



DET KONGELIGE
KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Rundskriv

Alle landets kommuner/bydeler og fylkesmenn

Nr.
F-11/2009

Vår ref
200900482

Dato
13.03.2009

Skjønnsmidler til drift av barnehager 2009

1. INNLEDNING

Sommeren 2003 inngikk alle partier på Stortinget, med unntak av Kystpartiet, et bredt forlik om de framtidige rammebetingelsene for barnehagesektoren, omtalt som "Barnehageforliket". Innføring av en ordning med skjønnsmidler til kommunene inngår i oppfølgingen av forliket.

Forliket forutsetter at kommunens samlede ressursbruk skal opprettholdes på samme nivå som før forliket ble inngått, og at all nødvendig økning i offentlig finansiering skal komme gjennom økte statlige tilskudd.

2. FORMÅL

Målet med skjønnsmidlene er å kompensere for kommunenes merutgifter knyttet til innføring av maksimalpris, kommunal plikt til økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og drift av nye barnehageplasser. Skjønnsmidlene beregnes og tildeles kommunene uten forutgående søknad.

Skjønnsmidlene skal bidra til å sikre at barnehageforliket gjennomføres uten at det oppstår konflikt mellom utbygging, innføring av maksimalpris og god kvalitet i barnehagene. Kommunene har ulikt utgangspunkt med hensyn til barnehagedekning, kostnadsnivå, nivå på foreldrebetalingen og grad av støtte til ikke-kommunale barnehager. Behovet for økte statlige midler til den enkelte kommune vil derfor variere.

Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd til kommunen, som i sin helhet skal nyttes til drift av barnehager. Midlene disponeres sammen med kommunenes frie midler, og skal bidra til å dekke:

- Driftsutgifter til eksisterende barnehager (både kommunale og ikke-kommunale) som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd.
- Driftsutgifter til nye barnehageplasser (både kommunale og ikke-kommunale) som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd.

Samlet utbetaling av skjønnsmidler i 2009 er beregnet på bakgrunn av en rekke kriterier slik at tildelingen skal komme nærmest mulig kommunenes faktiske merutgifter knyttet til innføringen av maksimalpris, håndtering av forskriften om likeverdig behandling og drift av nye barnehageplasser. Departementet vil understreke at skjønnsmiddelordningen er en kompensasjonsordning. Kommunens finansieringsplikt overfor barnehager er fastsatt i gjeldende forskrift om økonomisk likeverdig behandling.

3. NÆRMERE OM LOV OM BARNEHAGER OG TILHØRENDE FORSKRIFTER

Det er særlig forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd og forskrift om foreldrebetaling samt regler for tildeling av driftstilskudd som påvirker beregningsgrunnlaget for skjønnsmidler.

I barnehageloven § 14 står det følgende om offentlige tilskudd til barnehager:

"Godkjente barnehager skal behandles likeverdig i forhold til offentlige tilskudd. Kongen kan gi forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig behandling."

Fra 1. mai 2004 ble det innført maksimalgrense for foreldrebetalingen og kommunene fikk en forskriftsfestet plikt til økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager. Plikten innebærer at kommunen skal dekke kostnadene i de ikke-kommunale barnehagene som ikke dekkes gjennom foreldrebetaling og andre offentlige tilskudd. Ordningen med skjønnsmidler bidrar til at kommunene kan oppfylle sine finansielle forpliktelser uten samlet sett å måtte øke egen ressursbruk.

Fra 1. august 2005 ble det også et krav om at kommunenes tilskudd må sørge for at den samlede offentlige finansieringen utgjør minst 85 prosent av det tilsvarende barnehager eid av kommunen i gjennomsnitt mottar.

Maksimalgrensen for foreldrebetaling ble senket 1. januar 2006, 1. januar 2008 og 1. januar 2009. De to sistnevnte skyldes nominell videreføring av maksprisen. Den enkelte barnehage får kompensert dette gjennom en økning i det statlige øremerkede driftstilskuddet som gis til alle godkjente barnehager. Kommunene må ved utmålingen

av kommunalt tilskudd til barnehager som mottar tilskudd etter 85 pst-regelen sørge for at denne kompensasjonen kommer barnehagen fullt ut til gode.

