

SKOLE OG ELDREOMSORG I SKANDINAVIA

**NASJONALE FØRINGER FOR IKKE-OFFENTLIGE
AKTØRER**

Signe Bock Seggaard

Institutt for samfunnsforskning
Rapport 2015:07

Skole og eldreomsorg i Skandinavia

Nasjonale føringer for ikke-offentlige aktører

Signe Bock Segard

© Institutt for samfunnsforskning 2015
Rapport 2015:07

Institutt for samfunnsforskning

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway

ISBN (online): 978-82-7763-472-2

ISSN (online): 1891-4314

www.samfunnsforskning.no

Studien er finansiert av Norges forskningsråd gjennom prosjektet «Outsourcing of Scandinavian welfare societies? Consequences of private and non-profit service provision for active citizenship».

Innhold

	Forord	5
1	Innledning	7
	Tematisk avgrensning og fokus	8
	Design, data og empirisk kontekst	11
	Rapportens struktur	13
2	Offentlig velferdsproduksjon. Tidligere litteratur og analytisk rammeverk	15
	Samarbeid i offentlig velferdsproduksjon. Tidligere litteratur om gevinster og risikoer	15
	Analytisk rammeverk – styringsmodeller og borgerbegrepet	18
3	EU-direktivet. Overordnet ramme for offentlige anskaffelser	25
	Nasjonal implementering av EU-direktivet	30
	Betydningen av EUs direktiv for offentlige innkjøp	36
4	Grunnskolen	39
	Innledning	39
	Norge	40
	Krav og premisser for godkjenning	42
	Tilsynsordning	47
	Brukernes rolle som medborgere	50
	Danmark	54
	Krav og premisser for godkjenning	57
	Tilsynsordning	62
	Brukernes rolle som medborgere	70
	Sverige	73
	Krav og premisser for godkjenning	75
	Tilsynsordning	85

	Brukernes rolle som medborgere	89
	Konklusjon – grunnskolen i Skandinavia	93
5	Institusjonsbasert eldreomsorg	97
	Innledning	97
	Norge	98
	Krav og premisser for kontraktsinngåelse	101
	Tilsynsordning	106
	Brukernes rolle som medborgere	111
	Danmark	115
	Krav og premisser for kontraktsinngåelse	118
	Tilsynsordning	125
	Brukernes rolle som medborgere	129
	Sverige	133
	Krav og premisser for kontraktsinngåelse	136
	Tilsynsordning	144
	Brukernes rolle som medborgere	152
	Konklusjon – institusjonsbasert eldreomsorg i Skandinavia	156
6	Avslutning	161
	Litteratur	169
	Sammendrag	185

Forord

Fra velferdsstat til velferdssamfunn er et uttrykk som indikerer en endring i den måten offentlig velferd organiseres på og hvilke aktører som trekkes inn i produksjonen av velferdstjenester. Det handler om dynamikken i velferdsmiksen. Der det tidligere var staten som var enerådende, ser vi i dag en tendens til mer mangfoldighet i form av involvering av private – kommersielle og ideelle – i tillegg til offentlige aktører. Tendensen varierer og har ulik form. Det gjelder også innen den nordiske velferdsmodellen som ellers ofte betraktes som en enhetlig modell. Tendensen er mest slående i Sverige, men også i Danmark og Norge synes tendensen å gjøre seg gjeldende.

Denne rapporten tar utgangspunkt i denne empiriske tendensen og undersøker om det finnes noen forskjeller i den overordnede nasjonale politikken som kan bidra til å forklare de observerte forskjellene mellom de tre nevnte landene. Det handler om å kartlegge nasjonale føringer på krav og premisser for kontraktsinngåelse med ikke-offentlige aktører, tilsynsordningen med velferdstjenestene, og brukernes rolle som aktive medborgere innen velferdsområdene.

Det har vært en omfattende og komplisert rapport å skrive. Feltet er til dels politisert, preget av et innviklet juridisk språk og kompliseres dessuten av mange nyanser som er betinget av kultur og tradisjon. Det er med en samfunnsviters øyne at rapporten er skrevet. Hensikten er flersidig, men omfatter blant annet å få frem nyansene i hvordan ulike velferdstjenester kan organiseres. Med andre ord; å synliggjøre at det finnes et mulighetsrom og ulike måter å organisere velferdsmiksen på. Rapporten har derfor også som siktemål å være et bidrag i debatten om velferdssamfunnets fremtid.

Rapporten springer ut av det komparative forskningsprosjektet «Utkontraktering av skandinaviske velferdssamfunn? Konsekvenser av privat og non-profit tjenesteyting for aktivt medborgerskap» som er finansiert av Norges forskningsråd. Prosjektet involverer forskere fra både Norge, Danmark og Sverige som alle med sitt store engasjement har bidratt med innspill og kommentarer til denne rapporten. Takk til Jo Saglie, Karl Henrik Sivesind, Håkon Dalby Trøttestad, Malene Thøgersen og David Feltenius.

Signe Bock Seggaard
Oslo, august 2015

1 Innledning

Fra velferdsstat til velferdssamfunn kan brukes som en overordnet karakteristikk av utviklingen i de nordiske velferdslandene de siste tiårene, i den forstand at det har vært en tendens til at organisering av velferd som et offentlig gode i stadig større grad ikke bare utføres av staten, men også involverer private aktører i betydningen kommersielle så vel som ideelle aktører (Donahue & Zeckhauser 2006). Det er med andre ord skjedd en forandring i velferdsmiksen (Ascoli & Ranci (red.) 2007). Det finnes mange forklaringer på denne utviklingen som dels kan knyttes til økonomiske betraktninger, ideologiske prinsipper og kanskje en forestilling om at dersom det finnes et mangfold av behov, må det også være et mangfold av alternative velferdsutførere. Hva som er den egentlige forklaringen kan være vanskelig å fastslå, og kanskje det snarere handler om en kombinasjon av ulike forklarende faktorer. Vi skal i denne rapporten ikke belyse dette årsaksforholdet, men heller se nærmere på hvordan de nasjonale myndighetene i tre skandinaviske land – Norge, Sverige og Danmark – tilnærmer seg bruken av ikke-offentlige aktører i offentlig velferd.

I litteraturen om velferdsregimer er det utstrakt enighet om at Norge, Sverige og Danmark kan kategoriseres sammen under «den nordiske velferdsmodellen (Ervasti, Fridberg, Hjerm, Kangas & Ringdal 2008:5). Dette tilsier at landene som velferdsstater har flere sentrale likheter. Blant annet pekes det på at velferdstjenestene i stor grad er offentlig finansiert, at de er basert på universelle rettigheter og at det lokale nivået gjennom kommunene spiller en sentral rolle i implementering av tjenestene. Et fellestrekk er videre at offentlige anskaffelser er regulert av et EU-direktiv som alle de tre landene har implementert – selv om implementeringen til dels er gjort på ulike måter og på ulike tidspunkter (se kapittel 3). Generelt, og særlig i et internasjonalt perspektiv er det åpenbart at de nordiske landene har mange likheter som skiller dem fra andre lands organisering av velferdsordninger. Samtidig er det også en kjensgjerning at det finnes vesentlige ulikheter mellom de nordiske landene, og at de til dels er

blitt forsterket de siste tiårene. Det gjelder blant annet velferdsmiksen og innslaget av ikke-offentlige aktører innen organisering av grunnskole og eldreomsorg. Satt på spissen viser statistikken at det i Danmark er et relativt stort innslag av ideelle ikke-kommersielle organisasjoner (ofte såkalte selveiende institusjoner), at i Sverige er innslaget av private kommersielle aktører relativt stort, mens man i Norge er forholdsvis forbeholdne når det gjelder begge disse typer ikke-offentlige aktører (Sivesind 2013).

Vårt spørsmål er om det finnes noen forhold i den overordnede nasjonale politikken som kan bidra til å forklare de observerte forskjellene. Det er det denne rapporten vil se nærmere på.

Tematisk avgrensning og fokus

Når vi i denne rapporten ser nærmere på måten det offentlige organiserer og forvalter velferdsproduksjonen, er det med et spesifikt fokus på utdanning og eldreomsorg, og nærmere bestemt grunnskole (1.-10. klasse) og eldreomsorg på institusjoner (pleie- og eldrehjem). På denne måten er fokus avgrenset til to velferdstjenester som faller innenfor et kommunalt ansvar, men som på vesentlige punkter også er underlagt nasjonale føringer i form av lover, retningslinjer og veiledninger (Vabo 2012:122ff). Det gjelder i Norge så vel som i Sverige og Danmark. Med fokus på det nasjonale nivået vil vi gjennomføre en land-komparativ analyse innen hvert av de to velferdsområdene samt en sammenligning mellom de to velferdsområdene der søkelyset også rettes mot den rolle brukerne har. Hovedproblemstillingen er å belyse *likheter og forskjeller mellom de tre landene med hensyn til nasjonale føringer for hvordan kontrakter fordeles innen hvert av de to velferdsområdene samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges*. Mer konkret vil vi gjøre en empirisk analyse av nasjonale føringer på følgende forhold:

- Krav og premisser for kontraktsinngåelse
- Tilsynsordningen med velferdstjenesten
- Brukernes rolle som medborgere

Dette empiriske fokuset impliserer videre at søkelyset også settes på samspillet mellom det offentlige og andre aktører i prosessene knyttet til velferdsproduksjon der kontrakter brukes som et styringsredskap.

Det kan være kontrakter basert på f.eks. åpne anbud eller det kan være kontrakter i form av godkjenning gitt mer eller mindre detaljerte vurderingskriterier. Analysen tar i den forbindelse også sikte på å undersøke hvilke typer aktører det åpnes opp for, kontraktens tidsperspektiv og detaljeringsgrad.

Med utgangspunkt i en bred tilnærming til aktørbegrepet kan det her være tale om offentlige og private aktører. Private aktører omfatter både kommersielle og ikke-kommersielle ideelle aktører fra tredje sektor (se bl.a. Phillips & Smith 2011b). Offentlige aktører omfatter i tillegg til tradisjonelle offentlige aktører som en kommune, også aktører som har sitt utspring i det offentlige i form av f.eks. å være et interkommunalt selskap, såkalte semi-offentlige aktører. I tillegg kommer at aktør-begrepet her også viser til brukerne. Bruker-medvirkning er et vanlig ord i nordisk velferdspolitik, og det har de siste tiårene blitt lagt stadig større vekt på aktiv brukerinnflytelse i velferdstjenester (NOU 2011:11). På denne bakgrunn belyser rapporten dermed også hvilke føringer den nasjonale politikken for grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg gir for at brukerne kan fylle en slik medborgerrolle. Vi gjør dette ved å trekke inn et medborgerperspektiv. Et sentralt spørsmål er hvor brukerne av velferdstjenestene som medborgere står i denne sammenhengen. Hvilken rolle spiller de, indirekte så vel som direkte i organiseringen av velferdstjenester? Det handler om at brukerne som medborgere har noen rettigheter knyttet til deltagelse og innflytelse.

Bruk av kontrakter i det offentlige er regulert av nasjonale lover og forskrifter som blant følger av EUs direktiv for offentlige anskaffelser innen klassisk sektor. Klassisk sektor defineres her som alle andre virksomhetsområder enn vann- og energiforsyning, transport og telekommunikasjon som samlet kalles forsyningssektoren.¹ Klassisk sektor er på denne måten negativt definert, men omfatter blant annet også sektorer som driver med varer og tjenester innen velferd, som er denne rapportens fokus. Direktivet fungerer som en felles plattform for

¹ Gitt denne rapportens fokus på velferdstjenester, avgrensner vi oss til klassisk sektor og ser derfor ikke nærmere på EU-direktivet og forskrifter for offentlige anskaffelser innen forsyningssektoren. Direktivet og tilførende forskrifter for klassisk sektor «gjelder generelt for alle offentlige oppdragsgivere, unntatt oppdragsgivere innenfor forsyningssektoren» (Amdal 2004:430). Dvs. at klassisk sektor kan forstås som alle andre sektorer enn forsyningssektoren.

EU- og EØS-landenes politikk på området og angir noen minste-standarder for når og hvordan bruk av kontrakter i offentlig sektor skal gjøres. Det vender vi tilbake til i kapittel tre.

Tematisk og begrepsmessig åpner dette politikkområdet for – eller ligger i hvert fall i grenselandet til – det som i litteraturen omtales som «governance network» eller andre lignende begreper som f.eks. «relational governance». Governance network kan defineres ved fem overordnede kjennetegn (Sørensen & Torfing 2008a:9ff):

1. a relatively stable horizontal articulation of interdependent, but operationally autonomous actors
2. who interact through negotiations
3. which take place within a regulative, normative, cognitive and imaginary framework
4. that is self-regulating within limits set by external agencies; and
5. which contributes to the production of public purpose

Som det fremgår av punktene over, innebærer governance i denne forståelsen en nettverksorganisering blant aktører som har det «offentlige gode» som målsetting og som gjennom forhandlinger agerer som autonome, men også gjensidig avhengige aktører. Definisjonen innebærer likevel ikke at involverte aktører er like med hensyn til makt, autoritet og resurser, og ei heller at den institusjonelle politiske konteksten kan ignoreres. Tvert imot vil nettverket fungere og agere innen visse rammer avgrenset av den institusjonelle politiske konteksten. Dette vil ifølge Phillips & Smith (2011a:5) sette sine avtrykk i det juridiske, politiske, regulative og finansielle rammeverk for hvordan nettverkene og involverte aktører opererer i samspill med myndighetene.

I tillegg til – eller som et supplement til – bruk av kontrakter som et styringsredskap innen offentlig velferdsproduksjon, er det tenkelig at styring ut fra et «fritt valg-perspektiv» i stadig større grad overlates til brukerne gjennom det man kan betegne som brukergenerert markedsstyring. Det innebærer enten at brukerne kan velge fritt på det åpne markedet bestående av private og/eller offentlige tilbydere, eller at brukerne kan velge blant aktører som har inngått en kontrakt – i form

av en godkjenning – med offentlige myndigheter. I det første tilfellet kan man snakke om en frakoblet styringsmodell sett med det offentliges øyne. I det siste tilfellet vil det være en lag-på-lag styringskompleksitet som dels er basert på indirekte styring – gjennom en godkjenningsprosess – og dernest brukervalg. Endelig er det mulig å tenke seg at offentlig velferd bare er offentlig organisert gjennom en direkte hierarkisk styringsmodell uten interaksjon med andre aktører. Dette handler om velferdsmiksen; hvilke aktører som produserer, kontrollerer og bestiller velferdstjenester (se Ascoli & Ranci (red.) 2007).

Undersøkelsens fokus omfatter mange ulike empirisk forekommende samarbeidsformer. I tråd med tilnærmingen til Eva Sørensen og Jacob Torfing (2008a:11) og i samsvar med definisjonen på governance network, kan dette være samarbeidsformer basert på løse og uformelle eller strengt formelle kontrakter. Samarbeidsformene kan videre være initiert nedenfra av tilbyder eller fra toppen av den offentlige myndigheten, inter- eller intraorganisatorisk i sin sammensetning, åpne eller begrenset til spesifikke aktører, kortlivet eller permanente, og endelig være fokusert på en eller flere faser i en policy-prosess. Vårt spørsmål er hvilke typer samarbeid i offentlig velferdsproduksjon som myndighetene legger til rette for gjennom nasjonal lovgivning og retningslinjer.

Det er med dette utgangspunktet at sammenligningen mellom de tre landene og mellom de to velferdstjenestene – institusjonsbasert eldreomsorg og grunnskole – vil bli gjort i denne rapporten. Hensikten er å belyse rammebetingelsene i form av den nasjonale politisk-institusjonelle konteksten, og videre å undersøke hvorvidt det finnes markante likheter og ulikheter som i sin tur kan antas å forklare hvordan velferdsproduksjonen i praksis utfolder seg.

Design, data og empirisk kontekst

Undersøkelsen gjennomføres som en komparativ casestudie der analyseenheterne er nasjonal velferdspolitik innen grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg i Norge, Sverige og Danmark. Fokus er satt på nasjonale retningslinjer for hvordan kontrakter bør fordeles og koordineres samt hvilken rolle brukerne som medborgere spiller i den sammenhengen. Undersøkelsens case er dermed nasjonal velferds-

politikk innen grunnskole og eldreomsorg i Skandinavia og utvalget består av tre skandinaviske land.

Som beskrevet innledningsvis er utgangspunktet for undersøkelsen at til tross for overordnede likheter, eksisterer det også noen fundamentale forskjeller i organiseringen av velferdstjenester mellom de tre landene. På denne måten faller undersøkelsesdesignet inn under det som Ragin m.fl. (1996) betegner som *most similar systems with different output* (MSDO) der logikken er at de konstante likhetene ikke kan forklare forskjellene.

Ved hjelp av policy-analyse vil vi kunne belyse om de forskjellene som observeres i dag² kan knyttes til reelle forskjeller i den nasjonale politikken.

Datagrunnlaget er nasjonale policy-dokumenter for velferdsområdene grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg. Policy-dokumenter viser i hovedsak til veiledninger og råd, informasjonsskriv, retningslinjer og forskrifter som er utarbeidet på grunnlag av den nasjonale lovgivningen på det aktuelle området. Når det anses som hensiktsmessig, brukes også lovtekster i analysene samt informasjon som finnes på de respektive nasjonale myndigheters nettsider. Undersøkelsens datagrunnlag avgrenses dermed i overveiende grad til lovførtolkende materiale som analyseres ved hjelp av kvalitativt og manuelt basert innholdsanalyse. Innholdsanalysen vil på grunnlag av gjennomlesning av relevante policy-dokumenter gi en grundig beskrivelse av den nasjonale velferdspolitikken ut ifra de tre tidligere nevnte temaer:

- Krav og premisser for kontraktsinngåelse
- Tilsynsordningen med velferdstjenesten
- Brukernes rolle som medborgere

I en avsluttende sammenlignende drøftelse av hvert velferdsområde, vil de nasjonale føringene på hvordan kontrakter fordeles og koordineres videre bli betraktet i et overordnet analytisk styringsperspektiv kombinert med et medborgerperspektiv på brukernes rolle. De analytiske dimensjonene avledes fra teoretiske betraktninger innen

² Den empiriske undersøkelsen er basert på policy-dokumenter gjeldende i 2014.

litteraturen om styringsmodeller der governance-litteraturen er inkludert (se avsnittet om undersøkelsens analytiske rammeverk) og oppsummeres i Tabell 1.

Rapportens struktur

Det ble nevnt i innledningen at EUs direktiv for offentlige anskaffelser ligger som et bakteppe når man skal forstå medlemslandenes og EØS-landenes nasjonale politikk og retningslinjer for samarbeid mellom ulike aktører på velferdsområdet. Det gjelder når offentlige velferdstjenester produseres på grunnlag av en kontrakt. Rapporten vil derfor i *kapittel tre* kort beskrive hovedtrekkene i dette direktivet og hvordan Norge, Sverige og Danmark forholder seg til dette i sin nasjonale lovgivning. I *kapittel fire* beskrives og analyseres de tre lands nasjonale politikk på grunnskoleområdet og i hvilken grad samt på hvilke premisser den åpner opp for andre aktører enn offentlige som tjenesteprodusent. Tilsvarende analyse for institusjonsbasert eldreomsorg gjøres i *kapittel fem*. I rapportens avsluttende *kapittel seks* drøftes funnene fra analysene av de to velferdsområdene opp mot hverandre i lys av politisk-institusjonelle rammebetingelser og en hensikt om mangfold i tjenesteproduksjon. Men før vi kommer så langt, vil vi først i *kapittel to* se litt nærmere på hvordan tidligere faglitteratur har belyst samarbeidsrelasjoner i offentlig velferdsproduksjon, og i forlengelse av dette beskrive det analytiske rammeverket for de etterfølgende empiriske analysene.

2 Offentlig velferdsproduksjon. Tidligere litteratur og analytisk rammeverk

Samarbeid i offentlig velferdsproduksjon. Tidligere litteratur om gevinster og risikoer

Kjært barn har mange navn, eller ett navn har mange barn? Det er spørsmålet når det gjelder velferdsproduksjon som et offentlig gode basert på samarbeid – eller i det minste en form for interaksjon – mellom det offentlige og en annen aktør. Denne andre aktøren kan være privat med et kommersielt eller med et idealistisk, ikke-kommersielt siktemål. Men aktøren kan også ha utspring i det offentlige i form av f.eks. å være et interkommunalt selskap som har vunnet en anbudsrunde, en såkalt semi-offentlig aktør. Slik interaksjon går under ulike navn: Offentlig-privat samarbeid (OPS), korporatisme, policy network, partnership, governance network, relational governance, corporative governance, collaborative governance – bare for å nevne noen (se Scott 1987, Donahue & Zeckhauser 2006, Sørensen & Torfing 2008a, Torfing 2007, Phillips & Smith 2011a). Begrepene kan i praksis være vanskelig å skille, og de brukes ofte om hverandre. Men samtidig kan de reflektere ulike tilnærminger og vektlegging av ulike aspekter ved en slik interaksjon.

Videre avspeiler begrepene også sine spesifikke tidsperioder. For som flere understreker, blant andre Eva Sørensen og Jacob Torfing (2008a), er interaksjon mellom ulike aktører i velferdsproduksjon og policy-prosesser mer generelt ikke et nytt fenomen; hverken empirisk eller forskningsmessig. Ifølge de to forskerne består det nye bare i at; «... political theorists and central decision makers to an increasing extent tend to view governance networks as both an effective and legitimate mechanism of governance» (2008:4). Sitatet impliserer at det er en økt tro på at interaksjon med ikke-offentlige aktører i ulike faser av policy-prosesser kan bidra til forbedring i forvaltning av offentlige goder og verdier i form av både større effektivitet og legitimitet. Et argument er i den sammenhengen at involvering av ikke-offentlige

aktører – kommersielle eller ikke-kommersielle – i noen tilfeller kan oppveie de svakhetene som det offentlige styringsapparatet måtte ha når det står på egne ben. Det handler om å imøtekomme et komplekst og fragmentert samfunn med fleksible løsninger (Torfing 2007:8, Phillips & Smith 2011a:2). Donahue & Zeckhauser (2006:505ff) utdyper dette ved å peke på at effektivitetsforbedringene ved å integrere private aktører i velferd kan tilbakeføres til tre dimensjoner som vil bli forbedret: Ressurser, produktivitet og tilgang til informasjon.

Samtidig peker Donahue & Zeckhauser på at legitimitetsgevinsten ofte alene er knyttet til den kjensgjerning at det ikke bare er det offentlige som er involvert i den gitte velferdsproduksjonen, uten at de nærmere definerer hva denne legitimiteten består i. Dette i motsetning til Sørensen og Torfing (2008a) som med henvisning til Fritz Scharpf (1997) argumenterer for at deltagelse av et mangfold av aktører i policy-prosesser kan bidra til økt demokratisk legitimitet for offentlig politikk. Sørensen og Torfing utdyper og begrunner dette argumentet i sitt kapittel «Theoretical Approaches to Democratic Network Governance» (2008b:233ff) med utgangspunkt i fire postliberale demokratiteorier. En felles begrunnelse som trekkes frem er at såkalt governance network er et middel til å øke de demokratiske institusjoners fleksibilitet samt det antall borgere som aktivt deltar i politiske beslutningsprosesser (Sørensen & Torfing 2008b:245).

En forutsetning for dette demokratioptimistiske perspektivet er at skillet mellom stat og samfunn ikke vektlegges i den grad som mer klassisk liberale demokratiteorier gjør (Sørensen & Torfing 2008b:235). Dersom det legges stor vekt på den folkevalgte forsamlingens suverenitet eller borgernes individuelle frihet, kan det være vanskelig å betrakte governance network som et demokratisk tilskudd. Tvert imot er det i omfattende bruk av governance-basert samarbeid med ikke-offentlige aktører i håndtering av offentlige goder, en risiko for utvanning av demokratisk kontroll- og ansvarsforhold (Donahue & Zeckhauser 2006:507, Phillips & Smith 2011a:10, 25). Dette kan ses som en undergraving av det demokratiske styringssystemet fordi det gjennom den indirekte styringen og desentraliseringen skapes mer komplekse autoritetslinjer (Donahue & Zeckhauser 2006:497). Videre viser litteraturen også at indirekte styring av velferdsproduksjon kan resultere i høyere kostnader og mindre kapasitet, samt en omdømmesårbarhet som ligger utenfor det offentlige apparat selv å kontrollere (se Donahue & Zeckhauser 2006:508).

Litteraturen peker på at hvorvidt gevinstene og risikoene aktualiseres, er et empirisk spørsmål som betinges av en rekke forhold som dels kan være kontrollerbare og dels ukontrollerbare sett fra den offentlige myndighetens så vel som de involverte ikke-offentlige aktørers ståsted. Det interessante i en større sammenheng er likevel ikke hvordan det enkelte governance-nettverk fortoner seg organisatorisk, men snarere hvordan det i en større kontekst inngår i styringen av samfunnet og organiseringen av offentlige velferdsgoder. Phillips & Smith (2011a:8) peker i et slikt overordnet perspektiv på at det fra teoretisk hold ofte er blitt argumentert for at utviklingen vil gå fra velferdsproduksjon basert på hierarkisk detaljstyring gjennom kontraktsforhold inspirert av ideer knyttet til New Public Management-reformer til større vekt på relasjonell governancestyring med betoning av dialog og læring i samarbeid med private og ikke-profitt-orienterte aktører. Empirisk er det dog vanskelig å finne belegg for en slik generell utvikling. Det finnes unntak, men selv der det er empirisk belegg, kan man ikke forutsette at det avspeiles i nasjonale policy-dokumenter på et gitt sektorområde. Det skyldes ifølge Phillips & Smith (2011a:10) at

...the regulatory systems in this sector may be slow to adapt to new trends or developments because they have been isolated (...). Consequently, a lack of regulatory reform cannot necessarily be taken as evidence that the model of public management is static.

Det er med utgangspunkt i den nevnte teoretiske hypotesen og det tilhørende empiriske argumentet at vi her kaster lys over de føringene det nasjonale nivået gir med hensyn til hvordan kontrakter bør fordeles og koordineres innen velferdsområdene, grunnskole og eldreomsorg. Disse føringene kan – hvis empirien tilsier det – tas som uttrykk for meta-governance dersom de «include policies that enable the work of the third sector [og andre ikke-offentlige aktører, red.], develop its capacity, and engage nonprofit organizations [og andre ikke-offentlige aktører, red.] in policy development as well as service delivery» (Phillips & Smith 2011a:5). Sagt på en annen måte og med formuleringen til Sørensen og Torfing (2011:12) handler metastyring om

at styre selvstyrende prosesser, uten at falde tilbake på tradisjonell hierarkisk styring gjennom ordrer og kontrol. Formålet med metastyring er således ikke at detailstyre, hvad én eller flere aktører

foretager sig, men at forme autonome aktører så de har vilje og evne til at udøve en nærmere bestemt type af selvstyring, etablere arenaer for interaktion og give retning til samarbejdet.

Sørensen og Torfing slår samtidig fast at det i de skandinaviske landene er flere eksempler på metastyring. Deres grundlag for å konkludere dette er at det har blitt «søstt en række reformer og finansieringsmodeller, der søger at motivere offentlige og private aktører til at forme og indgå i selvstyrende netværk og partnerskaber, der arbejder sammen om offentlig opgaveløsning» (Sørensen & Torfing 2011:12).

Analytisk rammeverk – styringsmodeller og borgerbegrepet

Som et analytisk rammeverk for å forstå hvordan det offentlige forvalter og organiserer velferdsproduksjon innen grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg, vil vi her anvende tre generelle styringsmodeller for hvordan offentlig velferd *kan* organiseres. Vi skiller mellom 1) Direkte styringsmodell 2) Indirekte styringsmodell og 3) Frakoblet styringsmodell (Tabell 1).

