelse i perioden 1995-2001
Tabell 2	Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området (problemstilling 1)
Tabell 3	Faktadokumenter vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune
Tabell 4	Budsjett og regnskap for skolefritidsordningen i Bergen kommune i 1999

Tabell 5	Statstilskudd pr. barn pr. år i perioden 1998-2000
Tabell 6	Totalbeløp statstilskudd i følge regnskap og budsjett i perioden 1998-2000
Tabell 7	Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. for skolefritidsordningen i perioden 1998-2001
Tabell 8	Totalbeløp foreldrebetaling i perioden 1998-2000
Tabell 9	Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. i noen norske kommuner i 2001
Tabell 10	Budsjett og regnskap for skolefritidsordningen i Bergen kommune i 2000
Tabell 11	Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 1999 med utgangspunkt i kommuneregnskapet for 1999 (inkl. prøvebydelene)
Tabell 12	Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 2000 med utgangspunkt i kommuneregnskapet for 2000
Tabell 13	Oversikt over tildelte ekstraassistenttimer fra pedagogisk avdeling/oppvekstavdelinger i 1999, 2000 og 2001
Tabell 14	Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 1999 med utgangspunkt i en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov".
Tabell 15	Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 1999 med utgangspunkt i en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov".
Tabell 16	Beregning av budsjettert kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 2001 med utgangspunkt i en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov"
Tabell 17	Oversikt over resultatet av våre beregninger med hensyn til over-/underskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.
Tabell 18	Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området (problemstilling 2)

VEDLEGG

Vedlegg 1	Brev av 28.06.2000 til byrådsavdeling for skole om oppstart av forvaltningsrevisjonsprosjektet
Vedlegg 2	Lov om grunnskolen § 42d /Opplæringslova § 13-7 Forskrift om skolefritidsordningen
Vedlegg 3	Definisjon av begrepet selvkost
Vedlegg 4	Vedtekter om skolefritidsordninger i Bergen kommune, HOSK-sak 42/99
Vedlegg 5	Rådmannens forslag til årsbudsjett 1999 - herunder satser for foreldrebetalingen for 1999

- Vedlegg 6 Forslag til årsbudsjett 2000
- Vedlegg 7 Vedlegg til skoleavdelingens A-rundskriv 386/99: Skjema 3: Søknad om assistenttimer i SFO
- Vedlegg 8 Byrådets forslag til budsjett 2001
- Vedlegg 9 Byrådets forslag til budsjett 2001 for skolefritidsordningen i Bergen kommune, dokument 2: tallbudsjett 2001
- Vedlegg 10 Detaljerte regnskapstall fra BKØ for 1999 for skolefritidsordningen i Bergen kommune
- Vedlegg 11 Beregninger vedrørende fordeling av kostnader forbundet med skolefritidsordningen mellom Bergen kommune og staten/foreldrene i 1999

0 SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

0.1 BAKGRUNN, FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Fra og med 01. januar 1999 er kommunene gjennom nytt regelverk pålagt å ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn der kostnadene forbundet med tilbudet skal beregnes på bakgrunn av selvkost og fordeles mellom stat, kommune og foreldre.

Kommunerevisjonen har med dette prosjektet ønsket å se nærmere på hvordan det nye regelverket praktiseres i kommunen. Kontrollutvalget har gitt sin tilslutning til prosjektet i KTRU-sak 037/00. Prosjektet er gitt ytterligere legitimitet ved at bystyret i bystyresak 221/01: ”Forvaltningsrevisjonsprosjektet - Beregningsgrunnlaget for vann- og avløpsgebyrene i Bergen kommune”, dessuten vedtok følgende:

“Bystyret ber Kontrollutvalget se på andre avgiftsområder i kommunen som forutsetter kostnadsdekning, for eksempel SFO.”

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet har vært å undersøke hvordan skolefritidsordningen i Bergen kommune finansieres, om regelverket knyttet til finansieringen overholdes og om beslutningstakere på politisk nivå mottar relevant og nødvendig informasjon som grunnlag for sine beslutninger i forhold til finansiering av skolefritidsordningen.

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonsprosjektets formål, belyser kommunerevisjonen følgende problemstillinger:

1. Er Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området?
2. Er politikernes beslutningsgrunnlag i forbindelse med fastsettelse av foreldrebetaling for skolefritidsordningen tilstrekkelig?

I prosjektet har vi først og fremst sett på finansieringen av skolefritidsordningen, det vil si hvor inntektene kommer fra og hvordan disse er benyttet. Når det gjelder kvaliteten på

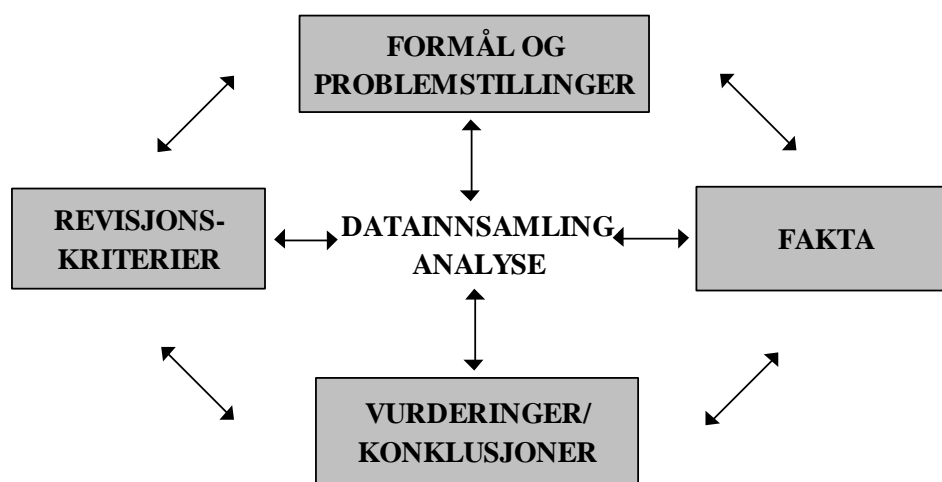
tjenesten, blir dette spørsmålet ikke berørt her. Administrasjonen har selv foretatt en evaluering av SFO-ordningen gjennom en brukerundersøkelse. Evalueringen ble lagt fram som HOSK-sak 68/99, der det opplyses at tendensen i foreldrevurderingen synes å være gjennomgående positiv.

0.2 METODE OG DATAGRUNNLAG

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. Dette skjer ved at 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 rapporten bygger på, er først og fremst hentet inn gjennom dokumentanalyse av overordnet regelverk, Bergen kommunes vedtekter på området, 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 foretatt analyser av skolefritidsordningens budsjetter og regnskaper. Dessuten har vi hatt kontakt med administrasjonen ved tidligere kommunalavdeling skole og byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett som har bidratt med med nyttig informasjon. Vi har foretatt intervju, hatt møter og ellers kommunisert via brev, e-post og telefon. De fakta som på denne måten er framkommet, er så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Til slutt har vi på bakgrunn av våre vurderinger konkludert og gitt anbefalinger.

Vi utferdiget et utkast til rapport som ble oversendt byrådsavdeling for skole med kopi til byråd for finans. Vi hadde flere møter der vi gjennomgikk rapporten. Deres synspunkter er til en viss grad referert i rapporten, og er blitt hensyntatt i den grad vi har funnet det relevant.

Prosjektet har i hovedsak budsjett og regnskap for 1999 som grunnlag. I tillegg gjennomgås budsjett og regnskap for 2000 og budsjett for 2001 på et mindre detaljert nivå.

0.3 ER BERGEN KOMMUNES FINANSIERING AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN I SAMSVAR MED LOVER, FORSKRIFTER OG RETNINGSLINJER PÅ OMRÅDET?

0.3.1 Revisjonskriterier

Våre revisjonskriterier, det vil si kriterier vi vurderer fakta opp mot for å kunne besvare problemstillingen 1 om Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen er i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området, er i all hovedsak hentet fra grunnskoleloven § 42d / opplæringslova § 13-7 med tilhørende forskrifter, forarbeider til loven og ulike rundskriv fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF). I tillegg er budsjett- og regnskapsforskriftene og Kommunal- og arbeidsdepartementets (KAD) *Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester*, viktige kilder.

Ifølge regelverket skal totalkostnadene for skolefritidstilbudet i kommunen beregnes etter selvkostprinsippet der selvkost etter departementets definisjon er den merkostnad kommunen påføres ved å tilby en bestemt vare eller tjeneste, det vil her si kostnader som direkte er knyttet til driften av skolefritidsordningen og kostnader knyttet til kommunens organisering av et slikt tilbud. Kommunen skal ikke ha overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget. I dette ligger at kommunen som et minimum skal dekke de kostnadene kommunen er pålagt å dekke. Ifølge regelverket skal kommunen dekke kostnader til

- lokaler; husleie, lys, varme, renhold, vaktmester
- fast utstyr; møbler, hvite- og brunevarer osv.
- utearealer
- de administrative kostnadene med skolefritidstilbudet

15 prosent av det statlige tilskuddet som utbetales til den enkelte kommune, skal gå til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. Denne delen av tilskuddet skal tildeles den enkelte skolefritidsordning (kommunale og private) ut i fra de behovene for ekstra

ressurser den enkelte ordning har. Hvis det påløper økte kostnader til barn med særskilte behov utover 15 prosent av statstilskuddet, må disse bæres av kommunen og kan ikke legges inn i grunnlaget for beregning av foreldrebetaling; for eksempel skal utgifter til ekstrapersonale som barn med særskilte behov utløser, dekkes av kommunen. Den delen av selvkost som ikke kreves dekket av kommunen og som ikke dekkes av statstilskuddet, kan kreves dekket av foreldrene. Dette vil i hovedsak gjelde:

- kommunens lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen
- andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv.

Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet. 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 kan inngå i beregningsgrunnlaget, klart er skilt ut.

Dersom beregningsgrunnlagets inntekter for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd). Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets inntekter for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt underskudd til et senere år. Brukerne av skolefritidsordningen bør 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 bør legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

0.3.2 Konklusjoner

På bakgrunn av våre vurderinger har vi trukket følgende konklusjoner:

- Regelverket sier at skolefritidsordningen skal finansieres av stat, kommune og

foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling. Dette gjøres i Bergen kommune.

- Kostnadene ved en skolefritids plass skal beregnes på bakgrunn av selvkost. **Bergen kommune har ikke foretatt selvkostberegninger vedrørende beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen slik den er pålagt å gjøre.**
- For å fastslå størrelsen på foreldrebetalingen, er det nødvendig å ha et beregningsgrunnlag som basis. Bergen kommune har ikke utarbeidet beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen.
- Ifølge regelverket skal Bergen kommune ikke ha overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, noe som betyr at kommunen som et minimum skal dekke de kostnader kommunen er pålagt å dekke. Dette gjelder kostnader til lokaler, fast utstyr, utearealer, administrative kostnader med skolefritidstilbudet og eventuelle kostnader til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. **Bergen kommune har etter våre beregninger hatt et overskudd på driften i 1999 og 2000 sett i forhold til et kalkulert beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen.** For 2001 er det budsjettert med et slikt overskudd på driften av skolefritidsordningen.
- Kommunen har anledning til og blir av departementet (KUF) oppfordret til å dekke kostnader ut over de pålagte kostnadene ved å tilby for eksempel søskenmoderasjon eller inntektsgradert foreldrebetaling. Dette er imidlertid ikke et krav i regelverket. Bergen kommune har vedtatt at slik redusert betaling ikke skal gis.
- Statstilskuddet er etter vår vurdering nyttet slik regelverket forutsetter, både med hensyn til spesielle tiltak for barn med særskilte behov (15% av tilskuddet) og den øvrige delen.
- Spesielle tiltak for barn med særskilte behov, som i Bergen kommune først og fremst vil si bruk av ekstraassistenter i skolefritidsordningen, skal ikke regnes med i beregningen av selvkost. Dette betyr at foreldrebetalingen ikke skal brukes til å dekke kostnader forbundet med slike tiltak. **Våre beregninger tilsier at kostnader til slike ekstraassistenter dekkes av foreldrebetalingen.**

-
- I Bergen kommune er det ikke samsvar mellom kommunens/administrasjonens dokumenter og praksis vedrørende tildeling av ressurser til spesielle tiltak for barn med særskilte behov på den ene siden og administrasjonens pedagogiske tilnærming til feltet på den andre siden. Dette har konsekvenser med hensyn til å avgjøre hvilke kostnader som kan legges inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og hvilke kostnader kommunen skal dekke.
 - Regelverket krever at kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet. Ettersom Bergen kommune ikke har utarbeidet et beregningsgrunnlag, har slik dokumentasjon ikke kunnet framlegges.
 - For å kunne fastslå om størrelsen på den budsjetterte og innkrevde foreldrebetalingen for et år er i henhold til regelverket, må det foretas en etterkalkulasjon når de virkelige tallstørrelsene er kjent. **Bergen kommune har ikke gjennomført etterkalkulasjoner med hensyn til foreldrebetalingen for 1999 og 2000.**
 - Budsjett- og regnskapsforskriftene fastslår at alle inntekter og utgifter vedrørende skolefritidsordningen skal føres på kapittelgruppene 1.280-1.284 (gjelder 1999 og 2000). Bergen kommune har ført disse på kapittel 1.283. Det kan imidlertid hende at føringene ikke har vært nøyaktige nok ved at skolefritidsordningens og skolens utgifter ikke skilles strengt nok ad, for eksempel ved felles innkjøp.
 - Bergen kommune har ikke laget et internregnskap for skolefritidsordningen som basis for å utarbeide beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen og etterkalkulasjon av dette.

Vi kan etter dette besvare spørsmålet i problemstilling 1 med at Bergen kommunes finansiering av skolefritidsordningen ikke er i samsvar med lover, forskrifter og retningslinjer på området.

0.4 Er politikernes beslutningsgrunnlag vedrørende finansiering av skolefritids-ordningen tilstrekkelig?

Fastsettelsen av foreldrebetalingen for skolefritidsordningen i Bergen kommune skjer i forbindelse med at kommende års budsjett blir vedtatt i bystyret. Vi har derfor funnet det relevant å undersøke nærmere hvilket beslutningsgrunnlag politikerne har hatt når de har fattet vedtak om betalingssatser og finansiering for øvrig av skolefritidsordningen. Dette har vi holdt opp mot revisjonskriterier for hva som ligger i begrepet “et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag”.

0.4.1 Revisjonskriterier

Våre revisjonskriterier, det vil si kriterier vi vurderer fakta opp mot for å kunne besvareproblemstillingen 2 om politikernes beslutningsgrunnlag vedrørende finansiering av skolefritidsordningen er tilstrekkelig, er i all hovedsak hentet fra kommuneloven, forvaltningsloven og forskrift om skolefritidsordningen.

Ifølge de utledete revisjonskriteriene skal administrasjonen påse at sak om fastsettelse av foreldrebetaling i skolefritidsordningen er forsvarlig utredet før saken legges fram for bystyret. Bystyret skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Som del av politikernes beslutningsgrunnlag bør det framgå hvilke regler som gjelder for fastsettelse av satsene på foreldrebetalingen, dette for å kunne dokumentere at satsene er beregnet i samsvar med regelverket. Politikernes beslutningsgrunnlag bør i tillegg bestå av beregningsgrunnlaget basert på budsjettert selvkostberegning for foreldrebetaling for vedkommende år, samt eventuelt en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for tidligere år basert på internregnskapet, slik at man kan fastslå om det foreligger overskudd (eventuelt underskudd) som skal justere nivået på foreldrebetalingen.

0.4.2 Konklusjoner

Etter å ha vurdert det faktiske beslutningsgrunnlaget som lå til grunn ved fastsettelsen av satsene for foreldrebetalingen i 1999, har vi trukket følgende konklusjon:

- Sak om fastsettelse av satser for foreldrebetalingen i skolefritidsordningen i 1999 synes ikke å ha vært forsvarlig utredet og godt nok opplyst før den ble lagt fram for bystyret til vedtak. Det er ikke dokumentert i saken at satsene på foreldrebetalingen er beregnet i samsvar med regelverket, det vil si med basis i et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen basert på budsjettert selvkostberegning for vedkommende år. Det er heller ikke lagt fram etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for tidligere år basert på internregnskapet for å fastslå om det foreligger overskudd (eventuelt underskudd) som skal justere nivået på foreldrebetalingen.

1 INNLEDNING

1.1 KORT OM FORVALTNINGSREVISJON

Forvaltningsrevisjon er en særegen form for revisjon som kommunen gjennom lov er pålagt å utføre¹. Kort sagt kan forvaltningsrevisjon defineres som en systematisk undersøkelse som gjøres for å påse at kommunens økonomiske forvaltning foregår i samsvar med gjeldende bestemmelser og vedtak, samt at kommunens midler forvaltes på en økonomisk forsvarlig måte.

1.2 BAKGRUNNEN FOR FORVALTNINGSREVISJONS-PROSJEKTET

Kommunerevisjonen har ønsket å se nærmere på områder i den kommunale forvaltning der selvkostprinsippet legges til grunn. Skolefritidsordningen (SFO) er et slikt område.

Kontrollutvalget har gitt sin tilslutning til prosjektet i KTRU-sak 037/00². Prosjektet er gitt ytterligere legitimitet ved at bystyret i BEBY-sak 221/01: Forvaltningsrevisjonsprosjektet - Beregningsgrunnlaget for vann- og avløpsgebyrene i Bergen kommune, dessuten vedtok følgende: *“Bystyret ber Kontrollutvalget se på andre avgiftsområder i kommunen som forutsetter kostnadsdekning, for eksempel SFO.”*

Lovverket på området er forholdsvis nytt, ettersom det fra 1. januar 1999 ble opprettet ny §42 d om skolefritidsordningen i grunnskoleloven, nå § 13-7 i opplæringslova. Loven slår fast at kommunen skal ha et tilbud om skolefritidsordning før og etter skoletid for 1.-4. klassetrinn. I forskrift om skolefritidsordningen og ulike rundskriv fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF) utdypes det hvordan skolefritidsordningen skal

¹ kommuneloven § 60 nr. 7 og forskrift av 13. januar 1993 om revisjon og kontrollutvalg § 5 og § 8

² Byrådsavdeling for skole ble informert om oppstart av prosjektet i brev av 28.06.2000, se vedlegg 1

finansieres, og det presiseres at selvkostprinsippet skal legges til grunn for kostnadsberegningene.

1.3 FORMÅLET MED PROSJEKTET

Formålet med forvaltningsrevisjonsprosjektet er å undersøke hvordan skolefritidsordningen i Bergen kommune finansieres, om regelverket knyttet til finansieringen overholdes og om beslutningstakere på politisk nivå mottar relevant og nødvendig informasjon som grunnlag for sine beslutninger i forhold til finansiering av skolefritidsordningen.

Vi undersøker om regelverket overholdes, spesielt med hensyn til finansiering, selvkost og beregningsgrunnlag for foreldrebetaling. Sett i forhold til mål- og resultatstyring, der korrekt og fullstendig informasjon er grunnleggende for at politikerne kan fatte bevisste beslutninger, vurderer vi om den styringsinformasjon som benyttes som grunnlag for politiske beslutninger vedrørende finansiering av skolefritidsordningen, herunder fastsettelse av foreldrebetalingen, er tilstrekkelig/hensiktsmessig for dette formålet. Dette gjelder i hovedsak administrasjonens saksframlegg vedrørende fastsettelse av nivået på foreldrebetaling og kommunebudsjettet/-regnskapet.

Det er etter vårt syn viktig at befolkningen har tillit til at finansieringen av skolefritidsordningen, og da særlig fastsettelsen av nivået på foreldrebetalingen, skjer i henhold til regelverket. Vi ser forvaltningsrevisjonsprosjektet som et bidrag til å styrke befolkningens tillit til kommunen.

1.4 PROBLEMSTILLINGER

Med utgangspunkt i forvaltningsrevisjonsprosjektets formål, belyser kommunerevisjonen følgende problemstillinger:

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

-
2. Er politikernes beslutningsgrunnlag i forbindelse med fastsettelse av foreldrebetaling for skolefritidsordningen tilstrekkelig?

Gjennomgangen av problemstilling 1 er relativt omfattende i forhold til gjennomgangen av problemstilling 2. Vi har derfor delt rapporten i to deler, del A og del B. I del A gjennomgår vi problemstilling 1 i kapitlene 2, 3 og 4, mens gjennomgangen av problemstilling 2 er samlet i del B, kapittel 5.

1.5 AVGRENSING AV PROSJEKTET

I prosjektet ser vi først og fremst på finansieringen av skolefritidsordningen, det vil si hvor inntektene kommer fra og hvordan disse er benyttet. Når det gjelder kvaliteten på tjenesten, blir dette spørsmålet ikke berørt her. Administrasjonen har selv foretatt en evaluering av SFO-ordningen gjennom en brukerundersøkelse. Evalueringen ble lagt fram som HOSK-sak 68/99, der det opplyses at tendensen i foreldrevurderingen synes å være gjennomgående positiv. Forvaltningsrevisjonsprosjektet har i hovedsak budsjett og regnskap for 1999 som grunnlag. I tillegg gjennomgås budsjett og regnskap for 2000 og budsjett for 2001 på et mindre detaljert nivå.

