



RAPPORT

RAPPORT OM TRANSAKSJONER I FORBINDELSE MED OPPKJØP AV PRIVATE BARNEHAGER FOR KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

20. SEPTEMBER 2019

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.



INNHold

1	INNLEDNING.....	3
1.1	BAKGRUNN OG MANDAT	3
1.2	METODE OG AVGRENSNINGER	3
2	TRANSAKSJONER VED OPPKJØP AV BARNEHAGER	4
2.1	OPPKJØP KAN PÅVIRKE KOSTNADENE SOM BELASTES BARNEHAGEDRIFTEN	4
2.2	DET ER UTFORDRENDE Å SPORE TRANSAKSJONER I FORBINDELSE MED OPPKJØP	4
3	NY REGULERING AV PRIVATE BARNEHAGER.....	9
3.1	FORESLÅTT REGULERING VIL GI ØKT TRANSPARENS, MEN IKKE FORHINDRE ALLE TYPER UØNSKEDE TRANSAKSJONER	9
3.2	NY REGULERINGER FORHINDRER IKKE AT BARNEHAGENE BELASTES MED KOSTNADER EIERNE HAR I FORBINDELSE MED OPPKJØP	11
3.3	NY REGULERING HINDRER IKKE AT EIER KAN FÅ FINANSIERT SIN MERVERDI VED OPPKJØP	11
3.4	MULIGE NYE REGULERINGSTILTAK KAN GI ØKT TRANSPARENS OG REDUSERE RISIKOEN FOR UØNSKEDE TRANSAKSJONER	12

1 INNLEDNING

1.1 BAKGRUNN OG MANDAT

Av høringsnotat 26. april 2019 fremkommer forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter. I forbindelse med arbeidet med høringsforslaget innhentet Kunnskapsdepartementet (KD) et notat fra BDO om kapitalstruktur i private barnehager og en betenkning fra Gøril Bjerkan om private barnehagers adgang til å stifte gjeld.

Det er observert tilfeller hvor større barnehagekonsern har kjøpt opp flere barnehager, og oppkjøpene i stor grad er finansiert med låneopptak. Lånekostnadene er deretter belastet barnehagens regnskap. I forbindelse med oppkjøpene kan det oppstå goodwill i regnskapene til barnehagene. Disse kostnadene er også belastet barnehagene i form av avskrivninger. Kostnadene i barnehagene øker dermed betraktelig etter oppkjøpet.

BDO har fått i oppdrag av KD å gi en utdypende utredning om oppkjøp av barnehager, med særlig fokus på goodwill og gjeld i forbindelse med oppkjøp.

Nærmere bestemt ønsker KD at følgende problemstillinger skal vurderes:

- Hvordan påvirker oppkjøpet den framtidige driften i henholdsvis den kjøpende barnehagen og den oppkjøpte barnehagen?
- Hvordan kan verdistrømmer mellom barnehagen og tidligere og nye eiere spores ved oppkjøp?
- Hvordan synliggjøres oppkjøp i regnskapet (både selve oppkjøpet og virkningene i fremtidige år)?
 - egenkapitaltransaksjoner i forbindelse med oppkjøp av barnehager
 - andre transaksjoner og disposisjoner i forbindelse med oppkjøp
- Hvordan vil mulighetene for disse transaksjonene og disposisjonene påvirkes av den reguleringen som er foreslått i høringsnotatet?
- Er den foreslåtte reguleringen tilstrekkelig til å sikre at regnskapet gir nok informasjon til å føre tilsyn med disposisjoner i forbindelse med oppkjøp?
- Er den foreslåtte reguleringen tilstrekkelig til å forhindre at barnehagene belastes med kostnader eierne har i forbindelse med oppkjøp?
- Hvilke forhold kan medføre goodwill ved oppkjøp av barnehager?
- Hvordan vurderes goodwill i lys av formålskravet om at offentlig tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode (§ 14 i lovforslaget) og kravene til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling (§ 15 i lovforslaget)?

1.2 METODE OG AVGRENSNINGER

Det er foretatt en rekke oppkjøp av barnehager de senere år. Innenfor rammene av dette oppdraget har vi ikke mulighet til å undersøke alle disse tilfellene enkeltvis. Eksempelene som fremkommer i denne rapporten er i stor grad basert på oversikten over salg av barnehager som ble publisert i BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren.¹

Det er viktig å presisere at de tilfellene vi omtaler i dette notatet, selv om de kan være observert i enkelte barnehager eller barnehagekonsern, ikke er gjennomgående eller representative for hele bransjen som sådan. Omfanget av tilfellene er ikke kartlagt. Gjennomgangen er således mer å anse som en «stresstest» av reglene som skal regulere oppkjøp; det vil si hvilke typer tilpasninger og effekter regelverket kan motivere til.

Flere av forslagene i departementets høringsnotat vil medføre ekstra kostnader for de private barnehagene. Disse kostnadene må vurderes opp mot nytten ved de ulike forslagene. BDO har ikke gjort en slik kost-nytte-vurdering i dette notatet.

¹ BDO, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet. (2018). *Markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren*.

2 TRANSAKSJONER VED OPPKJØP AV BARNEHAGER

2.1 OPPKJØP KAN PÅVIRKE KOSTNADENE SOM BELASTES BARNEHAGEDRIFTEN

Oppkjøp av barnehager skjer ofte gjennom overordnede holdingsselskaper. Det er dermed ikke noe som tilsier at driften i barnehagen som sådan vil endres ved oppkjøp, men vi ser likevel eksempler på at dette skjer.