Tabell 1. Idealtypiske styringsmodeller i velferdsproduksjon

	Aktører	Skjønnsutøvelse	Interaksjonsdimensjoner – detaljeringsgrad
Direkte styringsmodell			
Ren offentlig organisering	Offentlige	Offentlig	-
Kontraktering	Offentlig-privat	Offentlig	Formaliseringsgrad? Fokuseringsgrad? Tidsaspektet?
Indirekte styringsmodell			
Collaborative governance	Offentlig-privat	Offentlig-privat	Formaliseringsgrad? Fokuseringsgrad? Tidsaspektet?
Frakoblet styringsmodell			
Fri markedsorganisering	Privat	Privat	
Filantropi	Offentlig-privat	Privat	Formaliseringsgrad? Fokuseringsgrad? Tidsaspektet?

Hver av disse styringsmodellene dekker over ulike løsninger for organisering og samspill mellom offentlige og private aktører samt hvilken rolle brukerne som medborgere tilskrives. Løsningene skiller seg i særlig grad fra hverandre med hensyn til hvilke aktører som tildeles myndighet til *skjønnsutøvelse* på sentrale områder som produksjon av den spesifikke tjenesten, sluttresultatet (eng: payoff) og underliggende preferanser og verdier for tjenesten.

Produksjon viser her til definering av mål og midler. *Sluttresultat* handler om kroner og øre og hvordan resultatet verdisettes og defineres. Spørsmålet som i den forbindelse skal besvares er: Når er det et godt eller dårlig sluttresultat? Her kan måten tilsyn og kontroll organiseres på være en sentral faktor å trekke inn. Myndigheten til skjønnsutøvelse vil for eksempel være større når tilbyderen gjennomfører selvevaluering basert på overordnede vurderingskriterier sammenlignet med det tilfellet hvor tilsyn utføres av den offentlige myndigheten – oppdragsgiver – på grunnlag av detaljerte kriterier. Endelig handler *preferanser og verdier* om underliggende antagelser om hva det spesifikke offentlige gode bør være fundert på. Preferanser og verdier kan for eksempel være knyttet til tro og livssyn, pedagogikk eller profesjonsetikk. Tildeling av skjønnsutøvelse innebærer dermed myndighet til å definere hva som ligger i det offentliges interesse med hensyn til det spesifikke offentlige gode som velferdstjenesten er uttrykk for (Donahue & Zeckhauser 2006:514).

Ser man nærmere på hvordan skjønnsutøvelse håndteres i de tre styringsmodellene, ses det i Tabell 1 at den direkte styringsmodellen er kjennetegnet ved at det er det offentlige som har den fulle myndigheten til å utøve skjønn, mens denne myndigheten i sin helhet overlates til private aktører (tilbyderne) i den frakoblede styringsmodellen gjennom det frie marked eller ren filantropi. I den frie markedsmodellen ligger det implisitt en forutsetning om at styringen vil skje gjennom brukernes valg – forbrukermakt gjennom det frie valg. Collaborative governance er på sin side kjennetegnet ved «[t]he murky middle ground, in which both parties exercise discretion» (Donahue & Zeckhauser 2006:514).

I dette tilfellet vil det empiriske spørsmålet være knyttet til hvor likt fordelt den skjønnsbaserte myndigheten er mellom aktørene. I den forbindelse peker Donahue & Zeckhauser (2006:209) på at det ofte vil være to sentrale avveininger. På den ene siden er det et demokratiforankret hensyn som tilsier at den aktøren som står ansvarlig overfor samfunnet som sådan (eng: the public at large) bør tildeles mest

myndighet til skjønnsutøvelse. På den andre siden er det hensynet til at begge parter bør ha en viss mulighet for skjønnsutøvelse, hvis ikke er det ikke uttrykk for collaborative governance.

Betegnelsen «collaborative governance» brukes her i samme betydning som «governance network», og innebærer at det selvregulerende aspektet skjer innen en spesifikk politisk og institusjonell ramme som legger visse føringer (Sørensen & Torfing 2008a:10). Disse føringene kan blant annet synliggjøres gjennom ordninger for godkjenning og tilsyn så vel som i den fysiske kontrakten dersom en slik foreligger. Måten tilsyn organiseres på er en sentral faktor for å forstå omfanget av frihet i skjønnsutøvelse. Om tilsynet er basert på selvevaluering eller statlig tilsyns kontroll, overordnede eller detaljerte kriterier, kan være avgjørende.

Med hensyn til det anvendte begrepsapparat i Tabell 1 er det viktig å være oppmerksom på at «kontraktering» her brukes i det tilfellet hvor interaksjonen mellom aktørene er basert på at den offentlige myndigheten har all styring gjennom monopol på skjønnsutøvelse på de tre nevnte områdene; produksjon, sluttresultat og underliggende preferanser og verdier. Her vil oppdragsgiveren – det offentlige – bruke kontrakten som et instrument for kontroll og som grunnlag for tallfestet prestasjonsmål (eng; performance measure) (Phillips & Smith 2011a). Kontraktering har dermed ingenting med om det foreligger en kontrakt eller ikke, det er heller snakk om streng hierarkisk styring.

I de tilfellene det ikke foreligger et slikt monopol og skjønnsutøvelsen er fordelt mellom tilbyder(e) og oppdragsgiver, vil vi omtale det som en form for collaborative governance. I dette ligger også at kontrakter heller vil bli brukt som grunnlag for utvikling av samarbeid og fleksibel tilpasning til omgivelsene der læring er et vesentlig stikkord. Phillips & Smith (2011a:5) beskriver i tråd med dette bruken av kontrakter innen rammen av et governance network-regime på følgende måte:

Although contracts may continue to be important policy tools, they would be more than a means of control over the purchase of service (...). The focus on strengthening relationships should be evidenced by more relational contracting which puts an emphasis on working toward common goals, promoting communication and flexibility, and developing trust.

I slike tilfeller der læring, fleksibilitet og dialog er nøkkelord for å forstå samarbeidsrelasjonen i velferdsproduksjonen, er det naturlig å trekke linjene til det Sørensen og Torfing (2011) omtaler som metastyring. Det handler om hvilken type styring de nasjonale myndighetene legger til rette for; metastyring versus tradisjonell hierarkisk styring som ytterpunktene.

I de tilfellene organisering av velferdsproduksjon innebærer en grad av interaksjon mellom offentlige og private aktører, enten denne er basert på kontraktering, collaborative governance eller filantropi, kan man belyse interaksjonen ut fra dens detaljeringsgrad. Detaljeringsgrad dekker flere aspekter som nasjonale retningslinjer i varierende grad sier noe om når det gjelder hvordan kontrakter skal fordeles og koordineres innen et gitt velferdsområde. Det handler om hvor formalisert, fokusert og tidsavgrenset interaksjonen er. *Formaliseringsgrad* viser til hvor institusjonalisert samarbeidet er i form av formelle rammer versus mer uformelle avtaler basert på det som kan kalles taus kunnskap (Donahue & Zeckhauser 2006:509). *Fokuseringsgrad* handler om hvor bredt versus snevert samarbeidet er med hensyn til omfanget av oppgaver og utfordringer. *Tidsaspektet* kan strekke seg fra permanent eller ikke-tidfestet samarbeid til korte eller ad hoc-pregede prosjekter som er ment å løse en midlertidig (krise-)situasjon (Donahue & Zeckhauser 2006:509). Som en konsekvens av et relasjonelt fokus innen governance network, vil tidsperspektivet ofte, men ikke generelt, være mer langsiktig enn det som er tilfellet innen kontraktering der hierarkisk kommando-kontroll-relasjon ofte gjør seg gjeldende. Det samme gjelder velferdsproduksjon basert på ren filantropi.

Tabell 1 presenterer de ulike typene for styring i velferdsproduksjon som rene idealtyper. Det kan være hensiktsmessig i et analytisk perspektiv. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at en enkel modell, sjelden (eller aldri) vil samle opp hele den empiriske virkeligheten. For et velferdsfelt som helhet er det mulig at det i praksis foreligger flere alternative organiseringsmåter. Dels kan det fra nasjonale myndigheter være en intensjon om at kommunene som ansvarlig for tjenestetilbudet skal ha mulig til å velge hvordan de ønsker å organisere et gitt velferdsområde. Dels er det mulig at de rene modellene kan kombineres og på den måten skape et ganske komplekst lag-på-lag styringsregime. Det gjelder for eksempel når ideen om forbrukermakt i den frie markedsmodellen kombineres med elementer fra den (in)direkte styringsmodellen ved at det offentlige gjennom

kontrakter eller samarbeid med flere – minimum to – aktører legger til rette for «det frie brukervalget». På denne måten kan ideen om brukernes valgfrihet dels betraktes som et eget styringsredskap og dels være en part av et lag-på-lag styringsregime.

Det finnes flere måter å belyse ideen om brukernes frie valg på. Brukere av velferdstjenester kan på den ene siden betraktes som forbrukere som gjennom sitt frie valg bidrar til nyttemaksimering på individnivå så vel som på markedsnivå (Edebalk & Svensson 2005). Dette perspektivet er inspirert av økonomiske teorier. På den andre siden – og som er fokus i denne undersøkelsen – kan brukerne også betraktes som medborgere i et velferdssamfunn med rettigheter til deltagelse og innflytelse. Dette perspektivet kan føres tilbake til demokratiske teories vekt på politisk likhet og deltagelse.

Demokrati handler grunnleggende om et folkestyre kjennetegnet ved politisk likhet (Held 2006:1), men når det handler om den demokratiske legitimiteten knyttet til en prosess, kan det være gode argumenter for å avgrense delttagelseselementet til å gjelde den spesifikke gruppen av folket som er særlig berørt (Dahl 1992:66; Cohen 1971:7; Midgaard 2004:43). Demokratiteoretikeren Robert Dahl og andre med ham åpner opp for at deltagelse betinges av graden av berørthet, så lenge alle har «tilstrekkelig og lik mulighet til å uttrykke sine preferanser når det gjelder det endelige resultatet» jf. Dahls demokratiske kriterium for effektiv deltagelse (Dahl 1992:67). Det er vår oppfatning at en slik avgrensning til særlig berørte kan være aktuelt når man betrakter velferdsorganisering som en prosess der brukerne som medborgere forespeiles å ha noen grunnleggende demokratiske rettigheter og muligens plikter til deltagelse og innflytelse. Berørte parter viser til at det er de som særlig blir påvirket av prosessens resultat som det skal tas hensyn til og som bør inkluderes i prosessen. Et spørsmål i den forbindelse vil naturligvis være hvem som særlig blir påvirket og dermed hvordan berørte parter skal defineres i en gitt kontekst. Det er et spørsmål vi vender tilbake til i drøftelsen av de ulike velferdsområdene; grunnskole og eldreomsorg. Her vil vi bare kommentere at det etter vår vurdering ikke er urimelig å oppfatte brukere av eldreomsorg og grunnskole samt deres eventuelle foresatte som en gruppe av særlig berørte.

Et annet relevant kriterium for en demokratisk prosess å trekke frem i denne forbindelse, er *opplyst forståelse*. Det innebærer at ethvert medlem må ha tilstrekkelige og like muligheter til å utforske alternativer

og deres konsekvenser samt begrunne sin preferanse i forkant av det avgjørende stadium i beslutningsprosessen (Dahl 1989: kapittel 8). Opplyst forståelse forutsetter tilgang til relevant informasjon og muligheten til å bearbeide denne slik at den enkelte utvikler kunnskap som gjør de ulike alternativene forståelige. Informasjon og kunnskap er med andre ord nødvendige forutsetninger for opplyst forståelse.

Med fokus på to sentrale demokratiske kriterier, opplyst forståelse og effektiv deltagelse, og en forutsetning om at det er meningsfullt å identifisere en gruppe av folket som er særlig berørt, vil vi i rapporten også drøfte hvorvidt de nasjonale myndighetene i sin policy integrerer betingelser for at brukerne kan opptre som medborgere. Aktivt medborgerskap handler om at brukerne får mulighet til å påvirke sin hverdag og de tjenester som vedkommende bruker gjennom å ytre seg, delta og eventuelt velge mellom alternativer. Hirschman (1970) bruker begrepene «voice» og «exit» til å beskrive litt den samme problemstillingen. Aktivt medborgerskap kan være formalisert gjennom rettigheter og/eller plikter for både brukeren og tjenesteprodusenten. Opplyst forståelse og effektiv deltagelse kan i den forbindelse betraktes som sentrale forutsetninger for å sikre at det aktive medborgerskapet blir reelt.³

Det skisserte analytiske rammeverket vil dels bli brukt som grunnlag for en analyse av de nasjonale politiske føringene for hvordan kontrakter fordeles og koordineres innen de to velferdstjenestene, institusjonsbasert eldreomsorg og grunnskole i Danmark, Sverige og Norge. Til dette formålet vil de analytiske styringsmodellene i Tabell 1 bli brukt for å gi et oversiktsbilde som fremhever likheter og forskjeller på sentrale områder. Videre vil det analytiske demokratiperspektivet bli brukt i en drøftelse av hvilken rolle brukerne som medborgere spiller i organiseringen av velferdstjenestene, og i den sammenhengen om den nasjonale policy underbygger to viktige demokratiske kriterier: Opplyst forståelse og effektiv deltagelse.

Kort oppsummert: Nasjonale føringer på hvordan kontrakter fordeles og koordineres innen velferdsområdene grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg, vil i denne undersøkelsen bli belyst ut

³ Hensikten er dermed ikke å gå inn i debatten mellom liberale og postliberale demokratiteorier om det demokratiske potensialet til governance network (se Sørensen & Torfing 2008b).

ifra et styringsperspektiv med tre idealtypiske modeller kombinert med et medborgerperspektiv på brukernes rolle.

3 EU-direktivet. Overordnet ramme for offentlige anskaffelser

I Norge, Sverige og Danmark er grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg velferdstjenester som er tillagt kommunene å ha ansvar for. Det innebærer at kommunene i utgangspunktet står fritt til å avgjøre hvordan de vil organisere og bringe tilveie disse tjenestene for sine innbyggere. Likevel, det finnes noen overordnede lover, regler og retningslinjer som kommunene må forholde seg til. Det gjelder lovgivning og forskrifter på nasjonalt nivå som i tilfelle en kommune velger å organisere sine tjenester utenfor egen virksomhet, er regulert av noen minstestandarder satt på EU-nivå gjennom det såkalte EU-direktivet for offentlige anskaffelser.⁴ Direktivet omfatter offentlige myndigheter på statlig, regionalt og lokalt nivå. I tillegg gjelder direktivet for såkalte offentligrettslige organer. Et offentligrettslig organ defineres som et organ

- a) som tjener allmennhetens behov, og ikke er av industriell eller forretningsmessig karakter, og
- b) som er et selvstendig rettssubjekt og
- c) som i hovedsak er finansiert av myndigheter eller organer som nevnt i første ledd, eller hvis forvaltning er underlagt slike myndigheters eller organers kontroll, eller som har et administrasjons-, ledelses- eller kontrollorgan der over halvparten av medlemmene er oppnevnt av slike myndigheter eller organer
(FOR-2006-04-07-402:§ 1-2 annet ledd).

⁴ Det gjeldende direktiv er i 2014 «Direktiv av 30. april 2004 innen klassisk sektor – 2004/18/EF» som erstattet direktivet fra 1992 «Rådets direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler» (eng: «Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992»). Se hhv Den Europæiske Unions Tidende (2004) og EUR-LEX (1992). Vi bruker her de danske versjonene fordi de er gratis og lett tilgjengelige.

Vurderingen av om en organisasjon er å betrakte som et offentligrettslig organ må gjøres i hvert enkelt tilfelle, og det er organisasjonen selv som må vurdere det (Konkurransopolitisk avdeling 2006).

Det spesifiseres videre at sammenslutninger dannet av en eller flere av disse organer/myndigheter også omfattes av regelverket for offentlig innkjøp. Praksis har vist at etter en konkret vurdering kan ideelle organisasjoner også være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser når disse vurderes å falle inn under kategorien offentligrettslige organer (Konkurransopolitisk avdeling 2006).

Norge, Sverige og Danmark har gjennom henholdsvis sitt EØS-medlemskap og EU-medlemskap implementert EU-direktivet for offentlige anskaffelser. Dermed har landene forpliktet seg til å følge samme regelsett for hvordan offentlige anskaffelser håndteres. Det handler om hvordan prosesser rundt offentlige anskaffelser av varer, tjenester og bygg- og anleggsarbeider skal gjennomføres når anskaffelsen er basert på kontraktinngåelse og visse terskelverdier for anskaffelsene passerer. Når en terskelverdi overskrides, er hovedregelen at anskaffelsen skal legges ut på anbud (Ødegård 2006).

Terskelverdiene er spesifikke for de enkelte typene av anskaffelser som omfattes av direktivet, og EU- og EØS-landene er forpliktet til å oppdatere disse verdiene i samsvar med oppdateringene som gjøres i EU-systemet sentralt. Direktivet spesifiserer såkalte minstekrav hvilket innebærer at det enkelte land *kan* innføre strengere krav i form av for eksempel lavere terskelverdier enn det som er definert i EU-bestemmelsene (Ødegård 2006:5).

En forutsetning for at regelverket om offentlige anskaffelser skal gjelde er at det foreligger en kontrakt mellom minst to parter. En kontrakt skal her forstås som «en gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører» (FAD 2013:14). Dette innebærer at avtalen er forpliktende for alle partnerne og at partnerne er avhengige av hverandre. Det betyr derfor også at «[e]nsidig støtte/tilskudd fra oppdragsgiver omfattes ikke av anskaffelsesregelverket» (FAD 2013:14).

I direktivet legges det vekt på at offentlige anskaffelser skal gjøres på grunnlag av konkurranse og i henhold til god forretningsskikk og krav om ikke-diskriminering, forutberegnlighet og etterprøvnbarhet (Ødegård 2006:2). Når det gjelder valg av tilbydere og tildeling av

kontrakt på levering av den gitte vare eller tjeneste, er hovedregelen at dette skal skje ut fra en vurdering av hva som er det billigste tilbudet (har den laveste prisen) eller hva som er «det økonomisk mest fordelaktige tilbud» (Direktiv av 30. april 2004 innen klassisk sektor – 2004/18/EF:(46), se også artikkel 36 i Rådets direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler, Ødegård 2006). Dersom tildeling skjer ut fra en vurdering av det økonomisk mest fordelaktige tilbudet, handler det om en helhetsvurdering der andre kriterier enn pris også kan være gjeldende. I direktivet fra 2004 artikkel 53 stk. 1a er det gitt følgende eksempler på kriterier som kan inngå i en slik helhetsvurdering; «kvalitet, pris, teknisk verdi, æstetik og funksjonsmessig karakter, miljøegenskaper, driftsomkostninger, rentabilitet, kundeservice og teknisk bistand, leveringsdato og leveringstid eller færdiggjørelsestid».⁵

I tillegg til at iverksettelse av regelverket forutsetter tilstedeværelse av kontrakt og en viss beløpsstørrelse jf. terskelverdi, er det også i direktivet spesifisert noen unntak. De omfatter blant annet kontakter som er hemmelige eller som krever særlige sikkerhetsforanstaltninger og kontrakter som anses som såkalte konsesjonskontrakter om tjenesteytelser (se Afdeling 3 i Direktiv av 30. april 2004 innen klassisk sektor – 2004/18/EF og Artikel 4 i Rådets direktiv 92/50/EØF af 18. juni 1992 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige tjenesteydelsesaftaler). Sistnevnte, tjenestekonsesjonskontrakter, er særlig relevante for problemstillinger knyttet til organisering av institusjonsbasert eldreomsorg og grunnskole. I artikkel 1 stk. 4 i Direktiv av 30. april 2004 innen klassisk sektor – 2004/18/EF beskrives en tjenestekonsesjonskontrakt som

...en kontrakt med samme karakteristika som offentlige tjenesteydelseskontrakter bortset fra, at vederlaget for den tjenesteydelse, der skal præsteres, enten udelukkende består i retten til at udnytte tjenesteydelsen eller i denne ret sammen med betaling af en pris.

⁵ I direktivet fra 1992 (artikkel 36 stk. 1a) er samme kriterier nevnt med unntak av miljøegenskaper, driftskostnader og rentabilitet.

Mer skjematisk innebærer tjenestekonsesjon

at vederlaget i hovedsak er basert på

- at tjenesteyteren utnytter en rettighet,
 - kun mottar delvis betaling fra oppdragsgiver,
 - øvrig del av vederlaget kommer fra brukere, og
 - brukerne har fritt valg om de vil benytte tjenestetilbudet
- (Avdeling for næringsregulering og skipsfart 2003:5).

Satt litt på spissen kan det altså sies at det sentrale kriteriet her er at den økonomiske risikoen reelt er lagt til tjenesteyteren og ikke den offentlige ordregiver (se FAD 2006, 2013), samtidig som en kontrakt basert på konsesjon «har et sterkere innslag av myndighetsutøvelse enn for rene kommersielle avtaler» (Avdeling for næringsregulering og skipsfart 2003). Dette viser til at oppdragstaker forvalter en rettighet til å tilby brukerne en «myndighetspålagt» oppgave. Det er interessant og ikke minst relevant i denne sammenhengen å notere seg at *frie brukervalgsordninger* innen helse- og omsorgstjenester i kommunene trekkes frem som eksempler på tjenestekonsesjonskontrakter som dermed ikke reguleres av EU-direktivet (FAD 2013:46, se også Avdeling for næringsregulering og skipsfart 2003, KS/KLUGE Advokatfirma DA 2009):

Avtalen mellom kommunen og de autoriserte leverandørene anses normalt for å være tjenestekonsesjonskontrakter til tross for at all betaling skjer direkte fra kommunen til leverandørene. Dette skyldes at betalingen skjer som ledd i leverandørenes utnyttelse av sin kontraktsfestede rett til å levere tjenester til befolkningen, og leverandørene har fullt ut etterspørselsrisikoen.

EU-direktivet med bilag – både versjonen fra 1992 og versjonen fra 2004 – spesifiserer hvordan offentlige anskaffelser basert på kontraktinngåelse mellom gjensidig avhengige partnere skal organiseres gjennom anbudsrunder med vekt på likeverdig konkurranse, åpenhet og klare kriterier for valg av tilbud. I generelle og korte trekk kan prosessen oppsummeres i følgende faser:

- 1) Forhåndsmeddelelse og bekjentgjørelse av anbud
- 2) Anbudsbekjentgjørelse
- 3) Eventuelle forhandlinger
- 4) Bekjentgjørelse av inngått kontrakt og tildeling av ordre

Et sentralt og gjennomgående trekk er at prosessen skal være åpen og ikke-diskriminerende, hvilket blant annet ses på betoningen av å *bekjentgjøre* og at informasjon skal være tilgjengelig for alle aktuelle aktører. Videre legges det fra sentralt hold vekt på standardisering av prosesser, hvilket blant annet innebærer at det er konkretisert hvilken type informasjon som skal gis og kreves i hver fase. I fase to skal det blant annet gis opplysning om hvilken anbudsform anskaffelsen baseres på. Her skiller man i direktivet fra både 1992 og 2004 mellom *offentlig anbud*, *begrenset anbud* og *anbud etter forhandling*.⁶ I direktivet fra 2004 (artikkel 1, stk. 11) er disse anbudsformene definert på følgende måte:

- a) Ved «offentlig udbud» forstås procedurer, hvor alle interesserede økonomiske aktører kan afgive tilbud.
- b) Ved «begrænset udbud» forstås procedurer, som enhver økonomisk aktør kan ansøge om at deltage i, men hvor kun de økonomiske aktører, der af de ordregivende myndigheder modtager opfordring dertil, kan afgive tilbud.
- d) Ved «udbud med forhandling» forstås procedurer, hvor de ordregivende myndigheder henvender sig til økonomiske aktører, som de selv udvælger, og forhandler kontraktens vilkår med en eller flere af disse.

⁶ Som en fjerde type nevnes *prosjektkonkurransen*, men dette er en form for anbud som er mindre relevant i relasjon til rapportens fokus på grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg. Prosjektkonkurransen defineres i både 1992- og 2004-versjonen (artikkel 1) som prosedyrer: «...hvored den ordregivende myndighed, navnlig inden for fysisk planlægning, byplanlægning, arkitekt- og ingeniørarbejde eller databehandling, kan forskaffe sig et planlægnings- eller projekteringsarbejde, der udvælges af en bedømmelseskomité efter udskrivning af en konkurrence med eller uden præmieuddeling».

I tillegg til disse anbudsformene opererer man i direktivet fra 2004 med det som kalles *konkurranspreget dialog* (artikkel 1, stk. 11c), hvilket forstås som

en procedure, som enhver økonomisk aktør kan ansøge om at delta i, men hvor den ordregivende myndighet fører en dialog med de ansøgere, der har fått adgang til at delta i proceduren, med henblik på at utvikle en eller flere løsninger, der kan opfylde dens behov, og som skal være grunnlag for de tilbud, de valgte ansøgere dernæst opfordres til at afgive.

Det presiseres videre at denne formen for dialogbasert prosedyre anvendes når en offentlig kontrakt anses som «særlig kompleks» ved at den ordregivende myndighet ikke er i stand til å presisere de tekniske vilkårene samt de rettslige og/eller finansielle forholdene som skal inn i kontrakten.

Nasjonal implementering av EU-direktivet

Kontraktbaserte offentlige innkjøp i Norge, Danmark og Sverige er som utgangspunkt altså regulert av et felles EU-direktiv. Men samtidig har landene gjennom sin implementering av direktivet satt sine egne nasjonale kjennemerker på regelsettet for offentlige innkjøp innen egne grenser. Vi skal her nevne noen av de landspesifikke forholdene med fokus på lover og regler som har betydning for velferdstjenestene institusjonsbasert eldreomsorg, grunnskole og spillerommet for ideelle organisasjoner i den sammenhengen.

Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å forholde seg til direktivet om offentlige innkjøp, hvilket formelt ble gjort ved lov om offentlige anskaffelser fra 1992. Denne loven med forskrifter er senere blitt revidert flere ganger – i 1996, 1999, 2001 og 2006 (Ødegård 2006). I 2014 er det loven fra 1999 (LOV-1999-07-16-69) og forskriften (FOR-2006-04-07-402), som trådte i kraft 1. januar 2007 som er gjeldende (FAD 2013:9).

Utover implementering av direktivet i norsk lov, har man i Norge også valgt å lovregulere (visse) offentlige anskaffelser som faller utenfor innslagsfeltet til direktivet. Det gjelder såkalte tjenestekonsesjonskontrakter, i tillegg til anskaffelser under EUs terskelverdiene og det som kalles *uprioriterte tjenester*. Uprioriterte

tjenester inkluderer blant annet helse- og sosialtjenester.⁷ Generelt gjelder likevel at alle offentlige anskaffelser skal følge grunnleggende krav som «likebehandling, gjennomsiktighet og forutberegnelighet» jf. § 5 i LOV-1999-07-16-69 (Regjeringen 2006). Samtidig er det slik at de norske reglene er «mer fleksible enn prosedyrereglene etter anskaffelsesdirektivet, blant annet har oppdragsgiver alltid mulighet til å forhandle med leverandørene» (Konkurransopolitisk avdeling 2008).

Når det gjelder ideelle organisasjoners muligheter – rettigheter og plikter – som tjenesteyter innen helse- og omsorg, ble det i 2004 (30. januar) av den norske regjeringen besluttet en unntaksbestemmelse som innebærer at statlige og kommunale organer som «oppdragsgivere skal kunne velge mellom å gå i forhandlinger med ideelle organisasjoner eller følge det ordinære regelverket» (Konkurransopolitisk avdeling 2005). Konkurransopolitisk avdeling (2008:5) presiserer i et brev til Barne- og likestillingsdepartementet at dette unntaket innebærer:

At oppdragsgiver ikke trenger å følge forskriftens del II, herunder kravet om nasjonal kunngjøring i Doffin eller de spesielle prosedyrer som ellers gjelder etter denne delen. Det er således ikke krav om at avholde en anbudskonkurranse som sådan.

