
Tilskudd til barnehager

En gjennomgang av kontrollen med statstilskudd til barnehager

Rapport 1998:3

Innhold

Sammendrag	1
1 Innledning	4
1.1 Bakgrunn.....	4
1.1.1 Om barnehageloven	4
1.1.2 Utviklingen av ulike typer barnehager	4
1.2 Mandat.....	5
1.3 Avgrensing og presisering av mandatet	5
1.4 Metode.....	6
1.5 Organisering av arbeidet	8
2 Beskrivelse av tilskuddsordningen og forvaltningen av den.....	9
2.1 Innledning	9
2.2 Mål for tilskuddsordningen	9
2.3 Regelverk for tilskuddsordningen.....	9
2.3.1 Barnehageloven	9
2.3.2 Rundskrivet	10
2.3.3 Kravene i økonomireglementet.....	12
2.4 Dagens system.....	14
2.4.1 Det generelle driftstilskuddet.....	14
2.4.2 De særskilte driftstilskuddene.....	15
3 Kommunenes forvaltnings- og kontrolloppgaver.....	17
3.1 Kommunenes kontroll.....	17
3.1.1 Kommunenes kontrollrutiner.....	17
3.1.2 Former for kontroll	17
3.1.3 Årsmeldinger og årsregnskap	18
3.1.4 Kontroll med kommunale barnehager	20
3.1.5 Kommunenes kontroll med ikke-kommunale barnehager	20
3.1.6 Kontroll med særtilskuddene.....	21
3.2 Reaksjonsformer.....	22
3.3 Kommunenes veiledningsansvar.....	23
3.4 Kommunenes vurdering av kontrollen.....	24
3.5 Kommunerevisjonens rolle.....	25
4 Fylkesmannens forvaltnings- og kontrolloppgaver	26
4.1 Fylkesmannens kontroll	26
4.1.1 Fylkesmennes kontrollrutiner.....	26
4.1.2 Former for kontroll	26
4.1.3 Søknader, årsmeldinger og årsregnskap.....	27
4.1.4 Kontroll med særtilskuddene.....	30
4.2 Reaksjonsformer.....	31
4.3 Fylkesmannens veiledningsoppgaver	32
4.4 Fylkesmennes vurderinger av kontrollrutinene	32

5 Statskonsults vurderinger av kontrollen med statens tilskudd til barnehager	34
5.1 Innledning	34
5.2 Fylkesmannens og kommunens kontroll	34
5.2.1 Regelverk for kontrollrutiner.....	34
5.2.2 Former for kontroll.....	35
5.2.3 Kontroll med kommunale barnehager.....	36
5.2.4 Kontroll med særtilskuddene.....	37
5.2.5 Reaksjonsformer overfor tilskuddsmottaker	37
5.3 Årsmeldings- og årsregnskapsskjema.....	38
5.3.1 Årsmeldingsskjema	38
5.3.2 Årsregnskapsskjema.....	38
5.4 Oppsummering	39
6 Vurdering av endringer i barnehageloven og forslag til nye kontrollrutiner.....	41
6.1 Innledning	41
6.2 Endringer i barnehageloven - klargjøring av kontrollansvar?.....	41
6.3 Behov for begrepsavklaring	42
6.3.1 Forvaltningsansvaret	42
6.3.2 Tilsyn og kontroll	42
6.4 Kontrollrutinene må klargjøres.....	43
6.4.1 Kommunens forvaltningsoppgaver	43
6.4.2 Fylkesmannens kontrolloppgaver	45
6.5 Reaksjonsformer bør klargjøres og formidles	46
6.6 Årsmeldingsskjemaet bør forenkles	47
6.7 Årsregnskapsskjemaet bør endres	48
6.8 Endring i utformingen av tilskuddsordningen?.....	49
6.9 Administrative konsekvenser	49
6.9.1 Kommunen	49
6.9.2 Fylkesmannen	50
6.10 Oppsummering av anbefalinger	51

Litteraturliste

Vedlegg:

- Skjema «Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager 1996» med veiledning
- Skjema «Årsmelding for barnehager pr. 15.desember 1996» med veiledning

Sammendrag

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av kontrollen med statstilskuddet til drift av barnehager. Gjennomgangen knytter seg til kap. 856 post 60 over Barne- og familiedepartementets budsjett. For 1997 ble det bevilget (overslagsbevilgning) bortimot 4,2 milliarder kroner til støtte til drift av barnehager.

Alle godkjente barnehager har rett til statstilskudd. Statstilskuddet beregnes på grunnlag av barnehagenes årsmeldinger. Det er kommunens ansvar å søke om statstilskudd på vegne av alle barnehager i kommunen. Fylkesmannen fatter vedtak om statstilskuddet på grunnlag av kommunens søknad og vedlagte årsmeldinger fra barnehagene.

I gjennomgangen har det vært fokusert på kommunenes og fylkesmennenes rutiner og praksis i forhold til å kontrollere at tilskudd tildeles på rettmessig grunnlag. Kontrollrutinene er vurdert i forhold til de krav som stilles til tilskuddsforvaltning i økonomireglementet for staten.

Barnehageloven ble endret 29. mai 1997. Endringene innebærer bl.a. en hjemling av kommunens forvaltningsoppgaver knyttet til statstilskuddet og at fylkesmannen skal «føre tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene». I rapporten er det foretatt en vurdering av konsekvensene av de vedtatte endringer i barnehageloven.

Barnehagetilskuddet oppfattes av alle våre informanter som et lavrisikoområde med hensyn til muligheter for misligheter. Statskonsults kartlegging viser likevel at økonomireglementets krav til tilskuddsforvaltning ikke fullt ut er ivarettatt, særlig sett i lys av tilskuddsordningens størrelse.

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at Barne- og familiedepartementet ikke har utarbeidet klare og entydige rutiner for hvilken kontroll som skal utføres. Både blant fylkesmenn og kommuner skaper dette uklarhet i hva som skal kontrolleres og hvordan kontrollen skal utføres. Manglende kontrollrutiner fører også til at området fremstår som en gråsoner mellom statlig og kommunalt ansvar.

Det er manglende retningslinjer knyttet til hvilke reaksjonsformer som skal benyttes dersom tilskudd er ytt på sviktende grunnlag. Likeledes er det uklart hvilket forvaltningsnivå som har ansvaret for å treffe eventuelle tiltak.

Den kontrollen som utføres i dag kan karakteriseres som en formalia- og rimelighetskontroll. Etter Statskonsults vurdering er det derimot mangelfull kontroll knyttet til vurdering av kvaliteten på den informasjonen som danner grunnlaget for tildeling og utmåling av tilskuddet. Mye tyder på at den ordinære kontrollen ikke i tilstrekkelig grad fanger opp feil og mangler knyttet til barnehagens godkjenning, dvs. om barnehagen er tilskuddsberettiget.

Statstilskudd beregnes på grunnlag av opplysninger i årsmeldingene. Årsmelding gis på et skjema og inneholder en rekke ulike opplysninger, som skal benyttes også til andre formål enn å beregne statstilskudd. Mange av barnehagene og flere kommuner oppfatter skjemaet som komplisert.

Når det gjelder bruk av årsregnskapene fra ikke-kommunale barnehager, er det uklarerheter knyttet til *hva* som skal kontrolleres og *hvem* som skal utføre kontrollen. Årsregnskapene er heller ikke detaljerte nok til å danne grunnlag for en reell økonomisk kontroll av barnehagene.

Etter Statskonsults vurdering vil de vedtatte endringene i barnehageloven ikke uten videre medføre at forvaltningsnivåenes ansvar på barnehageområdet klargjøres. Det vil fremdeles være uklare grenser mellom fylkesmannens ansvar for kontroll med statstilskuddet, kommunens ansvar for faglig tilsyn og kommunens oppgaver i forbindelse med forvaltning av statstilskuddet.

På bakgrunn av funnene i kartleggingen, kravene i økonomireglementet og endringene i barnehageloven kan Statskonsults anbefalinger oppsummeres slik:

- ***Behov for begrepsavklaring***

Barnehagelovens bruk av begrepet tilsyn kan virke forvirrende, og det er derfor behov for en klargjøring av innholdet i begrepet. Statskonsult foreslår at begrepet tilsyn benyttes om de oppgaver som utføres i forbindelse med oppfølging i henhold til barnehageloven. Vi foreslår videre at begrepet kontroll benyttes om de oppgaver som utføres i forbindelse med kontrollen i forhold til tilskuddsordningen.

- ***Kommunens forvaltningsoppgaver må klargjøres***

Som et ledd i kommunens forvaltningsoppgaver i forhold til statstilskuddet foreslår vi at det stilles krav om at kommunen kontrollerer opplysningene i årsmeldingene i forhold til opplysningene i godkjenningen, navnelister, oppholdstid og alder, og bemanning i forhold til kravene i barnehageloven. Det anbefales videre at kommunens kontroll dokumenteres ved at kommunen attesterer på barnehagenes årsmeldinger etter at meldingene er gjennomgått.

- ***Fylkesmannens kontrolloppgaver må klargjøres***

I tråd med endringene i barnehageloven foreslår vi at fylkesmannen foretar en formalia- og rimelighetskontroll av kommunenes søknader, kontrollregner beløpene og kontrollerer at kommunen har attestert årsmeldingene. I tillegg anbefaler vi at det foretas stikkprøvekontroller i et visst antall kommuner og barnehager hvert år. Stikkprøvekontrollene vil innebære en grundig gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon som kommunens søknad, årsmeldinger, årsregnskap, navnelister, godkjenninger m.m. I tillegg bør fylkesmannen ha tilgang til detaljerte regnskap for den enkelte barnehage. Stikkprøvekontrollene bør foretas i både kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Statskonsult anbefaler videre at den økonomiske kompetansen i kontrollarbeidet styrkes, og at fylkesmannens kontrollfunksjon dekkes gjennom bruk av både barnehagefaglig og regnskapskyndig kompetanse.

- ***Reaksjonsformer må klargjøres og formidles***

Statskonsult anbefaler at det utarbeides retningslinjer som tydeliggjør hvilke reaksjonsformer som kan benyttes i tilfeller der kravene i barnehageloven ikke er oppfylt, eller tilskudd er utbetalt på feil grunnlag. Det bør også fremkomme hvilket forvaltningsnivå som har ansvar og myndighet til å treffe reaksjoner. Det bør videre klargjøres overfor tilskuddsmottakerne hvilke reaksjonsformer som kan iverksettes hvis lov- og regelverk ikke overholdes.

- ***Utformingen av årsmeldingsskjema og årsregnskapsskjema bør endres***

Statskonsult anbefaler også endringer i utformingen av årsmeldings- og årsregnskapsskjemaene. Vi anbefaler at det benyttes én årsmelding som i dag, og at det i tillegg utarbeides enklere «tertialmeldinger». Vi foreslår at disse kun inneholder de viktigste opplysningene knyttet til beregning av statstilskuddet, ev. at det kun innberettes om endringer i forhold til opplysninger gitt i årsmeldingen.

Statskonsult anbefaler videre at departementet avklarer hensikten med bruken av årsregnskapene. Dersom det er ønskelig med større reell økonomisk kontroll bør det utarbeides årsregnskapsskjemaer med et større detaljeringsnivå, og det bør stilles krav om bruk av registrert eller statsautorisert revisor. Samtidig bør det utarbeides en bedre veiledning for hva revisor skal bekrefte. Dersom hovedhensikten med årsregnskapene er å få statistisk informasjon om barnehagenes økonomi er dagens rapportering tilstrekkelig. På sikt anbefaler Statskonsult at årsregnskapene fra de ikke-kommunale barnehagene inkluderes i den kommunale rapporteringen i forbindelse med KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering).

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

På oppdrag fra Finansdepartementet har Statskonsult foretatt en gjennomgang av kontrollen med statstilskuddet til drift av barnehager. Gjennomgangen er et ledd i det langsiktige arbeidet med forbedret styring og resultatoppnåelse av statlige tilskudd.

Gjennomgangen knytter seg til kap. 856 post 60 over Barne- og familie-departementets (BFD) budsjett. For 1997 er det bevilget (overslagsbevilgning) bortimot 4,2 milliarder kroner til støtte til drift av barnehager.

1.1.1 Om barnehageloven

Barnehager er et frivillig tilbud til barn i førskolealder. Virksomheten er regulert i lov om barnehager av 5. mai 1995 nr 19. Det stilles blant annet krav til areal og bemanning. Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærere, eller søke kommunen om dispensasjon fra utdanningskravet, og bemanningen i barnehagen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet (§ 17).

Kommunen har etter loven ansvar for utbygging og drift av barnehager (§ 7). Det er derimot ingen utbyggingsplikt for kommunen. Loven gir heller ingen rett til barnehageplass. Bortsett fra kommunens utbyggingsansvar har loven ingen bestemmelser om hvem som kan etablere og drive barnehager.

Loven fastslår at kommunen er godkjenningsmyndighet for alle barnehager i kommunen, både de kommunale og de ikke-kommunale (§ 12). Virksomheter som tilfredsstillende gjeldende krav til barnehager har rett til godkjenning. Alle godkjente barnehager har rett til driftstilskudd fra staten. Barnehagene plikter på sin side å søke om godkjenning når visse vilkår om barnehagedrift er innfridd (§ 13).

Kommunen er i følge loven tilsynsmyndighet for alle barnehagene i kommunen (§ 10). Fylkesmannen kan i tillegg føre tilsyn etter eget initiativ. Dette gjelder tilsynet i forhold til bestemmelsene i barnehageloven.

Finansiering og drift av barnehager er ikke lovregulert. Barnehager kan finansieres gjennom brukerbetaling og ved bidrag fra kommunen, private interessenter og staten.

1.1.2 Utviklingen av ulike typer barnehager¹

Ved utgangen av 1996 var det 6 410 godkjente barnehager i Norge, og dette er en økning på 150 enheter sammenlignet med 1995. Av disse var omlag

¹ Oversikten er basert på informasjon fra St prp nr 1, BFD (1997-98).

48 prosent offentlige² og 52 prosent var private. De private barnehageeierne var altså i flertall, men det var likevel flere barn i de offentlige enn i de private barnehagene.

Det har i de siste årene blitt etablert flere private enn offentlige barnehager. Imidlertid kan det se ut som om den sterke veksten av private barnehager er i ferd med å flate noe ut, og fordelingen mellom private og offentlige barnehager var tilnærmet uendret fra 1995 til 1996. Andelen private barnehager med kommunal støtte sank fra 53 prosent i 1991 til 43 prosent ved utgangen av 1996. I 1996 var det registrert i overkant av 2 900 familiebarnehagehjem. Den årlige reelle veksten i antall barn i familiebarnehagene har sunket sterkt siden starten av 1990-årene.

1.2 Mandat

Følgende mandat er lagt til grunn for prosjektet:

Tilskuddsordningen for barnehagestøtte skal vurderes på grunnlag av de krav som stilles til tilskuddsforvaltning i det nye økonomireglementet for staten, med sikte på å vurdere hvilke rutiner og kontrollmekanismer som bør legges til grunn for en rasjonell forvaltning av tilskuddsordningen. Dette innebærer bl.a:

1. En gjennomgang av dagens rutiner for kontroll med at tildeling av driftstilskudd til både offentlige og private barnehager skjer på rettmessig grunnlag.
2. En kartlegging av i hvilken utstrekning kommunene benytter seg av de ovennevnte kontrollmekanismene overfor egne og private barnehager, og en vurdering av kommunenes praksis i tilfeller hvor tilskuddet er ytt på sviktende grunnlag.
3. Vurdere fordeler og eventuell problemer i forbindelse med oppfølgingen av Stortingets vedtak om at fylkesmannen skal føre tilsyn med at det statlige tilskuddet nyttes etter forutsetningene, samt skissere løsninger mht hvordan vedtaket kan gjennomføres i praksis.

Med bakgrunn i ovennevnte kartlegging skal det foreslås rutiner og kontrollordninger som gir rasjonell forvaltning av tilskuddsordningen i samsvar med kravene i nytt økonomireglement.

1.3 Avgrensning og presisering av mandatet

I henhold til mandatet har fokus for gjennomgangen vært kontrollen med tildelingen av tilskudd. Mål og effekter av tilskuddsordningen har ikke vært

² Med offentlige barnehager menes kommunale, fylkeskommunale og statlige barnehager.

vurdert. Tilskuddsordningens utforming er heller ikke eksplisitt vurdert annet enn for oppfølgings- og kontrollrutinene.

Gjennomgangen er konsentrert om *forvaltningsnivåenes* rutiner og praksis i forhold til å kontrollere at tilskudd tildeles på rettmessig grunnlag, og hvordan eventuelle avvik behandles. Prosjektets fokus har vært systemer og rutiner for kontroll med statstilskuddet og har ikke berørt i hvilken grad *barnehagene* oppgir uriktige opplysninger i forbindelse med søknaden om statstilskudd.

Stortinget vedtok i løpet av prosjektarbeidet endringer i barnehageloven som bl.a. medfører at fylkesmannen skal ha ansvaret for å føre tilsyn med at det statlige tilskuddet nyttes etter forutsetningene. På denne bakgrunnen har vi valgt å legge stor vekt på å kartlegge også fylkesmannens kontrollrutiner i forhold til statstilskuddet.

Gjennomgangen er knyttet til kap. 856 post 60. Hovedtyngden av barnehage-tilskuddet gis som ordinært driftstilskudd. I tillegg finnes det fem særskilte driftstilskudd. Det er:

- tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming
- tilskudd til tospråklige assistenter
- tilskudd til barnehage tilbud for barn av nyankomne flyktninger og personer som har fått opphold på humanitært grunnlag
- tilskudd til samiske barnehager
- lønnstillegg til ansatte i barnehager i Finnmark og Nord-Troms.