4. TILDELINGSKRITERIER

Skjønnsmidler til kommunene til drift av barnehager ble tildelt første gang i 2004, med virkning fra og med mai måned.

4.1 Skjønnsmidler tildelt i 2004

I 2004 ble det gjennomført to runder med utbetaling av skjønnsmidler.

Tildelingen i 2004 ble gjort på følgende måte:

- Første tildeling ble gjennomført i april 2004. Disse midlene bidro til å kompensere for kommunenes merutgifter i 2004 knyttet til barnehager som var i drift ved utgangen av 2003. Midlene ble gitt med helårseffekt allerede i 2004.
- Andre tildeling ble gjennomført i november 2004. Disse midlene bidro i hovedsak til å kompensere for aktivitetsvekst i kommunen i løpet av 2004. Videre ble det gitt midler som kompensasjon for 50 prosent søskenmoderasjon til barn nr. 2 osv. Dette var begrunnet i en endring i forskriften om foreldrebetaling som ble gjennomført etter at første tildeling var avsluttet. Stortinget bevilget totalt 11 mill kroner ekstra i forbindelse med Revidert nasjonalbudsjett for 2004. I tillegg ble det gjort noen justeringer i forhold til første tildeling. Midler til aktivitetsvekst ble gitt med 5/12 effekt i 2004, midler til søskenmoderasjon med 8/12 effekt.

Videreføring av midlene tildelt i 2004 omtales under punkt 4.2, 4.3, 4.4, 4.5 og 4.6.

Det vises til rundskriv Q-06/2004 og brev av 16. april og 1. november 2004 for nærmere beskrivelse. Rundskrivet og brev finnes på www.regjeringen.no/barnehager.

4.2 Skjønnsmidler tildelt i 2005

I 2005 ble det gjennomført tre runder med utbetaling av skjønnsmidler.

Tildelingen i 2005 ble gjort på følgende måte:

- Første tildeling i 2005 var en ren videreføring av midlene som ble tildelt i 2004 gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 3,4 prosent. Disse midlene bidro til å kompensere for kommunenes merutgifter i 2005 knyttet til barnehager som var i drift ved utgangen av 2003 og 2004.
- Andre tildeling i 2005 var kompensasjon til drift av barnehager i 2005 som følge av endring i forskrift om likeverdig behandling. Midlene ble gitt med 5/12-effekt.
- Tredje tildeling i 2005 var kompensasjon for aktivitetsvekst i kommunen i løpet av 2005. Midlene ble gitt med 5/12-effekt.

Videreføring av midlene tildelt i 2005 omtales under punkt 4.3, 4.4, 4.5 og 4.6.

Det vises for øvrig til rundskriv Q-06/2005 og brev av 24. februar, 14. juli og 25. november 2005 for nærmere beskrivelse. Rundskrivet og brev finnes på www.regjeringen.no/barnehager.

4.3 Skjønnsmidler tildelt i 2006

I 2006 ble det gjennomført tre runder med utbetaling av skjønnsmidler.

Tildelingen i 2006 ble gjort på følgende måte:

- Første tildeling var en ren videreføring av midlene som ble tildelt i 2004 og 2005 gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 2,8 prosent, men hvor tredje tildeling 2005 ble holdt utenfor. I tillegg ble det foretatt to kutt som omtales nærmere nedenfor. Disse midlene bidro til å kompensere for kommunenes merutgifter i 2006 knyttet til barnehager som var i drift ved utgangen av 2003, 2004.
- Andre tildeling 2006 var en videreføring av tredje tildeling 2005 som gjaldt aktivitetsvekst for 2005, korrigert for faktisk kapasitetsvekst i 2005. Midlene ble gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 2,8 prosent.
- Tredje tildeling i 2006 var kompensasjon for aktivitetsvekst i kommunen i løpet av 2006. Midlene ble gitt med 5/12-effekt.

