

Forord

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet har Statskonsult gjennomgått dagens kontroll med tilskudd til barnehager og vurdert statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller for barnehagene.

Vi vil takke alle som har bidratt med informasjon og verdifulle innspill underveis.

Statskonsult står ansvarlig for innholdet i rapporten. Avdelingsdirektør Vivi Lassen har vært prosjektansvarlig. Rapporten er utarbeidet av Marianne Iselin Kvalvåg, Oddbjørg Bakli og Inger Johanne Sundby. Anne-Lise Halgunset har bistått i slutføringen av rapporten.

Oslo, mars 2003

Jon Blaalid

Innhold

SAMMENDRAG	3
1 INNLEDNING	8
1.1 Bakgrunn	8
1.2 Metode og tilnærming	9
2 GENERELT OM KONTROLL AV STATLIGE TILSKUDD	10
2.1 Hva er statens ansvar?	10
2.1.1 Hva er de politiske prinsippene?	10
2.1.2 Hva sier økonomiregelverket (ØR)?	11
2.2 Hvilke forhold påvirker statens behov for kontroll?	12
2.3 Ulike kontrollvirkemidler	15
3 HVA KJENNETEGNER BARNEHAGEOMRÅDET?	17
3.1 Kort om barnehageområdet	17
3.2 Statens og kommunenes rolle og ansvar på barnehageområdet	18
4 KORT OM DAGENS UTFORMING OG KONTROLL	20
4.1 Dagens tilskuddsordninger	20
4.1.1 Statstilskudd til drift av barnehager	20
4.1.2 Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming (10 prosent) ..	21
4.1.3 Stimuleringstilskudd til nye barnehageplasser	23
4.2 Dagens kontrollrutiner	23
4.3 Riksrevisjonens merknader knyttet til kontrollordningene	25
4.4 Forholdet mellom tilsyn og kontroll på barnehageområdet	27
4.5 KOSTRAs rolle	28
4.6 Kommunerevisjonens rolle	28
5 STATSKONSULTS VURDERINGER	30
5.1 Drøfting av kontrollbehovet i forhold til ulike faktorer	30
5.2 Hva bør kontrolleres?	34
5.3 Hvordan kontrollere?	35

5.4	Hvem bør kontrollere?	41
5.5	Tilskudd til barn med funksjonshemninger.....	42
5.6	Drøfting av statens kontrollbehov ved alternative finansierings- modeller for barnehagene.....	43
5.6.1	Modell 1: Ren statlig finansiering.....	44
5.6.2	Modell 2: Ren kommunal finansiering.....	45
5.6.3	Modell 3: Delt finansieringsansvar: dagens modell.....	45
5.6.4	Modell 4 : Delt finansieringsansvar med buffer.....	45
5.7	Behovet for alternativ utforming av tilskudds-ordningen.....	47
5.8	Administrative kostnader knyttet til endringer i kontrollen.....	50
5.9	Oppsummering av Statskonsults anbefalinger	52

Litteratur- og referanseliste

Sammendrag

På oppdrag fra Barne- og familiedepartementet (BFD) har Statskonsult gjennomgått tilskudd til barnehager med sikte på å avklare statens behov for kontroll av midlene.

Det kan skilles mellom følgende fokus for kontroll av statlige tilskuddsordninger:

1. **Formålskontroll** (om formålet med midlene oppnås)
2. **Utgiftskontroll** (at kostnadsrammene ikke overstiger bevilgningsrammen)
3. **Kontroll av forvaltningen av midlene** (om aktørene forvalter midlene slik de skal)
4. **Kontroll av tilskuddsmottaker** (om tilskuddsmottaker bruker midlene som forutsatt)

Stort behov for statlig kontroll av tilskuddsmidlene på barnehageområdet

Generelt vil statens behov for kontroll variere avhengig av type tilskuddsordning og kjennetegn ved sektoren, bl. a ordningens vesentlighet, formål, utforming, gjennomsiktighet, forvaltningsstruktur, type tilskuddsmottakere.

Etter Statskonsults vurdering vil staten ha et stort behov for kontroll av tilskuddsmidlene på barnehageområdet. De statlige tilskuddsmidlene på barnehageområdet vil i kraft av sin bevilgningsmessige størrelse (7,3 mrd.) og politiske betydning, være gjenstand for en betydelig interesse og oppfølging fra statens side. I en slik situasjon er det viktig for staten å kontrollere i hvilken grad tilskuddsordningene bidrar til å oppnå Stortingets intensjoner på barnehageområdet, blant annet med hensyn til full barnehagedekning.

Det er tatt i bruk relativt mange ulike typer virkemidler på dette området; ulike tilskuddsordninger, barnehageloven, godkjenningvilkår med mer. En vurdering av om virkemidlene som er tatt i bruk virker i samme retning, vil derfor inngå i departementets kontroll av formålsoppnåelsen.

Retningslinjene for bruk av tilskuddsmidlene på barnehageområdet (tildelingskriterier, vilkår for godkjenning) er i dag relativt detaljerte og til dels uklare, noe som øker risikoen for feil og misbruk av midlene, og som øker statens ansvar og behov med hensyn til kontroll. Dette gjelder både behovet for å kontrollere forvaltningen av tilskuddsmidlene, og om tilskuddsmottaker bruker midlene som forutsatt.

Både Fylkesmannen og kommunene har forvalteroppgaver

Forvaltningsmodellen som er valgt for tilskuddsordningene på barnehageområdet, er kompleks. Relativt mange aktører har en rolle og et ansvar her. Som overordnet ansvarlig for tilskuddsmidlene skal departementet føre kontroll med at forvaltningen av tilskuddsmidlene er forsvarlig og i tråd med kravene i økonomiregelverket.

På barnehageområdet opereres det i praksis med tilskuddsforvaltere i flere ledd i og med at både Fylkesmannen og kommunene har forvalteroppgaver. Det er Fylkesmannen som fatter vedtak om tilskudd, og dermed formelt sett regnes som tilskuddsforvalter. Men fordi det er kommunen som godkjenner barnehager, og godkjente barnehager automatisk har rett på statstilskudd, vil kommunene også ha en forvalterrolle. Dette innebærer at kommunene har en dobbeltrolle – de er både forvaltere og mottakere av statlige tilskuddsmidler. Kommunenes dobbeltrolle påvirker departementets behov for å kontrollere forvaltningen av midlene.

Etter Statskonsults vurdering bør forvaltningen av midlene med mellomrom kontrolleres gjennom evalueringer.

Statens kontrollbehov og -kostnader øker i takt med antall føringer

Når det gjelder kontroll av om den enkelte tilskuddsmottaker nytter tilskuddet i tråd med forutsetningene, vil statens behov for kontroll avhenge av hvordan ordningen utformes. Hvor detaljerte er føringene for bruken av midlene, og hvilke insentiver gir dagens retningslinjer?

Detaljerte føringer for bruken av det statlige tilskuddet påvirker statens behov for kontroll. Staten har ansvar for å følge opp om retningslinjene for bruken av midlene blir fulgt. Selv om det er fristende å gi mange føringer, er det viktig å være klar over at dette ikke er kostnadsfritt.

Overfor den enkelte tilskuddsmottaker vil det fra statens side først og fremst være behov for å kontrollere om tjenestene som leveres, er i tråd med bestillingen. Har barnehagen hatt det antall plasser som den har fått støtte for, og har barnehagens tilbud hatt en tilfredsstillende kvalitet?

Etter det vi kan se kontrolleres ikke dette i særlig grad i dag. Det inngår i Fylkesmannens kontrollansvar, men verken årsregnskapene fra de ikke-kommunale barnehagene, eller KOSTRA-data gir et godt nok grunnlag for å kontrollere dette.

Vurdering av kontrollrutiner

For å få en reell kontroll med tilskuddsmottakers bruk av tilskuddsmidler bør det gjennomføres stikkprøvekontroller med registrert revisor. Både kommunale og ikke-kommunale barnehager bør kontrolleres gjennom stikkprøvekontroller. Hvor mange som bør være gjenstand for kontroll hvert år, bør vurderes av Fylkesmannen, og vil kunne variere avhengig av særpreg ved barnehagestrukturen i fylkene (kommunestørrelse, eierform med mer). Stikkprøvekontrollene bør bestilles av staten (departementet eller Fylkesmannen) og utføres av innleide revisorer.

Stikkprøvekontroller kan enten komme i tillegg til eller istedenfor krav om revisorattestasjon. Dersom stikkprøvekontroller skal være hensiktsmessig, må de utformes slik at alle tilskuddsmottakerne føler at det er en reell mulighet for å bli kontrollert. Videre må de(n) som skal gjennomføre stikkprøvekontrollen,

ha tilstrekkelig kompetanse. I tillegg må det være sanksjoner knyttet til brudd på reglene.

Kontroll av tilskuddsmottakers bruk av midlene kan også gjøres gjennom å sette krav om attestasjon fra statsautorisert eller registrert revisor. Et generelt krav om revisorattestasjon vil medføre betydelige ekstra kostnader for den enkelte barnehage.

Det kan settes spørsmålstegn ved om det er mulig og hensiktsmessig å stille denne typen krav overfor alle barnehagene som i dag mottar statstilskudd. Sektoren er i dag preget av et mangfold med hensyn til størrelse, eierstruktur, finansieringsformer, kompetanse.

Etter Statskonsults oppfatning bør departementet vurdere differensierte krav om revisorattestasjon avhengig av risikoen for misbruk, for eksempel knyttet til eierstruktur eller antall barn.

Dersom revisorattestasjon kreves, bør det lages et skjema som gir grunnlag for kontroll av nødvendige data. Utformingen av et nytt skjema bør skje i samarbeid mellom representanter for de ulike aktørene: tilskuddsforvalter, tilskuddsmottaker og revisor.

Statens kontrollbehov kan reduseres gjennom endret utforming

Statskonsult har vurdert statens behov for kontroll ved ulike finansieringsmodeller for barnehagene. Modell 1: Ren statlig styring, modell 2: Ren kommunal finansiering, modell 3: Delt finansiering som i dag, og modell 4: Delt finansieringsmodell med buffer (jf. Barnehageavtalen)

Behovet for ulike typer statlig kontroll påvirkes av hvordan tilskuddsordningen er utformet. Etter vår oppfatning er det i dag relativt omfattende statlige føringer for bruken av tilskuddsmidlene. For å få tilskudd må barnehagen for det første oppfylle vilkår for godkjenning (for eksempel krav til areal, bemanning). Videre står barnehagen overfor en rekke kriterier for tildeling av tilskuddsbeløp (for eksempel antall barn, oppholdstid, alder) og det gis anledning til endringer i løpet av året.

Dagens delte finansieringssystem (modell 3) med omfattende statlige føringer for bruken av midlene, og forvaltere i flere ledd, innebærer som nevnt et betydelig behov for statlig kontroll. Dersom det innføres kommunale buffere, skjønnsmidler hos Fylkesmannen, maksimalpris med mer (modell 4) uten at systemet for øvrig endres, vil statens behov for kontroll øke ytterligere.

En innføring av en kommunal buffer vil fungere som en ”kostnadsgaranti”, og vil gi den enkelte barnehage insentiver til å øke sine kostnader, noe som vil ha en sterkt kostnadsdrivende effekt. I og med at det i utgangspunktet er snakk om betydelige statlige midler, vil det gi et stort behov for utgiftskontroll sett fra statens side.

Etter Statskonsults vurdering kan statens kontrollbehov og påfølgende kontrollkostnader reduseres betydelig dersom antall føringer for bruken av

midlene reduseres og/eller tilskuddsmidlene i sin helhet legges inn i rammeoverføringene til kommunene (modell 2) .

Statens behov for ulike typer kontroll ved alternative finansieringsmodeller for barnehagene kan oppsummeres i følgende tabell:

	Modell 1: Ren statlig finansiering	Modell 2: Ren kommunal finansiering	Modell 3: Delt modell – dagens	Modell 4: Delt modell – buffer
Formålkontroll	+	++	+	++
Utgiftskontroll	+	+	+	++
Kontroll av forvaltningen	+	-	++	++
Kontroll av barnehagene (tilskuddsmottakere)	+	-	+	++

Tabell 1 Statens behov for ulike typer kontroll ved alternative finansieringsmodeller for barnehagene¹

Statskonsults anbefalinger

Når det gjelder driftstilskuddet til barnehager, bør antall statlige føringer (godkjenningsvilkår og tildelingskriterier) for midlene reduseres slik at statens kontrollbehov blir mindre.

Statens kontrollbehov vil være lavest ved en ren kommunal finansiering (modell 2), og ut fra et kontrollperspektiv anbefaler vi at midlene på sikt legges inn i rammeoverføringene til kommunene. Hvor stort behov staten vil ha for kontroll av formålsoppnåelsen, vil i en slik modell avhenge av om området gis en egen vektning i rammefinansieringssystemet, og om barnehagetilbudet lov- og rettighetsfestes.

Når det gjelder delt finansieringsmodell med buffer (modell 4), vil denne kreve omfattende statlig kontroll på alle områder, og ut fra et kontrollperspektiv anbefaler vi ikke denne modellen.

Dersom delt finansieringsmodell som i dag, bør det:

¹ Forklaringer til tabellen:

+ / ++ : Staten har middels/stort behov for å utføre denne typen kontroll

- : Staten har ikke behov for å utføre denne typen kontroll

-
- generelt legges opp til valg av kontrollrutiner basert på risiko og vesentlighet
 - etableres stikkprøvekontroller av barnehagene bestilt av staten, men utført av eksterne kontrollmiljøer
 - eventuelt vurderes om det skal innføres differensierte krav om revisorattestasjon basert på risiko (eierforhold, antall barn)
 - innføres sanksjoner, dersom kontrollen skal ha noen effekt.

Når det gjelder tilskuddet til tiltak for tilrettelegging for barn med funksjonshemming, bør ikke disse være knyttet til driftstilskuddet. På sikt bør midlene innlemmes i rammetilskuddet til kommunen og ses i sammenheng med midler til spesialpedagogisk opplæring.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Den offentlige finansiering av barnehagene har hittil vært todelt; statstilskudd og frivillig kommunal medfinansiering. Den kommunale ressursbruken har variert betydelig fra kommune til kommune, og mellom barnehager i den enkelte kommune. Dette anses som hovedårsaken til økonomiske ulikheter mellom barnehagene, men ulikhetene er også knyttet til variasjoner med hensyn til lokale kostnader, prioriteringer og behov.

I henhold til barnehageavtalen av juni 2002 skal den offentlige finansieringen nå i tillegg til statstilskudd bestå av en buffer i kommunene som skal dekke kostnadsavvik mellom barnehagene, samt midler til fylkesmennene for å kompensere for kostnadsforskjeller mellom kommunene. Det legges opp til at statstilskuddet totalt sett dekker 80 prosent av kostnadene i barnehagesektoren.

Avtalen fører til en betydelig økonomisk satsing på barnehagesektoren og innebærer en sterkere statlig styring av sektoren enn i dag. Totalt sett er det i 2003 vedtatt bevilget i overkant av 7,2 mrd. kroner i statlig tilskudd til barnehager.

Stortingets avtale inneholdt konkrete føringer med hensyn til utforming av finansieringsmodellen:

- Finansiering av barnehagene skal i det vesentlige baseres på to kilder: statstilskudd og foreldrebetaling
- Statstilskuddet skal utgjøre 80 prosent av gjennomsnittskostnadene i barnehagene
- Offentlige og private barnehager skal likebehandles med hensyn til finansieringen
- Satsene for foreldrebetaling skal være på maksimalt 2500 kroner fra 1. august 2003 og 1500 kroner fra 1. august 2004
- Det skal etableres en bufferordning som gir barnehagene en inntektsgaranti.

I henhold til budsjettinnstilling S. nr. 2 (2002–2003) fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen presiserer flertallet at den kommunale bufferen må ta utgangspunkt i den andel kommunene i dag bruker på barnehager. Flertallet viser til at den nye finansieringsmodellen innebærer et fortsatt kommunalt finansieringsansvar gjennom den kommunale bufferen, uten at dette innebærer uttrekk fra rammetilskuddet av de om lag 3 mrd. kronene som kommunene bruker på barnehager i dag.

Videre peker flertallet på at de økte statlige midlene til barnehagene gis til kommunene under forutsetning av at midlene nyttes til finansiering av flere plasser (inkludert likebehandling av private barnehager) og redusert

foreldrebetaling. Kommunenes nettobidrag til barnehagefinansieringen skal ikke reduseres.