De særskilte tilskuddene utgjorde ca. 11 prosent av de totale driftstilskuddet til barnehager i 1996 og 1997. Tilskudd til samiske barnehager og lønnstillegg til ansatte i Finnmark og Troms er ikke tatt med i kartleggingen ettersom dette er tilskudd som kun gjelder et begrenset antall fylker og kommuner. Etter at intervjuene var foretatt, viste det seg at vårt datagrunnlag knyttet til tilskudd til barnehage tilbud for barn av nyankomne flyktninger ikke var tilstrekkelig til å gjøre vurderinger av forvaltningen av dette tilskuddet.

I tillegg til det ordinære driftstilskuddet er våre vurderinger i rapporten knyttet til to av de ovennevnte særskilte driftstilskuddene; tilskuddet til tiltak for barn med funksjonshemming og tilskuddet til tospråklige assistenter.

1.4 Metode

I kartleggingen av dagens rutiner for kontroll med barnehage tilskuddet har vi samlet informasjon på følgende fire måter:

1. Dokumentanalyse.

Dokumentanalysen er basert på relevant offentlig dokumentasjon. Tilgang på aktuelle dokumenter har vært uproblematisk.

2. Spørreskjemaundersøkelse i alle fylkesmannsembetene.

Hensikten med spørreskjemaet var å få en viss oversikt over alle fylkesmennenes arbeidsmengde, arbeidstype og forhold til kommunene slik det har fungert til nå. I tillegg ønsket vi synspunkter i tilknytning til kontroll av tilskuddsordningen og vurderinger av ressursbruk som følge av det nye kontrollansvaret som fylkesmannen vil få. Formålet var primært å skaffe et grunnlag for intervjuene med fylkesmenn og kommuner/bydeler. Vi fikk kommentarer på spørreskjemaet fra fylkesmannsambetet i Oslo og Akershus, i forkant av utsendelsen. Vi fikk svar fra alle fylkesmennene, men det var stor variasjon i hvor mye arbeid som var lagt i besvarelsene. Noen gav svært utfyllende svar, mens det kan se ut som om andre har fylt ut skjemaet uten grundige overveielser. Materialet oppfattes derfor ikke som tilstrekkelig til å gi et dekkende bilde av fylkesmennenes arbeid på feltet.

3. Intervjuer i et utvalg fylkesmannsembeter og kommuner/bydeler.

Fylkesmannsambetene ble valgt ut fra følgende kriterier: geografisk spredning, fylker med mange og få kommuner samt fylker med henholdsvis mange/relativt få aktører i ikke-kommunal barnehagedrift. Informasjon fra BFD om i hvilke fylker det hadde vært oppmerksomhet rundt barnehagetilskuddet ble også benyttet som kriterium. Ut fra besvarelser i spørreundersøkelsen, og i samspill med styringsgruppen, valgte vi ut fylkesmannsambetene i Oslo og Akershus, Hordaland, Nordland, Vestfold og Buskerud.

Det ble valgt å foreta intervjuer i tre *kommuner* i hvert utvalgt fylke. For Oslo og Akershus valgte vi en kommune og tre bydeler. I Oslo kommune er oppgavene knyttet til barnehageområdet delegert til bydelene, slik at det er bydelene som er ansvarlige for oppgavene i tilknytning til tildeling og kontroll av stats-tilskuddet. Utvalget av kommunene var basert på kriterier som at storbyer, mellomstore byer, tettsteder og bygdesamfunn skulle være representert og om de hadde synspunkter på kommunens kontrolloppgaver. De skulle ha ulik andel av ikke-kommunale barnehager og ulik grad av barnehagedekning. Prosjektets økonomiske og ressursmessige rammer spilte også inn. Styringsgruppen og kontaktpersoner ved fylkesmannsambetene kom med kommentarer før utvalget ble endelig.

Kommunene og bydelene i utvalget var:

Drammen, Gol og Ål i Buskerud

Tønsberg, Borre og Tjøme i Vestfold

Bergen, Lindås og Voss i Hordaland

Bodø, Vestvågøy og Flakstad i Nordland

St. Hanshaugen, Søndre Nordstrand, Vinderen og Bærum i Oslo/Akershus

Den barnehageansvarlige hos fylkesmennene og i kommunene ble intervjuet.

Andre som arbeider på barnehageområdet var ofte med på intervjuet.

Intervjuguide ble sendt på forhånd til fylkesmennene. Tema for intervjuene i kommunene ble presentert over telefon. Intervjuene var semistrukturerte.

Formålet med intervjuene var å få informasjon om variasjonsbredden i fylkesmennenes og kommunenes praksis og oppfatninger av kontroll i tilknytning til

tilskuddsordningen. Materialet er derfor ikke ment å skulle gi grunnlag for en nøye opptelling av data.

4. Intervjuer om kommunerevisjonens rolle.

For å få økt kunnskap om *kommunerevisjonens* rolle i kontrollen av barnehagetilskuddet foretok vi et intervju hos servicekontoret til Norges kommunerevisorforbund og i Oslo kommunerevisjon. I tillegg deltok en representant for distriktsrevisjonen i Lofoten på intervjuet i Vestvågøy kommune.

I prosjektets ulike faser har vi hatt kontakt med BFD, i form av samtaler med vår kontaktperson og innhenting av aktuell skriftlig informasjon. Statsautorisert revisor Lasse Birkeland har vært benyttet som rådgiver i prosjektarbeidet og har kommet med kontroll- og revisjonsfaglige vurderinger på intervjuguider og rapportutkast.

Noen omkringliggende faktorer har hatt innvirkning på vårt arbeid. Tidlig i perioden ble det vedtatt endringer i barnehageloven (se kapittel 2). Det førte til at det tredje punktet i vårt mandat ble endret, fra å skulle vurdere hensiktsmessigheten ved at kommunene har kontrollansvaret for statlige bevilgninger til private barnehager til å skulle vurdere følger av og skissere løsninger i tilknytning til at fylkesmannen skal ha dette kontrollansvaret. I forslaget til statsbudsjett for 1998 ble det lagt frem forslag til endringer i tilskuddsordningen, som har blitt fulgt opp av den nye regjeringen.

1.5 Organisering av arbeidet

Finansdepartementet er oppdragsgiver og har ledet en styringsgruppe bestående av representanter fra Finansdepartementet, Barne- og familiedepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Styringsgruppen har presisert mandatet for gjennomgangen, godkjent prosjektplanen for arbeidet, stilt nødvendig grunnlagsmateriale til disposisjon og verifisert faktaopplysninger.

Statskonsult har hatt et selvstendig og uavhengig ansvar for gjennomgangen og for de faglige vurderingene som inngår i denne.

2 Beskrivelse av tilskuddsordningen og forvaltningen av den

2.1 Innledning

I dette kapitlet vil vi gi en beskrivelse av målene for tilskuddsordningen og det lov- og regelverk som er viktig i forbindelse med forvaltning og kontroll av tilskuddsordningen. Det dreier seg om barnehageloven, rundskriv Q-2/9 B om tilskuddsordningen og økonomireglementet for staten. Barnehageloven regulerer forvaltningsnivåenes ansvar overfor barnehagene, rundskrivet gir retningslinjer for tilskuddsordningen og økonomireglementet gir generelle krav til forvaltning av tilskuddsordninger.

Vi vil videre gi en kort beskrivelse av dagens system for tilskuddsordningen, bl.a. gjennom å gi en oversikt over fordelingen av bevilgningen og de ulike satsene for driftstilskudd.

2.2 Mål for tilskuddsordningen

Målet med tilskuddsordningen er å bidra til full barnehagedekning innen år 2000. Med full barnehagedekning menes at alle familier som ønsker det skal få et barnehage tilbud. Kriteriet for å vurdere måloppnåelse er antall nye barnehageplasser hvert år og dekningsgraden i forhold til antall barn.

Alle godkjente barnehager har rett til statstilskudd. Men tilskuddsordningen er ikke lovfestet, dvs at barnehager ikke har lovfestet rett på statstilskudd. Satsene blir vedtatt at Stortinget hvert år gjennom statsbudsjettet. Tilskuddsordningen har vært relativt ensartet de siste årene, så i det følgende beskrives ordningen slik den fremstod i 1997.

Tilskuddet gis til drift av både kommunale og ikke-kommunale barnehager. De ikke-kommunale barnehagene består av ulike typer barnehager med statlig eller privat eierskap og drift. De vanligste driftsformene er familiebarnehager og såkalte vanlige barnehager. De kan drives med eller uten kommunalt tilskudd, og med eller uten driftsavtale og særskilte tilskuddsvilkår fra kommunen.

2.3 Regelverk for tilskuddsordningen

2.3.1 Barnehageloven

Barnehageloven stiller, som nevnt i kapittel 1, en rekke krav til barnehagene. Loven hjemler også forvaltningsnivåenes oppgaver i forhold til godkjenning av og tilsyn med barnehager. Barnehageloven ble endret 29. mai 1997. Endringen innebærer bl.a. en presisering av ansvaret for forvaltning av og kontroll med statstilskuddet. Endringen i § 8 trådte i kraft 1. juli 1997, mens det ikke er fastsatt når endringen i § 10 skal tre i kraft. Den nye lovteksten i § 8 og § 10 er som følger (endringene i kursiv):

§ 8 Godkjenningmyndigheten og forvaltning av statens driftstilskudd til private barnehager

Kommunen godkjenner barnehager. Før kommunen fatter vedtak om godkjenning etter denne lov, skal vilkår stilt i eller med hjemmel i annen lov være klarlagt. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen. *Kommunen forvalter tilskuddene til private barnehager i kommunen.*

§ 10 Tilsyn

Kommunen fører det lokale tilsynet med virksomheter etter denne lov. Kommunen skal gi veiledning til barnehager, og kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold ved godkjente eller godkjenningspliktige virksomheter. Hvis fristen for å etterkomme pålegget ikke overholdes, eller hvis forholdet ikke lar seg rette, kan kommunen vedta tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten. Kommunens stengingsvedtak skal sendes fylkesmannen til orientering.

Fylkesmannen fører tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene. Vedtak om retting og stenging kan påklages til fylkesmannen.

Fylkesmannen har veiledningsansvar overfor kommuner og eiere av virksomheter etter denne lov, og kan av eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunen. Fylkesmannens vedtak i første instans kan påklages til departementet.

Departementet kan gi forskrifter om tilsynet med tilskuddene til alle godkjente barnehager.

En drøfting av tolkningsmuligheter av lovendringen blir foretatt i kapittel 6.

2.3.2 Rundskrivet

Retningslinjer for statstilskuddet gis gjennom et årlig rundskriv (Q-2/9x B). Det er departementets ansvar å utarbeide slike retningslinjer. Vi vil i det følgende trekke frem de viktigste reglene for de statlige tilskuddene, slik de fremgår i rundskriv Q-2/97 B. Søknads- og tildelingsprosessen er fremstilt i figur 1.

Alle barnehager, både kommunale og ikke-kommunale, søker om driftstilskudd ved å sende en årsmeldingsblankett til kommunen. Årsmeldingen inneholder informasjon om barnehagen og opplysninger om antall barn, deres oppholdstid og alder pr. 15. desember.

Kommunen har ansvar for å kontrollere at antallet barn og oppholdstidene, som er oppgitt i årsmeldingene, er i overensstemmelse med de faktiske forholdene. Videre skal kommunen utarbeide en samlet søknad om statstilskudd for kommunens barnehager. Søknaden og årsmeldingene sendes til fylkesmannen innen 15. januar.

Fylkesmannen fatter vedtak om tildeling av tilskudd på grunnlag av kommunens søknad og barnehagens årsmeldinger. Barnehagene skal ha underretning om vedtaket etter forvaltningsloven § 27. Fylkesmannens underretning om vedtaket kan enten skje ved direkte beskjed til den enkelte barnehageeier, eller via den enkelte kommune.

Rundskrivet angir ikke eksplisitt hvilke kontrolloppgaver fylkesmannen har, men som vedtaksmyndighet har fylkesmannen ansvar for å kontrollere at den enkelte barnehage får utbetalt det statstilskudd den ifølge regelverket har krav på. Orientering om fylkesmannens vedtak og gjenpart av kommunenes søknader sendes til BFD. Fylkesmannen skal også sende gjenpart av alle årsmeldingene til Statistisk sentralbyrå.

Departementet utsteder belastningsfullmakter til fylkesmannen. Departementet er videre klageinstans for fylkesmannens vedtak.

Etter å ha fått belastningsfullmakter fra departementet, skal fylkesmannen beregne og utbetale statstilskudd til hver kommune i 10 terminer pr. år, der den første utbetalingen er i mars og består av tilskudd for januar, februar og mars. Kommunen skal videreformidle tilskuddet til de ikke-kommunale barnehagene.

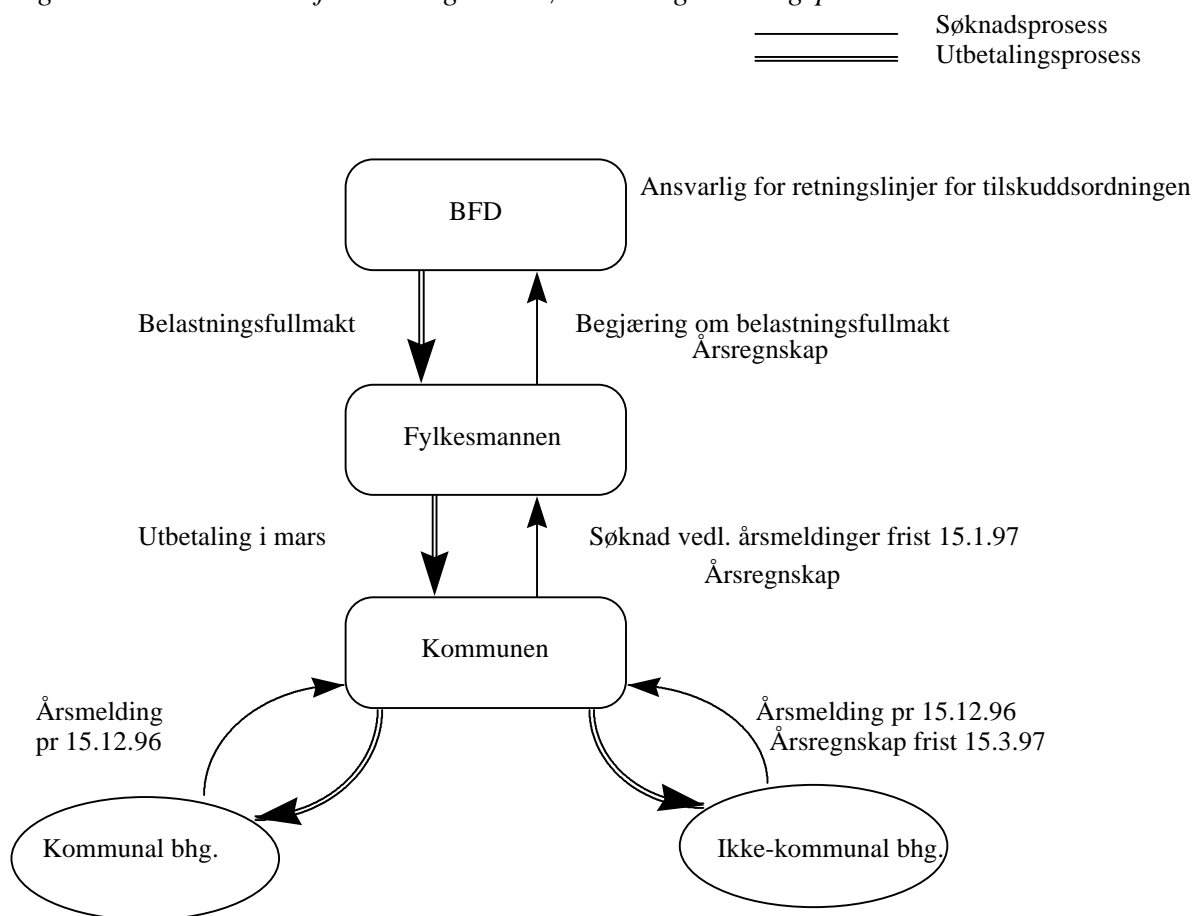
De ikke-kommunale barnehagene skal sende inn sitt årsregnskap, som er attestert av revisor, til kommunen innen 15. mars. Med revisor mener man «en regnskapskyndig person valgt av barnehagens styre, som med sin underskrift går god for at opplysningene i regnskapet stemmer og at antall barn, barnas alder og oppholdstimer stemmer med statstilskuddets størrelse. Valgt revisor skal være en annen person enn den som til daglig utfører regnskapsarbeidet (inkl. inn- og utbetalinger)»³. Fylkesmannen skal få tilsendt årsregnskapene og sende dem videre til departementet. Regnskapsdata for de kommunale barnehagene kan hentes fra kommuneregnskapene.

Dersom det skjer endringer i løpet av året, skal barnehagene gi skriftlig melding til kommunen på standardiserte endringsblanketter. Disse skal sendes videre til fylkesmannen og departementet. Det kan gjelde melding om midlertidig stenging av barnehage, nedleggelse av barnehager/plasser eller opprettelse av nye barnehageplasser. Med nye barnehageplasser menes endringer på grunn av grunnskolereformen om 10-årig skole, opprettelse av ny barnehage, barnehage med ny godkjenning, merinntak av barn eller opprettelse av ny aldersgruppe. Meldingen om nye plasser blir betraktet som en søknad om driftstilskudd for gjeldende år, mens melding om midlertidig stenging/nedleggelse vil medføre stopp i utbetaling.

Regelverket knyttet til de særskilte tilskuddene er kort beskrevet under pkt 2.4.2.

³ Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager 1996, Skjema Q-0257.

Figur 1: Beskrivelse av forvaltningen av søknads- og tildelingsprosess



2.3.3 Kravene i økonomireglementet

I tillegg til det spesifikke lov- og regelverket knyttet til barnehager og stats-tilskudd til barnehager, stiller økonomireglementet for staten krav til statlig tilskuddsforvaltning.