Hvordan oppkjøpet påvirker den framtidige driften i barnehagen er betinget av hvordan eier innretter seg. Ved oppkjøp finnes det ulike måter å inkludere en oppkjøpt barnehage inn i et eksisterende barnehagekonsern. I de tilfellene hvor den oppkjøpte barnehagen inkluderes i barnehagekonsernet som et datterselskap (AS) vil barnehagen forbli en egen juridisk enhet. I andre tilfeller innfusjoneres den oppkjøpte barnehagen i sin helhet som en avdeling i et eksisterende barnehageselskap.

Den fremtidige driften i barnehagen kan påvirkes gjennom synergieffekter, herunder at smådriftsulempene blir redusert. Per i dag gir finansieringssystemet dårligere driftsvilkår for små private barnehager enn for store, de små får samme tilskudd per barn som større barnehager. En rapport fra Telemarksforskning viser at barnehager som inngår i konsern, har høyere overskudd enn andre private barnehager.²

En annen måte barnehagedriften kan bli påvirket på er ved at det kjøpende holdingsselskapet krever at barnehagene kjøper varer eller tjenester av et annet selskap i konsernet (internhandel). Dette kan for eksempel være at barnehagen pålegges å kjøpe konserntjenester, varer produsert av andre selskaper i konsernet eller lignende. Presumptivt skal dette da redusere barnehagens samlede kostnader, ved at tjenestene utføres mer effektivt samlet for alle barnehagene i konsernet. Men samtidig kan det bli beregnet en fortjeneste i den interne transaksjonen som gjør at kostnaden ikke nødvendigvis blir lavere for barnehagen isolert og dermed ikke kommer barna i barnehagen direkte til gode.

I tilfeller hvor den oppkjøpte barnehage innfusjoneres i et eksisterende barnehageselskap som en avdeling har vi identifisert tilfeller hvor kostnadene til barnehagene har økt i forbindelse med oppkjøpet. I disse tilfellene kan det se ut til at den enkelte barnehages kostnader har økt i form av avskrivninger på eiendom og goodwill. Kostnadene kan også øke med bakgrunn i at konsernet har tatt opp lån for å finansiere oppkjøpet der kostnadene ved lånet er belastet barnehagevirksomheten.

Ved oppkjøp hvor barnehagen forblir en egen juridisk enhet (datterselskap), har vi identifisert tilfeller hvor driften i den oppkjøpte barnehagen påvirkes ved at barnehagedriften og barnehageeiendommen splittes opp. Det blir da dannet to juridiske enheter, en for barnehagedriften og en for barnehageeiendommen. Deretter kan den juridiske enheten som inneholder barnehagedriften ta opp lån hos finansforetak for å kjøpe tilbake barnehageeiendommen, potensielt også til en høyere pris. På denne måten realiseres verdier gjennom eiendomsselskapet og kostnadene dekkes av barnehagevirksomheten. Alternativt ser vi at barnehagen belastes en leiekostnad for eiendommen som er kalkulert med basis i den forhøyde eiendomsverdien som har oppstått som følge av oppkjøpet.

2.2 DET ER UTFORDRENDE Å SPORE TRANSAKSJONER I FORBINDELSE MED OPPKJØP

Per i dag er det ikke satt krav til hvordan private barnehager skal være organisert juridisk. Ulike typer juridisk organisering stiller ulike krav til regnskapsføring. Det gir også forskjellige muligheter for uttak av midler og innebærer ulikt ansvar for deltakere og eiere.

Flere av de private barnehagene er i dag registrert som en underenhet (avdeling) i et rettssubjekt som driver flere barnehager eller annen virksomhet. For disse barnehagene stilles

² Telemarksforskning, på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. (2018). *Økonomiske resultater i private barnehager. Hvilken betydning har tilskuddsmodellen?*

det ingen andre krav til regnskapsrapportering og dokumentasjon enn det som fremkommer av barnehageloven § 14 a og økonomiforskriften til barnehageloven. Økonomiforskriften til barnehageloven krever at alle godkjente private barnehager skal utarbeide et resultatregnskap for hver barnehage, men det kreves ikke rapportering av balanse. Dette resultatregnskapet rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet. Mangelen på balanserapportering per barnehage gjør det utfordrende å spore transaksjoner fordi balansedata er nødvendig for å kunne spore endringer i barnehagens eiendeler og gjeld

Nedenfor følger eksempler på transaksjoner som muliggjør økonomisk uttak fra barnehagevirksomheten og hvordan disse synliggjøres i regnskapet. Av de transaksjonene som nevnes nedenfor er det enkelte som vil være aktuelle å undersøke på oppkjøpstidspunktet, mens andre er aktuelle når de økonomiske virkningene i fremtidige år skal undersøkes. De ulike transaksjonene er for denne drøftelsen delt inn i henholdsvis egenkapitaltransaksjoner og andre transaksjoner i forbindelse med oppkjøp.

Transaksjonene som nevnes er ikke nødvendigvis bare aktuelle i forbindelse med oppkjøp, men generelt. Videre er de ikke bare aktuelle i den private barnehagesektoren. De kan også være aktuelle i andre sektorer eller organisasjoner som mottar statsstøtte.

Vi gjør oppmerksom på at omfanget av de ulike transaksjonene ikke er kartlagt, og at dette kun er eksempler. Det at det er avdekket konkrete tilfeller i enkelte barnehager tilsier ikke at tilfellene representerer et gjennomgående og systematisk forhold i bransjen.

