

Norlandia Glassverket barnehage  
Ekholtveien 114  
1526 MOSS

Deres ref

Vår ref  
25/3841-

Dato  
5. mai 2026

## Vedtak i klagesak om tilbakebetaling av tilskudd - Norlandia Glassverket barnehage AS

### 1. Innledning

Saken gjelder klage på vedtak om tilbakebetaling av tilskudd fra Norlandia Glassverket barnehage AS. Klagen ble oversendt fra Utdanningsdirektoratet (Udir) til Kunnskapsdepartementet (KD) 23. juni 2025. Kunnskapsdepartementet viser til foreløpig svar 5. november 2025, og beklager lang saksbehandlingstid.

Klagen er fremmet innen klagefristen og Kunnskapsdepartementet er rett klageinstans, jf. forvaltningsloven § 29 og § 28. Det innebærer at departementet kan prøve alle sider av saken, jf. forvaltningsloven § 34. Etter forvaltningslovens § 34 tredje ledd kan departementet som klageinstans ikke endre vedtaket til skade for klageren.

Departementet stadfester Utdanningsdirektoratet sitt vedtak med krav om tilbakebetaling pålydende 892 964 kroner til Bærum kommune. Utdanningsdirektoratet følger opp kravet. Dere kan lese om behandlingen av saken og begrunnelsen for vedtaket under.

### 2. Kort om saken

I tilsynsrapport datert 10. april 2025 har Utdanningsdirektoratet vedtatt krav om tilbakebetaling på kr 892 964 kroner fra Glassverket barnehage til Bærum kommune. Kravet gjelder tilbakebetaling av offentlig tilskudd etter barnehagelovens § 56, jf. § 23 første og andre ledd. Utdanningsdirektoratet har konkludert med at barnehagen har dekket kostnader som ikke direkte gjelder barnehagedriften, jf. barnehageloven § 23 første ledd. Videre har Utdanningsdirektoratet konkludert med at Glassverket har dekket husleiekostnader for leie av barnehageeiendom *Norlandia Preschools AS* som oversteg hva som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, jf. barnehageloven § 23 andre ledd.

Utdanningsdirektoratet har fattet vedtak om at barnehagen skal betale 892 964 kroner tilbake til kommunen, med hjemmel i § 56.

### 3. Aktuelt regelverk

#### 3.1. Krav til bruk av offentlige tilskudd i private barnehager

Barnehageloven kapittel V stiller krav til bruk av offentlig tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Formålet med kapittel V er å sørge for at offentlige tilskudd og foreldrebetaling kommer barna i barnehagen til gode, jf. barnehageloven § 21 andre ledd.

Det følger av barnehageloven § 23 første ledd at barnehagen bare skal dekke kostnader som direkte gjelder godkjent drift av barnehagen. Med «godkjent barnehagedrift» forstår vi det å drive barnehagen. Altså må kostnaden være direkte knyttet til å drive den barnehagen kommunen har godkjent, og ikke noe annet. Ordlyden legger opp til en vurdering av om den konkrete kostnaden er direkte relevant for den godkjente driften av barnehagen. Barnehageeier skal kunne gjøre rede for hvorfor en kostnad er relevant for den godkjente barnehagedriften. Barnehagen skal også redegjøre for behovet for transaksjonen når barnehagen handler med nærstående.

Det følger av § 23 andre ledd at barnehagen overfor eieren, eierens nærstående eller selskap i samme konsern som eier, ikke skal foreta transaksjoner og dekke kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Kravet innebærer at barnehagens økonomiske og rettslige disposisjoner skal være markedsmessige og rasjonelle. Dersom barnehagen betaler overpris for en vare eller en tjeneste til en av barnehagens eller barnehageeiers nærstående, foreligger det et brudd på barnehageloven. Det samme er tilfellet dersom barnehagen inngår avtaler på vilkår som avviker fra det som vil være fastsatt mellom uavhengige parter.

Videre krever barnehageloven § 23 femte ledd (tidligere fjerde ledd) at barnehagen skal kunne dokumentere at offentlige tilskudd og foreldrebetaling er brukt i samsvar med § 23 første og annet ledd.

Kravet til markedsmessighet ble innført i barnehageloven 1. januar 2013 i dagjeldende [§ 14 a](#) bokstav b. Forarbeidene til den bestemmelsen var [Prop. 98 L \(2011–2012\)](#). Bestemmelsen ble erstattet med [kapittel V](#) fra og med 1. januar 2021. [Kapittel V](#) er i all hovedsak en videreføring av rettstilstanden.

Tidligere § 14 a bokstav b) har følgende ordlyd:

Barnehagen kan ikke overfor eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier foreta transaksjoner og belastes kostnader på vilkår eller med beløp som avviker fra eller overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter

I merknadene til barnehageloven § 14 a første ledd bokstav b er det uttalt i Prop. 98 L (2011-2012) s. 38:

I bokstav b) lovfestes det at vederlag i transaksjoner med eier eller eiers nærstående eller selskap i samme konsern som eier ikke kan overstige alminnelige forretningsmessige vilkår og prinsipper for prisfastsettelse mellom uavhengige parter. Forslaget innebærer ikke begrensninger i adgangen til slike transaksjoner, men det stilles krav om å dokumentere at transaksjonen ikke innebærer overkompensasjon for ytelsen barnehagen kjøper. Vurderingstemaet knyttet til begrepet eier og eiers nærstående er om prisen ville vært på samme nivå dersom transaksjonen hadde blitt gjennomført mellom uavhengige parter.»