Hovedelementer i tilskuddsforvaltningen

I forvaltningen av øremerkede tilskudd til kommuner og fylkeskommuner inngår i henhold til økonomireglementets § 3.2 og 3.3 følgende hoved-elementer:

- formulering av målsetting for hver tilskuddsordning, eventuelt grupper av tilskuddsordninger som dekkes av felles bevilgning
- utarbeidelse av oppfølgingskriterier som svarer til Stortingets intensjon med bevilgningen
- utforming av rapportmetoder om resultater i henhold til fastsatte kriterier
- oppfølging og kontroll overfor den enkelte mottaker, tilpasset den enkelte tilskuddsordning
- evaluering av om man oppnår de fastsatte målsettinger, med særlig vekt på de forutsatte samfunnsmessige virkninger.

I vårt mandat er det oppfølging og kontroll som er hovedtema. Vi vurderer ikke formålet med ordningen og heller ikke resultatene av tilskuddsordningen. Vi vil likevel peke på at Riksrevisjonen har funnet at disse kravene er oppfylt

(Dokument nr 3:1 1994-95). Gjennom årsmeldinger og årsregnskap fra barnehagene har departementet tilgang til resultatinformasjon. Statistisk sentralbyrå utarbeider jevnlig statistikk som viser utviklingen på området når det gjelder antall barnehageplasser og kostnader knyttet til barnehagedrift.

Oppfølging og kontroll

Økonomiregelverket (funksjonelle krav pkt. 12-5) stiller krav til oppfølging, kontroll og evaluering. Kravene er knyttet til kontroll hos tilskuddsforvalter, oppfølging og kontroll med tilskuddsmottakers bruk av midlene og evaluering av tilskuddsordningen. Evaluering er først og fremst knyttet til de samfunns-messige virkningene av en tilskuddsordning. På bakgrunn av vårt mandat vil ikke dette punktet bli tatt opp her.

Kontroll hos tilskuddsforvalter

Kontrollen hos tilskuddsforvalter skal sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd. Det må være etablert metoder og tiltak som har til oppgave å avdekke og korrigere feil og mangler, jf økonomireglementets § 21.3.

Kontrollen skal sikre:

- korrekt registrering av faste data
- korrekt søknadsbehandling
- korrekt registrering av gitte tilsagn
- korrekt betaling av tilskudd til rett mottaker og til rett tid
- korrekt registrering i regnskapet
- korrekt behandling av dokumentasjon fra tilskuddsforvalter.

Oppfølging og kontroll med tilskuddsmottakers bruk av midlene

Økonomiregelverket (funksjonelle krav pkt. 12-5.2) omhandler oppfølging og kontroll med tilskuddsmottakers bruk av midlene. Oppfølging og kontroll må i henhold til regelverket tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til nytten den gir. Dette må konkretiseres i de regler som skal utarbeides for tilskuddsordningen. Det viktigste elementet i kontrollen vil bestå i å vurdere rapporter fra den enkelte tilskuddsmottaker, både om resultater og økonomisk informasjon.

Det må videre foretas hensiktsmessige kontroller av kvaliteten på informasjonen som påvirker tilskuddsstørrelsen.

I henhold til økonomiregelverket kan kontrolltiltak grupperes i følgende hovedalternativer:

1. En generell formalia- og rimelighetskontroll, dvs. at rapportene er signert og attestert og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig.
2. Stikkprøvekontroll for prøving av data som ligger til grunn for utarbeidelsen av innrapportert informasjon.
3. Gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon.

Gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon er i henhold til økonomiregelverket bare aktuelt for ordninger der tilskuddet gis som en andel av

regnskapsførte utgifter, og dokumentasjonen sendes inn til tilskuddsforvalter. Dette punktet vil altså ikke bli vurdert i forbindelse med barnehagetilskuddet.

Departementet kan delegere kontrollmyndighet til underliggende statlige myndigheter. Departementet må da føre kontroll med at den underliggende virksomheten utfører oppgaven tilfredsstillende. Det må fastsettes regler om hvordan virksomheten skal rapportere om eventuelle mangler, og om det er virksomheten eller departementet som skal treffe tiltak overfor tilskuddsmottaker.

2.4 Dagens system

Driftstilskuddet til barnehagedrift kan deles inn i ett generelt og flere særskilte driftstilskudd. Tabellen under viser hvordan fordelingen av bevilgningen var i 1997 og 1998.

Tabell 1: Fordeling av bevilgning på ulike tiltak på post 60, kap. 856, i 1997 og 1998, i 1000 kroner (Kilde: St prp nr 1, BFD, (1997-98)).

	1997	1998
Generelt driftstilskudd	3 708 270	3 759 454
10-prosenttilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming	370 830	375 946
Tilskudd til tospråklige assistenter og til barn av nyankomne flyktninger	82 000	82 000
Tilskudd til samiske barnehager	6 000	6 000
Driftstilskudd til barnehagetiltak på Svalbard	1 500	1 500
Lønnstillegg til ansatte i Finnmark og Nord-Troms	2 000	2 000
Sum	4 170 600	4 226 900

Den totale bevilgningen over post 60 var i underkant av 4,2 milliarder kroner i 1997. Det ble foreslått en økning i småbarnssatser og volumvekst fra 1997 til 1998 på 401,8 millioner kroner. Veksten i bevilgningen på post 60 var derimot på bare 56,3 millioner kroner, jf tabell 1. Dette skyldes at ett årskull (6-åringene) er ute av barnehagene som følge av grunnskolereformen. Midlene til driftstilskudd for 6-åringene i 1997 ble derfor trukket ut før forslaget om 401,8 millioner kroner ble lagt inn.

2.4.1 Det generelle driftstilskuddet

Det generelle driftstilskuddet utgjorde omlag 90 prosent av totalbevilgningen i 1997 og 1998. Det generelle driftstilskuddet beregnes på grunnlag av det faktiske antallet barn i barnehagen og deres tildelte oppholdstid pr. 15. desember foregående år. For barn under 3 år har man rett til en høyere tilskuddssats enn for de eldre barna, som det går frem av tabell 2.

Tabell 2: Satser for driftstilskudd til barnehager 1997 og 1998, i kroner. (Kilde: St prp nr 1 BFD, (1997- 98)).

Oppholdstimer pr uke	Alder	1997	1998
6-15 t	over 3 år	3 880	3 880
6-15 t	under 3 år	3 880	6 350
16-20 t	over 3 år	7 210	8 300
16-20 t	under 3 år	7 210	15 450
21-30 t	over 3 år	8 820	10 850
21-30 t	under 3 år	13 420	20 130
31-40 t	over 3 år	15 790	15 300
31-40 t	under 3 år	28 010	29 100
41 t og mer	over 3 år	19 630	19 630
41 t og mer	under 3 år	32 670	36 140

Frem til 1997 kunne det søkes om tilskudd til *delte plasser*. Forutsetninger for deling av heldagsplass var at barna ikke oppholdt seg i barnehagen samtidig og at de måtte ha en oppholdstid på 41 timer eller mer pr. uke. Barn over og under 3 år kunne ikke dele samme heldagsplass (rundskriv Q-2/97 B). Fra og med 1998 avvikles ordningen med delte plasser. Isteden jevnes satsene for driftstilskuddet ut slik at tilskuddet blir mer nøytralt i forhold til oppholdstid, jf. tabell 2.

2.4.2 De særskilte driftstilskuddene

• Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming

Etter barnehagelovens § 9 har funksjonshemmede barn fortrinnsrett til barnehageplass dersom de har nytte av tilbudet. I tillegg til driftstilskuddsatsene gis 10 prosent av de totale bevilgningene som et øremerket tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehager. Dette tilskuddet blir overført til kommunen sammen med det generelle tilskuddet, og disponeres av kommunen.

Målet med dette tilskuddet er å sikre at funksjonshemmede barn får et godt tilbud. Midlene fordeles av kommunen etter søknad, til de kommunale og ikke-kommunale barnehager som har et tilbud til funksjonshemmede barn.

Tilskuddet kan bli nyttes til:

- å styrke bemanningen
- å redusere barnegruppens størrelse
- særlige skyssordninger
- hel eller delvis deling av friplass
- innkjøp av særskilt materiale
- tegnspråkopplæring av fast personale.

Midlene skal ikke nyttes til å finansiere tilbud eller rettigheter barna har etter annet regelverk.

I følge rundskriv Q-2/97 B har kommunen ansvar for å kontrollere at midlene nyttes etter forutsetningene. Det stilles krav overfor de barnehagene som mottar midler fra 10-prosentordningen om innsending av regnskap som gir oversikt

over bruken av midlene til fylkesmannen. Kopi blir sendt til departementet. Dersom kommunen har ubenyttede midler ved utgangen av året, kan disse benyttes til andre barnehageformål i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

- **Tilskudd til tospråklige assistenter**

Det gis tilskudd til tospråklige assistenter som har et særlig ansvar for barn som kommer fra språklige og kulturelle minoriteter, og for barn som har behov for tegnspråkopplæring. Målsettingen med tilskuddet er å legge forholdene til rette for at kommunale og ikke-kommunale barnehager skal kunne gi barn fra språklige og kulturelle minoriteter et godt barnehagetilbud. Tilskuddet gis etter antall timer pr uke som assistentene arbeider med disse barna, og det utbetales til kommunen sammen med det ordinære driftstilskuddet.

Tilskuddssatsene er på kr 15 000 pr. år for barn som har tospråklig assistanse i 6-25 timer pr. uke og kr 20 000 pr. år for barn med 26 timer eller mer pr. uke. Det søkes etter midler til dette på årsmeldingsskjemaet, men det er også adgang til å søke om midler i forbindelse med nystartede tilbud i løpet av året. Kommunen har ansvar for å kontrollere at midlene nyttes etter forutsetningene.

3 Kommunenes forvaltnings- og kontrolloppgaver

Vi vil i dette kapitlet beskrive den faktiske kontrollaktiviteten i kommunene når det gjelder det statlige tilskuddet til barnehager. Beskrivelsen baseres på informasjonen som omhandler praksis *før* endringene i barnehageloven. Vi har i hovedsak valgt å ikke skille mellom bydeler og kommuner i fremstillingen i dette kapitlet.

3.1 Kommunenes kontroll

3.1.1 Kommunenes kontrollrutiner

Det er det årlige rundskrivet om barnehagetilskuddet og barnehageloven som danner rammen for kommunens kontroll med barnehagetilskuddet. Kommunens kontrollansvar knytter seg til søknads- og tildelingsprosessen. Det betyr at kontrollen foretas med utgangspunkt i de årsmeldinger, årsregnskap og øvrige meldinger som sendes inn i løpet av året. I tillegg kan kommunen benytte barnehagenes godkjenninger som kontrollgrunnlag.

En del av informantene på kommunenivå gir uttrykk for at disse sentrale retningslinjene er greie og at kontrollrutinene fungerer bra. Andre informanter peker på at de savner klarere retningslinjer og rutiner for hva som skal kontrolleres, spesielt når det gjelder årsregnskapene. Det er ikke angitt andre retningslinjer enn at kommunen skal sørge for å samle inn årsregnskaps-skjemaet, kontrollere at andelen statstilskudd som er oppgitt stemmer med det faktisk tildelte beløp, og deretter sende inn årsregnskapene til fylkesmannen.

De fleste kommunene i utvalget forholder seg kun til de sentrale retningslinjene, mens andre har utarbeidet egne formelle rutinebeskrivelser for forvaltning og kontroll med statstilskuddet. En av bydelene i Oslo har, etter påpekning fra kommunerevisjonen, utarbeidet egne rutinebeskrivelser for å sikre bedre kvalitet i saksbehandlingen.

Den enkelte kommune utvikler imidlertid sin lokale tilpasning til de sentrale retningslinjene. Slike uformelle rutiner varierer fra kommune til kommune, blant annet ut fra hvordan arbeidet med barnehagetilskuddet er organisert. I små kommuner er det gjerne én person som er saksbehandler på alle saker som angår barnehager, mens det i store kommuner ofte er en arbeidsdeling mellom det «barnehagefaglige» personalet og ansatte som arbeider med økonomi og regnskap.

3.1.2 Former for kontroll

Kommunene i vårt utvalg foretar i hovedsak det som økonomireglementet betegner som en formalia- og rimelighetskontroll gjennom behandlingen av årsmeldinger og årsregnskap. Stedlige stikkprøvekontroller i barnehagene foretas så og si aldri, dvs. en kontroll med antall barn, deres oppholdstid og alder.

Mange kommuner foretar imidlertid besøk i barnehager i forbindelse med det faglige tilsynsansvaret kommunen har etter barnehageloven. Inntrykket som gis er at det foretas oftere stedlig tilsyn i de kommunale barnehagene. Når det gjelder de ikke-kommunale barnehagene har noen av kommunene et fast system for tilsynsbesøk, mens de fleste baserer seg på stedlig tilsyn i forbindelse med godkjenning av barnehagen eller etter innkomne henvendelser eller klager. En del kommuner mener de verken har gode nok rutiner for eller kapasitet til å besøke de ikke-kommunale barnehagene, se for øvrig pkt 3.3 om kommunens veiledningsansvar.

Intervjuene i kommunene viser at det er store forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder oversikten over, og kontrollen med, de ikke-kommunale barnehagene. I små kommuner finnes det få barnehager og det gir kommuneadministrasjonen mulighet til å ha god kontakt både med kommunale og ikke-kommunale barnehager. Den gjennomsliktigheten en liten kommune er preget av, gjør at mulighetene en barnehage har til å oppgi ukorrekte opplysninger er små. På den annen side opplever noen små kommuner det som vanskelig å føre kontroll med de barnehagene hvor de kjenner eieren godt.

Flere informanter peker på at foreldre til barn i barnehager tar kontakt med kommunale myndigheter dersom det oppstår problemer, eller dersom de mener at barnehagen ikke holder et godt nok kvalitetsnivå. Informantene forteller også at ansatte tar kontakt dersom for eksempel arbeidsforholdene ikke er tilfredsstillende. Dessuten kan foreldre og ansatte reagere på at det er for mange eller for få barn i en barnehage. Dette er forhold som først og fremst er knyttet til de *kvalitative* sidene ved driften, dvs. hvorvidt barnehagen drives i tråd med godkjenningen og kravene i barnehageloven. Ettersom det er et krav om at barnehagen skal være godkjent i henhold til kravene i barnehageloven for å være tilskudsberettiget oppleves slik informasjon som verdifull også i forhold til kontrollen med statstilskuddet.

3.1.3 Årsmeldinger og årsregnskap

- **Kontroll av barnehagenes årsmeldinger**

Alle godkjente barnehager skal sende inn årsmelding til kommunen.

Årsmeldingen danner grunnlag for tildeling av statstilskudd og benyttes også for å skaffe opplysninger om eierforhold, bemanning og areal i barnehagen.

Alle våre informanter oppgir at de kontrollerer at årsmeldingen er korrekt utfylt. Det er derimot store variasjoner i hvordan disse opplysningene kryss-sjekkes med andre kilder som f.eks. godkjenning og navnelister (se pkt. 3.1.5).

Informantene opplyser at de bruker mye tid på kontrollen med årsmeldingene fra barnehagene. I den forbindelse yter mange av kommunene forholdsvis utstrakt veiledning i utfylling av årsmeldingsskjemaet, særlig i form av telefonisk kontakt. En del av barnehagene har likevel problemer med å fylle ut skjemaet riktig fordi de synes at både reglene og skjemaet er komplisert. Kommunene oppgir at disse feilene blir forsøkt rettet opp i samarbeid med barnehagens styrer eller eier.

I noen tilfeller har det vist seg at det er vanskelig for kommunen å få tilbakebetalt statstilskuddet når det er gitt sen melding om at barn har sluttet. Dette blir av de barnehageansvarlige oppfattet som et forholdsvis lite problem fordi barnehagene er så avhengig av foreldrebetalingen at de dermed er meget raske med å fylle opp ledige plasser. Det er imidlertid et aktuelt problem i kommuner med ledig barnehagekapasitet. Innføringen av obligatorisk skolegang for 6-åringer fra høsten 1997 har ført til at barnehager har fått ledig kapasitet.

Våre informanter har ulikt syn på utformingen av årsmeldingskjemaet. Noen synes skjemaet fungerer greit, mens andre mener skjemaet er omfattende og vanskelig å forstå. Flere kommuner har av den grunn utarbeidet egne veiledninger for utfylling som et supplement til den veiledningen som finnes på baksiden av skjemaet. En kommune har også vurdert å samle alle barnehagestyrene for å gi veiledning i utfylling av årsmeldingskjemaet. Fordi skjemaet oppleves som vanskelig er kommunene avhengige av å ha erfarne medarbeidere som kan gi veiledning til barnehagene, og eventuelt korrigere årsmeldingene som sendes inn.

- **Kontroll av barnehagenes årsregnskap**

I tillegg til årsmeldingen skal de ikke-kommunale barnehagene sende inn årsregnskap til kommunen. Når kommunen har mottatt årsregnskapene, sendes de videre til fylkesmannen.

I henhold til veiledningen for utfylling av årsregnskapsskjema skal kommunen fylle ut rubrikkene for statstilskudd og kommunalt tilskudd, før årsregnskapsskjemaet sendes til den enkelte barnehage for utfylling. På bakgrunn av våre intervjuer synes det som om det er ulik praksis på dette området. Noen kommuner fyller ut tilskuddsrubrikkene på forhånd, mens andre lar barnehagene selv fylle ut også disse feltene, men kontrollerer i ettertid at beløpene er i tråd med tildelingene.

Kommunene oppgir at de kontrollerer at årsregnskapsskjemaet er utfylt, at andelen statstilskudd er i samsvar med det tildelte beløpet (dersom kommunen ikke har fylt ut dette i forkant) og at regnskapet er attestert av revisor. En god del tid går med til å purre på barnehagene for å få inn skjemaet i tide.

