



Dato: 22.10.2020 Arkivkode: Bilag nr: Arkivsak ID: 20/22384 J.post ID: 20/229252
Saksbehandler: Erik Førland
Saksansvarlig: Kirsti Aasbø Bjørnerheim

Behandlingsutvalg	Møtedato	Politisk saksnr.
Hovedutvalg for barn og unge	10.11.2020	068/20
Formannskapet	16.12.2020	243/20

Tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager

Formannskapet-16.12.2020- 243/20

Vedtak:

Hovedutvalg barn og unge tar sak om tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager til orientering.

Hovedutvalg for barn og unge-10.11.2020- 068/20

Innstilling:

Hovedutvalg barn og unge tar sak om tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager til orientering.

Hovedutvalg for barn og unge-10.11.2020-068/20

Innstilling:

Hovedutvalg barn og unge tar sak om tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager til orientering.

Kommunedirektørens forslag til vedtak:

Hovedutvalg barn og unge tar sak om tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager til orientering.

SAKEN I KORTE TREKK

Bakgrunn for saken

Barnehageloven pålegger kommunen å trekke i tilskudd til barnehager som mottar en økonomisk fordel, i henhold til barnehageloven § 14 og tilhørende forskrift. I denne sammenheng kan en

økonomisk fordel være at private barnehager driver barnehage på kommunalt eid tomt vederlagsfritt, enten gjennom festeavtale eller bruksrett. En slik fordel må verdifastsettes, og det trekkes tilsvarende i det offentlige tilskuddet som overføres barnehagene. Trekk i tilskudd er påklaget av 15 (14 klagesaker) av 25 private barnehager, og klagen er i tråd med vedtak fattet i kommunestyret oversendt til klageutvalget for behandling.

I forbindelse med behandlingen av klagesakene i klageutvalget den 22. september 2020 fattet utvalget følgende vedtak:

«1. Klageutvalget vedtok enstemmig at saken behandles over flere møter.

2. Kommunedirektøren bes fremlegge utfyllende merknader. Prinsipielle spørsmål og spørsmål som er underlagt tolkning fremlegges for egnet fagutvalg.

3. Klageutvalget forutsetter at utvalgets medlemmer som har ytterligere spørsmål i saken formidler dette skriftlig til kommunedirektøren for presis oppfølging fram mot kommende behandling.»

Med henvisning til vedtakets punkt 2 oversendes saken til Hovedutvalg BAUN for en prinsipiell vurdering. Det er ønskelig at BAUN tar standpunkt til hvordan kommunen skal gjennomføre § 11 i forskrift om tilskudd til private barnehager til barnehageloven. Forskriften setter begrensninger i kommunes plikt til å gi tilskudd til private barnehager ved indirekte offentlig økonomisk støtte, f.eks. at barnehagen disponerer et kommunalt bygg eller kommunal tomt gratis eller under markedspris.

Klageutvalget stilte videre spørsmål til hvilke vurderinger som er gjort i behandling av aktuelle saker. En av klagesakene som ble lagt frem for Klageutvalget den 22. september følger som vedlegg til denne saken, som eksempelsak til orientering.

I det følgende vil kommunedirektøren redegjøre for regelverket rundt tilskudd til private barnehager, samt de prinsipielle spørsmål og problemstillinger som denne saken reiser.

Redegjørelse

Tilskudd til private barnehager – aktuelle bestemmelser i lov og forskrift

- Lovgrunnlag: barnehageloven § 14 med tilhørende forskrift, Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager

Barnehageloven §14 1. ledd gir kommunen plikt til å utbetale tilskudd til private barnehager som er godkjent før rammefinansiering av barnehagesektoren i 2011. Likebehandlingsprinsippet følger av barnehageloven § 14, tredje ledd og er formulert som et krav om at godkjente ikke-kommunale barnehager «... skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd.»

Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager fastsetter detaljerte regler for beregningen av tilskuddet, slik at barnehagene skal motta tilskudd i tråd med likebehandlingsprinsippet.

Det skal fattes årlig vedtak om tilskuddssats med frist 31. oktober jf § 9. Vedtak om tilskudd til den enkelte barnehage skal gjøres minst en gang i året etter at barnehagene har levert årsmelding 15.12. jf § 1. Nye vedtak skal fattes dersom det følger av lokale retningslinjer eller ved store aktivitetsendringer jf §12.

Bærum kommune har vedtatt egne lokale retningslinjer som sier at antall barn i barnehagene skal telles månedlig, med unntak av januar og juli. Dette for å sikre at barnehagene skal få tilskudd for det antall barn som til enhver tid går i barnehagen og stimulere til et rullerende opptak igjennom året. Tilskudd utbetales kvartalsvis og avregnes på slutten av året.