### **3.2. Hjemmel til å kreve tilbakebetaling av tilskudd, jf. § 56**

Etter barnehageloven § 56 fører Utdanningsdirektoratet tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene om krav til bruk av offentlige tilskudd og foreldrebetaling i private barnehager. Bestemmelsen etablerer også et sett med reaksjonsmidler som Utdanningsdirektoratet kan benytte ved håndheving av kravene til bruk av tilskudd og foreldrebetaling i barnehagene, jf. § 56 andre, tredje og fjerde ledd. Fjerde ledd gir direktoratet hjemmel for å kreve tilbakebetaling fra den private barnehagen. Bestemmelsen lyder slik:

*Utdanningsdirektoratet kan fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen dersom barnehagen har brutt bestemmelser i kapittel V med forskrifter.*

## **4. Saksgangen før saken ble oversendt til departementet**

### **4.1. Tilsynet**

Udir åpnet tilsyn med Glassverket barnehage den 14. februar 2023. Udir har gjennomført dokumenttilsyn og stedlig tilsyn. Barnehagen ble valgt ut som tilsynsobjekt på grunnlag av en risikovurdering.

Temaet for tilsynet var barnehagens husleiekostnader og tilsynet var avgrenset til regnskapsåret 2021. Barnehagen leier lokaler på adressen Glassverkveien 32. Barnehagen betaler leie for fire bygninger som ligger på tomten: en hovedbygning, gymsal, garasje og en portnerbolig. Barnehagen hadde rapportert kr 3 868 860 kroner i post 6 300 leie lokaler i rapporteringen i BASIL. Dette utgjorde 19 prosent av omsetningen i tilsynsåret.

I tilsynsåret gjaldt en leieavtale datert 02.04.2013 og en tilleggsavtale (Addendum til masterleieavtale) datert 26.04.2019 mellom utleier Pioneer Public Properties II AS og leietaker Norlandia Preschools AS. Pioneer Public Properties II AS har senere endret navn til Kinland II AS, men selskapet og organisasjonsnummer er det samme. Fra leieavtalen går det fram at leietaker har mesteparten av ansvar og risiko knyttet til bygninger, slik at avtalen er en såkalt barehouse-avtale.

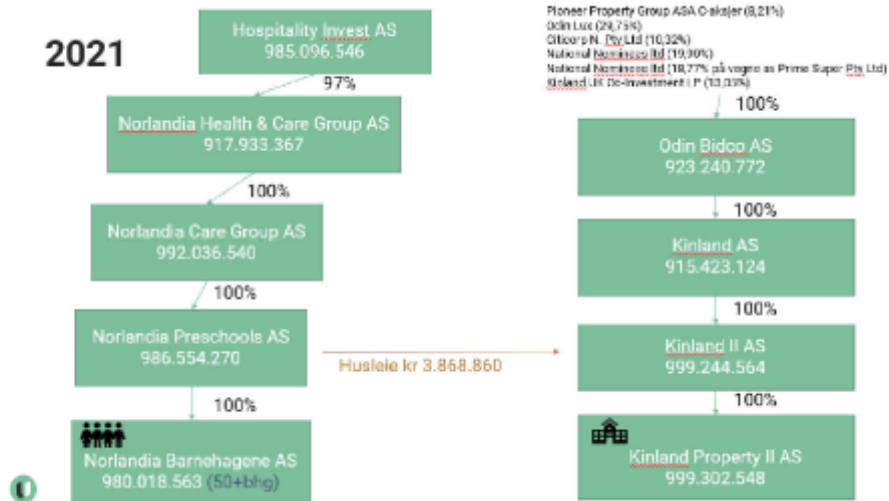
Husleien ble viderefakturert fra morselskapet Norlandia Preschools AS til Norlandia Barnehagene AS hvor Glassverket var en underenhet. Det finnes ingen skriftlig fremleieavtale, men leieforholdet er dokumentert ved viderefakturering av husleien og det faktum at barnehagen har eksklusiv rådighet over leieobjektet. Den samlede leien som er rapportert i

regnskapsrapporteringen til Utdanningsdirektoratet (BASIL) var i 2013 på 3 224 097 kroner og leiebeløpet er siden da årlig justert med KPI. I tilsynsåret utgjorde den samlede leien 3 868 860 kroner. Barnehagen har opplyst at hovedbygningen og gymsalen brukes i den daglige driften av barnehagens, mens portnerboligen og garasjen benyttes som driftsbygning på vegne av flere barnehager i Norlandia. Udir mener dette ikke er relevant for den godkjente driften av barnehagen og at barnehagen dermed har dekket kostnader i strid med barnehageloven § 23 første ledd. Basert på garasjen og portnerboligens andel av totalt bruttoareal har Udir beregnet hvor at delen av leiekostnaden som gjelder husleie knyttet til disse lokalene utgjør 309 625 kroner i tilsynsåret. Dette fremgår av tabellen under med opplysninger hentet fra Udirs tilsynsrapport:

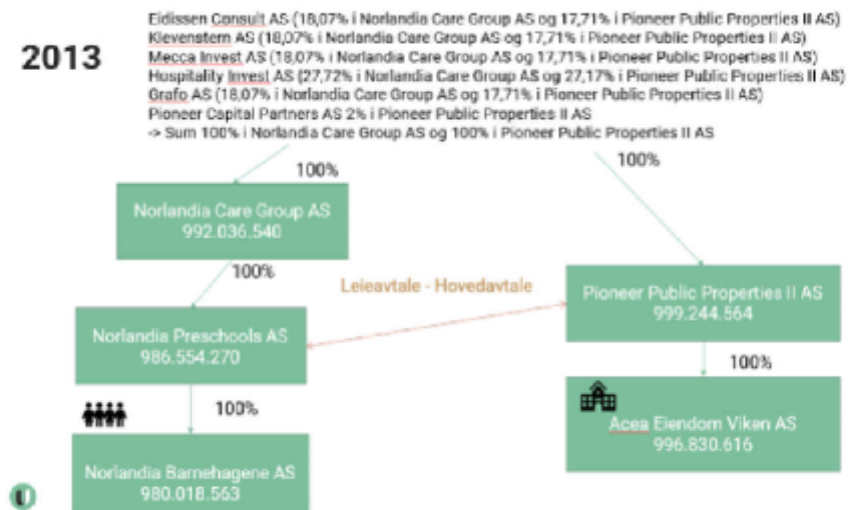
År	Leiekostnad rapportert i BASIL	Anslått leie portnerbolig og -garasje	Leiekostnad i BASIL, fratrukket portnerbolig og garasje
2013	3 224 097	258 024	2 966 073
2014	3 330 191	266 515	3 063 676
2015	3 375 339	270 128	3 105 211
2016	3 451 404	276 216	3 175 188
2017	3 578 372	284 652	3 293 720
2018	3 622 788	289 391	3 332 857
2019	3 757 780	300 735	3 457 045
2020	3 803 928	304 428	3 499 500
<b>2021</b>	<b>3 868 860</b>	<b>309 625</b>	<b>3 559 235</b>

Udir har bedt barnehagen om å legge frem dokumentasjon som kan gi grunnlag for å vurdere om barnehagen overfor nærstående har foretatt transaksjoner og dekket kostnad på vilkår eller med beløp som avviker fra det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Barnehagen har svart at den mener eier av eiendommen er en tredjepart, som ikke er nærstående til Norlandia barnehagene AS. Udir viser til at Norlandia barnehagene AS har fakturert underenheten Norlandia Glassverket for husleie. Siden Norlandia Preschools AS i tilsynsåret eide 100 prosent av aksjene i datterselskapet Norlandia Barnehagene AS, og dermed har bestemmende innflytelse over Glassverket barnehage, mener Udir barnehagen har foretatt transaksjoner og dekket kostnader overfor selskap i samme konsern. Videre viser Udir til at det ved tidspunktet da leieavtalen ble inngått i 2013, var sammenfall mellom aksjonærene i utleier Pioneer Public Properties II AS (som senere endret navn til Kinland II AS) og leietaker Norlandia Preschools AS. Dette går frem av følgende oversikter over eierstruktur i hhv. 2021 og 2013, som er hentet fra Udirs tilsynsrapport:

2021



2013



	Aksjonær 2013	Eier i bhg drift	Eier i Pioneer Public Properties II AS
MECCA INVEST AS	Roger Adolfsen 100%	18,1 %	17,7 %
KLEVENSTERN AS	Kristian Adolfsen 100%	18,1 %	17,7 %
GRAFO AS	Even Carlsen 100%	18,1 %	17,7 %
EIDISSEN CONSULT AS	Antar Eidissen Consult Holding AS 100%		
	Benn Harald Eidissen	18,1 %	17,7 %
	Klevenstern AS 29,57%		
HOSPITALITY INVEST AS	Mecca Invest AS 29,57%	27,7 %	27,2 %
Pioneer Capital Partners AS			2,0 %
	Sum	100,0 %	100,0 %

2013 eierskap		
Personer	Drift	Eiendomsselskap
Roger Adolfsen	26,27 %	25,74 %
Kristian Adolfsen	26,27 %	25,74 %
Even Calsen	18,07 %	17,71 %
Benn Harald Eidissen	18,07 %	17,71 %
Andre	11,32 %	13,10 %
Sum	100,00 %	100,00 %

Udir har videre vurdert om leien som gjelder hovedbygningen og gymsalen er på nivå med det som ville blitt avtalt mellom uavhengige parter og har bedt barnehagen om å legge fram dokumentasjon på at vilkårene er markedsmessige. Barnehagen mente at dokumentasjonskravet ikke var relevant, med henvisning til at barnehagen mente at eier av barnehagen ikke er nærstående.

Siden barnehagen ikke framla dokumentasjon, har Udir selv foretatt vurderinger og undersøkelser for å vurdere om husleien er fastsatt på markedsmessige vilkår. Udir har innhentet en leieprisvurdering fra Veridian Analyse AS. I tillegg har Udir foretatt en egen analyse basert på innrapporterte husleiekostnader for sammenlignbare barnehager i Bærum kommune. Begge vurderingene konkluderer med at barnehagen har betalt leie som overstiger hva som ville vært avtalt mellom uavhengige parter.

I Veridian sin vurdering, datert 2. september 2024, foretok Veridian en vurdering av hva som ville vært normal markedisleie for barnehagen, fastsatt mellom uavhengige parter, i perioden 2013-2021. Leienivået er vurdert ut fra barnehagens inntektspotensial med utgangspunkt i barnehagens kapasitet, fordeling av små og store barn, gjeldende tilskuddssatser og foreldrebetaling, hensyntatt beliggenhet, utforming/standard, barnehagedekning i området (konkurransesituasjon m.m.) samt øvrige forhold. Det ble også hensyntatt forskjeller i kontraktvilkår for standard-kontrakt og bare-housekontrakt. Udir har beregnet at leienivået som er estimert av Veridian for tidspunktet for avtaleinngåelsen i 2013, tilsvarer 1 734 640 kroner i 2021 når prisen justeres med KPI.