2.2.1 Eksempler på egenkapitaltransaksjoner

Egenkapitaltransaksjoner omhandler transaksjoner mellom selskap og eiere. Nedenfor følger eksempler på egenkapitaltransaksjoner som kan være aktuelle i forbindelse med eller i etterkant av et oppkjøp.

Salg av virksomheten (juridisk organisasjonsnivå)

Ved salg av en barnehage, selges ofte hele barnehagevirksomheten. Det vil si hele den juridiske enheten. Ved salg betaler kjøper for verdiene i virksomheten, og eventuelt gevinst i form av opparbeidede verdier og overskudd fra tidligere år kan realiseres for selger.

Salg av deler av virksomheten

Selskapet kan også velge å selge kun deler av virksomheten, dvs. «innmaten» i barnehageselskapet. Ved salg av deler av virksomheten er det i prinsippet mulig å tømme virksomheten for verdier. Det er da barnehageselskapet som er selger, ikke eier. Deretter kan gevinst fra salget benyttes til utbytte eller utbetales til aksjonærene ved avvikling av det selgende selskapet.

Utdeling av utbytte fra aksjeselskaper

I henhold til aksjeloven § 3-6 kan utbytte forstås som enhver overføring av verdier som direkte eller indirekte kommer aksjeeieren til gode, og som ikke skjer etter reglene om kapitalnedsetting, fusjon eller fisjon av selskaper eller tilbakebetaling etter oppløsning. Videre fremkommer det av aksjeloven § 8-1 bestemmelser knyttet til hva som kan deles ut som utbytte.

Utbytte er en form for uttak av verdier som er opparbeidet i selskapet. Eventuelle begrensninger i uttaksmuligheter fra barnehagen vil variere avhengig av organisasjonsform. Utbytte eller annet uttak av overskudd er i tillegg lovbestemt begrenset for private barnehager. Det fremkommer av barnehageloven § 14 a at offentlige tilskudd og foreldrebetaling skal komme barna i barnehagen til gode. Videre fremkommer det at barnehagen kan ha et rimelig årsresultat, gitt at de fastsatte kravene er tilfredsstillende. Det å ta ut utbytte fra dette årsresultatet er ansett å være en akseptabel form for gevinstrealisering.

BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren viste imidlertid at det i løpet av perioden 2007 til 2016 har funnet sted en oppbygging av opptjent egenkapital i bransjen. Den opptjente egenkapitalen har i snitt bygd seg opp med 400 millioner kroner hvert år i denne perioden, på landsbasis. Dette tilsier at selv om den private barnehagebransjen, de store aktørene spesielt, har god lønnsomhet og avkastning, tas det i liten grad ut utbytte og årsresultatet blir en del av egenkapitalen som kan reinvesteres i barnehagene

til det beste for barna. Imidlertid kan det samtidig skje en oppbygging av urealiserte gevinster, for eksempel i barnehageeiendommen, som kan realiseres ved salg eller omstrukturering.

Utdeling av konsernbidrag

I henhold til aksjeloven § 1-3 (1) og regnskapsloven § 1-3 første ledd vil et morselskap sammen med et datterselskap utgjøre et konsern. Det fremkommer av aksjeloven § 1-3 (2) at et aksjeselskap er et morselskap dersom det etter avtale eller som eier av aksjer har bestemmende innflytelse over et annet selskap (et såkalt datterselskap). Videre fremkommer det av aksjeloven § 8-5 at selskap kan utdele konsernbidrag til et annet konsernselskap, jf. skatteloven §§ 10-2 til 10-4.

I de tilfellene hvor den oppkjøpte barnehagen blir innlemmet i et konsern, er konsernbidrag en transaksjon som kan finne sted i etterkant av et oppkjøp. Konsernbidrag gir muligheten til å overføre overskudd fra et selskap til et annet innenfor samme konsern/gruppering, dog innenfor visse rammer. Dermed kan et overskudd flyttes fra en barnehage et annet selskap, hvor eier kan ta ut utbytte eller på annen måte investerer som bidrar til egen formuesoppbygging. Ved konsernbidrag gjelder med andre ord i hovedsak de samme reglene og muligheten for økonomisk uttak som ved utdeling av utbytte.

Omklassifisering av egenkapital

Økonomisk uttak kan gjøres gjennom omklassifisering av egenkapital (såkalt fondsemisjon). Det fremkommer av aksjeloven § 10-20 (1) at en forhøyelse av aksjekapitalen ved bruk av fondsemisjon kan skje ved at midler selskapet kan benytte til utdeling av utbytte etter aksjeloven § 8-1 overføres til aksjekapitalen.

I regnskapsloven skiller det mellom innskutt og opptjent egenkapital. Innskutt egenkapital kan forstås som den egenkapitalen som er innbetalt, det vil si midler som eier selv har plassert i selskapet. Opptjent egenkapital er midler som er opptjent gjennom driften av selskapet, det vil si tidligere års overskudd som er holdt igjen i selskapet. Ved å omdanne opptjent egenkapital til for eksempel aksjekapital kan det være utfordrende å spore om dette er midler som er innskutt av eier eller opptjent i virksomheten.

2.2.2 Eksempler på andre transaksjoner og disposisjoner mellom eier og barnehagen

I tillegg til egenkapitaltransaksjoner, kan det finne sted transaksjoner og disposisjoner som skjer gjennom barnehagedriftens ordinære regnskap og ikke som en egenkapitaltransaksjon. Nedenfor følger eksempler på slike transaksjoner. Transaksjonene er i seg selv ikke direkte relatert til oppkjøp, men slike kan dukke opp i etterkant av et oppkjøp, som en indirekte del av oppkjøret.