I 1999 hadde den sentrale skoleavdelingen i Bergen kommune ansvar for driften av skolefritidsordningen med unntak av de to prøvebydelene Arna og Loddefjord, som hver hadde budsjettansvar for egen bydel. Når det gjelder beskrivelser av kommunens praksis, forholder vi oss i hovedsak til Bergen kommune utenom prøvebydelene. Budsjett- og regnskapstallene representerer totaltall for Bergen kommune (dvs. inklusiv prøvebydelene).

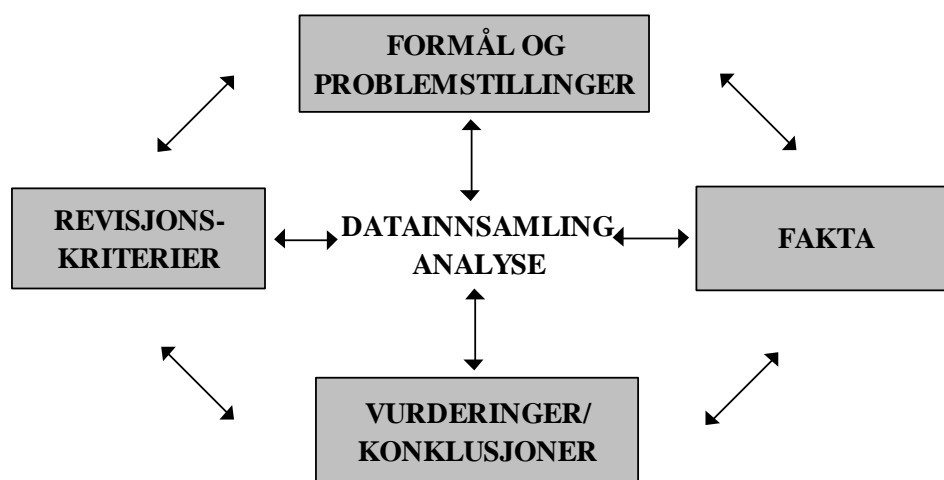
Fra og med år 2000 har Bergen kommune gjennomført en bydelsorganisering, noe som betyr at kommunen er inndelt i åtte bydeler med utstrakt politisk selvstyre og egne bydelsadministrasjoner. Hver av bydelene har blant annet ansvar for driften av skolefritidsordningen innenfor egen bydel. For årene 2000 og 2001 ser vi på Bergen kommunes samlede (budsjetterte) utgifter forbundet med skolefritidsordningen.

1.6 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 revisjonskriterier³. Begrepet "revisjonskriterier" er en samlebetegnelse på de krav og forventninger en kan stille til den

³ Kommunerevisjonen har i tidligere utførte forvaltningsrevisjonsprosjekter brukt begrepene "vurderingsgrunnlag, vurderingspunkter" for det som etter forvaltningsrevisjonsstandarden RSK 001 har fått betegnelsen "revisjonskriterier". Innholdet i begrepene er imidlertid det samme.

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 rapporten bygger på, er først og fremst hentet inn gjennom dokumentanalyse av overordnet regelverk, Bergen kommunes vedtekter på området, 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 foretatt analyser av skolefritidsordningens budsjetter og regnskaper. Dessuten har vi hatt kontakt med administrasjonen ved tidligere kommunalavdeling skole og byrådsavdeling for barnehage, skole og idrett som har bidratt med med nyttig informasjon. Vi har foretatt intervju, hatt møter og ellers kommunisert via brev, e-post og telefon. De fakta som på denne måten er framkommet, er så vurdert opp mot revisjonskriteriene. Til slutt har vi på bakgrunn av våre vurderinger konkludert og gitt anbefalinger.

Vi utferdiget et utkast til rapport som ble oversendt byrådsavdeling for skole med kopi til byråd for finans. Vi hadde flere møter der vi gjennomgikk rapporten. Deres synspunkter er til en viss grad referert i rapporten, og er blitt hensyntatt i den grad vi har funnet det relevant.

Til slutt har vi på denne bakgrunn konkludert og gitt anbefalinger.

1.7 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 elever i spesialklasser ved noen få ungdomsskoler og en spesialskole.

Alle skolefritidsordningene i Bergen kommune er åpne 220 dager i året. Foreldrene betaler for hel eller halv plass for hele året (11 måneder). Rektor er faglig og administrativ leder av skolefritidsordningene. Personalet ved den enkelte skolefritidsordningen består av en leder og flere assistenter. De store skolefritidsordningene har i tillegg gruppe-/avdelingsledere.

Fra høsten 1998 ble det drevet skolefritidsordninger ved til sammen 73 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 år 2000.

Tabell 1. *Antall barn i skolefritidsordningen ved skoleårets begynnelse i perioden 1995-2001.*

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			6.700

DEL A

PROBLEMSTILLING 1:

ER BERGEN KOMMUNES FINANSIERING AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN I SAMSVAR MED LOVER, FORSKRIFTER OG RETNINGSLINJER PÅ OMRÅDET?

2 REVISJONSKRITERIER

2.1 INNLEDNING

Våre revisjonskriterier, det vil si kriterier vi vurderer fakta opp mot for å kunne besvare prosjektets problemstillinger, er i all hovedsak hentet fra grunnskoleloven § 42d / opplæringslova § 13-7 med tilhørende forskrifter, forarbeider til loven og ulike rundskriv fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet (KUF).

Stortinget vedtok 16. juni 1998 å endre grunnskoleloven ved (blant annet) å opprette ny § 42d om skolefritidsordningen, som blant annet pålegger 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 (følger vedlagt, se vedlegg 2). Den nye opplæringslova som trådte i kraft 1. august 1999, viderefører bestemmelsen om skolefritidsordningen i § 13-7.

I tillegg er budsjett- og regnskapsforskriftene og Kommunal- og arbeidsdepartementets (KAD) Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, viktige kilder.

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 13. juni 1964 nr. 24 om grunnskolen (Grunnskoleloven)
Lov av 17. juli 1998 nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (Opplæringslova)
Forskrift om skolefritidsordningen av 17. juli 1998
Rundskriv F-66-98: Lov og forskrift om skolefritidsordningen
Rundskriv F-16-99: Statstilskudd til skolefritidsordninger for 1999, kap. 221 post 63
Rundskriv F-16-00: Statstilskudd til skolefritidsordninger for 2000, kap. 221 post 63
Forskrift om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper
Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet desember 1996
Ot.prp. nr. 60 (1997-98)
Ot.prp. nr. 46 (1997-98) Om lov om grunnskolen og vidaregåande opplæring (opplæringslova)
Vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune, HOSK-sak 42/99

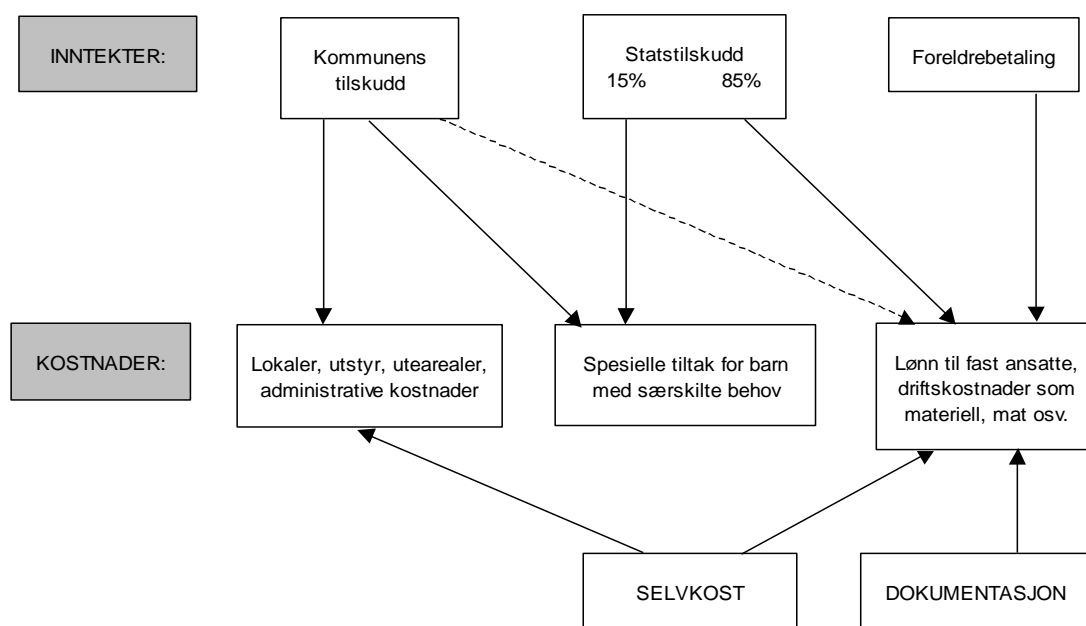
2.2 SKOLEFRITIDSORDNINGENS INNTEKTER OG KOSTNADER

2.2.1 Innledning

Regelverket som er gitt på dette området, er forholdsvis detaljert. I selve loven framkommer det hvem som skal finansiere skolefritidsordningen, mens det i forskriftene og departementets (KUF) kommentarer til lovverket også opplyses hvilke kostnadstyper den enkelte bidragsyter skal/kan dekke.

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

Figur 2. *Finansiering av skolefritidsordningen.*



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

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

I tillegg vises det i figuren hvilke kostnadstyper som inngår i selvkostberegningen og hvilke kostnadstyper kommunen er pålagt å dokumentere overfor foreldre og tilsynsmyndighet.

Nedenfor omtaler vi komponentene i figuren.

Først ser vi det imidlertid som nødvendig å avklare ulike viktige begreper som brukes i regelverket og i rapporten.

2.2.2 Begrepsavklaring

2.2.2.1 Foreldrebetaling

I regelverket vedrørende skolefritidsordningen brukes i stor grad begrepet “foreldrebetaling” som uttrykk for den satsen foresatte betaler for barnas opphold i skolefritidsordningen. Andre begreper som kan være naturlig å bruke, og som gjerne benyttes mer generelt, er for eksempel egenbetaling eller brukerbetaling. Vi velger å i stor grad benytte begrepet “foreldrebetaling” for å forenkle begrepsbruken i rapporten.

2.2.2.2 Kostnad vs. utgift

Som en del av forståelsen av regelverket vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen, er det nødvendig å avklare innholdet i begrepene “*utgift*” og “*kostnad*”.

I regelverket er begrepet kostnad viktig, ettersom pålagte selvkostberegninger baserer seg på kostnader. Begrepet utgift forekommer imidlertid også. Utgiftstankegangen er dessuten framtredd i kommunal regnskapssammenheng. Kommuneregnskapet som er et finansielt orientert system, baseres for eksempel på registrering av utgifter.

Utgift kan defineres som den betalingsforpliktelse som oppstår ved anskaffelse av ressurser, for eksempel ved innkjøp av større mengder formingsmateriell. Utgift må ikke forveksles med utbetaling⁴. Kostnad kan defineres som forbruk av ressurser (varer og tjenester) i en nærmere avgrenset periode, vurdert i penger. Dette vil i eksempelet ovenfor kunne være kostnaden forbundet med en måneds forbruk av formingsmateriell. Dersom det ikke er noen forskjell mellom anskaffelse og forbruk av ressurser, er begrepene utgift og kostnad sammenfallende.

⁴ Utbetaling er selve betalingshandlingen knyttet til den forpliktelsen (utgiften) som oppstod ved anskaffelse av ressursene

2.2.3 Finansiering av skolefritidsordningen

Opplæringslova angir hvem som skal være med å finansiere skolefritidstilbudet.

Grunnskoleloven § 42d / Opplæringslova § 13-7:

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

Av dette er følgende revisjonskriterium utledet:

- Skolefritidsordningen skal finansieres av
 - stat
 - kommune
 - foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling

2.2.4 Selvkost og selvkostprinsippet

I forbindelse med kommunale tjenester som har brukerbetaling som en del av inntektsgrunnlaget, er selvkost et viktig begrep. Etersom finansieringen av skolefritidsordningen blant annet baserer seg på brukerbetaling gjennom såkalt foreldrebetaling, er begrepet sentralt i den delen av regelverket som omhandler finansieringen:

Forskrift om skolefritidsordningen § 1-1 Selvkostprinsippet:

*“Kostnadene for en skolefritids plass skal beregnes på bakgrunn av selvkost.”*⁵

I rundskriv F-066-98, punkt 4. Departementets merknader til forskriften, utdypes begrepet nærmere:

“For skolefritidsordningen vil dette være kostnader som direkte er knyttet til driften av skolefritidsordningen og kostnader knyttet til kommunens organisering av et slikt tilbud.”

I forskrift om skolefritidsordningen § 1-1 Selvkostprinsippet tolkes kostnader som følger:

⁵ se vedlegg 3 for nærmere omtale av begrepet selvkost

”Kostnader tolkes i denne forskrift som gjennomsnittlige kostnader knyttet til en plass i skolefritidstilbudet.”

Som vi ser er det kostnader som er det sentrale begrepet, i motsetning til utgifter (se punkt 2.2.2.2)

Bergen kommunes vedtekter om skolefritidsordningen⁶ § 12 Betaling for SFO sier følgende om selvkost:

“... Kommunens prising av tilbudet er basert på selvkost iht. forskrifter om dette.”

Når det gjelder selvkostprinsippet, heter det i rundskriv F-066-98 punkt 4. Departementets merknader til forskriften:

“Departementet forskriftsfester i § 1-1 at kommunene skal beregne totalkostnadene for skolefritidstilbudet i kommunen etter selvkostprinsippet.”

I rundskriv F-16-99, punkt 5. Nærmere om finansieringen av skolefritidsordningen, heter det dessuten som følger:

“Finansieringen av skolefritidsordningen er basert på selvkostprinsippet.”

Sitatene viser at selvkostprinsippet er grunnlaget for finansieringen av skolefritidsordningen.

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, det vil si selvkost. For skolefritidsordningens del betyr dette at inntektene forbundet med skolefritidsordningen ikke skal overstige kostnadene forbundet med ordningen.

Selvkost for skolefritidsordningen er altså definert som kostnader direkte knyttet til driften av ordningen og kostnader knyttet til kommunens organiseringen av tilbudet. For en enkelt plass i skolefritidsordningen tilsvarer selvkost gjennomsnittskostnaden knyttet til plassen.

Av dette utleder vi følgende revisjonskriterier:

⁶ se vedlegg 4

-
- Totalkostnadene for skolefritidstilbudet i kommunen skal beregnes etter selvkostprinsippet.
 - Beregning av selvkost for skolefritidsordningen skal baseres på kostnader, ikke utgifter.
 - Kostnadene for en skolefritids plass skal beregnes på bakgrunn av *selvkost*, noe som for skolefritidsordningens del vil si kostnader som er direkte knyttet til driften av skolefritidsordningen og kostnader knyttet til kommunens organisering av et slikt tilbud.

2.2.5 Kommunens pålagte kostnader

Som det framgår av figur 2 i punkt 2.2.1, skal kostnadene knyttet til skolefritidsordningen fordeles mellom stat, kommunen og foreldrene. Dette gjøres på bakgrunn av hvilke type kostnader det er snakk om; de ulike bidragsyterne er pålagt å dekke visse kostnadstyper.

For kommunens del beskrives dette nærmere i forskrift om skolefritidsordningen § 1-2:

“Kommunen skal dekke kostnader til lokaler, blant annet husleie, lys, varme, renhold og vaktmester, utstyr, utearealer og de administrative kostnadene i forbindelse med skolefritidstilbudet.”

I rundskriv F-16-99, punkt 5. Nærmere om finansiering av skolefritidsordningen, sies dette noe mer detaljert:

“Forskriften fastsetter at kommunen skal dekke kostnadene til lokaler (bl.a. husleie, strøm, renhold og vaktmester), fast utstyr (møbler, hvite- og brunevarer osv.), utearealer og de administrative kostnadene i forbindelse med skolefritidstilbudet.”

I rundskriv F-066-98, punkt 4. Departementets merknader til forskriften, presiseres det hva som er begrunnelsen for at kommunen er pålagt å dekke nettopp disse kostnadene forbundet med skolefritidsordningen:

“Kostnadene knyttet til lokaler og uteområder, utstyr, driftskostnader ved lokalene og de administrative kostnadene ved å ha et skolefritidstilbud i kommunene, anses å ligge innenfor det kostnadsnivået som kommunen er kompensert for gjennom rammetilskuddet.”

Når det gjelder selvkostprinsippets betydning for kommunens bidrag til finansieringen av skolefritidsordningen, heter det i rundskriv F-16-99, pkt. 5. Nærmere om finansiering av skolefritidsordningen:

“Prinsippet om selvkost innebærer at kommunen ikke skal ha overskudd på driften av skolefritidsordningen.”

Med bakgrunn i regelverket for øvrig, betyr dette at kommunen ikke skal ha overskudd på driften sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen (se punkt 2.2.7). Dersom det foreligger et slikt overskudd, betyr det at foreldrene har dekket en større andel av kostnadene enn de skal, mens kommunen har dekket en mindre andel enn den er pålagt å dekke. For at kommunen ikke skal ha et overskudd på driften av skolefritidsordningen, må kommunen med andre ord minst dekke den andelen av kostnadene den er pålagt å dekke.

På denne bakgrunn utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Kommunen skal ikke ha overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, det vil si at kommunen som et minimum skal dekke de kostnadene den er pålagt å dekke.
- Kommunen skal dekke kostnader til
 - lokaler; husleie, lys, varme, renhold, vaktmester
 - fast utstyr; møbler, hvite- og brunevarer osv.
 - utearealer
 - de administrative kostnadene med skolefritidstilbudet

2.2.5.1 Skolefritidsordningens lokaler

Kommunen er pålagt å dekke kostnadene forbundet med lokaler. I den sammenheng ønsker vi å gå inn på hva regelverket sier om dette.

I Opplæringslova § 13-7 står det:

”Skolefritidsordninga skal leggje til rette for lek, kultur- og fritidsaktivitetar med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hjå barna. Skolefritidsordninga skal gi omsorg og tilsyn. Funksjonshemma barn skal givast gode utviklingsvilkår. Areal, både ute og inne, skal vere eigna for formålet. Skolefritidsordninga skal ha vedtekter om: ... f. leike- og opphaldsareal”

Kommunen har altså ansvaret for at de lokalene som benyttes, skal være egnet til drift av skolefritidsordningen.

I rundskriv F-66-98 Lov og forskrifter om skolefritidsordningen punkt 2. Departementets merknader til forskriften, heter det:

”Loven fastsetter ikke nasjonale normer for inne- og utearealet. Det er likevel grunn til å understreke at de inne- og utearealene som brukes til skolefritidsordningen, skal være i samsvar med kravene i loven. Arealene inne og ute skal derfor være tilpasset den aktivitet som skal drives.”

Her påpekes det at lokalene skal være tilpasset den aktiviteten som skal drives, det vil si lek, kultur- og fritidsaktiviteter med utgangspunkt i alder, funksjonsnivå og interesser hos barna, samt at funksjonshemmete skal gis gode utviklingsvilkår.

I skolebehovsplan 1996-2010 Grunnskolereformen 1997, framgår det følgende:

”Administrasjonen vil foreslå at det etter behandling av skolebehovsplanen nedsettes en gruppe som utarbeider forslag til veiledende retningslinjer for SFO i kommunens skoler m.h.t. inventar/utstyr, areal/rombruk og innhold/kvalitet. Slike retningslinjer bør utarbeides for å hindre urimelige ulikheter fordi tilbudet innen kommunen bør være likeverdig om enn ikke likt.

Retningslinjene vil kunne brukes til å utarbeide en oppgraderingsplan for de SFO-ordninger som trenger det. Målet må være å på sikt få et kvalitativt og kvantitativt tilfredsstillende tilbud på samtlige skoler med barnetrinn.”

Administrasjonen viser her til at det er viktig å få til et likeverdig tilbud innen kommunen.

Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- Arealene, både ute og inne, skal være egnet til drift av skolefritidsordningen ved at de er tilpasset den aktiviteten som skal drives.

2.2.5.2 Kommunens anledning til kostnadsdekning ut over det pålagte

Kommunen gis anledning til å dekke kostnader ved skolefritidsordningen ut over det den er pålagt å dekke.

I rundskriv F-066-98, punkt 4. Departementets merknader til forskriften, heter det:

“Fordelingen i forskriften § 1-2 setter ingen begrensninger på totalkostnadene og dermed kvaliteten på tilbudet. Forskriften angir heller ikke noe minstenivå for kommunenes bidrag til dekning av kostnader, slik at kommunen selv kan velge å prioritere skolefritidsordningen utover kravet i forskriften.”

Av sammenhengen framgår det at det her er tale om et minstenivå ut over kommunens pålagte kostnader.

