



# Barnehagereformen

Kontroll med bruk av  
skjønnsmidler 2005

Av  
*Kjetil Lie*



**Telemarkforskning-Bø**

TF-notat nr 11/2007  
29. august 2007

© Telemarksforsking-Bø 2007  
TF-notat nr. 11/2007  
ISSN 0802-3662  
Pris: kr. 110

Telemarksforsking-Bø  
Postboks 4  
3833 Bø i Telemark  
Tlf: 35 06 15 00  
Fax: 35 06 15 01  
[www.telemarksforsking.no](http://www.telemarksforsking.no)

## FORORD

På oppdrag for Kunnskapsdepartementet har vi gjennomført en kontroll med kommunenes bruk av skjønnsmidler barnehagereformen i 2005. 25 kommuner ble valgt ut etter en landsomfattende kartlegging av innrapporterte KOSTRA-tall for 2005 og (sammenligningsåret) 2003. I stikkprøve-kontrollen ble de utvalgte kommunene bedt om å redegjøre for hvordan skjønnsmidlene var brukt og bekrefte eventuelt korrigere de innrapporterte KOSTRA-tallene.

Brev til de utvalgte kommunene ble sendt ut fra Kunnskapsdepartementet medio april. Vedlagt brevet fulgte et rapporteringsskjema hvor kommunene eventuelt kunne korrigere noen ferdigutfylte opplysninger basert på KOSTRA-rapporteringen. Korrigeringer skulle dokumenteres med data og utskrifter fra kommunenes regnskaper. Frist for tilbakemelding fra kommunene ble satt til 4. mai.

Etter at vi hadde gjennomført selve kontrollarbeidet og hatt kontakt med enkeltkommuner, hadde vi et møte med oppdragsgiver i slutten av mai. Vi la der fram vår tilråding. Det ble så gjennomført en ekstra runde med innhenting av opplysninger fra kommunenes balanse-regnskaper (aktiverte barnehageverdier) som grunnlag for også å ta høyde for rentekostnadene i ”utgiftsbegrepet”.

Vi vil takke Kunnskapsdepartementet for at vi ble tildelt oppdraget og for meget god kontakt og oppfølging underveis. Kontrollen har vi gjennomført i samarbeid med Telemark kommunerevisjon IKS – som utførte sine controlleroppgaver på en utmerket måte.

Bø i Telemark, 08.06.07

Kjetil Lie  
prosjektleder

## INNHALDSFORTEGNELSE

Innledning .....	5
Grunnforståelse .....	6
KOSTRA-tall .....	6
Eksempel – feil bruk av skjønnsmidler .....	6
Eksempel – fondsavsetning.....	6
Riktig bruk av skjønnsmidler.....	7
Avsetning til og bruk av bundet driftsfond.....	7
Avsetning til og bruk av disposisjonsfond.....	7
Forslag til trekk i skjønnsmidler .....	8
Synspunkter fra kommunene – hovedtrekk .....	9
Betenkning – svakhet i kontrollen.....	9
Beregninger.....	11

## *Innledning*

Kommunene har fått utdelt skjønnsmidler siden 2004. Skjønnsmidlene er et øremerket tilskudd som skal brukes uavkortet til drift av barnehage. Kunnskapsdepartementet har igangsatt kontroll av om kommunene har brukt tilskuddet etter forutsetningene. 25 kommuner er valgt ut etter en analyse av innrapporterte KOSTRA-tall for 2005. De utvalgte kommunene ble bedt om å redegjøre for hvordan skjønnsmidlene var brukt og bekrefte ev. korrigere innrapporterte KOSTRA-tall.

Telemarksforskning er ansvarlig for å gjennomføre kontrollen. Telemark kommunerevisjon er leid inn som underleverandør for å analysere kommunenes redegjørelser.

Vi har nå gjennomgått kommunenes rapportering av bruk av skjønnsmidler 2005. Alle de 25 utvalgte kommunene har svart.