Flertallet viser videre til at barnehagesektorens behov for mer tid for på en best mulig måte å gjennomføre reformen, gjør at det er grunn til å justere barnehageavtalen med hensyn til nedtrapping for foreldrebetalingen.²

Det er satt i gang en rekke undersøkelser/utredninger som skal gi grunnlag for utvikling av en ny modell for finansiering av barnehagene. Ny finansiering har aktualisert spørsmålet om dagens regelverk med hensyn til kontroll av midlene er godt nok, og om det eventuelt er bruk for nye regler med hensyn til kontroll. BFD har i den forbindelse ønsket Statskonsults bistand til vurdering av dagens regelverk på dette området. Statskonsult foretok også i 1998 en gjennomgang av kontrollen med statstilskudd til barnehager.³

1.2 Metode og tilnærming

Statskonsult har gjennomgått dagens regelverk for kontroll med statstilskuddet til barnehager og vurdert behovet for nye regler knyttet til kontroll. I den forbindelse har vi vurdert administrative kostnader ved nye regler. Vår vurdering har tatt utgangspunkt i alternative utforminger av tilskuddsordningen.

Prosjektet er gjennomført med en kombinasjon av dokumentanalyse og samtaler med ulike aktører. Det skriftlige materialet er dels stilt til disposisjon av BFD, dels samlet inn av Statskonsult. Vi har snakket med representanter fra departementet, Fylkesmannen, Fürst og Høverstad og Kommunenes Sentralforbund.

Det har vært nedsatt en arbeidsgruppe som har hatt en rådgivende funksjon i prosjektet. Rollen til arbeidsgruppen har vært å sikre løpende informasjon i vårt arbeid. BFD har hatt ansvar for å avklare deltakelse og konstituere arbeidsgruppen.

Statskonsult har et selvstendig og uavhengig ansvar for gjennomføring av analysen, samt for de vurderinger og anbefalinger som inngår i rapporten.

² 2003: 2500 kroner som gjennomsnittspris f.o.m. 01.08.03, 2004: 2500 kroner som makspris f.o.m. 01.01.04, 2005: 1500 kroner som makspris f.o.m. 01.01.05

³ Statskonsult rapport 1998:3 Tilskudd til barnehager, en gjennomgang av kontrollen med statstilskudd til barnehager

2 Generelt om kontroll av statlige tilskudd

Prosessen med å lage et system for kontroll av en statlig tilskuddsordning kan deles inn i fire trinn:

1. Avklare statens **behov** for kontroll
2. Beslutte **hva** som skal kontrolleres
3. Beslutte **hvordan** det skal kontrolleres
4. Avklare **hvem** som skal kontrollere

Dette vil senere danne utgangspunkt for våre drøftinger og vurderinger av kontrollen av tilskuddene til barnehager (jf. kap. 6).

2.1 Hva er statens ansvar?

2.1.1 Hva er de politiske prinsippene?

I regjeringens arbeid med modernisering, effektivisering og forenkling i offentlig sektor⁴ legges det til grunn prinsipper som er relevante for utviklingen av et system for kontroll med finansieringen av barnehagene. Prinsippene er konkretisert i kommuneproposisjonen (mai 2002). Nedenfor har vi kort gjengitt de relevante prinsippene for senere å vurdere i hvilken grad systemet for kontroll vil være i samsvar med regjeringens overordnede politikk for utviklingen av offentlig sektor.

Hovedprinsippet for effektivisering skal være delegering og desentralisering av ansvar og myndighet, økonomiske insitamenter og uavhengig kvalitetskontroll. Det vektlegges at "... innsikten og kompetansen som er nødvendig for å finne frem til bedre løsninger, først og fremst er i de enkelte kommuner, tjenesteproduserende enheter og statlige etater." Det heter videre at "... Kommunene skal gis større frihet når det gjelder organisering og utforming av tjenestetilbud, disponering av statlige overføringer og muligheter til selv å påvirke sine inntekter". I kommuneproposisjonen understrekes det at kommunesektoren må gis økt handlingsrom ved å redusere statlig detaljstyring gjennom regelverk og rapporteringskrav, og at regjeringen vil gi dette arbeidet økt prioritet i tiden fremover.

Det er et ønske om et enklere og ryddigere samfunn ved tydeligere å skille mellom forvaltning og tjenesteproduksjon, og mellom ansvaret for finansiering av offentlige tilbud og selve produksjonen av tjenestene. Disse skillene er viktige blant annet for å kunne åpne for konkurranseutsetting av tjenesteproduksjonen, og for at den som finansierer tjenestene, kan stille krav til tjenesteyter. I denne sammenheng snakkes det gjerne om bestiller – utførermodell, der staten er bestiller, og andre enn staten står for selve utførelsen av oppgavene.

⁴ Redegjørelsen for Stortinget 24.01.02

Regjeringen vil også stimulere til økt konkurranse mellom offentlige tjenesteprodusenter. Virkemidler er "... større valgfrihet for brukerne og flere ordninger der pengene følger brukerne. ... På områder der det ikke er naturlig å la pengene følge brukerne, er det nødvendig med mer direkte former for resultatbasert finansiering. ..."

"... Lokal frihet stiller økte krav til tilsyn og kontroll for å ivareta rettssikkerheten til den enkelte og sikre at tjenestene holder høy kvalitet. ... Tilsynsfilosofien må i større grad basere seg på utarbeidelse av funksjonskrav og i mindre grad på utforming og detaljoppfølging av et vell av forskrifter. ..."

I et notat fra Statskonsult⁵ vises det til at statlig tilsyn med kommuner innebærer at et statlig organ har som en formell oppgave å kontrollere og å mene noe om kommunenes overholdelse av plikter fastsatt i norm som er bindende for kommunene.

2.1.2 Hva sier økonomiregelverket (ØR)?

Et departement med ansvar for en statlige tilskuddsordning har ansvar for å følge opp at Stortingets intensjoner med ordningen oppnås. Betydningen av oppfølging og kontroll er generelt omtalt i økonomiregelverkets funksjonelle krav, kapittel 11(ØR FK 11-1) hvor det også er minnet om at hjemmel for kontroll er gitt av Stortinget i bevilgningsreglementet § 17. Her understrekes at oppfølging og kontroll skal tilpasses den enkelte tilskuddsordning og ha et rimelig omfang i forhold til den nytte den gir.

I henhold til økonomiregelverket § 3.2 har ansvarlig departement plikt til å innhente rapport om resultatene av en statlig tilskuddsordning. Videre må den som tildeler statlige tilskuddsmidler, foreta en oppfølging og kontroll av midlene.

Dersom tilskuddet beregnes etter fastsatte enhetspriser(stykkpriser/satser) basert på anslag for gjennomsnittlig utgiftsnivå, for eksempel antall medlemmer, pasienter eller brukere, må disse opplysningene kontrolleres (jf. ØR FK 11-2.1).

Når tilskudd baseres på enhetspris/stykkpris/satser, vil utregning av tilskuddet til den enkelte tilskuddsmottaker være basert på oppgaver om faktiske størrelser. Slike oppgaver skal være attestert av mottaker. I den grad de faktiske opplysninger kan kontrolleres av revisor, skal de også være attestert av stats- autorisert eller registrert revisor. Innsending av årsregnskap vil ofte være av interesse i forbindelse med drifttilskudd basert på enhetspriser.

For revisorbekreftelser skal det utarbeides spesifiserte krav til hvilken informasjon som skal bekreftes. Alle bekreftelser skal foretas med en standardtekst utformet av tilskuddsforvalter. I retningslinjene skal også revisors ansvar for feilaktige eller mangelfulle opplysninger presiseres. Før kravene fastsettes bør det innhentes faglig uttalelse fra revisor.

⁵ Statskonsult notat 2003: Kartlegging av statlige tilsyn med fylkeskommuner og kommuner

Attestasjon fra revisor kan erstattes med en annen type kontroll fra oppnevnte kontrollører. I slike tilfeller må departementet utarbeide klare regler for denne kontrollfunksjonen og gjøre Stortinget kjent med unntaksordningen. Dersom det er hensiktsmessig kan informasjon fra offentlige registre også benyttes som kriterier ved utarbeidelse av satser, og dermed redusere behovet for direkte rapportering (ØR FK 11-4.2).

Den som forvalter en statlig tilskuddsordning, har behov for informasjon for å ta stilling til følgende sentrale spørsmål i sitt arbeid:

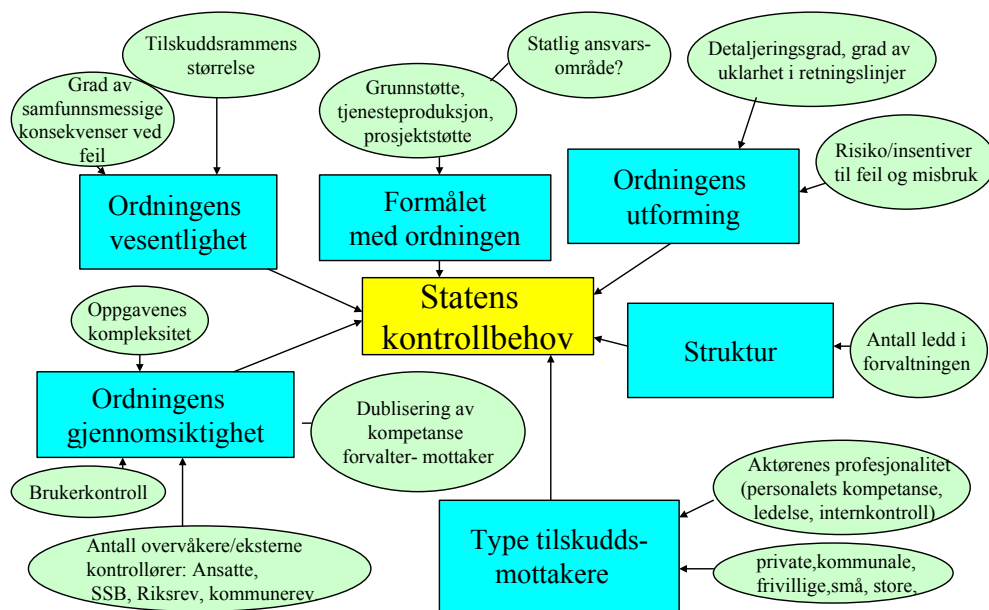
- Har den som søker om tilskudd rett til tilskudd?
- Er tilskuddsbeløpet riktig?
- Er vilkårene knyttet til bruk av tilskuddet overholdt?
- Er rapporteringen om oppnådde resultater troverdig?

Økonomiregelverket er for tiden under revidering. I våre vurderinger har vi tatt utgangspunkt i kravene i bevilgningsreglementet, og prinsippene som Finansdepartementet har lagt til grunn for revideringen (bl.a. hensyn til risiko og vesentlighet). Forslag til nye kontrollrutiner må selvsagt vurderes i henhold til det nye økonomiregelverket når dette ferdigstilles.

2.2 Hvilke forhold påvirker statens behov for kontroll?

I økonomiregelverket understrekes det at valg av kontrollordninger for statlige tilskuddsordninger må ta utgangspunkt i en kost-nyttevurdering. Sentralt i denne sammenheng er å avklare statens behov for kontroll av tilskuddsmidlene.

Statens behov for kontroll av tilskuddsordninger vil i praksis variere mellom ulike typer tilskuddsordninger. Det statlige kontrollbehovet vil generelt avhenge av en rekke ulike faktorer: Ordningens vesentlighet, formålet med ordningen, utforming av ordningen, ordningens gjennomsiktighet, valg av aktører i forvaltningen av midlene (forvaltningsstruktur) og type tilskuddsmottakere.



Figur 1: Faktorer som påvirker statens behov for å kontrollere statlige tilskuddsordninger

Ordnings vesentlighet

Statlige tilskuddsordninger varierer betydelig mht omfang og vesentlighet. Dersom tilskuddsordningen er omfattende/innebærer betydelige statlige bevilgninger, vil dette forholdet i seg selv ha innvirkning på statens behov for kontroll. Videre vil statens behov for kontroll være stort ved tilskuddsordninger der en står overfor betydelige uønskede samfunnsmessige konsekvenser ved feil.

Formålet med ordningen

Statens behov for oppfølging og kontroll vil også avhenge av hva som er formålet med tilskuddsordningen. Dersom formålet med å gi statlige tilskudd er å sikre tjenesteproduksjon innenfor et statlig ansvarsområde, er statens kontrollbehov større enn dersom formålet er å sikre demokrati og/eller opprettholdelse av et korrektiv til staten gjennom støtte til ulike typer frivillige organisasjoner. I det siste tilfellet er det ofte tilstrekkelig for staten å vite at organisasjonene som mottar tilskudd, eksisterer, og det er et poeng at staten ikke gir for sterke føringer for bruken av tilskuddsmidlene.

Dersom det gis tilskudd til tjenesteproduksjon innenfor et statlig ansvarsområde, kan tilsagnsbrevet på mange måter ses på, behandles og følges opp som en kontrakt. Forholdet mellom tilskuddsgiver og tilskuddsmottaker vil ligne på forholdet mellom bestiller – utfører i en kontraktstyringsmodell.

Utforming av ordningen

Behovet for kontroll vil også avhenge av hvordan tilskuddsordningen er utformet. Behovet for å utarbeide kontrollrutiner i forbindelse med statlige tilskuddsordninger vil blant annet påvirkes av i hvilken grad retningslinjene oppleves som uklare, og om de er detaljerte. Dersom reglene for tildeling av tilskuddsmidlene er kompliserte/uklare, er det en risiko for feil i selve

tildelingsprosessen. Hvis risikoen for feil er betydelig, vil dette påvirke statens behov for kontrollordninger.

Videre vil det å ha omfattende og detaljerte retningslinjer for selve tildelingen av midlene i seg selv påvirke kontrollbehovet. I en slik modell vil det være mange ulike forhold som må kontrolleres for å sikre korrekt tildeling av tilskuddsmidlene.

Det er også viktig å avklare hvilke insentiver tilskuddsordningen slik den er utformet, vil kunne gi. Dersom utformingen av tilskuddsordningen vil kunne ha betydelige utilsiktede virkninger (bivirkninger), vil dette øke statens behov for kontroll.

Type tilskuddsmottakere

Statens behov og ikke minst muligheter for kontroll vil også påvirkes av ulike kjennetegn ved tilskuddsmottakerne. Det statlige kontrollbehovet vil påvirkes av tilskuddsmottakerens størrelse og profesjonalitet. Risikoen for feil vil ofte være større dersom tilskuddsmottakerne er små og uprofesjonelle virksomheter, enn dersom de er store profesjonelle virksomheter med mye administrative ressurser og kompetanse. På den andre siden kan risikoen for bevisst misbruk av tilskuddsmidler øke dersom tilskuddsmottakerne er profesjonelle (og profittmaksimerende).

Videre er statens muligheter for kontroll begrenset for enkelte typer tilskuddsmottakere. Det er for eksempel visse begrensinger med hensyn til statens muligheter for styring og kontroll av frivillige organisasjoner og kommuner.

Aktører i forvaltningen av midlene (struktur)

Et annet forhold som har innvirkning på statens behov for kontroll, er antall og type aktører som er involvert i forvaltningen av tilskuddsordningen. Dersom det er lagt opp til at mange aktører skal ha en rolle i forvaltningen av midlene, vil dette i seg selv øke behovet for kontroll. En kompleks forvaltningsstruktur kan kreve betydelig kontroll og oppfølging fra statens side.

Hvilke type aktører som har et forvaltningsansvar har også betydning. Dersom det for eksempel er lagt opp til bruk av private tilskuddsforvaltere, vil dette øke statens behov for kontroll av forvaltningen av midlene.

Ordningens gjennomsiktighet

Statens behov for kontroll av tilskuddsordninger avhenger også av hvor ”gjennomsiktig” ordningene er. Hvor mange aktører er det som overvåker området? Hvis det er mange aktører som vil reagere dersom tilskuddsmottaker ikke handler i tråd med retningslinjene/forutsetningen, vil dette kunne redusere statens behov for kontroll av tilskuddsmidlene.

Dersom det gis tilskudd til tjenesteproduksjon, er det nødvendig å vurdere tjenestenes kompleksitet. Hvor lett er det for brukerne av tjenestene å vurdere tjenestenes kvalitet? Dersom brukerne lett kan observere om tjenesten har god

kvalitet, vil statens kontrollbehov være mindre enn i en situasjon hvor dette ikke er tilfellet (for eksempel kirurgi/sykehustjenester).

2.3 Ulike kontrollvirkemidler

Det er en rekke virkemidler som er aktuelle i kontrollsammenheng. Hvilke kontrollvirkemidler som er egnet, vil variere avhengig av statens muligheter og behov for kontroll, og forvaltningsstrukturen som er valgt.