I Udires egen sammenligningsanalyse tok direktoratet utgangspunkt i barnehager med sammenlignbare leieforhold med uavhengige parter i samme kommune. Tallene kommer fra private barnehagers rapportering i Basil for regnskapsårene 2013-2021. I vurderingen benyttet Udir et sammenligningsgrunnlag basert på historisk leiepris mellom private barnehager og uavhengige utleiere. Direktoratet erkjenner at det er vanskelig å finne

leieforhold som er identiske med husleieavtalen til Glassverket. De har derfor tatt høyde for ekstremverdier ved å fjerne de 10% prosent laveste og høyeste, og ytterligere 15% av de laveste da noen barnehager får leien sin subsidiert. Videre har de justert for geografiske prisforskjeller innad i kommunen, forskjeller i tidspunkt for avtaleinngåelse og generell prisvekst. Utdanningsdirektoratet har også justert særskilt for prisvekst i eiendomsmarkedet med utgangspunkt i prisstatistikk fra Eiendomsverdi. Justeringen for prisvekst bygger på en forutsetning om at prisutviklingen på barnehageeiendom omtrent følger utviklingen i prisen på eneboliger. Deretter har Utdanningsdirektoratet beregnet leieprisen basert på fire forholdstall; leiekostnad som andel av driftsinntekter, leiekostnad per barn, leiekostnad per heltidsekvivalente-barn (HTE-barn), og leiekostnad per kvadratmeter beregnet bruttoareal. Gjennomsnittet av de fire beregningene legges til grunn som anslag på leienivået.

Tabellen under viser estimert leienivå mellom uavhengige parter fra Udirs sammenligningsanalyse og Veridians analyse, oppjustert med KPI til tilsynsåret.

År	Leiekostnad i BASIL fratrukket portnerbolig og garasje	Estimert leiepris for barnehagen mellom uavhengige parter	
		Utdanningsdirektoratets estimat	Veridian sin analyse
2013	2 966 073	1 785 414	1 480 000
2014	3 063 676	1 800 308	1 492 346
2015	3 105 211	1 835 681	1 521 668
2016	3 175 188	1 858 988	1 563 337
2017	3 293 720	1 925 372	1 618 895
2018	3 332 857	1 974 917	1 637 414
2019	3 457 045	2 040 394	1 694 515
2020	3 499 500	2 077 708	1 722 284
<b>2021</b>	<b>3 559 235</b>	<b>2 092 602</b>	<b>1 734 640</b>

Som det fremgår av tabellen gir leienivået som var markedsmessig i 2013 en estimert leie på 2 092 602 kroner når leien justeres til 2021-nivå med konsumprisindeksen (KPI). Differansen mellom barnehagens rapporterte husleie, fratrukket leien for garasje og portnerbolig, og det estimerte nivået på leie fastsatt mellom uavhengige parter utgjør 1 466 633 kroner.

I den foreløpige tilsynsrapporten, datert, 2. desember 2024, konkluderte Udir med at barnehagen måtte betale tilbake totalt 1 776 258 kroner. Beløpet tilsvarer anslått leie for portnerboligen og garasjen i tillegg til differansen mellom estimert markedsleie og den faktiske leien som er rapportert av barnehagen.

Barnehagen sendte inn tilsvaret til den foreløpige tilsynsrapporten 22. januar 2025. I tilsvaret viser barnehagen til at Bærum kommune gjennomførte økonomisk tilsyn med barnehagen i 2016 og da kom fram til at nivået på husleien ikke var i strid med loven. Barnehagen viser til

at det ikke er skjedd store endringer husleieavtalen siden 2016 og mener kommunens vurdering i stor grad binder Udir.

Videre påpeker barnehagen at det blir feil å kreve midler tilbakebetalt for portnerboligen og garasjen, fordi vaktmesterne som disponerer disse arealene i hovedsak jobber i Glassverket barnehage og denne bygningmassen i seg selv ikke har alternativ økonomisk verdi.

I tilsvaret har barnehagen også lagt ved en takstrappport gjennomført av Aestimo AS i 2009. Barnehagen viser til at den anslåtte markedsleien justert til 2013-verdi utgjør 2 836 120 kroner, med andre ord et beløp som er betydelig høyere enn i Udirs egen analyse og rapporten fra Veridian. Barnehagen erkjenner at estimatet fra Aestimos rapport er lavere enn husleien som har blitt belastet barnehagen, men viser til at dette skyldes at barnehagen har utviklingsmuligheter som ikke er hensyntatt i Aestimos rapport, men som er lagt til grunn i fastsettelsen av barnehagens leie.

Barnehagen anfører til slutt at leiekostnadene i private barnehager må sammenlignes med kommunale barnehager, og viser til likebehandlingsprinsippet. Barnehagen viser også til at undersøkelser har vist at gjennomsnittlig per barn har vært svært høy i kommunale barnehager, eksempelvis i Oslo kommune.

I den endelige tilsynsrapporten fra Udir, datert 10. april 2025, har Udir gjort en vurdering av barnehagens tilsvar.

Udir er uenig i at direktoratet er bundet av Bærum kommunes tilsynsrapport. Udir er uenig med barnehagen i at de anvender regelverket annerledes overfor barnehagen enn kommunen har gjort. Udir viser til at de ut fra et rettsanvendelsesskjønn har foretatt en vurdering basert på riktig lovforståelse. Udir viser videre til at det ikke er mulig for direktoratet å ta standpunkt til kommunens skjønnsmessige vurderinger slik de fremgår av vedtaket. Til slutt viser Udir til at direktoratets tilsyn gjelder for 2021, mens Bærum kommune har gjennomført tilsyn for 2016.