**Kommunene har i alt fått tildelt 130 mill kr i skjønnsmidler. Kontrollen viser at bare 48 mill kr er brukt til drift av barnehager. Det betyr at 82 mill kr er brukt til andre formål. Vi har derfor kommet frem til at 82 mill kr bør avkortes ved utbetalingen av skjønnsmidler for 2007 – alternativt ca. 65 mill kr hvis det legges til grunn en mindre restriktiv tolkning for to av kommunenes disponeringer/egenfinansiering.**

**Grunnforståelse**

Ubrukte midler skal avsettes til bundet driftsfond. Kommunene er pålagt å opprettholde samme egenfinansiering av barnehage som i 2003 (nominelt). For å undersøke om skjønnsmidlene er brukt i samsvar med formålet har vi lagt følgende forståelse til grunn:

- Netto driftsutgift barnehage 2005 må være uendret eller større enn netto driftsutgift barnehage 2003.
- Dersom netto driftsutgift 2005 er lavere enn netto driftsutgift 2003, må differansen være avsatt til bundet fond.
- All annen bruk er ikke i samsvar med formålet med skjønnsmidlene.

**KOSTRA-tall**

KOSTRA-tallene er korrigert for i underkant av halvparten av kommunene. Alle vesentlige endringer er dokumentert med utskrifter fra regnskapene. Lindesnes kommune kunne ikke bekrefte 2003-tallene fordi de hadde byttet regnskapssystem. De øvrige kommunene bekreftet at KOSTRA-tallene var korrekte.

**Eksempel – feil bruk av skjønnsmidler**

	<u>2003</u>	<u>2005</u>		
Utgift	12000	13500	Skjønnsmidler	3000
			Økt. kostn	-1500
			<u>Feil bruk</u>	<u>1500</u>
Inntekt	10000	10000		
Skj. midler		<u>3000</u>	tilsv. redusert egeninnsats	
<u>Nto dr.utg</u>	<u>2000</u>	<u>500</u>		

**Eksempel – fondsavsetning**

	<u>2003</u>	<u>2005</u>		
Utgift	12000	13500	Skjønnsmidler	3000
Avsetn. b.fond		1000	Økt.kostn.	-1500
			<u>Avsetn.fond</u>	<u>-1000</u>
Inntekt	10000	10000	<u>Feil bruk</u>	<u>500</u>
Skj. midler		<u>3000</u>		
<u>Nto dr.utg</u>	<u>2000</u>	<u>500</u>		

### ***Riktig bruk av skjønnsmidler***

Etter hva vi kan se, har følgende kommuner brukt skjønnsmidlene etter forutsetningene:

- Eide kommune
- Gloppen kommune
- Sveio kommune
- Songdalen kommune
- Lindesnes kommune
- Radøy kommune
- Harstad kommune

Noen av disse kommunene har inntektsført skjønnsmidlene på feil art, men vi mener at bokføringsfeil ikke bør føre til trekk i skjønnsmidler.

### ***Avsetning til og bruk av bundet driftsfond***

Følgende kommuner har avsatt skjønnsmidler til bundet driftsfond i 2005. Vi refererer hovedtrekkene av hva kommunene sier om bruk/planlagt bruk av fondsmidlene.

- Eide kommune har avsatt kr 370 000. Kommunen sier at fondsmidlene er brukt til drift av økt aktivitet i barnehagesektoren i 2006.
- Alvdal kommune har avsatt kr 213 000. Fondsmidlene er brukt til drift barnehage 2006.
- Spydeberg kommune har avsatt kr 50 000. Kommunen sier at de brukte feil art og at fondet er et bundet fond. Midlene står ubrukt.
- Songdalen kommune har avsatt 2,206 mill kr. Fondet ble først avsatt til disposisjonsfond i 2005. Kommunen sier at de korrigererte avsetningen til bundet driftsfond i forb. med regnskapsavslutningen 2006. Midlene er ikke brukt.
- Bærum kommune har avsatt 7,745 mill kr. Kommunen har brukt fondet til å dekke økte kommunale tilskudd til private barnehager i 2006.
- Sandefjord kommune har avsatt 1,2 mill kr. Kommunen sier at fondet skal brukes til videreføring av prosjekter innen funksjon 201.
- Lindesnes har avsatt kr 500 000. Midlene er ikke brukt.
- Stord kommune har avsatt 1,062 mill kr. Midlene er brukt til å dekke økte kommunale tilskudd til private barnehager i 2006.