Kontrollen kan utføres på ulike måter. Den kan være direkte eller indirekte, eller den kan være fullstendig eller stikkprøvebasert.

Formalia- og rimelighetskontroll

Ved en generell formalia- og rimelighetskontroll kontrolleres at innsendte rapporter fra tilskuddsmottaker er signert og attestert, og at tallmaterialet ikke virker usannsynlig.

Stikkprøvekontroll

Kontrollen kan også være stikkprøvebasert. En slik kontroll kan variere med hensyn til omfang og dybde. Den kan enten være knyttet til hvor mye som kontrolleres hos hver tilskuddsmottaker, eller til hvor mange tilskuddsmottakere som plukkes ut for kontroll. Vissheten om at det foretas stikkprøver vil kunne virke preventivt, og et eventuelt misbruk vil kunne oppdages på et tidlig tidspunkt.

Gjennomgang og vurdering av innrapportert informasjon

Kontrollen kan være knyttet til tilskuddsforvalters gjennomgang av informasjon/ rapporter fra tilskuddsmottaker. Denne typen kontroll er aktuell for ordninger der tilskuddet gis som en andel av regnskapsførte utgifter.

Pålitelighets- og validitetskontroll

Kontroll av opplysninger fra tilskuddsmottaker kan gjøres i forbindelse med søknadsbehandlingen og/eller knyttes til rapportering. Ved denne typen kontroll vil tilskuddsforvalter kontrollere om innrapporterte tall fra tilskuddsmottaker er pålitelige og valide. Er tallene som oppgis korrekte, og er det disse tallene som gir et mest mulig korrekt bilde av situasjonen?

Stedlig kontroll

Kontrollen kan også utføres i form av kontrollbesøk. Denne typen kontroll vil som regel være stikkprøvebasert, og er utformet med tanke på å ha en preventiv effekt.

Evalueringer

Evalueringer kan også være et virkemiddel i kontrollsammenheng. Gjennom ulike typer evalueringer kan staten kontrollere at tilskuddsordningene er utformet i tråd med Stortingets intensjoner, og at tilskuddsmidlene brukes i tråd med forutsetningene.

Systemkontroll

Kontrollen kan være knyttet til kontroll av at kontrollobjektet har et tilfredsstillende system for internkontroll.

3 Hva kjennetegner barnehageområdet?

3.1 Kort om barnehageområdet

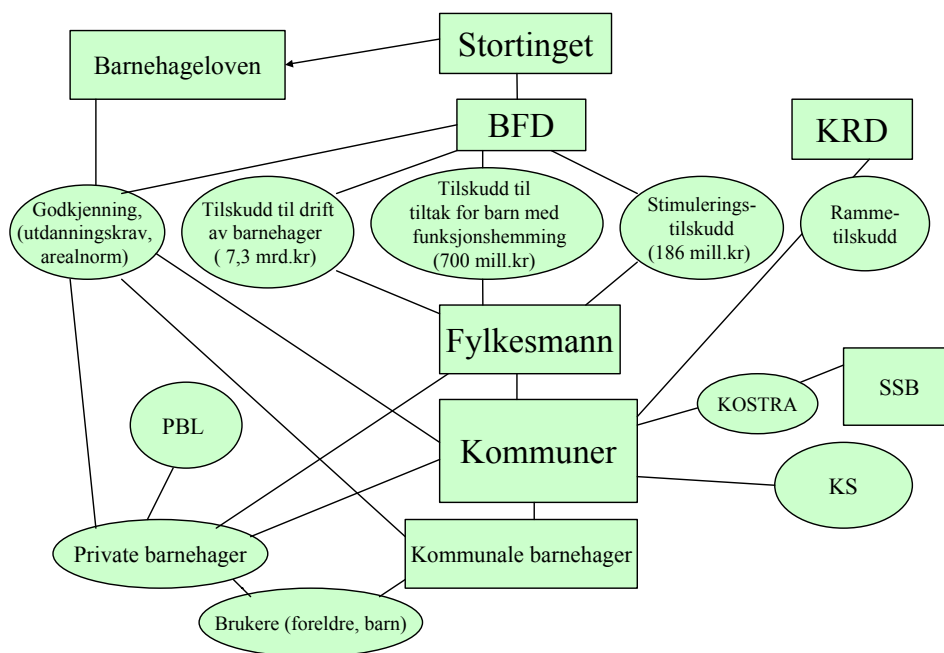
Hovedmålet på barnehageområdet de siste årene har vært å sikre barnehageplass til alle som måtte ønske det. I dag er det stor variasjon i barnehagedekningen mellom landets kommuner. En del små kommuner har i dag full barnehagedekning.

For å få fart på utbyggingen av barnehager har staten tatt i bruk økonomiske virkemidler som øremerkede tilskudd til drift, samt ulike former for stimuleringsstilskudd.

Barnehageloven har vært et viktig virkemiddel for å sikre kvaliteten på barnehage tilbudet som tilbys. Barnehageloven har samtidig på mange måter vært rettet mot utbygging, i og med at alle barnehager som oppfyller gitte vilkår, har hatt rett til godkjenning. Godkjenning har automatisk gitt rett til statstilskudd og har medvirket til at det har vært relativt enkelt for private virksomheter å etablere barnehager.

Som en følge av dette er barnehagesektoren i dag variert, både med hensyn til eierstruktur og i forhold til typer barnehageplasser. Vel 40 prosent av barnehageplassene tilbys av private/ikke-kommunale barnehager. Begrepet private barnehager brukes på et mangfold av ulike typer private drifts- og eierformer. Det fins for eksempel ordinære barnehager, familiebarnehager, naturbarnehager, åpne barnehager, foreldreide barnehager, barnehager som drives av frivillige organisasjoner, og barnehager som drives på kommersielt grunnlag.

Undersøkelser har vist at kostnadsnivået i barnehagene varierer fra kommune til kommune, og også mellom barnehagene innen en kommune.



Figur 2: Tilskudd til barnehager -aktørkart

3.2 Statens og kommunenes rolle og ansvar på barnehageområdet

Staten har et overordnet ansvar for barnehagesektoren, et ansvar den dels ivaretar gjennom krav til kvalitet (barnehageloven og rammeplanen), og dels gjennom i økende grad å overta ansvaret for finansieringen av utbygging og drift av offentlige (kommunale) og private barnehager.

Av hensyn til et ønske om likt tjenestetilbud og et likeverdig tilbud til hele befolkningen, er det fastsatt nasjonale krav som gjelder for barnehagesektoren, og staten har styrt stadig sterkere for å nå nasjonale mål.⁶

Kommunene og Fylkesmannen er barnehagemyndighet etter barnehageloven. De er tillagt et ansvar for utbygging og drift av barnehager, jf. § 7 i barnehageloven.

Kommunene har ansvar for blant annet:

- å godkjenne barnehager (barnehager må være godkjente for å kunne motta statstilskudd)
- å forvalte statens driftstilskudd til private barnehager, jf. § 8 i barnehageloven
- at barn med funksjonshemming får plass i barnehage (§ 9)
- tilsyn overfor virksomheter som er underlagt barnehageloven (§ 10)

⁶Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret (innlegg på KS-konferansen 26.09.02): *Lokaldemokrati og statlig styring – trender og utviklingstrekk*

-
- å føre register over alle barn med barnehageplass i kommunen, blant annet for å kunne kontrollere beregning av og utbetaling av kontantstøtte (§ 8a).
 - å behandle søknader om midlertidig og varig dispensasjon fra utdanningskravet

Når det gjelder ansvaret for utbygging og drift av barnehager, jf. § 7, er det ikke entydig hva dette innebærer. Bestemmelsen legger ikke noe rettslig ansvar på kommunen, men markerer at barnehageutbygging først og fremst er en kommunal oppgave⁷. I St.meld. nr. 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre* understrekes behovet for å styrke kommunenes rolle som barnehagemyndighet, særlig i forhold til tilsyn og rådgivning samt ansvaret for planlegging og dimensjonering av en helhetlig barnehagesektor i kommunen.

Stortingets behandling av St.meld. nr. 27 (1999–2000) dannet bakgrunn for et varsel fra regjeringen Stoltenberg i budsjettet for 2001 om lovfestet kommunal plikt til å tilby barnehageplasser. Departementet utarbeidet også et lovforslag som ble sendt på høring i mars 2001. Forslaget innebar en plikt for kommunene til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser til barn under skolepliktig alder. Forslaget ble imidlertid ikke fulgt opp.

Kommunenes rolle og rammebetingelser er utfordrende på flere måter. De er ”velferdsstatens iverksetter”, men har ofte begrenset lokalt handlingsrom. På dette området er nasjonale mål blitt viktigere enn lokalpolitisk styring. Kommunenes hovedoppgave blir å administrere og samordne nasjonal politikk på lokalt nivå. Kommunenes rolle som barnehagemyndighet er lovfestet, men det er uklart om de har rammebetingelser og virkemidler som gjør at de faktisk kan ivareta og oppfylle dette ansvaret.

⁷ Jamfør BFDs høringsnotat om lovfestet kommunal plikt til å tilby barnehageplasser

4 Kort om dagens utforming og kontroll

Nedenfor redegjøres det for mål, tildelingskriterier og regler for kontroll på de tre nåværende tilskuddsordningene: statstilskudd til drift av barnehager, tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage, og stimuleringsstilskuddet til nye barnehager.

4.1 Dagens tilskuddsordninger

4.1.1 Statstilskudd til drift av barnehager

Intensjonen med det ordinære driftstilskuddet til barnehager er å:

- bidra til driften av barnehager
- skape grunnlag for nyetablering av barnehageplasser
- legge til rette for lavere foreldrebetaling.

Det ordinære driftstilskuddet utgjør om lag 90 prosent av de samlede statlige tilskuddsmidlene på barnehageområdet. Alle godkjente barnehager har rett til statlig driftstilskudd. Tilskuddet beregnes på grunnlag av det faktiske antall barn i barnehagen, deres alder og avtalt ukentlig oppholdstid.

Slike opplysninger blir rapportert per 15. desember hvert år fra hver enkelt barnehage til kommunen. Kommunen kontrollerer at opplysningene er korrekte, og sender en samlet søknad videre til Fylkesmannen.

Fylkesmannen fatter vedtak om tildeling av tilskudd på grunnlag av søknaden fra kommunen. Kommunen videreformidler tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene (§ 8).

Regnskapsdata fra de kommunale barnehagene hentes fra kommuneregnskapet. Alle som driver ikke-kommunale barnehager, skal fylle ut en revisorattestert regnskapsblankett. Retningslinjer for revisorattestasjon er gitt i rundskriv (Q-0964).

BFD gir ut et eget rundskriv⁸ om statstilskudd til drift av barnehager. Dette rundskrivet gir opplysninger om mål, tildelingskriterier, tidsfrister og klageadgang. Rundskrivet gjelder for både private og offentlige barnehageeiere, og det gir informasjon om barnehageeierens rettigheter og plikter som mottakere av statlige tilskudd. Godkjenningskriteriene for barnehagene kan ses på som en form for tildelingskriterier, i og med at barnehager må være godkjente for å få tilskudd.

Kommunenes og Fylkesmannens oppgaver og ansvar vedrørende forvaltning og tilsyn (kontroll) med barnehagetilskuddene blir også omtalt. Dagens regler for kontroll av statstilskudd til drift av barnehager fremgår dermed av dette rundskrivet.

⁸ Rundskriv Q-2/2003 B

Departementet henter inn årlige regnskapstall fra både kommunale og private barnehager ved hjelp av kommuneregnskapene og egne regnskapsrapporteringer fra de private barnehagene. Opplysninger på ”Årsmelding for barnehager per 15.12.” inngår som en del av rapporteringen i KOSTRA.

Ikke-kommunale barnehager skal fylle ut en årsregnskapsblankett (Q-0257). Blanketten fylles ut av barnehagens eier eller revisor. Barnehagens revisor skal med sin underskrift bekrefte at det er foretatt kontroll i henhold til retningslinjene gitt i Q-0964. Med barnehagens revisor forstås en regnskapskyndig person valgt av barnehagens styre. Valgt revisor skal være en annen person enn den som til daglig utfører regnskapsarbeidet, inkludert inn- og utbetalinger.

Barnehager som er organisert som aksjeselskap, er regnskaps- og revisjonspliktige. Det innebærer at revisor skal være registrert eller statsautorisert. Barnehager som er organisert som ansvarlig selskap, er også regnskapspliktige og revisorpliktige, dersom driftsinntektene overstiger 5 millioner kroner per år.

I henhold til rundskrivet skal kommunene sende ut en utskrift av et KOSTRA-skjema til alle godkjente barnehager for utfylling. Etter som opplysningene som gis på skjemaet brukes til å beregne statstilskuddet, er det satt krav om at kommunen skal påse at utskriften er undertegnet av barnehageeier når den returneres til kommunen.

Kommunen skal kontrollere at opplysninger gitt av eier om antall barn, barnas alder og oppholdstider er korrekte (jf. rundskriv Q-2/2003 pkt. 2, barnehage-loven § 8). Årsmeldingens øvrige opplysninger skal benyttes som ledd i kommunens og Fylkesmannens tilsyn med barnehager, og som statistikkgrunnlag.

Fylkesmannen gjør vedtak om tildeling av tilskudd til den enkelte barnehage på bakgrunn av årsmeldingen. Fylkesmannen mottar kopi av årsmeldingene elektronisk fra KOSTRA. Det er den undertegnede utskrift som sendes fra kommunen, som danner grunnlag for Fylkesmannens vedtak.

BFD er klageinstans for Fylkesmannens vedtak om tilskudd.

4.1.2 Tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming (10 prosent)

Det gis i dag et eget øremerket tilskudd til tilrettelegging for barn i barnehage med funksjonshemming. Tilskuddet utgjør 10 prosent av det kommunen mottar i ordinært driftstilskudd og skal bidra til å legge til rette personalmessige og fysiske forhold i barnehagen, slik at barna kan dra nytte av oppholdet. Tilskuddet utbetales til den enkelte kommune. Hver kommune fordeler tilskuddet etter søknad fra den enkelte barnehageeier. Tilskuddet er ikke lovfestet og er ikke en rettighet for det enkelte barn.

Mange barn med funksjonshemming har imidlertid rettigheter knyttet til opplæringsloven § 5–7 som omtaler rett til spesialpedagogisk hjelp fra pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), eller annen sakkyndig instans for barn

med særlige behov. Finansieringen av dette tiltaket skal skje gjennom rammefinansieringen av kommunene.

Kommunen har ansvar for å sørge for fortrinnsrett til barnehageplass for barn med funksjonshemming, og for å dekke merkostnader utover statens tilskudd til tilrettelegging. Tall fra SSB viser at det i 2001 var 4051 barn i barnehage med funksjonshemming tatt opp etter barnehageloven § 9. Antallet barn med funksjonshemming har vært stabilt de siste årene, noe som tyder på at familier med barn med funksjonshemming som regel får barnehageplass dersom de ønsker det. Om lag 83 prosent av disse barna hadde plass i kommunale barnehager.

Som en konsekvens av at det de siste årene har skjedd en betydelig økning av det statlige driftstilskuddet til barnehager, har også tilskuddet til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage økt – fra 370 millioner kroner i 1997 til 520 millioner kroner i 2002.

Siden driftstilskuddet tildeles ut fra antall plasser, barnas alder og oppholdstid, får kommuner med høy barnehagedekning relativt sett mer til tilrettelegging for barn med funksjonshemming enn kommuner med lav barnehagedekning. Samtidig fører fortrinnsretten til at kommuner med lav barnehagedekning som regel har en høyere andel barn med funksjonshemming i sine barnehager. Dette medfører store variasjoner i tilskuddsfinansieringen (Først og Høverstad, juli 2002).

På oppdrag fra departementet har Asplan Viak gjennomført en evaluering av denne tilskuddsordningen.⁹ I de kommunene som var med i undersøkelsen, utgjorde det statlige tilskuddet mer enn det dobbelte av kommunenes bevilgning til tilrettelegging for barn med funksjonshemming i barnehage. 52 prosent (29) av kommunene oppgir at de bevilger et beløp av egne midler som utgjør under en firedel av det de mottar i øremerkede midler. Av de 29 kommunene er det 11 som oppgir 0 i bevilgning fra egne midler, dvs. i prinsippet kan det tenkes at kommunene mottar mer i øremerket tilskudd enn det de bruker på å tilrettelegge for barn med funksjonshemming.

