

## Ideelle aktører i velferden - hvordan lage gode rammer

### Sammendrag

Med de kommersielle aktørenes inntog i velferdsordningene, er det avdekket kapitalavkastning på mer enn 20 % - mange ganger gjennomsnittet på Oslo børs innen barnevern og barnehager. Forretningsdriften i offentlige finansierte velferdstjenester styrker behovet for å kunne skille juridisk på ideelle og kommersielle tjenesteleverandører. Det offentlige/fellesskapet finansierer de universelle ordningene. Både folkevalgte, innbyggerne og brukerne av tjenestene ønsker å kunne differensiere mellom kommersielle og ideelle aktører og å kunne prioritere samarbeid med ideelle aktører.

Flertallsbeslutninger i Stortinget som instruerer regjeringen til handling heter «Anmodningsvedtak». Etter flere slike anmodningsvedtak i Stortinget<sup>1</sup> ( ), som ber regjeringen å utvikle regelverk som gjør det mulig å skille mellom aktører og å prioritere ideelle aktører, og å sikre at kommersiell drift ikke går på bekostning av ansattes lønns- pensjons og arbeidsvilkår, har Solberg-regjeringen satt ned «Hagen utvalget» som skal lage en Norsk offentlig utredning(NOU).<sup>2</sup>

Det har blitt avdekket omfattende internhandel, spekulasjon og markedskonsolidering innen velferdsordningene. Idelle og små frittstående institusjoner har blitt skviset gjennom anbudsordninger eller kjøpt opp, og det er avdekket kritikkverdige arbeidsforhold og lavere bemanning enn tilsvarende offentlige tjenester.

Løsninger som skal ivareta kommuner og statens behov for å kunne skille mellom ideelle og kommersielle tjenestetilbydere, bør dra veksler på Forskning, Utdanningsdirektoratets erfaringer med den norske Friskoleloven, Barne- og ungdomsdirektoratets (Bufdirs) erfaringer med å prioritere ideelle aktører, og fram for alt det danske regelverket for samarbeid med selveiende institusjoner, som har bidratt til et mangfold av ideelle aktører og mindre kommersialisering hos våre naboer i Danmark.

I dette notatet har vi prøvd å samle erfaringer, rettsutvikling og mulige løsninger for samarbeid offentlig-ideell utenfor anskaffelsesregelverkets tvangstrøye og evige anbudsrunder.

---

<sup>1</sup> Jf. Stortingets anmodningsvedtak nr. 182 av 12. desember 2017, jf. Innst. 43 S (2017-2018) om behandling av Dokument 8:193 (2017-2018), og Vedtak 460 og 461, Dok. 8.18 S (2017-2018).

<sup>2</sup> Mandat for ekspertutvalg som skal kartlegge bruk av private aktører i offentlig finansierte velferdstjenester 28.9.18. <https://www.regjeringen.no/contentassets/19e5380a043f46159b8670284449992d/mandat-for-utvalget25495491.pdf>

## 1. Kommersiell drift krever store tilsynsressurser

Mer enn hundre år med offentlig-ideelt samarbeid innen velferdsordningene har til nå ikke krevd store og dyre tilsynsordninger. Tilsynsordningene har i stor grad vært tillitsbasert. Utdanningsdirektoratet skrev i 2015<sup>3</sup> at i tilsynspraksis: «... har vi strukket oss langt for å komme skolen imøte og la tvilen komme skolene til gode. En slik praksis har vært en del av det tillitsklimaet som råder i vår sektor. Vi har altså gått ut fra at skolene ikke bryter med regelverket, og bevisbyrden har i praksis i stor grad ligget hos oss.»