I den endelige rapporten konkluderer Udir fremdeles med at barnehagen har dekket kostnader som ikke gjelder godkjent drift for garasjen og portnerboligen og husleie som overgår det som ville blitt avtalt gjennom uavhengige parter for hovedbygningen og gymsalen. Udir har imidlertid lagt det korrigerede beløpet fra Aestimos rapport til grunn i beregningen av tilbakebetalingskravet. Udir påpeker at barnehagen ikke har lagt til grunn begrepet «markedsleie» fra rapporten, men heller «vurdert leie», som ikke er det samme som markedsleie. Udir påpeker også at barnehagen ikke har holdt utenom leiekostnader knyttet til garasjen og portnerboligen. Når det korrigeres for disse forholdene, mener Udir at riktig markedsleie i 2013, utfra Aestimos rapport, utgjør 2 496 168 kroner i 2013. Justert med KPI tilsvarende dette 2 975 896 kroner i 2021. Forskjellen mellom betalt husleie og estimert leie for barnehagelokalene i 2021 utgjør 634 191 kroner I tillegg kommer leien for portnerboligen og garasjen som utgjør 258 773 kroner. Samlet utgjør dermed tilbakebetalingskravet til kommunen 892 964 kroner.

I den endelige tilsynsrapporten har Udir også vurdert barnehagens anførsel om at direktoratet burde sett hen til leieavtaler i kommunale barnehager i vurderingen av hva som er markedsmessig leie. Udir viser til at kommunen blant annet har ansvaret for å oppfylle retten til barnehageplass, og at dette kan tilsi at kommunale barnehager må drive med noe ledig kapasitet, noe som igjen tilsier generelt høyere leiekostnader per benyttede plass. Udir viser også til at det i mange tilfeller ikke vil være relevant å sammenligne nivået på kommunal husleie der eiendomsforvaltningen er organisert i AS eller KF og én kommunal enhet betaler internhusleie til en annen kommunal enhet. Udir påpeker at fastsettelsen av slike internhusleier ikke kan sammenlignes med leien som vil fastsettes i et marked med uavhengige aktører.

På bakgrunn av anførselen har Udir kontaktet Bærum kommune og bedt om å få tilsendt husleieavtaler for kommunale barnehager som leier av private aktører. Udir har fått tilsendt avtaler for tre barnehager og Udires analyse viser at leiekostnaden per kvadratmeter brutto leke- og oppholdsareal er lavere i disse barnehagene enn i Glassverket. Samtidig mener Udir utvalget barnehager er såpass begrenset at det ikke er mulig å trekke sikre konklusjoner fra en sammenligning.

#### **4.2. Klagen**

Barnehagen sendte inn klage på tilsynsrapporten, datert 30. april 2025. I klagen gjentas i stor grad anførselene knyttet til tilsynsrapporten fra Bærum kommune og portnerboligen og garasjen. Det vises derfor til omtalen og Udires vurdering av disse over.

Barnehagen peker også på at det er uklart om de kommunale barnehagene Udir har innhentet leieavtaler til er valgt ut tilfeldig. Videre mener barnehagen Udir har for svakt grunnlag for å konkludere med at det ikke er relevant å gjøre en sammenlikning med leiekostnader i kommunale barnehager. Når det gjelder Udires sammenlikningsanalyse, så mener barnehagen denne er basert på gjennomsnittsberegninger og at analysen ikke tar høyde for at det blant barnehager som har inngått husleieavtaler på markedsmessige vilkår nødvendigvis vil være barnehager med kostnader over gjennomsnittet. Til slutt viser barnehagen til at kostnaden per bruttoareal i barnehagen kun er rett over intervallet Veridian har beskrevet som et «normalt leienivå».

Barnehagen mener et tilbakebetalingskrav vil utgjøre et uhjemlet inngrep. Barnehagen anfører at etter tidligere § 16 a annet ledd kan kommunen bare kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom det ble «anvendt i strid» med tidligere § 14 a.

#### **4.3. Utdanningsdirektoratets vurdering av klagen**

I oversendelsen av klagen til departementet har Udir gjort en vurdering av anførselene i klagen og konkluderer med at det ikke har vært grunnlag for å endre vedtaket.

Når det gjelder spørsmålet om metodikken for fastsettelse av markedsmessig leiepris understreker Udir at det er Aestimos takstrapport fra 2009, som ligger til grunn i fastsettelsen

av markedsmessig leiepris i vedtaket. Samtidig viser Udir til at det er gjort flere korreksjoner i utvalget som ligger til grunn for sammenligningsanalysen i BASIL for å ta høyde for relevante forskjeller mellom barnehager. I tillegg viser Udir til at også Veridians analyse tilsier et leienivå som er betydelig lavere enn det barnehagen har blitt belastet i leie.

Til spørsmålet om tilbakebetalingskravet utgjør et uhjemlet inngrep, så viser Udir til at daværende § 16 annet ledd har tilsvarende krav og vilkår som følger av nåværende § 56 fjerde ledd. Udir viser videre til at når barnehagen har hatt for høye kostnader til husleie i et regnskapsår, så er ikke kravene i § 23 for å disponere et overskudd fritt oppfylt, og barnehagen har dermed ikke anledning til å ta ut midlene som utbytte. På bakgrunn av dette konkluderer Udir med at § 56 gir direktoratet hjemmel for tilbakebetalingskravet i saken.

## **5. Departementets vurdering**

Departementet har gjort en selvstendig vurdering av saken basert på dokumentasjonen i saken.