Uberettiget lønn eller annen godtgjørelse

Økonomisk uttak kan gjøres gjennom utbetaling av uberettiget lønn eller styrehonorar til eier og/eller dens nærstående. Det kan for eksempel utbetales lønninger over markedslønn, lønn for stillinger vedkommende ikke er kvalifisert for, lønn for arbeid som ikke er utført eller uttak av for mye samlet lønn fra flere virksomheter. Som det fremkommer av BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren er det for eksempel ikke realistisk at en daglig leder arbeider 700 prosent selv om vedkommende er daglig leder for syv barnehager. Dersom vedkommende får utbetalt full lønn fra alle de syv barnehagene anser vi dette som en urimelig høy kompensasjon. Det er mer realistisk at dette kan kategoriseres som gevinstuttak i forbindelse med et oppkjøp eller en form for skjult utbytte.

En annen mulighet for økonomisk uttak er andre uberettigede godtgjørelser til eier og/eller dens nærstående. Dette kan for eksempel være svært gode pensjonsordninger, kurs uten direkte faglig relevans eller reiser. Vi har for eksempel indentifisert tilfeller hvor det er kjøpt leilighet eller feriehus til bruk for ansatte.

Omdisponering av ressurser, herunder inntekter, til andre formål enn barnehagevirksomhet

Økonomisk uttak kan gjøres gjennom overprisede vare- eller tjenesteleveranser fra eier og/eller dens nærstående. Et eksempel kan være betaling for konsulentbistand i tillegg til lønnskostnader eller styrehonorarer, uten dokumentert nytteverdi for barnehagevirksomheten.

Uberettiget bruk av virksomhetens ressurser til eiers og/eller dens nærståendes produksjon er en annen mulighet for økonomisk uttak. Her kan for eksempel eier eller andre virksomheter i konsernet benytte ressurser fra barnehagevirksomheten (personell, lokaler mv.) til produksjon av varer eller tjenester, uten at dette godgjøres virksomheten.

Internhandel

Økonomisk uttak kan også skje mer indirekte, gjennom internhandel (konserninterne transaksjoner). Ifølge aksjeloven § 3-9 skal transaksjoner mellom selskap i samme konsern gjennomføres på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. Videre sier skatteloven § 13-1 at transaksjoner mellom nærstående parter iht. armlengdeprinsippet skal prises slik uavhengige parter ville priset tilsvarende transaksjoner under tilsvarende omstendigheter.

Internhandel kan i utgangspunktet føre til en effektiv bruk og deling av ressurser, og er ikke i seg selv problematisk. Internhandel kan imidlertid også benyttes indirekte til å realisere gevinster/uttak av økonomiske verdier ved at en nærstående virksomhet for eksempel selger varer og tjenester til priser som ikke er markedsmessige, som barnehagen ikke har bruk for eller ikke får levert. Slik bruk av internhandel er i strid med aksjeloven, skatteloven og barnehageloven. Det er viktig å være klar over at markedsmessig pris ikke nødvendigvis er den prisen som observeres i markedet. For å vurdere om prisen som observeres i markedet er en relevant sammenlignbar pris for den aktuelle transaksjonen er det flere forhold som må tas i betraktning, for eksempel risikofordeling mellom partene. Prisen for en intern transaksjon er derfor ikke nødvendigvis korrekt selv om den er lik som den observerbare markedsprisen.

BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren viste at andelen internttransaksjoner i bransjen ligger på det BDO etter erfaring vil omtale som forventet nivå. Gjennomgangen viste også eksempler på enkelttilfeller hvor de gjennomførte transaksjonene ikke nødvendigvis kommer barna til gode, dog er ikke dette transaksjoner som preger bransjen i stor grad.

Et forhold av spesiell interesse kan være kombinasjonen av internhandel og salg av eiendom. En mulighet er her at barnehagevirksomheten selger deler av virksomheten, for eksempel eiendom, til et nærstående selskap, som deretter leier eiendommen tilbake til barnehagevirksomheten. Ved å gjøre dette oppnås tidlig realisering av verdier og likviditetsoverføring til eier, som over tid belastes den barnehagevirksomheten ved betaling av forhøyede leiekostnader til det nærstående selskapet sammenlignet med hva barnehagen selv hadde i utgifter på eiendommen.

Vi har også sett et tilfelle hvor et barnehagekonsern i forbindelse med oppkjøp av en barnehage fisjonerte ut barnehageeiendommen før selve barnehagedriften ble fusjonert inn i barnehagekonsernet. Barnehageeiendommen forble dermed i et eget aksjeselskap hvor formålet med selskapet ble endret til å drive med utleie av eiendom. Da det ikke ser ut til å ha blitt foretatt noen andre praktiske endringer er det rimelig å anta at kostnadene i eiendomsselskapet burde tilsvare barnehagens kostnader til eiendom når barnehagedriften og eiendommen fortsatt lå i samme selskap. Årsregnskapet til eiendomsselskapet viser imidlertid at driftsinntektene, som i hovedsak består av leieinntekter, gir eiendomsselskapet en driftsmargin på 76 prosent etter oppsplittelsen. Videre var avkastning på bokført egenkapital 100 prosent, reel avkastning målt i kjøpesum er ukjent.