Denne tillitsbaserte tilsynspraksis fungerer ikke med kommersielle aktører på eiersiden. Utdanningsdirektoratet beskriver at de nå (2015), i motsetning til tidligere, bruker «urimelig mye ressurser på å etterspørre tilleggsdokumentasjon fra skolene, forsøke å finne andre kilder mv. for å opplyse saken godt nok. Ofte gir våre anstrengelser liten gevinst, og saksforholdet forblir uavklart. Usikkerheten går som regel i favør av skolene på den måten at vi ikke kan konstatere at det har skjedd et lovbrudd.»

Utdanningsdirektoratets uttalelse kan tolkes slik at friskoler med et reelt ideelt motiv for skoledriften har etterstrebet å drive skolen slik at alle pengene skal komme elevene til gode. Denne tradisjonelle tilsynspraksis har blitt vanskelig/umulig og dyr med kommersielle skolekonsern.

Tilsvarende vanskeligheter med kontroll innen barnehagesektoren er også bakgrunnen for at Stortinget vedtok at regjeringen måtte «utrede lovendringer som gjør det mulig å skille mellom ideelle og kommersielle private barnehager, samt om det ved et slikt skille kan være formålstjenlig med alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager» og «vurdere hvordan det kan sikres at private barnehager har lønns-, arbeids- og pensjonsvilkår minst på linje med ansatte i offentlige barnehager».<sup>4</sup>

## 2. Hva er ideelle aktører innen velferdsordningene?

Det finnes ingen enhetlig eller juridisk definisjon av en ideell organisasjon i Norge. Utredningen «Ideell opprydning»<sup>5</sup> forklarte en ideell aktør som profesjonelle tjenesteleverandører som har et ideelt formål og en ikke-kommersiell drift. Utvalget viste til skatteretten, der dette for eksempel kan være å tilgodese allmennyttige interesser, fritidsinteresser, humanitære interesser, kulturelle interesser, politiske interesser, religiøse interesser, sosiale interesser, vitenskapelige interesser, yrkesgruppers generelle økonomiske og/eller faglige interesser.<sup>6</sup>

Det finnes imidlertid rettsutvikling knyttet til Borgarting lagmannsretts kjennelse 29. juni 2018<sup>7</sup> som slo fast at Oslo kommune har rett til å holde et selskap som hevdet å ha ideelt formål med sykehjemsdrift, ute av en konkurranse forbeholdt ideelle sykehjem. I dommen vektlegges det at selskapet var 100% eid av et kommersielt aksjeselskap og inngikk i et konsern med kommersielle investorer. Borgarting lagmannsrett anfører at det er viktig for kommunen å ha en reell kontrollmulighet:

<sup>3</sup> Høringssvar Utdanningsdirektoratet, Forslag til endringer i privatskoleloven (ny friskolelov): <https://www.regjeringen.no/contentassets/0cbfa7b7529a4e65aaf3d69db37e5c02/udir.pdf>

<sup>4</sup> Stortinget: Vedtak 460 og 461, Dok. 8.18 S (2017-2018)

<sup>5</sup> NOU 2016: Ideell opprydning

<sup>6</sup> LigningsABC 2015/2016 punkt 3.3.5

<sup>7</sup> <https://lovdata.no/dokument/LBSIV/avgjorelse/lb-2018-37955?q=18-037955ASK-BORG/04>

«Slik søknaden og selskapsstrukturen er utformet, vil det være både teoretisk og praktisk mulig ( ) å unndra midler fra det ideelle formålet ved overføring av midler til morselskapet eller søsterselskapene, for eksempel ved internprising.»

I samme dommen fra Borgarting lagmannsrett anføres det at:

«Det rettslige innholdet av hva som kreves for å være en ideell organisasjon er ikke en politisk vurdering, men dersom en organisasjon legger opp til en struktur hvor de er i grenseland for hva som skal anses som en ideell organisasjon eller ikke, må det tillates at Kommunen trekker denne grensen basert på politiske og reelle hensyn.»