Det spesifiseres likevel «at det i den grad det er mulig skal være en form for konkurranse mellom ideelle organisasjoner om kontrakten» (Konkurransopolitisk avdeling 2005, 2008:5). Bakgrunnen for unntaksbestemmelsen er at regjeringen mener åpen konkurranse hvor ideelle organisasjoner må konkurrere på like fot og med ikke-ideelle aktører, kan virke mot hensikten om å ivareta «et ønsket samfunnsengasjement og samarbeid med veldedige/ideelle organisasjoner» (Konkurransopolitisk avdeling 2005). I forskriften som var gjeldende inntil 2006 (Forskrift 15.juni 2001 nr. 616 om offentlige anskaffelser) var «ideelle organisasjoner» ikke definert. Men i en veiledende kommentar i et brev til Vogt og Wiig Trondheim AS i 2005, går det frem at en ideell organisasjon er en virksomhet kjennetegnet ved «frivillig arbeid og veldedighetsarbeid», at den kan betraktes som «det offentliges forlengede arm til å løse humanistiske og sosiale

⁷ For detaljer om andre uprioriterte tjenester, se vedlegg 6 i FOR-2006-04-07-402.

oppgaver i samfunnet», at organisasjonen ikke har «profitt som formål eventuelt at overskudd utelukkende benyttes til å drifte og tilby humanistiske og sosiale tjenester til allmennheten eller spesielle grupper» samt at en ideell organisasjon ofte er «organisert som en stiftelse» (Konkurransopolitisk avdeling 2005).⁸ I samme brev gjøres det videre oppmerksom på at ideelle organisasjoner i noen tilfeller også vil være å betrakte som et offentligrettslig organ og dermed selv være omfattet av regelverket for offentlige anskaffelser.

I forskriften fra 2006 og som trådte i kraft 1. januar 2007⁹ er begrepet «ideell organisasjon» derimot trukket inn og det understrekes at kontrakter med ideelle organisasjoner i utgangspunktet bare er forpliktet til å følge del I. Alminnelige bestemmelser (§ 2-1 stk. 3):

For kontrakter om utførelse av helse- og sosialtjenester med en ideell organisasjon er oppdragsgiver ikke forpliktet til å følge reglene i forskriftens del II eller III. Dersom kontrakten overstiger terskelverdiene angitt i § 2-2 (terskelverdiene), gjelder likevel § 17-3 (krav til ytelsen og tekniske spesifikasjoner) og § 18-4 (kunngjøring av konkurranseresultater).

Det betyr at fra og med 2007 fremgikk det eksplisitt av forskriften for offentlige innkjøp at når det gjelder kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner, er det opp til den offentlige innkjøper selv å vurdere hvorvidt hele lovverket (del I-III) skal følges eller om man vil gjøre bruk av unntaksbestemmelsen. Med andre ord, det ble mulig å særbehandle ideelle organisasjoner.

I veilederen til forskriften gjeldende fra 1. januar 2007 er ideelle organisasjoner et eget tema under overskriften «Kjøp av helse- og omsorgstjenester fra en ideell organisasjon» (FAD 2006:87). Innholdet og omtalen av ideelle organisasjoner er her i samsvar med det som tidligere er referert til, jf. brevet fra Konkurransopolitisk avdeling til Vogt og Wiig Trondheim AS i 2005. Som vi skal komme nærmere inn på i kapitlet om institusjonsbasert eldreomsorg utdypes blant annet

⁸ Kjennetegnene skal ikke betraktes som uttømmende eller absolutte. Blant annet påpeker Konkurransopolitisk avdeling i brevet at aksjeselskaper også i noen tilfeller kan være å betrakte som ideelle organisasjoner.

⁹ FOR 2006-04-07 nr 402: Forskrift om offentlige anskaffelser.

dette temaet i «Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester» (Difi 2013) i Norge. Veilederen er rettet mot offentlige innkjøpere av denne type tjenester.

Det må her nevnes at det på nåværende tidspunkt er usikkert hvorvidt dette unntaket for ideelle organisasjoner kan opprettholdes i fremtiden. Det skyldes at det er utarbeidet nye EU-direktiver for offentlige anskaffelser som i seg selv ikke åpner for et slikt unntak (Difi 2014). Spørsmålet som den norske regjeringen i den forbindelse får utredet, er om det er mulig å opprettholde unntaket i form av en såkalt tilpasningstekst (Difi 2014).

Danmark og Sverige har på samme måte som Norge, men gjennom sitt EU-medlemskap, forpliktet seg til å implementere direktivet for offentlige anskaffelser.

I Danmark ble direktivets bestemmelser implementert gjennom det som kalles en bekjentgjørelse (dansk; bekendtgørelse) (Udbudsportalen 2014a, Udbudsrådet 2012). Det betyr at det med utgangspunkt i en lov (her: LBK nr 600 af 30/06/1992 med endringer gjort i 2000 og 2010) er utarbeidet konkrete regler som utdyper og supplerer lovens bestemmelser. Eller sagt på en annen måte: «en ordret implementering via henvisning gjennom en bekendtgørelse (Udbudsrådet 2012:17). Per 2014 er den gjeldende bekjentgjørelsen BEK nr 712 som trådte i kraft i juni 2011 med etterfølgende endringer gjort i august 2011 og november 2013 (hhv BEK nr 895 af 17/08/2011 og BEK nr 1291 af 12/11/2013). De reglene som er definert i bekjentgjørelsen er rettsgjeldende på samme måte som den loven bekjentgjørelsen er hjemlet i. Den første bekjentgjørelsen som implementerte EU-direktivet i Danmark, trådte i kraft 1. juli 1993 og hadde tittelen «BEK nr 415 af 22/06/1993 Bekendtgørelse om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af kontrakter om offentlige indkøb af tjenesteydelser i De Europæiske Fællesskaber (Tjenesteydelsesbekendtgørelsen)». Denne bekjentgjørelsen var en implementering av EU-direktivet fra 1992 (nr. 92/50/EØF af 18.juni 1992). På grunnlag av det reviderte EU-direktivet fra 2004 (nr 2004/18/EF af 31. mars 2004), ble det utarbeidet en ny bekjentgjørelse (BEK nr 937 af 16/09/2004) som ble opphevet da dagens gjeldende bekjentgjørelse trådte i kraft i 2011.

I tillegg til at offentlige anskaffelser er regulert av EU-direktivet gjennom bekjentgjørelsen, er offentlige anskaffelser i Danmark også regulert av den såkalte tilbudsloven LBK nr 1410 af 07/12/2007 Bekendtgørelse af lov om indhentning af tilbud på visse offentlige og

offentligt støttede kontrakter, med endringer gjort gjennom LOV nr 618 af 14/06/2011 § 2 og LOV nr 1234 af 18/12/2012 § 1.

Kort fortalt gjelder tilbudsloven når kontraktsverdien på varen eller tjenesten er mellom 500.000 DKR og EU-direktivets terskelverdi. Det betyr at Danmark på samme måte som Norge har valgt «å utvide» reguleringene som gjelder for offentlige anskaffelser i forhold til de minstestandardene som EU-direktivet foreskriver. Frem til 2013 var de såkalte bilag II B-tjenestene i EU-direktivet også omfattet av reglene i tilbudsloven. Men jf. endringer gjort gjennom LOV nr 1234 af 18/12/2012 § 1 har «ordregivere ikke lenger...pligt til at følge Tilbudslovens regler om annonsering af bilag II B-ydelser uanset kontraktværdien. Hvis kontraktværdien overstiger tærskelværdierne for EU-udbud vil ordregivere dog fortsatt være underlagt enkelte bestemmelser i EU's Udbudsdirektiv» (Udbudsportalen 2014b). Bilag II B-tjenester omfatter blant annet tjenester innen helse- og sosialsektoren og ifølge direktivet er disse «alene omfattet af udbudsdirektivets bestemmelse om tekniske spesifikationer samt meddelelse om, at kontrakten er indgået, hvis kontraktværdien overstiger udbudsdirektivets aktuelle tærskelværdi» (Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen 2013). Når det gjelder mulige unntak fra EU-direktivet, er det særlig interessant at man i Danmark støtter seg til den såkalte in-house-regelen når det i policy-dokumentene gis en åpning for at «også selvejende institutioners opgavevaretagelse kan karakteriseres som opgaver, der udføres in-house og dermed ikke omfattet af udbudsreglerne» (Konkurrencestyrelsen 2010:2). I denne sammenhengen viser «oppgavevaretagelse» til at en selveiende institusjon utfører en tjeneste, for eksempel institusjonsbasert eldreomsorg, på vegne av kommunen, og videre at følgende to kriterier er oppfylt (Udbudsportalen 2015a):

- **Virksomhedskriteriet:** Institutionen skal hovedsageligt udføre opgaver for kommunen. Varetager institutionen opgaver for andre, må det kun være af marginal karakter.
- **Kontrolkriteriet:** Kommunen skal udøve en kontrol med institutionen, der svarer til den kontrol, den fører med sine egne tjenestegrene. Dette kan indebære kontrol over budgetforhold, kommercielle dispositioner, fastsettelse af strategi mv.

I Sverige er EU-direktivet om offentlige anskaffelser på samme måte som i Norge blitt implementert gjennom en egen nasjonal lov, hvilket innebærer at direktivet er blitt implementert «via omskrivning av direktivets bestemmelser til en lov» (Udbudsrådet 2012:17). Mer konkret var det gjennom en endring i 1995, Lag (1995:704), til loven «Lag (1992:1528) om offentlig opphandling» som i første omgang implementerte de forpliktelsene som fulgte av svensk medlemskap. Gjeldende lov per 2014 er Lag (2007:1091) om offentlig opphandling (LOU), som trådte i kraft den 1. januar 2008 som erstatning for 1992-versjonen med endringer. Det er gjennomført noen endringer i loven siden den fikk rettsvirkning i 2008 som i det store og hele samsvarer med endringene i Danmark og Norge jf. EU-direktivet. Konkursverket, som har tilsynsmyndigheten, understreker at «[g]enom att följa de svenska upphandlingsbestämmelserna uppfyller upphandlande myndigheter de skyldigheter som följer av EU-rätten» (Konkursverket 2014c). Videre understrekes det at den gjeldende svenske lovgivningen i hovedsak bygger på EU-direktivet 2004/18/EG. Med hensyn til muligheten for å gjøre unntak fra den svenske lovgivningen for offentlig anskaffelser, vises det på samme måte som i Danmark til in-house-regelen og rettspraksis for EU-domstolen (se Udbudsrådet 2012:18, Sveriges Riksdag 2012). På nettsiden til Sveriges Riksdag står unntaket beskrevet på denne måten (2012):

När myndigheter köper varor eller tjänster från företag som de helt eller delvis äger eller är medlemmar i ska det inte krävas någon offentlig upphandling. Undantaget gäller avtal som myndigheter sluter med en juridisk person eller en gemensam nämnd, förutsatt att vissa kriterier uppfylls. Villkoren innebär i korthet att den upphandlande myndigheten måste utöva en kontroll över företaget som motsvarar den kontroll myndigheten har över sin egen förvaltning, samt att företaget måste bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande myndigheten.

Som det fremgår av sitatet over, vises det til de to samme kriteriene som i Danmark (virksomhetskriteriet og kontrollkriteriet).

Når det gjelder størrelsene på terskelverdiene som avgjør om en offentlig anskaffelse omfattes av nasjonal lovgivning, ligger nivåene i Danmark og Norge ganske likt, mens terskelverdien i Sverige er noe lavere (Udbudsrådet 2012: Figur 2.1). I både Sverige, Danmark og

Norge er terskelverdiene for når offentlige anskaffelser er omfattet av regelverket for annonsering av anbud lavere enn det som ligger i EU-direktivet.

Avslutningsvis kan det bemerkes at et tilsvarende unntak som det norske unntaket for ideelle aktører ikke finnes i Sverige og Danmark (Kronbøl 2015), samt at det bare er den norske nasjonale lovgivningen som har bestemmelser som «regulerer inngåelsen af en kontrakt om en tjenesteydelseskoncession» (Udbudsrådet 2012:19-20). Når det er sagt, finnes det i Danmark og Sverige likevel mulighet for en offentlig myndighet – for eksempel en kommune – å inngå en avtale (driftsoverenskomst) med selveiende institusjoner om tjenestutførelse uten at dette omfattes av lovgivningen. Bakgrunnen er den såkalte «in-house-regelen» (se Udbudsrådet 2012:18, Konkurrencestyrelsen 2010, Sveriges Riksdag 2012).

Betydningen av EUs direktiv for offentlige innkjøp

Forvaltning av velferdstjenestene i Norge, Danmark og Sverige er i stor grad lagt til det kommunale nivået, og kommunene spiller en hovedrolle i spørsmålet om hvordan tjenestene i praksis skal organiseres. Det gjelder også institusjonsbasert eldreomsorg og på grunnskoleområdet. Et argument for dette er «nærhetsprinsippet» og vekten på lokalt selvstyre (Baldersheim & Rose red. 2014). Samtidig er det en kjensgjerning at selv om kommunene spiller en hovedrolle i og for organiseringen av mange velferdstjenester, gjøres ikke dette i et vakuum. Også politikk på andre nivåer spiller inn. I denne rapporten er den primære hensikten å belyse de nasjonale føringene på de to nevnte velferdsområdene, men for å forstå disse, må man ta enda et skritt tilbake og løfte blikket mot føringene som kommer fra det europeiske nivået. Både Norge, Danmark og Sverige har gjennom henholdsvis EØS-samarbeidet og EU-medlemskapet forpliktet seg til å følge noen felleseuropeiske retningslinjer på ulike områder. Når det gjelder innkjøp, outsourcing og samarbeid med ikke-offentlige aktører på velferdsområdet, er EUs direktiv for offentlige innkjøp en slik felleseuropeisk retningslinje som har betydning for den nasjonale – og den kommunale – politikken. I dette kapitlet har vi fokusert på noen kjerneelementer i direktivet i form av en beskrivelse av dets nedslagsfelt og ikke minst av hvilke kontrakttyper som faller utenfor direktivet å regulere, såkalte unntak. På denne måten er det også blitt

illustrert hvilket handlingsrom direktivet gir politikken på nasjonalt nivå.

I de to neste kapitlene er det nettopp den nasjonale politikken som er i fokus. Vi ser nærmere på hvilke føringer det nasjonale nivået legger på hvordan kontrakter fordeles og koordineres innen hvert av de to velferdsområdene – grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg – samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges.

4 Grunnskolen

Innledning

Den offentlige grunnskolen har lang tradisjon og er godt forankret i Norge, Danmark og Sverige. Et fellestrekk i de tre landene er at det store flertallet av alle barn i grunnskolealderen går på offentlig skole. Men det er noen variasjoner når man ser på fordelingen mellom barn i offentlige versus private skoler. Ifølge tall fra Eurostat (2012:33) går 95,6 prosent av norske barn på offentlig skole, mens tilsvarende tall for Danmark og Sverige er 86,5 prosent og 89,4 prosent. Det betyr at mindre enn 5 prosent av norske barn går på privat grunnskole, mens samme andel i de to naboland er noe høyere, henholdsvis 13,5 og 10,6 prosent. Tallene indikerer at Norge skiller seg noe ut når det gjelder andel av barn i grunnskolealderen som går på privatskole.

Utfordringen med en statistikk som skiller mellom privat og offentlig skole er imidlertid at viktige nyanser i kategorien «privat» ikke kommer frem. Som argumentert for tidligere, mener vi det har en betydning hvorvidt en privat aktør drives på et kommersielt grunnlag eller ut ifra ideelle hensikter. Og som det vil komme frem i rapporten er nettopp dette skillet sentralt når man sammenligner grunnskoleområdet i disse tre skandinaviske landene. For mens private grunnskoler kan drives på kommersiell basis i Sverige (det kan tas ut overskudd), er dette ikke tillatt i Norge eller Danmark.

I alle de tre landene faller grunnskoleopplæring i utgangspunktet inn under primærkommunenes ansvarsområde, idet kommunene er forpliktet til å tilby alle barn i grunnskolealderen et opplæringstilbud. Til tross for dette kan man nesten si, er privatskoleområdet rettet mot barn i grunnskolealderen basert på en nasjonal godkjenningsordning. Det er nemlig et statlig organ som har ansvar for å godkjenne privatskoler (Utdanningsdirektoratet i Norge, Undervisningsministeriet i Danmark og Statens Skolinspektion i Sverige). På grunnskoleområdet tildeles private aktører på grunnlag av en søknad og gjennom en nasjonal godkjenningsprosess dermed en rettighet til å drive grunnskole og -opplæring. Dette kan betraktes som en type «tjenestekonsesjon»

slik denne er definert i EUs direktiv for offentlige anskaffelser. Som nevnt i kapitlet om EU-direktivet er tjenestekonsesjoner kjennetegnet ved at tjenesteyteren utnytter en rettighet, kun mottar delvis betaling fra oppdragsgiver og at øvrig del av vederlaget kommer fra brukere, samt at brukerne har fritt valg om de vil benytte tjenestetilbudet. Det er på dette grunnlaget man kan si at privatskolefeltet faller utenfor EU-direktivets nedslagsfelt.

Videre i dette kapitlet beskrives hvert av de tre lands nasjonale politikk på grunnskoleområdet med hovedfokus på premissene for at andre aktører enn offentlige kan drive grunnskole.¹⁰ Mer konkret vil beskrivelsene belyse hvilke opplysninger og krav som er knyttet til søknad om godkjenning av privatskoler og hvordan tilsyn med privatskoler organiseres. Det innebærer at vi i beskrivelsene ikke går nærmere inn på organiseringen av den offentlige grunnskolen ut over det som er nødvendig for å forstå den nasjonale policy for hvordan kontrakter fordeles og koordineres samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges.

Norge

I Norge brukes i dag begrepet «privatskole» i den betydning at det er ikke-offentlige aktører som driver skolen. Videre dekker privatskole over to mulige ordninger:

- 1) privatskole godkjent etter privatskoleloven
- 2) privatskole godkjent etter opplæringsloven § 2-12

Den første kategorien av skoler er godkjent etter privatskoleloven, og har i motsetning til skoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12 såkalt rett til statstilskudd. Statstilskuddet utgjør 85 prosent, og de resterende 15 prosent kan dekkes gjennom skolepenger fra elevene. De 15 prosent er ment som et gjennomsnitt, og dersom skolen opererer med

¹⁰ Vi avgrensner vårt fokus til grunnskoleopplæring for barn som ikke er plassert på sosiale eller medisinske institusjoner som faller inn under ikke-kommunalt ansvarsområde. Tidsmessig avgrensner vi vårt perspektiv til hvordan de nasjonale retningslinjene ser ut i 2014. Det betyr at endringer som er planlagt implementert etter 2014, ikke beskrives nærmere.

søskenmoderasjon vil det innebære at noen elever betaler mer og andre mindre enn 15 prosent. Statstilskuddet beregnes under hensyntagen til det lokale kostnadsnivået i den gjeldende kommune og på landsbasis. Ut over de 15 prosent kan elevene avkreves et beløp til å dekke skolens husleie og kapitalkostnader. Beløpet er fastsatt sentralt i forskriften for privatskoleloven § 10-1. Privatskoler som mottar offentlig tilskudd kan kun drives på ikke-kommersiell basis. Det innebærer at det ikke kan tas ut overskudd fra driften, men at alle midler skal «komme elevene til gode» som det formuleres i Utdanningsdirektoratets veiledning til søknad (Utdanningsdirektoratet 2014b).

Den andre kategorien av privatskoler som er godkjent etter opplæringsloven, har ingen rett til statsstøtte. Dessuten innebærer dette en innskrenkning i elevenes rettigheter i forhold til elever som går på offentlig skole eller privatskole godkjent etter privatskoleloven. Det gjelder blant annet retten til spesialundervisning, særskilt språkopplæring, opplæring i samisk og skoleskyss (Utdanningsdirektoratet 2015a). Det anføres fra sentralt hold at «[s]kolen har plikt til å opplyse foreldrene om dette» (Utdanningsdirektoratet 2015b). Det er ikke beskrevet når eller hvordan det skal opplyses om dette, bare at foreldre er målgruppen. Det betyr at det ikke er sikkert at foreldre er informert før de velger skole. Privatskoler godkjent etter opplæringsloven kan drives på kommersielt grunnlag og ta ut overskudd.

I Norge har alle barn i grunnskolealder plikt til grunnskoleopplæring, men slik det er formulert i opplæringsloven § 2-1 er dette ikke å tolke som skoleplikt, men snarere undervisningsplikt: «Plikten kan ivaretaast gjennom offentlig grunnskoleopplæring eller gjennom anna, tilsvarande opplæring».¹¹

Når det gjelder den formelle organisasjonsformen til privatskoler, er det opp til initiativtakerne selv å avgjøre denne. For eksempel kan det være en stiftelse, forening eller et aksjeselskap. Det eneste som forutsettes er at skolen er et eget rettssubjekt og er registrert i et offentlig register.

¹¹ § 109 i den norske grunnloven sier blant annet dette om retten til grunnopplæring: «Enhver har rett til utdanning. Barn har rett til å motta grunnleggende opplæring.»

Krav og premisser for godkjenning

Når det gjelder private grunnskoler, er utgangspunktet at disse må drives på et av de såkalte «særskilte grunnlagene» som er definert i privatskolelovens § 2-1. Det innebærer at en privat grunnskole enten må ha et religiøst grunnlag, være basert på en anerkjent pedagogisk retning som er forskjellig fra den offentlige grunnskolen, ha som hensikt å drive norsk grunnskoleopplæring i utlandet eller drive tilrettelagt opplæring for funksjonshemmede. Alternativ pedagogikk vil som regel være montessori- eller steinerpedagogikk. Det kan også nevnes at bortsett fra ved internasjonale privatskoler, må undervisningsspråket være norsk eller samisk.

Videre vil vi her konsentrere oss om generelle krav og premisser for private grunnskoler i Norge som er rettet mot barn uten særskilte tilretteleggingsbehov. Det betyr at vi i denne rapporten ikke går inn på spesifikke detaljer knyttet til privatskoler i utlandet og de som driver med tilrettelagt opplæring.

Krav og premisser viser til ulike forhold ved det å drive en grunnskole og opplæring for barn. Slike krav og premisser er fra statens side ment å sikre at skolene driftes på en måte som ivaretar opplæringsplikten i opplæringsloven § 2-1 samt internasjonale konvensjoner om barns rett til grunnopplæring (Kunnskapsdepartementet 2009). Når det gjelder privatskoler godkjent etter privatskoleloven, er kravene spesifisert i privatskoleloven med forskrifter. Privatskoleloven med forskrifter gjelder ikke for privatskoler godkjent etter § 2-12 i opplæringsloven. For denne typen skoler er det bare «utvalgte» paragrafer i opplæringsloven, spesifisert i § 2-12 andre og tredje ledd, som gjelder (Altinn 2014). Disse utvalgte paragrafene i opplæringsloven med forskrifter gjelder også for offentlige grunnskoler. I praksis gjør mange av de samme bestemmelsene seg også gjeldende for privatskoler med statsstøtte, da privatskoleloven i det store og hele har inkludert tilsvarende bestemmelser. Men, det er viktig å ha in mente at privatskoler godkjent etter privatskoleloven bare skal forholde seg til denne. Likevel, på en måte kan de såkalte utvalgte paragrafene i opplæringsloven betraktes som en fellesnevner for alle grunnskoler i Norge – private så vel som offentlige – som skoleeieren er forpliktet til å ivareta. Tabell 2 gir en oversikt over hvilke paragrafer dette er.

Tabell 2. Paragrafer i opplæringsloven som gjelder alle grunnskoler i Norge

§ 1-1	Formålet med opplæringen	§ 9a-5	Elevdeltagelse i skolemiljøarbeidet
§ 1-3	Tilpasset opplæring og tidlig innsats	§ 9a-6	Informasjonsplikt og uttalerett
§ 2-2	Omfanget av grunnskoleopplæringen i tid	§ 9a-7	Straff
§ 2-3	Innhold og vurdering i grunnskoleopplæringen	§ 9a-8	Erstatningsansvar og bevisbyrde
§ 2-3a	Fritak fra aktiviteter m.m. i opplæringen	§ 9a-9	Skolefritidsordningen
§ 2-4	Undervisningen i faget religion, livssyn og etikk	§ 9a-10	Forskrifter
§ 2-5, ledd 1,2,3 og 6	Målformer i grunnskolen	§ 10-1	Krav om kompetanse ved ansettelse av undervisningspersonell
§ 2-9	Ordensreglement og lignende	§ 10-2	Krav om relevant kompetanse i undervisningsfag
§ 2-10	Bortvisning	§ 10-6	Midlertidig ansettelse
§ 2-11	Permisjon fra den pliktige opplæringen	§ 10-6a	Ansettelse på vilkår
§ 2-12	Private grunnskoler	§ 10-9	Politiattest
§ 8-2	Organisering av elevene i klasser eller basisgrupper	§ 11-1	Samarbeidsutvalg ved grunnskoler
§ 9-1	Ledelse	§ 11-2	Elevråd ved grunnskoler
§ 9-2	Rådgivning og skolebibliotek	§ 11-4	Foreldrerråd ved grunnskoler
§ 9-3	Utstyr	§ 11-7	Fellesregler
§ 9-4	Lærebøker og andre læremidler	§ 11-10	Dispensasjon
§ 9-5	Skoleanlegg	§ 13-3b	Plikt for kommunen til å sørge for ulykkesforsikring*
§ 9-6	Om reklame i skolen	§ 13-7a	Plikt for kommunen til å ha tilbud om leksehjelp*
§ 9a-1	Generelle krav (om elevenes skolemiljø)	§ 13-10	Ansvarsomfang
§ 9a-2	Det fysiske miljøet	§ 14-4	Informasjonsinnhenting og evaluering (tilsyn)
§ 9a-3	Det psykososiale miljøet	§ 15-3	Opplysningsplikt til barnevernstjenesten
§ 9a-4	Systematisk arbeid for å fremme helsen, miljøet og sikkerheten til elevene (internkontroll)	§ 15-4	Opplysningsplikt til sosialtjenesten

Kilde: § 2-12 i opplæringsloven.

* Denne plikten gjelder også privatskoler jf. lovens virkeområde.

Som det ses av Tabell 2, berører minimumskravene og -premissene som er knyttet til det å drive privatskole i Norge ganske mange forhold. Det handler om opplæringens formål, tidsrom, innhold, språkbruk, organiseringen av undervisningen og tilgang til undervisningsutstyr, det fysiske og psykososiale skolemiljøet, personalets kompetanse og ansettelsesvilkår, skolens ledelse og opplegg for involvering av foreldre elever i beslutningsprosesser, skolens opplysningsplikt til barnevern- og sosialtjeneste, samt skolens forpliktelse til å bidra aktivt til eksternt tilsyn og evaluering av skolen.

Det er i tilknytning til flere av paragrafene nevnt i Tabell 2 utarbeidet nettsider, veiledninger og rundskriv som forklarer hvordan de aktuelle bestemmelsene skal forstås og hvordan de kan ivaretas. Eksempler på dette er Informasjon om alternativ læreplan og fag- og timefordeling, Rundskriv om retten til godt psykososialt miljø (§ 9a-3), Veileder til opplæringsloven kapittel 9a «elevenes skolemiljø» (§ § 9a-1 – 9a-10), Veileder om forsvarlig system (§ 13-10). Den sistnevnte veilederen er også knyttet til privatskoleloven § 5-2 (Utdanningsdirektoratet & KS (ukjent publiseringsdato) side 5). Et forsvarlig system viser til at skoleeier i skolen som organisasjon etablerer et system for å vurdere om og følge opp at kravene fra sentralt hold ivaretas. I veilederen understrekes det at det ikke finnes et fasitsvar på hvordan et slikt system utarbeides, men at det viktigste er at systemet fungerer slik det er tiltenkt:

Sentrale føringer i bestemmelsenes forarbeider er at skoleeier i utgangspunktet står fritt til å utforme sitt eget system, men at et forsvarlig system skal være egnet til å avdekke mangler i forhold til regelverket og at det skal sikre adekvate oppfølgingstiltak. Systemet skal etableres i den form og det omfang som er nødvendig på bakgrunn av lokale forhold, risikovurderinger og organisering. Veilederen er derfor ikke ment å gi detaljerte beskrivelser, men et overblikk over sentrale elementer som bør inngå i skoleeiers system for at det skal være forsvarlig (Utdanningsdirektoratet & KS (ukjent publiseringsdato) side 5).