Lån mv. fra nærstående

Lån fra nærstående skal, slik som internhandel, gjennomføres på vanlige forretningsmessige vilkår og prinsipper. I tilfeller hvor morselskapet låner midler til datterselskapet (i dette tilfellet barnehagevirksomheten) kan det imidlertid for eksempel kreves høye renter med en henvisning til at lånet er usikret. På denne måten skjer det indirekte uttak av verdier fra barnehagen som eier senere kan realisere ved uttak fra morselskapet.

Likeledes kan barnehagevirksomheten gi garantier eller utvidede kreditter til eierselskapet eller andre selskaper i konsernet, uten at det stilles krav om tilstrekkelig sikkerhet, gebyrer og renter. Også dette representerer et indirekte uttak av verdier fra barnehagen, som kommer eieren til gode gjennom at denne kan oppta mer lån eller oppnå rimeligere lån hos en finansinstitusjon, til å for eksempel gjøre andre investeringer utenfor barnehagevirksomheten.

2.2.3 Det kan være vanskelig å identifisere om transaksjonene har sammenheng med oppkjøpet

De overnevnte eksemplene viser at det er både en rekke egenkapitaltransaksjoner og andre transaksjoner som kan finne sted og som reelt sett innebærer et uttak av økonomiske verdier til barnehageeier. Transaksjonene har ikke nødvendigvis sammenheng med oppkjøp, men vi ser likevel at slike transaksjoner skjer nettopp knyttet til oppkjøp og/eller restruktureringer (fisjoner/fusjoner).

Alle *egenkapitaltransaksjoner* vil innebære en form for rapporteringsplikt. Eksempelvis vil kjøp/salg av en juridisk enhet fremkomme av årsregnskapet og aksjonærregisteret, mens utbetaling av utbytte fremkommer av årsregnskapet. Med årsregnskapet menes her regnskapet som rapporteres inn til Brønnøysundregistrene.

Verdistrømmen mellom barnehagen og tidligere og nye eiere i form av kjøpesum finnes i notene i virksomhetens regnskap.³ Informasjonen som fremkommer her er imidlertid ofte på et aggregert nivå. Det vil si at dersom den samme juridiske enheten har kjøpt eller solgt flere barnehager i løpet av samme år, så kan informasjonen som fremkommer av notene gi samlet kjøpesum og ikke kjøpesum per barnehage.

Ovennevnte illustrerer at de ulike egenkapitaltransaksjonene er rapporteringspliktig til ulike registre, dette kan gjøre prosessen med å spore transaksjonene kompleks. En annen faktor som kompliserer ytterligere er at årsregnskapet som rapporteres til Brønnøysundregistrene er på selskapsnivå, og ikke på barnehagenivå.

Alle *transaksjoner over driften til barnehageselskapet* vil fremkomme av virksomhetens regnskap. Denne informasjonen finnes på barnehagenivå, i regnskapene som rapporteres inn til Utdanningsdirektoratet. Det kan imidlertid være utfordrende å identifisere eventuelle sammenhenger mellom den enkelte transaksjonen og oppkjøpet. Samtidig krever sporing av transaksjonene ofte særskilt kompetanse, det kan være behov for data fra flere kilder, selskaper og år.

2.2.4 En rekke forhold kan gjøre det særskilt utfordrende å identifisere transaksjoner knyttet til oppkjøp

Fra et rent regnskapsteknisk perspektiv er det utfordrende å identifisere virkningene av et oppkjøp da det per i dag ikke er noen særskilt rapporteringsplikt knyttet til oppkjøp. Dersom en slik rapporteringsplikt skal innføres kan det være hensiktsmessig at den fremkommer i en egen forskrift. Videre er det en rekke forhold som kompliserer dette ytterligere, herunder lite transparens, omfattende eller komplekse konsernstrukturer, interessefellesskap uten formelle juridiske koblinger, fisjoner og fusjoner samt navnebytter.

Som nevnt innledningsvis i kapittel 2.2 er det ulike krav knyttet til ulike formelle juridiske organiseringer. Ved bruk av organiseringer hvor det er begrenset med formalistiske krav til strukturer og regnskap, kan det være utfordrende å følge verdier på grunn av lite transparens. Videre kan det være utfordrende å spore midler hos virksomheter som er en del av et større konsern som opererer i flere land. Utenlandske virksomheter kan ha ulike nasjonale regler og forhold rundt mulighet for innsikt og transparens i økonomi og eierskap. Dersom det bedrives ulike typer virksomhet eller flere barnehager innenfor samme juridiske enhet kan også dette vanskeliggjøre identifisering av virkningene ved oppkjøp.

Omfattende og/eller komplekse konsernstrukturer er et annet tilfelle som gjør det utfordrende å identifisere virkningene. Kjøp og salg av virksomhet, eiendom, varer eller tjenester mellom nærstående skal skje med bakgrunn i prinsippet om armlengdes avstand, dette i henhold til regnskapslovgivning, selskapslovgivning og skattelovgivning. Dette prinsippet legitimerer at transaksjoner skjer til markedsverdi. Hvorvidt prisen hensyntar særskilte forhold i transaksjonen, som f.eks. risikofordeling mellom partene, avgjør om det kan sies å skje en overprising og overføring av verdier direkte til eier eller indirekte til en annen virksomhet hvor det kan tas ut utbytte. Handel mellom flere virksomheter i samme konsern gjør det utfordrende å ha fullstendig oversikt over prisingen, nytteverdien og risikofordeling mellom partene, og dermed er det vanskelig å bedømme om prisen som benyttes er relevant. Det er også vanskelig å bedømme

³ Regnskapet som rapporteres inn til Brønnøysundregistrene

om varer- eller tjenester som er levert representerer en reell nytteverdi for barnehagevirksomheten i samme økonomisk størrelsesorden som denne har måttet betale.