Når det gjelder eventuell subsidiert foreldrebetaling, så sier rundskrivene F-16-99 og F-16-00, punkt 1. Formålet med tilskuddsordningen, følgende:

“Kommunen bør ved fastsettelse av foreldrebetalingen ta hensyn til at alle barn som har behov for det skal kunne få et skolefritidstilbud uavhengig av foreldrenes økonomi. Der det er behov for det bør kommunen vurdere å ta i bruk en ordning for inntektsgradert betalingsordning samt fri plass.”

Videre påpeker de samme rundskrivene følgende om finansieringen av en eventuell subsidiering:

“Inntektstapet dette medfører må kommunen selv dekke, og det kan ikke innberegnes i grunnlaget for foreldrebetalingen.”

Som vi ser kan kommunens pålagte kostnader anses som et minstekrav til kommunens bidrag. Kommunen har i tillegg anledning til å prioritere skolefritidsordningen ved å bidra

ytterligere, for eksempel gjennom å betale for økt kvalitet på tilbudet eller gjennom ulike typer subsidiert foreldrebetaling.

I Vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune § 12 Betaling for SFO, heter det: *“Det innvilges ikke friplass ved SFO i Bergen kommune. Det gis ikke søskenmoderasjon ved SFO i Bergen kommune.”*

Vi utleder følgende revisjonskriterier:

- Kommunen har anledning til å dekke kostnader ut over de pålagte kostnadene for å tilby bedre kvalitet på tilbudet.

- Kommunen må selv dekke inntektstapet ved eventuelt å ha
 - lavere sats på foreldrebetaling enn beregningsgrunnlaget tilsier
 - søskenmoderasjon
 - inntektsgradert foreldrebetaling

2.2.6 Bemanning ved skolefritidsordningene

Bemanning er en av de største kostnadskomponentene i driften av skolefritidsordningen. Det er derfor interessant å se på hva regelverket sier om størrelsen på bemanningen.

I rundskriv F-66-98 Lov og forskrifter om skolefritidsordningen, punkt 2. Departementets merknader til forskriften, står det:

”Etter loven er det ikke nasjonale normer for bemanning ved skolefritidsordningen. Bemanningen av skolefritidsordningen skal derfor avgjøres kommunalt ut fra lokale forhold og behov. Størrelsen på bemanningen skal være en del av vedtektene. Det er kommunens ansvar å tilsette et personale som samlet sett kan gi barna et godt tilbud i samsvar med målsettingen for skolefritidsordningen.”

Det foreligger med andre ord ingen kvantitative pålegg med hensyn til størrelsen på bemanningen. Det er et kvalitativt krav at skolefritidsordningen skal gi barna et godt tilbud i samsvar med målsettingen for skolefritidsordningen som blant annet opplæringslovens § 13-7 sier noe om.

I rundskriv F-16-98 Statstilskudd til skolefritidsordningen for 1998, kap 221 post 63, punkt 5. Veiledning og informasjon om skolefritidsordningen, sies følgende om faktorer som påvirker bemanningsbehovet:

”Personalbehovet påvirkes av hvor mange barn som deltar, aktiviteten, oppholdstiden og antall barn med særskilte behov (funksjonshemninger, psykososiale vansker mv). Den enkelte kommunen må selv fastsette bemanningen ut fra lokale forhold.”

I vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune § 4 Bemanning, heter det:

”Det gjelder en egen bemanningsnøkkel for SFO. Denne er tilgjengelig ved den enkelte skole, og skal i snitt gi en voksentetthet på en voksen pr. ca. 12 barn. Bemanningsnøkkelen kan bli regulert i forbindelse med kommunens revisjon av budsjettet. ... ”

Som vi ser skal bemanningen fastsettes ut fra lokale forhold. Hvor stort behovet er påvirkes av ulike faktorer: antall barn i ordningen, aktiviteten, oppholdstiden og antall barn med særskilte behov (funksjonshemninger, psykososiale vansker mv).

Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- Bemanningen av skolefritidsordningen skal avgjøres kommunalt ut fra lokale forhold og behov. Det er kommunens ansvar å tilsette et personale som samlet sett kan gi barna et godt tilbud i samsvar med målsettingen for skolefritidsordningen.

2.2.6.1 Finansiering av spesielle tiltak for barn med særskilte behov

Skolefritidsordningen skal i henhold til opplæringslova § 13-7 blant annet gi funksjonshemmete barn gode utviklingsvilkår. I denne sammenheng kan det påløpe kostnader ut over kostnadene ved den ordinære driften, såkalte merkostnader. Om finansieringen av disse merkostnadene sier forskrift om skolefritidsordningen § 1-1 Selvkostprinsippet:

“ Merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov, skal ikke regnes med i beregningen av selvkost.”

Når det gjelder hvordan disse merkostnadene skal finansieres, sier forskrift om skolefritidsordningen § 1-3 Vilkår for statstilskudd, følgende:

“15 prosent av det statlige tilskuddet som utbetales til den enkelte kommune, skal gå til spesielle tiltak for barn med særskilte behov.”

I rundskriv F-066-98, punkt 4. Departementets merknader til forskriften, utdypes finansieringen av merkostnadene ytterligere:

“Dette betyr at hvis det påløper økte kostnader for kommunen til barn med særskilte behov utover 15 prosent av statstilskuddet, må disse bæres av kommunen og kan ikke legges inn i grunnlaget for beregning av foreldrebetalingen. For eksempel skal utgifter til ekstra personale som barn med særskilte behov utløser dekkes av kommunen, og ikke legges inn i grunnlaget for foreldrebetalingen. Kommunene får ansvar for å holde tilbake 15 pst. av det totale statstilskuddet og fordele midlene til de kommunale og ikke-kommunale skolefritidsordninger som gir et tilbud til barn med særskilte behov. Midlene skal ikke nyttes til å finansiere tilbud eller rettigheter disse barna har etter annet regelverk.”

I rundskriv F-16-99, punkt 2. Tilskuddssatser og vilkår for tilskudd, pålegges kommunene følgende fordeling av 15% av statstilskuddet:

“Denne delen av tilskuddet skal tildeles den enkelte skolefritidsordning (kommunale og private) ut i fra de behovene for ekstra ressurser den enkelte ordning har.”

I vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune § 4 Bemanning, heter det:

“For funksjonshemmede eller andre særskilt hjelpetrengende barn gis SFO etter vurdering ekstra ressurs på bakgrunn av skriftlig søknad med redegjørelse for behovet.”

Før vedtektene ble vedtatt, ble de sendt på høring til ulike instanser. I høringsforslaget het det i § 4 Bemanning:

“For funksjonshemmede eller andre særskilt hjelpetrengende barn gis det ekstra ressurs etter skriftlig søknad, basert på sakkyndig vurdering.”

I HOSK-sak 42/99 Høring – vedtekter for SFO i Bergen kommune, står det følgende på side 10-11 i saksutredningen:

“Høringsuttalelsene tar også til orde for å endre § 4 siste ledd slik at det ikke lenger kreves sakkyndig uttalelse for å utløse ekstra ressurs til barn med særlige behov. Administrasjonen har vurdert dette ønsket og funnet å kunne endre bestemmelsen noe på

dette området. Når det gjelder 15% av statstilskuddet er dette øremerket til SFO som har barn med særskilte behov. Kommunen yter også bidrag til SFO til samme formål. Begge disse tilskuddene kan ytes til SFO på bakgrunn av det behov SFO har. Det er således ikke tale om individuelle rettigheter for elevene, slik for eksempel søknad om spesialpedagogiske ressurser vil være. Spesialpedagogiske ressurser tildeles videre som enkeltvedtak etter grunnskoleloven, og gis normalt ikke for oppfølging i SFO. ”

Som vi ser fastslår både KUFs rundskriv og Bergen kommunes vedtekter at de ekstra ressursene som gis til skolefritidsordningene i forbindelse med barn med særskilte behov, skal tilfalle skolefritidsordningen og ikke det enkelte barn. Begrunnelsen for at en skolefritidsordning får slike ekstra ressurser skal være en vurdering av det behovet skolefritidsordningen har som følge av barn med særskilte behov. Vurderingen foretas på bakgrunn av en skriftlig søknad der skolefritidsordningen gjør rede for det behovet for ekstra ressurser/personale som barn med særskilte behov ved skolefritidsordningen utløser. Det er ikke påkrevd med skriftlig søknad basert på sakkyndig vurdering for det enkelte barn.

På bakgrunn av ovenstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov, skal ikke regnes med i beregningen av selvkost.
- 15 prosent av det statlige tilskuddet som utbetales til den enkelte kommune, skal gå til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. Denne delen av tilskuddet skal tildeles den enkelte skolefritidsordning (kommunale og private) ut i fra de behovene for ekstra ressurser den enkelte ordning har.
- Hvis det påløper økte kostnader i forbindelse med spesielle tiltak for barn med særskilte behov utover 15 prosent av statstilskuddet, må disse bæres av kommunen og kan ikke legges inn i grunnlaget for beregning av foreldrebetaling; for eksempel skal utgifter til ekstrapersonale som barn med særskilte behov utløser, dekkes av kommunen.
- De ekstra ressursene som gis til skolefritidsordningene i forbindelse med spesielle tiltak for barn med særskilte behov, tilfaller skolefritidsordningen og ikke det enkelte

barn.

- Tildeling av ressurser til spesielle tiltak for barn med særskilte behov til den enkelte skolefritidsordning skjer på bakgrunn av en skriftlig søknad der skolefritidsordningen gjør rede for det behovet for ekstra ressurser/personale som barn med særskilte behov ved skolefritidsordningen utløser. Det er ikke påkrevd med skriftlig søknad basert på sakkyndig vurdering for det enkelte barn.

2.2.7 Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen

Når brukerbetaling basert på selvkost er en del av finansieringen av en vare eller tjeneste, er det nødvendig å ha et beregningsgrunnlag for å fastslå størrelsen på brukerbetalingen. Regelverket om skolefritidsordningen er forholdsvis detaljert i sin beskrivelse av hvilke kostnader som kan inngå i et slikt beregningsgrunnlag.

Grunnskoleloven § 42d/ opplæringslova § 13-7 sier følgende om foreldrebetaling:

“Skolefritidsordninga skal ha vedtekter om ...e. foreldrebetaling ...”

I forskrift om skolefritidsordningen § 1-2 beskrives det hvordan selvkost skal fordeles mellom kommunene, staten og foreldrene og dermed også hvilken del av selvkost foreldrebetalingen kan dekke:

“Kommunen skal dekke kostnadene til lokaler, blant annet husleie, lys, varme, renhold og vaktmester, utstyr, utearealer og de administrative kostnadene i forbindelse med skolefritidstilbudet. Den øvrige delen av selvkost⁷, som ikke dekkes av statstilskuddet, kan kreves dekket av foreldrene.”

Når det gjelder hvilke type kostnader som kan kreves dekket gjennom foreldrebetalingen, heter det i rundskriv F-66-98, punkt 4. Departementets merknader til forskriften:

“Dette vil i hovedsak gjelde kostnader til lønn til personale ansatt i skolefritidsordningen og andre driftskostnader som materiell, mat osv.”

⁷ dvs. selvkost minus kommunens pålagte kostnader

Innholdet gjentas noe mer detaljert i rundskriv F-16-99, punkt 5. Nærmere om finansiering av skolefritidsordningen:

“Dette vil i hovedsak gjelde kommunens lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen, samt andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv. ... Foreldrebetalingen skal kun dekke den delen av selvkost som ikke dekkes av stat og kommune.”

I vedtekter for skolefritidsordninger i Bergen kommune § 12 Betaling for SFO heter det:

“Fastsettelse av foreldrebetaling skjer vanligvis i forbindelse med vedtakelse av kommunens budsjett. Det kan imidlertid forekomme prisendringer i løpet av året. Prisendringer kan gjøres gjeldende fra det tidspunkt de er vedtatt.”

Vi utleder følgende revisjonskriterium:

- Den delen av selvkost som ikke kreves dekket av kommunen og som ikke dekkes av statstilskuddet, kan kreves dekket av foreldrene. Dette vil i hovedsak gjelde:
 - kommunens lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen
 - andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv.

2.2.8 Dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen

I enhver kommunal sammenheng der brukerbetaling basert på selvkost inngår som finansieringsmiddel, 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.

Forskrift om skolefritidsordningen § 1-2 sier følgende om dokumentasjon:

“Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.”

I rundskriv F-066-98, punkt 4. Departementets merknader til forskriften, argumenteres det for at dokumentasjonen med hensyn til kostnader/priser bør være solid:

“Selvkost skal benyttes i kommunene som et grunnlag for å beregne foreldrebetaling (brukerbetaling). Solid dokumentasjon vil være et viktig virkemiddel for å kunne dokumentere at prisene ikke er høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten.”

Hva som ligger i “solid dokumentasjon” er ikke utdypet i regelverket for skolefritidsordningen. I KADs Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, punkt 1.2, vises det til at veilederen er utarbeidet nettopp med det for øye å bidra til å gi solid dokumentasjon, og at *“Dette har som sannsynlig konsekvens at veilederen vil kunne oppfattes som detaljert.”* Her anses detaljert dokumentasjon å bidra til at dokumentasjonen er solid.

I rundskriv F-16-99, punkt 5. Nærmere om finansiering av skolefritidsordningen, begrenses dokumentasjonskravet til kommunen:

“Det er ikke påkrevd at kommunen skal dokumentere de utgiftene som kommunen dekker selv, da dette i mange tilfeller vil være en svært arbeidskrevende oppgave å beregne.”

Ettersom kommunen selv skal dekke kostnader forbundet med lokaler og organiseringen av skolefritidstilbudet, trenger ikke kommunen å dokumentere selvkostberegninger for disse kostnadene.

I forskrift om skolefritidsordningen § 1-1 Selvkostprinsippet heter det:

“Merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov, skal ikke regnes med i beregning av selvkost.”

På bakgrunn av at merkostnader av ovennevnte art ikke inngår i selvkost, er kommunen ikke pålagt å dokumentere disse kostnadene overfor foreldre og tilsynsmyndighet.

Da det kun er selvkost forbundet med lønnskostnader til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen, samt andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv. som skal inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, er det selvkostberegninger for disse kostnadene som forskrift om skolefritidsordningen krever skal kunne dokumenteres.

Vi har utledet disse revisjonskriteriene:

- Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.
- Kommunen trenger ikke dokumentere de kostnadene som kommunen etter pålegg dekker selv som en del av selvkost.
- Kommunen trenger ikke dokumentere merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov som en del av dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, da disse merkostnadene ikke inngår i selvkostberegningen.
- Dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som kommunen framlegger bør være solid.

2.2.9 Statstilskudd

Som vist i punkt 2.2.6, skal 15% av statstilskuddet som Bergen kommune mottar, gå til spesielle tiltak for barn med særskilte behov.

Den resterende delen av statstilskuddet skal, som det framgår av forskrift om skolefritidsordningen § 1.2 som vi siterte i punkt 2.2.7, være med å dekke den delen av selvkost som foreldrebetalingen også skal dekke. Dette vil, som beskrevet i rundskriv F-66-98, punkt 4, i hovedsak si lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen, samt andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv.

Av dette er følgende revisjonskriterium utledet:

- Hoveddelen av statstilskuddet skal være med å dekke den delen av selvkost som foreldrebetalingen også skal dekke, det vil i hovedsak si lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen, samt andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv.

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 samsvarte 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 (deler av) skolefritidsordningen virkelig kostet og hvordan denne ble finansiert.

I rundskriv F-16-99, pkt. 5. Nærmere om finansiering av skolefritidsordningen, heter det: *“Prinsippet om selvkost innebærer at kommunen ikke skal ha overskudd på driften av skolefritidsordningen.”*

Dette er en av grunnene til at det er viktig å utføre en etterkalkulasjon; det er den måten man kan finne ut om kommunen eventuelt har hatt overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget (jf. punkt 2.2.5).

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

Som vi nevnte i punkt 2.2.2.2, baseres kommuneregnskapet på registrering av inntekter og *utgifter*. I rundskriv F-16-99, punkt 3. Søknad, saksgang og utbetaling av statstilskudd, sies følgende:

“Kommunene skal føre utgifter og inntekter vedrørende skolefritidsordningene på kapittelgruppene 1.280-1.284 Skolefritidsordninger ... i henhold til forskrifter om kommunale og fylkeskommunale budsjetter og regnskaper utgitt av Kommunal- og regionaldepartementet.”

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*.

Når det gjelder skolefritidsordningen, er de kostnadsartene som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen av en slik art at kostnaden (forbruket) i stor grad sammenfaller med utgiften (betalingsforpliktelsen). Kommuneregnskapet gir med andre ord kostnaden. Dette betyr at kostnadsproblematikken ikke nødvendiggjør et internregnskap på skolefritidssektoren.

Ettersom det må foretas en fordeling av enkelte kostnadsarter mellom kommunens pålagte kostnader, statens andel og beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, er det imidlertid nødvendig med et regnskap til internt bruk i kommunen for å lage beregningsgrunnlaget og foreta etterkalkulasjon av dette.

I KADs Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, punkt 1.2 Om innholdet i veilederen, sies følgende om interregnskap:

“Mens alle inntekter og kostnader⁸ i eksternregnskapet er relatert til formål og arter som er relevante for den generelle økonomirapportering til staten, kan alle kostnader og inntekter i et slikt internregnskap relateres til selvkosttjenesten. 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 (beregningsmodellen) kan evt. være basert på regneark. Framstilling av ønskede rapporter vil være enklere når slike er framstilt ut fra IT-baserte rutiner.”

⁸ revisjonens fotnote: trykkfeil i veilederen, i eksternregnskapet framkommer i prinsippet utgifter, ikke kostnader

Det er en fordel at alle inntektene og kostnadene i internregnskapet kan relateres til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen/selvkost. Ikke alle utgifts- og inntektsposter som registreres i kommuneregnskapets kapittelgruppe 1.280-1.284 skal inngå i grunnlaget, eventuelt skal bare deler av beløpene på de ulike postene inngå. Som eksempel kan nevnes at 15% av statstilskuddet skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, da disse skal brukes til spesielle tiltak for barn med særskilte behov og ikke inngå i selvkost overhode (se punkt 2.2.6).

Etablering av et internregnskap som er basert på registrering av kostnader, og der alle inntektene og kostnadene kan relateres til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen/selvkost, er som vi ser en forutsetning for å kunne lage for- og etterkalkyler for beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling. Det er ikke påkrevd med et avansert system knyttet til kommunens øvrige økonomisystemer.

Vi har kommet fram til følgende revisjonskriterier:

- Alle inntekter og utgifter vedrørende skolefritidsordningen skal føres på kapittelgruppene 1.280-1.284 Skolefritidsordninger⁹.
- 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 kan 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, deles denne mellom kommunen, staten og foreldrebetalingen; kommunen er pålagt å dekke en del av selvkost, statstilskuddet skal

⁹ Dette gjelder for 1999 og 2000, fra og med 2001 er KOSTRA innført.

være med å dekke den resterende delen av selvkost, og foreldrebetalingen kan dekke det øvrige av denne resterende delen (se figur 2, punkt 2.2.1).

Beregningsgrunnlagets inntekter skal altså tilsvare beregningsgrunnlagets selvkost for skolefritidsordningen, det vil si at beregningsgrunnlagets driftsinntekter skal være lik beregningsgrunnlagets driftskostnader. For det enkelte år kan dette av ulike årsaker være problematisk. I KADs Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, 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. I praksis vil dette måtte skje gjennom et selvkostfond dersom regnskapet skal være fullstendig. Et fond er en regnskapsmessig beholdning for å utligne svingninger i netto kostnader mellom år.”* jf. KADs Veiledende 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.

Et overskudd med hensyn til beregningsgrunnlaget innebærer at brukerne av skolefritidsordningen har innbetalt mer enn det som tilsvarer deres andel av kostnadene. 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, bør kommunen

kompensere brukerne for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen. Det bør brukes samme kalkylerente som ved beregning av kalkulatoriske finanskostnader (normalavkastning). Det er rimelig å anta at overskuddet opparbeides gradvis over året. Ved beregning av kalkulatorisk renteinntekt for kommunen ved overskudd legges det da til grunn en halvtårsvirkning ut fra overskuddet for året under ett ($\text{overskudd}/2 * \text{rente}$).

Dersom foreldrebetalingen er for lav, oppstår det et “underskudd” som kommunen har anledning til å dekke, i og med at forskrift om skolefritidsordningen gir anledning til at *”kommunen selv kan velge å prioritere skolefritidsordningen utover kravet i forskriften.”*, jf. rundskriv F-66-98. I KADs Veiledende 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 ...”*¹⁰, kan selvkostprinsippet også nyttes som et minstekrav til inntektene. Etter vår vurdering skulle det ikke være nødvendig å fatte et prinsippvedtak på skolefritidssektoren, ettersom regelverket allerede har satt klare regler for hva kommunen *skal* dekke (de pålagte kostnadene) og tilsvarende hva foreldrene *kan* dekke (den resterende delen av selvkost minus statstilskuddet). Kommunen kan således framføre et eventuelt underskudd til et senere år for å dekke dette gjennom foreldrebetalingen. Etter samme prinsipp som ovenfor, kan brukerne belastes rentekostnader i et slikt tilfelle, siden kommunen har forskottert kostnadene.