Samtidig finnes det såkalte sjekklister på Utdanningsdirektoratets nettside som «er ment å være uttømmende i forhold til opplæringsloven med forskrifter og privatskoleloven med forskrifter» (Utdanningsdirektoratet & KS (ukjent publiseringsdato) side 11). Det at sjekklisten er ment å være uttømmende innebærer i praksis at det kan antas å være vanskelig for

privatskoler ikke å forholde seg aktivt til sjekklister og at det dermed vil legge store føringer på skolens tilnærming til etablering av et forsvarlig system.

Når det gjelder de nasjonale føringene – krav og premisser – som legges for godkjenning av private grunnskoler uten statsstøtte, er det tydelig at det er den offentlige grunnopplæringen som fungerer som «mal» og standard for hvordan opplæring skal organiseres og hvilket innhold den skal ha. For eksempel står det som innledning til informasjonen om alternativ læreplan i privatskoler godkjent etter opplæringsloven: «I utgangspunktet skal skolen følge de samme læreplanene som ved offentlige skoler» (Utdanningsdirektoratet 2014a). Avvikelser fra dette er bare mulig dersom det kan begrunnes «ut i fra Norges folkerettslige forpliktelser» og det ikke hindrer at lovbestemte kompetansemål nås (Utdanningsdirektoratet 2014a).

Privatskoler som får statsstøtte må som nevnt forholde seg til bestemmelsene i privatskoleloven med forskrift. Det er privatskoleloven som er det primære dokumentet som skolene skal forholde seg til. Fordi denne loven med forskrifter både forholder seg til og på mange områder i praksis inkluderer de utvalgte paragrafene fra opplæringsloven jf. over, kan det anføres at privatskoler med statsstøtte på sett og vis må forholde seg til begge lovgivningene. Dette ses blant ved at § 2-3 i privatskoleloven om krav til innhold og vurdering i opplæringen eksplisitt viser til § 2-1 i opplæringsloven:

Skolen skal drive verksemda si etter læreplanar godkjende av departementet. Det må gå fram av planen kva slag vurderingsformer og dokumentasjon skolen skal nytte. Skolane skal anten følgje den læreplanen som gjeld for offentlege skolar, eller læreplanar som på annan måte sikrar elevane jamgod opplæring, jf. opplæringslova § 2-1 første ledd (...). Elles har skolen sin undervisningsfridom. I samband med godkjenninga fastset departementet kva for tilbod skolen kan gi, og maksimalt elevtal på det enkelte tilbodet.

Til tross for at sitatet understreker at privatskoler med statsstøtte har undervisningsfrihet, fremgår det samtidig ganske tydelig at denne friheten har sine begrensninger: Skolens tilbud, elevtall og læreplaner må fastsettes henholdsvis godkjennes av departementet.

Nasjonale føringer for hvordan grunnopplæring kan gjennomføres i regi av privatskoler godkjent etter privatskoleloven, kommer særlig til

uttrykk i kravene til dokumentasjon og redegjørelse i forbindelse med søknadsprosessen. For utover at skolelokalene må godkjennes av fylkesmannen, legger staten også en lang rekke føringer på innholdet i og utformingen av skriftlige dokumenter (f.eks. læreplan, vedtekter, inntaksreglement, ordensreglement og budsjett) så vel som organisatoriske og kompetansemessige forhold på skolen. Dette gjøres på generelt grunnlag gjennom privatskoleloven med forskrifter, og mer spesifisert gjennom rundskriv og veiledninger. Dokumentene «Tolkning av privatskoleloven med forskrifter» og «Veiledning til søknad – godkjenning av nye privatskoler» gir et godt inntrykk av hvor omfattende og detaljerte disse føringene er (se Utdanningsdirektoratet 2014c og Utdanningsdirektoratet 2014b).

Når det gjelder læreplaner, finnes det et rundskriv (Utdanningsdirektoratet 2011a) som dels forklarer de generelle kravene til alle privatskoler og dels går spesifikt inn på hvilke krav det er til læreplaner alt etter hvilket særskilt grunnlag skolen søker på grunnlag av. Igjen er det tydelig at det er den offentlige grunnopplæringen som er utgangspunktet. Det ses bl.a. ved at det står «Læreplanene må følge strukturen til offentlige læreplaner» og at det videre eksplisitt understrekes at «Læreplanen for det enkelte faget må følge kravene til læreplaner for fag i LK06/LK06-S» (Utdanningsdirektoratet 2011a). LK06/LK06-S viser her til «Læreplanverket for Kunnskapsløftet» som gir en innføring i hvordan det kan arbeides med lokale læreplaner på ulike nivåer i den offentlige skolen; elevnivå, skolenivå og kommunenivå (Utdanningsdirektoratet 2014d).

For privatskoler med statstilskudd finnes det også en rekke krav til den finansielle siden av skoledriften som er regulert i en økonomiforskrift til privatskoleloven (FOR 2006-12-19 nr 1503), kommentarer til denne forskriften (se lenke fra Utdanningsdirektoratet 2013a) samt en veiledning for budsjettering med budsjettmal (Utdanningsdirektoratet 2013b). Kravet innebærer at skolen må legge frem dokumentasjon for elevtall, om rapportering av elevtall, budsjett samt revidert regnskap.

Når private aktører søker om godkjenning og dermed rettighet til å drive nye privatskoler, uansett om det gjøres etter opplæringsloven eller privatskoleloven, må de altså bekrefte og i stor utstrekning også dokumentere, begrunne og beskrive hvordan de i praksis oppfyller de lovbestemte kravene i lovgivningen og tilhørende forskrifter på en lang rekke områder. Særlig må de redegjøre for avvikelser fra det som anses

som standard, f.eks. læreplan i offentlig skole, og på hvilken måte disse avvikelser ikke medfører at lovbestemte mål og krav fravikes. De lovbestemmelsene som aktørene må forholde seg til, er ikke bare av overordnet karakter, men ofte – og særlig for de som søker godkjenning etter privatskoleloven – detaljerte retningslinjer for hvordan ting skal gjøres og hva innholdet kan være. Det gjelder som nevnt alt fra utforming av læreplaner, til vurdering av elevene, organisering av foreldre- og elevmedvirkning, skolemiljø og budsjettoppsett. Men det er ikke bare i godkjenningsprosessen at skolen må forholde seg til kravene. For dersom skolen gjør store eller mindre endringer knyttet til kravene, må disse også rapporteres inn og godkjennes av direktoratet.

Vi skal her ikke gå mer i detaljer om innholdet i alle de krav og premisser som kan sies å utgjøre en vesentlig del av de føringer som nasjonale myndigheter legger på hvordan kontrakter – her rettigheten til å drive privatskole – fordeles og koordineres innen grunnskoleområdet. Men vi slipper ikke dette perspektivet helt, for i de to neste avsnittene ser vi nærmere på hvilke føringer den nasjonale policy gir for at brukerne kan agere i sin rolle som medborgere, samt hvordan tilsynsordningen for privatskoler er organisert. Vi begynner med det siste.

Tilsynsordning

I Norge er det et statlig myndighetsnivå som fører tilsyn med private grunnskoler. Når det gjelder privatskoler godkjent etter privatskoleloven, er tilsynsmyndigheten delegert fra departementet via Utdanningsdirektoratet til fylkesmannen i det aktuelle fylke hvor skolen ligger (Regjeringen 2009). Når det gjelder privatskoler godkjent etter opplæringsloven § 2-12, er det Utdanningsdirektoratet som har tilsynsmyndigheten (Utdanningsdirektoratet 2015b).

Det foretas ikke tilsyn av alle privatskoler, og når det gjøres tilsyn, er tilsynet som regel avgrenset til et enkelt eller et fåtall temaer. Utdanningsdirektoratet fremholder at tilsyn med en skole kan gjøres på et av to grunnlag. For det første kan tilsyn åpnes ut ifra en «systematisk utvelgelse av skoler foretatt på bakgrunn av antatt risiko for regelbrudd og konsekvensen av dette» (Utdanningsdirektoratet 2014e). For det andre kan tilsyn igangsettes på bakgrunn av «konkret informasjon, som varslinger og lignende fra fylkesmannsembetene, elever, foresatte, ansatte ved skolen eller andre, der sannsynligheten for lovbrudd anses

som stor» (Utdanningsdirektoratet 2014e). Det betyr i praksis at det bare åpnes for tilsyn dersom staten vurderer det som sannsynlig at det forekommer regel- og/eller lovbrudd ved skolen. Her er det interessant å merke seg at brukerne kan varsle, men at de ikke har en plikt til å varsle.

Hvilke(t) tema som er fokus i en gitt tilsynsundersøkelse vil avhenge av den samme vurderingen. Arbeidet med tilsyn og risikovurderinger gjøres på grunnlag av en felles metode som er beskrevet i en metodehåndbok for tilsyn (Utdanningsdirektoratet 2013c). I oversikten over tilsynsrapporter av private grunnskoler på direktoratets nettside ses det eksempler på hvilke temaer som kan ha vært i fokus når privatskoler er blitt undersøkt nærmere (Utdanningsdirektoratet 2014f):

- Om skolen fatter enkeltvedtak på riktig måte
- Skolens gjennomføring av nasjonale prøver
- Skolen forvaltningskompetanse ved avgjørelse om elevenes rettigheter og plikter
- Skolestyrets ansvar for å ha rett og nødvendig kompetanse i virksomheten
- Skolens arbeid med elevenes psykososiale miljø
- Elevenes rettsikkerhet og styrets ansvar
- Skolens bruk av statstilskudd og skolepenger
- Elevenes helse og sikkerhet.

I perioden 2014–2017 er det innført et såkalt felles nasjonalt tilsyn for både offentlige og private skoler. Hovedfokus i det felles nasjonale tilsynet for privatskoler er skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen i fag og virksomhetsbasert vurdering (Utdanningsdirektoratet 2014g). I forbindelse med dette nasjonale tilsynsprosjektet er det utarbeidet egevalueringsskjemaer for skoleledelse og lærere samt en veileder som skolen kan bruke i sitt eget kontroll- og kvalitetsarbeid (se Utdanningsdirektoratet 2014g, 2014h) Det fremgår så vidt vi har sett ingen steder om egevalueringsskjemaene skal sendes inn til tilsynsmyndigheten, og elevene samt foresatte er heller ikke nevnt i denne forbindelse.

At det ikke føres tilsyn med den pedagogiske virksomheten¹² ved alle privatskoler, innebærer imidlertid ikke at det ikke føres kontroll med alle privatskoler. For det gjennomføres. Direktoratet kontrollerer årsregnskapene til alle privatskoler som mottar statsstøtte, hvilket er det konkrete grunnlaget for nærmere tilsyn av de skolene hvor det er mistanke om at statstilskuddet ikke brukes i samsvar med lovgivningen (Utdanningsdirektoratet 2014f).

Grunnlaget for den finansielle kontrollen er at alle privatskoler er forpliktet til uoppfordret å sende inn årsregnskap, årsmelding, revisjonsmelding, elevtallsprognose og dokumentert elevtall til tilsynsmyndigheten (Utdanningsdirektoratet 2013a). Dertil kommer at skoler med statstilskudd ifølge § 19 i økonomiforskriften til privatskoleloven også kan pålegges å legge frem ulik dokumentasjon dersom tilsynsmyndigheten forespør det. Det omfatter blant annet «enkeltvedtak om inntak, frammøte- og fråværeprotokollar, eksamensprotokollar, dokumentasjon/vitnemål og reskontro over betalte skolepenger» (FOR-2010-06-22-1023). Skolen har mulighet for å påklage et slikt pålegg til departementet, men skolen kan ikke klage over selve åpningen av tilsynet (Utdanningsdirektoratet (2014e).

En privatskole og aktører knyttet til denne vil i de fleste tilfellene bli involvert i tilsynsprosessen på en mer eller mindre direkte måte. For det første vil skolens styre bli skriftlig varslet om tilsynet og dets innhold, og ut over å sende inn dokumentasjon, kan prosessen også innebære at tilsynsmyndigheten gjennomfører intervju med aktuelle personer (elever, foresatte, ansatte og styremedlemmer) (Utdanningsdirektoratet 2014e). Dette gjøres på skolen. Endelig får skolen mulighet til å gi tilbakemelding på et utkast til tilsynsrapport innen den endelige versjonen sendes til skolen og publiseres på direktoratets nettside. Det nevnes ikke om berørte elever og foresatte har samme mulighet til å gi tilbakemelding.

Hvis tilsynet ender opp med å finne urettmessige forhold ved en privatskole, finnes det noen sanksjonsmuligheter. For alle private grunnskoler kan direktoratet som tilsynsmyndighet gi pålegg om at de aktuelle forholdene rettes opp, i samsvar med regelverket og

¹² Utdanningsdirektoratet «velger skole og tema for tilsyn basert på vurdering av sannsynligheten for og konsekvensen av lovbrudd (risikovurderinger)» (Utdanningsdirektoratet 2014f).

betingelsene for godkjenningen. Den aktuelle skolen kan klage over slike pålegg til departementet. Videre kan godkjenningen av skolen trekkes tilbake og aktørene kan ikke lenger drive privatskole. For privatskoler godkjent etter privatskoleloven, kan direktoratet i tillegg tilbakeholde statstilskudd og kreve tilbakebetalt for mye utbetalt statstilskudd eller tilskudd som er brukt i strid med regelverket (Utdanningsdirektoratet 2013d, 2014b).

I neste avsnitt ser vi nærmere på hvilke føringer nasjonale myndigheter gir for at brukerne av private grunnskoler – elever og foresatte – kan utøve sin medborgerrolle.

Brukernes rolle som medborgere

Når vi i dette avsnittet belyser hvilke nasjonale føringer som gis for at brukerne av private grunnskoler kan utøve en aktiv medborgerrolle, gjøres det ut fra spørsmålet om hvorvidt nasjonale krav underbygger to sentrale demokratiske kriterier; «effektiv deltagelse» og «opplyst forståelse» (se avsnittet om analytisk rammeverk). Dessuten definerer vi brukere som elever og foresatte.

I Norge har private grunnskoler i prinsippet ikke anledning til å sortere og velge ut ønskede elever. Kunnskapsdepartementet (2009) presiserer nemlig at «[p]rivat skoler skal ha hele landet som inntaksområde, og de skal stå åpne for alle som fyller vilkårene for inntak i offentlige skoler». Mer presist sies det i rundskrivet Udir-5-2010 (Utdanningsdirektoratet 2011b):

Private skoler kan ikke stille noen krav utover de formelle vilkårene for inntak som nevnt ovenfor og som fremgår av opplæringsloven § 2-1 tredje ledd og 3-1 første ledd. Det kan således ikke forutsettes at søker/foresatte for eksempel har en bestemt tro, er medlemmer av en organisasjon eller har kunnskap om skolens grunnlag. Det kan videre ikke kreves opplæring eller praksis som går utover det som kan kreves ved inntak til offentlige skoler.

Skolene kan heller ikke kreve at foresatte eller søkere stiller til intervju, deltar på informasjonsmøter eller gjennomfører kurs som en del av inntaksprosessen. Skolen kan imidlertid arrangere informasjonsmøter, åpen dag eller liknende for interesserte elever og foresatte.

Det betyr at det bare er kapasitetshensyn som avgjør om en privatskole kan si nei til en elev. Og et slikt avslag skal skje på grunnlag av

«et inntaksreglement som viser hvordan skolen vil prioritere dersom søkningen er større enn skolens kapasitet. Prioriteringene skal gjøres ut fra saklige hensyn (...). Hvordan skolene rangerer innenfor saklighetsnormen er opp til den enkelte skole». (Utdanningsdirektoratet 2011b).

Det kan derfor argumenteres for at potensielle elever i prinsippet kan velge en «hvilken som helst» privat grunnskole og har dermed en reell valgmulighet. Det er med andre ord en «fritt valg-ordning».

Med utgangspunkt i et aktivt medborgerperspektiv er det i forlengelse av dette relevant å spørre på *hvilket informasjonsgrunnlag et slikt fritt valg gjøres*. Formelt sett har privatskolene ikke noen informasjonsplikt overfor potensielle elever og foresatte. Den eneste konkrete informasjonsplikten som er presisert i regelverket er at privatskoler som er godkjent etter opplæringsloven har plikt til å opplyse foreldrene om elevenes manglende rett til blant annet spesialundervisning, særskilt språkopplæring, opplæring i samisk og skoleskyss (Utdanningsdirektoratet 2015b). Slik det er formulert kan det tolkes som at informasjonen bare må gis til foresatte som allerede har barn på skolen, det vil si etter at skolevalget er gjort. Videre er det ikke noen nasjonale føringer for hvordan annen relevant informasjon, som for eksempel skolens vedtekter, verdigrunnlag, læreplaner m.m., skal gjøres tilgjengelig for elever og foresatte og ikke minst potensielle elever og foresatte. Det er bare anført at slike dokumenter må utarbeides. I tillegg er det anført, jf. sitatet over, at det *kan* avholdes informasjonsmøter, åpen dag m.m., men dette er ikke et krav eller en forutsetning fra nasjonale myndigheter sin side.

Når det gjelder eventuelle tilsynsrapporter, er dette også informasjon som kan tenkes å være relevant for potensielle elever og foresatte før de treffer et skolevalg. Rapportene vil (normalt) bli publisert og tilgjengelig på direktoratets nettside, og her er det mulig å laste dem ned i fulltekstformat. Den aktuelle skolen har ikke en formell forpliktelse til å opplyse om eller legge til rette for at informasjon om tilsynet viderefremmes til berørte aktører som (potensielle) elever og foresatte.

Nasjonale føringer for tilgang på og formidling av informasjon handler om i hvilken (manglende) grad det fra overordnet hold legges

til rette for «opplyst forståelse» hos berørte aktører. Det kan se ut til at det er lagt mer vekt på at informasjonen finnes enn på formidling, og at informasjonen er lett tilgjengelig. Et spørsmål man kan stille seg er hvilken nytte informasjonen har dersom det ikke også sikres at den viderefremmes og gjøres tilgjengelig? Det siste er en forutsetning for at informasjonen omsettes til kunnskap hos berørte aktører.

Et annet aspekt knyttet til medborgerrollen er betingelsene for elever og foresattes effektive deltagelse og dermed deres mulighet til å uttrykke sine preferanser: *Gir den nasjonale policy noen føringer for hvordan og i hvilken utstrekning elever og foresatte kan utøve effektiv deltagelse i driften av privatskoler?* Det enkle svaret er; ja, det gis noen nasjonale føringer for dette, men det er mest på det formelle, organisatoriske planet.

Vi har allerede vært inne på at elever og foresatte i forbindelse med tilsyn av konkrete skoler, kan spille en rolle og på den måten ha en stemme. For det første kan elever og foresatte på eget initiativ varsle om uregelmessige eller kritikkverdige forhold til direktoratet og dermed (eventuelt) bidra til åpning av tilsyn. For det andre spesifiseres det at i forbindelse med tilsynet kan det bli gjennomført intervjuer med blant andre elever og foresatte. Det er her interessant å merke seg at det er begrepet «intervju» som brukes, og for eksempel ikke «samtale» eller «dialog». Videre fremgår det av direktoratets nettside at det er skolen som får anledning til å gi tilbakemelding på utkastet til tilsynsrapporten – elever og foresatte nevnes ikke i den forbindelse (Utdanningsdirektoratet 2014e). Når det gjelder foresatte og elever er det altså en åpning i den nasjonale policy for tilsyn av private grunnskoler for at de kan spille en rolle. Men det vil være en feiltolkning å konkludere at norske elever og foresatte er tiltenkt en aktiv medborgerrolle i den sammenhengen.

Én ting er hvordan berørte aktører involveres i ekstraordinære situasjoner – som tilsyn er i Norge – en annen ting er hvilke føringer det legges for deres deltagelse i skolehverdagen og ledelsen av denne. Privatskoleloven kapittel 5 gir instruksjoner om at det ved private grunnskoler godkjent etter denne loven skal være et elevråd bestående av elevrepresentanter for skoletrinnene 5-10. I tillegg kommer et foreldreutvalg som består av representanter for foreldrerådet (rådet består av alle foreldre med barn på skolen). Ifølge loven skal begge rådene arbeide for å fremme et godt skolemiljø og fellesinteresser for hhv. elever og foresatte. Privatskoleloven § 5-1 presiserer at blant annet

skal en representant for elevrådet og for foreldreutvalget ha møte- og talerett på styremøtene samt at deres meninger skal protokollføres (det er mulig å søke departementet om dispensasjon fra dette). Det er ikke et krav at det er en foresatt blant de faste medlemmene i styret.

I forskriften til privatskoleloven kapittel 4 er det i tillegg angitt noen retningslinjer for foreldresamarbeid i private grunnskoler. Et slikt samarbeid er knyttet nært til eleven og er som sådan konsentrert om «eleven sin faglige og sosiale utvikling» (§ 4-1) uten at dette eksplisitt knyttes til en større organisatorisk sammenheng eller organiseringen av skolehverdagen. Det legges vekt på skolens forpliktelse til å holde foresatte informert om bl.a. rettigheter og plikter, samt varsle om elevens fravær og eventuelle sosiale og faglige «faresignaler».

Opplæringsloven kapittel 11 om brukermedvirkning i skolen spesifiserer at det på samme måte som på skoler godkjent etter privatskoleloven skal etableres et elevråd og et foreldreråd med arbeidsutvalg på privatskoler godkjent etter opplæringsloven. Formålene med de to rådene er ganske like på alle privatskoler uavhengig av hvilken lov de er godkjent etter. I opplæringsloven snakkes det videre om et obligatorisk samarbeidsutvalg som har «rett til å uttale seg i alle saker som gjeld skolen» (§ 11-1). Blant medlemmene skal det være to representanter for henholdsvis foreldre- og elevrådet.

I opplæringslovens kapittel 9 om elevenes skolemiljø er det videre anført hvordan elevene skal involveres i arbeidet med skolemiljø, inklusiv helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid, og hvordan ulike utvalg bestående av blant andre foresatte og elever skal informeres og trekkes inn i arbeidet. Gjennom elevrådet oppnevnes det såkalte skolemiljørepresentanter som skal ivareta elevenes jobb på dette området. Det forutsettes i loven at disse skolemiljørepresentanter gis relevant opplæring for å ivareta oppgaven. Mer generelt anføres det at diverse utvalg hvor blant andre elever og foresatte er representert (f.eks. samarbeidsutvalg, elevråd og foreldreråd) skal holdes informert om forhold knyttet til skolemiljøet, og at de har uttalerett i de samme sakene. Dertil kommer et krav om at utvalgene involveres i planleggingen og gjennomføringen av konkrete miljøtiltak.

Vi har her konsentrert oss om de nasjonale føringene for organisatoriske betingelser og forutsetninger for effektiv deltagelse til

berørte aktører som elever og foresatte når det gjelder involvering i saker med relevans for skolehverdagen og i noen utstrekning mer langsiktige strategivalg.¹³ Imidlertid kan det konkluderes med at den nasjonale policy *ikke* gir rom for å ekskludere hverken elever eller foresatte fra å delta. Tvert i mot legges det opp til at elever og foresatte skal delta aktivt gjennom formelle organer og at deres meninger skal bli registrert. Det som er spørsmålet er naturligvis hvor langt deres innflytelse rekker, når de kun (eller slett ikke) tildeles stemmerett i besluttede organer.

Avslutningsvis vil vi nevne at når det gjelder rollen som medborger, er dette også et av flere grunnleggende formål med selve opplæringen i den norske grunnskolen, uavhengig av om denne er i offentlig eller privat regi. § 1-1 i opplæringsloven utdyper blant annet dette formålet ved å fremføre at

[e]levane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdninger for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet.

Danmark

Som alternativ til den offentlige grunnskolen skiller man i Danmark mellom skoler som faller inn under

1. *frie grunnskoler* som bl.a. omfatter privatskoler, friskoler, lilleskole og realskole
2. *frie kostskoler* som omfatter folkehøyskoler, efterskoler,¹⁴ husholdningsskoler og håndarbeidsskoler.

Frie grunnskoler og frie kostskoler reguleres av to forskjellige lovgivninger, henholdsvis «Friskoleloven» (LBK nr 917 af 13/08/2014)

¹³ Fokuset innebærer samtidig at vi ikke har sett nærmere på elever og foresattes deltagelse og involvering i saker som går på det som skjer i klasserommet og er knyttet til selve undervisningen.

¹⁴ Vi bruker i rapporten den danske betegnelsen «efterskole». Efterskole viser til internatskoler for undervisningspliktige elever (i henhold til folkeskoleloven) i de siste ett til to år på grunnskolenivå (8. og 9. klassetrinn). I tillegg kan efterskoler også tilby undervisning på 10. klassetrinn.

og «Lov om efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler» (LBK nr 916 af 13/08/2014). Efterskole innebærer at barn på de eldste grunnskoletrinnene flytter hjemmefra og bor på den skolen de får undervisning, dvs. at efterskole er en internatskole.

Tradisjonen med efterskole for de eldste barna i grunnskolen er lang i Danmark, og en ganske stor andel av danske barn i denne aldersgruppen velger å gå på efterskole ett, to eller kanskje tre år. Ifølge Danmark Statistikk var andelen av elever som i 2013 gikk på efterskole på 9. klassetrinn 13 prosent, mens så mange som 45 prosent av de som gikk i 10./11.klasse valgte å gjøre det på en efterskole (Statistikbanken 2014). Dette er efterskoler som i tillegg til undervisning «der står mål med¹⁵, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen» (§ 2 i LBK nr 916 af 13/08/2014), også ofte har et spesialfokus. Det kan for eksempel være idrett, musikk, kunst og håndverk eller natur og fritid.

I Danmark er det i tillegg mulig å velge å undervise barn i den undervisningspliktige alder i hjemmet. Det innebærer at undervisningen foregår utenfor rammen av en skole og at lovens regler om frie grunnskoler dermed ikke gjelder. Denne type undervisning reguleres av kapittel 8 i friskoleloven som i korte trekk innebærer at det er kommunestyret i den aktuelle kommunen som administrerer og fører tilsyn med undervisningen.¹⁶

Innen rammene til denne rapporten er det dessverre ikke anledning til å gå nærmere inn på nasjonale rammebetingelser for danske efterskoler eller undervisning utenfor rammen av en skole (jf. kapittel 8 i friskoleloven). Vi vil derimot konsentrere oss om kategorien frie grunnskoler og dermed de skolene som reguleres av friskoleloven. Dette er skoler som kan tilby undervisning på alle grunnskoletrinnene, i motsetning til efterskoler hvis målgruppe er avgrenset til de eldste trinnene på grunnskolenivå. Med hensyn til begrepsbruk, brukes «privatskole» i denne rapporten generelt som en motsats til offentlige

¹⁵ Det danske uttrykket «står mål med» kan oversettes til «holder samme standard som» eller «er like så god som» på norsk.

¹⁶ Retten til fri undervisning i folkeskolen og retten til hjemmeundervisning er hjemlet i den danske grunnlov § 76: «Alle børn i den undervisningspligtige alder har ret til fri undervisning i folkeskolen. Forældre eller værger, der selv sørger for, at børnene får en undervisning, der kan stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, er ikke pligtige at lade børnene undervise i folkeskolen».

skoler. Det vil si en skole som drives av en ikke-offentlig aktør. Det kan være en ideell aktør eller en kommersiell aktør dersom lovgivningen åpner opp for det. Denne generelle begrepsbruken kan virke litt forvirrende i lys av den danske begrepsbruken der man skiller mellom «friskole» og «privatskole», men der begge kategorier juridisk sett går under samme fellesbetegnelse «frie grunnskoler» og er regulert av samme lovgivning. I Danmark er forskjellene mellom friskolene og privatskolene primært av historisk og kulturell karakter, mens de altså har den samme juridiske statusen (for mer om dansk skolehistorie, se f.eks Den store Danske (2015)).