Borgarting Lagmannsrett har altså brukt en definisjon som gir kommunen/ det offentlige anledning til å definere hva som er ideel virksomhet i innkjøpsrettslig forstand, og med hensyn til det offentlige formålet reservere konkurransen for virksomheter som var reelt ideelt drevet, at det var reell kontrollmulighet, og at alle bevilgede midler ble brukt på formålet.

I 2010 inneholdt tildelingsbrevet fra departementet til Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) for første gang følgende instruks: "Bufdir skal i størst mulig grad benytte offentlig drevne tiltak, dernest ideelle. Det er et mål å redusere bruken av kommersielt drevne barneverntiltak". Samtidig hadde Bufdir vanskelig for å definere hva som var ideelt og kommersielt. En av definisjonene de brukte var en veileder fra Fornyings- og Administrasjonsdepartementet ( FAD)<sup>8</sup>:

"Virksomhetene skiller seg fra kommersielle virksomheter ved at de ikke har profitt som formål, eventuelt at overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper uten at mottager yter et fullt ut regningsvarende vederlag."

Bufdir vurderte kvalifikasjonskriteriet "ideelle organisasjoner" som at de minimum måtte ha følgende karaktertrekk<sup>9</sup>:

- Virksomheten har et ikke-kommersielt formål.
- Virksomheten deler ikke ut overskudd til annet enn formålet til virksomheten
- Virksomheten er selvstendig og uavhengig av offentlige og kommersielle interesser

Det er vesentlig for beskrivelsene og vurderingen under, å legge merke til de to siste kulepunktene. At virksomheten ikke skal dele ut overskudd til annet enn formålet til virksomheten, og at virksomheten skal være selvstendig og uavhengig.

Trætteberg og Sivesind, ved Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor<sup>10</sup> har med bakgrunn i internasjonal forskning utarbeidet en definisjon som skal være tilpasset norske forhold og trekker frem følgende karakteristika for ideelle institusjoner inne helse og omsorgstjenester i samarbeid med det offentlige:

- at virksomheten er organisert og har en viss varighet og regelmessighet
- at virksomheten er privat og ikke formelt underlagt offentlig styring

<sup>8</sup> Denne lenken virker ikke lenger - og må søkes opp i departementets arkiv.

[http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Veiledninger\\_og\\_brosjyrer/2006/Veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/Veileder-til-reglene-om-offentlige-anska.html?id=476384](http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/Veiledninger_og_brosjyrer/2006/Veileder-til-reglene-om-offentlige-anska/Veileder-til-reglene-om-offentlige-anska.html?id=476384)

<sup>9</sup> E-post kommunikasjon med Bufdir 8. august 2014

<sup>10</sup> H. Dalby Trætteberg og K.H Sivesind, 2015: Ideelle organisasjoners særtrekk og merverdi på helse- og omsorgsfeltet. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/fe5c39d8a7664f7895dbba29bf350173/ideelle\\_organisasjoners\\_saertrekk\\_og\\_merv\\_erd\\_i\\_innenfor\\_helse-og\\_omsorgsfeltet\\_2015-2.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/fe5c39d8a7664f7895dbba29bf350173/ideelle_organisasjoners_saertrekk_og_merv_erd_i_innenfor_helse-og_omsorgsfeltet_2015-2.pdf)

- at virksomheten ikke videreformidler fortjeneste; overskuddet brukes i tråd med organisasjonens hovedformål som ikke er kommersielt
- at virksomheten er selvstyrt ved at den har en egen styringsstruktur, kan nedlegges på eget initiativ og står ansvarlig for sine aktiviteter

De peker på to overordnede forhold i definisjonen av en ideell virksomhet: at virksomheten ikke har profitt som motiv, men heller at den har en virksomhetsidé som går ut på å fremme andre goder for samfunnet, ofte benevnt et sosialt formål.