Transaksjoner som skjer i et interessefellesskap hvor det ikke finnes noen formell juridisk kobling er en annen type transaksjoner som gjør det utfordrende å identifisere virkninger av transaksjonene. Et eksempel kan være et uformelt samarbeid mellom for eksempel venner eller bekjente der det mottas honorar eller utveksles varer og tjenester til ikke-markedsbaserte priser. Interessefellesskap er samarbeid som ikke direkte treffes av regelverket der man søker å begrense overføring av verdier til eiere eller dens nærstående, men interessefellesskapet bidrar allikevel med verdioverføring til eierne.

Videre vil det, dersom det gjennomføres fusjoner, fisjoner eller andre omrokkinger være utfordrende å spore gjennomførte transaksjoner etter hvert som midlene blandes inn i andre virksomheter. Det vil kreve spesiell kompetanse for å spore transaksjonene. En annen måte å vanskeliggjøre sporing av midlene på er navnebytter. Dersom man har flere virksomheter i sammen konsern, kan man ved direkte ombytting av navn, samtidig som man endrer virksomhetenes formål, etablere tvil om hvor midlene i selskapene stammer fra. Det er dermed viktig i en analyse å følge organisasjonsnummeret og ikke navnet på virksomheten ved sporing av transaksjoner.

BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren viste at de aller fleste konsernene i sektoren har transparente og ordinære strukturer i tradisjonell forretningsmessig forstand. Samtidig ble det identifisert konsern hvor det er gjennomført fisjoner, fusjoner, omrokkinger og navnebytter. Dette reduserer transparensen i strukturen, og gjør det utfordrende å spore transaksjoner for eksempel i forbindelse med oppkjøp.

3 NY REGULERING AV PRIVATE BARNEHAGER

3.1 FORESLÅTT REGULERING VIL GI ØKT TRANSPARENS, MEN IKKE FORHINDRE ALLE TYPER UØNSKEDE TRANSAKSJONER

Det fremkommer av KDs høringsnotat med forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (heretter kalt høringsnotatet) at regjeringen mener at forslaget til endringer i regelverket samlet sett vil bidra til nødvendige innstramminger og sikre bedre økonomisk tilsyn med de private barnehagene.⁴

Vi har i denne rapporten tatt utgangspunkt i de foreslåtte reguleringene som vi vurderer at har direkte relevans for problemstillingene vi søker å besvare. Det vil si forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt, krav om at private barnehager skal være selvstendige rettssubjekt, forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak, lovhjemmel som gir rett til innsyn i dokumentasjon hos eier eller nærstående virksomhet og meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer.

3.1.1 Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten

Forbud mot å eie eller drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten vil være med på å øke transparensen i sektoren. Dette blant annet fordi et rettssubjekt som driver med barnehagevirksomhet ikke vil ha mulighet til å ta opp lån til andre formål enn godkjent barnehagevirksomhet. I tillegg kan omfanget av problemstillinger knyttet til fordeling av felleskostnader mellom barnehagevirksomheten og annen virksomhet reduseres. Forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten kan dermed redusere risikoen for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling blir benyttet til å dekke kostnadene ved annen type virksomhet (kryssubsidiering).

Videre kan det være rimelig å anta at omfanget og kompleksiteten knyttet til sporing av transaksjoner vil reduseres dersom det er forbud mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt.

⁴ Kunnskapsdepartementet. (26. april 2019). *Høringsnotat. Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter.*

Selv om lovforslaget kan øke transparensen, vil det fortsatt være en rekke muligheter for økonomisk uttak.

Av høringsnotatet fremkommer det videre at dersom dette forbudet blir innført kan det være behov for å gjøre unntak for noen typer virksomhet. BDO anbefaler at selve eieroppgaven ved å håndtere alle barnehagene som en finansiell eier også løftes ut, og at dette sees på som en type virksomhet som ikke bør inngå i rettssubjekt som barnehagevirksomheten.

3.1.2 Krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt

Et krav om at hver enkelt private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt vil øke transparensen hos den enkelte barnehage. Kravet innebærer at det må utarbeides årsregnskap, herunder balanseregnskap, for hver enkelt barnehage. De ulike rapporteringspliktige egenkapitaltransaksjonene nevnt i kapittel 2.2.1 vil også måtte rapporteres for hver enkelt barnehage. Dette vil gjøre det enklere å se hvilke midler som er tatt ut av barnehagevirksomheten, og om kostnadene i regnskapet stammer fra annen virksomhet enn barnehagevirksomhet. Det vil videre være enklere å følge kapitalen i hver barnehage, herunder forholdet mellom innbetalt og annen egenkapital.

Departementet mener at kravet ikke bør gjelde for de minste barnehagene hvor det er lite administrative ressurser, og foreslår at grensen settes slik at den tilsvarer barnehager som ikke har revisjonsplikt etter økonomiforskrift til barnehageloven § 3. Departementet vil samtidig oppheve unntaket fra revisjonsplikten for disse barnehagene, det vil si at deres resultatregnskap ikke behøver være revidert av en statsautorisert eller registrert revisor. Barnehager som ikke blir pålagt å være et selvstendig rettssubjekt vil heller ikke være omfattet av forbudet mot å drive annen virksomhet i samme rettssubjekt som barnehagevirksomheten.