Noen informanter mener at utformingen av årsregnskapsskjemaet er grei nok. Hovedtyngden av informantene mener derimot at skjemaet ikke er detaljert nok for å kunne gi en reell økonomisk kontroll av barnehagene. Av den grunn har en kommune stilt krav om detaljert regnskap fra de barnehager som mottar kommunalt tilskudd. Kommunen krever også at regnskapet attesteres av registrert revisor dersom barnehagen har flere enn 10 barn.

Noen av kommunene oppgir at de benytter regnskapsskjemaet til «å sjekke ut» barnehager de mistanker for å drive på kanten av barnehagelovens krav. Det dreier seg i disse tilfellene mer om en skjønnsmessig vurdering av den økonomiske situasjonen for barnehagen, enn om en reell økonomisk kontroll.

Hovedtyngden av kommunene oppgir at de er usikre på hva de forventes å kontrollere, og mange peker også på at de mangler tid og kompetanse til å nyttiggjøre seg den informasjonen som finnes i årsregnskapene.

3.1.4 Kontroll med kommunale barnehager

De kommunale barnehagene skal, på samme måte som de ikke-kommunale, sende inn årsmelding til kommuneadministrasjonen. Som eier har kommunen fullstendig oversikt over antall barn, deres oppholdstid og alder, samt foreldrebetalingen. De har derfor mulighet til å kontrollere opplysningene i årsmeldingsskjemaet opp mot disse opplysningene.

Som barnehageeier har kommunen som oftest en tett kontakt med styrerne i de kommunale barnehagene. Kommunens arbeidsgiveransvar innebærer bl.a. medarbeidersamtaler med styrerne. Kommunen har også ansvar for å samordne opptaket til barnehagene sentralt og sørge for at foreldrebetalingen innbetales.

Kommunene mener selv de har en god kontroll med egne barnehager fordi den kommunale virksomheten er underlagt kommunelovens bestemmelser og er gjenstand for kommunal revisjon. Likevel fremkom det av fylkesmannens undersøkelse i Nordland (se kapittel 4) at det også blant de kommunale barnehagene har forekommet tilfeller hvor disse er drevet i strid med kravene i barnehageloven.

Kommunen har oppgaver i forbindelse med forvaltningen av statstilskuddet til barnehager og de har et faglig tilsynsansvar for barnehagene i kommunen. Samtidig er kommunen selv barnehageeier. Noen kommuner påpeker derfor at de har en dobbeltrolle som eier og tilsynsmyndighet av kommunale barnehager, og oppfatter den som problematisk. I en bydel i Oslo har barnehagekonsulenten av den grunn valgt å overlate til en barnehagekonsulent fra en annen bydel å inspisere og lage tilsynsrapport for bydelens kommunale barnehager.

3.1.5 Kommunenes kontroll med ikke-kommunale barnehager

Det er store variasjoner blant kommunene i vårt utvalg mht. hvordan opplysningene i årsmeldingene kontrolleres i forhold til andre kilder. Vi har ikke datagrunnlag som viser i hvor stor grad kommunene kontrollerer opplysningene opp mot godkjenningen, og om de kontrollerer opplysningene opp mot kravene i barnehageloven. Vårt inntrykk er imidlertid at dette varierer. De aller fleste kommunene i vårt utvalg krever at det skal sendes inn lister med navn på barna i de ikke-kommunale barnehagene. Enkelte kommuner krever navnelister kun fra de ikke-kommunale barnehager som mottar kommunalt tilskudd. Det er kun to kommuner, en stor og en liten, som ikke krever noen form for navneliste.

Flere kommuner krever å få tilsendt ytterligere opplysninger fra barnehagene, og det er kombinasjoner av følgende variabler:

- foreldres navn
- foreldrebetaling
- barnas adresse, oppholdstid og alder
- personalets navn og stillingsandel

-
- budsjett og detaljert regnskap.

Informantene peker på at navnelister er svært nyttige, både i kontroll-sammenheng og for å vurdere den reelle barnehagedekningen i kommunen. Navnelistene gir bl.a. kommunen mulighet til å se hvilke barn som står på venteliste for kommunal barnehageplass, men som har en plass i en ikke-kommunal barnehage.

Navnelistene inneholder ikke personnummer og det er derfor mulig å påføre fiktive navn. Våre informanter opplyser at det er lite sannsynlig at slikt skjer. De mener at det å oppgi fiktive navn, eller navn på barn som ikke går i barnehagen, vil være en barriere for de fleste.

Informantene peker også på at barnehagene er avhengige av foreldrebetalingen for å få dekket sine utgifter. Erfaringen er at mange barnehager er raske med å melde fra til kommunen dersom de har en ledig plass, særlig der det er kommunen som står for opptaket også i de ikke-kommunale barnehagene.

Kommunene i utvalget yter i ulik grad selv økonomisk støtte til ikke-kommunale barnehager. Støtten kan innebære at det gis direkte tilskudd, at kommunen dekker renter og avdrag på byggelån eller at kommunen gir garantier ved barnehageutbygging. Kommunene har ulike krav knyttet til slike tilskudd. Et vanlig krav er at kommunen skal samordne opptaket til barnehagen. Samordnet opptak gir kommunen god tilgang til opplysninger om barnas navn, alder og oppholdstid.

3.1.6 Kontroll med særtilskuddene

- **Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemning (10-prosenttilskuddet)**

Det øremerkede tilskuddet til barn med funksjonshemninger tildeles og disponeres av kommunen. Dette er altså et tilskudd som kommunen skal fordele etter en konkret vurdering av den enkelte barnehages og det enkelte barns behov.

Intervjumaterialet viser at kommunene har ulik praksis mht. hvordan 10-prosenttilskuddet fordeles mellom barnehagene. En del kommuner benytter tilskuddet til å ansette spesialpedagogisk personale som betjener alle de aktuelle barnehagene. I andre kommuner mottar barnehager med funksjonshemmede barn direkte økonomisk støtte til ekstra personell, som assistenter og/eller spesialpedagoger. En del barnehager får også midler til utstyr og/eller utvikling av kompetanse hos personalet.

Statstilskuddet skal ikke nyttes til å finansiere spesialpedagoger og annet som barna skal ha tilbud om etter annet regelverk som f.eks. grunnskoleloven. Dette skillet oppleves som uklart av flere av våre informanter. Det er også uklart hvor opplysninger om assistenter lønnet over 10-prosenttilskuddet skal føres.

Våre informanter hevder at det er lett å kontrollere at tilskuddet nyttes etter forutsetningene fordi det er kommunen som disponerer tilskuddet. Det vil derfor i utstrakt grad dreie seg om kommunalt ansatte spesialpedagoger og assistenter.

I tillegg mottar mange kommuner navn på personell og deres stillingsandel fra de aktuelle barnehagene. Kommunene oppgir også at de har opprettet en egen budsjettpost for tilskuddet, slik det er oppfordret til i rundskriv.

Kommuner som mener å ha satset mye på å gi et godt tilbud til funksjonshemmede, blant annet med egne tilskudd til funksjonshemmede barn, hevder at dette fører til en tilflytning av familier med funksjonshemmede - noe som igjen gir et økt press på ressursene i kommunen. En kommune oppfatter 10-prosentordningen som urettferdig. Denne kommunen mener at tilskuddet burde bli utbetalt etter behov, dvs. pr. funksjonshemmet barn i kommunens barnehager.

- **Tilskudd til tospråklig assistanse**

Bare et fåtall av kommunene i vårt utvalg benytter seg av tilskuddet til tospråklig assistanse, og det er ingen små kommuner blant disse. En kommune oppgir at den har vansker med å skaffe assistenter, og at det er mer ressurskrevende å søke om tilskudd enn å finne andre løsninger. Andre etterlyser et mer fleksibelt regelverk for tilskuddet.

Informantene peker på at kontrollen med tilskuddet er uproblematisk ettersom det stilles krav om at assistentens navn skal oppgis i forbindelse med søknad om tilskudd. Det gis kun tilskudd dersom assistenten allerede er tilsatt. Intervju-materialet viser at det først og fremst er kommunalt ansatte assistenter som blir benyttet, enten bare i kommunale barnehager eller i både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det at kommunen selv ansetter assistentene, gjør det etter informantenes mening enkelt for kommunen å kontrollere at midlene nyttes etter forutsetningene.

3.2 Reaksjonsformer

Kommunen har ansvar for å reagere dersom det oppdages feil og mangler i forbindelse med de statlige tilskudd til barnehagene. Det gjelder:

- feil og mangler i søknad, årsmelding, årsregnskap og andre meldinger
- feil og mangler i barnehagenes godkjenningsgrunnlag.

Kartleggingen vår viser, at dersom kommunene oppdager at det er feil eller mangler ved årsmelding eller årsregnskap tas det kontakt med barnehagens styrer/eier for å få ytterligere opplysninger og for å foreta korreksjoner. Dette forekommer svært ofte, og det ser ut til at feilene rettes opp uten at andre reaksjonsformer må tas i bruk.

Det blir imidlertid trukket frem enkeltteksempler på at strengere reaksjonsformer er tatt i bruk. I en kommune har det forekommet at årsregnskap ikke har blitt levert inn fra enkelte ikke-kommunale barnehager. Kommunen truet da med å stanse utbetalingen av statstilskuddet. I en annen kommune hadde en barnehage flere barn enn bemanningen tillot i henhold til kravene i barnehageloven. Kommunen valgte i dette tilfellet å trekke statstilskudd for de «overtallige» barna.

I intervjuene med kommunene har vi fått eksempler på at det forekommer feil knyttet til barnehagenes godkjenningsgrunnlag. Ved eget tilsyn, eller etter klager

fra barnehagepersonalet og barnas foreldre, har kommuner blitt opp-merksomme på at barnehager drives i strid med kravene i barnehageloven. I slike tilfeller tar kommunen kontakt med barnehagen og gir barnehagen en frist for å rette opp forholdet. Vi har fått opplyst at det har vært tilfeller der kommunen har stengt en barnehage som følge av at forhold ikke er blitt rettet opp.

En kommune oppgir at den truet med å holde tilbake statstilskudd da en familiebarnehage ikke ønsket å betale for kommunens veiledning. I en annen kommune ble det oppdaget ulovlige skattemessige forhold, og kommunen sendte da saken til ligningskontoret.

Det synes å herske ulike oppfatninger i kommunene om hvilke reaksjoner som kan treffes hvis barnehagene ikke sender inn skjemaer innen tidsfrister, eller om det oppdages at driften i barnehagen er i strid med kravene i henhold til barnehageloven eller tilskuddsregelverket.

Flere av informantene peker på at de mangler klare retningslinjer for hvordan de kan og skal reagere dersom det oppdages uregelmessigheter i barnehagene. I mange tilfeller synes de at avveiningen mellom ønsket om å reagere strengt overfor barnehageeier og ønsket om å sikre stabile barnehageplasser for brukerne er vanskelig. Dersom kommunen stenger barnehagen eller holder tilbake statstilskudd vil dette som oftest ramme brukerne hardest. Det er også usikkerhet knyttet til hvorvidt kommunen kan eller skal holde tilbake statstilskudd i tilfeller der det oppdages uregelmessigheter i barnehager i forhold til kravene barnehageloven.

3.3 Kommunens veiledningsansvar

Kommunen har et veiledningsansvar overfor barnehagene i henhold til barnehageloven § 10.

Flere kommuner har påpekt at veiledning og kontroll er to sider av samme sak. Ved å gi god veiledning, får kommunen innsyn i barnehagene og dermed mulighet til å kontrollere og ha faglig tilsyn med dem.

I intervjuene med kommunene har tre hovedtyper av veiledning blitt trukket frem:

1. Veiledning på telefon.

Kommunene mottar mange telefonhenvendelser, både fra kommunale og ikke-kommunale barnehager. Deler av denne kontakten kan betraktes som veiledning, fra hjelp til utfylling av skjemaer til avklaringer angående tolking av regelverk.

Mange kommuner oppgir at barnehagekonsulent(e) blir brukt som rådgiver i stor utstrekning av de ikke-kommunale barnehagene, pr. telefon, i forbindelse med tilsynsbesøk m.m.

2. Møter med styrerne i barnehagene.

De fleste kommunene avholder jevnlig møter med styrerne i både de kommunale og de ikke-kommunale barnehagene. Det varierer mellom

kommunene om de har et likt opplegg for kommunale og ikke-kommunale barnehager, og om de skiller mellom familiebarnehager og vanlige ikke-kommunale barnehager. Det varierer også fra kommune til kommune hvor ofte møter med styrerne avholdes, avhengig av prioritering og hvor god kapasitet barnehagekontoret har. Det vanligste i vårt utvalg er at kommunen har oftere møter med de kommunale enn med de ikke-kommunale barnehagene. I én liten kommune avholdes møter med alle barnehagestyrerne hver 14. dag, mens flere kommuner har møter med alle hver måned.

3. Kurs og spesielle rådgivningsopplegg.

Enkelte kommuner i vårt utvalg arrangerer kurs for alle barnehagene (enten for styrere/eiere eller for alle ansatte). Noen gjør dette jevnlig, andre sporadisk. Dette gjelder såkalte barnehagefaglige kurs og virksomhetsmøter i forbindelse med utarbeiding av årsplaner.

I enkelte kommuner er det tilsatt egne rådgivere og har rådgivningsopplegg rettet mot familiebarnehager for å gi veiledning og for å følge opp denne typen barnehager fordi man har sett at behovet er stort. Én kommune yter veiledning til førskolelærerne ved familiebarnehagene, og familiebarnehagene betaler selvkost for veiledningen.

3.4 Kommunenes vurdering av kontrollen

Alle intervjuede kommuner oppgir at de ikke tror at det foregår misbruk av statstilskuddet. Mulighetene for misbruk oppfattes som minimale. Noen mener det er umulig å få statstilskudd på urettmessig grunnlag. Andre peker på at mulighetene er tilstede, men at sannsynligheten for at misbruk forekommer så og si er ikke-eksisterende. Det påpekes at risikoen for misbruk er lav av flere grunner. For det første nevnes den kontrollen som foretas i forbindelse med søknad om statstilskudd. For det andre er forholdene mange steder svært oversiktlige og for det tredje rapporterer foreldre og personale når de blir oppmerksomme på kritikkverdige forhold.

Informantene har inntrykk av at de fleste barnehagene er svært ryddige og samvittighetsfulle når det gis opplysninger om antall barn og endringer i antall plasser o.l. De mener at de fleste barnehagene i like stor grad melder om nedleggelse som om opprettelse av plasser. Likeledes er det flere av våre informanter som peker på at feil og mangler som oppdages i årsmeldingene like gjerne gjelder tilfeller hvor det er søkt om mindre tilskudd enn de har krav på. Kontrollen som utføres har altså en dobbelt funksjon; å sikre at barnehagene får det tilskuddet de har krav på, men ikke for mye og samtidig hindre at det utbetales tilskudd på urettmessig grunnlag.

Til tross for at samtlige informanter mener at det er liten sannsynlighet for at det foregår bevisst misbruk av barnehagetilskuddet, er det enkelte som medgir at deres egne kontrollrutiner ikke er tilstrekkelige. Dette dreier seg i hovedsak om kommuner som ikke innhenter navnelister over barn i ikke-kommunale barnehager. I forbindelse med Statskonsults besøk hadde nok noen også gjennomgått egne rutiner og blitt bevisste på at det var ting som kan endres.

3.5 Kommunerevisjonens rolle

De kommunale barnehagene er underlagt ordinær kommunal revisjon. Det betyr at det kontrolleres at inntekter og utgifter er i samsvar med bilagene. Det er også vanlig at det stilles krav om innsyn i regnskaper når kommunen gir tilskudd til en privat barnehage.

Kommunerevisjonen foretar stikkprøvekontroller i de kommunale barnehagene. Kontrollen er i første rekke konsentrert om forvaltningen av de *kommunale* midlene og hvorvidt opprettelse av egne foreldrekasser o.l. er i samsvar med kommunens regelverk. Kommunerevisjonen oppfatter ikke at de har ansvar eller myndighet til å foreta revisjonskontroller i ikke-kommunale barnehager når det gjelder statstilskuddet. Der hvor kommunen selv yter tilskudd stiller det seg annerledes. I en kommune fikk vi oppgitt at kommunerevisjonen hadde foretatt stedlig besøk i ikke-kommunale barnehager og blant annet foretatt en opptelling av antall barn.

Kommunerevisjonen i Oslo foretok i 1995 en gjennomgang av kommunens rutiner for kontroll og oppfølging av kommunalt og statlig driftstilskudd til barnehager i et utvalg av bydeler i Oslo. Revisjonen påpekte bl.a. at det er et stort antall skjemaer som mottas fra barnehagene, og som skal sendes videre til fylkesmannen. Revisjonen mente at rutineene i hovedsak var tilfredsstillende, sett fra kommunens side, både når det gjaldt barnehagetilskudd og kontroll med foreldrebetalingen. På bakgrunn av denne undersøkelsen har kommune-revisjonen vurdert dette som et lavrisikoområde for revisjonen.

4 Fylkesmannens forvaltnings- og kontrolloppgaver

I dette kapitlet beskriver vi den faktiske kontrollaktiviteten ved fylkesmanns-embetene når det gjelder det statlige tilskuddet til barnehager. Kilder for kartleggingen er et spørreskjema tilsendt alle landets fylkesmenn, samt intervjuer med fem utvalgte fylkesmannsembeter. Beskrivelsene omhandler praksis *før* endringene i barnehageloven.

4.1 Fylkesmannens kontroll

4.1.1 Fylkesmennenes kontrollrutiner

Det kan være nyttig å skille mellom formelle og uformelle kontrollrutiner som ramme for fylkesmannens kontroll med barnehagetilskuddet.