### 3. Ideell virksomhet - tre typologier - en løsning

#### Ideelt AS - fremdeles forretningshemmeligheter og krav om overskudd

Friskoleloven har i § 6-3 et tydelig krav om at alle bevilgede midler og foreldrebetaling skal komme elevene til gode. Lovkravet har imidlertid vist seg svært vanskelig å oppfylle fordi myndighetene tillater at kommersielle skoleeiere kan få offentlig støtte. Tilsyn om oppfyllelse av lovkravet viser at kontroll med pengestrømmene er svært vanskelig for tilsynsmyndighetene. I tillegg er det mange kommersielle skoler, skoler som drives som aksjeselskap, det ikke er ført tilsyn med.

I forbindelse med endringer av Privatskolelova (2015) ba Stortinget regjeringen om å vurdere krav om at privatskolene skulle vedtektsfeste et ideelt formål:

*«Komiteen viser til at det er forbudt for friskoler å drive kommersielt i den forstand at det ikke er tillatt for eierne å ta åpent eller skjult utbytte som skriver seg fra statstilskuddet eller skolepengene. Komiteen mener forbudet mot å drive kommersielt er så grunnleggende at det bør fremgå av friskolenes vedtekter. Komiteen fremmer på denne bakgrunn følgende forslag: «Stortinget ber regjeringen utrede et lovfestet krav om en ikke-kommersiell formålsbestemmelse i friskolenes vedtekter og komme tilbake til Stortinget på egnet måte.»» Etter behandling av denne anmodningen ble endelig tekst i Friskolelova (§ 2-2, 4.ledd) «Skolen skal ha vedtekter. Vedtektene skal angje at alle offentlige tilskot og skolepenger skal kome elevane til gode, jf. § 6-3.»*

Intensjonen i Stortingets merknad er klar, men å stille krav om vedtektsendringer og definisjon som ideelt aksjeselskap, er ikke nok. Et slikt krav vil ikke endre at selskapet fremdeles er et AS - med krav om kapitalavkastning til et definert formål. For øvrig er også andre elementer av aksjeloven intakt.

Aksept av aksjeselskapet, men med ideelt formål, avstedkommer en diskusjon om hvilke ideelle formål overskudd og evt. salg skal gå til. Se blant annet høringsnotat til ny barnehagelov 2019<sup>11</sup>. Regjeringen faller ned på følgende definisjon av en ideell barnehage i lovparagrafen: «*barnehager som reinvesterer eventuelle overskudd i barnehagedriften eller samfunnsnyttige formål i tråd med barnehagens formål*». Med en slik definisjon kan barnehagen/institusjonen ha et samfunnsnyttig tilleggsmål som skal framgå av aksjeselskapets vedtekter.

En slik definisjon sikrer ikke at bevilgede skattemidler går til formålet og det må fortsatt føres tilsyn med pengestrømmer med dette for øyet. At deler av et overskudd går til ett eller annet definert ideelt formål, vil ikke endre risikoen for at midler bevilget til barnehage og foreldrebetaling går til andre formål enn barnehagedriften. Definisjonen åpner altså for at

<sup>11</sup> Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager), 26.04.2019, <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/>

offentlige bevilgninger kan brukes til andre formål enn det som fellesskapet (kommunestyre eller storting) har vedtatt, og utenfor demokratisk kontroll.

I kronikken «Demokratisk velferd»<sup>12</sup> vises det til at det at private aktører ikke er underlagt samme lover som de kommunale tjenestene er et demokratisk problem. Kommersielle aksjeselskap i velferden har rett til forretningshemmeligheter, noe som bidrar til å hindre folkevalgte og offentligheten innsyn i virksomheten.

