

Retningslinjer for skjønnstildelingen 2021

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	2
2. Hvem kan få skjønnstilskudd?	2
3. Fylkesmannens skjønnstilskudd.....	2
3.1 Begrunnelser for skjønnstilskudd	2
3.2 Fylkesmannens reservepott.....	3
3.3 Oppfølging av kommuner i økonomisk ubalanse	3
3.4. Prosjektmidler	3
3.4.1 Krav til tildeling av prosjektmidler	3
3.4.2 Krav til fylkesmannens oppfølging av prosjekter	4
4. Departementets tilbakeholdte skjønnsmidler til ekstraordinære hendelser	4
4.1 Krav til søknad fra fylkesmann til departementet.....	5
4.2 Krav til rapportering fra fylkesmannen til departementet.....	6

1. Innledning

Fylkesmannen har ansvaret for årlig å fordele skjønnstilskuddet mellom kommunene i fylket basert på fylkesmannens kjennskap til forholdene i den enkelte kommune. Tildelingen skal skje i dialog med kommunene, og det skal gjøres reelle vurderinger av behov for tilskudd fra år til år. Tildeling av skjønnstilskudd skal være i henhold til formålet og retningslinjene for skjønnstildelingen, og brev med fordeling av skjønnstilskuddet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Formålet med skjønnstilskuddet er å

- fange opp forhold som ikke blir godt nok ivaretatt i inntektssystemet og gjennom andre faste tilskuddsordninger
- bidra til fornying og utvikling av kommunene.

Ved tildeling av skjønnsmidler bør fylkesmannen bistå kommunen med oppfølging og veiledning, slik at midlene brukes på en mest mulig effektiv måte.

2. Hvem kan få skjønnstilskudd?

Skjønnsmidlene skal kun gå til kommuner. Kommunene må gjerne samarbeide med andre aktører, men det er kommunen som må være ansvarlig for tilskuddet.

Skjønnstilskudd skal ikke benyttes til å finansiere drift hos fylkesmannsembetene.

Fylkesmannsembetene kan være en aktør i prosjektene eller ta initiativ overfor kommunene, men det er kommunene som må søke, motta midlene og være ansvarlige for prosjektet.

3. Fylkesmannens skjønnstilskudd

3.1 Begrunnelser for skjønnstilskudd

Fylkesmannen bør i skjønnstildelingen ta hensyn til utgiftskrevende forhold av betydning og som kommunene ikke kan påvirke selv. Dette kan være forhold av uforutsett, midlertidig eller mer langvarig karakter. Fylkesmannen bør også vurdere graden av egenfinansiering av de utgiftskrevende forholdene. Det innebærer at tjenester og sektorer som til en viss grad er finansiert med egenbetalinger og øremerkede tilskudd skal ha en høyere terskel for tildeling av skjønnsmidler. I tilfeller hvor kommunen mottar statlig tilskudd for ressurskrevende tjenester, kan fylkesmannen kun i særlige tilfeller tildele skjønnstilskudd når egenfinansieringen kommer uheldig ut for kommunen.

Ved tildeling av skjønnsmidler skal fylkesmannen gjøre en helhetlig vurdering av kommunens økonomi og behov. Skjønnsmidler bør tildeles på grunnlag av kommunens økonomi som helhet, og ikke kun på grunnlag av enkeltstående sektorer eller saker.

Dersom skjønnstilskuddet gis til kommuner som har midlertidige problemer, bør tildelingen være kortvarig. Dette innebærer at skjønnstilskuddet avvikles når den opprinnelige årsaken til tildelingen ikke lenger er til stede. I den utstrekning skjønnstilskuddet gis til kommuner som har problemer av mer langvarig karakter, vil det være rimelig at det er en kontinuitet i skjønnstildelingen, men behovet må likevel vurderes som reelt i de årlige tildelingene.

Dersom kommunen deltar i prosjekter eller mottar andre statlige tilskudd hvor det er lagt inn forutsetning om kommunal egenandel, skal skjønnsmidler ikke brukes til å dekke denne egenandelen.

Den tidligere kompensasjonen for endringer i differensiert arbeidsgiveravgift ble lagt inn i basisrammen fra og med 2015. Noen kommuner mottar fortsatt den tidligere kompensasjonen for endringen, og den bør nå raskt trappes ned, og behovet for fortsatt skjønnsmidler til dette formålet bør vurderes nøye.