Når det gjelder de formelle rutinene er det årlige rundskrivet om barnehagetilskuddet det viktigste dokumentet. En viktig ramme settes også av kravene i barnehageloven med tilhørende forskrifter.

Informantene ved fylkesmanns-embetene påpeker imidlertid at disse dokumentene gir svake føringer, og at departementet ikke har utarbeidet konkrete rutiner for hvordan kontrollen med det statlige barnehagetilskuddet skal utføres. Det er en grunnleggende usikkerhet knyttet til arbeidsfordelingen mellom fylkesmannen og kommunen når det gjelder forvaltningen av tilskuddet.

Statskonsult har gjennom spørreskjema og intervjuer fått inntrykk av at få embeter har utviklet egne formelle kontrollrutiner. En fylkesmann har for eksempel utarbeidet et hjelpeskjema for saksbehandlere når det gjelder dokumentasjon i forbindelse med deling av plasser.

Til tross for manglende formelle rutiner kan fylkesmennene likevel ha faste rammer for sin kontroll. Hos alle fylkesmennene har man mer eller mindre faste uformelle kontrollrutiner.

4.1.2 Former for kontroll

Fylkesmannens kontrollansvar på barnehageområdet knytter seg til at den enkelte barnehage skal få utbetalt det statstilskudd den ifølge regelverket har krav på.

Alle fylkesmanns-embetene karakteriserer kontrollen de utfører som en generell formalia- og rimelighetskontroll. Kontrollgrunnlaget er samlet søknad fra kommunen, barnehagenes års- og åpningsmeldinger og til dels også årsregnskap. Noen benytter i tillegg godkjenningen av de enkelte barnehagene og barnehagenes vedtekter i kontrollen. Vurderingen av innrapportert informasjon foretas imidlertid i begrenset utstrekning. Fylkesmanns-embetene foretar i svært liten grad stedlig kontroll i den enkelte barnehage, verken anmeldt eller uanmeldt. Fra flere informanter stilles det spørsmål ved om vurdering av

innrapportert informasjon og stedlig tilsyn bør utføres av embetet, med bakgrunn i fylkesmannens overordnede rolle.

4.1.3 Søknader, årsmeldinger og årsregnskap

Fylkesmannens kontroll foretas altså med utgangspunkt i de opplysningene som blir tilsendt fra andre.

Med bakgrunn i kommunens søknad og barnehagenes årsmeldinger kan man utføre to typer kontroll. For det første kan man kontrollere at kommunens søknad er riktig utfylt i forhold til årsmeldingene. For det andre kan man foreta en gjennomgang av opplysningene i selve årsmeldingen. I tillegg kan kontroll foretas ved gjennomgang av årsregnskapene fra de ikke-kommunale barnehagene og kommuneregnskapene.

Kontroll med kommunenes søknader

I følge vårt materiale foretar alle fylkesmannsembetene en gjennomgang av kommunenes søknader, og de fleste sammenlikner disse med årsmeldingene. Man kontrollregner for å avdekke regnefeil og ser blant annet på om antall barn og oppholdstid/alder stemmer overens på de to skjemaene. Eventuelle feiltolkninger når det gjelder delte plasser kan også avdekkes gjennom en slik kontroll. Når informasjon fra søknaden og årsmeldingen ikke stemmer overens, tas det kontakt med kommunen.

Fra alle fylkesmannsembetene meldes det om korrigeringer av kommunenes søknader om statstilskudd til barnehager. Hyppigheten av slik korrigering kan imidlertid variere. Ved seks embeter meldes det om korrigering «av og til». Fra hele 12 embeter blir det rapportert at søknader må korrigeres «ofte». Det synes klart at fylkesmennene bruker betydelige ressurser og mye tid på å rette opp feil i søknadene fra kommunene.

Feilene synes, ifølge fylkesmannsembetene, å henge sammen med at barnehagene og kommunene har vansker med å fylle ut skjemaene riktig. Flere informanter peker på at årsmeldingsskjemaet og søknadsskjema for kommunen er kronglete utformet. Delte plasser, avsatt tid til administrasjon og pedagogisk bemanning nevnes hyppig som uklare deler av skjemaet. Ved et fylkesmanns-embete opplyses det eksempelvis om at «feil i kommunenes søknad gjelder delte plasser, rene regnefeil og misforståelser i forhold til skjemaet». I fylker med mange små kommuner kan det ofte være et problem at skjemaene behandles av etatsledere med liten tid å avsette til barnehageområdet. Flere av informantene peker på at mange av søknadene fra kommunene preges av «venstrehåndsarbeid». Betydningen av å ha erfarne saksbehandlere i kommunene blir i denne sammenhengen påpekt fra flere.

Kontroll av barnehagenes årsmeldinger

En annen type formaliakontroll kan utføres ved å se om opplysningene i årsmeldingene er i overensstemmelse med gjeldende regelverk for forholdet mellom bemanning, antall barn, barnas alder, oppholdstid og areal. Fra en rekke av fylkesmennene opplyses det om at man «tar et raskt overblikk» over årsmeldingene. Det fremholdes at erfarne saksbehandlere med erfaring fra

barnehagesektoren, lett oppdager om et skjema er mangelfullt utfylt og om det er opplysninger som bør kontrolleres nærmere.

Etter det vi vet, så er det bare ved ett embete at det har vært gjennomført en systematisk gjennomgang av alle årsmeldingene. Fylkesmannen i Nordland har foretatt en bred gjennomgang av alle årsmeldingsskjema i 1997 og sammenstilt dem med kravene i lov om barnehager med forskrifter og barnehagenes godkjenninger. «Gjennomgangen ga et inntrykk av at tilsammen 137 av over 500 barnehager og tilbud til 6-åringer i skolen fra 34 av 45 kommuner hadde fått statstilskudd på feil grunnlag. Det må tilføyes at for noen barnehager kan registrerte uregelmessigheter forklares med ufullstendige eller unøyaktige utfylte skjemaer.» (Spørreskjema fra fylkesmannen i Nordland.)

De konkrete feilene som ble avdekket i denne gjennomgangen kan si noe om mulige problemområder. Fylkesmannen fant at 49 barnehager hadde oppgitt fra 1-10 plasser for mye i forhold til pedagogisk bemanning. 11 barnehager hadde avsatt inntil 35 prosent av styrers stilling til administrasjon, mens hele 70 barnehager ikke oppgir å ha avsatt tid til administrasjon. 5 barnehager hadde for lite areal, fra 1 til 9,5 m². I en rekke skjemaer var det ikke markert om stillingsinnehaver var førskolelærer eller om det forelå en dispensasjon fra utdanningskravet (14 styrere i 14 barnehager, 5 styrerassistenter i 5 barnehager, 13 pedagogiske ledere i 10 barnehager og 3 «annet pedagogisk personale» i 3 barnehager). 6 barnehager var bare godkjent for barn over tre år, men oppga likevel å ha barn under tre år. 9 familiebarnehager hadde for mange barn i forhold til godkjenning, 11 manglet veileder og en oppga ikke om veileder hadde førskolelærerutdanning.

Det ble funnet feil i årsmeldingene til 47 kommunale barnehager og 90 ikke-kommunale barnehager; altså en markert overrepresentasjon av ikke-kommunale barnehager.

Dersom vi forutsetter at Nordland ikke skiller seg markert ut, er det naturlig å anta at det kan være relativt vanlig å ikke oppfylle sentrale krav i barnehage-loven, og å ha feilregistreringer i årsmeldingsskjemaene.

Informasjonen i årsmeldingsskjemaene fra barnehagene tas gjerne for gitt av fylkesmannen⁴. Et generelt inntrykk fra svarene på vårt spørreskjema, er at det sjelden oppdages at tilskudd er ytt på feil grunnlag. Forholdet mellom fylkesmennene og kommunene preges for en stor del av gjensidig tillit. Ved et fylkesmannsembete ble det oppgitt at man: «betrakter kommunene som sine viktigste samarbeidspartnere i forhold til dagens praksis for tilsyn med statstilskuddet. Forholdet til kommunene er basert på tillit og vi har liten mulighet til å kontrollere de data som vi får fra kommunene». En rekke av våre informanter understreket den store betydningen av et godt tillitsforhold mellom fylkesmannen og kommunene på barnehagefeltet.

⁴ Ifølge kapittel II, 1. I rundskrivet har da også kommunene ansvar for å kontrollere «*at oppgitt antall barn og oppholdstider både i de kommunale og private barnehager er i overensstemmelse med de faktiske forhold*».

Kontroll av årsregnskap

Som vi har sett, har kommunale og ikke-kommunale barnehager i hovedsak samme status i henhold til regelverket for statstilskudd. Unntaket gjelder kravet om at ikke-kommunale barnehager skal sende inn årsregnskap. Siden fylkesmannen har tilgang på kommunale regnskap er det ikke krav om innsendelse av særskilt regnskap fra disse barnehagene. Kontroll med de kommunale barnehagene, og kommunens bruk av statstilskudd, har også hjemmel i kommuneloven § 60 og utføres av kommunerevisjonen

De fleste av fylkesmennene oppgir at de har lik form for kontroll med bruk av statstilskuddet overfor kommunale og ikke-kommunale barnehager. Fra en fylkesmann skrives det at: «all godkjenning og søknader om statstilskudd skal godkjennes av kommunene. Fylkesmannen forutsetter derfor at den type kontroll utøves av kommunene.» Fra fem av embedene foretas det derimot ulik kontroll med henholdsvis kommunale og ikke-kommunale barnehager. Disse fem embedene oppgir at de går raskt gjennom opplysningene i årsregnskap og årsmeldinger for de ikke-kommunale barnehagene.

Alle fylkesmennene mottar årsregnskap fra ikke-kommunale barnehager. Det store flertall mottar årsregnskap fra alle ikke-kommunale barnehager. To av embedene oppgir at de ikke får inn årsregnskap fra alle barnehager og fra et av embedene som har problemer med å få samlet dem inn, sies det at: «Alle kommunene i fylket er representert i bunken av mottatte årsregnskap for ikke-kommunale barnehager til fylkesmannen. Noen regnskaper mangler fordi enkelte kommuner har problemer med å få inn årsregnskapet fra en del ikke-kommunale barnehager i egen kommune. Noen barnehager sender fra seg regnskaper uten revisors bekreftelse. Dette medfører mange purrerunder fra fylkesmannen til kommunene og etter all sannsynlighet fra kommunen til barnehagene.» Også andre av våre informanter oppgir at det ofte er et betydelig arbeid å samle inn årsregnskapene.

Informantene tegner et ganske entydig bilde av måten årsregnskapene for de ikke-kommunale barnehagene benyttes i kontroll ved fylkesmannsembetene. Punktet om at regnskapene skal være underskrevet av «barnehagens revisor» kontrolleres av fylkesmannen. Det er ikke formulert noen formelle kompetansekrav til den «regnskapskyndige personen». Uklarheten i revisors stilling blir spesielt uheldig i lys av en formulering som kom frem i et intervju med en barnehageansvarlig ved et fylkesmannsembete: «Vi skjønner lite av disse skjemaene, derfor stoler vi på revisorattesten. Fylkesmannen har ikke kompetanse eller ressurser til å gå nærmere inn på disse skjemaene». En informant påpekte i spørreskjemaet at det bør stilles strengere krav til revisorbekreftelse: «En revisor stiller større krav til økonomistyring og internkontroll og kan overfor fylkesmannen/staten sikre at det ikke hefter vesentlige feil ved regnskapet. I familiebarnehager har vi registrert at ektefelle eller naboer har skrevet under regnskapet. Det bør stilles krav om formell kompetanse på revisor».

Noen fylkesmenn kontrollerer inntekten fra statstilskudd i årsregnskapet, for å se om den er i overensstemmelse med det tildelte beløp. Ved noen enkelttilfeller har fylkesmenn gått nærmere inn på opplysningene i årsregnskapene for barnehager som har skilt seg ut, eksempelvis ved at de har spesielt store overskudd. Det er imidlertid enighet blant informantene om at årsregnskapet er lite egnet for kontroll, og at den økonomiske informasjonen ikke er god nok. Og dersom informasjonen er god nok, mangler fylkesmannen i mange tilfeller regnskapskyndig kompetanse til å nyttiggjøre seg den.

Hos en fylkesmann kom en av informantene med et utsagn som på mange måter kan stå som et typisk svar på spørsmål om hva som gjøres med årsregnskapet: «Vi teller dem opp, purrer og sender dem inn (til Statistisk sentralbyrå). Vi har ikke kontrollert innholdet i dem.»

Når det gjelder de kommunale barnehagene, oppgir halvparten av fylkesmennene at de ser på kommuneregnskapene. Et fylkesmannsembete «mottar kommuneregnskap, der vi kan gå inn og se på bruk av statstilskudd. (Det) gjøres i noen kommuner». Fra et annet embete opplyses det at man «enkelte år har bearbeidet data fra regnskapene for å kunne sammenlikne det økonomiske tallgrunnet mellom kommunene i fylket». Ni av embetene går ikke gjennom kommunenes regnskap for barnehagene.

4.1.4 Kontroll med særtilskuddene

Ifølge rundskrivet har kommunen ansvaret for at det særlige tilskuddet til barn med funksjonshemming i barnehage (10-prosenttilskuddet) nyttes etter forutsetningene. En viktig forutsetning, som eksplisitt trekkes frem i rundskrivet, er at midlene ikke skal brukes «til å finansiere tilbud eller rettigheter barna har etter annet regelverk. F.eks. skal de ikke brukes til å dekke spesialpedagogiske tiltak etter grunnskoleloven». Videre stilles det krav overfor barnehagene som mottar midler fra ordningen om innsending av regnskap til fylkesmannen over bruken av tilskuddet.

Flere informanter påpeker uklarheter ved hva som skal føres som spesialpedagogisk personale etter grunnskoleloven.

Seks av embetene har oppgitt at de mottar regnskap over *kommunenes* bruk av 10-prosenttilskuddet til funksjonshemmede barn. Ved et fylkesmannsembete går det frem at de ikke mottar: «noen form for årsregnskap fra de kommunale barnehagene. Unntaket er regnskap fra kommunene over bruk av tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage. Etter mange purrerunder har vi mottatt regnskapet for 1996 fra 44 av 45 kommuner». Det kommer ikke frem i hvor stor grad man mottar regnskap fra ikke-kommunale barnehager over bruk av 10-prosenttilskuddet. Det kommer heller ikke klart frem i hvor stor grad man mottar oversikter over hva midlene faktisk går til.

Flere av informantene ønsker klarere rutiner fra departementet om hva som skal samles inn av rapporter og oversikter over bruk av tilskuddet til funksjonshemmede barn. Det er stor usikkerhet blant informantene omkring hvordan man skal følge opp rapporteringen, og hvorvidt rapportene skal sendes til BFD.

Tilskudd til tospråklig assistanse i barnehager gis der barnehagene har ansatt en tospråklig assistent. Opplysninger om antall barn med tospråklig assistanse og om det er ansatt tospråklig assistent skal, ifølge rundskrivet for tilskuddsordningen, være formulert i årsmeldingsskjema og i kommunens søknad. Fylkesmennene krever navnet på den tospråklige assistenten som dokumentasjon. En fylkesmann «har oppdaget noen tilfeller der barnehager har fått tilskudd til tospråklig assistanse uten at de har ansatt en tospråklig assistent. Disse har fått brev om at tilskuddet vil bli trukket ved neste utbetaling.». Våre informanter mener likevel at kontrollen med dette tilskuddet er bra, ettersom navnet på assistentene oppgis.

4.2 Reaksjonsformer

Det går ikke frem i lov og regelverk hvordan fylkesmannen skal reagere dersom det oppdages feil og mangler i forbindelse med utbetaling av statstilskuddet.

Praksis viser, i følge våre informanter, at fylkesmennene til en viss grad likevel har utviklet et felles sett med reaksjonsformer når det oppdages feil og mangler i kommunens søknad om tilskudd, i årsmeldinger og årsregnskap. Det er imidlertid variasjoner mellom fylkesmennene i hvilken grad kommunenes søknader, årsmeldinger og årsregnskap blir kontrollert, og hvilken annen informasjon som blir trukket inn i kontrollen (se 4.1.3).

Reaksjonsformene varierer også innad i hvert embete avhengig av:

- *årsaken* til at tilskudd skulle være gitt på feil grunnlag, om kommunen er kjent med feilen, om det er bevisst manipulering med barn og plasser osv.
- om feil oppdages før eller etter at vedtaket er fattet.

Det går frem av vårt materiale at den vanligste uregelmessigheten som oppdages er feil eller mangler i kommunens søknad, og i forholdet mellom søknaden og barnehagenes årsmeldinger. Dette oppdages vanligvis før vedtaket er fattet, og da er reaksjonsformene som beskrevet under punkt 4.1.3. Fylkesmannen tar kontakt med kommunen, enten skriftlig eller muntlig, for retting av feil. Det går frem at retting av feil kan slå ut både positivt og negativt økonomisk sett for den angjeldende barnehage. Det har forekommet tilfeller der barnehagen ikke har foretatt de nødvendige rettinger av feil eller mangler og statstilskuddet har i slike tilfeller blitt holdt tilbake.

Dersom feil og mangler oppdages etter at vedtak er fattet, blir saken behandlet på nytt. Det er da vanlig praksis å be kommunen om å betale tilbake deler av tilskuddet eller å redusere det totale tilskuddsbeløpet påfølgende år.

Den vanligste feilen som oppdages i forhold til årsregnskapet er at revisor ikke har attestert og at man mangler årsregnskap fra noen barnehager. I slike tilfeller tas det kontakt med kommunen.

Mange av informantene opplyser at det ikke har forekommet feil som tyder på at kommuner og barnehager bevisst har manipulert med data som er relevante for å få utbetalt statstilskudd.