Når det gjelder den formelle organisasjonsformen til frie grunnskoler, er det lovpålagt at de skal organiseres som selveiende institusjoner (§ 5 i friskoleloven). Organiseringen som en selveiende institusjon innebærer at skolen «er en selvstendig juridisk enhed, der ejer sig selv – der er altså ikke andre (fx en moderforening eller en anden stifter), som kan eje eller bestemme over den» (Center for frivilligt socialt arbejde 2014). Videre innebærer organisering som en selveiende institusjon at skolens drift og styring er basert på vedtekter, som for friskolenes vedkommende delvis er regulert av friskoleloven (mer om dette senere).

Kravet om selveiende institusjon som organisasjonsform gjelder likevel kun skoler som mottar tilskudd etter friskoleloven (§ 33) eller lov om frie kostskoler (kapittel 2). Dersom skolen ikke mottar et slik tilskudd, kan den fortsatt være definert som en fri grunnskole som reguleres av friskoleloven med unntak av visse paragrafer som er definert i *kapittel 7 Frie grunnskoler, der ikke modtager statstilskud* (§ 33). Dette er paragrafer som;

- vedrører skolens organisering og vedtekter (§ 5),
- lønn- og ansettelsesforhold (§ 7),
- ulike tilskuddsordninger med unntak av kommunale tilskudd (kapittel 4 med unntak av § 23),
- regnskap, revisjon og statlige påbud (kapittel 5),
- kommunale bidrag (kapittel 6 med unntak av § 31),
- rapportering av elevtall m.m. (§ 37 stk. 4-6).

Det statlige driftstilskuddet som gis per elev til frie grunnskoler omfatter tre tilskuddstyper: Grunn-, fellesutgifts- og undervisnings-tilskudd (Friskoleloven § 10). Tilskuddene er til dels geografisk

betinget idet det i beregningen inngår en såkalt regionaliseringsfaktor, hvilket innebærer at det tas høyde for det relative kostnadsnivået i forhold til landet som helhet (§ 11 stk. 7). I sum vil det statlige driftstilskuddet tilsvare i overkant av 70 prosent av utgiftene til en elev i den offentlige kommunale folkeskole (Dansk Friskoleforening 2014, Finansministeriet 2004:18, 50). Frie grunnskoler kan i tillegg innkreve elevbetaling hvor det fra nasjonale myndigheters side ikke er satt et øvre tak for beløpets størrelse. Det er i den forbindelse interessant å merke seg at staten gjennom statsbudsjettet (dansk: finansloven) setter av penger til såkalt friplasstilskudd som er ment å bidra til at alle uansett inntekt kan benytte seg av fritt skolevalg (Dansk Friskoleforening 2014).¹⁷ Av friskoleloven § 20 fremgår det helt klart at «[s]kolen skal have andre inntægter end statstilskuddene».

Som selveiende institusjon kan frie grunnskoler som mottar tilskudd *ikke* ta ut utbytte, idet «skolens midler må alene komme skolens skole- og undervisningsvirksomhet til gode» (friskoleloven § 5, stk.2). Når det gjelder særlige forpliktelser overfor barn som krever tilrettelagt undervisning og pedagogisk bistand, er dette i utgangspunktet en forpliktelse som det er skolens ansvar å ivareta (§ 3). Friskoleloven åpner likevel opp for kommunale tilskudd til bl.a. spesialundervisning og spesialpedagogisk bistand, idet kommunestyret i skolekommunen eller elevens bokommune kan bevilge slike tilskudd (§ 23). Denne åpningen for kommunale tilskudd gjelder også frie grunnskoler som ikke mottar statlig tilskudd.

Krav og premisser for godkjenning

Det er i Danmark ikke et krav om at opprettelse av frie grunnskoler skal gjøres på et såkalt «særskilt grunnlag» som er definert av den nasjonale myndigheten. Dette i motsetning til i Norge, som tidligere beskrevet. Frie grunnskoler trenger med andre ord ikke en begrunnelse eller en forklaring som «legitimerer» skolen som alternativ til den offentlige folkeskolen. Det som understrekes er at undervisningen skal tilrettelegges i samsvar med «skolens egen overbevisning» innenfor rammen av friskoleloven og annen lovgivning (friskoleloven § 1). Hva

¹⁷ Friplasstilskuddet i 2014 antas å dekke cirka 30 prosent av det reelle behovet jf. ansøkt beløp (Dansk Friskoleforening 2014).

denne overbevisningen angår, er det ikke gitt noen anvisninger om hvilket grunnlag denne skal bygge på. Når det gjelder undervisningsspråk, legger nasjonale skoler i utgangspunktet til grunn at dette er dansk, med unntak av i de tyske mindretallsskolene og i de tilfellene hvor undervisningsministeren har godkjent et annet undervisningsspråk enn dansk (friskoleloven § 2 stk. 3).

Videre vil vi komme nærmere inn på hva friskoleloven gir av rammer for frie grunnskoler som mottar statstilskudd. Som det kommer frem i avsnittet over, gjelder flere av de samme bestemmelsene i friskoleloven også skoler som ikke mottar tilskudd – men med noen vesentlige unntak. Frie grunnskoler er underlagt og skal primært forholde seg til friskoleloven. Men når det gjelder undervisningens slutt- og delmål, forutsettes det i friskoleloven (§ 1a) at skolen i tillegg forholder seg til den offentlige folkeskolen og lovgivningen som regulerer denne (folkeskoleloven). Mer presist innebærer det at en fri grunnskole må forholde seg til «de fagområder, som folkeskolens fagkreds naturligt kan opdeles i, (...) folkeskolens obligatoriske emner» (§ 1a). Det er opp til skolen selv å definere målene og utarbeide undervisningsplaner for disse fagområdene, *men* dersom målene ikke holder samme standard som «hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, gælder de kompetencemål henholdsvis færdigheds- og vidensmål (Fælles mål), der er fastsat for undervisning i folkeskolen» (§ 1a stk. 4). Dette kan tas som et uttrykk for at folkeskolens kompetansemål representerer et minimumsnivå. Men det gjelder ikke med hensyn til hvordan målene utformes og formuleres. Det understrekes nemlig også fra de nasjonale myndigheter sin side at

[s]kolens sluttmål behøver ikke være ligeså omfattende eller detaljerede som folkeskolens mål (...) Det væsentlige er, at målene er skrevet, så det bliver helt tydeligt, at en elev, som går på skolen, samlet set har de samme muligheder for at bygge videre på sin skolegang..., som hvis eleven havde gået i en folkeskole. (Undervisningsministeret 2013f).

Det bør nevnes at frie grunnskoler også kan følge de mål som er utarbeidet for den offentlige grunnskolen i alle eller enkelte fag, de såkalte «Fælles mål». Det kan gjøres som et bevisst valg eller som «en løsning» dersom skolen av en eller annen grunn ikke har utarbeidet egne del- og sluttmaal eller i de tilfellene hvor skolens mål vurderes ikke

å ha samme standard som «almindeligvis kræves i folkeskolen» (§ 1a stk. 4). Når det gjelder selve veiledningen, «Vejledning om udarbejdelse af del- og slutmål samt undervisningsplaner for friskoler og private grundskoler», kan det legges til at denne ikke er særlig konkret, og at de eksemplene som nevnes er på et overordnet illustrativt nivå.

Også når det gjelder faglige prøver på det eldste klassetrinnet i den obligatoriske grunnskolen er det i friskoleloven en referanse til folkeskolen. Utgangspunktet er nemlig at frie grunnskoler skal avholde folkeskolens 9.klasse-prøver og at de regler som i den forbindelse gjelder for folkeskolen og dens elever, også gjelder for en fri grunnskole og dens elever (§ 8a stk. 7). Samtidig er det en åpning for at skolene kan meddele Undervisningsministeriet at det ikke avlegges slike prøver ved skolen. Skolen kan da velge om den er helt prøvefri eller prøvefri i fagene historie og/eller kristendom (Undervisningsministeriet 2014b). Begrunnelsen for ikke å avholde avgangsprøve i disse to fagene, må være at «det ikke passer sammen med skolens værdigrundlag» (Undervisningsministeriet 2014c).

Når det gjelder innholdet i undervisningen, er frie grunnskoler forpliktet til å utarbeide undervisningsplaner som er knyttet til de definerte målene (§ 1a stk. 2) og som et minimum omfatter de tre obligatoriske fagområdene humanistiske fag, naturfag og praktisk musiske fag. I tillegg kan skolene velge om de vil utarbeide undervisningsplaner for hvert av folkeskolens fag og fagområder, men det er ikke noe krav (VEJ nr 9732 af 21/11/2005). Hensikten med undervisningsplanene er at de skal lede frem til del- og slutmålene som skolen selv har definert. I veiledningen sies det følgende om frie grunnskolors frihet til selvbestemmelse knyttet til undervisning:

Skolerne vil fortsatt inden for rammerne af kravet om, at undervisningen skal stå mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen, have frihed til at beslutte, hvordan undervisningen skal tilrettelægges, samt hvilke undervisningsmetoder og undervisningsmidler, der skal anvendes. Den enkelte frie grundskole bestemmer ligeledes selv inden for samme rammer, på hvilket klassetrin eller alderstrin den vil placere fagene/fagområderne i skoleforløbet. Dog skal fagene dansk, regning/matematik og engelsk tilbydes så tidligt i skoleforløbet, at barnet kan bygge videre herpå i den fortsatte kundskabsindlæring inden for et normalt skoleforløb på ni år. (VEJ nr 9732 af 21/11/2005).

Det interessante i et nordisk perspektiv er at referansen til den offentlige folkeskolen vedrører utarbeidelse av mål, ikke innhold og metodikk. Dette i motsetning til i Norge hvor det også legges nasjonale føringer på innholdet og undervisningsmetode. På denne måten har danske privatskoler større frihetsgrader enn de norske.

Det er likevel et sentralt område der de danske frie grunnskolene ikke har så mange frihetsgrader, og det gjelder informasjonsplikten. Det legges fra nasjonale myndigheters side føringer på hvordan frie grunnskoler skal informere og om hva. Konkret er det i friskoleloven lagt inn en rekke bestemmelser som sier at skolen er forpliktet til å legge ut informasjon på sin hjemmeside. Det gjelder blant annet informasjon om verdigrunlaget, skolens del- og sluttmaal samt undervisningsplaner, om skolen er prøvefri eller avholder folkeskolens 9.-klasseprøve, om resultatet av undervisningsevaluering og om forhold knyttet til tilsynsordning og resultatet av selvevalueringen (dersom skolen har valgt denne evalueringsformen) (Undervisningsministeriet 2014a). Det er i den forbindelse utarbeidet en veileder som viser hvordan kravene om offentliggjøring av opplysninger på hjemmesiden kan imøtekommes (se Ministeriet for barn og undervisning/Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2014). Vi vil senere i rapporten komme nærmere inn på denne formelle plikten til å bruke Internett og skolens hjemmeside som en plattform for informasjon når vi skal belyse brukernes rolle som medborgere.

På samme måte som vi belyste nasjonale føringer på norske privatskoler ut ifra kravene til dokumentasjon og redegjørelse i forbindelse med søknaden om godkjenning, vil vi gjøre det for danske frie grunnskoler. Dette handler om «inngangsbilletten» for ikke-offentlige aktører som ønsker å drive grunnskole. Første observasjon er at kravene er langt mindre detaljerte og at det ikke på langt nær er så mange veiledninger å forholde seg til i Danmark som i Norge. Hva en slik søknad forutsetter, kommer frem i «Orientering om opprettelse af friskole/privat grundskole, som søger statstilskud» (Ministeriet for barn og undervisning/Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2012). Ut over å betale depositum (flere rater), må initiativtakerne melde inn opprettelsen av skolen som en selveiende institusjon til Undervisningsministeriet (og kommunen). En slik meddelelse omfatter skolens navn og beliggenhet, kontaktinformasjon til initiativtakere og kontaktperson, samt forventet elevtall på klassetrinnene og om skolen omfatter en kostavdeling. Vedtektene skal videre sendes til godkjenning hos ministeriet i

forbindelse med søknadsprosessen. I Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler (BEK nr 980 af 08/10/2012) er det angitt hva vedtektene må inneholde og hva de kan inneholde av bestemmelser med hensyn til blant annet skolens organisering og drift, formål, styre, leder og personale, foreldrerets¹⁸, foreldre og ansattes rett til innsyn, endring av vedtekter og nedleggelse av skolen. I tillegg må vedtektene også omfatte bestemmelser om generalforsamlingen og skolekrets dersom skolen har dette. Bekjentgjørelsen om vedtekter i frie grunnskoler følger på mange måter «malen» for det som anses som god praksis for selveiende institusjoner (se f.eks. Center for frivilligt socialt arbejde 2014), men med et særskilt fokus på at dette omhandler vedtekter for grunnskoledrift. På denne måten fungerer bekjentgjørelsen som en veiledning for hvordan vedtekter kan settes opp.

Informasjon om praktiske og fysiske rammer for undervisningen inklusiv beskrivelse av lokaler og brannmyndigheters godkjenning samt presis informasjon om styremedlemmer og oppnevnt revisor, skal også «sendes» i forbindelse med meddelelse og skoleetablering, men da først relativt tett på planlagt skolestart. Endelig godkjenning av opprettelse av ny fri grunnskole vil imidlertid først skje etter at skolen har innberettet elevtall pr. 5. september i det første skoleåret. Det må minimum være 14 elever for at skolen kan motta statstilskudd (§ 19 friskoleloven).

Det er videre interessant å merke seg det som *ikke* kreves i forkant av en godkjenning. Det gjelder blant annet utforming av undervisningsplaner samt del- og sluttmaal. I følge friskoleloven må disse tingene nemlig først være på plass «senest 1. januar i det første skoleår» (§ 1a, stk. 5). Det er heller ikke et krav at initiativtakerne sender inn budsjett, redegjør for kompetansen til undervisningspersonalet, ledere m.m. Det betyr nok likevel ikke at disse forholdene betraktes som uvesentlige, men at nasjonale myndigheter snarere legger opp til at skolene, når de har fått godkjenning, forholder seg til og

¹⁸ Jamfør bekjentgjørelsen må foreldreretsen bestå av «de personer, som har forældremyndigheden over elever på skolen» (§ 9, stk. 1 i BEK nr 980 af 08/10/2012). Foreldreretsen til en skole kan være en mer eller mindre organisert gruppe.

styrer etter de reglene som gjelder. Det gjelder også finansielle forhold (se mer om dette i neste avsnitt om tilsyn med frie grunnskoler).

Når private aktører i Danmark søker om godkjenning og rettighet til å drive frie grunnskoler med statsstøtte, må de på samme måte som aktører i Norge igjennom en prosess. Men til forskjell fra i Norge, er det i langt mindre grad lagt opp til at de må dokumentere, begrunne og forklare sitt initiativ og hvordan de i praksis oppfyller lovbestemte krav og regler. Særlig er det bemerkelsesverdig hvordan det i Danmark legges opp til en godkjenning av frie grunnskoler på deres egne premisser jf. den vekt det blant annet legges på skolens verdigrunnlag og egen mulighet til å definere innholdet og metodikken i undervisningen i lys av skolens egenart. Frie grunnskoler trenger ikke å definere seg i lys av den offentlige skolen på samme måte som norske privatskoler må gjøre. I den forbindelse kan det sies at folkeskolen heller fremstår som et minimum snarere enn som en mal.

Når det gjelder kontroll og tilsyn er det i Danmark også et system for dette, og hvor nasjonale myndigheter legger føringer. Men som det vil komme frem i neste avsnitt, innebærer disse føringene ikke bare et sentralisert kontroll- og tilsynssystem, men også et desentralisert system der skolen selv så vel som foreldrekretsen spiller en sentral og formell rolle.

Tilsynsordning

I Danmark er tilsynsordningen med frie grunnskoler i hovedsak orientert mot undervisningen og spørsmålet om undervisningen lever opp til kravene som er satt av skolen selv så vel som i lovgivningen. Dette er det såkalte «stå mål med»-prinsippet som viser til at undervisningen i frie grunnskoler må tilsvare det som vanligvis kreves i den offentlige folkeskolen (VEJ nr 145 af 23/07/2001). Hva dette prinsippet i praksis forutsetter og innebærer, er likevel ikke klart definert og det er i ganske stor utstrekning opp til den enkelte skolen selv å definere innholdet og hvordan prinsippet skal ivaretas. I veiledningen som handler om undervisningspliktens oppfyllelse og tilsynsordningen, kommer dette tydelig frem ved at en rekke avsnitt forklarer og beskriver frie grunnskolors autonomi gjennom formuleringer som: «Det er ikke noget krav om, at de frie grundskoler skal gennemføre undervisning i alle folkeskolens fag.», «Skolen vælger imidlertid selv form og omfang.», «Det er ikke noget krav om, at

folkeskolens fag eller emner direkte kan identifiseres på den frie grundskoles skema...», «Det har således alltid været anset for en fri grundskoles ret at unnlade at undervise i bestemte fag og emner, som anses for at stride imod skolens målsætning...», «Det er ligeledes overladt til den enkelte frie grundskole at vurdere, på hvilke klassetrin eller alderstrin bestemte fagområder skal placeres i skoleforløbet, og med hvilken vægt...», «Skolen beslutter selv, hvordan den vil organisere i klasser og på klassetrin» (VEJ nr 145 af 23/07/2001). Det sentrale i veiledningen er formuleringen om at det anses som et minstekrav «at fagene dansk, regning/matematik og engelsk kan identifiseres entydigt. Det følger af bestemmelsen i friskolelovens § 9, stk. 2, om den tilsynsførendes tilsyn med elevernes standpunkt i disse fag».

Når det gjelder tilsyn med frie grundskoler, gir «Vejledning om undervisningspligtens opfyldelse i friskoler og private grundskoler og tilsynet hermed» (VEJ nr 145 af 23/07/2001) en rekke nasjonale føringer for hvordan tilsynet kan organiseres og praktiseres. Dette gjøres på grunnlag av § 9a-h i friskoleloven. Helt overordnet kan man si at det legges opp til at tilsyn (kan/må) føres av en kombinasjon av ulike aktører:

- Foreldrekretsen, bestående av foreldre til barn i den frie grunnskolen
- Skolen selv
- Ekstern uavhengig tilsynsfører
- Staten ved Undervisningsministeren, delegert til Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (skolestyrelsen)
- Sensorer ved avsluttende prøver (dersom disse avholdes)

Foreldrekretsens tilsyn er obligatorisk, og er grunnlagt utfra at foreldre som har valgt å ha barn i en fri grunnskole er forpliktet til «at føre tilsyn med skolens almindelige virksomhed» (§ 9 i friskoleloven). Forpliktelsen er ikke et individuelt ansvar, men ivaretas kollektivt gjennom foreldrekretsen som består av alle personer som har foreldremyndighet over barn som går på den aktuelle skolen. Hvordan forpliktelsen med tilsyn føres, er det opp til foreldrekretsen selv å avgjøre. Tilsynet skal påse dels at «stå mål med»-prinsippet i praksis ivaretas samt at «skolens normer for samværet på skolen mellom barnene indbyrdes og mellom barnene og lærerne følges» (VEJ nr 145

af 23/07/2001). Det avgjørende er at foreldrekretsen skriver ned retningslinjene for sitt tilsyn og at disse med jevne mellomrom drøftes og revideres. Det er styrets ansvar at foreldrekretsen utarbeider slike retningslinjer. I «Vejledning om undervisningspligtens opfyldelse i friskoler og private grundskoler og tilsynet hermed» (VEJ nr 145 af 23/07/2001) og på Undervisningsministeriets hjemmeside (Undervisningsministeriet 2013b) er det angitt noen eksempler på hvordan foreldrekretsens tilsyn kan gjøres i praksis og hva foreldrekretsen kan gjøre dersom den finner noen kritikkverdige forhold. Det oppfordres til fra nasjonale myndigheters side at foreldrekretsen primært forholder seg til skolens ledelse (leder og styre), men at det også er mulig å ta kontakt med den eksterne tilsynsføreren eller den nasjonale myndigheten ved Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Skolen selv kan på grunnlag av en beslutning fattet av foreldrekretsen i fellesskap med skolens styre, følge et opplegg for selvevaluering som en del av tilsynsordningen. Selvevaluering er et alternativ til en ekstern uavhengig tilsynsfører (se videre) og skal gjennomføres etter en mal som er utarbeidet av en skoleforening og godkjent av Undervisningsministeriet ved Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (§ 9 e i friskoleloven, Undervisningsministeriet 2013c). Det er opp til skolen selv å velge mal (fra Danmarks Privatskoleforening eller Dansk Friskoleforening), men den nasjonale myndigheten ved Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen må orienteres om hvilken som brukes. Videre må det fremgå av skolens hjemmeside at det benyttes selvevaluering. Kravene til selvevaluering er spesifisert i et bilag til «Bekendtgørelse om selvevaluering på frie grundskoler» (BEK nr 620 af 09/06/2010). Vi skal ikke her gå i detaljer, men bare skissere hvilke temaer en slik selvevaluering skal dekke og hva hensikten er. Dette er gjort i

Tabell 3. Den overordnede hensikten med selvevaluering er å sikre at skolen etterlever friskoleloven. Under hvert tema er det i bekjentgjørelsen videre spesifisert en rekke momenter som evalueringen også må belyse. En skole som har valgt selvevaluering må gjennomføre en slik evaluering minst hvert tredje år.

Tabell 3. Temaer med formål i frie grunnskolors selvevaluering gitt i «Bekendtgørelse om selvevaluering på frie grundskoler»

Tema	Formålet er at give...
Skolens profil	...indblik i den kontekst, som skolens selvevaluering indgår i
Elevens faglige standpunkt og generelle udbytte af undervisningen	...indblik i, hvordan og på hvilket grundlag skolen systematisk vurderer elevernes faglige standpunkt og generelle udbytte af undervisningen
Undervisningens mål, tilrettelæggelse og gennemførelse	...indblik i, hvordan skolen formulerer og justerer del- og slutmål samt undervisningsplaner for skolens fag og fagområder. I forlængelse heraf er formålet at give indblik i, hvordan skolen løbende iagttager, vurderer og justerer undervisningens tilrettelæggelse og gennemførelse.
Elevens alsidige personlige udvikling	...indblik i skolens arbejde med elevens alsidige personlige udvikling i undervisningen og skolens øvrige aktiviteter
Frihed og folkestyre	...indblik i skolens arbejde med at forberede skolens elever til at leve i et samfund som det danske med frihed og folkestyre samt udvikle og styrke elevernes kendskab til og respekt for grundlæggende friheds- og menneskerettigheder, herunder ligestilling mellem kønnene.
Tilbud om undervisning i 10. klasse	...indblik i, hvordan skolen sikrer, at et tilbud om undervisning i 10. klasse står mål med kravene til undervisningen i folkeskolen (bare for skoler som tilbyr 10.klasse)
Specialundervisning	...give indblik i skolens indsats for at sikre undervisning af elever med særlige behov.
Dansk som andetsprog	...indblik i skolens indsats for at sikre undervisning af elever med dansk som andetsprog i den generelle undervisning, ved særlige støtteordninger eller kurser.
Elevens videre forløb i uddannelsessystemet	...give indblik i afslutningen af elevernes skoleforløb og elevgennemstrømning
Skoleledelsens kvalitetssikring og -udvikling af undervisningen	...indblik i, hvordan skolens ledelse sikrer og udvikler undervisningens kvalitet
Samlet vurdering og handlingsplan	

Kilde: BEK nr 620 af 09/06/2010

I tillegg til denne form for selvevaluering, kan man også betrakte alle frie grunnskolors forpliktelse til å evaluere egen undervisning jf. § 1b-c i friskoleloven, som del av en tilsynsordning. Forpliktelsen innebærer at en fri grunnskole må evaluere både elevenes utbytte av undervisningen og skolens samlede undervisning i lys av de mål og

planer som skolen har definert (Undervisningsministeriet 2013). Det er opp til skolene selv å velge metodikk og form på evalueringen av undervisningen, *men* det må utarbeides en oppfølgingsplan på grunnlag av evalueringens resultat. Det som heller ikke kan fravikes, er videre knyttet til offentliggjøring; resultatet av den samlede undervisningsevaluering, oppfølgingsplanen og dato for neste evaluering skal offentliggjøres på skolens hjemmeside. Dette gjelder alle frie grunnskoler.

Ekstern uavhengig tilsynsfører brukes i de tilfellene en fri grunnskole ikke velger selvevaluering. I utgangspunktet er det foreldrekretsen som velger den tilsynsførende, mens det er skolen som orienterer Undervisningsministeriet om hvem som er valgt. Det er Undervisningsministeriet som godkjenner – sertifiserer – den valgte tilsynsfører etter innstilling fra en skoleforening (§ 9b i friskoleloven). Foreldrekretsen kan også be kommunestyret ivareta oppgaven med å utpeke en ekstern uavhengig tilsynsfører. Likeledes vil kommunestyret ivareta denne oppgaven dersom en skole ikke selv velger en tilsynsfører og samtidig ikke har selvevaluering (Undervisningsministeriet 2014d). Hva det innebærer at tilsynsføreren er ekstern og uavhengig, er spesifisert i § 9b i friskoleloven, og i § 9c er det ytterligere spesifisert hva den nasjonale sertifiseringen forutsetter. I «Vejledning om undervisningspligtens opfyldelse i friskoler og private grundskoler og tilsynet hermed» (VEJ nr 145 af 23/07/2001) samt i «Bekendtgørelse om valg og certificering af tilsynsførende ved frie grundskoler m.v.» (BEK nr 619 af 09/06/2010) er disse forutsetningene konkretisert og forklart nærmere. Blant annet handler det om (formell/reell) kompetanse og vedkommendes forhold til skolen. Skolen er ved lov forpliktet til å utlevere «alle de opplysninger, den tilsynsførende skønner er nødvendige for at kunne utføre tilsynet» (VEJ nr 145 af 23/07/2001).

Den eksterne tilsynsføreren skal hvert år skrive en tilsynserklæring til foreldrekretsen og skolens styre, og som i tillegg skal offentliggjøres på skolens hjemmeside. Denne erklæringen skal være på dansk og minimum inneholde opplysninger om (gjengitt fra BEK nr 619 af 09/06/2010):

- 1) Skolens navn og skolekode
- 2) Navn på den eller de tilsynsførende
- 3) Dato for tilsynsbesøg med angivelse af i hvilke klasser og hvilke fag tilsynet har overværet undervisningen

- 4) Tilsynets vurdering af elevernes standpunkt i dansk, matematik og engelsk og, hvis skolen er omfattet af friskolelovens § 8 a, stk. 5, historie
- 5) Tilsynets vurdering af om skolens samlede undervisning ud fra et en helhedsvurdering står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen
- 6) Tilsynets vurdering af om skolen overholder kravet i friskolelovens § 1, stk. 2, 4. pkt.

Som det fremgår av punkt 3 skal den tilsynsførende aktør besøke skolen i løpet av tilsynsåret, men ellers er det langt på vei opp til den enkelte tilsynsfører selv å avgjøre hvordan tilsynet skal føres. I de relevante bekjentgjørelser, veiledningen og friskoleloven er det gitt flere eksempler på hvordan tilsynet kan gjennomføres, men det er ikke laget noen sjekklister eller normer for tilsynet. Det kan likevel nevnes at det i de nasjonale retningslinjene anbefales at tilsynsføreren har dialog med ulike aktører og er lydhør for andres innspill. Det gjelder foreldre, foreldrekretsene, skolens ledelse og styre samt kommunestyre og nasjonale myndigheter.

Ved kritikkverdige forhold legger lovgivningen opp til at tilsynsføreren går i dialog med skolen og følger opp, men at hvis forholdene ikke er utbedret innen en angitt tidsfrist forutsettes at tilsynsføreren melder saken videre til den statlige Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen.