3.2 Fylkesmannens reservepott

For å kunne ivareta kommuner som får uforutsette økonomiske utfordringer i løpet av året, skal fylkesmannen som et minimum holde igjen fem prosent av basisrammen til fordeling gjennom budsjettåret. Dette er midler som kan benyttes til uforutsette og ekstraordinære økonomiske utfordringer i løpet av året, inkludert til kommuner som rammes av naturskade. KMD vil ikke behandle søknader om kompensasjon for naturskade eller andre ekstraordinære hendelser for relativt små beløp. Siden slike søknader bør finansieres av fylkesmannens basisramme, vil departementet foreta en vurdering i hvert enkelt tilfelle om saken bør sendes tilbake til fylkesmannen. Om midlene ikke blir benyttet til uforutsette utgifter i løpet av året, kan de betales ut til andre formål ved årsslutt.

3.3 Oppfølging av kommuner i økonomisk ubalanse

Skjønnsmidler som gis til kommuner i ROBEK og andre kommuner i økonomisk ubalanse, skal alltid knyttes opp til en tiltaksplan for å komme i økonomisk balanse. Kommunen kan velge å la tiltaksplanen inngå i økonomiplanen og årsbudsjettet eller utarbeide en særskilt tiltaksplan, hvor tiltakene skal innarbeides i økonomiplanen og årsbudsjettet ved påfølgende rullering og budsjettbehandling. I planen skal kommunen spesifisere konkrete tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse. Av dette følger det at kommuner som ikke iverksetter tiltak for å gjenopprette økonomisk balanse, ikke kan tildeles skjønnsmidler.

Ved tildeling av skjønn skal fylkesmannen følge opp at vedtatt plan for å gjenopprette økonomisk balanse blir fulgt, gjerne ved bruk av tilstands- og faste statusrapporter, ev. gjennom nettverk. Fylkesmannen skal holde tilbake midler dersom planen ikke blir fulgt, eventuelt utbetale deler av skjønnsmidlene, dersom kommunen kun oppfyller deler av den vedtatte planen. Fylkesmannen skal legge til grunn at det er opp til det enkelte kommunestyre å fastsette hvilke tiltak som skal iverksettes for å oppnå økonomisk balanse.

3.4. Prosjektmidler

Fylkesmannen har en viktig rolle som pådriver for fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunal regi, og en del av skjønnsrammen bør gå til fornyings- og innovasjonsprosjekter i kommunene. Formålet med prosjektmidlene er å gi kommunene støtte til å prøve ut nye løsninger i sin virksomhet. Midlene skal stimulere kommunene til å kunne jobbe med fornying og innovasjon. Prosjektene må være å styrke kommunen i rollene som tjenesteprodusent, myndighetsorgan, lokaldemokratisk arena eller som samfunnsutvikler, slik at oppgavene løses bedre. Prosjektene kan omfatte alle tjenesteområdene i kommunen. Prosjektet må etableres som et kommunalt prosjekt, i regi av kommunen, men med mulighet for samarbeid med andre aktører.

3.4.1 Krav til tildeling av prosjektmidler

For at fylkesmannen skal kunne tildele prosjektmidler, må innholdet i prosjektene oppfylle følgende krav:

- Prosjektmidlene skal benyttes til fornyings- og innovasjonsprosjekter. Det skal ikke gis støtte til ordinær drift.

- Det er kun kommuner som kan søke om midler og stå som ansvarlig for prosjektet. Men kommunene kan gjerne samarbeide med eksterne aktører, som for eksempel sosiale entreprenører, private selskaper eller fylkesmannsembetene.
- For å få tildelt prosjektmidler, må kommuner i søknaden kunne vise til en gjennomtenkt og realistisk prosjektplan. Kommunen må beskrive sine utfordringer godt, og kunne vise til klare målsetninger for hva de ønsker å oppnå med prosjektet. Så langt det er mulig, skal kommunen beskrive aktuelle virkemidler eller løsninger som skal testes ut i prosjektet.
- Fylkesmannen skal ikke gi støtte til rene næringsutviklingsprosjekter, da dette vil kunne overlappe med fylkeskommunens virkemidler og skape uklarhet om ansvarsfordelingen mellom fylkesmannen og fylkeskommunen. Alle søknader som må behandles etter forsøksloven, skal oversendes departementet.
- Tildeling av prosjektmidler skal skje gjennom den integrerte søknads- og rapporteringsdatabasen ISORD. Databasen skal kun benyttes i forbindelse med fordeling av midler til fornyings- og innovasjonsprosjekter.