Kravet om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt vil øke transparensen, herunder vil balansekravet muliggjøre etterfølgelse av verdier. Det er imidlertid fortsatt en rekke muligheter for økonomiske uttak, for eksempel kan barnehagene fortsatt bygge opp egenkapitalen for så å dele ut utbytte, realisere midlene ved et eventuelt salg eller ved omklassifisering av egenkapital. Kravet vil heller ikke forhindre muligheten til å belaste barnehagene med kostnader i form av avskrivninger. Dette vil fremdeles være mulig ved å for eksempel skille ut eiendommen som et eget selskap som deretter kjøpes av barnehagen. Transaksjoner med nærstående vil også være mer transparente, men problemstillingen med for eksempel mulig overprising av slike transaksjoner vil uansett måtte følges opp for mulig overprising.

3.1.3 Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak

Det fremkommer av høringsnotatet at ulik risikovilje mellom kommunen og de private barnehagene kan medføre at private barnehagevirksomheter tar opp mer lån enn kommunen ønsker. Per i dag reguleres ikke opptak av lån gjennom barnehageloven, utover at det må dokumenteres at eventuelle interne lån er inngått på markedsmessige vilkår, jf. barnehageloven § 14 a.

I høringsnotatet foreslås det å innføre et forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i et finansforetak, eventuelt om andre typer lån bør være tillatt. Dette forbudet vil innebære at det ikke kan gis lån fra nærstående, og sannsynligheten for at barnehagevirksomheten belastes renter eller gebyrer som ikke er basert på markedsmessige vilkår reduseres.

Forbud mot å ta opp lån på andre måter enn i finansforetak, sammen med krav om at hver private barnehage skal være et selvstendig rettssubjekt, vil kunne redusere mulighetene for, men ikke forhindre, at barnehagene belastes med konsernets lånekostnader forbundet med oppkjøp. For eksempel kan eiendom organiseres utenfor barnehageselskapet, og leien som barnehagen må betale til dette kan indirekte dekke hele finansieringen av eiendommen.

3.1.4 Lovhjemmel som gir rett til innsyn i dokumentasjon hos eier eller nærstående virksomhet

Per i dag gir ikke barnehageloven rett til innsyn i dokumentasjon hos andre virksomheter enn den barnehagevirksomheten det føres tilsyn ved. I høringsnotatet foreslås det at private barnehager, eier og nærstående skal ha plikt til å legge fram alle opplysninger den statlige

tilsynsmyndigheten trenger for å føre tilsyn med barnehagens bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling.

Retten til innsyn vil ikke i seg selv påvirke mulighetene for å utføre ulike transaksjoner og disposisjoner i forbindelse med oppkjøp, men vil bidra til å øke transparens. Det kan fremdeles også være i transaksjoner i et interessefellesskap som defineres utenfor innsynsretten.

3.1.5 Meldeplikt for private barnehager ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer

Gjeldende lovverk inneholder i dag ingen bestemmelser som pålegger private barnehager å melde fra til kommunen ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer. Departementet foreslår i høringsnotatet å innføre en lovhjemmel til å fastsette bestemmelser om meldeplikt ved nedleggelse, eierskifte eller andre organisatoriske endringer i forskrift.

Denne meldeplikten vil ikke nødvendigvis påvirke mulighetene til å gjennomføre transaksjoner eller disposisjoner i forbindelse med oppkjøp. Utover den meldeplikten som foreslås burde det også være en rapporteringsplikt ved oppkjøp, som krever informasjon om hvem som kjøper barnehagevirksomheten og til hvilken kjøpesum.

3.1.6 Ny reguleringer forhindrer ikke at Barnehagene belastes med kostnader eierne har i forbindelse med oppkjøp

I henhold til dagens regelverk skal det i prinsippet ikke være mulig å belaste barnehagene med kostnader eier har i forbindelse med oppkjøp. Vi har imidlertid tidligere identifisert tilfeller hvor kostnadene belastes barnehagene. Dersom den oppkjøpte barnehagen innlemmes som en avdeling i en eksisterende barnehagevirksomhet, kan eier for eksempel ta opp lån i forbindelse med oppkjøpet, og fordele finanskostnadene og lignende på barnehagene. I henhold til barnehageloven § 14 a skal imidlertid barnehagen kun belastes med kostnader som direkte vedrører godkjent drift av barnehage. Gjennomgangen av lovforslagene i kapittel 3.1 viser imidlertid at det fremdeles finnes muligheter for å belaste barnehagene med kostnader eierne har i forbindelse med oppkjøp.

3.2 NY REGULERING HINDRER IKKE AT EIER KAN FÅ FINANSIERT SIN MERVERDI VED OPPKJØP

I henhold til regnskapsloven § 5-7 er goodwill «... differansen mellom anskaffelseskost ved kjøp av en virksomhet og virkelig verdi av identifiserbare eiendeler og gjeld i virksomheten». Med andre ord er goodwill en restverdi som ikke kan tilordnes identifiserbare eiendeler eller forpliktelser i det oppkjøpte selskapet. Når en barnehage kjøpes opp vil det oppstå goodwill når kjøpesummen overstiger verdien av de identifiserbare eiendelene, for eksempel bygninger og inventar, fratrukket gjelden i selskapet.