Undersøkelsen som ble gjort av fylkesmannen i Nordland (se pkt 4.1.3), ble fulgt opp ved at det ble gitt melding til kommunene om resultatet og de ble gjort oppmerksom på sitt tilsynsansvar. Der hvor barnehager ble drevet i strid med barnehagelovens bestemmelser ba man kommunene om å påse at forholdene ble rettet opp. Fylkesmannen i Nordland tok dermed et initiativ overfor kommunene i saker der statstilskuddet ble utbetalt på feil grunnlag i forhold til faglige krav i barnehageloven. Andre fylkesmenn har uttrykt at regelverket er uklart på når det skal reageres i slike tilfeller. Fylkesmennene savner generelt presiseringer av *hvem* som har myndighet til og ansvar for å gjøre *hva*.

Fra fylkesmennenes side påpekes det også at det er store uklarheter i forhold til hvor langt man kan gå i reaksjoner. Man savner nærmere presiseringer fra departementet om fremgangsmåten ved feil i søknader og andre skjemaer.

4.3 Fylkesmannens veiledningsoppgaver

Fylkesmannen har et lovfestet veiledningsansvar overfor kommuner og barnehager. Fylkesmennenes veiledning er imidlertid av varierende hyppighet. Veiledningsansvaret ivaretas i hovedsak ved kurs, samlinger, rundskriv og brev til barnehagekonsulentene i kommunene og rundskriv og brev til barnehagene. Vi har også fått kjennskap til at enkelte fylkesmannsembeter utarbeider særskilt veiledningsmateriale for utfylling av søknad om barnehagetilskudd.

Hyppigheten i samlinger/kurs for barnehagekonsulentene varierer mellom en til fire ganger i året ved de embetene vi har besøkt.

Fylkesmennene fungerer som en formidler av signaler fra departementet til kommuner og barnehager, og omvendt. En typisk måte dette foregår på er at fylkesmannen mottar et konkret spørsmål vedrørende tolkning av regler etc. Dersom fylkesmannen har behov for departementets tolkning, tas det kontakt med departementet. Signalene fra departementet formidles så til kommuner og barnehager.

Det er stor bredde i typen saker som tas opp med departementet. En viktig og hyppig kontaktgrunn er tolkning av regelverk. Mangelfull informasjon i rundskriv og skjemaer blir også tatt opp. Fylkesmennene har en del spørsmål knyttet til både det spesielle tilskuddet til samiske barnehager, til tospråklige barn og angående flyktningebarnehager. En annen viktig kategori av spørsmål er knyttet til enkeltsøknader/-saker. Fylkesmennene bruker departementet som kvalitetssikrer ved spørsmål fra kommunene.

4.4 Fylkesmennenes vurderinger av kontrollrutinene

Hva mener så fylkesmennene om kvaliteten på kontrollrutinene? Åtte av embetene mener at kontrollrutinene er tilstrekkelige til å oppdage feil i forbindelse med utbetaling av statstilskudd. Det påpekes imidlertid at en vurdering av hvorvidt rutinene er tilstrekkelige også må ses i sammenheng med

fylkesmennes ressurssituasjon. En fylkesmann skriver det slik: «Ut fra de ressurser embetet har per i dag er disse rutinene tilstrekkelige». Videre påpeker en annen fylkesmann at dersom: «utgangspunktet eller beregningsgrunnlaget fra kommunen er korrekt, vil vi ha tilstrekkelig kontrollrutine til å oppdage feil. Hvis utgangspunktet er at søknaden fremmes på delvis feil grunnlag, vil vi ikke ha kontrollmulighet». Dette utsagnet kan tolkes dithen at kontrollen med kommunens søknad er god nok, men at man ikke i tilstrekkelig grad er i stand til å kontrollere opplysningene som gis fra barnehagene.

Sju embeter mener at kontrollrutinene ikke er gode nok, mens to er usikre. Ved et fylkesmannsembete mener man at kontrollrutinene ikke er: «tilstrekkelige i forhold til å kontrollere at antall barn som er oppført i en åpningsmelding stemmer overens med eksakt antall barn som går i barnehagen. Fylkesmannen forutsetter imidlertid at den type kontroll utføres av kommunene. I landkommuner tror vi ikke dette er noe problem. I større bykommuner kan det nok være vanskelig for barnehageadministrasjon å kontrollere om antall barn og plasser i ikke-kommunale barnehager er i overensstemmelse med virkeligheten». Igjen ser vi at man mener at usikkerheten ligger i årsmeldingsskjema fra barnehagene.

Ved et embete trekkes det frem at god kontroll kan finne sted selv om rutinene er utilstrekkelige. Embetet mener at: «arbeidet blir kvalitetssikret fordi fylkesmannen har saksbehandlere som kjenner barnehagemassen i kommunene svært godt. God kommunikasjon og godt samarbeid med kommunene er en forutsetning». En rekke informanter har påpekt den store betydningen det har å beholde barnehagefaglig personell ved fylkesmannsembetene og barnehagekonsulenter i kommunene over tid.

5 Statskonsults vurderinger av kontrollen med statens tilskudd til barnehager

5.1 Innledning

Svarene fra spørreskjemaet og intervjuene med fylkesmannsembetene og kommunene har vist at det er ulike oppfatninger om hvorvidt kontrollen med statstilskuddet til barnehager er god nok.

Våre vurderinger i dette kapitlet er knyttet til hvorvidt kontrollrutinene hos kommuner og fylkesmannsembetene er hensiktsmessige og i tråd med kravene i økonomireglementet.

5.2 Fylkesmannens og kommunens kontroll

BFD har delegert forvaltningsansvaret for statstilskuddet til barnehager til fylkesmannen. Fylkesmannen fattar vedtak om tilskudd i tråd med regelverket, får belastningsfullmakt fra departementet og sørger for utbetaling av tilskuddet til kommunene. I henhold til kravene i økonomireglementet er det BFD, som ansvarlig departement, og fylkesmannen, som tilskuddsforvalter, som skal sørge for at rutinene knyttet til oppfølging og kontroll av tilskuddsordningen er tilfredsstillende.

5.2.1 Regelverk for kontrollrutiner

BFD har ansvar for utarbeidelsen av regelverk for kontrollrutiner. Fylkesmannen har som tilskuddsforvalter ansvar for å sikre korrekt saksbehandling ved tildeling og utbetaling av tilskudd. Det må i den forbindelse være etablert metoder og tiltak som kan avdekke og korrigere feil og mangler.

Vår kartlegging viser at det ikke er utarbeidet tilstrekkelig regelverk for kontrollrutiner verken hos kommune eller fylkesmann, annet enn det som er omtalt i rundskriv. Både blant fylkesmenn og i kommuner skaper dette uklarhet i hva som skal kontrolleres, og hvordan kontrollen skal utføres. Det er særlig knyttet usikkerhet til kontroll av årsregnskapet og til arbeidsfordelingen mellom kommune og fylkesmann.

Det er kun et fåtall av fylkesmannsembetene og kommunene som har dokumentert egne interne rutiner for saksbehandlingen (inkl kontroll) knyttet til barnehagetilskuddet.

Foreldre og ansatte i barnehagene er, i følge flere av informantene, gode informasjonskilder mht vurderinger av de kvalitetsmessige sidene ved barnehagedriften. Vi mener at dette er et poeng som må tas med i vurderingen av hvor omfattende kontrollrutiner som settes i gang fra offentlig hold skal være.

Samtidig vil vi understreke at man ikke kan forvente at foreldre og ansatte har oversikt over hvilke lover og forskrifter som gjelder for barnehagedrift og

statstilskuddet. Dessuten vil de i noen tilfeller kvie seg for å si fra, dersom det for eksempel skulle innebære risiko for tap av barnehageplass eller arbeidsplass.

Vi vil også peke på at enhver som driver barnehage er forpliktet til å kjenne til de lover og forskrifter som regulerer driften. I dette ligger et element av egenkontroll.

Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at departementet ikke har utarbeidet formelle rutiner for kommunens og fylkesmannens kontrollarbeid. Formelle rutiner vil kunne sikre en mer systematisk og ensartet kontroll og en større grad av likebehandling. I kartleggingen har svært mange informanter også pekt på sårbarheten i at nyansatte trenger lang tid på å sette seg inn i arbeidet med forvaltningen av tilskuddsordningen. Etter vår vurdering vil klare formelle kontrollrutiner medvirke til å redusere denne sårbarheten.

5.2.2 Former for kontroll

Økonomireglementet setter opp to typer kontrolltiltak som er aktuelle for denne typen tilskuddsordning, nemlig en generell formalia- og rimelighetskontroll samt stikkprøvekontroll.

Fylkesmannsembetene utfører i all hovedsak formalia- og rimelighetskontroll av barnehagene og kommunene, selv om de i følge regelverket har tilgang til å utføre stedlige stikkprøvekontroller også. Denne formaliakontrollen innebærer ikke kontroll i de enkelte barnehager, verken de kommunale eller de ikke-kommunale. Mange av fylkesmennene oppgir at de kontrollerer søknad og årsregnskap i forhold til barnehagens godkjenning.

Kommunene utfører, i likhet med fylkesmennene, en formalia- og rimelighetskontroll med statstilskuddet til barnehager gjennom behandlingen av årsmeldinger og årsregnskapsskjema. De fleste kommunene foretar faglige tilsynsbesøk i noen eller alle barnehagene i kommunen, og i det ligger en indirekte kontroll med statstilskuddet. Men det er stor variasjon i hvor stor andel av kommunens barnehager som får tilsynsbesøk årlig. Dette er bl.a. avhengig av antallet barnehager i kommunen og hvilke ressurser kommunen har tilgjengelig for å utføre tilsyn. Flere av våre informanter pekte på at de hadde for få ressurser til å foreta stedlig tilsyn i barnehagene så ofte som de selv ønsket.

Det er flere ledd i forvaltningen av barnehagetilskuddet; kommune, fylkesmann og departement. Vår kartlegging viser at kommunene finner mange regnefeil og misforståelser i barnehagenes utfylling av årsmeldingsskjemaet. Videre finner fylkesmennene mange feil i kommunenes søknader og i barnehagenes årsmeldinger. Også når departementet til slutt gjennomgår alle kommunale søknader, i forbindelse med utstedelse av belastningsfullmakt til fylkesmannen, blir det oppdaget feil og mangler ved søknadene.

Dette tyder på at kontrollen fanger opp mange av de feilene som gjøres av barnehagen og kommunene. Det dreier seg om regnefeil og vanskeligheter med regelverket, som f.eks. misforståelser knyttet til tilskudd til delte plasser. Ingen

av våre informanter oppfatter dette som forsøk på å tilegne seg statstilskudd på urettmessig grunnlag (regnefeil «begge veier»). Samtidig indikerer undersøkelsen i Nordland at kommunens kontroll og fylkesmannens ordinære kontroll ikke fanger opp feil og mangler knyttet til *godkjenningen* av barnehagene, dvs. om barnehagene er tilskuddsberettiget. Det kan derfor være grunn til å stille spørsmål ved om det er behov for å styrke kontrollen av denne typen opplysninger.

Statskonsult mener videre at man ikke i tilstrekkelig grad har kontrollrutiner som sikrer at *kvaliteten* på den informasjonen som ligger til grunn for utmålingen av tilskuddet vurderes kritisk nok. Etersom regelverket og skjemaene oppfattes som kompliserte brukes det mye ressurser på å avdekke regnefeil og misforståelser, og mindre ressurser til å vurdere hvorvidt de opplysningene som gis faktisk er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Etter vår vurdering bør det finnes rutiner som sikrer bedre kontroll med at opplysningene fra barnehagene er korrekte.

Det er til dels de samme opplysningene som kontrolleres både i kommunen og hos fylkesmannen. Det er heller ikke alltid klart for fylkesmannen hvilke kontroller og korrigeringer kommunen har foretatt. Det ser altså ut som om fylkesmannen ikke kan være sikker på hvilken kontroll kommunen har utført. Dette er etter Statskonsults vurdering uheldig ettersom det kan føre til unødig dobbeltarbeid og samtidig medfører at ansvarsforholdet mellom fylkesmann og kommune fremstår som uklart.

5.2.3 Kontroll med kommunale barnehager

Kommunen har en rolle både som forvalter og mottaker av barnehagetilskudd. Kommunen har de samme oppgavene overfor de kommunale barnehagene som overfor de ikke-kommunale, med unntak fra at de kommunale barnehagene ikke plikter å levere regnskap til fylkesmannen. Gjennom faglig oppfølging av barnehagene, arbeidsgiveransvar overfor de ansatte, samlet kommunalt opptak av barn, kommunal kontroll av foreldreinnbetalinger m.m. mener kommunene at de har god kontroll med kommunale barnehager.

Riksrevisjonen har etterlyst klarere kontrollrutiner for de kommunale barnehagene (Innst O nr 79 1996-97 høringsnotat), og undersøkelsen i Nordland viser at også kommunale barnehager kan bli drevet/få tilskudd i strid med regelverket. På den bakgrunn stiller vi spørsmål ved i hvilken grad kommunene faktisk benytter alle relevante opplysninger i kontrollen og tilsynet med de kommunale barnehagene.

Systemet med at kommunen kontrollerer seg selv, også når det gjelder bruk av statlige midler, fordrer tillit og samarbeid mellom forvaltningsnivåene. Kontrollrutinene for tilskuddsordningen baserer seg i stor grad på denne tilliten.

Enkelte av våre informanter på kommunenivå peker på det vanskelige med å ha en kontrollfunksjon overfor kommunens egne barnehager. I små kommuner vil det være samme person som ivaretar rollen som eier av de kommunale barnehagene, rollen som forvalter av statens tilskudd og rollen som faglig tilsynsmyndighet.

Statskonsult mener det er behov for å klargjøre rutiner og regelverk for hva som skal kontrolleres, for å sikre en større grad av likebehandling i kontrollen av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Felles, formelle kontrollrutiner vil også kunne medvirke til å gjøre kontrollen i små kommuner tydeligere. Dette vil kunne minske problemene knyttet til kommunens dobbeltrolle og i problemene med stor grad av nærhet mellom de som skal utføre kontrollen og private barnehageeiere.

5.2.4 Kontroll med særtilskuddene

Etter kommunenes vurdering er kontrollen med særtilskuddene god. Problemene er i hovedsak knyttet til hvorvidt et tilbud til et funksjonshemmet barn skal finansieres av barnehagetilskuddet eller med hjemmel i grunnskoleloven og dermed finansieres over kommunens budsjett.

Av intervjuene med fylkesmannen fremgår det at det er stor usikkerhet knyttet til hvilken kontroll som skal føres med 10-prosenttilskuddet og hvorvidt rapportene fra kommunene skal sendes til departementet. Det er heller ikke klart i hvilken grad fylkesmannen skal vurdere om hjemmelsgrunnlaget for bruk av 10-prosenttilskuddet er korrekt.

Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at det ikke er utarbeidet klare retningslinjer for fylkesmannens kontroll med 10-prosenttilskuddet og oppfølgingen overfor kommunene.

Når det gjelder tilskuddet til tospråklige assistenter er vårt datamateriale ikke tilstrekkelig for å gi en velbegrunnet vurdering. Det synes imidlertid som om kravet om at assistent skal være tilsatt og navngitt før tilskudd gis, gir en god mulighet til kontroll.

5.2.5 Reaksjonsformer overfor tilskuddsmottaker

Ved delegering av kontrollmyndighet til underliggende statlige myndigheter står det i økonomireglementet at: «Det må fastsettes regler om hvordan virksomheten skal rapportere om eventuelle mangler, og om det er virksomheten eller departementet som skal treffe tiltak overfor tilskuddsmottaker».

Vårt inntrykk i intervjuene med kommuner og fylkesmannsembeter er at det er knyttet en stor grad av usikkerhet til hvilke reaksjonsformer som skal benyttes dersom tilskudd er ytt på feil grunnlag eller tilskuddsmottaker ikke overholder sine forpliktelser. Det dreier seg i hovedsak om tilfeller der en enkelt barnehage ikke har innlevert årsregnskap og hvor kommune og/eller fylkesmann da synes å ha ulik praksis på hvorvidt dette gir grunnlag for ikke å utbetale statstilskudd. Det er også ulik praksis i forhold til hvilke reaksjoner som benyttes i tilfeller der det oppdages at barnehager drives i strid med kravene i barnehageloven.

Etter Statskonsults vurdering er det uheldig at fylkesmannsembetene og kommunene er usikre i forhold til hvilket grunnlag man skal reagere på, hvilke reaksjonsformer som skal benyttes, og hvilket forvaltningsnivå som skal treffe

tiltak overfor tilskuddsmottakere i de tilfeller der tilskudd er ytt på feil grunnlag eller tilskuddsmottaker ikke overholder sine forpliktelser.

5.3 Årsmeldings- og årsregnskapsskjema

Årsmeldingene og årsregnskapene er sentrale dokumenter i tildelingen og kontrollen med barnehagetilskuddet. Av den grunn har vi funnet det riktig å foreta en særskilt vurdering av disse skjemaenes utforming i forhold til mulighetene for kontroll med statstilskuddet.

5.3.1 Årsmeldingsskjema

Våre informanter har ulikt syn på utformingen av årsmeldingsskjemaet. Noen synes skjemaet fungerer greit, mens andre mener skjemaet er vanskelig å forstå og at det inneholder for mye informasjon.

Statskonsult mener at noe av årsaken til at det blir mange regnefeil og misforståelser ved utfylling av årsmeldingsskjemaet og kommunens søknad kan være utformingen av skjemaene. Dersom disse blir tydeligere og enklere, kan det bli behov for mindre ressursbruk knyttet til utfylling og retting av feil på alle nivåer.

Årsmeldingene inneholder mye informasjon som både gjelder tildeling av statstilskudd og statistisk informasjon/rapportering om barnehagens bemanning m.m. Opplysningene som gis skal altså brukes både som grunnlag for tildeling og utmåling av statstilskudd, og som grunnlag for å vurdere resultater på området i henhold til de politiske målsetninger og som grunnlag for det faglige tilsyn som kommunen skal foreta. Når så mange hensyn skal ivaretas i samme skjema gir det større risiko for feil utfylling, og større risiko for at de ulike kommunene og fylkesmennene vektlegger ulike deler i sitt kontrollarbeid.