3.4.2 Krav til fylkesmannens oppfølging av prosjekter

For å sikre overføringsverdi mellom kommunene og en bevisst pengebruk, skal resultatene av prosjektene dokumenteres, og fylkesmannen skal gjøre en skriftlig vurdering av prosjektene og hvilken overføringsverdi de har til andre kommuner. Fylkesmannens rapportering skal skje i den integrerte søknads- og rapporteringsdatabasen for prosjektskjønnet (ISORD).

Fylkesmannen skal videreformidle resultatene fra prosjektene til andre kommuner og stimulere til læring og erfaringsutveksling mellom kommunene og på tvers av fylkesmannsembetene, eksempelvis gjennom å bidra til at det finnes gode læringsarenaer. Skjønnsmidler kan benyttes til å evaluere prosjekter kommunene har gjennomført, for eksempel som grunnlag for erfaringsdeling.

4. Departementets tilbakeholdte skjønnsmidler til ekstraordinære hendelser

Departementet holder tilbake en del av skjønnsmidlene til kommunene for å dekke kostnader til uforutsette hendelser i løpet av året, fortrinnsvis naturskader. Disse midlene skal hjelpe kommuner som uforvarende får uforholdsmessige store kostnader.

Søknader fra kommunene om ekstraordinære skjønnsmidler går via fylkesmannen. Fylkesmannen skal gjøre en fullstendig saksbehandling av alle søknader fra kommunene, før søknaden eventuelt sendes videre til departementet. Dersom fylkesmannen vurderer at saken kvalifiserer til skjønnsmidler, skal fylkesmannen vurdere om beløpet kan dekkes innenfor egen avsatte skjønnsramme. Dersom søknaden sendes videre til departementet, må fylkesmannen påse at søknaden følger kravene fastsatt i retningslinjene, og i tillegg gi departementet en begrunnet tilrådning i oversendelsesbrevet. Dersom søknaden er mangelfull, vil søknaden bli sendt tilbake til embetet.

Departementet kan tildele skjønnsmidler til kommuner som har hatt utgifter til naturskade eller andre ekstraordinære hendelser. Dette kan være til håndtering av den akutte kritesituasjonen, opprydning og/eller til tilbakeføring av kommunal infrastruktur til opprinnelig standard. Som hovedregel skal skjønnsmidlene benyttes til gjenoppbygging av

kritisk kommunal infrastruktur. Kritisk infrastruktur er f.eks. kommunale veier, vann- og avløpsnett og annen infrastruktur som kommunen er avhengig av for å kunne utføre de lovpålagte oppgavene. Departementet vil i hvert enkelt tilfelle vurdere hvorvidt infrastrukturen ansees for å være en del av den kritiske infrastrukturen. Gjenoppbygging skal kun skje til opprinnelig standard, men det kan gis kompensasjon for standardheving om nyere byggetekniske forskrifter o.l. tilsier at standarden må heves.

For å kvalifisere for å motta departementets skjønnsmidler, må de totale utgiftene til kommunen overstige 250 kroner per innbygger. Hvis kommunen kvalifiserer til å motta skjønnsmidler, legges følgende praksis til grunn: Om utgiftene i sum overstiger 250 kroner per innbygger, gis det en kompensasjon på halvparten av medgåtte utgifter opp til 500 kroner per innbygger. Kommuner som har hatt utgifter over 500 kroner per innbygger, får dekket alt utover 250 kroner per innbygger.

Fylkesmannen skal som et minimum holde tilbake fem prosent av sin egen skjønnssramme til uforutsette hendelser gjennom året. Dette er midler som kan benyttes til uforutsette og ekstraordinære økonomiske utfordringer i løpet av året, inkludert til kommuner som rammes av naturskade. Dette medfører at søknader om kompensasjon etter relativt små naturskader, skal løses lokalt uten behov for midler fra departementet. Fylkesmannens tilbakeholdte skjønnssramme bør også kunne dekke andre, mindre uforutsette hendelser gjennom året, som utløser relativt små beløp. Siden slike søknader bør finansieres av fylkesmannens basisramme, vil departementet foreta en vurdering i hvert enkelt tilfelle om saken bør sendes tilbake til fylkesmannen.

Fylkesmannen skal ikke dekke kommunale egenandeler når kommunene mottar andre statlige tilskudd. Kommunene kan kun få kompensasjon fra ett sted, enten fra departementet eller fra fylkesmannen.

4.1 Krav til søknad fra fylkesmann til departementet

Fylkesmannen er ansvarlig for at all nødvendig dokumentasjon er innhentet. Fylkesmannen skal på grunnlag av dokumentasjonen foreta en selvstendig vurdering av søknaden og komme med en tilrådning til departementet. Om søknaden fra kommunen til fylkesmannen ikke er tilstrekkelig, må fylkesmannen sørge for å innhente den nødvendige dokumentasjonen fra kommunen. Kommunens søknad til fylkesmannen og evt. dokumentasjon vedlegges brevet fra fylkesmannen til departementet.