På bakgrunn av ovenstående kommer vi fram til følgende revisjonskriterier:

- Dersom beregningsgrunnlagets inntekter for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd).
- Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets inntekter for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt underskudd til et senere år.
- Brukerne av skolefritidsordningen bør kompenseres for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn

¹⁰ et vedtak om at kommunen kun skal dekke de pålagte kostnadene; statstilskudd og foreldrebetaling skal dekke de øvrige kostnadene

beregningsgrunnlagets kostnader (overskudd). Tilsvarende prinsipp bør legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

2.4 OPPSUMMERING REVISJONSKRITERIER

- Skolefritidsordningen skal finansieres av
 - stat
 - kommune
 - foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling
- Totalkostnadene for skolefritidstilbudet i kommunen skal beregnes etter selvkostprinsippet.
- Beregning av selvkost for skolefritidsordningen skal baseres på kostnader, ikke utgifter.
- Kostnadene for en skolefritidsplass skal beregnes på bakgrunn av *selvkost*, noe som for skolefritidsordningens del vil si kostnader som er direkte knyttet til driften av skolefritidsordningen og kostnader knyttet til kommunens organisering av et slikt tilbud.
- Kommunen skal ikke ha overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget, det vil si at kommunen som et minimum skal dekke de kostnadene kommunen er pålagt å dekke.
- Kommunen skal dekke kostnader til
 - lokaler; husleie, lys, varme, renhold, vaktmester
 - fast utstyr; møbler, hvite- og brunevarer osv.
 - utearealer
 - de administrative kostnadene med skolefritidstilbudet
- Arealene, både ute og inne, skal være egnet til drift av skolefritidsordningen ved at de er tilpasset den aktiviteten som skal drives.

-
- Kommunen har anledning til å dekke kostnader ut over de pålagte kostnadene for å tilby bedre kvalitet på tilbudet.
 - Kommunen må selv dekke inntektstapet ved eventuelt å ha
 - lavere sats på foreldrebetaling enn beregningsgrunnlaget tilsier
 - søskenmoderasjon
 - inntektsgradert foreldrebetaling
 - Bemanningen av skolefritidsordningen skal avgjøres kommunalt ut fra lokale forhold og behov. Det er kommunens ansvar å tilsette et personale som samlet sett kan gi barna et godt tilbud i samsvar med målsettingen for skolefritidsordningen.
 - Merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov, skal ikke regnes med i beregningen av selvkost.
 - 15 prosent av det statlige tilskuddet som utbetales til den enkelte kommune, skal gå til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. Denne delen av tilskuddet skal tildeles den enkelte skolefritidsordning (kommunale og private) ut i fra de behovene for ekstra ressurser den enkelte ordning har.
 - Hvis det påløper økte kostnader i forbindelse med spesielle tiltak for barn med særskilte behov utover 15 prosent av statstilskuddet, må disse bæres av kommunen og kan ikke legges inn i grunnlaget for beregning av foreldrebetaling; for eksempel skal utgifter til ekstrapersonale som barn med særskilte behov utløser, dekkes av kommunen.
 - De ekstra ressursene som gis til skolefritidsordningene i forbindelse med spesielle tiltak for barn med særskilte behov, tilfaller skolefritidsordningen og ikke det enkelte barn.
 - Tildeling av ressurser til spesielle tiltak for barn med særskilte behov til den enkelte skolefritidsordning skjer på bakgrunn av en skriftlig søknad der skolefritidsordningen gjør rede for det behovet for ekstra ressurser/personale som barn med særskilte behov ved skolefritidsordningen utløser. Det er ikke påkrevd med skriftlig søknad

basert på sakkyndig vurdering for det enkelte barn.

- Den delen av selvkost som ikke kreves dekket av kommunen og som ikke dekkes av statstilskuddet, kan kreves dekket av foreldrene. Dette vil i hovedsak gjelde:
 - kommunens lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen
 - andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv.
- Kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet.
- Kommunen trenger ikke dokumentere de kostnadene som kommunen etter pålegg dekker selv som en del av selvkost.
- Kommunen trenger ikke dokumentere merkostnader som er begrunnet i et barns særskilte behov som en del av dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, da disse merkostnadene ikke inngår i selvkostberegningen.
- Dokumentasjonen av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som kommunen framlegger bør være solid.
- Hoveddelen av statstilskuddet skal være med å dekke den delen av selvkost som foreldrebetalingen også skal dekke, det vil i hovedsak si lønnsutgifter til daglig leder og assistenter i skolefritidsordningen, samt andre løpende driftskostnader som materiell, mat, leker osv.
- 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.
- Alle inntekter og utgifter vedrørende skolefritidsordningen skal føres på kapittelgruppene 1.280-1.284 Skolefritidsordninger¹¹.
- For å kunne foreta for- og etterkalkulasjoner av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på selvkost, er det nødvendig at kommunen har etablert et

¹¹ Dette gjelder for 1999 og 2000, fra og med 2001 er KOSTRA innført.

internregnskap der inntektene og kostnadene som kan inngå i beregningsgrunnlaget klart er skilt ut.

- Dersom beregningsgrunnlagets inntekter for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets kostnader for vedkommende år, skal differansen avsettes til selvkostfond (overskudd).
- Dersom beregningsgrunnlagets kostnader for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlagets inntekter for vedkommende år, kan kommunen framføre et eventuelt underskudd til et senere år.
- Brukerne av skolefritidsordningen bør 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 bør 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 kapittelet gjennomgår vi ulike faktiske sider ved skolefritidsordningen i Bergen kommune og finansieringen av denne. Vi har i tillegg til å bruke skriftlig og muntlig informasjon fra tidligere kommunalavdeling skole, 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
Rådmannens forslag til budsjett for 1999
Bergen kommunes budsjett for 1999
Bergen kommunes regnskap for 1999
Økonomiplan 1999-2002
Forslag til årsbudsjett 2000 og til økonomiplan 2000-2003
Bergen kommunes regnskap for 2000
Byrådets forslag til budsjett 2001 Økonomiplan 2001-2004
Byrådets forslag til budsjett 2001, dokument 2: tallbudsjett 20001
Rundskriv A-386/98: Spesialundervisning – skoleåret 1999/2000
Rundskriv A-386/99: Spesialundervisning – skoleåret 2000/2001
Skolefritidsordningen i Bergen kommune - en liten orientering. Januar 2000.

3.2 GJENNOMGANG AV FORDELING AV KOSTNADER/UTGIFTER MELLOM STAT, KOMMUNE OG FORELDRE I 1999

I figur 2 i punkt 2.2.1 viste vi (blant annet) hvor skolefritidsordningens inntekter kommer fra, og hvilke typer kostnader de ulike inntektsbidragene skal, eventuelt kan dekke i henhold til regelverket. For å kunne si noe om hvordan skolefritidsordningen i Bergen kommune ble finansiert i 1999, må vi se på hvordan kostnadene/utgiftene fordelte seg mellom kommunen, staten og foreldrene. I den sammenheng benytter vi skolefritidsordningens budsjett og regnskap for 1999 samt det grunnlag disse bygger på. I tillegg gjennomgår vi relevante fakta vedrørende statens tilskudd og foreldrebetalingen. Vi går videre spesielt inn på sider ved finansiering av spesielle tiltak for barn med særskilte behov.

3.2.1 Skolefritidsordningens budsjett og regnskap for 1999

I Bergen kommunes årsregnskap for 1999 stilles årets budsjett og regnskap side om side. Dette skal gi et bilde av planlagt og reell ressursbruk. Nedenfor i tabell 4 ser vi årsregnskapet for skolefritidsordningen med budsjett (inkl. prøvebydelene).

Tabell 4. *Budsjett og regnskap for skolefritidsordningen i Bergen kommune i 1999.*

Kap. 1.283 Skolefritidsordningen 1999			
Art	Tekst	Budsjett	Regnskap
01	LØNN I FASTE STILLINGER	62.930.300	74.798.939
02-07	ANNEN LØNN	11.450.100	5.534.346
08	EKSTRAHJELP OG OVERTID	-	261.247
09	SOSIALE UTGIFTER	19.693.800	20.782.786
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	1.582.765
17-19	VEDLIKEHOLD V/EGEN AVDELING	-	60.515
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	7.234.600	8.484.990
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	1.500.000	1.524.191
39	INTERNE OVERFØRINGER	-	169.000
	SUM DRIFTSUTGIFTER	102.808.800	113.198.778
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-71.875.400	-76.436.618
70	REF. LØNN FRA TRYGDEFORV.	-4.201.000	-6.803.400
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-22.397.300	-21.000.800
74-77	OVERFØRINGER FRA ANDRE	-	-1.694
79	INTERNE OVERFØRINGER	-	-321.100
	SUM DRIFTSINNTEKTER	-98.473.700	-104.563.612
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	4.335.100	8.635.165

Vi ser det som nødvendig å knytte noen kommentarer til budsjettet og hva de ulike budsjettpostene inneholder, og tilsvarende for regnskapet.

3.2.1.1 Budsjett for skolefritidsordningen 1999

I Bergen kommunes budsjett for skolefritidsordningen inngår følgende utgiftsarter:

- fast, ordinær lønn inkl. feriepenger (basistilbud) (01), samt tilhørende sosiale utgifter (pensjonspremie, arbeidsgiveravgift) (09). Tildeling av ordinære lønnsmidler til den enkelte skolefritidsordningen skjer på bakgrunn av en modell for timetildeling som baserer seg på såkalte plassfaktorer. Man beregner plassfaktoren (barn i hele plasser * 1,2 + barn i halve plasser * 0,75) og finner tildelte timer pr. uke ved å gjøre oppslag i en timetildelingstabell som er utarbeidet for formålet.

- lønnsutgifter og sosiale utgifter til ekstraassistenter som følge av spesielle tiltak for barn med særskilte behov (02-07 samt 09). Tildeling av ekstraassistenttimer gjøres av pedagogisk avdeling. Mesteparten av timene tildeles med bakgrunn i innmeldt behov for barn identifisert ved navn/problemstilling. Noen timer som tildeles er ikke elevrelaterte, for eksempel ble 200 timer tildelt skolefritidsordninger der begrunnelsen var “vanskelige” lokaler.
- andre driftsutgifter (20-29), der det budsjetteres med ett beløp til hvert barn med hel plass og et lavere beløp til barn med halv plass. Dette er ment å dekke innkjøp av forbruksmateriell. I tillegg budsjetteres et beløp til eksterne husleier¹² og diverse andre utgifter (tap på krav, skyss o.l.).

Når det gjelder budsjettets inntektsside, består den først og fremst av vanlige salgs- og leieinntekter (60-67), det vil si budsjettert foreldrebetaling. I tillegg har man budsjettert med refusjon av lønn fra trygdeforvaltningen (70) i forbindelse med svangerskapspermisjoner og sykdom, samt statstilskudd (71).

3.2.1.2 Regnskap for skolefritidsordningen 1999

I regnskapet inngår i prinsippet *alle* utgifter knyttet til skolefritidsordningen. I tillegg til de utgiftsposter som er nevnt ovenfor i punkt 3.2.1.1; ordinær lønn/sosiale utgifter, lønn/sosiale utgifter til ekstraassistenter samt andre driftsutgifter, inngår således følgende utgiftsarter:

- utgifter til inventar og utstyr
- vedlikeholdsutgifter
- andre driftsutgifter som husleie, lys, varme, renhold, vaktmester, utearealer og administrasjon av skolefritidsordningen

Lønnsutgifter og sosiale utgifter til ekstraassistenter som følge av spesielle tiltak for barn med særskilte behov kan ikke leses ut fra regnskapet for 1999, da størstedelen av utgiftene er ført under ordinær lønn. Vi har fått opplyst at det for skoleåret 98/99 ble budsjettert med

¹² f.eks. leieutgifter for SFO ved Garnes og Ytre Arna; årsbudsjett 1999 s. 315

2.378 ekstra assistenttimer pr. uke til funksjonshemmete elever ¹³, mens det for skoleåret 99/00 ble budsjettert med 2.653 timer til samme formål¹⁴. For budsjett- og regnskapsåret 1999, betyr dette at barn med særskilte behov har fått 2.378 ekstraassistenter pr. uke i vårsemesteret og 2.653 timer pr. uke i høstsemesteret. Det var opprinnelig forutsatt at ekstraassistenter skulle konteres på 1.283.031 og ordinære assistenter på 1.283.016, men dette er ikke gjennomført konsekvent.

Når det gjelder postgruppe 10-14 Inventar og utstyr, er dette utgifter forbundet med skolefritidsordningen som skal føres på u.kap. 1.283.

En del utgifter blir i første omgang ført på u.kap. 1.210 Grunnskole. Dette gjelder utgifter knyttet til lokaler, som lønn til renhold og driftsutgifter bygg (husleie, lys, varme, renhold, o.l.; 22-postene). Disse utgiftene er i perioden 1995-1999 andelsmessig manuelt tilbakeført til u.kap. 1.283 Skolefritidsordningen ved årets slutt i forbindelse med årsoppgjøret. Fra skoleavdelingens side vurderes det slik at for lite av skolefritidsordningens reelle utgifter overføres til skolefritidsordningens regnskap. En grunn til dette er felles innkjøp av f.eks. materiell som belastes skolens regnskap.

Deler av postgruppe 20-29 Andre driftsutgifter skal dekkes av kommunen, som for eksempel de nevnte 22-postene. Andre poster som materiell, mat, leker o.l. skal dekkes av statstilskudd/foreldrebetaling. Man kan ikke lese ut fra regnskapet hvem som finansierer hvilke utgifter.

På inntektssidens post 70 Ref. lønn fra trygdeforvaltningen, føres refusjoner både som følge av ordinære ansatte og ekstraassistenter fravær, på en slik måte at disse størrelsene ikke er mulig å fordele.

¹³ Rådmannens innstilling til budsjett for 1999: "For skoleåret 98/99 er det budsjettert med 1991 ekstra assistenttimer pr. uke til funksjonshemmete elever". I tillegg ble det budsjettert med 75t i Arna bydel og 312t i Loddefjord bydel. Se vedlegg 5.

¹⁴ Rådmannens innstilling til budsjett for 2000: "For skoleåret 99/00 er det budsjettert med 2653 ekstra assistenttimer pr. uke til funksjonshemmete elever". Se vedlegg 6.

3.2.2 Statens bidrag gjennom statstilskudd

Statstilskuddet til kommunene er utformet som et enhetstilskudd og gis etter en sats pr. barn med henholdsvis kort og lang oppholdstid pr. uke. Økning/reduksjon i tilskuddet skjer dermed som en økning/reduksjon i satsene. Tabell 5 nedenfor gir en oversikt over satsenes størrelser i perioden 1998-2000.

Tabell 5. Statstilskudd pr. barn pr. år i perioden 1998-2000.

STATSTILSKUDD PR. BARN PR. ÅR		
	15 t/u eller mer	6-14 t/u
-- 1998	kr 4.600	kr 3.200
1999	kr 3.160	kr 2.190
2000	kr 4.100	kr 2.800

Som tabellen viser, har tilskuddet variert med tildels betydelige summer fra år til år. Fra 1998 til 1999 ble beløpet redusert med 31,3% for så å øke med 20,4% i 2000 sett i forhold til 1998-nivået.

Nivået på satsene pr. barn og dermed på statstilskuddet fastsettes i statsbudsjettet. Kommunen behandler sitt eget budsjett parallelt med behandlingen av statsbudsjettet. Det eksisterer dermed usikkerhet i kommunens budsjetteringsprosess med hensyn til størrelsen på inntektene som følge av at størrelsen på enhetstilskuddet fastsettes på et sent stadium. Usikkerheten har i de senere år økt som følge av at størrelsen på enhetstilskuddet har variert mer fra år til år enn det som tidligere var tilfellet, med redusert forutsigbarhet som resultat.

Bergen kommune søker om statstilskudd for skolefritidsordningen i Bergen kommune på basis av antall barn som er fast tilmeldt den enkelte skolefritidsordningen pr. 1. mars. og 1. september. Etersom det viser seg at det er færre barn som benytter skolefritidstilbudet utover i skoleåret, det vil si om våren, enn det er ved skolestart om høsten, medfører dette ytterligere usikkerhet med hensyn til inntekter som følge av statstilskudd pr. barn.

I tabell 6 nedenfor viser vi regnskapsført og budsjettert statstilskudd for Bergen kommune i perioden 1998-2000.

Tabell 6. *Totalbeløp statstilskudd ifølge regnskap og budsjett i perioden 1998-2000.*

TOTALBELØP STATSTILSKUDD		
År	Budsjett	Regnskap
1998	27.818.783	29.221.800
1999	22.193.800	21.000.800
2000	26.944.900	28.681.985

3.2.3 Foreldrebetaling

Tabell 7 nedenfor viser foreldrebetalingssatsene på skolefritidstilbudet for henholdsvis hel og halv plass i perioden 1998-2001.

Tabell 7. *Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. for skolefritidsordningen i perioden 1998-2001.*

FORELDREBETALING PR. BARN PR. MND. FOR SFO				
	Hel dag	Årlig økning	Halv dag	Årlig økning
01.01.98	930		710	
01.03.98	980		760	
01.08.98	1.080		810	
01.01.99	1.180	26,9%	910	28,2%
01.01.00	1.210	2,5%	930	2,2%
01.01.01	1.340	10,7%	1.000	7,0%

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, senest i 1998.

For å gi et inntrykk av hvilke størrelsesorden det er snakk om, viser vi regnskaps- og budsjettall for foreldrebetalingen totalt i perioden 1998-2000 i tabell 8 nedenfor.

Tabell 8. *Totalbeløp foreldrebetaling i perioden 1998-2000.*

TOTALBELØP FORELDREBETALING		
<i>År</i>	<i>Budsjett</i>	<i>Regnskap</i>
1998	62.598.518	63.296.844,66
1999	72.814.800	76.436.618,25
2000	78.662.100	82.596.932,75

Som tidligere nevnt varierer antall barn i skolefritidsordningen 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 som følge av foreldrebetaling reduseres dermed i løpet av skoleåret.

Kostnadsnivået er imidlertid i hovedsak det samme, for eksempel er kostnader forbundet med lokaler uendret, likeså timetildelingen; kommunen reduserer ikke stillingsbrøker, evt. sier opp ansatte midt i et skoleår. Dette inntektsbortfallet er av skoleavdelingen forsøkt kompensert ved at 5% av beregnet statstilskudd og foreldrebetaling holdes "tilbake" som en buffer/reserve mot inntektsbortfall, og blir ikke fordelt i budsjettet.

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 9 en oversikt over satsene i et utvalg større norske byer i 2001.

Tabell 9: *Foreldrebetaling pr. barn pr. mnd. i noen norske kommuner i 2001.*

FORELDREBETALING PR. BARN PR. MND. I NOEN NORSKE KOMMUNER I 2001/2002	
Kommune	Pris hel plass
Bergen	1.340
Bærum	1.465
Drammen	834
Stavanger	1.486
Trondheim	1.590
Gjennomsnitt	1.343

Oversikten viser at foreldrebetalingssatsen for skolefritidsordningen i Bergen kommune for 2001/2002 ligger ganske nøyaktig på gjennomsnittet for de kommunene som inngår i tabellen. Hvis man ser bort fra Drammen kommune som ligger mye lavere enn de andre kommunene, har Bergen kommune lavest foreldrebetalingssats av kommunene i oversikten.

3.2.4 Bemanningen ved skolefritidsordningene

Bemanningen ved skolefritidsordningene består som tidligere beskrevet av et basistilbud bestående av ordinære ansettelser etter en timetildelingstabell, samt ansettelse av ekstraassistenter (se punkt 3.2.1.1).

I regelverket og i Bergen kommunes dokumenter vedrørende skolefritidsordningen, brukes begrepet ekstraassistenter om ansettelse av assistenter ut over basistilbudet som følge av ”spesielle tiltak for barn med særskilte behov”. I 1999 utgjorde antallet ekstraassistenttimer 2.492 timer inkl. 200 timer begrunnet med ”vanskelige lokaler”.

Skoleadministrasjonen opplyser at begrepet ekstraassistenter er brukt ganske vidt i Bergen kommune i den forstand at selv om det tildelte antallet ekstraassistenttimer i hovedsak er tildelt skolefritidsordningene med begrunnelsen at det er ekstra ressurser til ”spesielle tiltak for barn med særskilte behov”, så inngår en stor del av de tildelte timene egentlig i basistilbudet i skolefritidsordningen.

Man mener blant annet at timene kommer alle barna ved skolefritidsordningen til gode, og at ekstraassistentene ikke ”fotfølger” enkelte elever. Man mener videre at selv om tildelingen av ekstraassistenttimer er gjort på bakgrunn av barn ved navn/problemstilling for skoleårene 98/99, 99/00 00/01 og 01/02, er dette et resultat av ”gammel vane” og gjenspeiler ikke den pedagogiske tenkningen man har i Bergen kommune om å ”stigmatisere” færrest mulig barn ved å hjelpe flest mulig innenfor felles rammer.