### **5.1. Om barnehagen leier av nærstående**

Barnehagen har vist til at eier av eiendommen er en tredjebart, som ikke er nærstående til Norlandia barnehagene AS og Norlandia Glassverket barnehage. Udir har vist til at selv om disse selskapene kan være uavhengige parter, så har Norlandia barnehagene AS fakturert underenheten Norlandia Glassverket for husleie. Siden Norlandia Preschools AS i tilsynsåret eier 100 prosent av aksjene i datterselskapet Norlandia Barnehagene AS, og dermed har bestemmende innflytelse over Glassverket barnehage, har barnehagen foretatt transaksjoner og dekket kostnader overfor selskap i samme konsern. Videre går det fram av Udirs dokumentasjon at det på tidspunktet da leieavtalen ble inngått i 2023, var sammenfall mellom aksjonærene i utleier Pioneer Public Properties II AS og leietaker Norlandia Preschools AS. På bakgrunn av dette er departementet enig med Udir i at det forelå et interessefelleskap mellom partene som gjør at de ikke kan ansees som uavhengige.

### **5.2. Aestimos takstrappport fra 2009**

Barnehagen har i klagen anført at barnehagen aksepterte en leie som overstiger det takstrappporten satte som leie, men mener leien fortsatt må anses som markedsmessig leie. Dette er fordi takstrappporten forutsatte gjeldende drift og ikke tok høyde for potensiell verdi av å tilføre ny kapasitet. Til dette vil departementet påpeke at barnehagelovens § 23 første ledd krever at barnehagen kun kan belastes kostnader som gjelder godkjent drift av barnehagen. Et utviklingspotensial som ligger i eiendommen kan ha økonomisk verdi for eier av barnehagen, men dette vil ikke være en verdi som kommer barna i barnehagen til gode. Departementet mener derfor kostnader knyttet til potensielle utviklingsmuligheter ikke kan belastes barnehagen, da dette ikke direkte gjelder godkjent drift.

### **5.3. Om sammenligning med husleienivå i kommunale barnehager**

Departementet er enig i Udirs vurdering om at det generelt kan være mange grunner til at husleienivået i kommunale barnehager ikke er sammenlignbart med nivået på leien som vil oppstå i et marked med uavhengige private aktører. Eksempelvis fordi kommunen kan måtte

drive med overkapasitet for å oppfylle retten til plass eller fordi kommunale barnehager betaler internhusleie til andre kommunale foretak. Departementet viser til at Udir har innhentet tall for kommunale barnehager som leier fra private aktører og at leienivået i disse barnehagene ligger under nivået i Norlandia Glassverket, målt i kroner leie per brutto lekeoppholdsareal. Departementet er samtidig enig med Udir i at leienivået i disse barnehagene ikke bør tillegges nevneverdig vekt i vurderingen, siden utvalget kun er begrenset til tre kommunale barnehager.

#### **5.4. Tidligere tilsynsrapport fra Bærum kommune**

I tilsynsrapporten fra Bærum kommune konkluderes det med at husleien i Glassverket barnehage er høyere enn normalt nivå, men at leien likevel ikke overstiger det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Departementet mener Bærum kommunes gjennomgang fremstår som en overordnet vurdering, og viser til at Udir har innhentet betydelig mer dokumentasjon for å belyse saken nærmere og har etter departementets syn hatt et bedre vurderingsgrunnlag enn Bærum kommune. Selv om barnehagens leieforhold ikke har endret seg vesentlig siden Bærum kommune gjennomførte tilsynet, kan ikke departementet se at Udirs tilsyn for 2021 skal være bundet av vedtaket gjort av Bærum kommune for 2016. Departementet er enig med Udir i at kommunens vedtak ikke gir uttrykk for fast og entydig tilsynspraksis.

#### **5.5. Vurdering av markedsmessig leie mellom uavhengige parter, jf. § 23 andre ledd**

Departementet er enig med Utdanningsdirektoratet i at det er vanskelig å finne et eksakt nivå for hvilken leiepris som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter for barnehagen. Dette er en skjønnsmessig vurdering, og markedet for leie av barnehageeiendom er mindre enn eiendomsmarkedet for øvrig.

For å vurdere hvilken leiepris som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter, har Utdanningsdirektoratet innhentet både en ekstern verdivurdering fra Veridian, og de har foretatt en egen analyse av leieprisen basert på sammenligning med andre barnehager basert på innrapportert husleie fra sammenlignbare barnehager i kommunen eller nærområdet. I tillegg har Udir vurdert anslaget fra takstrappporten fra 2009, som barnehagen la ved i sitt tilsvarende.

I sammenlikningen med andre barnehager har Udir tatt utgangspunkt i barnehager som i BASIL-rapporteringen oppgir å ikke leie av en nærstående part. For å ta høyde for at ekstremverdier vil kunne ha en uforholdsmessig stor innvirkning på gjennomsnittet, har Udir holdt barnehagene med 10 pst. lavest og høyest leie utenfor sammenlikningsgrunnlaget. For i tillegg å ta høyde for at enkelte av disse barnehagene kan ha gunstigere leievilkår enn det som normalt vil fastsettes mellom uavhengige parter, har Udir holdt ytterligere 15 pst. av barnehagene med lavest husleie utenfor sammenlikningsgrunnlaget. Dermed holdes barnehagene med 25 pst. lavest leie utenfor. Utover det som er beskrevet her, er ikke valget av terskelverdier nærmere begrunnet i tilsynsvedtaket. Departementet vurderer uansett at justeringen med å holde flere barnehager med lav husleie utenfor grunnlaget er til gunst for barnehagen. Utdanningsdirektoratet har i tillegg justert for flere faktorer som kan påvirke