87 prosent av det statlige tilskuddet ble brukt til å øke barnehagens bemanning, først og fremst antallet assistenter. Resten ble benyttet til drift av sentrale pedagogteam, fysisk tilrettelegging inne og ute, innkjøp av særskilt materiale og utstyr, hel eller delvis dekning av friplass, reduksjon av antall barn i barnegruppen, tegnspråkopplæring og annen kompetanseheving for ansatte.

Det er store variasjoner mellom kommunene på hvor mye midler som bevilges til barnehager med barn med funksjonshemming. Det er også store variasjoner med hensyn til hvordan kommunene organiserer tilretteleggingen av tilbudet.

⁹ Undersøkelsen ble gjennomført som en spørreskjemaundersøkelse til et utvalg på 71 (16 %) av landets kommuner og bydelene i Oslo. Svarprosenten var på i overkant av 80 %

4.1.3 Stimuleringstilskudd til nye barnehageplasser

Regjeringens overordnede mål er at alle familier som ønsker det skal ha et tilbud om barnehageplass i løpet av 2005. Stimuleringstilskuddet er et viktig virkemiddel for å øke tempoet i barnehageutbyggingen og bidra til at den resterende delen av utbyggingen blir fullført.

Alle som etablerer nye barnehager, eller som bygger ut eksisterende barnehager, har rett på tilskudd. Ny barnehage er definert som en nystartet virksomhet som medfører en faktisk økning i antall barn med barnehageplass.

Eksisterende barnehager som skifter eier, lokaler, eller åpner etter midlertidig stenging regnes ikke som ny, selv om det foreligger en ny godkjenning fra kommunen. Tilskudd gis kun ved faktisk utbygging som innebærer byggekostnader. Det gis ikke tilskudd ved en økning i antall barn som skyldes bedret kapasitetsutnyttelse.

Ordningen omfatter kun ordinære barnehager, ikke familiebarnehager eller åpne barnehager. Det gis engangstilskudd beregnet etter antall barn. Det opereres med fire tilskuddssatser basert på barnets alder og oppholdstid. Det gis ikke tilskudd til ubenyttede plasser. Det er knyttet en treårig bindingstid til tilskuddet. Dersom denne ikke overholdes, kan hele eller deler av tilskuddet kreves tilbakebetalt. Barnehagen må ha tilnærmet samme kapasitet gjennom bindingstiden.

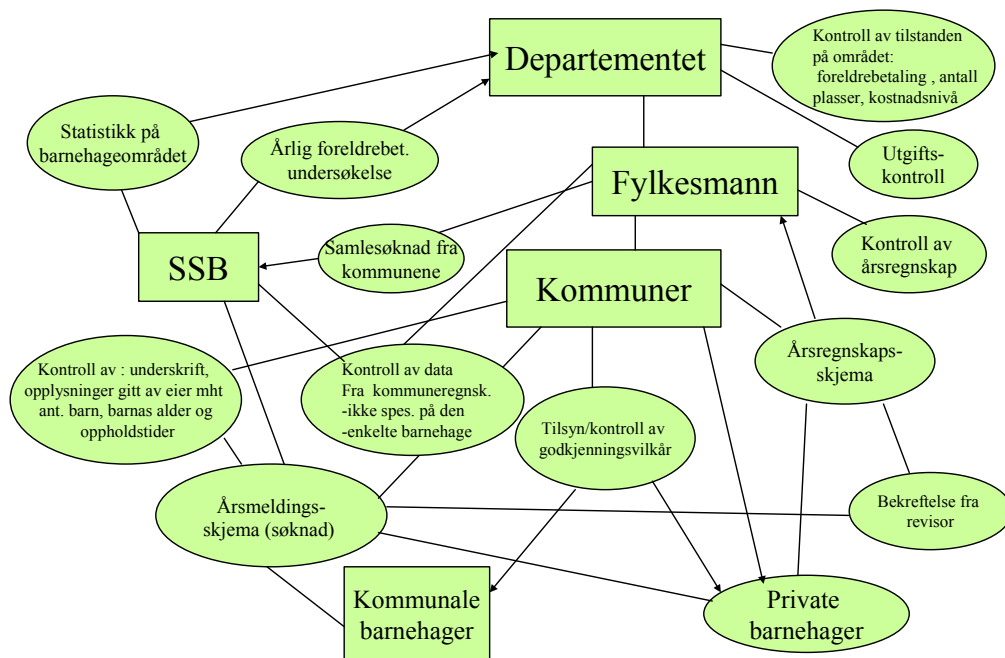
Søknader skal sendes kommunen, som skal kontrollere at vilkårene for å motta tilskudd er oppfylt, og at det søkes for korrekt antall barn. Kommunen sender søknaden til Fylkesmannen.

Kommunen mottar alle tilskuddene fra Fylkesmannen, og videreformidler tilskudd som går til ikke-kommunale barnehager. Det er kommunens ansvar å føre tilsyn med at vilkårene for tilskuddet overholdes.

Det er Fylkesmannen som fatter vedtak om utbetaling. Tilskuddet utbetales til kommunen, også tilskuddet til de ikke-kommunale barnehager.

4.2 Dagens kontrollrutiner

Det har i de senere år vært lagt vekt på å sikre en tilfredsstillende kvalitet på den informasjonen som påvirker tilskuddsutmålingen, og med å sikre en tilfredsstillende kontroll av at tilskuddene nyttes etter forutsetningene. Det er lagt vekt på å tydeliggjøre de ulike aktørenes ansvar og oppgaver (barnehageeier, kommune, Fylkesmann) gjennom årlige rundskriv og egne blanketter som brukes i forvaltningen.



Figur 3: Oversikt over dagens kontrollrutiner- tilskudd til drift av barnehager

Dagens kontrollrutiner for driftstilskuddet til barnehager er knyttet til følgende:

- Kommunens og Fylkesmannens kontroll av tallene barnehagene oppgir i søknadsprosessen (kontroll av tall i søknadsskjema = årsmeldingsskjema) (*en formalia- og rimelighetskontroll*)
- Fylkesmannens kontroll av innsendte regnskapstall (kommuneregnskap for kommunale og årsregnskap for ikke-kommunale) i forhold til oppgitte tall i søknadsskjema (*en formalia- og rimelighetskontroll*)
- Revisors kontroll av årsregnskap. Årsregnskapet fra ikke-kommunale barnehager skal revideres av revisor (*revisor skal sammenholde regnskapet med årsmeldingen*)
- BFDs kontroll av nøkkeltall for tilstanden på området (*basert på SSBs undersøkelser/statistikkutforming*)

Årsmeldingsskjema

Både kommunale og private barnehager som søker om driftstilskudd, fyller ut et årsmeldingsskjema (KOSTRA-skjema 16). Årsmeldingen er en sentral del av kontrollgrunnlaget og inneholder blant annet opplysninger som danner grunnlag for tildeling av tilskudd til drift, først og fremst antall barn etter fødselsår og ukentlig oppholdstid i barnehagen. Kommunene har ansvar for å innhente og kontrollere skjemaene for alle barnehagene og videresende disse til Fylkesmannen.

Årsmeldingsskjema fylles ut av hver barnehage i kommunen, underskrives av barnehagens eier, og vedlegges kommunens søknad om statstilskudd til drift av

barnehager. Skjemaene/blankettene sendes samlet av kommunen til Fylkesmannen som kontrollerer dem. Kommunen skal i tillegg sende skjemaene elektronisk til SSB.

Kommuneregnskapet

Når det gjelder de kommunale barnehagene, utgjør kommuneregnskapet også en del av kontrollgrunnlaget. Fra 2001 leverer alle kommuner regnskap etter KOSTRA-standard. Kommuneregnskapet gir informasjon om brutto driftsutgifter, avskrivninger og brutto driftsinntekter i de kommunale barnehagene. Det kommunale regnskapet er ikke spesifisert på den enkelte kommunale barnehage.

Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager

Årsregnskap for ikke-kommunale barnehager gis på eget skjema. Skjemaet gir oversikt over utgifter og inntekter i private og statlige barnehager. De ikke-kommunale barnehagene sender skjemaet til kommunen som via Fylkesmannen videresender dem til behandling i SSB. Fra 2003 er det utviklet et nytt skjema basert på næringsoppgaven supplert med enkelte data som er viktige for utforming av statistikk på barnehageområdet.

Fylkesmannens kontroll

Fylkesmannen har som tilskuddsforvalter (vedtaksmyndighet) ansvar for å kontrollere at den enkelte barnehage får utbetalt det statstilskuddet den har krav på ifølge regelverket. Fylkesmannens kontroll med tilskuddsmottaker skal være den samme uavhengig av om det er kommunen eller private som eier og driver barnehagen.

Fylkesmannens kontroll er i dag en formalia- og rimelighetskontroll som utføres før tilskuddene utmåles og utbetales. I Fylkesmannens kontroll av formalia inngår kontroll med at blankettene er korrekt utfylt, at all nødvendig dokumentasjon følger med, og at saksdokumentene er korrekt undertegnet og attestert av personer som er bemyndiget til dette. I Fylkesmannens rimelighetskontroll inngår en vurdering av om de opplysningene som barnehageeier har gitt, virker sannsynlige.

4.3 Riksrevisjonens merknader knyttet til kontrollordningene

Riksrevisjonen¹⁰ har pekt på at det er ulikt kontrollgrunnlag for kommunale og private barnehager. Ikke-kommunale barnehager skal sende inn en attestert regnskapsblankett. For de kommunale barnehagene er det ikke et tilsvarende krav om regnskapsinformasjon.

Ifølge rundskrivet (Q-2/2003) skal regnskapsdata for de kommunale barnehagene hentes fra kommuneregnskapene. Riksrevisjonen viser til at regnskapsinformasjonen her ikke er spesifisert på den enkelte kommunale barnehage.

¹⁰ I brev av 23.01.02

Riksrevisjonen bad om å få informasjon om årsaken til at det ikke kreves samme kontrollgrunnlag for kommunale som for ikke-kommunale barnehager. Departementet ble også bedt om å redegjøre for hvordan kontrollen med de ulike barnehagetyperne er lagt opp.

Når de gjelder tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemninger (10 prosent av det ordinære driftstilskuddet), viser Riksrevisjonen til at kommunen har mange roller. Det er kommunen som søker om midler, fordeler midler etter søknad, og som til slutt foretar kontroll med at midlene er brukt etter forutsetningene. Riksrevisjonen ber om å få vite årsaken til at kontrollansvaret for denne ordningen er lagt til kommunen selv og ikke til en uavhengig kontrollinstans.

I svar fra departementet av 04.03.02 vises det til at regjeringen har varslet en endring i tilskuddet til drift av barnehager, og at dette vil kunne føre til behov for nye kontrollrutiner. Departementet viser videre til at det har satt i gang en undersøkelse av innhenting av regnskap fra ikke-kommunale barnehager samt en evaluering av tilskuddet til tiltak for barn med funksjonshemming. Det peker på at resultatet av disse undersøkelsene vil foreligge på høsten 2002 og vil kunne føre til endringer i dagens kontrollrutiner.¹¹

I henhold til departementet tjener innhenting av regnskapstall fra ikke-kommunale barnehager to formål. For det første gir det mulighet til å kontrollere at det statlige tilskuddet blir videreført til de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. For det andre gir det anledning til å følge med i kostnadsutviklingen i barnehagesektoren, spesielt om hvordan den offentlige finansieringsandelen utvikler seg over år. Sammen med kommunale regnskaps-tall vil denne informasjonen være en del av beslutningsgrunnlaget for regjeringen og Stortinget ved den årlige budsjettbehandlingen.

Alle kommuner skal nå rapportere inn via KOSTRA. Det vises til at det arbeides med å få frem bedre regnskapstall fra kommunene på barnehage-sektoren, og at departementet i samarbeid med SSB vil utvikle kvaliteten på regnskapsinnhenting fra kommunale barnehager.

I brevet til Riksrevisjonen viser departementet videre til at det er satt i gang en undersøkelse (Asplan Viak) for å sjekke om tilskuddsmidlene til tiltak for barn med funksjonshemming kommer brukerne til gode. Det vil i den sammenheng også bli sett på forvaltning og kontroll av tilskuddsmidlene. Det vises til departementets høringsnotat av mars 2001 om endringer i barnehageloven. Høringsnotatet inneholder blant annet en redegjørelse for regler for kontroll med tilskuddet, jf. loven § 10.

I brev til Riksrevisjonen datert i juni 2002 viser departementet til at endringer i den offentlige finansieringen av barnehager har vært utredet siden St.meld. nr. 27 (1999–2000) ble behandlet i Stortinget sommeren 2000. Det vises til at det har foreligget et vedtak fattet av regjeringen Stoltenberg og Stortinget om at tilskuddene til drift av barnehager skal innlemmes i inntektssystemet til

¹¹ Rapport er nå levert, jf. omtale pkt 6.2 (Asplan Viak (2002) *Evaluering av "10%-tilskuddet" til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage*)

kommunene i løpet av de nærmeste årene. I en slik situasjon har departementet ikke funnet det hensiktsmessig å lage konkrete forslag til endrede kontrollrutiner.

Departementet viser til at det er klar over at Fylkesmannen kun baserer seg på kommunens samlede regnskap som kontrollgrunnlag for de kommunale barnehagene. Slik regnskapene føres i dag, kan ikke Fylkesmannen kontrollere at den enkelte kommunale barnehage har fått tildelt tilskuddet som er vedtatt.

Departementet peker på at det i de senere år har arbeidet mye med å sikre både en tilfredsstillende kvalitet på informasjonen som ligger til grunn for tilskuddsutmålingen, samt korrekt utmåling av tilskuddet til den enkelte tilskuddsmottaker. Det er i den forbindelse laget et saksbehandlingsprogram til bruk for fylkesmannsembetene. Det er også lagt vekt på å beskrive og tydeliggjøre barnehageeieres, kommunens og Fylkesmannens ansvar og oppgaver i det årlige rundskrivet.

Gjennom SSBs årlige foreldrebetalingundersøkelse følger departementet nivået på foreldrebetalingen i barnehagene. Departementet anser dette for en indirekte kontroll med at det øremerkede tilskuddet nyttes etter formålet.

Departementet peker videre på at undersøkelsen som ble gjennomført i forbindelse med tilskudd til tiltak for barn med funksjonshemming, viser at midlene brukes i tråd med forutsetningene. På grunn av dette og den generelt usikre situasjonen fremover med hensyn til finansieringssystem, vil departementet ikke innføre nye kontrolltiltak på dette området.

4.4 Forholdet mellom tilsyn og kontroll på barnehageområdet

I henhold til lov om barnehager skal kommunen føre tilsyn med barnehagene. Fylkesmannen kan etter eget tiltak føre tilsvarende tilsyn som kommunen (jf barnehageloven §10).

Det er ikke uten videre lett å definere rollene og oppgavene til forvaltningsnivåene på dette området. Det er kun barnehager som er godkjente av kommunen, som mottar tilskudd. Kommunen har ansvar for å føre tilsyn med at barnehagene tilfredsstiller kravene som er stilt i barnehageloven. Samtidig er det Fylkesmannen som har kontrollansvaret for statstilskuddet. I en rapport fra Statskonsult fra 1998¹² ble det pekt på at det var behov for en avklaring av hvor langt Fylkesmannens kontrollansvar går i forhold til kommunens tilsynsansvar.

Begrepet tilsyn brukes både om ”faglig” tilsyn og kontroll med statstilskuddet. Det skilles ofte mellom tilsyn og kontroll som begreper. Begrepet kontroll brukes ofte om oppgaver forvaltningsnivåene er tiltenkt i forbindelse med oppfølging av tilskuddsordningen. Det er Fylkesmannen som har hovedansvaret for kontrollen med statstilskuddet.

¹² Statskonsult rapport 1998:3 Tilskudd til barnehager

Forvaltningsnivåenes oppfølging overfor barnehagene når det gjelder kravene i barnehageloven defineres gjerne som tilsyn. Det er kommunen som har hovedansvaret for tilsynet, mens staten har et overordnet tilsynsansvar. Det statlige tilsynsansvaret på dette området er dels knyttet til fylkesmannes generelle rolle i henhold til Fylkemannsinstruksen, dels følger det av barnehagelovens §10.¹³

Etter Statskonsults vurdering er det vanskelig å skille mellom tilsyn og kontroll i denne sammenheng. Etter vår vurdering vil både det faglige tilsynet med barnehager etter barnehageloven, og kontrolloppgaver i forbindelse med oppfølging av det statlige tilskuddsmidlene være viktige deler av oppfølgingen på barnehageområdet.

4.5 KOSTRAs rolle

Barnehageeier gir opplysninger på ”Årsmelding for barnehager per 15.12.”, som inngår som en del av rapporteringen i KOSTRA.