Staten ved Undervisningsministeren har ansvaret for to overordnede typer tilsyn, *det alminnelige tilsynet* og *det skjerpede tilsynet* med frie grunnskoler. Det alminnelige tilsynet ivaretas av den nasjonale Skolestyrelsen og kan igangsettes av ulike årsaker (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2013). Dels kan det igangsettes på «baggrund af en konkret tvivl om en skoles generelle opfyldelse av friskolelovens krav til undervisningen» (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2013:2) som er basert på opplysninger fra aktører som for eksempel foreldre, lærere, elever, medier, kommuner og eksterne tilsynsførere (se også videre om enkeltsakstilsyn). Videre kan alminnelig tilsyn gjøres på bakgrunn av «en screening af tilgængelige indikatorer» (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2013:2). En relevant indikator er for eksempel karakterer i de tilfelle skolene bruker karaktersetning (se også videre om risikobasert tilsyn).

Gjennomførelsen av alminnelig tilsyn kan gjøres langs tre ulike «spor»: 1) risikobasert tilsyn 2) tematisk tilsyn 3) enkeltsagstilsyn (Undervisningsministeriet/Kvalitets- og tilsynsstyrelsen 2014). De tre tilsynssporene beskrives på følgende måte:

Risikobasert tilsyn

Det risikobaserte tilsyn uttager et antal skoler til et nærmere tilsyn etter vurdering af, hvor risikoen er størst for ikke at etterleve kravene til undervisningen. Tilsynet kan f.eks. gjennomføres ved at screene skoler på baggrund af få udvalgte og på forhånd kendte kvalitetsindikatorer (karakterer, overgang til ungdomsuddannelse, resultater af socioøkonomisk reference), hvor skoler med laveste resultater uttages til videre tilsyn.

Tematisk tilsyn

Tematisk tilsyn er karakteriseret ved at omfatte flere skoler i forbindelse med en tilsynsrunde med et særligt fokus. Det kan f.eks. være tilsyn med skoler uden prøver eller skoler med selvevaluering. Risikovurdering kan indgå med henblik på at kvalificere udvælgelsen af skoler til et tematisk tilsyn.

Enkeltsagstilsyn

Enkeltsagstilsynet opstår ofte ved henvendelse fra forældre, lærere m.v. og iværksættes på baggrund af en tvivl om, hvorvidt en konkret skoles undervisning står mål med, hvad der almindeligvis kræves i folkeskolen.

Kilde: Undervisningsministeriet/Kvalitets- og tilsynsstyrelsen 2014:2

I forbindelse med alminnelig tilsyn vil Skolestyrelsen basere seg på ulike kilder som i utgangspunktet skal være tilgjengelig på skolens hjemmeside (tilsynserklæring/selvevaluering, skolens egen undervisningsevaluering med oppfølgingsplan, samt skolens del- og sluttmaal og undervisningsplaner) eller det som i tekstboksen omtales som kjente kvalitetsindikatorer. I tillegg til disse kildene, kan styrelsen bruke andre metoder som skolebesøk, dialogmøter, eller be om redegjørelse og diverse dokumentasjon fra både skolen og dens samarbeidspartnere (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2013:3, Undervisningsministeriet 2013d).

Skolestyrelsen kan velge å gå videre med et såkalt *skjerpet tilsyn* (skærpet tilsyn), dersom de mener at det alminnelige tilsynet gir grunnlag for det. Et skjerpet tilsyn skal dokumenteres i en rapport om kvaliteten på skolens undervisning. Rapporten danner da grunnlag for Skolestyrelsens beslutning om videre forløp. Det kan besluttes at tilsyn med skolen avsluttes, at det skjerpede tilsynet «overgår» til et alminnelig tilsyn, at skolen pålegges å rette opp spesifikke forhold innen en gitt tidsfrist, eller at skolen fratras retten til å drive fri

grunnskole (Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen 2013:5, Undervisningsministeriet 2013f).

Hvert år utarbeider skolestyrelsen en rapport som oppsummerer styrelsens tilsynsaktiviteter og resultatene fra både alminnelig og skjerpet tilsyn samlet så vel som på skolenivå. Dette gjøres i form av en tilsynsberetning som legges ut på ministeriets hjemmeside. På samme hjemmeside er det også mulig å se planlagte tilsynsaktiviteter; en tilsynsplan for et helt kalenderår (se Undervisningsministeriet 2014e).

Sensorer ved avsluttende prøver på frie grunnskoler som avholder slike, betraktes også som en del av tilsynsordningen med danske frie grunnskoler ifølge «Vejledning om undervisningspligtens opfyldelse i friskoler og private grundskoler og tilsynet hermed». Bakgrunnen er at alle sensorer – også eksterne – har en forpliktelse «gennem censorens skoleleder at foretage en skriftlig indberetning til ministeriet, hvis censor finder prøveafviklingen utilfredsstillende» (VEJ nr 145 af 23/07/2001).

Tilsyn med finansielle forhold er basert på at alle frie grunnskoler som mottar statsstøtte ved sitt styre er forpliktet til hvert år å sende inn elevtall og årsoppgjør (dansk: *årsrapport*) inklusiv balanse, resultat, nøkkeltall med revisorerklæring m.m. til Undervisningsministeriet. Det er årsregnskapsloven som regulerer hvordan årsrapporten utformes, og et standardoppsett for årsrapporten er beskrevet i en egen bekjentgjørelse (BEK nr 1490 af 16/12/2013). Mer konkret forutsettes det også at revisjon av årsregnskap gjøres i samsvar med «god offentlig revisjonsskikk» jf. lov om revision af statens regnskaber m.m. og slik det er nærmere beskrevet i en egen «bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved frie grundskoler og private skoler for gymnasiale uddannelser m.v.» (BEK nr 1188 af 08/12/2008). Videre er det revisjonens oppgave å kontrollere skolens tilskuddsgrunnlag. På denne måten kan man si at det finansielle tilsynet med frie grunnskoler er todelt. Dels bygger det på en uavhengig revisjon av den enkelte skole som gjøres av en uavhengig statsautorisert revisor eller en registrert revisor som er valgt av skolen (§ 24 i friskoleloven). Og dels kan Undervisningsministeriet føre finansielt tilsyn. Dersom Undervisningsministeriet finner at en skole ikke overholder gjeldende lover, regler og retningslinjer, kan ministeriet tilbakeholde tilskudd, la tilskuddet bortfalle helt eller delvis, eller krever tilskudd tilbakebetalt helt eller delvis (§ 21 stk. 2 i friskoleloven).

Både i dette avsnittet om tilsyn og det forrige om krav og premisser, er det kommet frem at nasjonale lover, regler og retningslinjer legger til rette for at berørte parter – brukerne i form av elever og foreldre – kan og skal spille en ganske aktiv rolle når det gjelder frie grunnskoler i Danmark. Vi vil i neste avsnitt følge opp dette nærmere ved å drøfte mer inngående hvilke nasjonale føringer som gis for at brukerne kan utøve en aktiv medborgerrolle.

Brukernes rolle som medborgere

For å belyse på hvilken måte nasjonale bestemmelser legger til rette for at brukerne – elever og foresatte – kan utøve en aktiv medborgerrolle, vil vi også her gjøre det i lys av de to demokratiske kriteriene «effektiv deltagelse» og «opplyst forståelse». Men først litt om brukernes reelle mulighet til å velge.

I Danmark har frie grunnskoler en reell mulighet og rett til å si nei til å ta inn en elev uten at det må begrunnes med manglende kapasitet, slik det er tilfellet i Norge. Likeså kan en skole bestemme «at et barn ikke lenger kan gå på skolen» (Undervisningsministeriet 2012). Det er videre opp til den frie grunnskolen selv å bestemme om den vil ha en nærmere definert skolekrets, i så fall skal det fremgå av vedtektene (BEK nr 980 af 08/10/2012). Dette betyr at selv om Undervisningsministeriet fremholder at frie grunnskoler er et alternativ til den offentlige folkeskolen og at foreldre kan velge «en fri grundskole til deres barn, hvis de ikke ønsker deres barn i folkeskolen» (Undervisningsministeriet 2013e), så er det noen vesentlige forbehold knyttet til dette. Det er med andre ord ikke bare fritt valg for brukerne, det betinges også av skolene. Nå kan det jo bemerkes at dette forbeholdet kan ses i sammenheng med den autonomi frie grunnskoler generelt synes å ha, spesielt når man sammenligner med hva som er tilfellet i Norge.

I likhet med avsnittet om hvilke nasjonale føringer den norske lovgivningen gir for brukernes rolle som medborgere i tilknytning til norske, vil vi også her belyse hvilket informasjonsgrunnlag brukerne – potensielle elever og foresatte – av danske frie grunnskoler har når de skal velge grunnskole. Formelt sett har de frie grunnskolene i Danmark ganske omfattende informasjonsplikt overfor potensielle elever og foresatte – og offentligheten mer generelt. Og dette er en informasjonsplikt som til de grader er forklart og operasjonalisert i det

nasjonale regelsettet. Vi har allerede i de foregående avsnittene beskrevet spesifikke områder og informasjon som de danske frie grunnskolene er forpliktet til å offentliggjøre på sine hjemmesider. I dette legger også at en fri grunnskole er forpliktet til å ha en hjemmeside. Denne plikten er dels forankret i Friskoleloven og dels i Bekendtgørelse af lov om gennemsigtighed og åbenhed i uddannelserne m.v. (den såkalte Gennemsigtighedsloven). Som veiledning til de frie grunnskolene er det utarbeidet en nasjonal veiledning som «gennemgår kravene til offentliggørelse af oplysninger på en fri grundskoles hjemmeside» og hvordan disse kravene kan imøtekommes i praksis (Ministeriet for børn og undervisning/Kvalitet og tilsynsstyrelsen 2014). Veiledningen angir hvilken type informasjon som må offentliggjøres på hjemmesiden. Oppsummert handler dette blant annet om informasjon vedrørende (det vises også til tidligere redegjørelse av dette):

1. Evaluering og oppfølgingsplan
2. Vedtekter og verdigrunnlag
3. Slutt- og delmål samt undervisningsplaner
4. Prøver og eksamensopplegg
5. Valgt tilsynsordning inklusiv tilsynserklæring
6. Karakterer ved avsluttende prøver
7. Undervisningsmiljøvurdering
8. Andre vesentlige opplysninger om undervisningen ved skolen

Nasjonale føringer for tilgang på og formidling av informasjon handler om i hvilken grad det fra overordnet hold legges til rette for «opplyst forståelse» hos berørte aktører. I Danmark synes det å være vektlagt at relevant informasjon finnes, og at informasjonen er lett tilgjengelig jf. via hjemmesider. Med andre ord stiller den nasjonale lovgivningen krav til både innholdet og måten informasjonen formidles på.

Et annet aspekt knyttet til medborgerrollen er betingelsene for elever og foresattes effektive deltagelse og dermed deres mulighet for å uttrykke sine preferanser: Gir den nasjonale policy noen føringer for hvordan og i hvilken utstrekning elever og foresatte kan utøve effektiv deltagelse i driften av frie grunnskoler? Det enkle svaret i dansk kontekst er på samme måte som i Norge; ja, det gis noen nasjonale føringer for dette. Men igjen synes Danmark å gå enda lenger, for det er ikke bare på det formelle, organisatoriske planet at brukerne gis

anledning til å delta. Og i praksis tildeles de en deltagelsesrett – og ikke minst et ansvar for å delta. Dette kommer blant annet til uttrykk gjennom nasjonale krav om at:

- ...foreldre involveres direkte og formelt i tilsynet med skolen (gjennom foreldrekretsen, se tidligere i rapporten)
- ...det valgte foreldrestyre har ansvaret for skolens samlede økonomi og drift
- ...det legges opp til at berørte partnere og andre kan henvende seg til tilsynsmyndigheten hvis de har mistanke om kritikkverdige forhold – og tilsynsordningen er til dels basert på det
- ...foreldre tildeles et medansvar for at skolen tilfredsstiller sin undervisningsplikt.

Punktene over vedrører både den formelle og praktiske ledelsen samt tilsynet av frie grunnskoler. Som det kommer frem dras foreldre (foresatte) aktivt inn i dette arbeidet og på en helt annen aktiv måte enn det som er tilfellet i norske privatskoler. I avsnittet om krav og premisser for godkjenning av frie danske grunnskoler, ble vedtektene for skolen også beskrevet. Her kom det frem at skolens styre og (dersom skolen har en) generalforsamling må beskrives i vedtektene. I relasjon til elever og foresattes effektive deltagelse og dermed deres mulighet for å uttrykke sine preferanser, vil vi trekke frem at det i «Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler» (BEK nr 980 af 08/10/2012) videre er spesifisert at minst to av styrets medlemmer skal velges av og blant foreldre til elever på skolen (§ 7 stk. 2), samt at det i samme bekjentgørelse fremgår at generalforsamlingen skal bestå av foreldrekretsen eller de personene som er medlem av foreldrekretsen og skolekretsen (§ 11 stk. 1). Det betyr at det nasjonale regelverket innebærer at foreldre ikke bare har en rett, men også en plikt til å engasjere seg i sine barns skoler.

Dertil kan nevnes at det på undervisningsministeriets hjemmeside med informasjon om ulike aspekter ved frie grunnskoler finnes en mulighet for å sende inn kommentarer via et kommentarfelt. Selv om det ikke er spesifisert hva innholdet i en slik kommentar kan være, er det under alle omstendigheter et åpent felt, en form for direkte kommunikasjon mellom berørte aktører/offentligheten og det ministerium som har det øverste ansvaret for skoleområdet i Danmark.

Én ting er hvordan berørte aktører involveres i ledelsen av skolen, spesielle anledninger som tilsyn og ekstraordinære situasjoner, en annen ting er hvilke nasjonale føringer det legges for deres deltagelse i skolehverdagen. I friskoleloven (§ 1 stk. 4) er elevenes rett (men ikke plikt) til å danne et demokratisk organ beskrevet nærmere. Det presiseres videre at organet for eksempel kan organiseres som et elevråd eller «på anden demokratisk måde». Det er imidlertid ikke spesifisert hva «demokratisk måte» skal innebære, bare at det «stemmer overens med skolens overbevisning». Hensikten med et slikt demokratisk elevorgan er at elevene kan ivareta sine felles interesser overfor skolen. Det pålegges i den forbindelse skolens leder å oppfordre elevene til å danne et slikt demokratisk organ og «med passende mellomrum tage op med eleverne, hvilken demokratisk måde de ønsker». Igjen ser vi at de nasjonale føringene på den ene side tilsier at elever og foresatte må ha anledning til å utøve aktiv medvirkning, men på den andre siden legger opp til at måten det skal gjøres på i stor utstrekning er opp til den enkelte skole og/eller berørte aktører å avgjøre. Dette kan ses i sammenheng med den betoning av lokal autonomi som langt på vei er et kjennetegn ved den danske ordningen for frie grunnskoler.

Når det gjelder aktivt medborgerperspektiv, er det verdt å avslutte dette avsnittet om danske frie grunnskoler med å understreke at nettopp et slikt perspektiv også står sterkt i den overordnede hensikten med skolegangen. Det forventes fra de danske nasjonale myndighetenes side at undervisningen i frie grunnskoler bidrar «til at utvikle elevernes interesse for og evne til aktiv medvirken i et demokratisk samfund, og at de frie grunnskoler sikrer eleverne plads til medbestemmelse på skolernes daglige virke» (VEJ nr 145 af 23/07/2001).

Sverige

I Sverige skjedde det på 1990-tallet noen markante endringer i hvordan man tenkte organisering av skole og utdanning og deriblant også grunnskoleutdanning. Det ble nemlig gjennom den såkalte friskolereformen åpnet opp for at også ikke-offentlige aktører kunne drive skolevirksomhet med offentlig finansiering (Dir. 2011:68). I dag

skiller man dermed mellom offentlige kommunale grunnskoler og frittstående grunnskoler¹⁹ (svensk: fristående skolor). Frittstående grunnskoler reguleres på samme måte som offentlige, av skoleloven fra 2010 (SFS 2010:800). Denne loven erstattet skoleloven fra 1985 (SFS 1985:1100) og innebærer at frittstående grunnskoler i dag i det store og hele omfattes av de samme bestemmelsene som offentlige skoler (Skolverket 2012a). I tillegg til skoleloven kan også skolförordningen (SFS 2011:185) og förvaltningslagen (SFS 1986:223) nevnes som sentrale bestemmelser for det svenske skolevesenet inkludert frittstående grunnskoler. Hensikten med friskolereformen var dels at elevene skulle få «fritt valg» av skole, og dels at det skulle være like konkurransevilkår mellom kommunale og frittstående skoler (Udliciteringsrådet 2004: kp.4).

Når det gjelder den formelle organisasjonsformen til frittstående skoler, er dette ikke nærmere definert eller presisert i lovgivningen. Det som sies er at «[e]nskilda får efter ansökan godkännas som huvudmän» (Skollagen 2010 kp.2 § 5). Av sammenhengen fremgår det at «enskilda» viser til en annen aktør enn kommune, landsting og stat. Det vil si at enskilda kan forstås som en ikke-offentlig aktør – som for eksempel en ideell forening, stiftelse, aksjeselskap, registrert trossamfunn eller en form for private selskaper (se også Skollagen 2010 kp.2 § 6; Udliciteringsrådet 2004:48, Skolverket 2013a, SKOLFS 2011:154). Det sentrale er at aktøren tildeles godkjenning fra den statlige myndigheten, Statens skolinspektion, til å drive skoleenheten og utdanningen (Skolverket 2013b) (mer om dette senere). Videre er det, i motsetning til i Danmark og i Norge, mulig å drive frittstående grunnskoler med offentlig tilskudd på kommersielt basis; det vil si å ta ut overskudd fra driften. En betingelse er at kravene og reglene til frittstående skolevirksomhet ellers etterfølges (Udliciteringsrådet 2004:48). I Danmark og Norge er det forutsatt at et eventuelt overskudd kommer elevene til gode. På den andre siden fremgår det indirekte at det i Sverige *ikke* er mulig å drive frittstående grunnskole uten offentlig

¹⁹ Frittstående grunnskoler viser her til den allmenne grunnskolen og inkluderer ikke såkalte frittstående særskoler (svensk: fristående särskolor) eller spesialskoler. Særskoler er rettet mot elever med utviklingshemmede elever i grunnskolealderen som har et særlig behov for tilrettelagt undervisning, mens spesialskoler er rettet mot elever med funksjonsnedsettelse som f.eks. kraftig nedsatt syn eller hørsel (Skollagen 2010 kp. 7 §§ 5 og 6).

tilskudd. Det skilles nemlig ikke mellom godkjenning med og uten offentlig kommunalt tilskudd. Videre slås det fast i svensk lovgivning at ansvarshavende aktør på grunnskolenivå ikke kan legge ut oppgaver knyttet til selve undervisningen på anbud (Skolverket 2013c). Et unntak er oppgaver i forbindelse med morsmålsundervisning.

I Sverige er det *skoleplikt* og barn i grunnskolealder har *rett* til gratis skolegang idet utdanningen i grunnskolen skal være avgiftsfri og elevene skal «utan kostnad ha tilgång till böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning» (Skolverket 2012b:2). Dette gjelder uavhengig av om skolen er privat eller offentlig. Det er noen mindre unntak fra denne plikten og retten, men omfanget av slike tilfeller er veldig begrenset (se kp. 7 i skoleloven fra 2010). En implikasjon av vekten på like konkurransevilkår mellom grunnskoler uavhengig av hvem som driver skolen, er at frittstående grunnskoler i prinsippet skal motta et grunntilskudd per elev fra den aktuelle hjemkommunen som tilsvarer det beløp som en kommunal grunnskole i samme kommune mottar per elev (Skollagen 2010 kp. 10 §§ 37-39). Det betyr at det offentlige i prinsippet fullfinansierer grunnskoleelevers skolegang i frittstående skoler. I praksis er det likevel ikke alltid tilfellet. Årsaken er at kommunene ikke er forpliktet til å yte en tilleggsstøtte til elever med særskilte behov (dersom kommunene kan vise til organisatoriske eller økonomiske utfordringer). På den andre siden er frittstående skoler heller ikke forpliktet til å ta inn elever med slike behov dersom hjemkommunen av økonomiske eller organisatoriske årsaker ikke gir tilleggsstøtte for en elev med særskilte behov (Skollagen 2010 kp. 10, §§ 35 og 39). Fullfinansieringen og det at frittstående grunnskoler ikke kan kreve inn foreldrebetaling, står i skarp kontrast til forholdene i både Norge og Danmark (se også Udliciteringsrådet 2004:49-50).

Krav og premisser for godkjenning

Sverige har ett sentralt likhetstrekk med Danmark når det gjelder betingelsene for ikke-offentlige aktørers søknad om godkjenning for å drive grunnskole. Det er at en slik søknad ikke (nødvendigvis) må gjøres på og henviser til såkalt «særskilt grunnlag». På den annen side ligner Sverige på Norge i den forstand at kravene og betingelsene for godkjenning og bestemmelsene mer generelt, i høy grad ligner dem som gjelder for den offentlige grunnskolen. Som nevnt var dette

nettopp en eksplisitt hensikt med den siste revisjonen av den svenske skoleloven. Det som likevel gjør at Sverige skiller seg ut fra særlig Danmark, men også Norge, er fraværet av fokus på skolens egenart i form av verdigrunnlag eller pedagogikk,²⁰ hvilket tydelig fremgår av forskriften for ansøkingen om godkjenning så vel som tilhørende ansøkningsveiledning (SKOLFS 2011:154, Skolinspektionen 2014). Til dette kan tilføyes at det i den seneste skolelov legges vekt på et skille mellom undervisning og utdanning når det gjelder hvorvidt en frittstående skole kan ha «konfessionella inslag» (se Skolinspektionen 2014). Den juridiske veilederen sier i samsvar med skoleloven (SFS 2010:800 kp. 1 § 7) at undervisningen skal være:

icke-konfessionell, det vill säga den ska vila på vetenskaplig grund och vara saklig och allsidig. Det betyder att det i själva undervisningen inte får förekomma några som helst inslag av utövande bekännelsekaraktär. All utbildning ska vila på vetenskaplig grund och beprövad erfarenhet (...) [men] [o]m det förekommer konfessionella inslag i utbildningen ska deltagandet vara frivilligt för eleven (Skolinspektionen 2014:4-5).

At frivillighetsprinsippet også gjelder frittstående grunnskoler understrekes eksplisitt i den juridiske veilederen, idet det står at «[e]n frittstående skola ska vara öppen för alla elever. Därför kan skolan aldrig kräva att eleverna måste delta i konfessionella inslag, varken som ett villkor för mottagande eller fortsatt skolgång» (Skolinspektionen 2014:5).

Når det gjelder undervisningsspråk, er utgangspunktet at dette skal være svensk, men det er mulig for den enkelte skolen å søke om å få undervise delvis på engelsk (SKOLFS 2012:26, Skolinspektionen 2015). Frittstående grunnskoler har videre samme plikt som offentlige skoler til å tilby morsmålsundervisning. Dette avspeiler den grunnleggende tanken om at all grunnskoleutdanning og -undervisning i Sverige generelt sett skal forholde seg til de samme nasjonale lover og forskrifter med skoleloven fra 2010 (SFS 2010:800) som den retningsgivende bestemmelse. Skoleloven omfatter all offentlig og

²⁰ I Sverige kan det være frittstående grunnskoler med «særskild pedagogisk inriktning», men det er ikke en betingelse for godkjenning.

privat skoleutdanning for barn, ungdom og voksne («skolväsendet»). I skoleloven er det egne kapitler som handler om ulike skoleformer. Det omfatter alt fra blant annet førskole, sær- og spesialskoler, fritidshjem, gymnasier, voksenutdanning, sameskole og altså også grunnskole som er vårt fokus (se kapittel 8 til kapittel 25).

I skolelovens kapittel 10 om grunnskolen er det noen paragrafer som gjelder generelt, uansett om grunnskolen drives av offentlig eller ikke-offentlig aktør. Det omfatter blant annet:

1. Utdanningens hensikt
2. Skoleårets inndeling og grunnskolens omfang (9 år)
3. Fag og emner i grunnskolen
4. Undervisningstid (minimumstid per elev)
5. Morsmålundervisning
6. Kursplaner
7. Tester og prøver
8. Avgifter
9. Utviklingssamtale om individuell utviklingsplan
10. Karakterer og bruk av disse.

Utover det er det i kapittel 10 sju paragrafer (§§ 35-41) som alene er rettet mot frittstående grunnskoler. Dette er paragrafer som ikke angår undervisningen og utdanningen eller de organisatoriske sidene ved det å drive grunnskole, men derimot forhold knyttet til offentlig bidrag (grunn- og tilleggsbidrag), elevtransport, kommunens rett til innsyn i den frittstående grunnskoles virksomhet og ikke minst bestemmelser om hvilke elever den frittstående grunnskole skal ta imot. Når det gjelder det siste, presiseres det at frittstående grunnskoler i Sverige skal være åpne for alle og i utgangspunktet ikke kan avvise elever. Dette står i kontrast til hva som er tilfellet i Danmark. Dog er det noen unntak fra dette, idet skolen blant annet ikke er forpliktet til å ta imot elever med spesielle behov. Generelt gjelder at skolen ikke er forpliktet til å ta imot elever som hjemkommunen har besluttet ikke å betale bidrag for (§ 35). I tilfelle skolen må avvise elever pga. plassmangel, skal dette gjøres i henhold til kriterier som Statens skolinspektion har godkjent (§ 36).

Ut over de punktene som allerede er nevnt i avsnittene over og som gjelder grunnskolen spesielt, er det i skoleloven også noen generelle bestemmelser som gjelder på tvers av skoleformerne. Det omfatter blant annet bestemmelser som er beskrevet i Tabell 4.

Tabell 4. Kapitler med temabeskrivelse i den svenske skoleloven SFS 2010:800 som gjelder på tvers av skoleformer

Kapittelnummer	Tema	Nærmere beskrivelse
1	Formål med og utforming av utdanning Lik tilgang til utdanning Læreplaner	Kunnskapsutvikling, personlig utvikling og basert på demokratiske og menneskerettslige verdier. Ikke-diskriminerende og lik rett for alle til skolevesenet. Læreplaner skal være i samsvar med nasjonal lovgivning
2	Ansvarshavende* og ansvarsfordeling innen skolevesenet Ledelse (rektorer) og undervisningspersonell Elevhelse Studie- og yrkesveiledning Lokaler og tilgang til skolebibliotek	Forholdet mellom ulike myndighetsnivåer, godkjenning av ikke-offentlige aktører og Statens skolinspektion Ansvar- og oppgavefordeling, krav og vilkår, kompetanseutvikling Kompetanse innen helse og helsekontroll Alle elever skal ha tilgang Alle elever skal ha tilgang
3	Elevers faglige og personlige utvikling	Tilpasset undervisning og bruk av karakterer
4	Kvalitetsarbeid, innflytelse og samarbeid	Kvalitetsarbeid i skolen, tilpasset informasjon, medvirkning av elever og foresatte og skolestyre
5	Arbeidsmiljø, ordensregler og disiplinære tiltak	Bestemmelser med det formål å sikre trygghet og undervisningsro i skolen. Elever skal involveres i utarbeidelse av ordensregler, men rektor avgjør.
6	Tiltak mot krenkende atferd.	Bestemmelser med det formål å hindre krenkende atferd og diskriminering. Ansvarshavendes oppgave og plikter
7	Skoleplikt og rett til utdanning	Hvem som omfattes av plikten og retten, hvordan skoleplikten ivaretas og av hvem, og elevers obligatoriske deltagelse.
26	Tilsyn, statlig kvalitetsundersøkelse og nasjonal oppfølging	Organisering av offentlig tilsyn med skolevesenet, tiltak ved påviste mangler, Statens skolinspektions arbeid med undersøkelse og kvalitet i undervisning og skoleverket samt ansvarshavendes plikter i den forbindelse.
27	Skolevesenets overklagenemnd	Sammensetning av nemnden og organisering av muntlig forhandling
28	Overprøving av beslutninger	Bestemmelser om hvor klager over beslutninger fattet av ulike aktører skal behandles. F.eks. forvaltningsdomstol eller skolevesenets overklageevn
29	Øvrige bestemmelser	Diverse andre bestemmelser

*Oversettelse av det svenske begrepet «huvudman».