4.3.1 Nærmere om kutt foretatt i første tildeling 2006

Stortinget vedtok i forbindelse med revidert budsjett 2005 å redusere skjønnsmiddelposten med 20 mill. kroner som følge av reduksjon i kommunenes egenfinansiering fra 2003 til 2004. Dette kuttet ble fordelt ved tredje tildeling høsten 2005 og ble videreført prisjustert i 2006. For 2006 ble det vedtatt å kutte ytterligere 20 mill. kroner, jf. St.prp. nr. 1 (2005-06). Denne reduksjonen ble ved første tildeling 2006 fordelt etter samme nøkkel som over. Videre ble skjønnsmiddelposten i 2006 redusert med 100 mill. kroner som følge av overkompensasjon knyttet til kostnader til redusert foreldrebetaling på driftstilskuddet, jf. St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-06). Denne reduksjonen ble ved første tildeling 2006 fordelt etter andel av totalt antall oppholdstimer for alle kommuner i landet. Disse kuttene videreføres i 2009.

Videreføring av midlene utbetalt i 2006 omtales under punkt 4.4, 4.5 og 4.6.

Det vises for øvrig til rundskriv F-11/2006 og brev av 29. mai, 6. juli og 22. november 2006 til alle landets kommuner for nærmere beskrivelse. Rundskrivet og brev finnes på www.regjeringen.no/barnehager.

4.4 Skjønnsmidler tildelt i 2007

I 2007 ble det gjennomført tre runder med utbetaling av skjønnsmidler.

Tildelingen i 2007 ble gjort på følgende måte:

- Første tildeling var en videreføring av midlene som ble tildelt i 2004, 2005 og 2006 gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 3,6 prosent, men hvor tredje tildeling 2006 ble holdt utenfor. Disse midlene bidro til å kompensere for kommunenes merutgifter i 2007 knyttet til barnehager som var i drift ved utgangen av 2003, 2004 og 2005. Halvparten av midlene ble først utbetalt ved andre tildeling i 2007.
- Andre tildeling i 2007 var en videreføring av tredje tildeling 2006 som gjaldt aktivitetsvekst for 2006, korrigert for faktisk kapasitetsvekst i 2006. I tillegg ble det foretatt ett kutt som omtales nærmere nedenfor. Midlene ble gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 3,6 prosent. Tredje tildeling i 2007 var kompensasjon for aktivitetsvekst i kommunen i løpet av 2007. Midlene ble gitt med 5/12-effekt.

4.4.1 Nærmere om kutt foretatt ved andre tildeling i 2007

Departementet gjennomførte våren 2007 en stikkprøvekontroll i 25 kommuner vedrørende bruk av skjønnsmidler tildelt i 2005. Det ble undersøkt om skjønnsmidlene var brukt til drift av barnehager og om kommunene hadde opprettholdt sin egenfinansiering på samme nominelle nivå som i 2003. Ved kontrollen ble det tatt hensyn til fondsavsetninger og økte rentekostnader, og kommunene hadde anledning til å korrigere feil i regnskapstallene i KOSTRA. For kommunene som hadde disponert skjønnsmidlene på en ureglementert måte, ble krav om tilbakebetaling motregnet ved andre tildeling av skjønnsmidler i 2007. Trekkene ble ikke videreført i 2008.

Videreføring av midlene utbetalt i 2007 omtales under punkt 4.5 og 4.6.

Det vises for øvrig til rundskriv F-11/2007 og brev av 7. mars, 29. juni og 19. november 2007 til alle landets kommuner for nærmere beskrivelse. Rundskrivet og brev finnes på www.regjeringen.no/barnehager.

4.5 Skjønnsmidler tildelt i 2008

I 2008 ble det gjennomført tre runder med utbetaling av skjønnsmidler.