KOSTRA er et nasjonalt informasjonssystem som gir styringsinformasjon om kommunal virksomhet. Gjennom dette systemet registreres og sammenstilles informasjon om kommunale tjenester og bruken av ressurser på ulike tjenesteområder. Tanken er at systemet skal inneholde data som vil være relevante og interessante for beslutningstakere både nasjonalt og lokalt. Informasjonen i KOSTRA er ment å bedre grunnlaget for planlegging og styring. KOSTRA er nå obligatorisk for alle kommuner og fylkeskommuner.

SSB har fått i oppdrag fra Kommunal- og regionaldepartementet å ta imot data fra kommuner og fylkeskommuner, kvalitetssikre disse og deretter legge dataene ut på nett slik at de er tilgjengelig for alle.

I en evaluering om KOSTRA pekes det på at det er registrert mye feilregistrering¹⁴ på barnehageområdet. Det vises til at dette blant annet skyldes feil punching av data, og det antas at mange feil oppstår fordi de som rapporterer ikke har kunnskap om sektoren. Det pekes på at veiledning vil være viktig.

4.6 Kommunerevisjonens rolle

De kommunale barnehagene er underlagt ordinær kommunal revisjon. Det er 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 primært konsentrert om bruken av kommunale midler. Kommunerevisjonen viser selv til at den ikke har ansvar eller myndighet til å

¹³ Statskonsult notat 2003: Kartlegging av statlige tilsyn med fylkeskommuner og kommuner

¹⁴ Cap Gemini Ernst og Young: Evaluering av KOSTRA (nov. 2002)

foreta kontroller i ikke-kommunale barnehager med hensyn til bruken av det statlige tilskuddet. Kommunerevisjonen har ansett kontrollrutinene på barnehageområdet i hovedsak som tilfredsstillende sett fra kommunens side, og har vurdert dette som et lavrisikoområde.

5 Statskonsults vurderinger

Som nevnt kan prosessen med å lage et system for kontroll av en statlig tilskuddsordning deles inn i fire trinn:

1. Avklare statens *behov* for kontroll
2. Beslutte *hva* som skal kontrolleres
3. Beslutte *hvordan* det skal kontrolleres
4. Avklare *hvem* som skal kontrollere

I det følgende vil vi derfor først drøfte hvilket behov staten har for kontroll av tilskuddsmidlene på barnehageområdet. Videre redegjør vi for hva som bør kontrolleres, og sier noe om hvordan de ulike behovene for kontroll kan ivaretas. Til slutt tar vi for oss aktørene som har en rolle på kontrolliden, og drøfter hvem som bør ha en rolle i tiden fremover.

5.1 Drøfting av kontrollbehovet i forhold til ulike faktorer

Ordningens vesentlighet

De statlige tilskuddsmidlene på barnehageområdet er betydelige. I 2003 utgjør den statlige barnehagestøtten 7,3 mrd. kroner. Tilskuddsordningens vesentlighet i kraft av sitt omfang påvirker statens behov for kontroll av midlene. Små korrigeringer kan ha betydelige bevilgningsmessige konsekvenser, og behovet for utgiftskontroll er stort.

Formålet med ordningen

I St.meld. nr. 27 (1999–2000) understrekes det at barnehageplass er en tjeneste som det offentlige har ansvar for å tilby familier. Formålet med tilskuddsmidlene på barnehageområdet er å stimulere til et tilbud av barnehageplasser i tråd med befolkningens behov. Samtidig er det sterke statlige føringer for hvilken kvalitet tilbudet skal ha. Statens behov for å kontrollere at tilbudet har et tilstrekkelig omfang og har en god faglig kvalitet vil være stort.

Ordningens utforming

I dagens modell for barnehagestøtten opereres det med flere ulike satser for støtte til barnehagene avhengig av antall barn, alder, oppholdstid med mer. Denne differensieringen av tilskuddene er utformet ut fra et ønske om å få en mest mulig rettferdig fordeling av statsstøtten. Det er imidlertid klart at et differensiert system for tildeling av midlene medfører en del ekstra kostnader.

For det første vil systemet innebære en risiko for en strategisk tilpasning fra tilskuddsmottakers side, for å optimalisere tilskuddet. For det andre vil detaljerte/omfattende regler for tildeling av tilskudd i seg selv øke kontrollkostnadene. I forbindelse med forvaltningen av en tilskuddsordning (jf. ØR) må tilskuddsforvalter (her Fylkesmannen) kontrollere at retningslinjene for fordeling av midlene følges/at midlene fordeles slik de skal.

Tilskuddet til drift av barnehager kan i utgangspunktet ses på som et tilskudd uten avregning/tilbakebetaling. Statstilskuddet beregnes etter fastsatte enhetspriser/satser på barn, etter alder med mer. I henhold til ØR (FK 11-2.1) må de faktiske opplysningene, som danner grunnlag for beregning av tilskuddet, kontrolleres.

Ordningens gjennomsiktighet

Sentrale aktører på området (kommuner, fylkesmenn og kommunerevisjoner) har tidligere vurdert tilskuddene til barnehagene som en såkalt lavrisikoordning – dvs. at det er liten risiko for misbruk av ordningen. Dette skyldes flere forhold.

De fleste kommuner besøker med jevne mellomrom de kommunale barnehagene som et ledd i det faglige tilsynsansvaret. Når det gjelder de ikke-kommunale barnehagene, varierer det i hvilken grad kommunene foretar stedlig tilsyn. Tidligere undersøkelser viser at det er store forskjeller mellom store og små kommuner når det gjelder å ha oversikt over og kontroll med de ikke-kommunale barnehagene.

I små kommuner er gjennomsiktigheten stor i og med at det er få barnehager. Mulighetene for å oppgi ukorrekte opplysninger er små for barnehager i små kommuner. Samtidig opplever enkelte kommuner at det er vanskelig å føre kontroll med barnehager hvor de kjenner eier godt.

Det pekes også på at foreldre (= brukerne) og ansattes atferd på dette området påvirker barnehagens muligheter for misbruk av ordningen. Det vises til at foreldre og ansatte som regel tar kontakt med kommunen dersom kvaliteten ikke er som forutsatt. For eksempel dersom barnehagen har for mange eller for få barn, eller arbeidsforholdene ikke er tilfredsstillende. Det er altså mange potensielle ”vaktbikkjer”, og tjenesten er ikke så komplisert at brukerne ikke kan reagere på for lav kvalitet.

Samtidig er det klart at det vil være vanskelig å basere seg på ren brukerstyring så lenge det ikke er full barnehagedekning. Foreldre (brukerne) har i dag ikke en reell valgmulighet med hensyn til barnehageplass, og mange vil i en slik situasjon unngå å ta opp uheldige forhold i barnehagen.

Selv om det kan argumenteres for at det er relativt stor gjennomsiktighet med hensyn til kvaliteten på barnehagens tilbud, er det relativt liten kontroll med barnehagens kostnader. Kommunen og Fylkesmannen er i liten grad inne og vurderer om barnehagene i kommunen driver kostnadseffektivt/har optimal kvalitet i forhold til gitte rammer.

Forvaltningsstruktur

I dag er det lagt opp til et system med tilskuddsforvaltere i flere ledd. Både Fylkesmannen og kommunene har forvalterfunksjoner for tilskuddsmidlene på barnehageområdet. Etter det Statskonsult kan vurdere er rolle- og ansvarsfordelingen mellom tilskuddsforvalterne (Fylkesmannen og kommunen) noe uklar. Uklarheter knyttet til de ulike aktørenes rolle øker departementets behov for å kontrollere forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Når det gjelder driftstilskuddet, er kommunen i praksis både tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker. Dette innebærer at kommunen har en dobbeltrolle på området, noe som påvirker behovet for å kontrollere forvaltningen av midlene.

Når det gjelder 10 prosenttilskuddet til plasser for barn med særskilte behov, har kommunen også en dobbeltrolle. På dette området er det ikke Fylkesmannen som fatter vedtak om tilskudd, men kommunen. Kommunen er selv med å ”konkurrere” om statlige midler sammen med de ikke-kommunale barnehagene i kommunen. Riksrevisjonen har påpekt at dette innebærer at kommunen har en uheldig dobbeltrolle.

Basert på påstander om at kommunene ikke nytter tilskuddene etter forutsetningene har flertallet i stortingskomiteen vært opptatt av at Fylkesmannen har en viktig kontrollfunksjon. Stortinget har i den forbindelse forutsatt at kontrollen med tilskuddet blir tilfredsstillende.

Departementets behov for å kontrollere forvaltningen av midlene påvirkes av tilskuddsforvalters kompetanse og tilgjengelige ressurser. Det pekes på at Fylkesmannens kontrollfunksjon er relativt svakt utbygd. Det kan stilles spørsmål om de har tilstrekkelige ressurser og den type økonomisk kompetanse som trengs for å kunne forvalte midlene på en god måte.

Type tilskuddsmottakere

Barnehageområdet kjennetegnes av et mangfold av barnehager – både kommunale og ikke-kommunale. Tilskuddsmottakerne på dette området er dermed svært ulike mht organisering, eiertype og formål med virksomheten.

Andelen private barnehager varierer fra kommune til kommune. Omtrent halvparten av de private barnehager drives som eneeierforetak eller personlige selskaper, med eier som aktiv deltaker i selskapets daglige drift.¹⁵

Statens behov for kontroll av tilskuddsmottakers bruk av tilskuddsmidler vil avhenge av i hvilken grad tilskuddsmottaker:

- har interesser og mål som samsvarer med statens mål
- er underlagt politisk kontroll gjennom folkevalgte organer
- er underlagt økonomisk kontroll av kommunal støtte til det samme formålet (kommunerevisjonens kontroll av kommunale midler)
- har incentiver og muligheter til misbruk av midler.

I utgangspunktet vil kommunen ha som et mål å kunne tilby nok barnehager til sine innbyggere. Dette gir et insitament til å utnytte mulighetene for statsstøtte maksimalt både til kommunale og private barnehager. Hver plass vil utløse statlig støtte til drift og stimuleringsstilskudd til både privat og kommunal utbygging. Ved utbygging av kommunale barnehager må kommunen investere mer av egne midler. I dette ligger et insentiv til å stimulere private til å bygge barnehager. Det er grunn til å tro at kommunen kan se seg tjent med å strekke

¹⁵ Først og Høverstad, sep. 2002: ”Kostnader i private og kommunale barnehager”

seg langt ved godkjenning av barnehager, og at den vil stå overfor et dilemma mellom å ivareta kvalitet og antall plasser.

For å få tildelt midler fra en eventuell skjønnsrett hos Fylkesmannen, vil den enkelte kommune ha insitament til ikke å prioritere antall barnehageplasser høyere enn andre kommuner i fylket. Dette vil avhenge av hvilke kriterier fordelingen av midler skjer etter; de fattige kommunene eller de med dårligst barnehagedekning.

Drift og utbygging av barnehager er underlagt kommunal politisk styring. I dette ligger det en kontroll av at mål nås, vedtak gjennomføres og at kommunale bevilgninger blir brukt i henhold til vedtak. Kommunerevisjonen skal kontrollere dette. Det er et spørsmål om kommunerevisjonen i sin kontroll av de kommunale midlene også vil kunne avdekke eventuelle misbruk av statlig støtte i både private og kommunale barnehager.

Buffermidlene vil, hvis de skal dekkes av den kommunale rammen, bli underlagt denne kontrollen. Det vil her være spørsmål om grunnlaget og retningslinjer for utdelingen av buffermidlene er klare, og om kommunen i sine vedtak (i forbindelse med budsjettet) må følge og følger eventuelle regler, eller om det er et kommunalt ansvar å sikre at både kommunale og private barnehager overlever økonomisk. Det kan bli et dilemma mellom å sikre kommuneøkonomien, støtte kommunale barnehager og å sikre private plasser.

Dersom staten må ha kontroll med hvor mye som avsettes til buffer i hver kommune, og hvordan buffermidlene fordeles mellom kommunale og private barnehager, vil dette utløse behov for et mer detaljert datagrunnlag. Det vil medføre behov for å avdekke kostnadsforskjeller og årsaker til disse (personalkostnader, kompetanse, kvalitet, lokaler o.l.).

Når det gjelder insentiver og muligheter til misbruk av midler, vil private profittmaksimerende barnehager ha større insentiver til å misbruke midlene enn andre "ikke-kommersielle" barnehager.

Tilskuddsmottakerne har ulik profesjonalitet med hensyn til administrative rutiner og personale. Kravene til regnskapsføring og ikke minst kompetansen til å føre regnskap, varierer i dag betydelig mellom de ulike typene private barnehager. Dette kan påvirke departementets behov for kontroll avhengig av krav til kontrollnivå; om antall plasser (resultatet) er i samsvar med tilskuddet størrelse, eller om det blir nødvendig å kontrollere kostnadssiden.

Konklusjon

Etter Statskonsults vurdering vil staten ha et stort behov for kontroll av tilskuddsmidlene på barnehageområdet. De statlige tilskuddsmidlene på barnehageområdet vil i kraft av sin bevilgningsmessige størrelse (7,3 mrd.) og politiske betydning, være gjenstand for en betydelig interesse og oppfølging fra statens side. I en slik situasjon er det viktig for staten å kontrollere i hvilken grad tilskuddsordningene bidrar til å oppnå Stortingets intensjoner på barnehageområdet, blant annet med hensyn til full barnehagedekning.

Det er tatt i bruk relativt mange ulike typer virkemidler på dette området; ulike tilskuddsordninger, barnehageloven, godkjenningsvilkår med mer, og staten vil ha behov for å vurdere om virkemidlene som er tatt i bruk virker i samme retning.

Kontrollbehovet er også en følge av hvordan tilskuddsordningen i dag er utformet, med etter vår oppfatning relativt omfattende statlige føringer for bruken av tilskuddsmidlene. For å få tilskudd må barnehagen for det første oppfylle vilkår for godkjenning (for eksempel krav til areal, bemanning). Videre står barnehagen overfor en rekke kriterier for tildeling av tilskuddsbeløp (for eksempel antall barn, oppholdstid, alder), og det gis anledning til endringer i løpet av året. Dersom det innføres kommunale buffere, skjønnsmidler hos Fylkesmannen, maksimalpris med mer uten at systemet for øvrig endres, vil statens behov for kontroll øke ytterligere.

Statens kontrollbehov påvirkes også av forvaltningsmodellen som er valgt er kompleks, med forvaltere i flere ledd og hvor kommunene har en dobbeltrolle.

Når det gjelder statens behov for å kontrollere tilskuddsmottakernes bruk av tilskuddsmidlene, vil behovet for kontroll være avhengig av risiko og vesentlighet. Risikoen for feil bruk og misbruk vil etter vår oppfatning være knyttet til tilskuddsmottakernes administrative ressurser, samt om de er profittmaksimerende eller ikke.

5.2 Hva bør kontrolleres?

I punktet over har vi drøftet statens kontrollbehov i forhold til ulike faktorer, og vi konkluderte med at statens behov for kontroll av tilskuddsmidlene på barnehageområdet er betydelig.

I tråd med prosessen for å utforme et kontrollsystem (jf. pkt. 3) er neste trinn å beslutte *hva* som skal kontrolleres.

Statens kontrollbehov kan ha følgende fokus:

1. **Formålskontroll** (om formålet med midlene oppnås)
2. **Utgiftskontroll** (at kostnadsrammene ikke overstiger bevilgningsrammen + kontroll av kostnadsutvikling/fremtidige utgifter)
3. **Kontroll av forvaltningen av midlene** (om aktørene forvalter midlene slik de skal)
4. **Kontroll av tilskuddsmottaker** (om tilskuddsmottaker bruker midlene som forutsatt)

For departementet er det viktig å kontrollere om Stortingets intensjoner med ordningene oppnås. Videre er det sentralt å kontrollere utgiftsutviklingen på området. Dette vil være viktig både for å følge opp om kostnadene holder seg innenfor kostnadsrammen, og for å kunne beregne fremtidige bevilgningsbehov.

Departementet vil også ha behov for å kontrollere hvordan midlene forvaltes av aktørene som har oppgaver i forvaltningen av midlene. På barnehageområdet må departementet kontrollere at Fylkesmannen og kommunene ivaretar sine oppgaver på en hensiktsmessig måte.

Til sist vil departementet ha behov for å kontrollere om tilskuddsmottakerne følger opp de mange retningslinjene for bruken av midlene.

5.3 Hvordan kontrollere?

Det er mulig å kontrollere på mange måter. Hva som egner seg i forhold til de ulike kontrollbehovene på dette området, vil variere. I dette punktet drøfter vi bruken av noen av aktuelle kontrollvirkemidler på barnehageområdet.