Kommunerevisjonen i Oslo påpekte at det ikke fremgikk av årsmeldingsskjemaene hva kommunen faktisk hadde kontrollert, dvs det finnes intet felt i årsmeldingsskjemaet som viser at årsmeldingen er gjennomgått. Statskonsult er enig med kommunerevisjonen i denne påpekingen, og tror at en endring i tråd med kommunerevisjonens forslag vil bidra til å tydeliggjøre forvaltnings-nivåenes ansvar.

5.3.2 Årsregnskapsskjema

Ingen av fylkesmannsembetene eller kommunene i vårt utvalg foretar en reell kontroll av årsregnskapsskjemaene. Skjemaene blir samlet inn og kommunen kontrollerer at de offentlige tilskuddsbeløpene som er oppført i regnskapsskjemaet faktisk stemmer med de beløpene som er utbetalt, og at opplysningene er bekreftet av revisor. Fylkesmannsembetene oppgir at de kontrollerer om årsregnskapet er revisorattestert.

Hovedtyngden av informantene mener at skjemaet ikke er detaljert nok for å kunne gi en reell økonomisk kontroll. De mangler retningslinjer for hva som skal kontrolleres, og flere peker på at de heller ikke har kompetanse til å foreta en reell kontroll av regnskapene.

flere grunner.

For det første gir ikke skjemaene tilstrekkelig detaljert informasjon om

f.eks. opplysninger om uttak av overskudd og opplysninger om hva satsene for foreldrebetaling er.

å bruke mye tid på å samle inn årsregnskapsskjemaene når det ikke føres noen reell kontroll av disse.

revisor faktisk attesterer på. Revisor skal i henhold til regelverket «gå god for at opplysningene i regnskapet stemmer og at antall barn, barnas alder og oppholds-

opplysningene er derimot *ikke* årsmeldingen. Dette gir liten sikkerhet for at revisor faktisk attesterer på disse opplysningene.

faktisk går til drift av barnehager. Regnskapet er ikke detaljert nok til å fange opp midlene benyttes til.

5 Oppsummering

Etter Statskonsults vurdering er ikke kravene i økonomireglementet fullt ut

Hovedinntrykket fra kartleggingen er at BFD ikke har utarbeidet klare retningslinjer for hvilken kontroll som skal utføres, og at området dermed fremstår som

ningens størrelse er dette etter Statskonsults vurdering uheldig.

Det mangler retningslinjer for den kontrollen kommunen og fylkesmannen skal

ledes retningslinjer knyttet til hvilke reaksjonsformer som kan og skal benyttes, og hvilket forvaltningsnivå som har ansvar for å treffe eventuelle tiltak.

delvis tre ledd på samme grunnlag. Det er derimot mangelfull kontroll knyttet til vurdering av på den informasjonen som danner grunnlag for tildeling og utmåling av tilskudd.

skjemaet inneholder en rekke ulike opplysninger som skal benyttes også til andre formål enn å beregne statstilskudd. Skjemaet oppfattes også som komplisert av

årsregnskapsskjemaet er det uklarheter knyttet til *hva* som skal kontrolleres og *hvem* som skal kontrollere det. Verken kommuner eller fylkesmannsembeter mener at de har tilstrekkelig kompetanse til å foreta en reell økonomisk kontroll, og årsregnskapene er ikke detaljerte nok til å danne grunnlag for en slik grundig gjennomgang.

6 Vurdering av endringer i barnehageloven og forslag til nye kontrollrutiner

6.1 Innledning

Vi vil i dette kapitlet først drøfte konsekvensene av endringene i barnehageloven § 10, som hjemler fylkesmannens ansvar for å føre kontroll med at statstilskuddet nyttes etter forutsetningene. Endringene ble vedtatt 29. mai 1997, men det er ikke fastsatt når de skal tre i kraft.

Vi vil deretter forsøke å konkretisere hvordan forvaltningsnivåene kan ivareta sine oppgaver i tråd med intensjonene i barnehageloven og i henhold til kravene i økonomireglementet for staten. anbefalingene må ses i lys av intensjonen om å innlemme tilskuddsordningen i det ordinære rammetilskuddet til kommunene om noen år. Likeledes er dette en ordning som både kommuner, fylkesmenn og kommunerevisjonen oppfatter som en lavrisikoordning, dvs at det er liten risiko for misbruk av ordningen. Endringer i forhold til dagens ordning bør derfor ikke være så omfattende at de fører til en stor økning i ressursbruken knyttet til kontroll.

6.2 Endringer i barnehageloven - klargjøring av kontrollansvar?

Vår kartlegging viser at det er uklart hvem som har ansvaret for kontrollen med statstilskuddet til barnehager. Endringene i barnehagelovens § 8 og § 10 innebærer derfor en ny og vesentlig hjemling av både kommunens og fylkesmannens ansvar i forbindelse med forvaltning og kontroll av statstilskuddet.

Endringene i barnehageloven innebærer at: «fylkesmannen skal føre tilsyn med at det statlige tilskuddet nyttes etter forutsetningene», (lov om barnehager § 10). Hovedhensikten med å legge ansvaret for kontrollen med statstilskuddet til fylkesmannen var fra stortingsflertallets side å sørge for lik kontroll med kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det ble ansett som uheldig at kommunen som selv er barnehageeier skulle ha et kontrollansvar overfor de ikke-kommunale barnehagene med hensyn til statstilskuddet.

Ved å legge ansvaret for kontrollen med statstilskuddet til fylkesmannen vil man kunne sikre en likeverdig kontroll med både de kommunale og ikke-kommunale barnehagene. Likeledes kan det være naturlig at fylkesmannen som fatter vedtak om statstilskuddet også har et klart ansvar for å føre kontroll med at det nyttes etter forutsetningene.

På den annen side vil beslutningen om å legge kontrollansvaret formelt til fylkesmannen kunne medføre en økning i arbeidsbelastningen ved embedene. Ressurser til å utføre slike oppgaver må enten skaffes gjennom omprioriteringer internt i embedet eller gjennom å tilføre nye ressurser. Med tanke på at tilskuddsordningen på sikt vurderes innlemmet i rammetilskuddet til kommunene

er det etter Statskonsults vurdering uheldig å legge opp til en sterk økning i fylkesmannens kontrolloppgaver i forhold til barnehagene.

uten videre er enkelt å definere grensene mellom fylkesmannens ansvar for
kontroll *faglig tilsyn med alle*
forvaltningen av

Etter Statskonsults mening vil det fortsatt være en gråsoner mellom forvaltningsnivåene på dette området. Uklarheten ligger i at det bare er godkjente barne-

føre tilsyn med at barnehagene tilfredsstiller kravene som er stilt i barnehage-
loven, blant annet godkjenningsvilkårene. Samtidig er det fylkesmannen som har

hvor langt fylkesmannens kontrollansvar går i forhold til kommunens
tilsynsansvar.

klare og entydige rutiner for de oppgaver henholdsvis kommunen og fylkes-
mannen skal utføre i forbindelse med forvaltningen av tilskuddsordningen. På

hensiktsmessig begrepsbruk i forhold til forvaltningsnivåenes ansvar og knyttet
til utformingen av retningslinjer for kontroll.

.3 Behov for begrepsavklaring

.3.1

Selv om fylkesmannen formelt sett er tilskuddsforvalter er deler av forvaltnings-
oppgavene delegert til kommunen. Kommunen skal innhente årsmeldinger fra

hagene. Likeledes har kommunen et ansvar for å utbetale statstilskudd til alle
barnehager i tråd med vedtakene som er fattet av fylkesmannen.

forvalte statens tilskudd til barnehager. Dette kan virke forvirrende ettersom det
her ikke dreier seg om det man kan kalle et fullstendig forvaltningsansvar.

kontroll og oppfølging av tilskuddsordningen.

Etter vår forståelse ligger *for barnehagetilskuddet*
(jf økonomireglementet) hos fylkesmannen og BFD, mens deler av
oppgavene er lagt til kommunen som i henhold til barnehage-loven har et

6.3 Tilsyn og kontroll

Administrasjonsdepartementet (AD) har definert begrepet tilsyn slik: «Tilsyn er

overholdes» (Samordning av myndighetenes tilsyn, AD, mars 1994). Tilsyn innebærer altså kontroll og oppfølging av lover og forskrifter, og av godkjenninger gitt i henhold til lover og forskrifter.

I henhold til barnehageloven fører kommunen tilsyn med virksomheter etter barnehageloven, dvs. tilsyn med barnehagene. Etter endringene i barnehageloven skal fylkesmannen: «føre tilsyn med at statlige tilskudd til barnehager nyttes etter forutsetningene. Fylkesmannen kan også etter eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunene». (Lov om barnehager § 10).

Begrepet tilsyn brukes altså her både om kommunens «faglige» tilsyn og om fylkesmannens kontroll med statstilskuddet. Dette kan gi grunnlag for uklarheter om ansvarsforholdet mellom forvaltningsnivåene. Etter Statskonsults vurdering vil en klargjøring av tilsynsbegrepet kunne gjøre forvaltningsnivåenes ansvar tydeligere.

I økonomireglementet benyttes begrepet kontroll i forbindelse med tilskuddsforvaltning, ikke tilsyn. Statskonsult finner det hensiktsmessig å følge denne begrepsbruken i forbindelse med forvaltningen av statstilskuddet. Vi får dermed følgende begrepsavklaring:

- Begrepet *tilsyn* forbeholder vi oppgaver knyttet til forvaltningsnivåenes oppfølging overfor barnehagene når det gjelder kravene i *barnehageloven*. Det er kommunen som har hovedansvaret for tilsynet.
- Begrepet *kontroll* knytter seg til de oppgaver forvaltningsnivåene er tiltenkt i forbindelse med kontroll i forhold til *tilskuddsordningen*. Det er fylkesmannen som har hovedansvaret for kontrollen med statstilskuddet til barnehagene.

Denne begrepsavklaringen gjør det tydeligere at forvaltningsnivåene har hver sine hovedansvarsområder når det gjelder henholdsvis tilsyn og kontroll med barnehagene i forhold til barnehageloven på den ene siden og regelverket for statstilskuddet på andre siden.

6.4 Kontrollrutinene må klargjøres

Kartleggingen viser at det ikke eksisterer entydige og klare rutiner for kontrollen med statstilskuddet til barnehager. Vi vet også at fylkesmennene ofte må rette opp kommunenes søknader, og at gjennomgangen i Nordland viste at flere barnehager ble drevet i strid med lovverket eller regelverket for tilskuddsordningen. Etter vår vurdering er det derfor behov for at BFD utarbeider retningslinjer som klargjør ansvar og rutiner for kontroll, for å sikre en god forvaltning av tilskuddsordningen.

6.4.1 Kommunens forvaltningsoppgaver

Det er kommunens oppgave å godkjenne barnehagene. Det er også kommunens oppgave å føre et faglig tilsyn med at barnehagene drives i tråd med kravene i barnehageloven. Videre har kommunen flere oppgaver i forbindelse med

forvaltningen av statstilskuddet. Det betyr at kommunen fortsatt skal samle inn årsmeldingsskjema og sende søknad om statsstøtte på vegne av alle

Selv om hovedansvaret for kontrollen med statstilskuddet formelt legges til fylkesmannen vil det likevel være kontrollelementer i det arbeidet kommunen

Det er ikke uproblematisk å pålegge kommunen spesifikke rutiner knyttet til forvaltning av barnehagetilskuddet. Et av hovedpoengene i den nye kommune-

Opp mot dette må man sette kravene i økonomireglementet om en forsvarlig tilskuddsforvaltning som innebærer kontroll og oppfølging med statens midler.

barnehagene bør derfor søke å ivareta begge disse perspektivene. Regelverk og rundskriv bør også ses i sammenheng med andre sektorers lovpålagte krav til

Vi er kjent med at BFD vurderer å endre rapporteringen fra barnehagene ved å kreve årsmeldinger tre ganger i året, samtidig som den løpende rapporteringen

Statskonsult anbefaler at det stilles krav om at alle ikke-kommunale barnehager legger ved navnelister med opplysninger om barnas oppholdstid og alder i

Vi forutsetter samtidig at kommunen har tilgang til navnelister for de kommunale barnehagene. Kommunen kan også ønske å benytte navnelistene

barnehagedekning i kommunen. I slike tilfeller må kommunen søke Datatilsynet om konsesjon dersom det er aktuelt å lagre sensitive opplysninger i eget register.

kontrollere at opplysningene i årsmeldingene er korrekte. Statskonsult anbefaler at BFD vurderer hvilke opplysninger det er viktig å kvalitetssikre, og angi dette

Statskonsult foreslår at følgende opplysninger (som et minimum) kontrolleres av kommunen:

- kontroll av at opplysningene stemmer med godkjenningen
- kontroll av bemanning i forhold til krav i barnehageloven.

lysningene er kontrollert. Vi foreslår derfor at det avsettes plass på årsmeldingsskjemaet til kommunens attestasjon. På denne måten vil det synliggjøres hvorvidt

har korrigert skjemaene og på hvilken bakgrunn endringer er gjort.

I tillegg til å sikre en god forvaltning av statstilskuddet vil slike rutiner være et ledd i kommunens tilsynsoppgaver. Kommunen har ansvaret for å føre faglig tilsyn med barnehagene, og en slik kontroll av opplysninger om areal, bemanning og antall barn vil bidra til å sikre det faglige tilsynet.

6.4.2 Fylkesmannens kontrolloppgaver

Fylkesmannens ansvar gjelder både overfor kommunale og ikke-kommunale barnehager. Vi har i det foregående problematisert dette kontrollansvaret i forhold til hva som faktisk skal kontrolleres. Vi vil her forsøke å komme med konkrete forslag til hvordan fylkesmannens kontrollfunksjon kan dekkes.

Det er ulike måter fylkesmannen kan ivareta sitt kontrollansvar på. Hovedhensikten må være å få en klar ansvarsdeling mellom kommunen og fylkesmannen når det gjelder kontrollen med statstilskuddet.

Etter Statskonsults vurdering kan fylkesmannen ivareta sitt kontrollansvar overfor barnehagene gjennom å ha en kvalitetssikringsfunksjon overfor kommunen. Dette forutsetter at kommunen ivaretar kontrollen av årsmeldingene, før utforming av kommunens søknad.

Fylkesmannen kan som i dag foreta en formalia- og rimelighetskontroll av kommunens søknader. Dersom kommunen kontrollerer opplysningene i årsmeldingsskjemaene, bør det ikke være krav om at fylkesmannen gjennomgår alle årsmeldinger. Fylkesmannen bør kontrollere at kommunen har attestert på at årsmeldingene er kontrollert.

Som et ledd i fylkesmannens kontrollansvar overfor kommunen som tilskuddsmottaker og forvalter av tilskuddet, foreslår vi i tillegg at det foretas stikkprøvekontroller av samtlige, eller et visst antall, barnehager i et visst antall kommuner. Antall kommuner og barnehager som skal gjennomgås hvert år må ses i forhold til antall kommuner og barnehager i fylket og fylkesmannens ressurser. Slike forskjeller bør reflekteres i de rutiner som utarbeides.

Stikkprøvekontrollen kan gjøres etter modell av gjennomgangen i Nordland. Utvalget av kommuner og barnehager må være tilfeldig slik at alle løper den samme risiko for å bli kontrollert. Det er likevel viktig at både kommunale og ikke-kommunale barnehager inngår i utvalget. Fylkesmannen kan foreta en grundig gjennomgang av årsmeldinger, årsregnskap, kommunale regnskap, navnelister og godkjenning. I tillegg bør fylkesmannen foreta grundigere kontroll hvis det er grunn til mistanke om mislighold i konkrete tilfeller.

I tillegg til en slik gjennomgang av tilgjengelige dokumenter bør fylkesmannen, i forbindelse med stikkprøvekontrollen, få tilgang til mer detaljerte regnskaper fra den enkelte barnehage. Av disse regnskapene bør satsene for foreldre-betaling og den totale foreldrebetaling fremgå, slik at det er mulig å kontrollere innbetalingene i forhold til antall barn det er mottatt tilskudd for. Av hensyn til personvernet bør ikke opplysninger om foreldrebetaling oppgis på individnivå.

Som en konsekvens av anbefalingene mener vi at fylkesmannen som hovedregel

barnehageloven hovedansvaret for barnehagene i kommunen. I den grad fylkesmannen ser behovet for stedlig kontroll, bør den foretas i samarbeid med

foreta stedlig kontroll i stort omfang vil det kunne forrykke ansvaret mellom forvaltningsnivåene og medvirke til å gjøre kommunens faglige tilsynsansvar

Fylkesmannens kontrollfunksjon kan ivaretas av barnehagekonsulentene, regnskaps- eller revisorkyndige personer, eller av begge grupper, ved

barnehagene kan ses i sammenheng med det kontrollansvaret fylkesmannen har for andre statlige tilskuddsordninger. Man kan derfor se for seg en egen enhet

Ulempen ved å bruke en slik egen enhet er faren for å miste det barnehagefaglige perspektivet i kontrollen. Gjennom å fokusere kun på kriterier som antall

godkjenningskravene tapes av syne. På den annen side viser kartleggingen at det er viktig å styrke den økonomiske kompetansen i kontrollarbeidet.

ved å benytte både barnehagefaglig og regnskapskyndig kompetanse. Dette kan gjøres enten ved å ha både barnehagefaglig og økonomisk kompetanse i

administrasjonen eller en eventuell kontrollenhet i embetet. Kontrollen kan være forankret enten i fagavdelingen eller i administrasjonen.