Tildelingen i 2008 ble gjort på følgende måte:

- Første tildeling var en videreføring av midlene som ble tildelt i 2004, 2005, 2006 og 2007 gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 4,2 prosent, men hvor tredje tildeling 2007 ble holdt utenfor. Disse midlene bidro til å kompensere for kommunenes merutgifter i 2008 knyttet til barnehager som var i drift ved utgangen av 2003, 2004, 2005 og 2006. I tillegg ble det foretatt ett kutt som omtales nærmere nedenfor.
- Andre tildeling i 2008 var en videreføring av tredje tildeling 2007 som gjaldt aktivitetsvekst for 2007, korrigert for faktisk kapasitetsvekst i 2007. Midlene ble gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 4,2 prosent.
- Tredje tildeling i 2008 var kompensasjon for aktivitetsvekst i kommunen i løpet av 2008. Midlene ble gitt med 5/12-effekt.

4.5.1 Nærmere om kontroll av skjønnsmidler tildelt i 2006

Departementet gjennomførte i 2008 en kontroll i 60 kommuner angående bruk av skjønnsmidler tildelt i 2006. Kontrollen viste at flere kommuner hadde benyttet skjønnsmidler til andre formål enn barnehagedrift, og som en følge av dette ble det foretatt et trekk i skjønnsmidlene til 49 kommuner på totalt 39 mill. kroner. Det ble i all hovedsak benyttet samme kontrollopplegg som ved kontrollen av skjønnsmidler tildelt i 2005. Trekkene videreføres ikke i 2009.

4.5.2 Nærmere om kutt som følge av nominell videreføring av maksimalprisen i 2008

Skjønnsmiddelbevilgningen ble redusert med 16 mill. kroner i 2008 som følge av at økningen i driftstilskuddet overkompenserer barnehagene for kostnadene knyttet til nominell videreføring av maksimalprisen, jf. St.prp. nr. 1 (2007-08). Denne reduksjonen ble ved første tildeling i 2008 fordelt mellom kommunene etter andel av totalt antall oppholdstimer for alle kommuner i landet. Kuttet videreføres i 2009.

4.6 Skjønnsmidler som tildeles i 2009

Stortinget har for 2009 bevilget om lag 4,938 mrd. kroner over kapittel 231 post 65 Skjønnsmidler til barnehager. I 2009 legges det opp til at første og andre tildeling for 2008 videreføres gitt helårseffekt og pris- og kostnadsjustert med 4,4 prosent. Dette innebærer at kuttene som ble foretatt ved første tildeling 2006, jf. pkt. 4.3.1 og første tildeling 2008, jf. pkt. 4.5.2 videreføres i 2009. Kuttet som ble foretatt på bakgrunn av departementets kontroll i 2007 og 2008, videreføres ikke i 2009.

Departementet vil komme nærmere tilbake til tildelingen av skjønnsmidler i 2009 for midler knyttet til aktivitetsvekst i 2008. Tildelingen som gis som kompensasjon for aktivitetsvekst i 2009, vil også i år baseres på en egen rapportering fra kommunene per 20. september 2009. Her skal kommunene rapportere status for antall barn i barnehage, samt forventet aktivitetsvekst for resten av året, dvs. perioden 20. september – 31. desember 2009. Rapporteringen skjer via fylkesmennene. Det vil bli sendt ut nærmere informasjon om denne rapporteringen i god tid før 20. september 2009.

4.6.1 Nærmere om kontroll av skjønnsmidler tildelt i 2007

Departementet har foretatt en nærmere gjennomgang av 45 kommuner angående bruk av skjønnsmidler tildelt i 2007. Det er i all hovedsak benyttet samme kontrollopplegg som ved kontrollen av skjønnsmidler tildelt i 2005 og 2006. Departementet har informert nærmere om resultatene fra kontrollen i et eget brev til de aktuelle kommunene. Kommuner som har benyttet skjønnsmidler til andre formål enn barnehagedrift i 2007, er bedt om å gjøre en avsetning til bundet driftsfond i regnskapet for 2008 tilsvarende feilbruken i 2007. Disse midlene må brukes til drift av barnehager i 2009. Departementet vil i 2010 be om en rapportering på hvordan midlene er brukt. For to kommuner som ikke har foretatt avsetninger til bundet driftsfond, er det foretatt et trekk i skjønnsmidlene for 2009 tilsvarende 50 pst av de feilbrukte midlene i 2007.