Ved oppkjøp av barnehagevirksomheten (aksjekjøp) vil ikke goodwill spesifiseres i selskapsregnskapet, men fremkomme som en del av kjøpsprisen på aksjen. Ved kjøp av deler av barnehagevirksomheten eller ved oppkjøp hvor barnehagen fusjoneres inn i et barnehagekonsern, vil goodwill fremkomme eksplisitt av regnskapet.

Det kan være flere kilder til goodwill ved oppkjøp av barnehager. Av BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren fremkommer det at det i hovedsak er tre forhold som prises inn ved verdsettelsen av barnehagevirksomhet:

- Retten til å drive barnehage med sikker inntekt fra det offentlige
- Verdien av barnehageeiendommen
- Synergieffekter/stordriftsfordeler

En kilde til goodwill ved oppkjøp av barnehagevirksomhet kan være at private barnehager godkjent etter barnehageloven § 10 vil ha en langvarig rett på driftstilskudd fra kommunen. Den langvarige retten på driftstilskudd reduserer den forretningsmessige risikoen, og ved salg overdras både godkjenningen og dermed retten til driftstilskudd til ny eier.

En annen kilde til goodwill kan være at kjøper ser for seg å få interne synergieffekter ved oppkjøp. BDOs rapport om markedssvikt, lønnsomhet og gevinstrealisering i barnehagesektoren fant imidlertid at for barnehager der det foreliggende kvantitative stordriftsfordeler kommer dette

ikke barna til gode. I den grad det foreligger stordriftsfordeler antas det at dette tas ut andre steder i konsernet. Goodwill som oppstår i en oppkjøpstransaksjon representerer den merverdi som eier kan være villig til å betale fordi eier ser en mulighet for fremtidig økonomisk gevinst som følge av oppkjøpet. Med andre ord er goodwill en ren effekt av de finansielle transaksjonene og eiers forventninger til egen inntjening, og vil dermed ikke komme barna til gode. Rent regnskapsteknisk vil det allikevel kunne være situasjoner der det i selskapsregnskapet står oppført goodwill etter oppkjøp, men hvor deler av denne ikke er å anse som reell goodwill, men som følge av at eiendommene er regnskapsført med for lav historisk verdi.

Utfordringen oppstår i form av etterfølgende avskrivninger på goodwill. Dersom avskrivningene kan belastes barnehagens regnskaper, vil eiers betaling for merverdien i form av goodwill indirekte bli finansiert av driften i barnehagen. De nye lovforslagene vil, som diskutert i kapittel 3.1, ikke hindre at barnehagene kan bli belastet avskrivninger i etterkant av oppkjøp.

3.3 MULIGE NYE REGULERINGSTILTAK KAN GI ØKT TRANSPARENS OG REDUSERE RISIKOEN FOR UØNSKEDE TRANSAKSJONER

Ordinære utbytter eller liknende uttak til eier som følge av et rimelig årsresultat er legitim avkastning for eierne i barnehagesektoren, slik reglene er utformet i dag. Et nytt regelverk er tenk å forhindre andre typer økonomiske uttak og formuesoppbygging på eiers hånd som senere kan tas ut i utbytte, dersom verdiene stammer fra eller er muliggjort gjennom foreldrebetaling og offentlige tilskudd.

Den foreslåtte reguleringen er ikke tilstrekkelig til å sikre at regnskapet alene gir nok informasjon til å føre tilsyn med disposisjoner i forbindelse med transaksjoner ved oppkjøp eller andre transaksjoner som kan innebære en verdioverføring til eier. For å sikre tilstrekkelig informasjon er det behov for krav utover det som fremkommer av regnskapsloven, barnehageloven og økonomiforskrift til barnehageloven, herunder ytterligere rapporterings- og transparensplikt.

For å kunne føre tilsyn med disposisjoner i forbindelse med oppkjøp trenger man informasjon om kjøpesum per barnehage. I tillegg bør PPA (kjøpesumallokering) fremlegges, her vil det blant annet fremkomme om det var goodwill knyttet til oppkjøpet mv.

Det vil være utfordrende å lage et uttømmende regelverk hvor alle uønskede transaksjoner forbys. Vi mener at dagens regler om markedsbasert prising kunne vært tydeliggjort i forhold til at sammenlignbar pris kun er relevant dersom risikofordelingen og nytten for partene er lik som for den observerte markedsprisen. Dette må også gjelde ved restrukturering internt i et konsern, der for eksempel eiendom skilles ut i egne selskaper, verdien økes og leien som belastes barnehagene økes tilsvarende. Vi mener også det må innføres restriksjoner som forhindrer at eiere kan kjøpe opp barnehager og belaste barnehagene for kjøpt goodwill gjennom å regnskapsføre både lånekostnader og avskrivninger i barnehagens regnskaper, og dermed i praksis få fullfinansiert barnehagekjøpet, herunder betalt merverdi i form av goodwill.

KONTAKT

MORTEN THUVE

Partner

m: +4791647115
e: Morten.Thuve@bdo.no

www.bdo.no

BDO AS, et norsk aksjeselskap, er deltaker i BDO International Limited, et engelsk selskap med begrenset ansvar i henhold til garanti, og er en del av det internasjonale BDO-nettverket, som består av uavhengige selskaper i de enkelte land. Foretaksregisteret: NO 993 606 650 MVA. Medlem av Den Norske Revisorforening.

Leveransen er utarbeidet for oppdragsgiver, og dekker kun de formål som med denne er avtalt. All annen bruk og distribusjon skjer for oppdragsgivers regning og risiko. BDO AS eller BDO Advokater AS vil ikke kunne gjøres ansvarlig overfor en tredjepart.