Stikkprøvekontroller

Statens kontrollbehov ved tilskuddsordninger kan ivaretas ved å innføre stikkprøvekontroll. I dag foretar Fylkesmannen i liten grad denne typen kontroll.

Departementet viser i høringsnotat fra departementet av mars 2001¹⁶ til at Fylkesmannen har hjemmel i statens økonomiregelverk til å iverksette stikkprøvekontroll for å kontrollere at barnehager har gitt korrekte opplysninger.

Etter Statskonsults oppfatning er det viktig at departementet etablerer faste rutiner for stikkprøver på dette området. Det er ressurskrevende å kontrollere alt, men det å etablere et system med stikkprøver vil kunne ha en preventiv effekt med hensyn til å redusere feil og misbruk av midler.

Etter vår oppfatning bør stikkprøvekontroller i et visst antall kommuner og barnehager hvert år vurderes innført. Stikkprøvekontroller bør i så fall innebære en grundig gjennomgang av tilgjengelig informasjon som søknader, årsmeldinger, årsregnskap, navnelister, godkjenninger med mer. I tillegg til dette bør Fylkesmannen ha tilgang til detaljerte regnskap for den enkelte barnehage. I prinsippet bør stikkprøvekontroller foretas både i kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Gjennomføring av stikkprøvekontroller vil kreve ekstra ressurser og økonomifaglig kompetanse. Hvor kostbar denne kontrollen vil være, avhenger av omfang og dybde i kontrollene.

Det er uansett viktig at stikkprøvekontrollene utformes etter behov i det enkelte fylket. Behovet for stikkprøver vil kunne variere avhengig av fordeling mellom ulike typer barnehager med mer.

¹⁶ Barne- og familiedepartementet: Høringsnotat endringer i lov av 5.mai 1995 nr. 19 om barnehager (mars 2001)

Kontroll av tilskudd til kommunale barnehager

I dag baserer Fylkesmannen seg kun på kommunens samlede regnskap som kontrollgrunnlag for de kommunale barnehagene. Slik regnskapene føres i dag, kan ikke Fylkesmannen kontrollere at den enkelte kommunale barnehage har fått tildelt tilskuddet som er vedtatt, og heller ikke om barnehagen har oppfylt vilkårene for tilskuddet med hensyn til antall plasser og kvalitet.

Fylkesmannen får informasjon gjennom årsmeldingene, men denne informasjonen kontrolleres i liten grad. Fylkesmannen må basere seg på at kommunen har egeninteresse av å forvalte det statlige tilskuddet etter tildelingskriteriene som er satt opp, og at den enkelte barnehage eller bruker vil ta dette opp med lokale politikere, eller melde fra til Fylkesmannen hvis de opplever at reglene brytes.

Et sentralt spørsmål er om statens kontrollbehov er like stort overfor kommunale som overfor ikke-kommunale barnehager. Kan ulike kontrollrutiner forsvares?

Etter Statskonsults oppfatning kan ulike kontrollrutiner forsvares. Hver enkelt kommunale barnehage er ikke et selvstendig rettssubjekt som skal underlegges kontroll. Det er kommunen som er tilskuddsmottaker, ikke den enkelte kommunale barnehage, og det er dermed kommunens bruk av tilskuddsmidlene som må underlegges kontroll.

Etter vår vurdering er det behov for å se nærmere på KOSTRAs rolle på barnehageområdet. Departementet bør sørge for at alle relevante data i kontrollsammenheng inngår i KOSTRA.

Krav om revisorattestert regnskap

I rundskrivet for tilskudd til drift av barnehager vises det til at barnehager som er organisert som aksjeselskap, er regnskaps- og revisjonspliktige, og at dette innebærer at revisor skal være registrert eller statsautorisert. Videre pekes det på at barnehager som er organisert som ansvarlig selskap, også er regnskapspliktige og revisorpliktige dersom driftsinntektene overstiger 5 millioner kroner per år.

Det gamle årsregnskapsskjemaet (og det nye skjemaet som er basert på næringsoppgaven) inneholder opplysninger som dels skal ivareta statens behov for å få inn statistikk/nøkkelinformasjon, dels opplysninger som skal gi grunnlag for å vurdere om tilskuddsmidlene er brukt i tråd med forutsetningene. Det samme gjelder årsmeldingen som er utformet med sikte på å hente inn både statistikkopplysninger, og opplysninger som gir grunnlag for tildeling av statstilskudd for alle typer barnehager.

Dersom departementet skal få god oversikt over hva de statlige midlene på barnehageområdet benyttes til, vil det være behov for relativt detaljert informasjon/årsregnskap fra barnehagene. Dette gjelder både for kommunale og ikke-kommunale barnehager. Det kan imidlertid reises spørsmål om staten har behov for å kontrollere den enkelte barnehages regnskap. Denne typen informasjon kan være hensiktsmessig å innhente for å kunne vurdere tilstanden

på området med hensyn til barnehagenes økonomi, men vil for øvrig ikke være særlig relevant i kontrollen av enkelttilskudd.

Ut fra en bestiller – utfører tankegang vil staten på dette området være bestiller av tjenester innenfor det offentlige ansvarsområdet, og barnehagene vil være leverandører av offentlige tjenester. Tilsagnsbrevet kan ses på som en kontrakt hvor staten bestiller et gitt antall barnehageplasser med en gitt kvalitet.

Overfor den enkelte tilskuddsmottaker vil det fra statens side først og fremst være behov for å kontrollere om tjenestene som leveres, er i tråd med bestillingen. Har barnehagen hatt det antall plasser som den har fått støtte for, og har barnehagens tilbud hatt en tilfredsstillende kvalitet?

Etter det vi kan se kontrolleres ikke dette i særlig grad i dag. Det inngår i Fylkesmannens kontrollansvar, men verken årsregnskapene fra de ikke-kommunale barnehagene, eller KOSTRA-data som bygger på årsmeldingene, gir et godt nok grunnlag for å kontrollere dette.

Tallmaterialet som innrapporteres fra kommunene i KOSTRA-sammenheng, er ikke særlig egnet for å kontrollere om tilskuddsmidlene er brukt i tråd med forutsetningene.

Det har tidligere vært fremmet forslag om at regnskapsrapporten fra private barnehager skal være attestert av autorisert/registrert revisor. Departementet viser til at dette kravet kan være problematisk å sette fordi regnskaps- eller revisjonsplikt ikke gjelder for en del organisasjonsformer som driver barnehager.

Om det bør stilles krav om revisorbekreftet regnskap for barnehager eller ikke, vil etter Statskonsults vurdering avhenge av risikoen for feil eller misbruk av de statlige tilskuddsmidlene. Dersom risikoen for feil eller misbruk anses som stor, bør det være et krav at regnskapene skal revideres av en profesjonell revisor, registrert eller statsautorisert. Dette kan skje ved at det blir satt krav om revisorattestasjon i tilsagnsbrevet, og/eller at det gjennomføres stikkprøvekontroll med mellomrom.

Risikoen for misbruk vil avhenge av eierstrukturen på barnehageområdet og hvordan ordningen utformes. Det er grunn til å tro at private profittmaksimerende barnehager vil ha insentiver til å maksimere sine overskudd. Dersom det innføres en kommunal buffer som gir barnehagene en ”inntektsgaranti”, vil private barnehager med et opprinnelig lavt kostnadsnivå i teorien kunne ”blåse opp” sine kostnader/oppgi høyere kostnader enn det som er reelt for å få en andel buffermidler fra kommunen. Gevinsten vil kunne tas ut i form av økt overskudd til eier, uten at dette vil fremgå av regnskapet.

Denne typen misbruk vil neppe kunne oppdages gjennom dagens kontrollrutiner. Ingen av dagens kontrollrutiner vil kunne avdekke at barnehagene har oppgitt for høye kostnader.

Det kan være interessant å stille spørsmål om hvilke følger et eventuelt misbruk av statlige midler i denne sammenhengen vil ha. Gitt dagens stykkprisfinansiering, spiller det egentlig noen rolle hvilke overskudd en privat barnehage har, så lenge den leverer tjenestene som er avtalt med hensyn til kvalitet og omfang?

Å godta denne typen misbruk vil imidlertid ha noen følger. Dersom det innføres en kommunal buffer, vil dette for det første ramme den enkelte kommunes økonomi ved at kommunen enten må øke sin buffer (bufferrammen), eventuelt gi mindre buffermidler til barnehager som har høye kostnader, og dermed reelt sett har behov for midler fra den kommunale bufferen.

For det andre vil dette ha konsekvenser for det offentliges totale utgiftsnivå på barnehageområdet. Ut fra en bestiller – utførerbetragtning vil staten måtte betale en høyere pris for tjenestene som utføres enn det som er optimalt.

De fleste profittmaksimerende barnehager er sannsynligvis registrert som aksjeselskap, eller som ansvarlig selskap, og står dermed allerede overfor krav om revisorattestasjon. Etter Statskonsults vurdering bør departementet få oversikt over hvor mange ikke-kommunale/kommersielt orienterte barnehager som i dag står overfor krav om revisorattestasjon, og hvor mange barnehager som faller utenom kravet.

Statskonsult anbefaler at kravet om registrert/statsautorisert revisor for barnehager differensieres etter eierforhold/risiko for misbruk. Dersom det ikke er vanskelig å differensiere kravet etter denne typen risiko, kan eventuelt kravet være knyttet til mer objektive kriterier, som antall barn.

Dersom det settes et krav om revisorattestert regnskap, bør det lages en ny veiledning som klargjør hva som er revisors ansvar og oppgaver. Det er viktig at revisors retningslinjer utformes i samarbeid mellom aktørene på området: barnehager, revisor, Fylkesmann, kommune. Det er disse som vet hvor ”skoen trykker”, dvs. hvor risikoen for misbruk er størst.

Kontroll av kvaliteten på innsamlede data

Kontrollrutinene for den nåværende ordningen er preget av mye formalia og rimelighetskontroll på flere nivåer: kommuner, Fylkesmannen. Kontrollen innebærer i liten grad en vurdering av kvaliteten av informasjonen som legges til grunn. Det har vært relativt lite fokus på om datamaterialet som oppgis er korrekt, og om datamaterialet som samles inn er det som trengs for å gi best mulig kontroll.

Den revisorattesterte årsregnskapsblanketten fra de ikke-kommunale barnehagene tjener to formål for departementet. For det første inngår blanketten i departementets kontroll av bruken av midlene bevilget av Stortinget. Dernest er formålet å samle inn statistisk informasjon til bruk i departementets arbeid med rammevilkårene i barnehagesektoren.

Det nye skjemaet for regnskapsrapportering fra ikke-kommunale barnehager er mer detaljert enn det forrige årsregnskapskjemaet. Fordelen med det nye skjemaet er at det ikke krever like mye bearbeiding av informasjon som det

gamle skjemaet. Barnehagene må uansett levere informasjonen i forbindelse med innsending av næringsoppgavene.

I henhold til revisorveiledningen skal revisor kontrollere at det er samsvar mellom utbetalt statstilskudd og antall barn som oppgis i årsmeldingen. Departementet bør, i samarbeid med personer med revisorfaglig kompetanse, vurdere om dagens kontrollgrunnlag for kontroll av tilskuddsmottaker (årsmeldingen og det nye årsregnskapsskjemaet) inneholder alle relevante data for å kontrollere at det faktiske tilbudet barnehagene har hatt med hensyn til omfang (antall barn, barnas alder og oppholdstid) og eventuelt kvalitet (areal, bemanning med mer) er i tråd med vilkårene for tilskuddet.

Evalueringer

Etter Statskonsults vurderinger vil evalueringer med mellomrom være et velegnet kontrollvirkemiddel for kontroll med måloppnåelsen og tilskuddsforvaltners forvaltning av tilskuddsmidlene. Evalueringer kombinert med årlig innsamling av nøkkeltall på området vil etter vår vurdering gi god formålskontroll og kontroll av forvaltningen av tilskuddsmidlene.

Oppsummering av forslag om kontrollvirkemidler

Statskonsults vurderinger av hvilke kontrollvirkemidler som egner seg i forhold til ulike kontrollbehov, kan oppsummeres i følgende tabell:

Kontrollbehov	Kontrollfokus	Kontrollvirkemidler
Formålskontroll	Oppnår en formålet med ordningen?	Årlig innsamling av statistikk/nøkkeltall (ulike resultatindikatorer: antall barnehageplasser/ barnehagedekning, foreldrebetaling) Evalueringer med mellomrom
Utgiftskontroll	Forhold som er viktige for å kunne beregne statens bevilgningsbehov	Jevnlig innsamling av nøkkeltall (antall barnehager, antall plasser, fordeling av plasser, nivå på foreldrebetaling, eierstruktur)
Kontroll av Fylkesmannens forvaltning	Er Fylkesmannens forvaltning tilfredsstillende? Er bruken av skjønnsmidler i tråd med forutsetningene – bidrar denne til utjevning mellom kommuner?	Evalueringer med mellomrom
Kontroll av kommunens forvaltning	Bruken av de kommunale buffermidlene Er det likebehandling mellom private og kommunale barnehager?	Evalueringer med mellomrom
Kontroll av tilskuddsmottaker	Er bruken av statstilskuddet i tråd med forutsetningene i tilsagnsbrevet?	Differensierte krav om revisorattestasjon Stikkprøvekontroller

Tabell 2 Forholdet mellom ulike typer kontrollbehov, kontrollfokus og aktuelle kontrollvirkemidler

5.4 Hvem bør kontrollere?

Hvem bør være tilskuddsforvalter?

I henhold til barnehageloven § 8 forvalter kommunene tilskuddene til de private barnehagene. Med forvalte menes i denne sammenheng oppgaver som utføres av kommunen i forbindelse med søknad om og utbetaling av tilskudd til barnehager i kommunene (både kommunale og private)¹⁷. I og med at kommunen ikke fatter vedtak om statstilskudd, er den formelt sett ikke tilskuddsforvalter. Det er Fylkesmannen som fatter vedtak om tilskudd, og som regnes som tilskuddsforvalter i henhold til statens økonomiregelverk.

Etter det Statskonsult kan vurdere har kommunene likevel i praksis en tilskuddsforvalterrolle på barnehageområdet. Det er kommunen som fatter vedtak om godkjenning av barnehager, og om godkjente barnehager har krav på tilskudd.

Grunnlaget for kommunens søknad er barnehageeiers opplysninger – som kommunen har ansvar for å kontrollere at er i overensstemmelse med de faktiske forhold. Etter at Fylkesmannen har fattet vedtak om tilskudd, utbetales dette til kommunen som så videreformidler det vedtatte tilskuddsbeløpet til den enkelte private barnehageeier.

Som vedtaksmyndighet har Fylkesmannen ansvar for å kontrollere at den enkelte barnehage får utbetalt rettmessig statstilskuddbeløp. Innen hver kommune har Fylkesmannen ansvaret for å kontrollere én stor tilskuddsmottaker (kommunen selv) og – for de fleste kommuners vedkommende – mange små tilskuddsmottakere (private barnehager).

Dette systemet innebærer at kommunen har flere roller. Den er tilskuddsmottaker i forhold til egne barnehager og tilskuddsforvalter for statstilskuddene til de private barnehager. Det kan stilles spørsmål ved hvor heldig det er at kommunen har denne dobbeltrollen i forbindelse med det statlige tilskuddet til drift av barnehager.

Som tidligere nevnt vil et system med forvaltere på flere nivåer øke statens kontrollbehov. Spørsmålet er om det er mulig i større grad å rendyrke aktørenes roller på dette området. Etter Statskonsults vurdering bør departementet vurdere om det er hensiktsmessig å legge flere av forvalteroppgavene (godkjenning av barnehager, søknadsbehandling, utbetaling av tilskudd) på barnehageområdet til Fylkesmannen. Et slikt system vil i større grad rendyrke roller, redusere statens kontrollbehov og bedre grunnlaget for likebehandling av kommunale og private barnehager. Dette vil i så fall kreve ekstra ressurser til Fylkesmannen.

Hvem bør organisere og utføre stikkprøvekontrollen?

I og med at vi anbefaler at departementet bør vurdere å samle forvalteroppgavene hos Fylkesmannen, er det naturlig at Fylkesmannen har en rolle med hensyn til stikkprøvekontroller.

¹⁷ Jamfør Ot.prp. nr 35 (96-97)

Som nevnt vil gjennomføring av stikkprøvekontroll kreve spesiell kompetanse. Det kan være hensiktsmessig at denne typen kompetanse kjøpes fra eksterne. Alternativt må Fylkesmannen selv bygge opp denne typen kompetanse, og/eller trekke på de deler av embetet som har økonomifaglig kompetanse. Departementet kan i prinsippet også initiere stikkprøvekontroller, men vil uansett måtte trekke på Fylkesmannen som vil ha mer kjennskap til kontrollbehovet i det enkelte fylket.