4.6.2 Nærmere om kutt som følge av nominell videreføring av maksimalprisen i 2009

Skjønnsmiddelbevilgningen blir redusert med 16,5 mill. kroner i 2009 som følge av at økningen i driftstilskuddet overkompenserer barnehagene for kostnadene knyttet til nominell videreføring av maksimalprisen, jf. St.prp. nr. 1 (2008-09). Denne reduksjonen vil ved første tildeling i 2009 bli fordelt mellom kommunene etter andel av totalt antall oppholdstimer for alle kommuner i landet.

5. RUTINER FOR TILDELING

Kommunene skal ikke søke om tildeling av skjønnsmidler. Skjønnsmidlene er beregnet med bakgrunn i tildelingskriteriene, jf. pkt. 4 ovenfor.

Fylkesmannen utbetaler midler til den enkelte kommune i tråd med de beløp som departementet har beregnet for den enkelte kommune. Kommunen kan få tilgang til grunnlagsmaterialet for de beregninger som ligger til grunn for utmåling av skjønnsmidler i 2009.

Fordelingen av skjønnsmidler kan være påvirket av eventuelle feil eller mangler i de grunnlagsdata som beregningen baserer seg på, jf. pkt. 4 ovenfor. Det er imidlertid kommunens og den enkelte ikke-kommunale barnehages ansvar å sørge for at den rapporteringen som skal legges til grunn for beregning av skjønnsmidler er korrekt. Åpenbare feil i materialet som har vesentlig betydning for utmålingen av tilskuddet vil bli søkt rettet opp før skjønnsmidlene tildeles. Departementet legger ikke opp til ytterligere justeringer.

Feil i utmålingen som kan tilbakeføres til rene regnefeil i forbindelse med departementets beregning av skjønnsmidler vil imidlertid bli rettet opp.

6. FYLKESMANNENS OG KOMMUNENS OPPGAVER OG ANSVAR

Fylkesmannen forestår utbetalingen av skjønnsmidler til den enkelte kommune.

Fylkesmannen skal ved utbetaling av skjønnsmidlene sørge for at mottaker gjøres kjent med at forvaltningen (departementet og fylkesmannen) eller Riksrevisjonen kan iverksette kontroll med at midlene blir nyttet etter forutsetningene, jf. Bevilgningsreglementet § 10 annet ledd og Lov om Riksrevisjonen § 12 tredje ledd.

Kommunene skal rapportere antall barn i barnehage per 20.09.2009, samt forventet økning i kapasitet målt i heltidsplasser for resten av 2009, jf. punkt 4.6.

Kommunene skal disponere midlene i tråd med Forskrift om økonomisk likeverdig behandling. Departementet viser til nevnte forskrift med merknader, samt til en egen veileder om kommunenes håndtering av forskriften. Dette materialet kan hentes fra departementets nettside. www.regjeringen.no/barnehager.

Kommunen skal føre skjønnsmidlene i kommunens driftsregnskap (kontoklasse 1) på

funksjon 201 Førskole. Skjønnsmidlene inntektsføres i sin helhet på art 810 Andre statlige overføringer. Skjønnsmidlene skal bidra til å dekke kommunens netto merutgifter knyttet til innføring av maksimalpris, drift av nye barnehageplasser og plikt til økonomisk likeverdig behandling av offentlige og private barnehager.

Forskrift om likeverdig behandling gir kommunene plikt til å yte et kommunalt driftstilskudd til ikke-kommunale barnehager som ikke får dekket sine kostnader gjennom andre offentlige tilskudd og foreldrebetaling. Det kommunale driftstilskuddet til ikke-kommunale barnehager utgiftsføres på funksjon 201, art 370, uavhengig av om tilskuddet er finansiert ved skjønnsmidler eller ved kommunens frie inntekter.