.5 Reaksjonsformer bør klargjøres og formidles

viss grad av usikkerhet omkring hvilke reaksjonsformer de kan benytte dersom barnehagene ikke holder tidsfrister, eller hvis kravene i tilskuddsregelverket eller

viktig å klargjøre hvilke reaksjonsformer som kan benyttes, og hvem det er som har ansvaret for å iverksette reaksjoner.

som gjelder reaksjon på om opplysninger i årsmelding eller årsregnskap ikke er i samsvar med de reelle forhold.

samtaler, purringer o.l., som kan ses som et ledd i kommunens eller fylkesmannens saksbehandling og veiledningsplikt, og de reaksjoner som fungerer som

som gir adgang til å holde tilbake statstilskuddet til barnehagen dersom årsregnskapet ikke er innlevert i tide. Regelverket angir derimot ikke hvilke

Bruk av sanksjoner overfor barnehagene må veies opp mot hensynet til brukeren. Dersom statstilskudd holdes tilbake kan det medføre konsekvenser for tilbudet til brukerne. Det er også et spørsmål om hvor tett man skal koble forhold knyttet til brudd på barnehageloven til muligheten for å holde tilbake statstilskuddet.

Statskonsult anbefaler at det utarbeides retningslinjer som tydeliggjør hvilke reaksjonsformer som kan benyttes i tilfeller der kravene i barnehageloven ikke er oppfylt eller tilskudd er utbetalt på feil grunnlag. Det bør også fremkomme hvilket forvaltningsnivå som har ansvar og myndighet til å treffe reaksjoner. I tillegg bør det klargjøres overfor tilskuddsmottakerne hvilke reaksjonsformer som kan iverksettes hvis lov- og regelverk ikke overholdes. Vi vil videre anbefale at kommunens veiledning overfor de ikke-kommunale barnehagene styrkes. Veiledning i forhold til kravene i barnehageloven og regelverket for tilskuddsordningen vil kunne medvirke til god kvalitet i barnehagene, færre feil i barnehagenes årsmeldinger og dermed redusert ressursbruk fra kommunens side på kontrollopgaver.

6.6 Årsmeldingsskjemaet bør forenkles

Kartleggingen viste at både barnehagene og til dels også kommunene syntes årsmeldingsskjemaet kunne være vanskelig å fylle ut riktig. Vi vil derfor stille spørsmål ved hvorvidt det er hensiktsmessig at årsmeldingene inneholder et så vidt spekter av opplysninger som det gjør i dag. Årsmeldingene skal tjene flere formål. De gir opplysninger om eierform, om areal, bemanning og antall barn og deres oppholdstid. Opplysningene brukes delvis i statistisk sammenheng (for å få oversikt over utviklingen på barnehageområdet, dvs måloppfyllelsen), delvis som grunnlag for faglig tilsyn og til sist som grunnlag for tildeling og utmåling av statstilskudd.

Dersom det foretas en endring hvor barnehagene skal sende inn årsmeldinger tre ganger i året bør det vurderes om dagens årsmeldingsskjema skal benyttes ved alle rapporteringene. Statskonsult anbefaler at det benyttes en årsmelding som i dag (med noen tilpasninger) og to «tertialmeldinger» som kun inneholder opplysninger om antall barn, deres oppholdstid og alder samt opplysninger knyttet til bemanningen av barnehagen. Opplysninger vedrørende eierform og opplysninger knyttet til godkjenningen bør kunne oppgis kun ved endring i forhold til siste rapportering (pkt 6-9 i dagens skjema).

Som nevnt under pkt. 6.4.1 ser vi behov for å avsette en egen rubrikk i skjemaet til attestasjon fra kommunen. Dette vil tydeliggjøre overfor kommunen selv og fylkesmannen at årsmeldingene faktisk er kontrollert.

Statskonsult anbefaler videre at det i veiledningen til årsmeldingen fremgår hvilke reaksjoner forvaltningen kan benytte dersom forutsetningene for tilskudd brytes.

6.7

Som nevnt i kapittel 5 stiller vi spørsmålstegn ved hvor egnet årsregnskapene er som grunnlag for kontroll. Årsregnskapene har heller ingen betydning for

Årsregnskapenes detaljeringsgrad vil være avhengig av hva man vil kontrollere. Dersom departementet i større grad ønsker å få oversikt over hva de statlige

regnskap fra barnehagene. Dette gjelder både kommunale og ikke-kommunale barnehager. I et slikt regnskap vil det være viktig at bl.a. satsene for foreldre-

Statskonsult at det stilles krav om at registrert/statsautorisert revisor skal revidere regnskapet når barnetallet overstiger 10. Det bør videre utarbeides en

for tvil om hva revisor faktisk skal attestere på. Veiledningen bør utarbeides i samarbeid med en statsautorisert eller registrert revisor.

barnehagenes økonomi og det generelle nivået på foreldrebetalingen, kan det være ressursbesparende om barnehagene sender årsregnskap til kommunen som

rubrikkene for statstilskudd og ev. kommunalt tilskudd før skjemaene sendes barnehagene for utfylling. Fordi et slikt regnskap ikke danner grunnlag verken

heten av at det stilles krav om bruk av registrert/statsautorisert revisor.

Kommunene skal på sikt rapportere nøkkeltall for barnehageområdet gjennom

barnehagene inkluderes i denne rapporteringen så vil det innebære at verken fylkesmannen eller SSB har behov for å motta årsregnskapsskjemaer. Det vil

barnehagene i KOSTRA-databasen. Etter Statskonsults vurdering vil dette være en svært hensiktsmessig løsning. I forbindelse med fylkesmannens stikkprøve-

til detaljert budsjett og regnskap for den enkelte barnehage.

Det er i dag et krav om innsendelse av et eget regnskap knyttet til bruken av

fylkesmannen forventes å gjøre i forhold til dette regnskapet, og hvorvidt departementet skal ha det tilsendt. Det er behov for å klargjøre hensikten med et

kan det være tilstrekkelig med den ordinære rapporteringen gjennom KOSTRA. Dersom departementet derimot ser behov for å foreta nærmere vurderinger av

linjer for hvilke opplysninger som skal inngå i regnskapet og for hvilket forvaltningsnivå som skal foreta kontroll og oppfølging i forhold til rapportering.

6.8 Endring i utformingen av tilskuddsordningen?

Jo mer komplisert en tilskuddsordning er desto større er risikoen for feil i tildelingsprosessen, og dermed blir behovet for kontrollrutiner stort. Som vi har sett av kartleggingen så avdekkes feil og mangler ved kommunenes søknader relativt hyppig. Dette forklares bl.a. ved at regelverket for tilskuddsordningen ikke oppfattes som klart og entydig.

Tilskudd tildeles etter antall barn, barnas alder og oppholdstid. I tillegg kommer de særskilte tilskuddene for funksjonshemmede og til tospråklige assistenter. Den inndelingen som gjøres mellom barn over og under 3 år og mellom 5 ulike kategorier i oppholdstid innebærer større muligheter for feilføringer, og dermed et større behov for kontroll i forvaltningsleddene. En differensiering i tilskudds-satser er tilsiktet for å gi en mest mulig rettferdig fordeling av tilskuddet. Samtidig kan en slik differensiering føre til en strategisk tilpasning til regelverket fra barnehagens side, for å sikre optimalt tilskudd. For enhver tilskuddsordning bør det derfor foretas en vurdering av nytten av sterk differensiering opp mot kostnadene ved forvaltningen av ordningen. Denne type vurdering ligger utenfor mandatet til dette prosjektet. Vi vil likevel peke på at kostnadene knyttet til kontroll naturlig nok er større for en komplisert tilskuddsordning enn for en med en enklere utforming.

6.9 Administrative konsekvenser

Vårt datamateriale gir ikke grunnlag for å utarbeide nøyaktige beregninger av de administrative konsekvensene av våre anbefalinger. Vi vil likevel komme med noen betraktninger omkring hvilke konsekvenser endringene i barnehageloven og Statskonsults anbefalinger kan innebære.

6.9.1 Kommunen

Endringene i barnehageloven innebærer bl a en hjemling av de oppgavene som i dag utføres av kommunen i forbindelse med forvaltningen av tilskuddsordningen. Ved å utarbeide klare retningslinjer for hva som skal kontrolleres stilles det i større grad eksplisitte krav til kommunens arbeid, noe som vil medvirke til å binde opp kommunens ressurser. På den annen side vil slike krav hindre at arbeidet med barnehagetilskuddet blir en salderingspost i kommunen. Etter vår vurdering vil ikke Statskonsults anbefalinger innebære store endringer i kommunens ressursbruk, ettersom kommunen også i dag utfører denne typen kontrollarbeid.

Vi er kjent med at mange kommuner pga. ressursituasjonen har problemer med å ivareta sitt ansvar som tilsynsmyndighet overfor barnehagene. Vi vil hevde at klare retningslinjer for kontrollen med statstilskuddet også vil gi en god innfallsvinkel til de oppgaver kommunen har i forbindelse med sitt faglige tilsyn. På denne måten vil ressursbruken knyttet til oppgaver i forbindelse med forvaltning av statstilskuddet også være knyttet til de oppgaver kommunen har som faglig tilsynsmyndighet.

kommunen, noe avhengig av hvilke opplysninger som skal kontrolleres til de ulike tidspunktene. På den annen side gir en slik ordningen god mulighet for

man må kunne forvente en innsparing i ressursbruken i forhold til dagens arbeid med de løpende endringsmeldingene fra barnehagene.

.9.2

På bakgrunn av svarene på spørreskjemaet fremgår det at fylkesmennene benytter omlag 40 årsverk totalt på barnehageområdet. 13,7 av disse årsverkene

midlertidige ansatte med tilsetting ut 1997. Samlet brukes det omlag 12 årsverk til forvaltningen av statstilskuddene, dvs. ca. halvparten av de ordinære års-

skille mellom oppgaver knyttet til det statlige tilskuddet og andre barnehagefaglige oppgaver.

kontroller i et visst antall kommuner og barnehager hvert år. Dette vil kreve en ekstra innsats ut over den formalia- og rimelighetskontroll som i hovedsak

alle kommuner og barnehager hvert år. Ved å foreta et utvalg av kommuner og barnehager som blir kontrollert hvert år, vil ikke det kreve dramatisk økt

stikkprøvekontroller føre til mer effektiv ressursbruk på området.

Fylkesmannen vil på samme måte som kommunen få merarbeid på grunn av

også for fylkesmannens vedkommende innebære en bedre mulighet for planlegging av arbeidet og minsket ressursbruk i forbindelse med at de løpende

Dersom barnehagetilskuddet om noen år skal inngå i rammetilskuddet, så vil det være et poeng å ikke øke ressursbruken (dvs. kontrollen) på området i større

programmet nå blir inndratt. Gjennomgangen i Nordland var mulig nettopp fordi embetet fikk tilført ekstra ressurser gjennom dette programmet. Det blir derfor

tilstrekkelig god kontroll. Vår kartlegging har også vist at kompetansen ved embetene knyttet til de økonomiske sidene ved kontrollen av barnehagene kan

gjennom samarbeid med andre enheter i embetene.

6.10 Oppsummering av anbefalinger

På bakgrunn av funnene i kartleggingen, kravene i økonomireglementet og endringene i barnehageloven kan Statskonsults anbefalinger oppsummeres slik:

Bruken av begrepet tilsyn i barnehageloven kan virke forvirrende, og det er derfor behov for en klargjøring av innholdet i begrepet. Statskonsult foreslår at begrepet tilsyn benyttes om de oppgaver som gjøres i forbindelse med oppfølging i henhold til barnehageloven. Vi foreslår videre at begrepet kontroll benyttes om de oppgaver som utføres i forbindelse med oppfølging av tilskuddsordningen.

Statskonsult foreslår videre at det bør være krav om at alle barnehager skal levere navnelister med opplysninger om barnets alder og oppholdstid i forbindelse med innsending av årsmelding.

Vi anbefaler at BFD utarbeider klare og entydige retningslinjer som klargjør fylkesmannens og kommunens ansvar og oppgaver i forbindelse med kontrollen av statstilskuddet.

Som ledd i kommunens forvaltningsoppgaver i forhold til statstilskuddet foreslår vi at det stilles krav om at kommunen kontrollerer opplysningene i årsmeldingene i forhold til:

- opplysningene i godkjenningen
- navnelister, oppholdstid og alder
- bemanning i forhold til kravene i barnehageloven

Vi anbefaler videre at kommunens kontroll dokumenteres ved at kommunen attesterer barnehagens årsmelding etter at meldingene er gjennomgått.

I tråd med endringene i barnehageloven foreslår vi at fylkesmannen foretar en formalia- og rimelighetskontroll av kommunenes søknader, kontrollregner beløpene og ser etter at kommunen har attestert årsmeldingene. I tillegg anbefaler vi at det hvert år foretas stikkprøvekontroller i et visst antall kommuner og barnehager. Stikkprøvekontrollene vil innebære en grundig gjennomgang av tilgjengelig dokumentasjon som kommunens søknad, årsmeldinger, årsregnskap, navnelister, godkjenninger m.m. I tillegg bør fylkesmannen ha tilgang til detaljerte regnskap for den enkelte barnehage. Stikkprøvekontrollene bør foretas både i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Vi mener at fylkesmannen som hovedregel ikke bør foreta stedlig kontroll i barnehagene. I den grad det er behov for stedlig kontroll bør den foretas i samarbeid med kommunen som faglig tilsynsmyndighet.

Statskonsult anbefaler videre at den økonomiske kompetansen i kontrollarbeidet bør styrkes og at fylkesmannens kontrollfunksjon dekkes gjennom bruk av både barnehagefaglig og regnskapskyndig kompetanse.

hvilke reaksjonsformer som kan benyttes i tilfeller der kravene i barnehageloven ikke er oppfylt eller tilskudd er utbetalt på feil grunnlag. Det bør også frem-
reaksjoner.

Vi foreslår også endringer i utformingen av årsmeldings- og årsregnskaps-
tillegg utarbeides enklere «tertialmeldinger» som kun inneholder de viktigste
opplysningene knyttet til beregning av statstilskuddet, ev. at det kun innberettes
utfylling av årsmeldingen bør det videre klart fremgå hvilke sanksjoner som kan
benyttes, dersom det gis opplysninger som viser seg å ikke være korrekte.

årsregnskapene. Dersom det er ønskelig med større reell økonomisk kontroll bør
det utarbeides årsregnskapsskjemaer med et større detaljeringsnivå, og det bør
utarbeides en bedre veiledning for hva revisor skal bekrefte. Dersom hoved-
hensikten med årsregnskapene er å få statistisk informasjon om barnehagenes
årsregnskapene fra de ikke-kommunale barnehagene inkluderes i kommunenes
rapportering i forbindelse med KOSTRA.

administrative konsekvensene av anbefalingene. Etter vår vurdering vil ikke
Statskonsults anbefalinger medføre store endringer i kommunens oppgaver.

arbeidet med barnehagetilskuddet.

Litteraturliste

Lover og regelverk

Lov om barnehager (barnehageloven) av 5. mai 1995 nr 19.

Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven) av 25.09.1992 nr. 107.

Statstilskudd til drift av barnehager og tilbud til seksåringer i skolen i 1997.
Rundskriv Q-2/97 B.

Økonomireglement for staten. Fastsatt ved kongelig resolusjon 26. januar 1996.
Funksjonelle krav til økonomiforvaltningen i staten. Fastsatt av
Finansdepartementet 24. oktober 1996.

Offentlige dokument

Besl. O. Nr. 100 (1996-97) *Lov om endringer i lov av 5. mai 1995 om barnehager.*

Dokument nr 3:1 (1994-95) *Om departementenes tilskuddsforvaltning.*
Riksrevisjonen.

Innst. O. Nr. 79 (1996-97) *Innstilling fra familie, kultur- og administrasjonskomiteen om lov om endringer i lov av 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager.*

Samordning av myndighetenes tilsyn. Administrasjonsdepartementet mars 1994.

St. prp. nr. 1 (1996-97 og 1997-98) for Barne- og familiedepartementet.

Materiale fra Barne- og familiedepartementet, fylkesmannsembeter og kommuner

Diverse brev, notat og oversikter.

Skjema

Søknad frå kommunen om statstilskot for 1997. Samla søknad for kommunale og private barnehagar. Q-0104 N.

Årsmelding for barnehager pr. 15. desember 1996, Q-0008 B.

Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager 1996, Skjema Q-0257 B.

REFERANSER

Tittel:	Tilskudd til barnehager - En gjennomgang av kontrollen med statstilskudd til barnehager
Forfatter(e):	Ingunn Botheim, Hanne Mari Førland, Jostein Ingvaldsen, Thor Amlie
Statskonsults rapportnummer:	1998:3
Prosjektnummer:	23 282 00
Prosjektnavn:	Evaluering av tilskuddsordningen til barnehager
Prosjektleder:	Ingunn Botheim
Oppdragsgiver(e):	Finansdepartementet
Resymé:	Statskonsults kartlegging viser at det ikke er utarbeidet retningslinjer for kontrollen i forbindelse med statstilskudd til barnehager. Dette gjør at området fremstår som en gråsoner mellom statlig og kommunalt ansvar. For å tilfredsstille kravene i økonomireglementet må det foretas avklaringer i forhold til fylkesmannens og kommunens ansvar og oppgaver.
Arbeidsområde:	<input type="checkbox"/> Styring og resultatorientering <input type="checkbox"/> Omstilling og organisasjonsformer <input type="checkbox"/> Informasjonsteknologi <input type="checkbox"/> Internasjonalisering <input type="checkbox"/> Lederskapsutvikling
Emneord:	Barnehager, tilskuddsforvaltning, kommunen, fylkesmannen, økonomireglementet, kontroll
Dato:	januar 1998
Sider:	57 (inkl.vedlegg)
Pris:	kr 100,-
Utgiver:	Statskonsult Direktoratet for forvaltningsutvikling Postboks 8115 Dep 0032 OSLO