leienivået, herunder barnehagens beliggenhet og tidspunktet for avtaleinngåelse. Videre har Utdanningsdirektoratet beregnet husleie utfra flere forholdstall, som leiekostnad som andel av driftsinntekter, per barn, per heltidsekvivalent-barn og per kvadratmeter beregnet bruttoareal. Udir legger deretter gjennomsnittet av de fire metodene til grunn som anslag for estimert leienivå. Konklusjonen etter dette er at 2013-snittet for leie av barnehageeiendom prisjustert til tilsynsåret 2021 gir et estimert leienivå mellom uavhengige parter på 2 092 602 kroner leie av barnehagen. Udir har deretter gjort en vurdering av om det kan være egenskaper ved eiendommen som tilsier at den skiller seg vesentlig fra det korrigerste sammenligningsgrunnlaget. I klagen har barnehagen anført at Udirs sammenligningsanalyse bygger på en gjennomsnittsberegning, som ikke tar høyde for at det kan være stor variasjon i leiekostnader blant barnehager som har inngått husleieavtaler på markedsmessige vilkår. Til dette vil departementet bemerke at Udir har gjort en rekke korreksjoner i det underliggende datagrunnlaget for å ivareta at nivået på markedsmessig leie vil variere innad i kommunen. Videre bygger som nevnt over Udirs analyse på forutsetninger som er til gunst for barnehagen.

I den eksterne verdivurderingen fra Veridian er leienivået vurdert ut fra barnehagens inntekspotensial med utgangspunkt i barnehagens kapasitet, fordeling med små og store barn, gjeldende tilskuddssatser og foreldrebetaling, hensyntatt beliggenhet, utforming/standard, barnehagedekning i området (konkurransesituasjon m.m.) samt øvrige forhold. Videre er det hensyntatt forskjellene i kontraktsvilkårene i en standard kontrakt og en "barehouse"-kontrakt, ved at konkludert leiepris ved en standard kontrakt reduseres med andelen de har vurdert som leietakers forpliktelse ved en "barehouse"-kontrakt. Veridians analyse for 2013 prisjustert med KPI til tilsynsåret 2021, konkluderer med at leiepris for barnehagen som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter i 2021 utgjør 1 466 633 kroner.

Det siste estimatet til Udir er verdivurderingen fra Aestimos takstrapport i 2009. Med utgangspunkt i denne har Udir beregnet en markedsleie på 2 496 168 kroner i 2013, som justert med KPI tilsvarer 2 975 896 kroner i 2021. Udir har også korrigert for at Aestimos anslag inkluderer anslått leie for garasjen og portnerboligen. Forskjellen mellom betalt husleie og estimert leie i 2021 utgjør 634 191 kroner og det er dette beløpet Udir har lagt til grunn i kravet om tilbakebetaling.

Departementet mener at analysene gir et tilstrekkelig grunnlag for å kunne konkludere med at barnehagen har betalt leie for barnehagen som var klart høyere enn det som ville vært fastsatt mellom uavhengige parter. Barnehagen har ikke godtgjort at leieprisen ville vært den samme mellom uavhengige parter. Barnehagen har heller ikke dokumentert at det er noe spesielt med denne eiendommen eller leieavtalen som kan forklare hvorfor leieprisen er høyere enn hva analysene tilsier.

Selv om det er vanskelig å fastsette riktig nivå helt presist, viser departementet til at de alternative metodiske tilnærmingene som Udir har lagt til grunn, alle indikerer at den reelle markedsleien er betydelig lavere enn husleien som faktisk er blitt belastet barnehagen. Departementet vil bemerke at Utdanningsdirektoratet har lagt til grunn den høyeste

verdsettelsen i utmålingen av tilbakebetalingskravet. Udir har imidlertid ikke argumentert for at metoden som ligger til grunn for dette estimatet gir et bedre anslag enn de alternative analysene. Dette er klart til gunst for barnehagen.

Etter departementets syn fremstår Aestimos rapport, som ligger til grunn for tilbakebetalingskravet, som mindre grundig og mer overordnet enn Veridians analyse. Aestimo har eksempelvis, i motsetning til Veridian, ikke gitt en nærmere beskrivelse av hvordan særtrekk ved barnehagesektoren, slik som verdien av offentlige tilskudd, vil virke inn på et markedsmessig leienivå.

Departementet vil understreke at § 23 annet ledd på generelt grunnlag ikke stiller krav om at det skal legges til grunn det mest gunstige alternativet i vurderingen av hva som ville vært avtalt pris mellom uavhengige parter. Departementet finner ikke holdepunkter i bestemmelsens ordlyd eller forarbeider for at det skal legges til grunn høyeste verdsettelsen i utmålingen av tilbakebetalingskravet dersom det foreligger flere ulike verddivurderinger. En kunne for eksempel tenke seg at å legge til grunn et gjennomsnitt av de ulike estimatene vil gitt et enda mer presist resultat, noe som imidlertid ville vært til barnehagens ugunst i dette tilfellet konkret.

#### **5.6. Portnerboligen og garasjen**

Ut fra dokumentasjonen som er lagt fram i saken går det fram at portnerboligen og garasjen har blitt benyttet av vaktmestere tilknyttet Norlandia som arbeider for flere barnehager enn Norlandia Glassverket. Barnehagen har ikke bestridt dette i klagen, men har vist til at vaktmesterne i hovedsak arbeider i Glassverket. Barnehagen har imidlertid ikke begrunnet eller dokumentert dette nærmere. I oversendelsen av klagen til departementet har Udir vist til at det hverken var ansatt vaktmestere i Norlandia barnehagene AS eller Norlandia Glassverket i tilsynsåret. Følgelig har vaktmesterne som disponerte bygningen vært ansatt i et annet selskap.

Departementet er enig med Utdanningsdirektoratet i at det er i strid med barnehagelovens § 23 første ledd at Glassverket har dekket kostnader som kan henføres vaktmestertjenester som gjennomføres i andre barnehager. Ved å betale leie for arealet som disse vaktmesterne disponerer har barnehagen dekket kostnader som ikke direkte gjelder godkjent drift i Glassverket barnehage.