Om driftstilskudd og kapitaltilskudd - Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager §§ 3 og 6

I tråd med regelverket mottar private barnehager offentlig tilskudd som består av to elementer, driftstilskudd og kapitaltilskudd. Det gis tilskudd pr heltidsplass og det skal beregnes egne satser for driftstilskudd for små barn (0-2 år) og for store barn (3-6 år). Dette kommer av at det er forskjellig krav til bemanning ut fra om barna er små eller store, for barn under tre år er krav til bemanning det dobbelte i forhold til barn over tre år.

For ordinære barnehager beregnes driftstilskudd ut fra gjennomsnittlige utgifter til ordinær drift i tilsvarende kommunal barnehage, basert på regnskapstall to år tilbake i tid, jf § 3. Kostnader til drift og vedlikehold (FDV) av barnehagebyggene inngår i grunnlaget for tilskuddssatsen til drift. Kapitaldel av husleie skal ikke inngå, da dette er kapitalkostnader. Kommunale pensjonskostnader trekkes ut av beregningsgrunnlaget, jf § 4. Bakgrunnen for at kommunale pensjonskostnader tas ut er at de private barnehagene i all vesentlighet har lavere pensjonskostnader enn kommunale pensjonskostnader. Barnehagene får kompensert for pensjonsutgifter i henhold til en prosentsats fastsatt i forskrift. Barnehager som har en høyere pensjon enn det som legges til grunn i tilskuddssatsen kan søke om å få dekket de pensjonskostnader som ikke dekkes av tilskuddet. For administrasjonskostnader skal det legges inn et prosentvis tillegg i henhold til § 5 i forskriften. Dette skal dekke kostnader til felles administrasjon (ut over styrer) så som HR, IT, regnskap og revisjon. Dette er valgt av lovgiver for å ta hensyn til kommunale administrasjons- og felleskostnader som ikke er ført på tjenestefunksjon for barnehage.

Tilskudd til kapitalutgifter tildeles etter nasjonale satser jf § 6. Kapitalsatsene er differensiert i henhold til barnehagens alder (godkjenning). Kapitalkostnader omhandler kostnader til barnehagens bygg (avskrivning og rentekostnader) samt kostnader til tomt (inkludert opparbeiding av uteområdene med lekeapparater mm). For nye barnehager eller barnehager som har hatt en stor økning i antall nye barnehageplasser vil kapitaltilskuddet ha økte satser. Grunnlaget for at lovgiver har valgt å beregne nasjonale tilskuddssatser for kapital er at disse kostnadene er vanskelige å identifisere i kommunale regnskaper. Dette har resultert i at tilskudd til kapital ytes som en nasjonal sats for kapitaltilskudd. Satsene beregnes av Telemarksforskning på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet.

Tilskudd til private barnehager skal beregnes etter gjeldende forskrift som således skal sikre likebehandling av private barnehager. Bærum kommune følger forskrift ved beregningen av tilskuddssatser og benytter mal utarbeidet av KS (Kommunenes Sentralforbund) og PBL (Private Barnehagers Landsforbund) for å sikre korrekt tilskuddssats.

Om begrensninger i kommunens plikt til å gi tilskudd - Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager §11

§ 11 i Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager setter begrensninger i kommunens plikt til å gi tilskudd. Dersom barnehagen mottar offentlige tilskudd eller indirekte offentlig støtte som dekker barnehagens drifts-, administrasjons- eller kapitalkostnader skal kommunen trekke tilsvarende beløp i beregningen av tilskudd. Dette betyr at når en barnehage enten mottar et offentlig tilskudd for å dekke noen av barnehagens kostnader til ordinær drift eller at barnehagen indirekte får dekket kostnader den skulle hatt, skal barnehagen trekkes i det offentlige tilskuddet tilsvarende beløp som det barnehagen mottar i tilskudd eller tilsvarende markedspris for de kostnadene barnehagen skulle ha betalt. Uten trekk i tilskuddet ville disse barnehagene blitt dobbelt tilgodesett, de ville både hatt den økonomiske fordelene det er å ikke betale tomteleie/gratis festeavgift, og samtidig motta tilskudd som er ment å dekke slike kostnader. Bestemmelsen skal sikre likebehandling mellom de private barnehagene som fester tomt gratis,

eller til en redusert pris av kommunen, og de barnehagene som har en tomtekostnad fordi de eier tomten eller fester til markedspris. Å ikke trekke i tilskudd ville medføre en uberettiget fordel for de private barnehagene som fester tomt gratis eller betydelig under markedsleie.