En søknad fra fylkesmannen til departementet skal inneholde:

- En kort beskrivelse av hendelsen som har påført kommunen kostnader. Om søknaden gjelder kompensasjon for påløpte kostnader i forbindelse med hendelsen, skal disse beskrives, og tilsvarende en beskrivelse av skader på kommunal infrastruktur.
- I tilfeller hvor søknaden gjelder tiltak for å reparere infrastruktur, må søknaden inneholde en bekreftelse av at dette kun gjelder kommunal infrastruktur, og ikke infrastruktur eid av staten, fylkeskommunen eller private eiere. Om det er uklare eierforhold, anbefaler departementet å holde tilbake søknaden til eierforholdene er avklart.
- Skjønnsmidlene skal kun dekke utgifter på kommunal infrastruktur som ikke er forsikret. Søknaden må derfor bekrefte at alle tiltak som skal gjennomføres, er på kommunal infrastruktur som ikke er forsikret.

- Søknaden må bekrefte at all gjenoppbygging og reparasjoner som gjennomføres, er tilbakeføring til opprinnelig standard, og hvis det er påkrevd med standardheving må søknaden omtale dette.
- Alle kostnader, påløpte og estimerte, skal oppgis uten merverdiavgift. Alle søknader må derfor bekrefte at søknadsbeløpet er uten merverdiavgift.
- Utgiftene skal være ekstraordinære utgifter, og ikke utgifter til normalt vedlikehold, drift eller til forebyggende tiltak. Kommunens ordinære lønnsutgifter skal ikke kompenseres med skjønnstilskudd.
- I tilfeller hvor søknaden er til tiltak som enda ikke er gjennomført, må søknaden inneholde et omtrentlig tidspunkt for når tiltakene skal gjennomføres, og en anbefaling for når sluttrapportering mest sannsynlig vil være klar. Det anbefales å legge inn romslige rapporteringsfrister. Det er to mulige rapporteringsdatoer, 15. mars eller 15. oktober, hvert år.

4.2 Krav til rapportering fra fylkesmannen til departementet

I tilfeller hvor tildeling er gjort på basis av estimerte kostnader, må kommunen rapportere på bruken av midlene. Rapporteringen sendes til fylkesmannen, som er ansvarlig for å gå gjennom og godkjenne rapporteringen fra kommunen.

I tildelingsbrevet fra departementet til fylkesmannen, vil departementet oppgi hvem som er ansvarlige for den endelige rapporteringen. I tilfeller hvor rapporteringsansvaret er delegert til fylkesmannen, som vil være den vanlige saksgangen, kan fylkesmannen avslutte saker uten godkjenning fra departementet. I tilfeller hvor departementet ønsker å motta rapportering, er fylkesmannen ansvarlig for å sende inn avtalt rapportering innen oppgitt frist.

Fylkesmannen må i alle tilfeller vurdere om rapporteringen er tilstrekkelig. Fylkesmannen skal vurdere hvorvidt embetet har fått tilfredsstillende dokumentasjon over forbruket, og må vurdere regnskapet for tiltakene som er gjennomført. Videre må fylkesmannen bekrefte at alle rapporterte utgifter er uten merverdiavgift. Alle utgiftene skal dekke kostnader beskrevet i søknaden. Om kommunen ønsker å benytte midlene til tiltak som ikke er beskrevet i søknaden, må kommunen søke særskilt om dette.

Om tiltakene ikke er ferdigstilte og endelig regnskap ikke er klart, må fylkesmannen i tilfeller hvor departementet ønsker å godkjenne rapporteringen, informere departementet om dette og be om en ny rapporteringsfrist. Så langt det er mulig og hensiktsmessig, ønsker departementet å motta én sluttrapportering fremfor flere rapporteringer underveis.

Om det viser seg at kommunen har brukt et lavere beløp enn det opprinnelig ble søkt om midler til, må kommunen betale tilbake mindreforbruket. En ny kompensasjon beregnes ut ifra det faktiske forbruket. Differansen mellom gammel og ny kompensasjon skal betales tilbake, men departementet vil vanligvis ikke kreve innbetaling for små beløp. Dette vil vurderes i hvert enkelt tilfelle. Fylkesmannen er i alle tilfeller ansvarlig for å melde fra om underforbruk til departementet, som vil vurdere hvorvidt det skal kreves tilbakebetaling.