Administrasjonen deler tildelingen av ekstraassistenttimer i tre kategorier:

- Tilpasset SFO-tilbud
- Spesielle tiltak for barn med særskilte behov
- Vanskelige lokaler

Nedenfor beskriver vi nærmere hva administrasjonen etter vår oppfatning legger i de ulike begrepene.

* ”Tilpasset SFO-tilbud”:

Begrepet er hentet fra spesialundervisningen i grunnskolen, der rundskriv A-386/98 Spesialundervisning – skoleåret 1999/2000 fra Bergen kommune sier følgende:

”Ressurser til spesialundervisning (T-timer) er tiltenkt elever som etter sakkyndig vurdering har rett til spesialundervisning og som har behov for tilrettelegging av opplæringen som går utover vanlige planer og utover de muligheter som ligger innenfor den ordinære rammen (tilpasset opplæring). ... Det forutsettes at de fleste elevene med

behov for spesialundervisning ivaretas innenfor en T-timeramme som tildeles etter faktor pr. elev.”

Tilpasset opplæring inngår altså i den ordinære rammen for timetildeling som er tildelt etter en gitt plassfaktor. Tilsvarende mener man at ”tilpasset SFO-tilbud” egentlig inngår i det ordinære SFO-tilbudet selv om et er søkt om ressurser med enkelte barns behov som begrunnelse. Administrasjonen sier det har vært en ”glipp” fra deres side å gjøre tildelingen på denne måten.

* Spesielle tiltak for barn med særskilte behov:

I det samme rundskriv A-386/98 omtales ”særlig ressurskrevende elever”. Her sies følgende:

”I denne gruppen finner vi:

- *elever med store generelle lærevansker – psykisk utviklingshemmede*
- *med omfattende sanseproblemer – syn, hørsel*
- *med store sammensatte vansker*
- *med store samhandlingsvansker”*

Når det gjelder tildeling av ekstraressurser til skolefritidsordningen, heter det videre i rundskriv A-386/98 og 99:

”SFO: Skolenes skolefritidsordning tildeles en ramme vurdert på grunnlag av innsendt behov. Assistenthjelp i SFO er ikke enkeltvedtak. Det søkes på skjema 3.¹⁵

Vi må ved tildeling av assistenthjelp i skole SFO som tidligere år prioritere elever med:

- *store fysiske funksjonshemninger*
- *psykisk utviklingshemming*
- *store samhandlingsvansker”*

Skoleadministrasjonen mener at tildeling av timer til dette formålet til enhver tid maksimalt tilsvarende kostnadene som 15% av statstilskuddet kan dekke og at kommunen dermed ikke har egne kostnader til dette formålet. I dette inngår også timer tildelt til skolefritidsordninger ved spesialskoler/-klasser.

¹⁵ se vedlegg 7

* Vanskelige lokaler:

200 ekstraassistenttimer er tildelt skolefritidsordningene med begrunnelsen ”vanskelige lokaler”. Administrasjonen mener at disse timene er tildelt med ulike begrunnelser. Fellesnevneren er at de skolefritidsordningene som får slike ekstraressurser av ulike årsaker er uegnet til å gi et så godt tilbud som loven pålegger og/eller Bergen kommune ønsker (se punkt 2.2.5.1). Administrasjonen nevner som et eksempel at det kan være behov for større voksentetthet enn rammene tilsier som følge av at de lokaler skolefritidsordningen benytter er relativt spredt.

3.2.5 Kommunens anledning til kostnadsdekning ut over det pålagte

Regelverket gir kommunene anledning til å dekke kostnader ut over de pålagte kostnadene for å tilby brukerne bedre kvalitet på skolefritidstilbudet, for eksempel i form av større voksentetthet. Kommunene står dessuten fritt til å gi søskenmoderasjon eller inntektsgradert foreldrebetaling forutsatt at kostnadene ved slike tilbud dekkes av kommunen. Departementet (KUF) oppfordrer kommunene til å gi slike tilbud der det er behov for det. Bergen kommune har ikke slike tilbud, noe regelverket heller ikke pålegger kommunen å ha.

3.3 SITUASJONEN I 2000 OG 2001

1999 var det første året nytt regelverk for skolefritidsordningen var gjeldende. Vi finner det interessant å se nærmere på finansieringen av skolefritidsordningen i årene 2000 og 2001, blant annet for å se hvordan Bergen kommune videre har forholdt seg til det nye regelverket. For år 2000, som var det første regnskapsåret etter bydelsreformen, foreligger det pr. i dag budsjett og regnskap. For 2001, som er det første året budsjett og regnskap skal føres etter KOSTRA¹⁶-prinsipper, foreligger det budsjett.

¹⁶ KOrmmune-STat-RApportering

3.3.1 Budsjett og regnskap 2000

I tabell 10 nedenfor vises budsjett og regnskap for år 2000 med utgangspunkt i samlede utgifter og inntekter for alle bydelene i Bergen kommune:

Tabell 10. *Budsjett og regnskap for skolefritidsordningen i Bergen kommune i 2000.*

Kap. 1.283 Skolefritidsordningene 2000			
Art	Tekst	Budsjett	Regnskap
01	LØNN I FASTE STILLINGER	65.366.200	72.844.553
02-07	ANNEN LØNN	13.978.000	13.693.865
09	SOSIALE UTGIFTER	21.113.500	22.240.060
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	921.496
16			30.744
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	6.828.800	6.069.813
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	1.200.000	1.025.189
	SUM DRIFTSUTGIFTER	108.486.500	116.825.719
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-78.312.700	-82.596.933
70	REF. LØNN FRA TRYGDEFORV.	-3.067.000	-7.574.024
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-25.946.900	-28.681.985
73			-4.500
74	OVERFØRINGER FRA ANDRE		-2.500
	SUM DRIFTSINNTEKTER	-107.326.600	-118.859.942
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	1.159.900	-2.034.223

3.3.2 Budsjett 2001

2001 er det første året der kommunene er pålagt å rapportere i henhold til KOSTRA. På denne bakgrunn skal all kontering i økonomisystemet skje etter en felles mal for alle kommuner. Skolefritidsordningens budsjett for 2001 er ført etter KOSTRA-prinsipper. Deler av byrådets forslag til budsjettet, dokument 2 er lagt ved rapporten i vedlegg 9 og beskrives kort nedenfor.

215 Skolefritidstilbud:

Til SFO basistilbud 2151 er det budsjettert med netto driftsinntekt på -12.779.900 kr. Basistilbudet omfatter ordinære skolefritidsordninger tilknyttet kommunale og private grunnskoler samt private skolefritidsordninger og ble tidligere dekket av u.kap. 1.283.

Til SFO tilleggsytelser 2152 er det budsjettert med netto driftsutgift på 5.940.200 kr. Tilleggsytelsene dekker tilbud utover basistilbudet som omfatter ekstraassistentordning og andre tilrettelagte tiltak¹⁷. Dette gir en budsjettert netto driftsinntekt på -6.839.700 kr. Bystyret vedtok i bystyrets budsjettbehandling 18.12.00 at den planlagte økningen i betalingssatsene for foreldrebetalingen skulle reduseres med 3 mill. kr. Den budsjetterte netto driftsinntekten blir da -3.839.700 kr.

¹⁷ se for øvrig vedlegg 8: Byrådets forslag til budsjett 2001.

4 VURDERING

4.1 INNLEDNING

I dette kapitlet drøfter vi problemstilling 1 som vi skisserte i punkt 1.4:

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

Drøftingene baserer seg på faktabeskrivelsen i kapittel 3 sett i forhold til revisjonskriteriene vi utledet i kapittel 2. På denne bakgrunnen foretar vi vurderinger for å kunne besvare den aktuelle problemstillingen. De enkelte revisjonskriteriene kommenteres ikke nødvendigvis eksplisitt (noen er for eksempel allerede “besvart” i faktadelen), men inngår i den helhetlige vurderingen.

4.2 FINANSIERING AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

Ifølge opplæringslova skal skolefritidsordningen finansieres av stat, kommune og foreldre (/foresatte) til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling. I Bergen kommunes regnskap framkommer det at alle de tre partene bidrar til finansieringen i 1999.

I forskrift om skolefritidsordningen og ulike rundskriv fastsettes nærmere hvordan fordelingen av finansieringen mellom de tre bidragsyterne skal skje. I det følgende tar vi for oss Bergen kommunes praksis sett i forhold til regelverket.

4.3 SELVKOST OG SELVKOSTPRINSIPPET

Som vi har sett i utledningen av revisjonskriteriene i punkt 2.2.4, fastslår regelverket at finansieringen av skolefritidsordninger skal baseres på selvkostprinsippet. Prinsippet innebærer at Bergen kommune ikke skal ha overskudd på driften av skolefritidsordningen

sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Dette medfører at Bergen kommune som et minimum skal dekke de kostnadene kommunen er pålagt å dekke. I dette inngår også eventuelle kostnader forbundet med spesielle tiltak for barn med særskilte behov som de øremerkede 15% av statstilskuddet ikke dekker.

Et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen basert på selvkost og en etterkalkulasjon av dette vil fastslå om kommunen dekker sine pålagte kostnader. Bergen kommune har imidlertid ikke framlagt et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 1999 og følgelig heller ingen etterkalkulasjon.

Dersom man i stedet tar utgangspunkt i kommuneregnskapet, framkommer det beløpet Bergen kommunen faktisk har bidratt med i forbindelse med skolefritidsordningen et gitt år som et "restbeløp" kalt netto driftsutgifter; inntekter i form av statstilskudd og foreldrebetaling trekkes fra skolefritidsordningens *totale* driftsutgifter, og det resterende beløpet er det beløpet kommunen dekker. Det er imidlertid ikke mulig å avgjøre om kommunen gjennom å dekke de såkalte "netto driftsutgiftene" virkelig dekker sine pålagte kostnader/utgifter, eventuelt mer (dvs. kommunen får underskudd på/subsidierer driften) eller mindre (dvs. kommunen får overskudd på driften, noe som regelverket ikke tillater), da den størrelsen som framkommer ikke skiller ut den andelen av kostnadene/utgiftene som kommunen er pålagt å dekke, og som derfor skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget.

Som en del av forvaltningsrevisjonsprosjektet er det således nødvendig at vi ser nærmere på hvordan fordelingen av finansieringen av skolefritidsordningen mellom kommune, stat og foreldrene har vært i Bergen kommune i 1999, sett i forhold til regelverket. Med basis i kommuneregnskapet og opplysninger gitt i ulike kommunale dokumenter samt dokumentert praksis¹⁸, undersøker vi derfor kostnadsfordelingen mellom bidragsyterne, for å se om de dekker de kostnadene de etter regelverket er pålagt å dekke.

Det kan i første omgang synes som om kommuneregnskapet er uegnet til dette formålet, ettersom kommunebudsjettet og -regnskapet er basert på registrering av utgifter, mens beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som er en del av selvkost for skolefritidsordningen, (jf. figur 2), skal baseres på kostnader. Den type kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget, det vil si lønnskostnader til ordinære ansatte, driftkostnader

¹⁸ I begrepet "dokumentert praksis" legger vi den praksis det er dokumentert at skolefritidsordningene og kommunens administrasjon, herunder pedagogisk avdeling og oppvekstavdelinger, har fulgt.

til materiale, leker, mat o.l., er etter vårt syn imidlertid ikke av en slik art at årets utgifter, som kommunebudsjettet og -regnskapet representerer, i avgjørende grad vil skille seg fra årets forbruk, dvs. kostnader (se punkt 2.3.1). Utgiftene tilsvarer med andre ord i stor grad kostnadene. Vi ser det derfor som relevant å benytte budsjettet/regnskapet som utgangspunkt for våre vurderinger. Av samme grunn benyttes både begrepene kostnad og utgift videre i rapporten.

Bergen kommune har ikke foretatt selvkostberegning av kommunens pålagte kostnader til lokaler osv. samt kommunens organisering av tilbudet. Dette er kostnader som er en del av selvkost, men som ikke inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Kommunen er ikke pålagt å gjøre en slik fullstendig selvkostberegning for skolefritidsordningen som en del av dokumentasjonen overfor foreldre og tilsynsmyndighet, men man har selvsagt anledning til å gjøre dette for kommunens egen nytte. En slik beregning anses som relativt komplisert, ettersom blant annet kalkulatoriske kostnader (kalkulatorisk avskrivning/rente) inngår som en vesentlig del av beregningen. I tillegg kan det være arbeidskrevende å foreta vurderinger med hensyn til hvilke kostnader kommunen har, direkte og indirekte, med hensyn til organiseringen av virksomheten.

4.4 FORDELING AV KOSTNADER/UTGIFTER MELLOM KOMMUNE, STAT OG FORELDRE

For å vurdere om Bergen kommune, staten og foreldrene i 1999 hver har dekket den andelen av kostnadene/utgiftene som regelverket tilsier, forsøker vi i det følgende å fordele kostnadene/utgiftene forbundet med skolefritidsordningen i henhold til regelverket. Beregningene har flere svakheter, som vi skal komme tilbake til, men vi mener likevel at de gir et tilstrekkelig bilde av skolefritidsordningens finansiering for 1999.

En svakhet ved disse beregningene er at de tar utgangspunkt i kommuneregnskapet for Bergen for 1999. Det er flere årsaker til at vi anser dette som en svakhet:

- Som det framkommer i punkt 3.2.1.2, er det usikkert om Bergen kommune fører *alle* utgifter knyttet til skolefritidsordningen på kapittel 1.283. Fra den tidligere skoleavdelingens side vurderes det slik at for lite av skolefritidsordningens reelle utgifter er overført til skolefritidsordningens regnskap. Dette gjelder utgifter knyttet

til lokalitetene, og utgifter til felles innkjøp av for eksempel materiell.

- På den annen side er det ingen garanti for at det ikke føres for store andeler av ulike utgifter på kapittel 1.283 Skolefritidsordningen.
- Føringer av enkelte utgiftstyper har ikke vært nøyaktig nok på postnivå. Dette gjelder spesielt lønn til ordinære ansatte og lønn til ekstraassistenter. Det var lagt tilrette for et slikt skille, men dette er ikke fulgt opp i nødvendig grad.

I tillegg til svakheter ved grunnlaget som beregningene våre bygger på, finnes det også svakheter ved våre beregninger:

- Når det gjelder 20-29-postene (andre driftsutgifter) har vi ikke tatt stilling til hvilke utgifter/kostnader som er del av kommunens pålagte kostnader og hvilke som inngår i beregningsgrunnlaget, bortsett fra 220-229-postene (lokaler, strøm o.l.) som kommunen uten tvil skal dekke. De resterende postene/utgiftene er tatt med i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, noe som betyr at beregningsgrunnlaget kan være for høyt.
- Vi har måttet foreta egne beregninger med hensyn til størrelsen på og fordeling av enkelte utgiftstyper. Dette gjelder særlig lønnsutgifter.

4.4.1 Beregning av kostnads-/utgiftsfordeling med utgangspunkt i kommuneregnskapet for 1999

Beregningen som følger nedenfor i tabell 11 er gjennomført for å gi et bilde av om fordelingen av kostnader/utgifter mellom kommune, stat og foreldre (egenbetaling) for 1999 er i henhold til regelverket. Den viser dessuten nødvendigheten av å foreta slike beregninger ettersom kapittel 1.283 i kommuneregnskapet i prinsippet inneholder alle utgifter forbundet med skolefritidsordningen og ikke viser fordelingen av utgiftene mellom kommune, stat og foreldre som sådan.

Regnskapstallene som er benyttet i beregningene er hentet fra Bergen kommunes økonomisystem (BKØ) og er vedlagt rapporten (se vedlegg 10). Vi har valgt å avrunde tallene i tabellen ettersom det til dels er beregnede størrelser som benyttes.

Tabell 11. *Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 1999 med utgangspunkt i kommuneregnskapet for 1999 (inkl. prøvebydelene).*

Kap. 1.283 Skolefritidsordningen 1999						
1	2	3	4	5	6	7
Art	Tekst	Budsjett	Regnskap	Internregnskap	Kommunen	Kommentar til kolonne 6
				Etterkalkulasjon		
01	LØNN I FASTE STILLINGER	62.930.300	74.798.939	67.474.600	12.858.700	Ekstraassistenter
02-07	ANNEN LØNN	11.450.100	5.534.346			
08	EKSTRAHJELP OG OVERTID	-	261.247	261.200		
09	SOSIALE UTGIFTER	19.693.800	20.782.786	17.503.800	3.279.000	Ekstraass. – 25,5% av lønn
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	1.582.765	-	1.582.800	Kommunen pålagt
17-19	VEDLIKEHOLD V/EGEN AVD.	-	60.515	-	60.500	Kommunen pålagt
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	7.234.600	8.484.990	5.989.500	2.495.500	Utgifter til lokaler ol - 220-229-postene
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	1.500.000	1.524.191		1.524.200	Statstilskudd til private SFOer
39	INTERNE OVERFØRINGER	-	169.000		169.000	
	SUM DRIFTSUTGIFTER	102.808.800	113.198.778	91.229.100	21.969.700	
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-71.875.400	-76.436.618	-76.436.600		
70	REF. LØNN FRA TRYGDEFORV.	-4.201.000	-6.803.400	-5.714.400	-1.089.000	Ref. lønn ekstraass. - forh.messig andel
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-22.397.300	-21.000.800	-16.555.100	-4.445.700	15% til ekstraass. + overf. til priv. SFOer
74-77	OVERFØRINGER FRA ANDRE	-	-1.694	-1.700		
79	INTERNE OVERFØRINGER	-	-321.100	-321.100		
	SUM DRIFTSINNEKTER	-98.473.700	-104.563.612	-99.028.900	-5.534.700	
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	4.335.100	8.635.165	-7.799.800	16.435.000	

Vi knytter i det følgende noen kommentarer til den enkelte kolonne for å forklare nærmere bakgrunnen for kostnads-/utgiftsfordelingen.

Kolonne 3: Kommunens budsjett. Viser budsjetterte utgifter til skolefritidsordningen inklusiv utgifter til ekstraassistenter, eksklusiv kommunens pålagte kostnader/utgifter til lokaler osv., samt at den viser totale budsjetterte inntekter.

Kolonne 4: Kommunens regnskap. Viser regnskapsførte utgifter inklusiv utgifter til ekstraassistenter og kommunens pålagte utgifter til lokaler osv., samt totale regnskapsførte inntekter.

- Kolonne 5: Viser andel av de reelle kostnadene/inntektene som etter vår vurdering kan dekkes av foreldrebetalingen og hoveddelen av statstilskuddet, og er således en mulig måte å stille opp et internregnskap. I et beregningsgrunnlag er det budsjetterte størrelser man tar utgangspunkt i. Ettersom det her er regnskapstall som benyttes, får man i kolonnen en etterkalkulasjon av hvilke kostnader/utgifter som kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.
- Kolonne 6: Viser andel av utgiftene/inntektene som i henhold til kommunale dokumenter utgjør kommunens pålagte kostnader/utgifter til lokaler osv. og spesielle tiltak for barn med særskilte behov (ekstraassistenter), samt andel av inntektene som kan gå til fradrag i kommunens kostnader/utgifter.

Postgruppe 01 "Lønn i faste stillinger" består i regnskapet av lønn til ordinære assistenter og leder av skolefritidsordningen (ansatte i henhold til kommunes timetildelingsmodell), samt til ekstraassistenter tildelt den enkelte skolefritidsordning som "spesielle tiltak for barn med særskilte behov". Ifølge regelverket inngår ikke lønn til ekstraassistentene i selvkost for skolefritidsordningen og følgelig heller ikke i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Det er ikke mulig å vite nøyaktig størrelse på beløpet benyttet til lønn til ekstraassistenter i 1999, da begge kategorier lønn i stor grad er ført på samme konto. Vi tar derfor utgangspunkt i budsjettert beløp/budsjettert antall timer til ekstraassistenter. I tillegg budsjetteres antallet ekstraassistenttimer pr. uke for *skoleåret* (høst/vår). Det er derfor nødvendig å beregne regnskapsårets kostnad/utgift forbundet med ekstraassistenter.

Vår beregning (se vedlegg 11) som tar utgangspunkt i kommunale dokumenter, viser at regnskapsårets utgift forbundet med ekstraassistenter utgjør ca. 16.137.700 kr for året 1999. Beløpet som framkommer er lønnsutgifter inklusiv feriepenger og sosiale utgifter (arbeidsgiveravgift, pensjonsutgifter o.l.). De sosiale utgiftene utgjorde i 1999 25,5% av lønnsutgiftene. På denne bakgrunn er kommunens lønnsutgifter til ekstraassistenter fordelt mellom postgruppe 01 og postgruppe 09.

Postgruppene 10-14 Inventar og utstyr og 17-19 Vedlikehold v/egen avdeling har vi i sin helhet ført under kommunes pålagte kostnader. Postgruppe 20-29 innbefatter ulike driftsutgifter som administrasjonsutgifter, utgifter forbundet med lokaler, utgifter til

opplæring, utgifter til mat, leker og materiell¹⁹. Regelverket sier at kommunen skal dekke kostnader til lokaler og administrative kostnader i forbindelse med skolefritidstilbudet. Vi har i vår beregning av kommunes pålagte andel av kostnadene/utgiftene for enkelhets skyld bare tatt med utgifter knyttet til lokalitetene, som husleie, strøm, renhold, vedlikehold o.l. Den resterende delen av kostnadene/utgiftene er tatt med i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Det bør etter vårt syn foretas en gjennomgang fra kommunens side for å ta stilling til hvem som etter regelverket skal dekke hvilke driftskostnader/utgifter.