Begrensninger i kommunens plikt til å gi tilskudd til private barnehager – aktuell situasjon i Bærum

26 private barnehager i Bærum kommunen fester vederlagsfritt eller har bruksrett til kommunal tomt. Dette er en indirekte offentlig økonomisk støtte og en fordel etter forskriftens § 11. Vederlagsfri tomt er en fordel for barnehagen, andre private barnehager betaler festeavgift eller har kostnad på kjøp av tomt. Det følger av § 11 at kommunen er pålagt å trekke fra et beløp i tilskuddet, som tilsvarer verdien mellom markedsverdi og det barnehagen betaler. Fordelen må verdsettes, det gjøres ved å fastsette markedsverdi for tomten.

Begrensninger i kommunens plikt til å gi tilskudd til private barnehager – gjennomføring

Gjeldende forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager trådte i kraft 1. januar 2016. Forskriften oppstiller en plikt i § 11 første ledd for kommunene til å redusere det offentlige tilskuddet i nærmere beskrevne situasjoner.

Endringen i forskriften medførte at kommunen måtte kartlegge hvilke barnehager som enten mottok offentlige tilskudd eller mottok indirekte støtte i form av rettigheter vederlagsfritt eller til en pris lavere enn markedspris.

I dette arbeidet har Eiendom engasjert et uavhengig takstselskap for å sette markedsverdi på kommunale barnehagetomter som benyttes vederlagsfritt av barnehagene.

Takseringsselskapet Veridian Analyse la frem første rapport i juli 2017, og oppdatert rapport som hensyntok reelt barnetall og riktige tilskuddssatser forelå i september 2019. Med bakgrunn i rapporten ble de aktuelle barnehagene forhåndsvarslet om trekk i november 2019. Frist for uttalelse ble satt til januar 2020. Tilbakemeldingene fra barnehagene ble gjennomgått i perioden januar til og med mars.

Vedtaket om trekk i tilskudd ble fattet 13. mars, på grunn av Covid-19 og barnehagestenging ble vedtakene først sendt barnehagene i starten av april.

25 barnehager mottok vedtak om trekk i tilskudd som følge av indirekte støtte, en av de 26 barnehagene som er taksert i rapporten ble solgt til ny eier og ny festekontrakt til markedsverdi er under behandling av Eiendom. Det er kommet inn 14 klagesaker (omhandler 15 barnehager) som er behandlet av administrasjonen. Fylkesmannen er klageinstans, men klagene skal behandles i kommunens klageutvalg som del av behandling i første instans. Klagene ble oversendt til klageutvalget i juni 2020. Sakene ble første gang behandlet i møtet 1. september, så på nytt i møte 22. september. Klageutvalget har bedt om at prinsipielle spørsmål skal løftes til hovedutvalget for barn og ungdom før Klageutvalget avslutter sin behandling.

Drøfting av problemstillinger, jfr. Klageutvalgets innspill

Markedsverdi

Markedsverdi for en kommunal tomt regulert til barnehageformål bør settes av en uavhengig part. Eiendom i Bærum kommune har benyttet et takstselskap som har vurdert markedsverdien på festetomter som benyttes av barnehager. Hensikten med å engasjere et eksternt takstselskap var å

få objektiv og faglig begrunnet vurdering av verdien på tomten. Ifølge mandatet var oppdraget å sette normal markedsverdi på tomtene basert på dagens regulering (barnehageformål) forutsatt utnyttelse og bruk som i dag. Eiendom engasjerte Veridian Analyse AS som er en uavhengig og erfaren leverandør. Markedsverdi er satt i henhold til internasjonalt anerkjente verdivurderingsstandarder. Hvilke inntekter som tomten kan gi er ett av hovedelementene i markedsverdien. For barnehager er inntekten kommunale tilskudd til drift og kapital samt foreldrebetaling. Inntekten(offentligtilskudd) er forbundet med lav risiko og inntekten bestemmes av størrelsen på tilskudd, som igjen er avhengig av årlig tilskuddssats og fordelingen av andel små/store barn. Beliggenhet, bebygget areal og størrelse på bygget er elementer i markedsvurderingen av tomteverdien. Markedsleie beregnes som en prosentsats(festerente) av markedsverdi av tomten. Veridian Analyse A/S har utarbeidet et notat knyttet til de spørsmål som er reist vedrørende takst. Notatet følger som vedlegg til saken.