Temaene som er nevnt i Tabell 4 som gjeldende på tvers av skoleformer og bestemmelsene som tidligere er nevnt å gjelde grunnskolen mer spesifikt, er videre beskrevet i flere juridiske veiledninger, forordninger, forskrifter og ikke minst læreplaner.²¹ Læreplanen for grunnskolen er beskrevet ganske detaljert i et 279 sider langt dokument som også inkluderer læreplan for førskoleklasse og fritidshjem (Skolverket 2011). Dokumentet er basert på «Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet» og «Skolverkets föreskrifter om kunskapskrav för grundskolans ämnen» (hhv. SKOLFS 2010:37 og SKOLFS 2011:19). Vi skal ikke her gå gjennom de meget detaljerte lære- og kursplanene for grunnskolen og de enkelte klassetrinnene. Det som i lys av vårt fokus er interessant å merke seg, er at det i beskrivelsene av lære- og kursplanene samt kunnskapskravene ikke skilles mellom undervisning i regi av frittstående og offentlige skoler, bare mellom ulike skoleformer: Grunnskole, grunnsærskole, spesialskele og sameskele. På denne måten ligger det noen nasjonale føringer for at det (til en viss grad) er forskjeller mellom skoleformene, men ikke mellom frittstående og offentlige skoler. Det er likevel et par *men* i denne forbindelse. Det er nemlig mulig for frittstående skoler å «ha egne dokument som ett komplement till den nationelle läroplanen, under förutsättning att innehållet inte står i strid med den nationella läroplanen». Når det gjelder kursplaner, kommer det frem i den samme juridiske veiledningen at regjeringen kan gjøre unntak, hvilket også gjelder emneinndeling og timeplan samt kravet om ikke-avsluttende karaktersetting (Skolverket 2012a:2, se også SKOLFS 2012:27). I veiledningen nevnes Waldorfskolenes unntak på disse områdene som eksempel.²² I tillegg sies det innledningsvis i veiledningen at det i de nasjonale bestemmelsene ligger en åpning for at den enkelte læreren (men altså ikke skole, adm.) har et visst spillerom:

Det centrala innehållet är utformat så att det lämnar utrymme för läraren att göra egna fördjupningar eller tillägg (Skolverket 2011:4).

²¹ Se f.eks. SKOLFS 2012:10, Skolverket 2012c, 2012d, 2012e, 2012f, 2012g, 2012h, 2012i, 2012j, 2012k, 2013d, 2013e, 2014.

²² Det er også interessant å merke seg at Waldorfskolene har et unntak fra kravet om at «lärare i fristående skolor ska uppfylla kriterierna i skollagen» (Skolverket 2012a:2).

Et slik spillerom for «individualisering» finnes ikke når det gjelder overordnede mål, verdigrunnlag og normer – heller ikke på skolenivå. Tvert imot understrekes det innledningsvis at dette er et nasjonalt anliggende:

För grundskolan är skolans värdegrund och uppdrag, övergripande mål och riktlinjer för utbildningen samt kursplanerna förordningar som fastställs av regeringen. Grundskolans kunskapskrav är myndighetsföreskrifter som fastställs av Skolverket (Skolverket 2011:3).

Det betyr i prinsippet at det i motsetning til i Danmark gis intet eller bare i liten grad rom for at frittstående grunnskoler kan definere seg selv og tilpasse sin undervisning til eget verdigrunnlag, jf. også det som ble nevnt innledningsvis i dette avsnittet vedrørende krav og premisser for godkjenning. På den andre siden er det også i Danmark noen overordnede mål knyttet til demokrati og menneskerettigheter som alle skoler må respektere – hvilket er felles for de tre nordiske landene gjennomgått her.

Som det fremgår av den ovenstående beskrivelsen av lovverket som regulerer skoleområdet og grunnskolene spesielt i Sverige, er det ikke noen egne bestemmelser som gir rom for særskilte frihetsgrader til frittstående grunnskoler bare i kraft av at de er frittstående. Det skyldes at alle grunnskoler, frittstående så vel som offentlige, i det store og hele reguleres av det samme regelverket og dermed er underlagt enslydende bestemmelser, plikter og rettigheter. Med andre ord må svenske frittstående grunnskoler i langt større grad enn de danske og i noen grad også mer enn de norske, forholde seg til bestemmelser som også gjelder den offentlige skolen. Men der den danske og norske offentlige skolen fremstår som uttrykk for et minimum eller en mal for hvordan ting skal gjøres, er den offentlige svenske skolen snarere en «likestilt» aktør til den frittstående skolen. For en konsekvens av at frittstående og offentlige grunnskoler er underlagt enslydende bestemmelser, plikter og rettigheter, er også at de har de samme frihetsgradene. Som nevnt tidligere, skyldes dette en overordnet hensikt om at skolene skal konkurrere på like vilkår.

Det finnes likevel minst ett sentralt unntak fra det at alle grunnskoler skal forholde seg til de samme bestemmelsene, og det gjelder visse bestemmelser i offentlighets- og taushetslovgivningen

(svensk; offentlighets- og sekretesslagen (2009:400)) (Skolverket 2012a:9). Frittstående skoler er nemlig i motsetning til de offentlige hverken omfattet av offentlighetsprinsippet eller kravet om arkivering av dokumenter. Derimot er de på samme måte som offentlige skoler forpliktet av forvaltningslovens bestemmelser når det gjelder myndighetsutøvelse overfor enkeltaktører (f.eks. elever), men ikke i forbindelse med karaktersetning (Skolverket 2012a:7).

På samme måte som i beskrivelsen av nasjonale føringer på private grunnskoler i Danmark og Norge, vil vi også her se på «inngangsbilletten» for ikke-offentlige aktører til å drive frittstående grunnskoler i Sverige. I Sverige er det den statlige Skolinspektionen som behandler søknader om å drive frittstående grunnskoler, og det er også Skolinspektionen som innvilger godkjenning. Hjemkommunen til den frittstående grunnskolen vil ikke bli direkte involvert i vurderingen av søknaden, men vil få anledning til å uttale seg. I første rekke vil en slik uttalelse gå på hvordan kommunen vurderer at etablering av en ny frittstående grunnskole vil virke inn på den offentlige kommunale grunnskolen, for eksempel i form av nedleggelse av en skole eller økte kostnader for kommunen (Skolinspektionen 2014b). Skolinspektionen har som utgangspunkt at dersom etablering av en frittstående grunnskole har store negative konsekvenser for kommunen, så skal søknaden ikke innvilges. Frist for å sende inn søknad er 31. januar året før grunnskolen skal starte (Kp. 2 § 1 i SFS2011:185). Hovedinntrykk er at en søker på forhånd – i sin søknad – må vise at vedkommende kan og vil etterfølge alle de bestemmelsene som er knyttet til det å drive grunnskoleutdanning i Sverige:

Det är söknaden som ska visa att förutsättningar att följa de föreskrifter som gäller för utbildningen, föreligger (Skolinspektionen 2014:1).

I tillegg må søkeren redegjøre for at skolen også er levedyktig i fremtiden. Det gjelder økonomisk og elevmessig.

På nettsiden til Skolinspektionen (2015b, 2015c) er prosessen rundt søknad om etablering av frittstående skoler beskrevet, fra søknad sendes inn til avgjørelsen faller. I denne perioden vil Skolinspektionen undersøke ulike forhold, innhente informasjon og uttalelse fra bl.a. hjemkommunen og det er i prosessen også mulig for søkeren å sende inn supplerende informasjon. Prosessen og de forholdene som skal

undersøkes og godkjennes, er forankret i en forskrift, SKOLFS 2011:154, samt i skoleloven (SFS 2010:800) og skoleforordningen (SFS 2011:185). Hvordan de ulike forholdene vurderes, er nærmere beskrevet i et eget dokument som også er tilgjengelig for søkeren på nettet, med veiledning og instruksjon om utfylling av den elektroniske søknadsblanketten (Skolinspektionen 2014).

Av instruksjonen fremgår det at en ikke-offentlig aktør som søker om godkjenning for å drive en frittstående grunnskole må informere, dokumentere og/eller redegjøre for blant annet følgende:

- *Ansvarshavende søker*: Navn, registreringsbevis, registerutskrift e.l. som dokumenterer søkers formelle status (forening, selskap, trossamfunn, stiftelse etc.)
- *Elevtall og -prognose*: Krav om at antall elever gir grunnlag for «flexibla studiegrupper och til social fostran i olika grupperinger» (Skolinspektionen 2014:4). Prognosen skal bygge på en reell interesseundersøkelse basert på foreskrevne metoder (se Skolinspektionen 2014:5)
- *Økonomi*: Etableringskostnader, offentlig bidragsbeløp, årsrevisjon, inntekter f.eks. sponing fra privatpersoner eller selskaper, lån, egenfinansiering, likviditets- og resultatbudsjett jf. mal fra Skolinspektionen
- *Lokaler*: Adresse, beskrivelse og bekreftelse fra eieren av lokalene på at lokalene er egnet som skolebygg. Redegjørelse for at skolen råder over spesiallokaler samt skolebibliotek. Når det gjelder bibliotek, skal søker også redegjøre for blant annet type litteratur og medier (Skolinspektionen 2014:14). Ved nybygg skal redegjørelse for om og når byggesøknad er sendt, legges ved. Det er et krav at lokalene skal være i geografisk nærhet til hverandre og inngå i samme administrativ enhet (Skolinspektionen 2014:11)
- *Ledelse og personale*: Rektors erfaring og utdanning, lærertetthet
- *Elevhelse og studie- og yrkesveiledning*
- *Elever med særskilte behov*
- *Skolens systematiske kvalitetsarbeid*
- *Ordensregler*: Hvilke regler som skal støtte opp om trygghet og studiero
- *Skolens plan for å hindre krenkende atferd*
- *Utformingen av undervisningen*: Skal gjøres i samsvar med nasjonale bestemmelser for lære- og kursplaner, timeplan jf.

nasjonale bestemmelser, valgfag, elevmålgrupper, kriterier for valg av elever dersom det er plassmangel.

Listen over hva en søker må informere om, dokumentere og redegjøre for, er omfattende, og er i det store og hele sammenfallende med de krav-punktene som en grunnskole – offentlig eller privat – må tilfredsstillere i Sverige. Rent formelt gjennomfører den statlige Skolinspektionen en såkalt etableringskontroll noen måneder før den frittstående grunnskolen starter opp (Skolinspektionen 2014c). Hensikten er å undersøke hvorvidt planene til den ansvarshavende er realistiske og gjennomførbare. På nettsiden til Skolinspektionen er det nevnt hvilke punkter som kontrolleres, og som det ses angår dette både skoledriften og forhold knyttet til elevundervisning (Skolinspektionen 2014c):

- Verksamheten bedrivs av den huvudman som har godkännande för utbildningen (2 kap. 5 § skollagen).
- För eleverna finns elevhälsa som omfattar medicinska, psykologiska, psykosociala och specialpedagogiska insatser (2 kap. 25 § skollagen).
- Utbildningen bedrivs i ändamålsenliga lokaler (2 kap. 35 § skollagen).
- Eleverna har tillgång till skolbibliotek (2 kap. 36 § skollagen).
- Eleverna har tillgång till utrustning, böcker och andra lärverktyg som behövs för en tidsenlig utbildning och för att syftet med utbildningen ska kunna uppfyllas (10 kap. 10 § , 15 kap 17 § och 2 kap. 35 och 36 § § skollagen).
- För ledning och samordning av det pedagogiska arbetet vid skolenheten har huvudmannen anställt en rektor som genom utbildning och erfarenhet har pedagogisk insikt (2 kap. 9 och 11 § § skollagen).

- Huvudmannen har anställt lärare som har utbildning för den undervisning de ska bedriva (2 kap 13 § och 2 kap. 17-20 § § skollagen).
- Huvudmannen tar ansvar för att skaffa platser för det arbetsplatsförlagda lärandet (16 kap 16 § skollagen och 4 kap. 12 § gymnasieförordningen). (Endast gymnasieskola.)

Etableringskontrollen gjøres på bakgrunn av dokumenter og intervju av rektor og ansvarshavende, og det er på grunnlag av denne kontrollen at Skolinspektionen innvilger godkjenning.

Når skolens virksomhet har vært i gang noen måneder, avsluttes prosessen rundt skoleetablering med det som kalles et «førstegangstilsyn» (Skolinspektionen 2014d). Dette er på mange måter et «Regelbundet tilsyn» (se avsnittet om tilsyn), men som er tilpasset det faktum at skolen er nyetablert. Hensikten med førstegangstilsynet er todelt; dels å tilse at skolen og ansvarshavende faktisk jobber ut ifra fastlagte planer, og dels å gi råd og veiledning tidlig i oppbyggingen av virksomheten (Skolinspektionen 2014d). På bakgrunn av tilsynet, besøk og intervjuer med rektor og ansvarshavende, utarbeides det en rapport (beslutning) hvor eventuelle krav til endringer og forbedringer fremmes overfor ansvarshavende. I tilfelle Skolinspektionen har noe å utsette på driften, er det vanlig at skolen må rapportere inn hvordan den vil imøtekomme dette innen tre måneder (Skolinspektionen 2014d).

Det at *alt* må være på plass og planlagt *før* oppstart av skoledrift, er i samsvar med den norske måten, men står i kontrast til dansk praksis. I Danmark gis den endelige godkjenningen etter oppstart av skoledrift, mens denne gis før oppstart i Sverige og Norge. Samtidig kan det fremføres at mens en søker i Norge må både begrunne, redegjøre for og dokumentere at man vil etterleve de formelle kravene til grunnskoledrift og -undervisning, legges det i Sverige i overveiende grad vekt på redegjørelse og dokumentasjon. Dette kan henge sammen med at en søknad i Norge må hvile på et argument knyttet til «særskilt grunnlag» og dermed en begrunnelse for skolens eksistens, mens dette ikke er tilfellet i Sverige.

I godkjenningsprosessen gjennomføres det kontroll og tilsyn basert på opplysninger som søkeren og andre aktører spiller inn. Dette er grunnlag for den statlige skoleinspeksjonens beslutning om hvorvidt søkeren skal gis godkjenning. Når en godkjenning er gitt og

skoledriften er igangsatt, er det videre sterke nasjonale føringer på hvordan tilsyn av frittstående grunnskoler skal ivaretas. Oppgaven med tilsyn av frittstående grunnskoler er i henhold til skoleloven (kp. 26) Statens Skolinspektion ansvar.

Tilsynsordning

I Sverige er det formelt sett Statens Skolinspektion som har tilsynsmyndigheten for frittstående grunnskoler, og tilsyn er dermed en sentralisert oppgave. Samtidig er det lagt inn i de nasjonale føringene at hjemkommunen også har mulighet til å føre en form for tilsyn – gjennom innsynsrett – med den enkelte frittstående grunnskolen (Skolverket 2012a), men denne innsynsretten er ganske begrenset. Den kommunale innsynsretten er begrunnet med en mer allmenn hensikt om «att försäkra att allmänheten har insyn i fristående skolor» (Skolverket 2012a:7). Innsynsretten i virksomheten til frittstående grunnskoler er begrenset i den forstand at den ikke kan «overkjøre» annen lovgivning og blant annet ikke kan kreve innsyn i taushetsbelagt informasjon. For eksempel står det eksplisitt i den juridiske veiledningen at kommunen *ikke* kan kreve innsyn i en skoles regnskap i forbindelse med kommunens vurdering av skolens bidragsbehov (Skolverket 2012a:7). Det ser ikke ut til at foreldre eller andre pårørende er involvert i tilsynet med frittstående grunnskoler i Sverige. Dette er i stor kontrast til Danmark, og til en viss grad Norge.

Når det gjelder tilsynsmyndighetens mulighet til å få innsyn, kreve informasjon og dokumentasjon, er denne forholdsvis vidtrekkende. Av den juridiske veiledningen (Skolverket 2012a) fremgår det at tilsynsmyndigheten kan gjøre uanmeldte besøk, at den skal ha tilgang til skolens lokaler «så mycket de behöver för tillsynen» (side 3), samt at den aktuelle skolen må gi opplysninger, dokumenter m.m. som tilsynsmyndigheten ber om.

Videre skal tilsynsordningen beskrives litt nærmere, men først er det interessant å legge merke til at tilsynsmyndigheten til den statlige Skolinspektion er avgrenset mot andre myndighetsorganer:

Varken Skolinspektionen eller kommunen har tillsyn över sådana frågor som någon annan myndighet har särskilt ansvar för, t.ex. Datainspektionen för hantering av personuppgifter och

Arbetsmiljöverket för arbetstid och arbetsmiljön (Skolverket 2012g:2).

Så vidt vi er orientert finnes det hverken i Norge eller Danmark en slik eksplisitt faglig be-(av)grensning i hvilke forhold den nasjonale tilsynsmyndigheten innenfor skoleområdet skal holde tilsyn med.

Skolinspektionen kan gjennomføre ulike tilsyn som dels gjennomføres på ulike tidspunkter og dels fokuserer på ulike forhold. Den overordnede hensikten med tilsyn er likevel den samme, nemlig å «kontrollere at en virksomhet oppfyller kraven i lagar och andra föreskrifter» (Skolverket 2012a:1). I tillegg til slik kontroll, fremholdes det videre at en annen oppgave for tilsynsvirksomheten er å forebygge og gi råd og veiledning basert på gjeldende bestemmelser for grunnskoler. I neste omgang vil slike råd og veiledninger kunne omformes til påbud dersom ansvarshavende for skoledriften (fortsatt) ikke følger lovbestemmelsene (Skolverket 2012a:1). Skolinspektionen gjennomfører følgende typer tilsyn:

- Regelmessig tilsyn (svensk; regelbunden tillsyn)
- Kvalitetsundersøkelse (svensk; kvalitetsgranskning)
- Målrettet tilsyn (svensk; riktad tillsyn)
- Etableringskontroll²³
- Førstegangstilsyn (svensk; förstagångstillsyn)²⁴

Regelmessig tilsyn gjennomføres en gang hvert tredje år og omfatter tilsyn både med ansvarshavende aktør (f.eks. et selskap eller en organisasjon) og selve skoleenheten (Skolinspektionen 2015d):

- Ansvarshavendes forutsetning for å drive utdanning
- Utvikling av utdanningen
- Økonomiske og juridiske sider ved det å drive utdanning (f.eks. elevtall)
- Undervisning og lærere i skoleenheten
- Forhold knyttet til vurdering og karaktersetting
- Trygghet, studiero og tiltak mot krenkende atferd

²³ Se avsnittet «Krav og premisser for godkjenning».

²⁴ Se avsnittet «Krav og premisser for godkjenning».

- Forutsetninger for lærerne og trygghet
- Styring og utvikling av skoleenheten

Samlet sett kan man si at det er fire hovedområder for regelmessig tilsyn, nemlig måloppnåelse og resultat, pedagogisk ledelse og virksomhetsutvikling, læringsmiljø og den enkelte elevs rettigheter. Under hvert område er det fra nasjonale myndigheters side utarbeidet en rekke faktorer som brukes til vurdering av den enkelte skolen. Det bemerkes på nettsiden til Skolinspektionen at tilsynet med frittstående skoler har mindre omfang enn tilsynet med de offentlige, idet de offentlige inngår i den grundige undersøkelsen av hele kommunens skolevirksomhet. Det er årsaken til at tilsynet innebærer at Skolinspektionen besøker alle frittstående grunnskoler, men ikke alle offentlige skoler (Skolinspektionen 2015f). Men før besøkene kartlegges alle skolene på grunnlag av tilgjengelig skriftlig materiale. En slik kartlegging vil bidra til planlegging og organisering av skolebesøkene. I planleggingen av besøkene involveres også de aktuelle rektorene. I tillegg velges det på forhånd ut et antall skoler (med 6. og 9. klassesnivå), hvor det gjennomføres en «omvurdering» av alle elevbesvarelser på de nasjonale prøvene. Det er Skolinspektionen som utpeker sensorene. Likeså er det Skolinspektionen som har ansvar for og gjennomfører en online skoleundersøkelse (Skolenkäten) rettet mot elever, foreldre og lærere (Skolinspektionen 2015e).

På skolebesøkene informeres først personalet og elevrepresentanter om tilsynsbesøket, hvoretter Skolinspektionen gjennomfører intervju med rektor, utvalgte lærere og elever i tillegg til eventuelt også å observere undervisningen (Skolinspektionen 2015f).

Resultatet av regelmessig tilsyn så vel som av online skoleundersøkelsen offentliggjøres via Skolinspektionens nettsider (databasen Siris). Her er det mulig å finne resultatene på skolenivå. Resultatet av det regelmessige tilsynet består av det som kalles en avviksrapportering, hvilket innebærer fokus på forhold i den frittstående grunnskolen som avviker fra de regler og bestemmelser som gjelder (Skolinspektionen 2014e). På grunnlag av rapporteringen mottar den ansvarshavende en beslutning knyttet til sin virksomhet som sådan, og likeså mottar hver skoleenhet også en beslutning. Alle Skolinspektionens beslutninger er også tilgjengelige på Internett. I en slik beslutning kan det kreves utbedring av definerte avvikende forhold innen en viss tidsramme. Dersom dette ikke gjøres, kan den

ansvarshavende få bot eller – i verste fall – godkjenningen blir trukket tilbake (Skolinspektionen 2014e).²⁵

Kvalitetsundersøkelse er en utdypende undersøkelse som fokuserer på kvaliteten i undervisningen der den overordnede vurderingen gjøres i forhold til om den aktuelle skolen «lyckas nå de nationella målen» slik de er definert i blant annet læreplanene (Skolinspektionen 2013). En hensikt med undersøkelsen er å peke på utviklingsområder gjennom å identifisere styrker og svakheter. Dette gjøres i en samlet (overgripende) rapport der også «gode eksempler» trekkes frem, til inspirasjon for alle skoler (Skolinspektionen 2013). De skolene som undersøkes, utvelges tilfeldig. Metoden som brukes vil ifølge Skolinspektionen være tilpasset den enkelte undersøkelse, være basert på forskningsbasert kunnskap og ofte involvere både observasjon, dokumentanalyse og intervju med lærere og elever. Utover den overgripende rapporten, skrives det også en rapport rettet mot den enkelte skolevirksomhet. Skolinpektionen følger opp de virksomhetsspesifikke utviklingsområdene som måtte bli identifisert – for eksempel gjennom regelmessig tilsyn (Skolinspektionen 2013).

Måltrettet tilsyn viser til at tilsynet retter blikket mot et avgrenset område i et mindre utvalg av skoleenheter eller virksomheter. Utvalget kan være basert på relevans i forhold til fokusområde, eller fordi Skolinspektionen har fått «tips» om at det er noen mangler ved en gitt skole (Skolinspektionen 2014f). På samme måte som i de andre tilsynsmåtene, skrives det på grunnlag av tilsynet – besøk, intervju, dokumentanalyse m.m. – en beslutning til den ansvarshavende hvor eventuelle merknader og krav spesifiseres. I noen tilfeller skrives det også en overgripende rapport som samler opp sentrale funn knyttet til fokusområdet.

I tillegg til disse tilsynstypene og undersøkelser rettet mot enkeltaktører innen frittstående grunnskoler (skoleenheter og ansvarshavende) og som munner ut i en beslutning, gjennomfører den statlige Skolinspektionen også «flygende inspeksjon» (*svensk: flygande inspektion*) (Skolinspektion 2014g). Hensikten med en slik form for inspeksjon er å belyse et avgrenset tema på grunnlag av et stort antall skoleenheter/ansvarshavende aktører i løpet av kort tid. Resultatet

²⁵ Flere detaljer om ulike typer beslutninger finnes på nettsiden til Skolinspektionen (2015g).

presenteres ofte i form av tall og statistikk, og informasjon innhentes gjennom dokumentanalyser, intervju og/eller besøk. Resultatet fra flygende inspeksjoner blir også brukt som grunnlag for de mer spesifikke tilsynsmåtene som er nevnt tidligere.

Når det gjelder finansielt tilsyn slik det praktiseres i Norge og Danmark i form av innsendelse av årsregnskap og myndighetenes kontroll av disse, er dette noe som ikke praktiseres på lignende måte i Sverige. Regelmessig tilsyn ser på de økonomiske aspektene ved å drive skolevirksomhet, og i godkjenningsprosessen skal søkeren redegjøre for at skoledriften vil være økonomisk forsvarlig og levedyktig, men noen systematisk rutine for å kontrollere årsregnskap har vi ikke funnet informasjon om. Tvert imot, og som nevnt tidligere, ser det ut til at ikke engang i forbindelse med beregning av offentlig kommunalt bidrag, kan kommunen kreve innsyn i skolevirksomhetens regnskap (Skolverket 2012a:7).

I dette avsnittet om tilsyn med svenske frittstående grunnskoler, er det én ting som er blitt veldig tydelig: Tilsynet er sentralisert og utføres bare i regi av nasjonale myndigheter. Svensk tilsyn har ingen form for governance, ingen omfattende involvering av brukere og foresatte som heller ikke tillegges noen spesifikke oppgaver, plikter eller ansvar knyttet til tilsynsordningen. Skolene selv har heller ikke noen særskilte oppgaver eller ansvar utover å bidra og stille opp med det som de nasjonale myndighetene måtte ønske. Dette er i sterk kontrast til Danmark, og i noen grad i kontrast til Norge. Spørsmålet man da kan stille seg, er hvilken rolle brukerne og deres foresatte da spiller? I det følgende avsnitt vil vi belyse nettopp dette når vi ser på hvilke føringer de nasjonale bestemmelsene i Sverige gir for at brukerne kan agere som medborgere.

Brukernes rolle som medborgere

Brukernes rolle som medborgere belyses her som tidligere ut ifra hvorvidt nasjonale bestemmelser legger føringer på – og understøtter – at elever og foresatte kan utøve «effektiv deltagelse» basert på «opplyst forståelse».

Fritt valg-ideologien er og har vært fremtredende i den svenske måten å organisere sitt skolevesen på siden skolereformen på 1990-tallet. I «fritt valg» ligger det en tanke om at brukerne skal kunne velge fritt mellom grunnskoler, og at grunnskoler skal konkurrere på like

vilkår. En konsekvens av dette er at frittstående grunnskoler skal være åpne for alle og i utgangspunktet ikke kan avvise elever (kp. 10 § 35 i skoleloven). Som tidligere nevnt er det noen unntak fra dette, idet skolen blant annet ikke er forpliktet til å ta imot elever med spesielle behov. Generelt gjelder at skolen ikke er forpliktet til å ta imot elever som hjemkommunen har besluttet ikke å betale bidrag for (§ 35). I tilfelle skolen må avvise elever pga. plassmangel, skal dette gjøres i henhold til kriterier som Statens skolinspektion har godkjent (§ 36). Dette skal ses i lys av at det er kommunene som har det overordnede ansvaret for at alle barna i kommunen faktisk får den undervisningen de har plikt og rett til (kp. 10 § 24 i skoleloven). I praksis betyr det at kommunen alltid må kunne tilby plass i den kommunale grunnskolen dersom en bruker ønsker det. For hovedparten av svenske elever i grunnskolealderen er det altså snakk om et reelt «fritt valg» hvor det ikke er knyttet noen økonomiske forutsetninger til valget i form av for eksempel krav om foreldrebetaling. Det siste står i kontrast til både Danmark og Norge. Prinsippet om gratis grunnskole gjelder uavhengig av hvem den ansvarshavende er (men i praksis er det likevel ikke alltid slik). Videre er det på samme måte som i Norge, ikke mulig for en frittstående grunnskole å velge sine egne elever uten at kriteriene for dette er godkjent av nasjonale myndigheter og er begrunnet med kapasitetsproblemer.