Dagsavisen trykket den 20. april et innlegg fra svenske Anne-Marie Pålsson, tidligere riksdagspolitiker for Moderaterna i Sverige og dosent i nasjonaløkonomi ved universitetet i Lund, med tittelen «Bør aksjeselskap drive offentlig velferd?»<sup>13</sup> Pålsson gir en grundig argumentasjon for hvorfor aksjeselskap ikke bør få drive offentlige velferdstjenester. Hennes konklusjon er følgende: «*Fordi offentlige velferdstjenester ikke har lønnsomhet som formål, er det formålstjenlig å holde aksjeselskapene unna offentlige velferdstjenester.*»

### Ideell etter eksisterende skattelov - krever ideelles egen organisering og justis

For å bli definert som ideell barnehage i Tromsø Ideelt barnehageforum (IBID)<sup>14</sup>, må institusjonen være godkjent etter skattelovens § 2-32. For å bli godkjent som skattefri institusjon må barnehagen dokumentere at de ikke har erverv som formål og at de ved salg eller nedleggelse vil gi eventuelle gjenværende verdier til andre ideelle formål. Det er barnehagens vedtekter som sier noe om barnehagen har erverv som formål og hva som skjer hvis barnehagen legges ned eller selges. Det er skatteetaten som gjør vedtak om barnehagen er å regne som skattefri institusjon. I utgangspunktet kan alle organisasjonsformer godkjennes som skattefrie dersom de oppfyller kravene for dette. I IBID kan det gjelde det barnehager som har samvirkeforetak, aksjeselskap, stiftelser og foreninger som organisasjonsform.

Skatteloven gir en - kanskje den eneste - juridiske definisjon som en slik sammenslutning av ideelle aktører kan vise til. For at skattelovens § 2-32 skal fungere etter denne hensikten forutsetter det likevel at ideelle institusjoner selv sørger for å drive ikke-kommersielt. De ideelle institusjonene må altså selv spesifisere hva som er reell ideell drift, fordi loven i seg selv inneholder for få bestemmelser til fullt ut å sikre ideell drift. Sagt på en annen måte kan også institusjoner som oppfyller skattelovens § 2-32 opptre kommersielt for eksempel ved salg.

Dersom formålet er at alle offentlig bevilgede midler skal gå til formålet, vil krav om at institusjonen skal være godkjent som skattefri institusjon etter Skattelovens § 2-32, måtte suppleres med at «eventuelt overskudd, salgsbeløp eller restverdier ved nedleggelse skal tilbakeføres til det offentlige.»

Begrunnelsen for dette er at dersom offentlige tilskudd og foreldrebetaling ( i tilfelle barnehage og skole) er mer enn det institusjonen trenger, bør midlene tilfalle fellesskapet for å prioriteres for andre velferdsformål.

### Ideell organisasjonsform – «utvidet egenregi»

I EU og EØS kan landene kan kommunene selv velge hva som defineres som en «offentlig tjeneste» innenfor tradisjonelle tjenester som helse, omsorg, utdanning, vannforsyning, avfall, kollektivtransport mm. Dersom land ønsker å holde offentlige tjenester i offentlig egenregi, så kan

<sup>12</sup> Bank, Helene. 5.7.19, Demokratisk velferd. Klassekampen [http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article\\_id=148543](http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=148543)

<sup>13</sup> Bør aksjeselskap drive offentlig velferd? <https://www.dagsavisen.no/debatt/bor-aksjeselskap-drive-offentlig-velferd-1.955078>

<sup>14</sup> <http://ibid-sa.no/barnehager/>

de det (f.eks. innen helse, utdanning, barnevern og sosiale ytelser) og innen «tjenester av allmenn økonomisk interesse» (kollektivtransport, vann, avfall m.m.).

Et annet unntak fra EUs konkurransereglene er når det offentlige driver myndighetsutøvelse overfor sine innbyggere. *Virksomhet som innebærer, «om enn bare leilighetsvis» utøvelse av offentlig myndighet, faller utenfor reglene om etableringsrett og fri bevegelighet for tjenester.* Det kan gjelde fengsel, barnevern, tvunget psykisk helsevern, men også eventuelt grunnskole (EØS art. 32 og 39).