Når det gjelder inntektssiden, er postgruppe 70 Refundert lønn fra trygdeforvaltningen i vår beregning prosentmessig fordelt mellom kommunen og foreldrene med utgangspunkt i lønnsutgiftene. I kommuneregnskapet er utgiftene ført slik at det ikke er mulig å vite om det er ordinære ansatte eller ekstraassistenter som det er gitt refusjon for.

Statstilskuddet på 21.000.800 kr er fordelt mellom foreldre/beregningsgrunnlaget og kommunen som vist i vedlegg 11.

Ser man på netto driftsutgifter, sier kolonne 3 i tabell 11 at det er budsjettert med at kommunen skal dekke 4,35 mill. kr av utgiftene forbundet med skolefritidsordningen. Ser man på regnskapstallene i kolonne 4, har kommunen dekket 8,64 mill. kr, ca. dobbelt så mye som budsjettert. Kolonne 6 viser imidlertid at kommunens pålagte utgifter utgjør ca. 16,4 mill. kr, noe som betyr at foreldrebetalingen etter våre beregninger har vært 7,8 mill. kr for høy i 1999 (kolonne 5) og at kommunen dermed har hatt et tilsvarende beløp i overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Som nevnt har beregningene ovenfor svakheter både som følge av det grunnlaget beregningene bygger på og svakheter ved selve beregningene (se punkt 4.4). Likevel gir beregningene etter vårt syn et tilstrekkelig bilde av situasjonen vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune. Hvor stort overskudd Bergen kommune har hatt på driften av skolefritidsordningen kan vi ikke si med hundre prosents nøyaktighet med bakgrunn i våre beregninger. Det er likevel klart at det er grunn til å hevde at det foreligger et overskudd for 1999 i nevnte størrelsesorden. Regelverket gir ikke anledning til et slikt overskudd, og det innebærer at foreldrebetalingen har vært satt for høyt.

¹⁹ se vedlegg 10 for oversikt

4.4.2 Situasjonen i 2000 og 2001

Som tidligere nevnt var 1999 det første året nytt regelverk for skolefritidsordningen var gjeldende. For å se hvordan Bergen kommune videre har forholdt seg til det nye regelverket, har vi valgt å foreta noen vurderinger med hensyn til finansieringen av skolefritidsordningen i årene 2000 og 2001.

4.4.2.1 Beregning av kostnads-/utgiftsfordeling med utgangspunkt i kommuneregnskapet for 2000

For år 2000, som var det første regnskapsåret etter bydelsreformen, foreligger det pr. i dag budsjett og regnskap. I tabell 12 nedenfor viser vi en beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom stat, kommune og foreldre med hensyn til skolefritidsordningen. De kommentarene vi knyttet til tilsvarende beregning av kostnads/utgiftsfordeling for 1999 i punkt 4.4.1, gjelder også her.

Tabell 12. *Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 2000 med utgangspunkt i kommuneregnskapet for 2000.*

Kap. 1.283 Skolefritidsordningen 2000						
1	2	3	4	5	6	7
Art	Tekst	Budsjett	Regnskap	Internregnskap	Kommunen	Kommentarer til kolonne 6
				Etterkalkulasjon		
01	LØNN I FASTE STILLINGER	65.366.200	72.844.553	72.844.600		
02-07	ANNEN LØNN	13.978.000	13.693.865		13.693.900	Lønn ekstraass.
09	SOSIALE UTGIFTER	21.113.500	22.240.060	18.590.600	3.649.400	Ekstraass. – 26,65% av lønn
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	921.496		921.500	Kommunen pålagt
16			30.744	30.800		
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	6.828.800	6.069.813	5.592.700	477.100	Utg. til lokaler ol - 220-229-postene
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	1.200.000	1.025.189		1.025.200	Statstilskudd til private SFOer
	SUM DRIFTSUTGIFTER	108.486.500	116.825.719	97.058.700	19.767.100	
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-78.312.700	-82.596.933	-82.597.000		
70	REF. LØNN FRA TRYGDEFORV.	-3.067.000	-7.574.024	-6.375.500	-1.198.500	Ref. lønn ekstraass., forh.messig andel
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-25.946.900	-28.681.985	-23.508.300	-5.173.700	15% ekstraass. + overf. til priv. SFOer
73			-4.500		-4.500	
74	OVERFØRINGER FRA ANDRE		-2.500		-2.500	
	SUM DRIFTSINTEKTER	-107.326.600	-118.859.942	-112.480.800	-6.379.200	
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	1.159.900	-2.034.223	-15.422.100	13.387.900	

Ser man på netto driftsutgifter, sier kolonne 3 i tabell 12 at det er budsjettert med at Bergen kommune skal dekke 1,16 mill. kr av utgiftene forbundet med skolefritidsordningen. Ser man på regnskapstallene i kolonne 4, kan det se ut som om kommunen har hatt en netto inntekt på -2,03 mill. kr. Kolonne 6 viser imidlertid at kommunens pålagte kostnader/utgifter, som skal holdes utenfor beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, utgjør ca.13,39 mill. kr, noe som betyr at foreldrebetalingen etter våre beregninger har vært 15,4 mill. kr for høy i 2000 (kolonne 5) og at det dermed kan hevdes at kommunen har hatt et tilsvarende beløp i overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen. Dette har kommunen etter regelverket ikke anledning til.

4.4.2.2 Budsjett 2001

For 2001, som er det første året budsjett og regnskap skal føres etter KOSTRA²⁰-prinsipper, har vi tatt utgangspunkt i byrådets forslag til budsjett for skolefritidsordningen i Bergen kommune. I byrådets forslag til budsjett for 2001 (se vedlegg 9) er det budsjettert med en netto driftsinntekt på -12.779.900 kr når det gjelder SFO basistilbud 2151, og en netto driftsutgift på 5.940.200 kr når det gjelder SFO tilleggssytelser 2152, noe som sammenlagt ville gitt en (budsjettert) netto driftsinntekt på -6.839.700 kr i kommunebudsjettet. Bystyret vedtok imidlertid i bystyrets budsjettbehandling 18.12.00 at den planlagte økningen i betalingssatsene for foreldrebetalingen skulle reduseres med 3 mill. kr. Den budsjetterte netto driftsinntekten blir da -3.839.700 kr.

Som vi har gjennomgått tidligere i rapporten, gir ikke budsjettet reell/tilfredsstillende styringsinformasjon med hensyn til om kommunen har overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, det vil si om foreldrebetalingen har vært for høy, og i tilfelle hvor stort et eventuelt overskudd har vært (se punktene 3.2.1.1 og 3.2.1.2). Budsjettet inneholder utgifter som skal inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen samt lønns- og sosiale utgifter til ekstraassistenter som kommunen/staten skal dekke og eventuelt utgifter til lokaler. Nettobeløpet som framkommer er et resultat av at inntekter fra foreldrebetaling og statstilskudd trekkes fra disse utgiftene. Det er dermed budsjettert med at Bergen kommune

²⁰ KØmmune-STat-RApportering

skal ha en driftsinntekt på -3,84 mill. kr på skolefritidsordningen samt at foreldrebetalingen skal dekke utgifter forbundet med ekstraassistenter som kommunen er pålagt å dekke. I Bergen kommune beløp disse utgiftene seg til ca. 12 mill. kr pr. år netto²¹ i 1999 og 2000 med utgangspunkt i kommunes dokumenter og dokumentert praksis.

Dersom vi antar at nettoutgiften til ekstraassistenter blir omtrent den samme for Bergen kommune i 2001 som i 2000, medfører dette et budsjettert overskudd for Bergen kommune på driften av skolefritidsordningen på -15,84 mill. kr i 2001.

4.4.3 Ekstraassistenter i skolefritidsordningen

Som tidligere beskrevet brukes begrepet ekstraassistenter vanligvis om assistenter ansatt i tillegg til ordinære ansatte som følge av ”spesielle tiltak for barn med særskilte behov”. I punkt 3.2.4 beskrev vi hvordan administrasjonen mener begrepet ekstraassistenter også innbefatter andre tiltak i skolefritidsordningen i Bergen kommune: ”tilpasset SFO-tilbud” og ”vanskelige lokaler”.

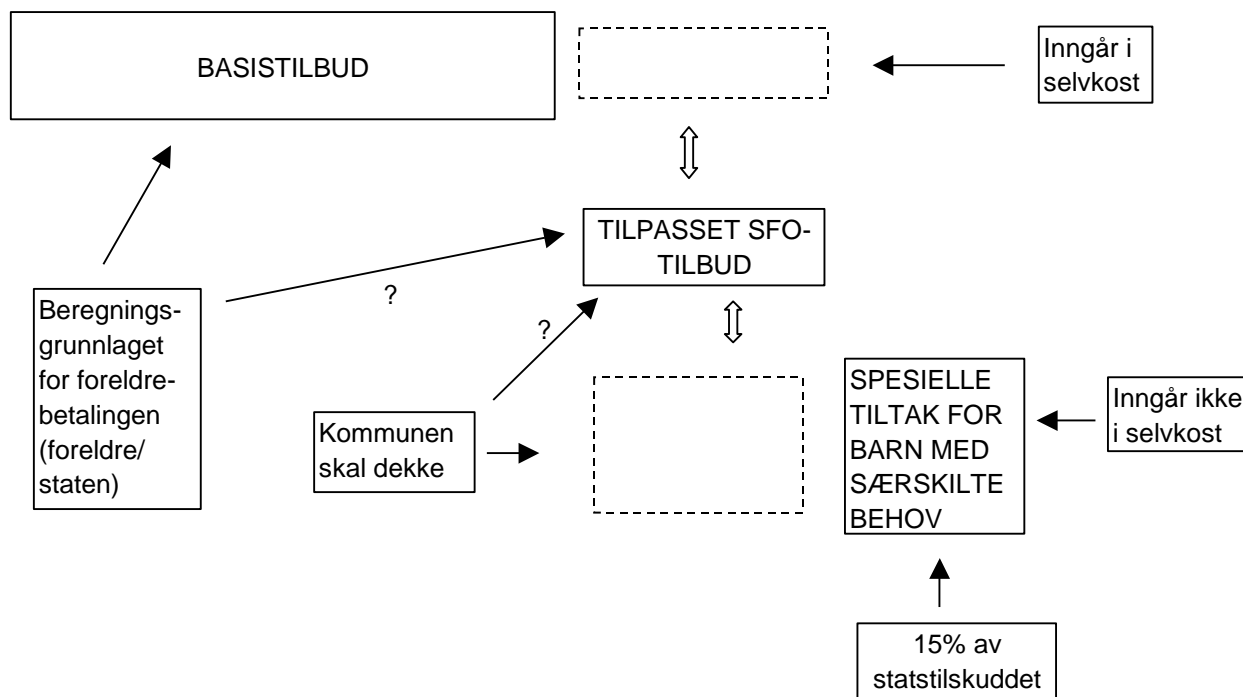
Vi ser det som nødvendig å se nærmere på den inndelingen administrasjonen foretar med hensyn til bemanningen, og hvilke beregningsmessige konsekvenser dette eventuelt får.

4.4.3.1 Forholdet mellom basistilbud, ”tilpasset SFO-tilbud” og spesielle tiltak for barn med særskilte behov

Nedenfor viser vi en figur som skiller mellom basistilbud, ”tilpasset SFO-tilbud” og ”spesielle tiltak for barn med særskilte behov”, og som viser finansieringen av disse.

²¹ 15% av statstilskuddet og refusjon lønn fra trygdeforvaltningen er trukket fra de totale utgiftene til ekstraassistenter.

Figur 3: Finansiering av lønnskostnader i skolefritidsordningen.



Dersom "tilpasset SFO-tilbud" inngår i basistilbudet slik administrasjonen beskriver (se punkt 3.2.4), kan kostnadene forbundet med dette inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og dekkes av foreldrene. Dersom "tilpasset SFO-tilbud" er en del av spesielle tiltak for barn med særskilte behov, inngår ikke kostnadene i selvkost og skal dekkes av stat og kommune. Ordlyden i kommunale dokumenter samt kommunal dokumentert praksis peker mot en slik fortolkning. Et tredje alternativ er at deler av det "tilpassete SFO-tilbudet" er av en slik art at det inngår i basistilbudet, mens en del inngår i det som defineres som spesielle tiltak for barn med særskilte behov.

Når det gjelder tildelingen av ekstraassistenttimer på gjennomsnittlig 2.292 timer pr. uke²² i 1999, mener altså administrasjonen at tildelingen egentlig ikke er gitt til "spesielle tiltak for barn med særskilte behov". For det første mener man at timene kommer alle barna ved skolefritidsordningen til gode ved at voksentettheten øker, og at ekstraassistentene ikke "fotfølger" de enkelte elevene med særskilte behov. Man mener dessuten at tildeling av

²² 200 ekstraassistenttimer begrunnet med vanskelige lokaler kommer i tillegg

spesielle tiltak, som er gjort på bakgrunn av barn ved navn/problemstilling for enkeltelever for skoleårene 98/99, 99/00 00/01 og 00/01 (og som normalt vil bety at det dreier seg om spesielle tiltak for barn med særskilte behov), er et resultat av "gammel vane" og ikke gjenspeiler den pedagogiske tenkningen man har i Bergen kommune om for eksempel å "stigmatisere" færrest mulig barn.

Når det gjelder administrasjonens synspunkter på at de fleste ekstraassistenttimene som er tildelt i Bergen kommune ikke er spesielle tiltak fordi de kommer alle barna ved skolefritidsordningen til gode, vil vi bemerke at regelverket sier at tilskudd til den enkelte skolefritidsordning som følge av spesielle tiltak for barn med særskilte behov *ikke* er en individuell rettighet for det enkelte barn, men gis til ordningen. Av dette følger det at slike spesielle tiltak i utgangspunktet er ment å komme alle barna ved ordningen til gode i større eller mindre grad. Tilskuddet må imidlertid begrunnes i behov som utløses som følge av at skolefritidsordningen har barn med særskilte behov. Dersom barnet som har utløst ekstraressursen begynner i en annen skolefritidsordning, vil imidlertid den nye skolefritidsordningen ha grunnlag for å søke om disse ekstraressursene ved et nytt skoleår.

Administrasjonen mener videre at det i årene 1999 og 2000 maksimalt er kostnader tilsvarende 15% av statstilskuddet som har gått til spesielle tiltak for barn med særskilte behov, og at kommunen ikke har hatt egne utgifter til dette formålet. Resten av kostnadene forbundet med ekstraassistenter kan derfor etter administrasjonens mening legges inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Etter vårt syn er det ikke riktig å ta utgangspunkt i 15% av statstilskuddet som er det beløpet kommunen har disponibelt til slike tiltak før den eventuelt må bidra selv. Utgangspunktet må være hvilket tilbud som faktisk er gitt til formålet i disse årene. Man kan så se om 15% av statstilskuddet dekker kostnadene, om kostnadene er lavere slik at deler av beløpet skal inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, eller om kostnadene er høyere slik at kommunen skal dekke det overskytende beløpet.

Administrasjonen har ikke sett det som mulig å gå tilbake til skoleårene 98/99, 99/00 og 00/01 for å finne ut om 15% av statstilskuddet tilsvarer kostnadene ved det tilbudet som er gitt til spesielle tiltak for barn med særskilte behov.

For å kunne gjøre dette, må man definere om, og i tilfelle hvor store deler av de tildelte ekstraassistenttimene som eventuelt kan kalles et "tilpasset SFO-tilbud" som kan inngå i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, og hvilke deler som inngår i begrepet "spesielle tiltak for barn med særskilte behov"²³.

4.4.3.2 Finansiering av spesielle tiltak for barn med særskilte behov

Som nevnt er det en pedagogisk tenkningen i Bergen kommune blant annet med hensyn til spesialundervisning om at det er ønskelig at færrest mulig barn defineres som "barn med særskilte behov" og dermed etter administrasjonens syn stigmatiseres. Administrasjonen mener at man ved å tildele ekstraassistenttimer basert på enkeltbarns navn og problemstilling nettopp stigmatiserer dem. Man ønsker derfor at alle barn som av ulike årsaker medfører behov for spesielle tiltak i skolefritidsordningen, helst skal kunne få dette gjennom et "tilpasset SFO-tilbud". På skolefritidssektoren oppstår det imidlertid en problemstilling som gjelder hvem som skal finansiere tiltakene alt etter hvordan disse tiltakene defineres, en problemstilling man ikke finner på undervisningssektoren.

Etter vår mening vil det være barn ved skolefritidsordningene i Bergen kommune som inngår i definisjonen "barn med særskilte behov". Som et minimumsnivå mener vi at de ressursene til ekstraassistenter som tildeles skolefritidsordninger knyttet til spesialskoler/-klasser (fra 1.-10. klasse) entydig er spesielle tiltak for barn med særskilte behov.

4.4.3.3 Beregninger basert på en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov"

En snever definisjon av hvilke barn som inngår i begrepet, er barn som går på spesialskoler/i spesialklasser. Tildelte timer til skolefritidsordninger knyttet til spesialskoler/-klasser utgjorde 984 t i 1998/99, 1.042 t i 1999/2000, i 2000/2001 ca. 1.156 t og i 2001/2002 ca. 1.120 t. På bakgrunn av disse opplysningene har vi beregnet timetildelingen for regnskapsårene. I tabell 13 viser vi en oversikt over tildeling pr. regnskapsår.

²³ I kommunes praksis med hensyn til tildeling i 1999, 2000 og 2001, inngår alle deler av tilpasset SFO-tilbud i "spesielle tiltak for barn med særskilte behov".

Tabell 13. Oversikt over tildelte ekstraassistenttimer fra pedagogisk avdeling/oppvekstavdelinger i 1999, 2000 og 2001.

TILDELTE EKSTRAASSISTENTTIMER I BERGEN KOMMUNE				
År	Totalt	Spesialskoler- /klasser	Øvrige	Vanskelige lokaler
1999	2.492	1.008	1.284	200
2000	2.653	1.089	1.364	200
2001		1.141		200

Nedenfor i tabell 14, 15 og 16 foretar vi beregninger for henholdsvis 1999, 2000 og 2001 med hensyn til om Bergen kommune har hatt underskudd/overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på ekstraassistenttimer tildelt skolefritidsordninger tilknyttet spesialskoler-/klasser i kommunen. De resterende timene tildelt til ekstraassistenter lar vi inngå i basistilbudet bortsett fra 200 ekstraassistenttimer til vanskelige lokaler.

Tabell 14. Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 1999 med utgangspunkt i en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov".

Kap. 1.283 Skolefritidsordningen 1999						
1	2	3	4	5	6	7
Art	Tekst	Budsjett	Regnskap	Internregnskap	Kommunen	Kommentar til kolonne 6
				Etterkalkulasjon		
01	LØNN I FASTE STILLINGER	62.930.300	74.798.939	74.100.004	6.233.280	Ekstraassistenter
02-07	ANNEN LØNN	11.450.100	5.534.346			
08	EKSTRAHJELP OG OVERTID	-	261.247	261.247		
09	SOSIALE UTGIFTER	19.693.800	20.782.786	19.193.299	1.589.486	Sosiale utgifter ekstraassistenter
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	1.582.765	-	1.582.765	Kommunen pålagt
17-19	VEDLIKEHOLD V/EGEN AVDELING	-	60.515	-	60.515	Kommunen pålagt
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	7.234.600	8.484.990	5.989.500	2.495.490	Utgifter til lokaler ol - 220-229-postene
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	1.500.000	1.524.191		1.524.191	Statstilskudd til private SFOer
39	INTERNE OVERFØRINGER	-	169.000		169.000	
	SUM DRIFTSUTGIFTER	102.808.800	113.198.778	99.544.050	13.654.728	
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-71.875.400	-76.436.618	-76.436.618		
70	REF. LØNN FRA TRYGDDEFORV.	-4.201.000	-6.803.400	-6.275.506	-527.894	Ref. lønn ekstraass. - forh.messig andel
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-22.397.300	-21.000.800	-16.555.118	-4.445.682	15% til ekstraass. + overf. til priv. SFOer
74-77	OVERFØRINGER FRA ANDRE	-	-1.694	-1.694		
79	INTERNE OVERFØRINGER	-	-321.100	-321.100		
	SUM DRIFTSINNTEKTER	-98.473.700	-104.563.612	-99.590.036	-4.973.576	
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	4.335.100	8.635.165	-45.986	8.681.151	

Denne beregningen viser at kommunen har hatt et overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen på ca. 50.000 kr, noe som betyr at foreldrebetalingen har vært for høy i 1999.