Festerente

Ett av klagepunktene er at klager mener festerente er satt for høyt da rentenivået er lavt og festerente for fritidsboliger og boliger er på 2 prosent. Festerente for næringseiendom ligger varierer mellom 4-6 prosent. Barnehager driver virksomhet og kan ikke direkte sammenlignes med bolig og fritidsboliger. Det må presiseres at festerente avviker fra boliglånsrente og annen lånerente. Anbefalingen fra kommunens finansavdeling var å sette festerenten til 4 prosent. Vurderingen er basert på gjennomsnitt av 10 års statsobligasjon (2,43 prosent) med et risikotillegg (avkastning) på 1,5 prosent = 4 prosent. Eiendomsavdelingen har opplyst at for nye festekontrakter mellom kommunen og barnehager per i dag legges festerenten til 4 prosent av tomteverdien og festeavgiften prisjusteres årlig i henhold til konsumprisindeksen. Det er i vurderingen også sett hen til praksis i nærliggende kommuner ved lignende saker og sett i sammenheng med valg av årlig justering av markedsverdi. Etter en vurdering ble rentesatsen satt til 3 prosent, tilsvarende det Asker har i lignende saker.

Årlig justering av markedsverdi

Ett av hovedelementene i vurderingen av markedsverdien baseres på inntekten til barnehagen. Barnehagens inntekt bestemmes ut fra antall små og store barn i barnehagen og den årlige tilskuddssatsen og foreldrebetalingen. For å hensynte variasjoner i inntekten til barnehagen som igjen påvirker markedsverdien ble det vurdert av administrasjonen at det ble mest hensiktsmessig å justere årlig markedsverdi ut fra det årlige barnetallet og inntekten til barnehagen, og ikke justere etter konsumprisindeksen. Dersom en barnehages inntekt reduseres på grunn av lavere barnetall vil også markedsverdien på tomten reduseres og dermed vil trekk i tilskudd reduseres forholdsmessig. En justering etter konsumprisindeksen ville ikke hensynte fall i inntekten. Av hensyn til barnehagen er det valgt å benytte årlig justering av markedspris for tomt d gjeldende tilskuddssats og barnehagens barnetall.

Tyngende vilkår

Det er i flere av klagen lagt vekt på vilkår i festekontraktene er tyngende og må tillegges vekt da det må ansees å ha noe å si for verdsettingen av markedsverdien på tomten.

Eksempel på vilkår fra en av festekontraktene:

«Dersom festeren innstiller eller på annen måte begrenser driften av barnehagen, har kommunen rett til å tre inn i festekontrakten og overta barnehagens bygning (er), inventar og utstyr.

Overtagelsen skal da skje vederlagsfritt, dog med overtakelse av den gjeld som er knyttet til investeringer i barnehagen, og som er tinglyst med sikkerhet i nærværende festekontrakt. Salg, fremleie, utleie eller annen frivillig disposisjon over festeretten med eller uten bebyggelse, kan bare skje med bortfesterens samtykke. (...)».

Markedsprisen på tomten settes ut fra barnehager som er i drift og inntekten til denne spiller en stor rolle i verdsettingen av tomten. Vilkåret som nevnt over vil inntre først når barnehagen er lagt

ned. Vilkårene i forskriftens § 11 gjelder kun for barnehager som er i drift, dermed vil det etter administrasjonens vurdering ikke ha noen innvirkning på beregningen av markedsverdi for en barnehage i drift.

Kommunedirektørens vurdering

Barnehageloven pålegger kommunen å trekke i tilskuddet til private barnehager som mottar andre offentlige tilskudd eller indirekte offentlig støtte. Det må fastsettes en verdi på objektivt grunnlag for den fordel som barnehagen har fått. Trekk i tilskudd skal tilsvare forskjellen mellom markedsverdi og det barnehagen betaler/mottar i støtte.

Kommunedirektøren vurderer at den verdifastsetting som er foretatt av administrasjonen gjennom å engasjere et takstselskap tilfredsstillende kravene om en uavhengig vurdering av markedsverdien av barnehagetomtene.

Vedlegg:

Veridian Notat tilbakemelding verdivurdering barnehagetomter 201020 (002) 5147345

Eksempelsak BAUN - Klageutvalget 5147346

Behandlingen i møtet 16.12.2020 Formannskapet

Votering:

Innstillingen ble enstemmig vedtatt.

Formannskapet-16.12.2020- 243/20:

Vedtak:

Hovedutvalg barn og unge tar sak om tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager til orientering.

Behandlingen i møtet 10.11.2020 Hovedutvalg for barn og unge

Votering:

Kommunedirektørens forslag ble enstemmig vedtatt.

Hovedutvalg for barn og unge-10.11.2020- 068/20:

Innstilling:

Hovedutvalg barn og unge tar sak om tomtefeste og tilskuddsberegning for private barnehager til orientering.