*Egenregi* betyr at aktiviteten eller tjenesten utføres av en offentlig avdeling eller etat - altså del av kommune eller stat som juridisk enhet. Slike aktiviteter kommer ikke inn under EUs konkurransepolitikk eller Lov om offentlige anskaffelser.

Et unntak er om avdelingen eller etaten opererer i konkurranse med private, eller utfordres til å konkurrere på det private markedet - for eksempel innen renhold. Da kan lovverket om konkurranse og offentlige anskaffelser tre i kraft. Ofte vil da kommunen skille ut virksomheten i et eget foretak.

*Utvidet egenregi* er når et kommunalt eid selskap - en egen juridisk enhet - skal utføre tjenester for det offentlige. Det kan være et kommunalt foretak, et interkommunalt selskap eller en kommunalt etablert stiftelse med formål om å utføre oppgaver for det offentlige.

Utvidet egenregi kan også gjelde en ikke-kommersiell/ideell institusjon under bestemte forutsetninger (kontrollkravet og aktivitetskravet).

*Kontrollkravet:* Det kreves samme kontroll med en virksomhet som skal utføre en velferdstjeneste i offentlig egenregi (inkludert utvidet egenregi) som med en avdeling eller etat i kommunal virksomhet. Det innebærer at det ikke kan være private/kommersielle eiere av virksomheten.

*Omsetningskravet* betyr at en vesentlig del av den offentlige virksomheten må være rettet mot det offentlige. Minst 80 prosent av så vel aktiviteten som finansieringen i en ideell institusjon må være knyttet til det offentlige. Tilsvarende må maksimum 20 prosent av en offentlig virksomhets aktivitet være rettet mot markedet.

For at ikke-kommersielle aktører skal kunne komme inn under begrepet om utvidet egenregi, må det gjennomføres en del endringer i organisasjonsform. Det offentlige må enten ha styrerepresentasjon og/eller utøve kontroll på andre måter, for eksempel gjennom kontrakter og forskrifter<sup>15</sup>. Dette er en løsning som Danmark har brukt for sine privatskoler i mange år, og unngått kommersialisering av utdanningssektoren.

Den danske Friskoleloven § 5<sup>16</sup> kan her brukes som eksempel, men også andre lovverk i Danmark innen offentlig virksomhet betinger organisering i det som kalles «*Selvejende institution*». I forskrift til Friskoleloven er det gitt mal for vedtekter, regnskap og tilskuddskontroll.

<sup>15</sup> Christoffer C. Eriksen (2015): Kommuner og egenregi, Fagforbundet. [Kommuner og egenregi - ep-static.fagforbundet.no](http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=131801)  
[http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article\\_id=131801](http://www.velferdsstaten.no/Forsiden/?article_id=131801)

<sup>16</sup> Friskoleloven <https://danskelove.dk/friskoleloven>

### **Friskoleloven**

*§ 5 Frie grundskoler, der modtager tilskud i henhold til denne lov, skal være selvejende institutioner. Skolens styrelse reguleres i vedtægterne. Vedtægterne skal indeholde regler om skolens styrelse og om fremgangsmåden ved nedlæggelse. Skolens bestyrelse har ansvaret for skolens vedtægter. Ved skolens oprettelse, sammenlægning eller spaltning og ved etablering eller ophør af kombination med anden skoleform, jf. § 5 a, godkender børne- og undervisningsministeren skolens vedtægtsbestemmelser om styrelse og om fremgangsmåden ved nedlæggelse.*

*Stk. 2. Skolen skal i sit virke som selvejende uddannelsesinstitution være uafhængig, og skolens midler må alene komme skolens skole- og undervisningsvirksomhed til gode, jf. dog § 17, stk. 4.*