### ***Avsetning til og bruk av disposisjonsfond***

En del kommuner har avsatt skjønnsmidler til disposisjonsfond i 2005. Vi mener at dette er i strid med vanlig regnskapsforståelse som sier at ubrukte øremerkede tilskudd skal avsettes til bundne fond.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Det er anledning til å bruke bundne driftsfond til å finansiere investeringsutgifter (gjelder f.eks nærings-fond/kraftfond som stammer fra konsesjonsavgifter). Staten/departementet har imidlertid vært klare på at skjønnsmidler barnehager skal brukes til drift. Eventuelt ubrukte skjønnsmidler avsatt til et bundet driftsfond, skal derfor ikke brukes som finansieringskilde for investeringsutgifter.

Dette gjelder følgende kommuner:

- Gjesdal kommune har avsatt 1,033 mill kr. Midlene skal brukes til ulike tiltak innenfor tjenesteområde barnehage.
- Sandefjord kommune har avsatt 6,825 mill kr. Kommunen sier de fikk støtte fra fylkesmannen på at skjønnsmidlene kunne brukes til utvidelser, og midlene ble derfor overført til investeringer og brukt til bygningsmessig utvidelse av fire barnehager.
- Bærum kommune har avsatt 27,000 mill kr. Midlene er brukt til bygging av nye barnehager i 2006.
- Flekkefjord kommune har avsatt kr 400 000. Midlene er ikke brukt i 2006, men de er planlagt brukt til drift barnehage i 2007.
- Gjøvik kommune har avsatt 3,703 mill kr. Kommunen har brukt kr 634 000 i 2006 til å dekke økte tilskudd til barnehager. Disposisjonsfondet på 3.703' ble ikke brukt i 2006 og står ennå urørt. Kommunen regner med å at hele eller deler av fondet vil bli brukt til drift barnehager i 2007, men vet ikke hvor mye før ved årsoppgjøret.

I tillegg har Oppegård kommune overført 3,2 mill kr av skjønnsmidlene til investeringsregnskapet. Midlene er brukt til bygging av barnehage i 2006.

### ***Forslag til trekk i skjønnsmidler***

Følgende skjønnsmidler er etter vår mening ikke brukt til drift av barnehager i 2005:

<b>Kommune</b>	<i>1.1.1.1 Trekk*)</i>	<b>Kommune</b>	<i>1.1.1.2 Trekk*)</i>
Eid	576	Oppegård	3 578
Farsund	1 158	Gjesdal	1 033/269
Alvdal	572	Gjøvik	4 671
Flekkefjord	1 769	Stord	4 274
Hå	3 007	Sarpsborg	14 655
Bærum	27 000/10 545	Andebu	652
Sandefjord	9 872	Rælingen	1 629
Molde	1 387	Porsanger	926
Spydeberg	995	Skjervøy	3 997

\*) Foreslått trekk er skjønnsmidler som ikke er brukt til drift barnehager eller avsatt til bundet driftsfond i 2005, jf "Ulovlig bruk av skjønnsmidler" i vedlagte regneark.

*Tallene til Bærum og Gjesdal bør kommenteres spesielt. Begge disse kommunene har sagt at de har avsatt skjønnsmidler til disposisjonsfond i stedet for å bruke skjønnsmidlene til å finansiere økte kostnader/økt aktivitet på barnehage. Vi har også beregnet hva resultatet er dersom økningen i egenfinansiering dekkes av skjønnsmidler. Begge tallene er presentert i tabellen.*



### **Synspunkter fra kommunene – hovedtrekk**

Kommunene Harstad, Rælingen og Gjesdal mener at kapitalkostnader (renter) knyttet til bygging av nye barnehager må være med i beregningene. Kommunene har beregnet rentekostnaden utifra investeringer på barnehager (Harstad og Gjesdal) eller ut i fra totale lån til barnehageformål. Harstad refererer til ”Tromsø-modellen”. Rentesaften varierer fra 3,5 % til 5 %. Vi har ikke tatt med disse kapitalkostnadene i våre tall.

Vi mener at denne argumentasjonen har en viss relevans, i og med at kapitalkostnader på investering i barnehager har en driftsmessig konsekvens for kommunene. Samtidig bør det bemerkes at det i driftsregnskapet skilles mellom drifts- og finansutgifter. Rentekostnader er en finansutgift.