Det ordinære statstilskuddet til ikke-kommunale barnehager inntektsføres i kommuneregnskapet som tidligere på funksjon 201, art 810. Ved utbetaling til de ikke-kommunale barnehagene utgiftsføres det på funksjon 201, art 470.

7. OPPFØLGING OG KONTROLL

Fylkesmannen skal kontrollere opplysninger som danner grunnlag for tildeling av skjønnsmidler.

Forutsetningene for tildeling av skjønnsmidlene er at kommunene nominelt opprettholder egenfinansieringen på 2003-nivå og at midlene nyttes til drift av barnehager. Skjønnsmidlene er øremerket barnehagedrift og eventuelle ubrukte midler ved årets slutt skal settes av til bundet driftsfond. Avsatte skjønnsmidler skal benyttes til drift av barnehager senere. Det vil bli gjennomført kontroll med hvorvidt kommunene har oppfylt betingelsene for tildeling av skjønnsmidler etter regnskapsavleggelsen for 2009. Det vil i denne sammenheng bli kontrollert for om den enkelte kommune har videreført nivået på netto driftsutgifter på funksjonene 201, 211 og 221.

Kommuner som ikke har nyttet tilskuddet i samsvar med forutsetningene, må påregne å tilbakebetale tilsvarende andel av tilskuddet.

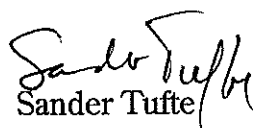
Gjennom kontrollopplegget som departementet benytter tas det hensyn til kalkulerte rentekostnader på investeringer i barnehager. Renteberegningen baseres på Kommunal- og regionaldepartementets *Retningslinjer for beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester, H-2140*. For 2009 gjøres renteberegningen ved å multiplisere bokført verdi på anleggsmidler i barnehager hhv. i 2003 og 2009 med rentesatsen i de aktuelle årene. Rentesatsen er den samme som benyttes ved kalkulering av alternativkostnad ved beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester.

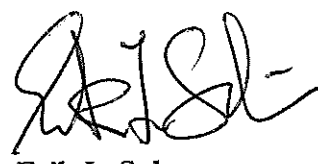
Ubrukte skjønnsmidler ved årets slutt skal settes av til bundet driftsfond. For å undersøke om det er behov for å sette av midler til fond bør kommunen foreta en egenkontroll i forbindelse med regnskapsavslutningen. En egenkontroll kan baseres på følgende prinsipper:

- Egenfinansieringen defineres som netto driftsutgifter til barnehager (funksjonene 201, 211 og 221) pluss kalkulerte rentekostnader.
- Egenfinansieringen i 2009 skal være uendret eller større enn egenfinansieringen i 2003. For å få sammenlignbare tall må mva-kompensasjon påløpt i driftsregnskapet legges til netto driftsutgifter for 2009.
- Dersom egenfinansieringen i 2009 er lavere enn egenfinansieringen i 2003, skal differansen settes av til bundet driftsfond.
- Eks.: Egenfinansieringen av barnehagene i en kommune i 2003 var 1 mill. kroner i 2003 (0,9 mill. kroner i netto driftsutgifter og 0,1 mill. kroner i kalkulerte rentekostnader). I 2009 er egenfinansieringen 0,8 mill. kroner (0,7 mill. kroner i netto driftsutgifter pluss mva-kompensasjon påløpt i driftsregnskapet og 0,1 mill. kroner i kalkulerte rentekostnader). Differansen mellom egenfinansieringen i 2003 og egenfinansieringen i 2009, dvs. 0,2 mill. kroner, skal da settes av til bundet driftsfond og benyttes til drift av barnehager i senere år. Det skal benyttes nominelle beløp i beregningen da kravet er at egenfinansieringen skal opprettholdes på samme nominelle nivå som i 2003.

Oppfyllelse av betingelsen for tildeling av skjønnsmidler forutsetter en riktig regnskapsmessig håndtering ved regnskapsavslutningen. Denne orienteringen vil derfor være relevant for kommunens økonomienhet.

Med hilsen


Sander Tufte
avdelingsdirektør


Erik L. Solum
førstekonsulent