I beregningen av tilbakebetalingskravet har Udir lagt til grunn at hele leiekostnaden for portnerboligen og garasjen ikke gjelder godkjent drift av barnehagen. Departementet mener at det i vurderingen av et eventuelt tilbakebetalingskrav kan være relevant å se hen til delen av leiekostnadene som kan henføres vaktmestertjenester i Glassverket. Departementet kan imidlertid ikke se at det er fremlagt dokumentasjon som tilsier at det er grunnlag for å korrigere Udirs tilbakebetalingskrav.

### 5.7. Valg av reaksjon jf. § 56

Kunnskapsdepartementet har konkludert med at barnehagen har brutt kravene i § 23. Det neste spørsmålet som departementet vurderer her, er om Utdanningsdirektoratet dermed har hjemmel til å fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen, jf. § 56.

Barnehagen mener et tilbakebetalingskrav vil utgjøre et uhjemlet inngrep. Barnehagen viser til at det må legges til grunn det regelverket som gjaldt på tidspunktet det angivelige avviket fant sted. Det innebærer at det er reglene i tidligere § 16a annet ledd i barnehageloven som regulerer adgangen til reaksjon ovenfor barnehagen. Barnehagen anfører at etter tidligere § 16 a annet ledd kan kommunen bare kreve tilbakebetaling av tilskudd dersom det ble «anvendt i strid» med tidligere § 14 a.

Departementet finner ikke holdepunkter for at § 16 a annet ledd hadde andre krav eller vilkår enn det som følger av nåværende § 56 fjerde ledd. Tidligere § 16 a annet lyder:

Dersom tilskudd er anvendt i strid med § 14 a eller forskrift i medhold av § 14 a, kan kommunen kreve tilbakebetaling av tilskudd.

En tilsvarende anførsel er behandlet i Oslo tingretts dom av 14. januar 2025 (24-097592TVITOSL/03) som gjaldt gyldigheten av Kunnskapsdepartementets vedtak. Dommen er ikke rettskraftig. Vi er imidlertid av samme syn som tingretten, når den skriver følgende:

Retten mener basert på uttalelser i forarbeidene at det ikke ligger noe selvstendig vilkår i 'anvendt i strid med' i § 16 a annet ledd, i form av et krav om at tilskudd og foreldrebetaling er brukt (negativ likviditetseffekt) på forhold som ikke vedrører direkte drift av barnehagen. Dersom det foreligger brudd på § 14 a foreligger det tre ulike reaksjoner; tilbakeholdelse, reduksjon eller tilbakebetaling. Det er ingen uttalelser i forarbeidene som tilsier ulik terskel for bruk av de tre ulike virkemidlene. Det er heller ikke logisk at 'anvendt i strid med' skulle innebære et krav om negativ likviditetseffekt, det vil aldri være tilfellet ved brudd på barnehageloven § 14 a bokstav c. Det kan ikke ha vært lovgivers vilje at brudd på barnehageloven § 14 a første ledd bokstav c ikke skal kunne sanksjoneres med krav om tilbakebetaling.

Departementet kan ikke se at det ligger noe annet selvstendig vilkår i «anvendt i strid med» i § 16 a annet ledd enn det som følger av nåværende § 56 fjerde ledd. Det er etter departementets vurdering adgang til å kreve tilskudd tilbakebetalt dersom det foreligger et brudd på § 23. Både Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet har kommet til at barnehagen har dekket leiekostnader overfor morselskapet som overstiger hva som ville vært avtalt mellom uavhengige parter. Barnehagen har følgelig brutt kravene i § 23. Utdanningsdirektoratet har dermed hjemmel til å fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen, jf. barnehageloven § 56.

Etter departementets vurdering har Utdanningsdirektoratet foretatt den skjønnsmessige vurderingen som § 56 legger opp til, herunder valgt den reaksjonsformen som direktoratet vurderer er forholdsmessig opp mot lovbruddets art og økonomiske betydning.

Departementet tilslutter seg direktoratets skjønnsmessige og forholdsmessige vurderinger når det gjelder valg av reaksjoner i denne saken. Departementet kan ikke se at reaksjonen om tilbakebetaling er uforholdsmessig, eller lider av ugyldighetsgrunner.

Til slutt viser barnehagen til at de kunne tatt disse pengene ut som utbytte, uten at det ville medført noe krav om tilbakebetaling. Kunnskapsdepartementet er ikke enige i barnehagens anførsler på dette punktet. Det følger av barnehageloven § 21 tredje ledd at «Dersom barnehagen oppfyller kravene i § 23, kan barnehagen disponere et eventuelt overskudd fritt». For at barnehagen lovlig kan ta ut utbytte, er det altså et vilkår at barnehagen ikke har brukt midler i strid med regelverket. Det er ikke tilfelle i saken, ettersom barnehagen har brutt kravene i § 23.

Departementet konkluderer med at Utdanningsdirektoratet har hjemmel til å fatte vedtak om at barnehagen skal betale tilskudd tilbake til kommunen, jf. § 56, og tidligere § 16 a.

## **6. Departementets vedtak**

Departementet stadfester Utdanningsdirektoratets vedtak. Det betyr at barnehagen skal betale tilbake til sammen 892 964 kr til kommunen (258 773 kr for portnerboligen og garasjen, samt 634 191 kr for barnehagelokalene).

Dette vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

## **7. Partsrettigheter**

Dere har rett til innsyn i sakens dokumenter, jf. forvaltningsloven § 18, med de begrensninger som følger av § 18 a til § 19.

Med hilsen

Trude Wessel Eide (e.f.)  
avdelingsdirektør

Ole Myrnes  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer*

Kopi

Utdanningsdirektoratet