Vi ser visse praktiske problemer med å godkjenne at kapitalkostnader skal dekkes av skjønnsmidler på nåværende tidspunkt. Disse er:

- Dette samme prinsippet må gjelde for kapitalkostnader som for driftsutgifter. Kostnadsnivået fra 2003 må opprettholdes. De kommunene som har krevd kapitalkostnader dekket for 2005, har ikke sagt noe om hvilke kostnader de hadde i 2003.
- Kostnadene blir ikke ført på egen funksjon/art og kan ikke hentes fra ut KOSTRA-rapporteringen, dvs. at de må beregnes. Det bør fastsettes retningslinjer for hvordan kapitalkostnader skal beregnes.
- Bare 3 av 25 kommuner har krevd at kapitalkostnader skal dekkes. Vi tror at de fleste kommunene har slike kostnader. Alle kommuner må informeres dersom slike kostnader kan dekkes.

Etter avtale med departementet er det foretatt beregning av rentekostnader. Vi har innhentet bokført verdi på anleggsmidler i barnehager for 2003 og 2005 fra kommunene. Vi har brukt rentesats på statsobligasjoner med 3 års løpetid med et tillegg av 1 prosent for å fastsette rentekostnaden. Dette er den samme rentesatsen som benyttes ved kalkulering av alternativkostnad ved beregning av selvkost for kommunale betalingstjenester. Rentesaften var 5,24 % i 2003 og 3,90 % i 2005. Endringen i kostnadsnivå fra 2003 til 2005 er tatt med i beregningen.

Kommunene Sandefjord og Andebu mener at ordningen med skjønnsmidler er lite forutsigbar. Kommunene etterlyser en redegjørelse for hvordan tildelingene er beregnet. Sandefjord sier at tildelingen for 2005 oversteg de utgiftsøkninger som kommunen hadde. Andebu sier at de benyttet driftløsninger innen barnehage som var billige på grunn av usikkerhet om tildeling av skjønnsmidler.

### **Betenkning – svakhet i kontrollen**

Noen av kommunene har differanse mellom sum bokførte statstilskudd og skjønnsmidler og tildelte statstilskudd og skjønnsmidler. Kontrollen av om skjønnsmidlene er korrekt bokført forklarer ikke disse differansene. Vi mener differansene kan ha følgende forklaringer:

- Debetføringer på inntektsarter. Dette har ikke nødvendigvis konsekvens for netto driftsutgift barnehage.
- Tilskudd er inntektsført på andre funksjoner enn 201, 211 og 221. Konsekvensen er at netto driftsutgifter på barnehage fremstår som høyere enn hva de i realiteten er.

Departementet bør vurdere å undersøke inntektsføringen av statstilskudd til private og kommunale barnehager når bruk av skjønnsmidler 2006 skal kontrolleres.