Tabell 15. *Beregning av kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 2000 med utgangspunkt i en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov".*

Kap. 1.283 Skolefritidsordningen 2000						
1	2	3	4	5	6	7
Art	Tekst	Budsjett	Regnskap	Internregnskap	Kommunen	Kommentarer til kolonne 6
				Etterkalkulasjon		
01	LØNN I FASTE STILLINGER	65.366.200	72.844.553	72.844.553		
02-07	ANNEN LØNN	13.978.000	13.693.865	7.042.625	6.651.240	Lønn ekstraass.
09	SOSIALE UTGIFTER	21.113.500	22.240.060	20.467.504	1.772.555	Ekstraass. - 26,65% av lønn
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	921.496		921.496	Kommunen pålagt
16?			30.744	30.744		
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	6.828.800	6.069.813	5.592.713	477.100	Utg. til lokaler ol - 220-229-postene
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	1.200.000	1.025.189		1.025.189	Statstilskudd til private SFOer
	SUM DRIFTSUTGIFTER	108.486.500	116.825.719	105.978.139	10.847.580	
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-78.312.700	-82.596.933	-82.596.933		
70	REF. LØNN FRA TRYGDEFORV.	-3.067.000	-7.574.024	-6.991.894	-582.131	Ref. lønn ekstraass., forh.messig andel
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-25.946.900	-28.681.985	-23.508.277	-5.173.708	15% ekstraass. + overf. til priv. SFOer
73			-4.500		-4.500	
74	OVERFØRINGER FRA ANDRE		-2.500		-2.500	
	SUM DRIFTSINTEKTER	-107.326.600	-118.859.942	-113.097.104	-5.762.839	
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	1.159.900	-2.034.223	-7.118.964	5.084.742	

Beregningen viser at kommunen har hatt et overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen på -7,1 mill. kr, noe som betyr at foreldrebetalingen har vært satt tilsvarende for høyt i 2000.

Tabell 16. Beregning av budsjettert kostnads/utgiftsfordeling mellom kommune, stat og foreldre for 2001 med utgangspunkt i en snever definisjon av begrepet "barn med særskilte behov".

Skolefritidsordningen 2001 - beregning basert på skoleadministrasjonens budsjettall						
		21510 bydeler	Sum 21520	Totalt F. 215	Internregnskap kalkulasjon	Kommunen
01	LØNN I FASTE STILLINGER	70 337 800	-	70 337 800	70 337 800	
02-07	ANNEN LØNN	11 221 700	3 173 800	14 395 500	7 475 940	6 919 560
08	EKSTRAHJELP OG OVERTID	-	-	-	-	-
09	SOSIALE UTGIFTER	21 664 900	845 800	22 510 700	20 666 637	1 844 063
10-14	INVENTAR OG UTSTYR	-	-	-	-	1 000 000
17-19	VEDLIKEHOLD V/ EGEN AVD.	-	-	-	-	-
20-29	ANDRE DRIFTSUTGIFTER	6 902 600	-	6 902 600	6 402 600	500 000
34-37	OVERFØRINGER TIL ANDRE	800 000	400 000	1 200 000	-	1 200 000
	SUM DRIFTSUTGIFTER	110 927 000	4 419 600	115 346 600	104 882 977	11 463 623
60-67	VANLIGE SALGS- OG LEIEINNT.	-89 822 700	-	-89 822 700	-89 822 700	
70	REF. LØNN FRA TRYGDEFORV.	-3 289 100	-127 600	-3 416 700	-3 137 683	-279 017
71	OVERFØRINGER FRA STATEN	-22 054 900	-3 892 000	-25 946 900	-21 034 865	-4 912 035
	SUM DRIFTSINNTEKTER	-115 166 700	-4 019 600	-119 186 300	-113 995 248	-5 191 052
	NETTO DRIFTSUTGIFTER	-4 239 700	400 000	-3 839 700	-9 112 270	6 272 570

Beregningen viser at kommunen har et budsjettert overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen på -9,1 mill. kr, noe som betyr at foreldrebetalingen kan være satt tilsvarende for høyt i 2001.

Beregning av lønnskostnader til ekstraassistenter til skolefritidsordninger forbundet med spesialskoler og -klasser er gjort ved å ta veid gjennomsnitt av timer for regnskapsårene sett i forhold til skoleårene. Pris pr. time er for enkelhets skyld satt til samme timepris som vi beregnet for 2000. Denne har sannsynligvis steget noe i 2001. Vi har dessuten lagt inn 1 mill. kr i kostnader til inventar og utstyr og 500.000 kr til lokaler som følge av at kommunen i budsjettet ikke regner med utgifter til inventar og utstyr og kommunens utgifter til lokaler. Disse kostnadene beløp seg til henholdsvis ca. 1,5 mill. kr i 1999 og ca. 1 mill. kr i 2000 med hensyn til inventar/utstyr, og 2,5 mill. kr i 1999 og 500.000 kr i 2000 til lokaler.

Dersom det er slik at barn som kommer inn i den snevrere definisjonen av "barn med særskilte behov" også er fordelt på "vanlige" skolefritidsordninger i Bergen kommune i

tillegg til de barna som er samlet ved spesialskolene og -klassene, så skal kostnader forbundet med ekstraassistenter begrunnet i deres behov også inngå i kommunens andel av kostnadene.

4.4.3.4 De ulike beregningene sett i forhold til hverandre - oppsummering

I tabell 17 nedenfor ser vi hvor stort over- eller underskudd Bergen kommune har hatt med utgangspunkt i de to ulike beregningsmåtene.

Tabell 17. *Oversikt over resultatet av våre beregninger med hensyn til over-/underskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.*

OVER- ELLER UNDERSKUDD PÅ DRIFTEN AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN		
	Ekstraassistenttimer tildelt i henhold til kommunale dokumenter/ dokumentert praksis	Ekstraassistenttimer tildelt i henhold til snevrere definisjon ²⁴
1999	- 7,8 mill. kr	- 46.000 kr
2000	- 15,4 mill. kr	- 7,1 mill. kr
2001	- 17,24 mill. kr (budsjettert)	- 9,1 mill. kr (budsjettert)
Sum	- 40,44 mill. kr	- 16,25 mill. kr

Det er et faktum at tildeling av ekstraassistenter i 1999, 2000 og 2001 er blitt gjort av pedagogisk avdeling/oppvekstavdelinger som spesielle tiltak på bakgrunn av søknad fra den enkelte skolefritidsordningen med begrunnelse i det enkelte barns særskilte behov, og at beregningsresultatene i venstre kolonne i tabell 17 med dette som utgangspunkt gir et bilde av kommunes overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Administrasjonen sier at det faktum at tildelingen har foregått på denne måten mest er et resultat av "gammel vane". Egentlig er det slik at Bergen kommune har relativt lav

²⁴ Ekstraassistenttimer tildelt til SFO forbundet med spesialskoler og spesialklasser

grunnbemanning som fordeles etter en timetildelingsplan, samtidig som man satser på å fordele bemanningen ut over dette nivået på en målrettet måte sett i forhold til den enkelte skolefritidsordningens behov. Behovet er et resultat av antall barn, grad av lokalenes egnethet sett i forhold til aktiviteten, gruppesammensetninger som gjør at det kreves større voksentetthet (barn med særskilte behov?) og lignende.

Administrasjonen mener videre at det i årene 1999 og 2000 maksimalt er kostnader tilsvarende 15% av statstilskuddet som har gått til spesielle tiltak for barn med særskilte behov, og at kommunen ikke har hatt egne utgifter til dette formålet. Resten av kostnadene forbundet med ekstraassistenter kan derfor etter administrasjonens mening legges inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Vi finner at dette er en påstand som ikke uten videre kan godtas. Utgangspunktet må være hvilket tilbud som faktisk er gitt til formålet i disse årene. Man kan så se om 15% av statstilskuddet dekker kostnadene, om kostnadene er lavere slik at deler av beløpet skal inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, eller om kostnadene er høyere slik at kommunen skal dekke det overskytende beløpet. Problemstillingen er således ikke hovedsaklig av føringsteknisk art; i denne sammenhengen er det først og fremst tale om definisjon av begreper.

På denne bakgrunn har vi funnet det nødvendig å foreta visse valg og gjøre beregninger med disse som utgangspunkt. Vi har valgt å anta at barn ved spesialskoler og- klasser som et minimum inngår i kategorien "barn med særskilte behov". Den høyre kolonnen i tabell 17 viser beregningsresultatene med dette som utgangspunkt.

Vi mener det er stor sannsynlighet for at barn som må sies å ha særskilte behov, også går på skolefritidsordninger ved ordinære skoler, spesielt sett i forhold til en pedagogisk tenkning der integrering av barn med særskilte behov i skolen er viktig.

Etter vår vurdering kan kommunen for kommende år la det være en politisk avgjørelse om det kun skal ytes spesielle tiltak for barn med særskilte behov tilsvarende det som kan dekkes av 15% av statstilskuddet, eller om det er (minste)behovet som skal styre tildelingen, med det resultat at kommunen eventuelt må bidra til formålet. For årene 1999, 2000 og 2001 er imidlertid "løpet kjørt" ved at det tilbudet som er gitt, ikke kan endres

med tilbakevirkende kraft, og kommunen faktisk er pålagt å dekke de kostnadene som er påløpt ut over 15% av statstilskuddet og fradrag for refusjon fra trygdeforvaltningen.

4.4.3.5 Skolefritidsordningens lokaler

Regelverket fastslår at lokalene i en skolefritidsordning skal være egnet til drift av ordningen ved at de er tilpasset den aktiviteten som skal drives. 200 av ekstraassistenttimene som tildeles i Bergen kommune, tildeles med begrunnelsen "vanskelige lokaler". Noen kan hevde at siden disse ekstraassistenttimene ikke er utløst som følge av spesielle tiltak for barn med særskilte behov, så kan kostnadene legges inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Det kan etter vårt syn imidlertid synes som om kommunen kompenserer for utilfredsstillende/ikke egnede lokaler ved å ansette ekstraassistenter. Begrunnelsen for at lokalene betegnes som vanskelige eller uegnede kan for eksempel være som følge av fysisk dårlige lokaler, større antall barn ved ordningen enn det lokalene er egnet til, upraktisk plassering av ulike aktivitetsrom osv.

Kommunen har ansvaret for å sørge for egnede lokaler²⁵. Bruk av ekstraassistenter for å kompensere for vanskelige/uegnede lokaler kan således anses som utgifter forbundet med lokaler og skal da etter regelverket dekkes av kommunen. Hvis uegnede lokaler kan kompenseres med ansettelse av ekstraassistenter som belastes beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, vil resultatet være at foreldrebetalingen blir høyere jo mer uegnet lokalene er, mens kommunen får desto lavere kostnader til lokaler. Etter vår vurdering framstår dette som et paradoks.

4.4.4 Beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og dokumentasjon av kostnader som inngår i dette grunnlaget

I Bergen kommunes vedtekter for skolefritidsordninger opplyses det at kommunens prising av tilbudet, det vil si foreldrebetalingen, er basert på selvkost i henhold til forskrifter om

²⁵ Opplæringslova § 13-7: "Areal, både ute og inne, skal vere eigna for formålet."

dette. For å kunne si om dette stemmer, er et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen et nødvendig redskap.

Som tidligere opplyst, foreligger det ikke et beregningsgrunnlag for foreldrebetaling for 1999. Det foreligger heller ikke annen dokumentasjon på at foreldrebetalingen er basert på selvkost, slik forskriftene krever og Bergen kommunes vedtekter for skolefritidsordningen fastslår.

Som vi gjennomgikk i punkt 2.3.1, tilsvare ikke kommuneregnskapets kap 1.283 et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen; det må bearbeides med hensyn til fordeling av kostnader/utgifter mellom de tre bidragsyterne.

Regelverket sier videre at kommunen må kunne dokumentere de kostnadene som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet. Ettersom Bergen kommune ikke har lagt fram et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 1999, foreligger det ikke slik dokumentasjon.

4.5 ETTERKALKULASJON, INTERNREGNSKAP OG BEHANDLING AV OVER-/UNDERSKUDD

I punkt 2.3.2 har vi tatt for oss hvordan det er mulig å praktisere selvkostprinsippet på en hensiktsmessig måte: Gjennom å foreta en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen basert på et internregnskap, finner man fram til om det foreligger et overskudd, eventuelt et underskudd for det foregående året.

Kommuneregnskapet er den informasjon som foreligger fra Bergen kommune vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen. Regnskapet sier imidlertid ikke noe om hvem som finansierer de ulike kostnadene/utgiftene, og følgelig heller ikke noe om hvorvidt finansieringen av skolefritidsordningen er i samsvar med regelverket. Dette betyr at det på bakgrunn av kommuneregnskapet heller ikke er mulig å si om størrelsen på foreldrebetalingen er "riktig".

Det er følgelig nødvendig å tilpasse deler av regnskapet i et internregnskap. Måten regnskapet er bygget opp på med hensyn til artskontoplan o.l., samt grad av nøyaktighet

med hensyn til at utgifter føres på riktig konto, får betydning for hvor enkelt det er å foreta tilpasningen. For vårt formål er ikke oppbygningen av regnskapet for 1999 optimal, for eksempel når det gjelder fordeling av refusjon fra trygdeforvaltningen mellom ordinære ansatte²⁶ (foreldrebetaling/stat) og ekstraassistenter²⁷ (kommune/stat). I tillegg er ikke nøyaktighetsgraden stor nok når det gjelder føring av utgifter på riktig konto; eksempelvis er lønn til ordinære ansatte og ekstraassistenter i hovedsak ført på samme konto selv om det er lagt til rette for å føre disse hver for seg.

I tabell 11, punkt 4.4.1, har vi laget et internregnskap for skolefritidsordningen basert på regnskapstall for 1999 samt andre opplysninger, blant annet med hensyn til hvordan kostnadene/utgiftene og inntektene bør fordeles mellom kommunen og foreldrebetalingen etter at statstilskuddet er fordelt mellom private og kommunale ordninger. Som et resultat av tallene som framkommer i internregnskapet, har vi også fått fram en etterkalkulasjon med hensyn til størrelsen på foreldrebetalingen. Kolonne 5 i tabell 11 tilsvarer således et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen for 1999.

Beregningsgrunnlaget er en del av selvkost for skolefritidsordningen, jf. figur 2 i punkt 2.2.1. Den type kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget; lønnskostnader til ordinære ansatte, driftkostnader til materiale, leker, mat o.l., er slik vi ser det ikke av en slik art at årets utgifter i stor grad vil skille seg fra årets forbruk (kostnader). Et internregnskap for skolefritidsordningen basert på kostnader er etter vårt syn således mulig å lage uten altfor store problemer. Et internregnskap for beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen som er basert på utgifter (kommuneregnskapet), som i kolonne 5 i tabell 11, gir av samme grunn et tilstrekkelig bilde av situasjonen til vårt formål i dette forvaltningsrevisjonsprosjektet.

Hensikten med en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, er at man over tid skal sikre at foreldrebetalingen baseres på selvkost i henhold til regelverket. Det er derfor nødvendig å la resultatet av etterkalkulasjonen (over-, eventuelt underskudd) få innvirkning på størrelsen på foreldrebetalingen. Dersom foreldrebetalingen for det enkelte år overstiger beregningsgrunnlaget for vedkommende år, bør forskjellen mellom foreldrebetalingen og beregningsgrunnlaget avsettes til selvkostfond (overskudd) for å justere foreldrebetalingen for senere år.

²⁶ ansatt i henhold til den ordinære timetildelingsmodellen

²⁷ ansatt som del av ”spesielle tiltak for barn med særskilte behov”

Det er en løpende prosess å sikre at kostnads/utgiftsfordelingen mellom kommune, stat og foreldre er i henhold til regelverket. Eksempelvis kan etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling for år 2000 foretas når (intern)regnskapstallene foreligger våren 2001. Dette resultatet (overskudd avsatt til selvkostfond, eventuelt underskudd) kan først få konsekvenser for foreldrebetalingen i 2002, da kommunens budsjett (forkalkyle) for 2002 lages høsten 2001. Det vil med andre ord foreligge et etterslep på to år når det gjelder eventuell korrigerings av størrelsen på foreldrebetalingen.

Bergen kommune har anledning til å dekke eventuelle underskudd med hensyn til foreldrebetalingen²⁸. Regelverket gir imidlertid hjemmel for at foreldrebetalingen kan dekke selvkost utenom statens bidrag og kommunens pålagte utgifter (se figur 2, punkt 2.2.1). Selvkostprinsippet nyttes da som et minstekrav til inntektene, og kommunen kan framføre et eventuelt underskudd til et senere år for å dekke dette gjennom foreldrebetalingen.

Som beskrevet i punkt 2.3.2, bør brukerne av skolefritidsordningen få kompensasjon for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn det som tilsvarende beregningsgrunnlaget (overskudd). Tilsvarende prinsipp bør legges til grunn når det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen, altså når foreldrebetalingen har vært for lav. Kommunen bør da kompenseres for sitt rentetap som følge av sin forskottering av foreldrebetalingen.

Noen kan hevde at det er uheldig at det delvis vil være andre foreldre/brukere enn de som innbetalte et eventuelt overskudd som vil nyte godt av redusert foreldrebetaling som følge av tidligere års overskudd, ettersom det eksisterer et etterslep på 2 år (se ovenfor). Tilsvarende vil andre foreldre kunne bli "straffet" gjennom økt foreldrebetaling som følge av eventuelle underskudd tidligere år. Et alternativ er da å tilbakebetale overskuddet til, eller kreve underskuddet tilbakebetalt fra de foreldre som hadde barn i skolefritidsordningen i det angjeldende tidsrom. Etter vårt syn er dette en svært arbeidskrevende løsning, ettersom det må beregnes hva hvert barns foresatte skal motta, eventuelt betale ekstra. En slik løsning måtte dessuten vurderes juridisk. Det er vanlig at

²⁸ dvs. at foreldrebetalingen har vært for lav

man ved gebyrbetaling basert på selvkost ser flere år i sammenheng, og at det slik sett blir gebyrbetalerne ("foreldregruppen") som betaler riktig beløp over år.

4.7 EVENTUELLE ÅRSAKER TIL OG KONSEKVENSER AV KOMMUNENS OVERSKUDD PÅ DRIFTEN AV SKOLEFRITIDSORDNINGEN

Som det framkom i tabell 17, har Bergen kommune hatt overskudd på driften av skolefritidsordningen i 1999 og 2000 og et budsjettert overskudd for 2001.

Årsaken til at det foreligger overskudd og at dette stiger kraftig fra 1999 til 2000, er sammensatt. Aktiviteten og dermed utgiftene har økt noe fra 1999 til 2000 (fra 113,2 mill. kr til 116,83 mill. kr), mens inntektene har økt mye mer (fra 104,6 mill. kr til 118,9 mill. kr), hovedsaklig som følge av økt foreldrebetaling (fra 76,4 mill. kr til 82,6 mill. kr) og økt statstilskudd (fra 21 mill. kr til 28,7 mill. kr). Som følge av manglende beregningsgrunnlag og etterkalkulasjon av dette, er foreldrebetalingen ikke justert i samsvar med selvkostprinsippet og regelverket for øvrig.

4.8 EVENTUELL ENDRING AV REGELVERKET

Stortinget har vedtatt at statstilskuddet til skolefritidsordningen skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd fra skoleåret 2001/2002²⁹. Dette nødvendiggjør i tilfelle visse tekniske og innholdsmessige endringer i opplæringslova med tilhørende forskrift.

I denne forbindelse har Kirke, utdannings- og forskningsdepartementet sendt ut en høring med forslag til endringer i opplæringslova § 13-7 og forskriftens kapittel 23. Høringen ble sendt ut 05.03.01 med høringsfrist 19.04.01. Departementet la opp til at lov- og forskriftsendringene skulle tre i kraft 01.08.01.

²⁹ Stortinget har behandlet Innst. S nr. 252 (1999-2000), jf. St.prp. nr. 62 (1999-2000) Om kommuneøkonomien 2001 m.v. Der ble det vedtatt å innlemme kap. 221 post 63 Tilskudd til skolefritidsordninger i inntektssystemet fra skoleåret 2001/2002, jf. vedtak nr. II.

I St.prp. nr. 84 (2000-2001) Tilleggsbevilgninger og omprioriteringer i statsbudsjettet medregnet folketrygden 2001, foreslår imidlertid regjeringen *“at innlemming av tilskuddsordningen foreløpig utsettes, inntil det er nærmere vurdert hvilke konsekvenser dette kan få for foreldrebetalingen.”* Dette betyr at statstilskuddet (foreløpig) ikke inngår i rammetilskuddet, og at nåværende regelverk fortsatt er gjeldende.

4.9 KONKLUSJONER OG ANBEFALINGER

Med bakgrunn i problemstilling 1 som rapporten reiser (se punkt 1.4), har vi på bakgrunn av fakta om skolefritidsordningen i kapittel 3 og revisjonskriteriene i kapittel 2, foretatt en vurdering av finansieringen av skolefritidsordningen i Bergen kommune i kapittel 4. Nedenfor følger en gjennomgang av de konklusjoner vi har trukket som følge av vurderingen.