5.5 Tilskudd til barn med funksjonshemninger

Statens kontrollbehov når det gjelder tilskudd til tilrettelegging for barn med funksjonshemming, avhenger dels av det overordnede formålet med tilskuddet, dels av tilskuddsordningens omfang og utforming.

Formålet med tilskuddsordninger er å bidra til at tilbudet tilrettelegges slik at barn med funksjonshemming kan dra nytte av oppholdet i barnehagen. Det er i stor grad opp til den enkelte kommune å vurdere hvordan ”et tilrettelagt tilbud” skal forstås og operasjonaliseres. Kvaliteten som følger av den spesielle tilretteleggingen, må ses i sammenheng med den øvrige kvaliteten. Dette skal og må inngå i kommunens øvrige tilsyns- og myndighetsrolle.

Dette tilskuddet er øremerket tilrettelegging for barn med funksjonshemming. Siden dette er et øremerket tilskudd har staten behov for å følge opp/kontrollere at midlene faktisk brukes til dette, og ikke til andre formål som for eksempel spesialpedagogisk opplæring, jf. opplæringsloven § 5–7.

Tilskuddsordningen er en stor ordning og vil – dersom koplingen til driftstilskuddet opprettholdes – øke ytterligere, dels som følge av høyere statlig driftstilskudd, dels som følge av økt utbygging. Dette vil igjen forsterke statens kontrollbehov. Gitt at de fleste barn med funksjonshemninger som ønsker det allerede har/får tilbud om barnehageplass, vil økt tilskuddsbeløp medføre lavere kommunal andel, eventuelt at tilretteleggingen øker i kvalitet eller omfang.

Utfordringen blir *hvordan* denne ordningen best kan kontrolleres. Sannsynligvis vil det beste være om hver kommune rapporterer på bruk av midlene gjennom KOSTRA-systemet i kombinasjon med stikkprøvekontroll. Staten bør ha ansvar for en slik stikkprøvekontroll, men kan i prinsippet godt bruke en uavhengig instans/tredje part til å gjennomføre selve kontrollen. Stikkprøvekontrollen bør omfatte et utvalg kommuners bruk av midler, eventuelt også i hvilken grad private og kommunale barnehager behandles likt når det gjelder disse tilskuddsmidlene. Dersom oppfølging og kontroll skal virke preventivt, bør det være knyttet noen sanksjoner til eventuelt misbruk. Dersom en kommune for eksempel bruker øremerkede midler til tiltak/aktiviteter utenfor formålet for tilskuddsordningen, bør (deler av) tilskuddet kunne trekkes tilbake.

Det bør etter Statskonsults vurdering vurderes å se på koplingen mellom det statlige driftstilskuddet og tilskudd til barn med funksjonshemming, jf. også BFDs St.prp. nr. 1 (2002–2003) og notat med beskrivelse av følgende fire

modeller for tildeling av tilskudd til tilrettelegging for barn med funksjonshemming¹⁸:

1. Videreføring av dagens tildelingskriterier, eventuelt med en justering av prosentsatsen.
2. Stykkprisfinansiering ut fra antall barn med funksjonshemming i kommunen.
3. Fordeling av tilskudd med utgangspunkt i antall innbyggere mellom ett og fem år.
4. Innlemming av tilskuddet i kommunens inntektssystem.

Modell 1, en videreføring av dagens tildelingskriterier, vil medføre en videreføring av skjevfordeling mellom kommunene. Kommuner med høy barnehagedekning får relativt sett mer enn kommuner med lav barnehagedekning.

Modell 2, stykkprisfinansiering ut fra faktisk antall barn med funksjonshemming, er i prinsippet den mest målrettede modellen, men hva den enkelte kommune definerer som funksjonshemming, vil sannsynligvis variere med den enkelte kommunes skjønsmessige vurdering.

Modell 3, fordeling etter antall innbyggere mellom ett og fem år, antas å være en relativt enkel modell å håndtere og samsvarer sannsynligvis bedre med kostnadene til tilrettelegging for barn med funksjonshemming enn dagens tilskuddsordning.

Modell 4, innlemming i rammetilskuddet til kommunene, innebærer at midlene fordeles mellom kommuner etter objektive kriterier. Innlemming av øremerkede tilskudd i de frie inntektene vil eventuelt skje gradvis over en femårsperiode. Innlemming i rammetilskuddet vil gi kommunene mulighet til å se behov for tilrettelegging i sammenheng med funksjonshemmede førskolebarns spesialpedagogiske opplæringsbehov og tilpasse tjenestetilbudet ut fra dette.

Riksrevisjonen har pekt på at kommunen har mange roller når det gjelder tilskuddet til barn med funksjonshemming. Kommunen søker om midler, fordeler midler etter søknad, og den kontrollerer bruken av dem etterpå. Etter vår oppfatning bør departementet vurdere å legge ansvaret for fordeling og kontroll av disse midlene til Fylkesmannen.

5.6 Drøfting av statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller for barnehagene

Statskonsult er bedt om å redegjøre for statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller for barnehagene.

¹⁸ Notatet er utarbeidet av BFD og bygger bl.a. på innspill fra konsulentfirmaet Fürst og Høverstad

Nedenfor vil vi drøfte følgende modeller:

1. Ren statlig finansiering
2. Ren kommunal/rammefinansiering
3. Delt modell 1: dagens ordning
4. Delt modell 2: buffer i kommunen eventuelt hos Fylkesmannen

Statens behov for ulike typer kontroller vil variere i de ulike finansieringsmodellene. Vi vil drøfte behovet for kontroll av formålsoppnåelse, utgiftskontroll, kontroll av forvaltningen og kontroll av tilskuddsmottakerne (barnehagene) i de ulike finansieringsmodellene.

Våre vurderinger av behovet for ulike typer statlig kontroll i alternative finansieringsmodeller kan settes opp i tabell 3.

	Modell 1: Ren statlig finansiering	Modell 2: Ren kommunal finansiering	Modell 3: Delt modell – dagens	Modell 4: Delt modell – buffer
Formålskontroll	+	++	+	++
Utgiftskontroll	+	+	+	++
Kontroll av forvaltningen	+	-	++	++
Kontroll av barnehagene (tilskuddsmottakere)	+	-	+	++

Tabell 3 Statens behov for ulike typer kontroll ved alternative finansierings-modeller for barnehagene¹⁹

5.6.1 Modell 1: Ren statlig finansiering

Statens behov for å kontrollere om formålene med midlene oppnås, vil være relativt mindre i en ren statlig finansieringsmodell enn dersom midlene inngår i rammefinansieringen av kommunene. Statens muligheter for styring og kontroll vil isolert sett øke dersom midlene trekkes helt ut fra den kommunale sfære. Men staten vil likevel ha behov for å kontrollere at de overordnede målene med midlene oppnås mht barnehagedekning og tjenestenes kvalitet.

Når det gjelder behovet for å kontrollere de totale utgiftene, vil dette anslagsvis være på samme nivå som ved dagens delte finansieringsmodell.

¹⁹ Forklaringer til tabellen:

+ / ++ : Staten har middels/stort behov for å utføre denne typen kontroll

- : Staten har ikke behov for å utføre denne typen kontroll

Behovet for å kontrollere forvaltningen av midlene vil avhenge av hvilken forvaltningsstruktur som velges. Dersom kommunene i en slik modell får en mer rendyrket rolle som tilskuddsmottaker og ikke tilskuddsforvalter, vil kontrollbehovet reduseres. Eventuell kontroll av den enkelte barnehage – enten den er privat eller kommunalt drevet – vil i så fall være den enkelte kommunes ansvar, og ikke et statlig ansvarsområde.

5.6.2 Modell 2: Ren kommunal finansiering

I prinsippet vil statens behov for kontroll være lavest ved en ren kommunal finansiering/rammefinansiering. I en slik modell vil det statlige kontrollansvaret begrenses til med mellomrom å føre tilsyn med omfanget og kvaliteten på barnehage tilbudet.

Antall statlige føringer for bruken av midlene vil være lave, noe som vil redusere de statlige kontrollkostnadene. Kontroll av hvordan midlene forvaltes og om den enkelte barnehages bruk av midlene er i tråd med forutsetningene, vil være kommunens ansvar.

Statens behov for å kontrollere om Stortingets intensjoner med midlene oppnås, vil likevel øke ved en ren kommunal finansiering sett i forhold til dagens delte finansiering. Dersom det ikke samtidig innføres en egen vektning for barnehager i rammefinansieringssystemet, og barnehage tilbudet lov- og rettighetsfestes, vil faren for at området ikke prioriteres høyt nok i den enkelte kommune øke – og statens behov for å kontrollere om de politiske intensjonene oppnås, vil være stort.

5.6.3 Modell 3: Delt finansieringsansvar: dagens modell

Dagens finansieringsmodell med delt finansieringsansvar innebærer et behov for statlig kontroll på alle nivåer: formålskontroll, utgiftskontroll, kontroll av forvaltningen, og kontroll av tilskuddsmottaker. Behovet for statlig kontroll forsterkes gjennom omfattende statlige føringer (tildelingskriterier, barnehageloven) for bruken av midlene, og valg av en relativ kompleks forvaltningsstruktur med bruk av forvaltere på flere nivåer.

Kommunens dobbeltrolle (som tilskuddsforvalter og tilskuddsmottaker) i dagens modell påvirker også statens behov for å kontrollere forvaltningen av midlene. Statens behov for kontroll av forvaltningen av midlene er større i dagens finansieringsmodell enn i en ren statlig finansieringsmodell, hvor kommunen får en mer rendyrket rolle som tilskuddsmottaker.

5.6.4 Modell 4 : Delt finansieringsansvar med buffer

Statens kontrollbehov ved delt finansieringsansvar med maksimal foreldrebetaling og kommunal buffer vil være stort.

Etter Stortingets innstilling er det kommunenes midler (3 mrd. kroner) som skal inngå som buffer i tilskuddsordningen. Hensikten med å ha en kommunal buffer er å jevne ut kostnadene i barnehagene i kommunen, og unngå en situasjon hvor enkelte barnehager, som en følge av omleggingen av finansieringssystemet, legger ned virksomheten, og på den måten reduserer antall barnehageplasser.

Dagens delte finansieringssystem med omfattende statlige føringer (tildelingskriterier, barnehageloven) for bruken av midlene og forvaltere i flere ledd, innebærer som nevnt et betydelig behov for statlig kontroll. Dersom det innføres kommunale buffere, maksimalpris med mer uten at systemet for øvrig endres, vil statens kontrollbehov øke ytterligere.

For det første vil selve kompleksiteten i denne finansieringsmodellen gi et stort behov for statlig formålskontroll. Den kommunale bufferen vil ikke være en fast størrelse, men vil være avhengig av kostnadsnivået i barnehagene i den enkelte kommune. Det å ha et finansieringssystem med denne typen ”garanti/forsikringsordning” for barnehager med høye kostnader, vil ha virkninger som påvirker statens behov for kontroll med midlene.

Kontroll blir viktig fordi systemet med en ekstra pott med midler (buffer) som den enkelte barnehage har rett på å få dersom kostnadene overstiger et visst nivå, vil gi private/ikke-kommunale barnehager insitamenter til å øke sine kostnader. Barnehagene kan for eksempel øke sine kostnader ved å øke bruken av innsatsfaktorer (lønns- og personalkostnader, husleie med mer), eller ta ut mer i eiergodtgjørelse. Selv om dette kan ha positive effekter ved at kvaliteten kan øke i mange barnehager, gir ikke systemet insentiver til kostnadseffektiv drift av barnehagene – snarere tvert om.

En finansieringsmodell med kommunal buffer vil ikke bare påvirke den enkelte barnehages kostnadsbilde, men vil sannsynligvis ha en betydelig kostnadsdrivende effekt²⁰, alle barnehager sett under ett. I og med at det i utgangspunktet er snakk om omfattende statlige tilskuddsmidler, vil statens *behov* for utgiftskontroll være betydelig – selv om mulighetene for kontroll av utgiftene vil være begrenset, i hvert fall på kort sikt. For å begrense kostnadsveksten vil det sannsynligvis være behov for å definere hva som er legitime kostnader, og dette vil påvirke kontrollbehovet tilsvarende.

For å fordele den kommunale bufferen i tråd med forutsetningene, må kommunene kontrollere at kostnadene den enkelte barnehage oppgir, er korrekte, dvs. om barnehagen er berettiget til en del av bufferen. Dette innebærer at kommunene må ha god kunnskap om og kompetanse til å vurdere kostnadsnivået i hver enkelt ikke-kommunale barnehage.

For å kunne utføre en effektiv kontroll med grunnlaget for fordeling av buffermidler må kommunen ha tilstrekkelig økonomisk kompetanse. Dette kan bety at den må skaffe seg eller trekke på en annen type kompetanse enn den som barnehagekontoret i kommunen har i dag.

Statens behov for å kontrollere forvaltningen av midlene vil også være stort i denne finansieringsmodellen. Innføring av en eller to bufferordninger på kommune- og fylkesnivå vil øke kompleksiteten i forvaltningsstrukturen, noe som øker statens kontrollbehov.

²⁰ Jamfør utredninger fra Fürst og Høverstad og ECON

Statens behov for å kontrollere den enkelte tilskuddsmottaker vil avhenge av hvilken stykkpris (sats for driftstilskuddet) som settes. Et system med en felles sats for driftstilskuddet uavhengig av type barnehage, vil kunne gi ulike insentiver avhengig av på hvilket nivå satsen settes. Undersøkelser viser at de private barnehagene i gjennomsnitt har lavere kostnader enn de kommunale barnehagene. Dersom satsen settes på gjennomsnittsnivå, vil noen barnehager gå med overskudd fordi de har lavere kostnader enn gjennomsnittet, mens noen barnehager vil gå med underskudd pga. høyere kostnader enn gjennomsnittet. Mange av de sistnevnte barnehagene vil være kommunale, mens mange av de som vil kunne gå med overskudd, vil være private.

Et alternativ som kan vurderes er å sette satsen høyere enn gjennomsnittskostnaden for å unngå at for mange barnehager med høyere kostnader får problemer og legger ned, noe som vil redusere antall barnehageplasser (i hvert fall på kort sikt). En følge av å velge en høy sats for driftstilskuddet er at mange barnehager med lave kostnader vil kunne generere overskudd.²¹

Etter Statskonsults vurdering vil statens kontrollbehov for driftstilskuddet til barnehager avhenge av på hvilket nivå satsen settes. Dersom det velges en modell med høy sats for driftstilskuddet, vil dette øke statens behov for utgiftskontroll samt kontroll av tilskuddsmottakernes kostnadsnivå.

Ut fra en bestiller – utførermodell vil det i prinsippet være staten uvedkommende om den enkelte tilbyder (barnehage) genererer overskudd eller ikke, såfremt den leverer avtalte tjenester med hensyn til omfang og kvalitet. En hensiktsmessig bestiller – utførermodell forutsetter imidlertid at staten setter en stykkpris som minimerer statens kostnader ved oppgaveutførelsen. Dersom stykkprisen er satt over gjennomsnittet, vil staten betale mer for oppgaveutførelsen enn det som er optimalt. Dette kan forsvares i en overgangsperiode for å få fart på etableringen av barnehager, men vil kreve økt fokus på barnehagenes kostnadsnivå.

5.7 Behovet for alternativ utforming av tilskuddsordningen

Forholdet til generelle politiske prinsipper

Et finansieringssystem for barnehagene som innebærer sterk statlig styring, skille mellom eierskap og finansiering, og en ”inntektsgaranti” for kommunale og private barnehager, vil etter vår vurdering både bryte med og samtidig være i samsvar med politiske prinsipper for modernisering av forvaltningen.

Den foreslåtte finansieringsordningen vil gi sterke insitamenter til å sikre antall barnehager, og muligens etablere flere (avhengig av hvordan satsen for driftstilskuddet settes). Men systemet vil ikke gi insitamenter til å effektiv drift. Uten full barnehagedekning vil det være liten grad av konkurranse mellom de

²¹ Jamfør Furst og Høverstad (2002): Utredning av modell for utforming av driftstilskudd til barnehager

kommunale og de private barnehagene. Dette vil heller ikke stimuleres i nevneverdig grad med maksimal sats for foreldrebetaling.