<i>Beregninger</i>	A	B	C	D	E	F	G	H	I %	I	Herav overf. til inv.regnsk
	Nto.drifts- utgift 2003	Nto. drifts- utgift 2005	Endring i renteutg.	Total endring utgifter	Skjønns- midler 2005	Avsatt til bundet dr.fond	Lovlig bruk av skj.m.	Ulovlig bruk av skj.m.		Herav avsatt til disp.fond	
Kommune											
<b>Reduksjon av egeninnsats, ikke avsatt til fond</b>											
105 Sarpsborg	36977	22788	466	<b>14655</b>	14849	0	194	<b>14655</b>	<b>98,7</b>		
228 Rælingen	7746	6158	41	<b>1629</b>	4631	0	3002	<b>1629</b>	<b>35,2</b>		
719 Andebu	2373	1148	-573	<b>652</b>	1652	0	1000	<b>652</b>	<b>39,5</b>		
1003 Farsund	4192	3260	226	<b>1158</b>	2682	0	1524	<b>1158</b>	<b>43,2</b>		
1119 Hå	14473	11282	108	<b>3299</b>	3007	0	0	<b>3007</b>	<b>100,0</b>		
1443 Eid	2994	2456	38	<b>576</b>	1750	0	1174	<b>576</b>	<b>32,9</b>		
1502 Molde	9931	8396	-148	<b>1387</b>	4947	0	3560	<b>1387</b>	<b>28,0</b>		
1941 Skjervøy	2866	-1182	65	<b>4113</b>	3997	0	0	<b>3997</b>	<b>100,0</b>		
2020 Porsanger	5031	4234	129	<b>926</b>	3180	0	2254	<b>926</b>	<b>29,1</b>		
<b>Reduksjon av egeninnsats, avsatt til disposisjonsfond</b>											
502 Gjøvik	11629	6638	-320	<b>4671</b>	5895	0	1224	<b>4671</b>	<b>79,2</b>	3703	
1004 Flekkefjord	5112	3555	212	<b>1769</b>	3036	0	1267	<b>1769</b>	<b>58,3</b>	400	
1122 Gjesdal - alt I lflg. kommunen	7630	6788	-573	<b>269</b>	2773	0	1740	<b>1033</b>	<b>37,3</b>	1033	
1122 Gjesdal - alt II Ordinær beregn.	7630	6788	-573	<b>269</b>	2773	0	2504	<b>269</b>	<b>9,7</b>	1033	
<b>Reduksjon i egeninnsats, overført til investeringsregnskapet</b>											
217 Oppegård	34091	30690	177	<b>3578</b>	6149	0	2571	<b>3578</b>	<b>58,2</b>		3200
<b>Reduksjon i egeninnsats, avsatt til bundet driftsfond og til disposisjonsfond</b>											
219 Bærum - alt I lflg. kommunen selv	93224	75928	994	<b>18290</b>	35380	7745	8380	<b>27000</b>	<b>76,3</b>	27000	
219 Bærum - alt II Ordinær beregn.	93224	75928	994	<b>18290</b>	35380	7745	24835	<b>10545</b>	<b>29,8</b>	27000	
706 Sandefjord	35737	24942	277	<b>11072</b>	14290	1200	4418	<b>9872</b>	<b>69,1</b>	6825	

KOMMUNE	A	B	C	D	E	F	G	H	I %	I	Herav overf. til inv.regnsk
	Nto.drifts- utgift 2003	Nto. drifts- utgift 2005	Endring i renteutg.	Total endring utgifter	Skjønns- midler 2005	Avsatt til bundet dr.fond	Lovlig bruk av skj.m.	Ulovlig bruk av skj.m.		Herav avsatt til disp.fond	
<b>Reduksjon i egeninnsats, avsatt til bundet driftsfond</b>											
123 Spydeberg	3982	3024	87	<b>1045</b>	2339	50	1344	<b>995</b>	<b>42,5</b>		
438 Alvdal	1719	951	27	<b>795</b>	785	213	213	<b>572</b>	<b>74,1</b>		
1221 Stord	9272	2886	176	<b>6562</b>	5336	1062	1062	<b>4274</b>	<b>80,1</b>		
<b>Korrekt bruk av skjønnsmidler</b>											
1017 Songdalen	2679	190	30	<b>2519</b>	2206	2206	2206	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
1029 Lindesnes	3901	3152	-360	<b>389</b>	1747	500	1747	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
1216 Sveio	3634	5898	153	<b>-2111</b>	798	0	798	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
1260 Radøy	2374	2003	-393	<b>-22</b>	1154	0	1154	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
1445 Gloppen	3184	3377	109	<b>-84</b>	768	0	768	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
1551 Eide	2443	2877	-250	<b>-684</b>	620	370	620	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
1901 Harstad	14545	13601	-1167	<b>-223</b>	6170	0	6170	<b>0</b>	<b>0,0</b>		
<b>SUM alt I</b>					<b>130141</b>	<b>13346</b>	<b>48392</b>	<b>81749</b>	<b>63</b>	<b>38961</b>	<b>3200</b>
<b>SUM alt II</b>					<b>130141</b>	<b>13346</b>	<b>65611</b>	<b>64530</b>	<b>49,6</b>	<b>38961</b>	<b>3200</b>

Forklaring til tallene:

Kolonne C og D: Positive tall betyr at kostnadene er redusert fra 2003 til 2005. Negative tall betyr at kostnaden har økt fra 2003 til 2005.

Kolonne D – tallet fremkommer slik: A – B + C

Kolonne G – tallet fremkommer slik: E – D + F      hvis E=F er G=F

Kolonne H – tallet fremkommer slik: E – G      hvis D > E er H=E

NB! Gjelder ikke alt I på Bærum og Gjesdal. Der er H=I