*Stk. 3. Skolen kan ikke i vedtægterne fastsætte andre formål for skolen end formål i henhold til denne lov. Ved skolens nedlæggelse anvendes overskydende midler med børne- og undervisningsministerens godkendelse til skolevirksomhed, der støttes i henhold til loven. Skolen kan ikke i vedtægterne fastsætte anden bestemmelse herom. Ministeren kan fastsætte nærmere regler om vedtægternes indhold, herunder om, i hvilket omfang der i vedtægterne kan henlægges beføjelser til en generalforsamling, skolekreds el.lign.*

Stortinget har i anmodningsvedtak 460 og 461 ( Dok. 8.18 S (2017-2018) bedt om at regjeringen vurderer alternative organisasjonsformer for å drive ideelle barnehager. Den danske eierform - Selvejende institusjoner, og ulike lovverk for skattefinansierte velferdsordninger er tilpasset er ideelt/ikke-kommersielt formål, og har fungert over tid - inkludert en tid med kraftig kommersialisering i andre land. Stiftelser kommer i denne kategorien, men også andre organisasjonsformer.

Institusjonsformen har også overlevd et EU-regelverk for offentlige anskaffelser og statsstøtteregler. Videre har også organisasjonsformen bidratt til at lønns, pensjons og arbeidsforhold i disse institusjonene er tilnærmet lik offentlige betingelser. Å sikre likeverdige betingelser var også en del av anmodningsvedtakene fra Stortinget. Videre kan det vedtas at driften skal følge offentlighetsloven, forvaltningsloven og arkivloven, slik alle offentlige virksomheter må gjøre.

## **4. En konklusjon**

Løsninger som skal ivareta kommuner og statnes behov for å kunne skille mellom ideelle og kommersielle tjenestetilbydere, bør dra veksler på den norske Friskoleloven, Bufdirs erfaringer med å prioritere ideelle aktører, og det danske regelverket som har bidratt til et mangfold av ideelle institusjoner.

Den norske friskoleloven har et klart krav om at alle bevilgede midler og foreldrebetaling skal gå til formålet. Her har imidlertid erfaring vist seg at kommersielle eiere med organisering i aksjeselskap og i konsern, har gjort lovteksten nesten umulig å følge opp.

Fra Bufdir sto det i kravene etter 2010 at:

- Virksomheten har et ikke-kommersielt formål.
- Virksomheten deler ikke ut overskudd til annet enn formålet til virksomheten
- Virksomheten er selvstendig og uavhengig av offentlige og kommersielle interesser



For å nå målene om å kunne skille på kommersiell og ideell drift og å sikre at offentlig finansiering går til det formålet bevilgende myndigheter har ment er det et minimumskrav at eventuelle overskudd overføres til virksomheten i tråd med formålet for virksomheten og at virksomheten skal være selvstendig og uavhengig

Et eventuelt krav om at virksomheter skal være et «*eget rettssubjekt*» dekker ikke kravet om uavhengighet av kommersielle interesser. Et «ideelt aksjeselskap» kan ikke imøtekomme kravet heller, fordi aksjeloven krever at ledelsen skal søke avkastning - og der kommer spørsmål om hva som er gode formål inn.

Det danske organisasjonsmangfoldet under definisjonen av selveiende institusjoner har blitt brukt innen mange velferdssektorer og har vist seg å være håndterlig både med tanke på kvalitet og erfaringsutveksling og tilsyn og kontroll med bevilgede midler. Både Bufdirs oppskrift og praksisen med de danske selveiende institusjonenes, har vist seg å holde mål innen EU/EØS- regelverket både for statsstøtte og lov om offentlige anskaffelser.

For å hindre kommersialisering og at salg fører til at store overskudd går ut av offentlig finansierte velferdsordninger, vil det være relevant å iverksette betingelser om meldeplikt ved salg og nedleggelse, samt offentlig forkjøpsrett.

Videre vil det være mulig og ønskelig å kreve at Forvaltningsloven, Offentleglova og Arkivloven gjelder for ideell virksomhet med samarbeidsavtaler og finansiering fra det offentlige.