Regjeringen ønsker i større grad å legge opp til alternative finansieringsmodeller, for eksempler ordninger der pengene følger brukeren og resultatbasert finansiering. Tanken er at dette vil stimulere til større effektivitet. På barnehageområdet følger ikke pengene i dag brukerne (barna/foreldrene), men går til tilbyder (barnehager). Imidlertid er dagens finansieringsmodell en form for resultatbasert finansiering i og med at tilskuddet er basert på stykkpriser, og gis på grunnlag av faktisk antall barn i barnehagen, alder og avtalt ukentlig oppholdstid.

Dersom finansieringsordningen bidrar til full barnehagedekning lokalt, kan det oppstå konkurranse som igjen kan medvirke til mer effektiv drift, god kvalitet og reduserte satser for foreldrebetaling.

Finansieringsordningen bryter mest med hovedprinsippet om delegering og desentralisering som innebærer at "... Kommunene skal gis større frihet når det gjelder organisering og utforming av tjenestetilbud, disponering av statlige overføringer, og muligheter til selv å påvirke sine inntekter. ...". Ordningen binder kommunene til å anvende en relativt stor del av rammebevilgningen som buffer for å sikre inntektene til private barnehager.

Behov for ny finansieringsmodell

Dagens ordning med statstilskudd til barnehagene er relativt kompleks og følgelig heller ikke lett å kontrollere. Relativt mange aktører og forvaltningsnivåer er involvert i forvaltningen av midlene, og etter Statskonsults vurdering er det ikke alltid klart hvem som har ansvaret for å kontrollere hva.

En omlegging av tilskuddsordningen slik det legges opp til gjennom barnehageavtalen, vil medføre økt behov for statlig kontroll samtidig med at kontrollen blir vanskeligere å gjennomføre. Etter vår vurdering er det også usikkert hvor langt staten kan gå når det gjelder å kontrollere eventuelle deler av driftstilskuddet til barnehager som inngår i det kommunale rammetilskuddet, jf. modell 4.

Avhengig av hvordan ordningen utformes vil staten ha små muligheter til å kontrollere (i betydningen hindre eller bremse) utgiftsveksten i barnehage-sektoren så lenge målene er full barnehagedekning, tilnærmet 80 prosent statlig kostnadsdekning, og likebehandling av kommunale og private barnehager. Målet om full barnehagedekning gjør det vanskelig å forsvare nedlegging av barnehageplasser i områder hvor etterspørselen etter barnehageplass fortsatt er større enn tilbudet.

Riksrevisjonen peker på at det er habilitetsproblemer knyttet til kommunenes fordeling av "10-prosentmidler" til private barnehager, jf. pkt 5.3. Den foreslåtte modellen med kommunen som forvalter av buffermidler, vil medføre en tilsvarende dobbeltrolle når det gjelder disse buffermidlene. Kommunen skal fordele midlene ut fra de ulike barnehagenes kostnadsstruktur – på en slik måte at barnehagene som kommunen driver og de private barnehagene behandles

likt. Spørsmålet blir om det er mulig – eventuelt hvordan og av hvem – å kontrollere i hvilken grad den enkelte kommune behandler private og kommunale barnehager likt.

Uansett modell stiller Statskonsult spørsmål ved om rolle- og ansvarsforholdene ikke ville være ryddigere dersom det statlige tilskuddet til drift av barnehager gikk til den enkelte kommune. I så fall blir det opp til den enkelte kommune å bestemme om tilskuddet skal gå til å finansiere kommunalt drevne, eller privat drevne barnehager. Hver kommune vil få tilskudd etter hvor mange barnehageplasser som er i drift i kommunen (eventuelt differensiert ut fra ulike kategorier plasser). Hvorvidt kommunen bygger og driver barnehager selv, eller den ”kjøper” plasser/gir tilskudd til privat utbygging og/eller drift, er dens egen sak.

En slik rendyrking av kommunens tilskuddsmottakerrolle vil etter vår vurdering gjøre ansvarsdelingen tydeligere når det gjelder kontroll med tilskuddet. Staten vil ha ansvaret for å kontrollere at statstilskuddet går til det tiltenkte formålet – full barnehagedekning gitt visse kvalitetsnormer (operasjonalisert som antall barnehageplasser i de ulike kategoriene), og at foreldrebetalingen ikke overstiger maksimalprisen.

Staten kan kontrollere dette gjennom innsamling av nøkkeltall gjennom KOSTRA, evalueringer med mellomrom, og stikkprøvekontroller som sier noe om barnehagetilbudet med hensyn til omfang og kvalitet. Kommunen vil ha ansvar for å følge opp og kontrollere tjenesteprodusentene (egne og private barnehager), herunder at offentlig støtte til private tjenesteprodusenter ikke misbrukes.

I dag har Fylkesmannen ansvar for å kontrollere noen store tilskuddsmottakere (kommunene) og mange små tilskuddsmottakere (private barnehager). Etter Statskonsults vurdering er dette et unødig tungrodd system.

I dag er det slik at alle godkjente barnehager får statstilskudd. Kommunen er ansvarlig for godkjenning av barnehager samt for å innhente og kontrollere søknader fra private barnehager og kontrollere barnehageeiers grunnlag for søknad om statstilskudd (antall barn, barnas alder, oppholdstid med mer). Å se hver kommune som én tilskuddsmottaker uavhengig av om barnehageplassene blir tilbudt via kommunale eller private barnehager, ville sannsynligvis føre til enklere ansvars- og kontrollrutiner.

Ut fra et kontrollperspektiv bør antall statlige føringer for bruken av midlene (gjennom tildelingskriterier og godkjenningsvilkår) reduseres. I dette inngår dagens muligheter for å endre tilskuddsbeløpet i løpet av året. Etter Statskonsults vurdering bør antall føringer for bruken av midlene reduseres, uansett valg av finansieringsmodell. På sikt bør det vurderes om midlene bør tas inn i rammeoverføringene til kommunene (ren kommunal finansieringsmodell).

5.8 Administrative kostnader knyttet til endringer i kontrollen

Siden det fortsatt er uklarerheter knyttet både til utforming og organisering av barnehagefinansieringen, er det vanskelig å beregne de administrative kostnadene knyttet til endringer i kontroll. Vi har heller ikke tilstrekkelig datamateriale til å kunne si noe om hvor omfattende – og ressurskrevende – hver enkelt kontrollrutine bør være. Tabell 4 må derfor ses på som en beskrivelse dels av hvilke kostnadselementer som må påregnes, dels som en illustrasjon på hvilken størrelsesorden det kan være snakk om. Alle kostnadsanslag er partielle, dvs. det er ikke tatt hensyn til eventuelle indirekte kostnader/innsparinger.

Kostnader knyttet til krav om stikkprøvekontroll

Kostnader knyttet til stikkprøvekontroller vil avhenge av både hvor omfattende revisjoner det legges opp til, og hvor mange. Vi har tatt utgangspunkt i at hver revisjon i gjennomsnitt koster det samme som det en revisorbekreftelse av godkjent revisor er anslått å koste (20 000 kroner per bekreftelse). Dersom det tas sikte på å kontrollere 5 prosent av tilskuddsmottakerne hvert år – ut fra risiko og vesentlighet – vil dette medføre en årlig kostnad på anslagsvis 2–3 *millioner kroner*, mer hvis det legges opp til mer omfattende stikkprøvekontroll.

Den enkelte barnehages ressursforbruk knyttet til eventuell stikkprøvekontroll vil avhenge av kontrollens omfang og innretning. Blant annet for å synliggjøre at dette ikke er kostnadsfritt, har vi anslått at hver kontrollerte barnehage til sammen i snitt bruker 0,5–1 ukeverk per kontroll – kommunale barnehager noe mindre enn private. Dersom det legges opp til stikkprøvekontroll av 5 prosent av antall barnehager hvert år, vil dette tilsvare 3–5 årsverk.

Kostnader knyttet til krav om revisor

Et eventuelt krav om revisor vil i realiteten ofte også medføre krav til regnskapsførselen. Mange private barnehager vil sannsynligvis måtte sette ut regnskapsføringen sin til profesjonelle – og godkjente – regnskapsførere. Kostnadene her vil avhenge av hvor mange barnehager som pålegges et krav om revisorattestasjon. Dersom et slikt krav gjøres gjeldende for 1000 barnehager (knappt 20 prosent av alle barnehager), tilsvarer dette økte kostnader på anslagsvis 20–70 *millioner kroner per år*.

Kostnader ved fordeling av kommunal buffer

Dersom kommunene får i oppgave å fordele buffermidler etter behov samt kontrollere at disse midlene brukes på en legitim måte, vil dette medføre økt ressursbruk i kommunene. Vi har anslått et gjennomsnittlig ressursbehov på 0,5 årsverk per kommune. Gitt en årsverkkostnad på 500 000 kroner, tilsvarer dette en årlig merkostnad på vel 200 *mill kroner*.

Kostnader ved Fylkesmannens fordeling av buffermidler

Dersom Fylkesmannen i tillegg skal fordele buffermidler til kommunene etter behov samt kontrollere at disse buffermidlene fordeles på en legitim måte, vil dette kreve økt ressursbruk hos Fylkesmannen, vi har anslått 0,5 årsverk. Gitt

en årsverkkostnad på 500 000 kroner, tilsvarer dette en årlig merkostnad på vel 9 millioner kroner.

Kostnader til økt kontroll i departementet

Innføring av buffer og makspris vil også gi økte kostnader i tilknytning til kontroll av formålsoppnåelse og utgifter i BFD. Anslagsvis vil dette kreve et ekstra årsverk i departementet. Gitt en årsverkkostnad på 500 000 kroner vil dette gi en merkostnad på 500 000 kroner. I tillegg vil det være behov for evalueringer, som anslagsvis vil koste 2–3 millioner kroner .

Aktører	Behov for endrede kontrollrutiner	Anslag økte administrative kostnader
Ikke-kommunale/ private barnehager	<ul style="list-style-type: none"> krav om regnskapsfører krav om registrert revisor ressursbruk i barnehager knyttet til stikkprøvekontroll 	<ul style="list-style-type: none"> 50 000 kroner/barnehage 20 000 kroner/banehage 1 ukeverk/barnehage
Kommunale barnehager	<ul style="list-style-type: none"> ressursbruk i barnehager knyttet til stikkprøvekontroll 	0,5-1 ukeverk/barnehage
Kommuner	<ul style="list-style-type: none"> kontroll av oppgitte kostnadstall for å sikre rettferdig fordeling av kommunal buffer 	0,5 årsverk/kommune (gj.snitt) = ca. 200 millioner kroner
Fylkesmannen	<ul style="list-style-type: none"> kontroll av kostnader for å sikre rettferdig fordeling av skjønnsmidler (ev.) stikkprøvekontroll - utført av Fylkesmannen - utført av eksterne 	<ul style="list-style-type: none"> 0,2 5–0,5 årsverk/Fylkesmann (gj.snitt) = ca. 9 millioner kroner avh enger av type stikkprøvekontroll 20 000 kroner/kontroll
BFD	<ul style="list-style-type: none"> økt formåls- og utgiftskontroll 	1 årsverk = 500 000 kroner evalueringer (2–3 millioner kroner)

Tabell 4 Anslag for økte administrative kostnader knyttet til behov for endrede kontrollrutiner hos ulike aktører

5.9 Oppsummering av Statskonsults anbefalinger

Statstilskudd til drift av barnehager

Antall statlige føringer for ordningen (gjennom tildelingskriterier og godkjenningvilkår) bør reduseres for å redusere statens kontrollbehov. Statens kontrollbehov vil være lavest ved en ren kommunal finansiering (modell 2), og ut fra et kontrollperspektiv anbefaler Statskonsult at midlene på sikt legges inn i rammeoverføringene til kommunene. Hvor stort behov staten vil ha for kontroll av formålsoppnåelsen, vil i en slik modell avhenge av om området gis en egen vektning i rammefinansieringssystemet, og om barnehagetilbudet lov- og rettighetsfestes.

Når det gjelder delt finansieringsmodell med buffer (modell 4), vil denne kreve omfattende statlig kontroll på alle områder, og ut fra et kontrollperspektiv anbefaler vi ikke denne modellen.

Dersom delt finansieringsmodell som i dag, bør:

- det generelt legges opp til valg av kontrollrutiner basert på risiko og vesentlighet
- det etableres stikkprøvekontroller av barnehagene bestilt av staten, men utført av eksterne
- det vurderes om det skal innføres differensierte krav om revisorattestasjon basert på risiko (eierforhold, antall barn)
- det innføres sanksjoner dersom kontrollen skal ha noen effekt
- departementet vurderer hvilke data på barnehageområdet som bør inngå i KOSTRA for å gi et best mulig grunnlag for kontroll.

Tilskudd til tilrettelegging for barn med funksjonshemming

- Midlene bør ikke være knyttet til driftstilskuddet. På sikt bør midlene innlemmes i rammetilskuddet til kommunen og ses i sammenheng med midler til spesialpedagogisk opplæring
- Bruken av disse midlene bør kontrolleres gjennom rapportering av nøkkeltall (KOSTRA) og evalueringer med mellomrom

Litteratur- og referanseliste

- Statskonsult rapport 1998: 3 *Tilskudd til barnehager*
Statskonsults temahefte 2000: *Statlige tilskudd*
Statskonsult notat (2003) : *Kartlegging av statlige tilsyn med fylkeskommuner og kommuner*
St.meld. nr 27 (1999–2000) *Barnehage til beste for barn og foreldre*
Torstein Dahle: (1999): *Kan utgiftene ved kommunal og privat barnehagedrift sammenlignes?*
Asplan Viak (2002) *Evaluering av "10%-tilskuddet" til tiltak for barn med funksjonshemming i barnehage*
Cap Gemini Ernst og Young (2002): *Evaluering av KOSTRA*
Svenska Kommunförbundet 2002: *Uppföljning av maxtaxan inom barnomsorgen*
Anne Lise Fimreite, Rokkansenteret (innlegg på KS-konferansen 26.09.02): *Lokaldemokrati og statlig styring – trender og utviklingstrekk*
Fürst og Høverstad (2002): *Kostnader i private og kommunale barnehager*
Fürst og Høverstad (2002): *Utredning av modell for utforming av driftstilskudd til barnehager*
Fürst og Høverstad (2003) *Analyse av kostnader i barnehagene*
Elisabeth Eng Eiker, SSB (2002): *Undersøking om foreldrebetaling i barnehager, august 2002*
ECON notat 43/02: *Foreldrebetaling i barnehagene*
ECON notat 45/02: *Virkemidler overfor private barnehager*
NTNU Institutt for samfunnsøkonomi, utredning (2002): *Om barnehagenes finansiering etter Stortingets avtale for 2002–2005*
Kommunenes sentralforbund: Notat av 28.10.02: *Stortingets vedtak om barnehagefinansiering – synspunkter på enkelte punkter i barnehageforliket*
Kommunenes sentralforbund: Notat av 19.04.02: *Valg av finansieringsmodell i barnehagesektoren – konkretisering av KS' rammestyringsmodell*
Barnehageloven (lov av 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager)
BFD: *Høringsnotat om lovfestet kommunal plikt til å tilby barnehageplasser*
BFD (mars 2001): *Høringsnotat endringer i lov av 5. mai 1995 nr. 19 om barnehager*
St.prp. nr 1 (2002–2003)
Rundskriv Q-2/2002 B
KOSTRA-skjema 16
Brev til/fra Riksrevisjonen
Diverse statistikk på barnehageområdet fra Statistisk Sentralbyrå

Referanser

Tittel:	Tilskudd til barnehager – En vurdering av statens kontrollbehov ved alternative finansieringsmodeller
Forfatter(e):	Marianne Iselin Kvalvåg, Oddbjørg Bakli, Inger Johanne Sundby
Statskonsults rapportnummer:	2003:5
Prosjektnummer:	846
Prosjektnavn:	Evaluering av regelverk for kontroll med tilskudd til barnehager
Prosjektleder:	Marianne Iselin Kvalvåg
Oppdragsgiver:	Barne- og familiedepartementet
Resymé:	Statens behov for ulike typer kontroll på barnehageområdet vil avhenge av hvilken finansieringsmodell som velges. Statens kontrollbehov vil minske dersom antall føringer for midlene reduseres. Behovet for statlig kontroll vil være lavest dersom midlene legges inn i rammeoverføringene til kommunene.
Arbeidsområde:	Styring og resultatorientering
Emneord:	Tilskuddsforvaltning, øremerkede tilskudd, barnehager, driftsstøtte, kontrollbehov, statlig kontroll, kontrollvirkemidler, typer kontroll, rammeoverføringer, kommuner, fylkesmann, finansieringsmodeller for barnehager
Dato:	Mars 2003
Sider:	52
Utgiver:	Statskonsult Postboks 8115 Dep 0032 OSLO