Deretter gir vi noen anbefalinger om hvordan Bergen kommune bedre kan innrette seg for at regelverket skal bli fulgt. Disse anbefalingene er basert på gjeldende regelverk. Som nevnt i punkt 4.6.4, er det planlagt å innlemme statstilskuddet til skolefritidsordningen i kommunenes rammetilskudd, noe som i tilfelle krever endringer av regelverket for skolefritidsordningen. Innlemmelsen av statstilskuddet er imidlertid foreslått utsatt til konsekvensene for foreldrebetalingen er utredet. Etter våre opplysninger³⁰ kan dette ta noe tid. I tillegg til de anbefalingene vi kommer med, tilrår vi som følge av dette at Bergen kommune nøye følger med eventuelle endringer i regelverket og tilpasser sin praksis i henhold til disse.

4.9.1 Konklusjoner

- Regelverket sier at skolefritidsordningen skal finansieres av stat, kommune og foreldre til barn ved skolefritidsordningen gjennom egenbetaling. Dette gjøres i Bergen kommune.
- Kostnadene ved en skolefritidsplass skal beregnes på bakgrunn av selvkost. **Bergen**

³⁰ samtale med saksbehandler i KUF

kommune har ikke foretatt selvkostberegninger vedrørende beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen slik den er pålagt å gjøre.

- For å fastslå størrelsen på foreldrebetalingen, er det nødvendig å ha et beregningsgrunnlag som basis. Bergen kommune har ikke utarbeidet beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen.
- Ifølge regelverket skal Bergen kommune ikke ha overskudd på driften av skolefritidsordningen sett i forhold til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, noe som betyr at kommunen som et minimum skal dekke de kostnader kommunen er pålagt å dekke. Dette gjelder kostnader til lokaler, fast utstyr, utearealer, administrative kostnader med skolefritidstilbudet og eventuelle kostnader til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. **Bergen kommune har etter våre beregninger hatt et overskudd på driften i 1999 og 2000 sett i forhold til et kalkulert beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen.** For 2001 er det budsjettert med et slikt overskudd på driften av skolefritidsordningen.
- Kommunen har anledning til og blir av departementet (KUF) oppfordret til å dekke kostnader ut over de pålagte kostnadene ved å tilby for eksempel søskenmoderasjon eller inntektsgradert foreldrebetaling. Dette er imidlertid ikke et krav i regelverket. Bergen kommune har vedtatt at slik redusert betaling ikke skal gis.
- Statstilskuddet er etter vår vurdering nyttet slik regelverket forutsetter, både med hensyn til spesielle tiltak for barn med særskilte behov (15% av tilskuddet) og den øvrige delen.
- Spesielle tiltak for barn med særskilte behov, som i Bergen kommune først og fremst vil si bruk av ekstraassistenter i skolefritidsordningen, skal ikke regnes med i beregningen av selvkost. Dette betyr at foreldrebetalingen ikke skal brukes til å dekke kostnader forbundet med slike tiltak. **Våre beregninger tilsier at kostnader til ekstraassistenter dekkes av foreldrebetalingen.**
- I Bergen kommune er det ikke samsvar mellom kommunens/administrasjonens dokumenter og praksis vedrørende tildeling av ressurser til spesielle tiltak for barn med særskilte behov på den ene siden og det administrasjonen beskriver som deres

pedagogiske tilnærming til feltet på den andre siden. Dette har konsekvenser med hensyn til å avgjøre hvilke kostnader som kan legges inn i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen og hvilke kostnader kommunen skal dekke.

- Regelverket krever at kommunen må kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet. Ettersom Bergen kommune ikke har utarbeidet et beregningsgrunnlag, har slik dokumentasjon ikke kunnet framlegges.
- For å kunne fastslå om størrelsen på den budsjetterte og innkrevde foreldrebetalingen for et år er i henhold til regelverket, må det foretas en etterkalkulasjon når de virkelige tallstørrelsene er kjent. **Bergen kommune har ikke gjennomført etterkalkulasjoner med hensyn til foreldrebetalingen for 1999 og 2000.**
- Budsjett- og regnskapsforskriftene fastslår at alle inntekter og utgifter vedrørende skolefritidsordningen skal føres på kapittelgruppene 1.280-1.284 (gjelder 1999 og 2000). Bergen kommune har ført disse på kapittel 1.283. Det kan imidlertid hende at føringene ikke har vært nøyaktige nok ved at skolefritidsordningens og skolens utgifter ikke skilles strengt nok ad, for eksempel ved felles innkjøp.
- Bergen kommune har ikke laget et internregnskap for skolefritidsordningen som basis for å utarbeide beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen og etterkalkulasjon av dette.

4.9.2 Anbefalinger

Som et resultat av de vurderinger vi har foretatt og de konklusjonene vi har trukket, har kommunerevisjonen ulike anbefalinger med hensyn til hva Bergen kommune kan gjøre for å overholde regelverket som er gitt med hensyn til finansieringen av skolefritidsordningen.

Vi anbefaler følgende:

- Bergen kommune må med utgangspunkt i regelverket lage et selvkostbasert beregningsgrunnlag for foreldrebetaling som forteller hvor stor del av selvkost for

skolefritidsordningen som kan kreves dekket gjennom foreldrebetalingen. Kommunen må kunne dokumentere kostnadene overfor foreldre og tilsynsmyndighet.

- Bergen kommune bør lage et internregnskap for skolefritidsordningen. Alle inntektene og kostnadene bør kunne relateres til beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen/selvkost. Et slikt internregnskap er en forutsetning for å kunne lage for- og etterkalkyler for beregningsgrunnlaget for foreldrebetaling. Som beskrevet i punkt 2.3.1, er det ikke nødvendig med et avansert system knyttet til kommunens øvrige økonomisystemer; data kan trekkes ut manuelt og beregningsmodellen kan for eksempel være basert på regneark, slik vi har gjort det tidligere i rapporten. Tallene i internregnskapet må kunne spores tilbake til kommuneregnskapet.
- Bergen kommune bør klargjøre og få samsvar mellom kommunens dokumenter, praksis og pedagogisk tenkning når det gjelder tildeling av ressurser til spesielle tiltak for barn med særskilte behov. Det må være en forutsetning at gjeldende regelverk overholdes.
- Bergen kommune bør foreta en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen så snart de virkelige tallstørrelsene er kjent. Etterkalkulasjonen viser om foreldrebetalingen har vært for høy (det vil si at kommunen har overskudd på driften av skolefritidsordningen), riktig, eller for lav.
- Resultatet av etterkalkulasjonen bør innvirke på foreldrebetalingen i etterfølgende år. For mye innbetalt foreldrebetaling kan avsettes til selvkostfond og resultere i tilsvarende redusert foreldrebetaling senere år.
- Bergen kommune kan velge å ikke subsidiere foreldrebetalingen dersom det et år viser seg å være underskudd (det vil si at foreldrebetalingen det året har vært for lav). Kommunen kan da framføre et eventuelt underskudd til et senere år, og underskuddet kan tas inn gjennom tilsvarende forhøyet foreldrebetaling.
- Brukerne av skolefritidsordningen bør kompenseres for det rentetap de påføres ved å binde kapital i kommunen i de tilfeller de har innbetalt mer enn det som tilsvarer

beregningsgrunnlaget (overskudd). Tilsvarende prinsipp bør legges til grunn i de tilfeller det er grunnlag for å framføre et underskudd i forbindelse med foreldrebetalingen ved skolefritidsordningen.

I tillegg anbefaler vi følgende tiltak:

- Bergen kommune bør gjøre skolene oppmerksom på viktigheten av riktig utgifts- og kostnadsfordeling mellom skolene og tilhørende skolefritidsordning slik at føringene blir mest mulig riktige.
- Ved utarbeidelse av et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen basert på internregnskapet, bør kommunen være oppmerksom på følgende:
 - Riktig fordeling av utgifter til lønn/sosiale utgifter til ordinære ansatte og til ekstraassistenter³¹.
 - Man bør gjennomgå de utgiftene som tidligere ble ført på postgruppe 20-29 Andre driftsutgifter for å fastslå hvilke kostnadstyper som kan inngå i beregningsgrunnlaget, og hvilke som skal dekkes av kommunen.
 - Man bør fordele inntekten ført på tidligere post 70 Refundert lønn fra trygdeforvaltningen mellom beregningsgrunnlaget³² og kommunen.

Sist, men ikke minst, anbefaler vi Bergen kommune å følge nøye med i eventuelle endringer i regelverket vedrørende finansieringen av skolefritidsordningen, og tilpasse sin praksis i henhold til disse.

³¹ spesielle tiltak for barn med særskilte behov

³² refusjon for ekstraassistenter

DEL B

PROBLEMSTILLING 2:

5 ER POLITIKERNES BESLUTNINGSGRUNNLAG VEDRØRENDE FINANSIERING AV SKOLEFRITIDS-ORDNINGEN TILSTREKKELIG?

Fastsettelsen av foreldrebetalingen for skolefritidsordningen i Bergen kommune skjer i forbindelse med at kommende års budsjett blir vedtatt i bystyret. Dette er også fastlagt i § 12 i Bergen kommunes vedtekter for skolefritidsordningen som ble vedtatt 10.05.99. I samme paragraf er det åpnet for at prisen også kan endres gjennom året.

Det er altså bystyret som fastsetter nivået på foreldrebetalingen for skolefritidsordningen i kommunen. Vi finner det derfor relevant å undersøke nærmere hvilket beslutningsgrunnlag politikerne har hatt når de har fattet vedtak om betalingssatser og finansiering for øvrig av skolefritidsordningen. Dette holder vi opp mot revisjonskriterier for hva som ligger i begrepet "et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag". Slike revisjonskriteriene blir utledet under neste punkt.

5.1 REVISJONSKRITERIER

For en nærmere redegjørelse om revisjonskriterier og deres funksjon viser vi til punkt 1.6.

5.1.1 Kildene for revisjonskriteriene

Når vi skal utlede revisjonskriterier for hva som ligger i begrepet "et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag", må vi søke i de autoritative kilder som finnes om krav til

beslutningsgrunnlaget i kommunal beslutningssammenheng. Vi tar utgangspunkt i regelverket vist i tabell 18:

Tabell 18. *Oversikt over lover, forskrifter og rundskriv m.v. på området.*

OVERSIKT OVER LOVER, FORSKRIFTER, RUNDKRIV M.V. PÅ OMRÅDET
Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25. september 1992
Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 19. juni 1969
Forskrift om skolefritidsordningen av 17. juli 1998
Bergen kommunes egne retningslinjer "Saksfremstilling i Bergen kommune" fra 1995.

5.1.2 Utleddning av revisjonskriterier for politikernes beslutningsgrunnlag ved fastsettelse av betalingssetter for skolefritidsordningen

Som vi har sett over, skal selvkostprinsippet legges til grunn ved kostnadsberegningen ifølge § 1-1 i forskrift om skolefritidsordningen. Selvkost fordeles så mellom stat, kommune og foreldrene. Ifølge § 1-2 i er det et krav at kommunen skal kunne dokumentere de kostnader som inngår i beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen overfor foreldre og tilsynsmyndighet. Statens utdanningskontor fører tilsyn med skolefritidsordningen og er derfor tilsynsmyndighet. Det er altså overfor foreldrene og Statens utdanningskontor at kommunen skal kunne dokumentere beregningsgrunnlaget ifølge forskriften. Det følger ikke direkte av forskriften at slik dokumentasjon skal legges fram for politikerne i forbindelse med fastsettelse av foreldrebetalingen.

De generelle krav som kan stilles til kommunal saksbehandling i forbindelse med politikernes beslutningsgrunnlag, følger av kommuneloven § 23 nr. 2 som har følgende ordlyd: "*Administrasjonssjefen skal påse at de saker som legges fram for folkevalgte organer, er forsvarlig utredet, og at vedtak blir iverksatt*". Administrasjonssjefen (rådmannen/byrådet) har altså et selvstendig ansvar for at sakene er forsvarlig utredet.

Forvaltningsloven gir også regler om saksbehandling for all virksomhet som drives av forvaltningsorganer. Vedtak som gjelder fastsettelse av foreldrebetalingen for skolefritidsordningen, faller inn under lovens § 2 1. ledd punkt c. Krav til saksforberedelse framgår av lovens kapittel VII § 37 som krever at forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Altså påhviler det også beslutningstakerne et ansvar.

Uttrykkene “forsvarlig utredet” og “så godt opplyst som mulig” er generelle, og de må derfor gis et mer konkret innhold før de kan anvendes som revisjonskriterier.

Etter vår mening bør det være et krav når betalingsattsene skal vedtas, at det i hovedtrekk redegjøres for de regler og prinsipper som gjelder for fastsettelse av foreldrebetaling i skolefritidsordningen. I og med at forskriften setter grenser for hvor stor del av selvkost foreldrene kan betale, anser vi det også som naturlig at beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen legges fram i saken der satsene for foreldrebetalingen vedtas. På den måten kan beslutningstakerne forsikre seg om at beregningen er i henhold til forskriften.

Dette synet finner vi støtte for i departementets merknader til forskriften hvor det framgår at:

“Selvkost skal benyttes i kommunene som et grunnlag for å beregne foreldrebetaling (brukerbetaling). Solid dokumentasjon vil være et viktig virkemiddel for å kunne dokumentere at prisene ikke er høyere enn kostnadene ved å produsere tjenesten. Det vises her til “Veiledende retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale tjenester” utgitt av Kommunal- og arbeidsdepartementet, Kommunalavdelingen, desember 1996.”

Veilederen fra Kommunal- og arbeidsdepartementet som det vises til, påpeker også viktigheten av solid dokumentasjon.

Som et resultat av revisjonskriterier som er utledet tidligere, bør saksframlegget bestå av en forkalkyle, det vil si et beregningsgrunnlag basert på budsjettert selvkostberegning for foreldrebetaling for vedkommende år, samt etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for tidligere år basert på internregnskapet, slik at man kan fastslå om det foreligger overskudd (eventuelt underskudd) som skal justere nivået på foreldrebetalingen.

Med bakgrunn i foranstående utleder vi følgende revisjonskriterier:

- Administrasjonen skal påse at sak om fastsettelse av foreldrebetaling i skolefritidsordningen er forsvarlig utredet før saken legges fram for bystyret.
- Bystyret skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes.
- Som del av politikernes beslutningsgrunnlag bør det framgå hvilke regler som gjelder for fastsettelse av satsene på foreldrebetalingen, dette for å kunne dokumentere at satsene er beregnet i samsvar med regelverket.
- Politikernes beslutningsgrunnlag bør i tillegg bestå av beregningsgrunnlaget basert på budsjettert selvkostberegning for foreldrebetaling for vedkommende år, samt eventuelt en etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for tidligere år basert på internregnskapet, slik at man kan fastslå om det foreligger overskudd (eventuelt underskudd) som skal justere nivået på foreldrebetalingen.

5.2 FAKTABESKRIVELSE

I dette avsnittet gjennomgår vi politikernes beslutningsgrunnlag slik det faktisk forelå ved fastsettelse av foreldrebetalingen for skolefritidsordningen for året 1999.

Vi har sett at i Bergen kommune skjer fastsettelsen av foreldrebetaling i forbindelse med at kommende års budsjett blir vedtatt av bystyret. Altså er det det framlagte budsjettmaterialet som utgjør beslutningsgrunnlaget. Skolefritidsordningen er omtalt i rådmannens forslag til årsbudsjett 1999 på s. 78-79 under formål 2.3 Omsorgstiltak for barn. Kopi av de aktuelle sidene ligger ved som vedlegg (se vedlegg 5). I budsjettforslaget gis en kort virksomhetsbeskrivelse, og årsmål og tiltak omtales kort. Deretter følger en tallmessig presentasjon av de ulike budsjettpostene på underkapittel 1.283 Skolefritidsordninger. Det er gitt korte kommentarer til noen av postene. I kommentaren til post 60-67 er det opplyst hvilke satser for foreldrebetaling det er budsjettert med for kommende år.

Etter det vi har fått opplyst fra administrasjonen ved tidligere kommunalavdelingen skole, har de politiske beslutningstakerne ikke fått framlagt ytterligere materiale vedrørende finansiering av skolefritidsordningen.

5.3 KOMMUNEREVISJONENS VURDERINGER

Med utgangspunkt i faktabeskrivelsen og de utledete revisjonskriteriene foran vurderer vi her tilstrekkeligheten i politikernes beslutningsgrunnlag og kommunens dokumentasjon av beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen.

Ifølge de utledete revisjonskriteriene i punkt 5.1.2 om hvilke krav som kan stilles til en forsvarlig saksutredning på dette området, hevdet vi at informasjon om regelverket for foreldrebetalingen burde tas med og likeledes selve beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen for kommende år samt en etterkalkulasjon av fjorårets beregningsgrunnlag.

Faktabeskrivelsen over og vedlegg 5 viser hva som var lagt fram som beslutningsgrunnlag ved fastsettelse av foreldrebetalingen og budsjettet for skolefritidsordningen for 1999.

Fastsettelsen av foreldrebetalingen skjer samtidig med at budsjettet for skolefritidsordningen blir vedtatt som del av Bergen kommunes totale budsjett. Hele saken utgjør litt mer enn en side av rådmannens 352 siders lange budsjettforslag for 1999. Det er i redegjørelsen ikke vist til regelverket på området, og det er ikke opplyst at regelverket setter begrensninger på foreldrebetalingens størrelse. Begrepet selvkost er ikke nevnt. Altså får politikerne ingen opplysninger om at det er fastsatt regler for hvordan foreldrebetalingen skal beregnes. Etter kommunerevisjonens vurdering burde det ha vært opplyst om hvilke regler som gjelder for beregning av foreldrebetaling.

Når det gjelder selve prisfastsettelsen, blir det kort opplyst at det er budsjettet med 1.080 kr for hel plass og 810 kr for redusert plass. Det blir ikke opplyst noe om hva prisfastsettelsen bygger på og hvordan den er beregnet. Administrasjonen i tidligere kommunalavdeling skole opplyser at det for en del år siden lå en forkalkyle til grunn for beregningen av foreldrebetalingen. De siste årene er imidlertid foreldrebetalingen fastsatt på grunnlag av forrige års sats med et beløpsmessig tillegg.

Vi får videre opplyst at det ikke har vært foretatt noen etterkalkulasjon i ettertid for å se hva foreldrebetalingen egentlig burde ha vært etter regelverket. Etter kommunerevisjonens mening burde beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen vært vist, i tillegg til en kort redegjørelse for gjeldende regelverk. Etterkalkulasjon for det foregående år burde også vises som en del av beslutningsgrunnlaget. Ettersom regelverket trådte i kraft 1.1.99, er det imidlertid først ved fastsettelse av foreldrebetalingen for 2001 ved budsjettbehandlingen høsten 2000 en etterkalkulasjon burde vedlegges.

Som vi har gjennomgått tidligere i rapporten, gir de framlagte budsjettallene ingen informasjon med hensyn til selvkost, og de gir heller ingen indikasjon til leseren med hensyn til om regelverket overholdes eller ikke.

Hvordan kommunens administrasjon dokumenterer beregningsgrunnlaget for foreldrebetalingen, er avgjørende for politikernes forutsetninger/muligheter for å kunne fastsette et nivå på foreldrebetalingen som ikke bryter med selvkostprinsippet og regelverket forøvrig. Tilfredsstillende dokumentasjon av beregningsgrunnlaget er dessuten avgjørende for å unngå spekulasjoner blant brukerne om kommunen holder seg innenfor lover og regler på området (se punkt 2.2.8) og dermed for å skape tillit i befolkningen.

5.4 KONKLUSJON OG ANBEFALING

Med grunnlag i vurderingene gjort i punkt 5.3, trekker kommunerevisjonen følgende **konklusjon**:

- Sak om fastsettelse av satser for foreldrebetalingen i skolefritidsordningen i 1999 synes ikke å ha vært forsvarlig utredet og godt nok opplyst før den ble lagt fram for bystyret til vedtak. Det er ikke dokumentert i saken at satsene på foreldrebetalingen er beregnet i samsvar med regelverket, det vil si med basis i et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen basert på budsjettet selvkostberegning for vedkommende år.

Som et resultat av de vurderinger vi har foretatt og konklusjonen vi har trukket, har kommunerevisjonen følgende **anbefaling** med hensyn til hva som kan bidra til å gjøre

politikernes beslutningsgrunnlag vedrørende finansiering av skolefritidsordningen, herunder satsene på foreldrebetalingen, tilstrekkelig:

- Når politikerne skal fatte vedtak om størrelsen på foreldrebetalingen, bør saksframlegget/saken fra byrådet/administrasjonen være forsvarlig utredet. Etter vår vurdering bør politikernes beslutningsgrunnlag (minst) bestå av en kort redegjørelse for gjeldende regelverk, et beregningsgrunnlag for foreldrebetalingen basert på budsjettert selvkostberegning for vedkommende år, samt av etterkalkulasjon av beregningsgrunnlaget for tidligere år basert på internregnskapet. Man kan slik fastslå om det foreligger overskudd (eventuelt underskudd) som skal justere nivået på foreldrebetalingen.