Brukerne – og særlig de potensielle brukere – kan med den svenske lovgivningen altså utøve aktivt medborgerskap i form av fritt valg, men på hvilket informasjonsgrunnlag gjøres det? Dette er spørsmål som ikke er helt enkelt å svare på, for på samme måte som i Norge, synes det fra nasjonale myndigheters side ikke å være noen bestemmelser som pålegger frittstående grunnskoler en informasjonsplikt. Det gjelder både med hensyn til innhold og måten informasjon måtte formidles på. Dette er i stor kontrast til nasjonale føringer i Danmark, hvor informasjonsplikten er lovforankret og spesifiserer hva som skal offentliggjøres (f.eks. skolens verdigrunnlag) og hvordan (på skolens nettside). I de få tilfellene skolenes forpliktelse til «å informere» er omtalt i den svenske skoleloven, er dette knyttet til den enkelte elevs utvikling og karaktergivning (kapittel 3), beslutningsforslag som skal behandles i «forum för samråd» og innflytelsesmuligheter for elever og foresatte (kapittel 4).

Nå er det likevel ikke slik at det ikke finnes noe informasjon som foresatte og elever kan ta utgangspunkt i når de skal velge grunnskole.

Skolverket og Skolinspektionen har en del informasjon tilgjengelig. Som det ble nevnt i avsnittet om tilsyn, blir tilsynsrapporter og tilsynsmyndighetens beslutninger om ansvarshavende aktører og skoleenheter offentliggjort og gjort tilgjengelig via Internett.²⁶ Samtidig, og gitt at frittstående grunnskoler opererer i en konkurransesituasjon, er det ikke sannsynlig at informasjon om skolene er fraværende, men det sentrale i vårt perspektiv er at det i de nasjonale bestemmelsene ikke gis noen føringer for dette. Med andre ord kan man også si at de frittstående grunnskolene står fritt til å avgjøre hva og hvordan de vil informere. Det betyr videre at det er ganske vilkårlig hvorvidt potensielle elever og foresatte kan få tilgang til relevant informasjon som kan sies å støtte opp om «opplyst forståelse».

Som rapporten tidligere har vært inne på, er et annet aspekt ved medborgerrollen knyttet til betingelsene for elever og foresattes effektive deltagelse og dermed deres mulighet for å uttrykke sine preferanser: *Gir den nasjonale policy noen føringer for hvordan og i hvilken utstrekning elever og foresatte kan utøve effektiv deltagelse i driften av frittstående skoler?* I likhet med i Norge er det enkle svaret; ja, det gis noen nasjonale føringer for dette, men det er mest på det formelle, organisatoriske planet. Og – kan det legges til – det er i skoleloven eller andre bestemmelser ikke konkretisert hvordan dette i praksis skal gjøres.

Avsnittet om tilsyn av svenske frittstående grunnskoler, synliggjorde et nærmest fravær av foresatte og elever. I den grad de blir involvert i tilsynsarbeidet, er det i hovedsak som «intervjuobjekt» og på initiativ fra den nasjonale tilsynsmyndigheten, Skolinspektionen. I informasjonen fra Skolinspektionen fremgår det dog også at målrettet tilsyn kan skje på grunnlag av et varsel fra for eksempel foresatte. Men alt i alt og særlig i lys av Danmark, er det god grunn til å si at nasjonale myndigheter ikke legger mye opp til at brukerne skal eller kan utøve stor grad av effektiv deltagelse i forbindelse med tilsyn av frittstående grunnskoler i Sverige.

²⁶ I skolelovens kapittel 29 § 19 fremgår at en kommune har en informasjonsplikt overfor foresatte knyttet til førskole, fritidshjem og annen pedagogisk virksomhet som kommunen er ansvarlig for eller som kommunen har godkjent eller gir bidragsstøtte, men dette omfatter ikke grunnskole. Det finnes ikke en tilsvarende informasjonsplikt knyttet til grunnskoleområdet.

Når det gjelder skolehverdagen og driften av denne, legger de nasjonale bestemmelsene noen føringer som åpner opp for elevers og foresattes medvirkning. I skolelovens bestemmelser om kvalitet og innflytelse (kapittel 4) understrekes det at det systematiske kvalitetsarbeidet på skolenivå skal gjennomføres slik at lærere og elever involveres og at dette er rektorens ansvar (§ 4). Videre sies det i §§ 9-10 at elevene skal ha innflytelse på utdanningen, mulighet til å behandle spørsmål av felles interesse og «alltid ha möjlighet att ta initiativ till frågor» og det vises i den forbindelse til arbeidsmiljølovens bestemmelser om elevombud. Av arbeidsmiljøloven kp. 6 §§ 17 og 18 fremgår at elevenes innflytelse og deltagelse i arbeidsmiljø saker skal tilpasses deres alder samt at det er ansvarshavendes oppgave å sikre at elevrepresentanter²⁷ får tilstrekkelig informasjon og tid til å utføre sine plikter som elevrepresentanter, og dessuten tilbys kompensasjon for mistet undervisning (Arbetsmiljölög 1977:1160 og skoleloven kp. 4 § 11). Når det gjelder foresatte til elevene, skal de «erbjudas möjlighet till inflytande över utbildningen» (skoleloven kp. 4 § 12), og det er slik sett ikke noe krav om deltagelse fra foresatte.

På enhver svensk grunnskole har rektor en forpliktelse og ansvar for å etablere minst ett såkalt forum for samråd, der elever og foresatte informeres, og kan uttrykke synspunkter på beslutningssaker som vedrører skoleenhetens virksomhet og som kan ha betydning for elever og foresatte (skoleloven kp. 4 § 13). Videre må elevene involveres i utarbeidelse av ordensreglene ved en gitt skoleenhet, men det understrekes samtidig at det er rektoren som tar beslutningen om ordensreglene (skoleloven kp. 5 § 5). Å uttrykke synspunkter og bli informert og involvert er en del av det å utøve aktivt medborgerskap, men på samme måte som i Norge kan man stille spørsmål ved hvor langt dette rekker i form av innflytelse.

Slik det er formulert i den nasjonale policy, er det rektoren som avgjør skoleenhetens interne organisering (skoleloven kp. 2 § 10), og bestemmelsene gir ikke mange konkrete føringer på organisasjonsstrukturen og hvilket ansvar og plikter brukerne – elever og foresatte – har når det gjelder utøvelse av aktivt medborgerskap.

²⁷ Elevrepresentant viser her til både det som på svensk benevnes «elevskyddsombud», «elevrådsrepresentant» og «andra elevföreträdare» (se skoleloven kp.4 § 11).

Samtidig er det interessant å merke seg at svenske foresatte og elever snarere har en rett enn en plikt til å involvere seg. Videre ser det ikke ut til at nasjonale bestemmelser tillegger brukerne noen rolle i besluttede organer på skolenivå.

Som avslutning på dette avsnittet om brukerne i grunnskolen sin rolle som medborgere, er det passende å trekke frem en grunnleggende likhet med nasjonale bestemmelser i Norge og Danmark knyttet til hensikten med grunnskoleutdanningen: I alle de tre landene legges det vekt på at grunnskoleutdanningen skal understøtte elevens personlige, kunnskapsmessige og sosiale utvikling og gi grunnlag for deltagelse i et demokratisk samfunn. I den svenske skoleloven (SFS 2010:800) er denne hensikten formulert på følgende måte:

Utbildningen ska utformas så att den bidrar till personlig utveckling samt förbereder eleverna för aktiva livsval och ligger til grund för fortsatt utbildning.

Utbildningen ska främja allsidiga kontakter och social gemenskap och ge en god grund för ett aktivt deltagande i samhällslivet (§ 2).

Konklusjon – grunnskolen i Skandinavia

Dette avsnittet vil på en kortfattet måte oppsummere de tre lands nasjonale policy for privatskoler i lys av de analytiske styringsmodellene i Tabell 1; *direkte styring*, *indirekte styring* og *frakoblet styring*. Hensikten er å peke på likheter og ulikheter i hvordan «kontrakter» fordeles og koordineres innen grunnskolen i Danmark, Sverige og Norge. Videre vil det analytiske demokratiperspektivet bli brukt i en drøftelse av hvilken rolle brukerne som medborgere tildeles i organiseringen av privatskoler på grunnskolenivå, og i den sammenheng om den nasjonale policy underbygger to viktige demokratiske kriterier; opplyst forståelse og effektiv deltagelse.

I de tre skandinaviske landene kan kontrakter for det å drive privatskole med offentlig støtte betraktes som en form for tjenestekonsesjon hvor aktøren tildeles en rett til å drive privat grunnskole i samsvar med gjeldende lovgivning. Tildelingen av kontrakten gjøres på grunnlag av en nasjonal godkjenningsordning, som krever at grunnskolen følger nasjonalt gitte bestemmelser for innhold og form. Gjennom en slik godkjenningsordning kan man si at

de nasjonale myndighetene utøver indirekte styring ved å definere krav og premisser for godkjenningen, og som konsekvens av dette – at godkjenningen kan tilbakekalles dersom det gjennom tilsyn påvises at kravene og premissene ikke følges. Interaksjonen mellom det offentlige og den private leverandøren av grunnskole er dermed formalisert i en avtale basert på mer eller mindre detaljerte kriterier for godkjenning. Dette viser til den formelle formaliseringsgraden jf. Tabell 1. Det kan bemerkes at selv om grunnskole som velferdstjeneste egentlig er en oppgave lagt til det kommunale nivået i alle tre land, er regulering av privatskoler lagt til det nasjonale nivået, jf. nasjonal godkjenning.

Hva angår styringens omfang og fordelingen av frihet i skjønnsutøvelse mellom aktørene – den offentlige myndigheten eller leverandøren av tjenesten – varierer dette til dels ganske mye mellom de tre landene. Det gjelder for eksempel med hensyn til fokuseringsgrad, hvor danske private grunnskoler synes å ha størst grad av frihet til å utøve skjønn over hva innholdet i skolen samt skolens verdigrunnlag skal være. Det sentrale i den danske nasjonale politikken er at det skal være et samsvar mellom skolens innhold og dens verdigrunnlag og at dette må formidles til potensielle brukere. Med andre ord, og som det tidligere er nevnt, legger de nasjonale krav og premisser i Danmark ikke så omfattende føringer på den aktuelle skolens innhold og organisering som det er tilfellet i Norge og Sverige. Godkjenningen av danske privatskoler skjer i langt større utstrekning på skolens egne premisser, jf. den vekt det legges på skolens verdigrunnlag og egen mulighet til å definere innholdet og metodikken i undervisningen i lys av skolens egenart. I Norge – og kanskje i enda større grad i Sverige – legges det fra nasjonalt hold forholdsvis detaljerte føringer på innholdet i skolen og undervisningen. For mens den offentlige grunnskolen kan sies å fungere som et minimum for grunnskoleutdanning i Danmark, fremstår den offentlige grunnskoleutdanningen i Sverige og Norge heller som en mal. En mal som er utgangspunktet for hvordan utdanningen skal organiseres og dens innhold og en mal som private grunnskoler aktivt må forholde seg til. I Sverige illustreres dette blant ved at det er én skolelov som gjelder både offentlige og private grunnskoler. I Norge og Danmark er det en egen lovgivning som regulerer privatskoler som mottar statsstøtte.

Den forutgående analyse har videre vist at danske private skoler også tildeles en myndighet til selvbestemmelse på andre områder som bygger opp under en hensikt om økt mangfold. Det at danske

privatskoler kan si «nei» til elever uten at dette må begrunnes med kapasitet, kan ses på som et verktøy for å rendyrke en nisje og dermed mangfoldet på grunnskoleområdet som helhet. Svenske og norske privatskoler har i utgangspunktet²⁸ ikke samme myndighet, hvilket kan ses som et uttrykk for en tanke om å ivareta og sikre brukernes like muligheter til å velge. Med andre ord kan dette tolkes som et demokratihensyn som i praksis kan hindre den mangfoldigheten i tjenestetilbud som også ønskes.

Det kan generelt sett og til tross for noen forskjeller likevel fremholdes at brukernes rett til fritt valg ligger som et premiss i både Norge, Sverige og Danmark når det gjelder grunnskolen. Dette innebærer at den indirekte nasjonale styringen suppleres med en form for frakoblet styring av den enkle grunn at det også overlates til markedet – brukerne – å avgjøre hvordan grunnskoleområdet ser ut. Nå kan det argumenteres for at brukernes forutsetninger for å gjøre et informert valg varierer når man ser på de nasjonale føringene. For mens den danske lovgivningen med forskrifter m.m. legger sterke føringer på at skolene må informere – innhold og hvilke kanaler – er slike føringer stort sett fraværende i tilsvarende norske og svenske dokumenter. Danske privatskolers informasjonsplikt er lovforankret og kan tolkes som uttrykk for hensynet til at brukerne må vite hva de velger og hvilke konsekvenser valget får. For valget får noen konsekvenser, ikke minst for de plikter og rettigheter som brukerne med foreldre har. Også på det området skiller Danmark seg ut. Foreldre til barn i danske privatskoler tildeles nemlig formelle plikter og et ansvar for å tilse skolen. Dette ses blant annet ved at gruppen av foreldre til barn på den aktuelle skolen (foreldrekretsen) har en formell tilsynsplikt. Generelt kan det fremholdes at collaborative governance-aspektet kommer særlig tydelig frem i den danske tilsynsordningen med private grunnskoler. For ikke bare involveres foreldrene, men også skolen selv kan velge å innta en viktig rolle i tilsynsordningen gjennom selvevaluering basert på en mal utarbeidet av en skoleforening og godkjent av den nasjonale tilsynsstyrelsen. Denne inkluderingen av foreldre og tredje sektor (skoleforening) i tilsynsoppgaven er et slående eksempel på hvordan collaborative governance innebærer et selvregulerende aspekt innen en

²⁸ Noen unntak finnes, se de empiriske beskrivelsene i forutgående avsnitt om Norge og Sverige.

spesifikk politisk og institusjonell ramme (Sørensen & Torfing 2008a:10). Den danske ordningen for tilsyn står i skarp kontrast til den svenske tilsynsordningen, hvor det er vanskelig å identifisere noen form for governance. Tilsynet er sentralisert, det utføres i regi av nasjonale myndigheter og det er i liten grad involvering av brukere og foresatte. I Norge er det en åpning for at brukere og foreldre kan involveres, men de tildeles ikke noen formelle plikter eller rettigheter som kan sammenlignes med det som er tilfellet i Danmark.

Når det gjelder styringsmodell på grunnskoleområdet for ikke-offentlige aktører, synes det grunnleggende prinsippet i alle de tre skandinaviske land å være basert på en indirekte styringstanke, men med vesentlige variasjoner i de ikke-offentlige aktørers mulighet til skjønn og dermed innflytelse. Videre ses antydninger til styring basert på en markedslogikk der det er brukernes frie valg som er avgjørende for velferdsmixen. I den forstand er det egentlig snakk om et lag-på-lag styringsregime, men hvor det likevel er den nasjonale myndigheten som i siste instans har muligheten for å sette premissene gjennom sine nasjonale krav til godkjenning og ikke minst muligheten til å tilbakekalle den samme godkjenningen.

Endelig kan det nevnes at det finnes flere forhold som er interessante å ha in mente når man skal forstå forskjeller og likheter i de skandinaviske landenes nasjonale føringer for ikke-offentlige aktører på grunnskoleområdet. Dels gjelder det at det er skoleplikt i Sverige, mens det er undervisningsplikt i Danmark og Norge. Videre er private grunnskoler i utgangspunktet fullfinansierte i Sverige og skolene har ikke anledning til å kreve inn skolepenger, mens dette ikke er tilfellet i Danmark og Norge hvor skolene er delfinansiert fra statens side. Endelig er det den sentrale forskjellen at private grunnskoler med offentlig støtte i Sverige kan drive på kommersielt grunnlag, mens dette hverken er tillatt i Norge eller Danmark. I Danmark er det videre heller ikke tillatt for andre enn selveiende institusjoner (ideelle aktører) å drive private grunnskoler med offentlig støtte.

5 Institusjonsbasert eldreomsorg

Innledning

Offentlig omsorg for eldre har lang tradisjon og er godt forankret i de skandinaviske velferdsstatene. Over tid er det skjedd forandringer i hvordan eldreomsorgen utføres og hvordan det har blitt prioritert mellom for eksempel hjemmebasert versus institusjonsbasert eldreomsorg. Likeså har det i de skandinaviske landene skjedd en (gradvis) endring i den måten man tenker at offentlig eldreomsorg kan organiseres og drives. Det at andre aktører enn offentlige kan drive eldreomsorg er ikke en fjern tanke, men reell praksis i flere skandinaviske kommuner der markedsdreiningen har gjort sitt inntog (Meagher & Szebehely (red.) 2012). For eldreomsorg er en kommunal velferdsoppgave og det er den enkelte kommune som avgjør hvordan denne oppgaven skal organiseres og utføres. Det kommunale nivået har med andre ord avgjørende innflytelse på hvordan velferdsmiksen innen eldreomsorg fortoner seg (Ascoli & Ranci 2007). En konsekvens av dette er derfor at ikke-offentlige aktører som ønsker å drive eldreomsorg med offentlig finansiering, må forholde seg til hvordan den aktuelle kommunen velger å organisere sin institusjonsbaserte eldreomsorg. Dette i motsetning til grunnskoleområdet, hvor kommunene i mindre grad har innflytelse over velferdsmiksen.

Det er dessverre vanskelig å finne gode og sammenlignbare data på omfanget av velferdsmiksen innen eldreomsorg i de skandinaviske landene. Forskerne Marta Szebehely og Gabrielle Meagher (2012) har likevel gjennom et omfattende nordisk forskersamarbeid klart å estimere noen tall som gir en pekepinn på situasjonen i dag (2012: tabell 1). På den bakgrunn konkluderer de først og fremst med at mesteparten av eldreomsorgen fortsatt utføres av det offentlige (side 248). Men videre når det gjelder institusjonsbasert eldreomsorg skriver de (2012:248-249):

The for-profit share of *residential care* (institutions and service housing taken together) is marginal in both Denmark and Norway,

considerably higher in Sweden and highest in Finland (...) The non-profit sector seems to have a marginal role in home care in all four countries, while non-profit actors have a more significant role than the for-profit sector in Danish, Norwegian and Finnish residential care. Only in Sweden has the non-profit sector a marginal role in both home based and residential care.

Sitatet bekrefter at utførelsen av institusjonsbasert eldreomsorg ligner på det generelle bildet av hvordan velferdstjenester utføres i Sverige, Danmark og Norge. Sverige skiller seg ut ved i større grad å benytte seg av kommersielle utførere, mens Norge og Danmark i større grad har ikke-kommersielle aktører inne i utførelsen av institusjonsbasert eldreomsorg. Her kan det legges til at i Sverige (og Finland) er den kommersielle sektoren mer omfattende, «the growth of its share has been faster and large corporations have a stronger position» ifølge Szebehely & Meagher (2012:242).

Dette kapitlet om institusjonsbasert eldreomsorg i de tre skandinaviske landene vil på samme måte som i forbindelse med grunnskoleområdet, beskrive hvert av de tre lands nasjonale politikk med hovedfokus på premissene for at eldreomsorg kan utføres på grunnlag av en kontrakt mellom det offentlige (kommunen) og en annen aktør. Denne andre aktøren kan i prinsippet være kommersiell, ikke-kommersiell (ideell) eller offentlig (se rapportens innledningskapittel for mer informasjon). Mer konkret vil beskrivelsene belyse krav og forutsetninger for at det kan inngås en kontrakt, hvordan tilsyn med en slik tjenesteutførelse organiseres, samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges i de nasjonale policy-dokumentene om institusjonsbasert eldreomsorg.

Norge

Fra 1988 har eldreomsorg som en samlet offentlig velferdsoppgave vært lagt til kommunene. Tidligere var oppgavene delt mellom fylkeskommunene og kommunene, der fylkeskommunene hadde oppgaveansvaret for den institusjonsbaserte eldreomsorgen, mens kommunenes oppgaver var knyttet til hjemmetjenestene som hjemmehjelp og hjemmesykepleie (Vabo 2012). På nasjonalt nivå har ansvaret for eldreomsorgstjenestene fra 2002 vært lagt til

helsedirektoratet, mens det før det og tilbake til 1980 primært var et departementsansvar (Vabo 2012:124).

Generelt, og som det tidligere er redegjort for i kapitlet om EU-direktivet, gjelder at tjenester og varer som det offentlige setter ut på anbud og som leveres av en annen part gjennom kontrakt, skal oppfylle krav spesifisert i «Lov om offentlige anskaffelser» hvilket blant annet også omfatter «Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter». I tillegg er det utarbeidet en mer generell veileder for offentlige anskaffelser («Veileder til reglene om offentlige anskaffelser 01.07.2012»). Det ligger som en eksplisitt forutsetning at det eksisterer en skriftlig kontrakt mellom den offentlige myndigheten som oppdragsgiver og den utførende aktør for at Lov om offentlig anskaffelser skal tre i kraft:

For at regelverket skal komme til anvendelse, må det foreligge en kontrakt. I følge forskriften er en kontrakt en gjensidig bebyrdende avtale som inngås skriftlig mellom en eller flere oppdragsgivere og en eller flere leverandører, jf. § 4-1 bokstav a. Det er altså kun gjensidig bebyrdende avtaler som omfattes. I dette ligger det at begge parter må være forpliktet av avtalen, og at forpliktelsene må være avhengige av hverandre (Punkt 2.2.1 *Hva er en kontrakt?* i Veileder til reglene om offentlige anskaffelser 2012).

For denne rapportens fokus på institusjonsbasert eldreomsorg er det særlig interessant at det var først i 2013 at den første veilederen om offentlige anskaffelser innen helse- og sosialtjenester ble utgitt (Difi 2013). Det var Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) som sto bak utarbeidelsen av veilederen som er ment å «være til praktisk nytte for alle som er involvert med anskaffelser av tjenester i helse- og sosialsektoren» (Difi 2013:2). Veilederen presiserer at

[o]ffentlige virksomheter velger selv om de vil utføre helse- og sosialtjenester selv (i egenregi) eller ved å kjøpe tjenestene i markedet. Hvis tjenestene kjøpes gjelder regelverket om offentlige anskaffelser i utgangspunktet, men det finnes unntak (Difi 2013:1).

Unntaket kan blant annet tre i kraft dersom leverandøren av tjenesten er en ideell aktør idet loven, jf. paragraf 2.1.3 i Forskrift for offentlige anskaffelser, gir anledning til å fravike anbudsplikten når tjenestene

leveres av en ideell organisasjon. I slike tilfeller er kommunen bare forpliktet til å følge forskriftens del 1 om direkte anskaffelser, samt «konkretisere ytelsene som omfattes og offentliggjøre resultatet» (Agenda Kaupang 2011:7). Begrunnelsen for unntaket er at «det er usikkert om kravet til åpen konkurranse i tilstrekkelig grad ivaretar hensynet til ønskelig samfunnsmessig engasjement og samarbeid med disse organisasjonene» (Difi 2013:23). Videre er det en utbredt oppfattelse av at åpne anbudskonkurranser er utfordrende og ikke tilpasset ideelle organisasjoner. Agenda Kaupang (2011:10) fremholder for eksempel følgende om ideelle organisasjoner:

Organisasjonen er ikke laget for å konkurrere om oppdrag. Tradisjonelt har organisasjonene jobbet sammen med det offentlige på en mer uformell måte. Samarbeidet har hatt en langsiktig målsetting. Kortvarige anbudskontrakter virker derfor fremmed. Virksomhetsoverdragelser kan oppfattes som vanskelig for aktører med livssynstilknytning (Agenda Kaupang 2011:10).

Implikasjonen av unntaket er at det er opp til oppdragsgiveren – kommunen – selv å velge om innkjøp av tjenester fra ideelle aktører skal gjøres på grunnlag av anbudskonkurranse på det frie markedet (med kommersielle aktører), om det skal gjøres gjennom begrensende anbudsrunder forbeholdt ideelle aktører, eller om det skal skje som direkte anskaffelse uten noen form for konkurranse.²⁹ Organiseres tjenestene gjennom anbudskonkurranser, kan det offentlige «fritt velge om leverandører skal velges på grunnlag av pris, kvalitet eller en blanding av disse to faktorene» (Agenda Kaupang 2011:7). Det sentrale i den forbindelse er at tildelingskriteriene er tydelige og at de etterfølges når leverandøren velges.

Innen institusjonsbasert eldreomsorg var det før 2013 fra nasjonalt hold ikke spesifisert noen detaljerte kriterier eller anbefalinger for hverken kvalitet eller pris ut over det som følger av relevante lover og

²⁹ Når det gjelder såkalte tidsbegrensede (løpende) avtaler om levering av helse- og sosialtjenester, inngått med ideelle og andre aktører forut for EØS-avtalens ikrafttredelse 1. januar 1994, er det ikke noe krav om at slike avtaler må avsluttes og gjøres til gjenstand for kunngjøring og konkurranse i henhold til anskaffelsesreglene (Veileder for anskaffelse av helse- og sosialtjenester 2013:20).

tilhørende forskrifter (Agenda Kaupang 2011:15). I 2013 da Difi utga «Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester» ble dette tomrommet til dels imøtekommet – selv om det heller ikke her fremkommer annet enn såkalte eksempler.

Det presiseres i de lovfortolkende dokumentene at i de tilfellene en kommune eller en annen offentlig aktør velger å konkurransutsette en tjeneste eller på annet grunnlag la en annen aktør utføre tjenestene, for eksempel gjennom såkalt «fritt brukervalg» (se blant annet Agenda Kaupang 2011:9), så er det kommunen som har det overordnede ansvaret for at tjenestene utføres i samsvar med gjeldende retningslinjer og forskrifter (Difi 2013:5).

Videre følger en nærmere beskrivelse av nasjonale føringer på krav og premisser for kontraktsinngåelse innen institusjonsbasert eldreomsorg, litt om tilsynsordningen på området samt hva det fra nasjonale myndigheter legges av føringer for inndragelse av brukerne. De mest sentrale lovfortolkende policydokumentene som vil bli brukt her er Difis «Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester» (Difi 2013), Sosial- og helsedirektoratets veileder «Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene» (2014), og «Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie» (FOR-1988-11-14-932). Det kan nevnes at de to veilederne innarbeider diverse relevante lover og forskrifter, ikke minst den såkalte «Kvalitetsforskriften» (FOR-2003-06-27-792) og «Internkontrollforskriften» (FOR-1996-12-06-1127). Forskriftene gjelder uavhengig av om det er kommunen selv eller ikke-offentlige aktører som utfører tjenestene.

Krav og premisser for kontraktsinngåelse

På en måte kan man si at den primære forutsetningen for at ikke-offentlige aktører kan inngå kontrakt med det offentlige i regi av kommunen om å utføre institusjonsbasert eldreomsorg, er at kommunen velger å organisere denne delen av sin eldreomsorg gjennom kontraktsamarbeid med ikke-offentlige aktører. Som nevnt tidligere, står kommunen nemlig fritt til å velge hvordan den vil ivareta sitt ansvar på dette området. Også i de tilfellene hvor kommunen velger å ikke bare basere seg på tjenesteutførelse i egen regi, er det ulike måter å gjøre dette på. Dels kan institusjonsbasert eldreomsorg legges opp som en «fritt brukervalg-ordning» der pengene følger brukeren og brukeren selv velger institusjon blant de institusjoner som kommunen har inngått en avtale med i form av

tildeling av en tjenestekonsesjon (KS FoU/ KLUGE Advokatfirma DA 2009:7, Difi 2013:79). I dette tilfellet er den ikke-offentlige utføreren ikke «garantert» en minstebetaling fra kommunen siden betalingen fra kommunen kun avhenger av antall brukere (se også detaljer i kapitlet om EU-direktivet). En slik «fritt brukervalg-ordning» vil videre ikke være omfattet av detaljerte regler og prosedyrer for offentlige anskaffelser. Men kommunen kan også velge å inngå en kontrakt med en ikke-offentlig leverandør som kombinerer «fritt brukervalg-ordning» med en rammeavtale (Difi 2013:21ff). Denne form for kontrakt må følge kravene til offentlige anskaffelser fullt ut med unntak for ideelle aktører (KS FoU/ KLUGE Advokatfirma DA 2009, Difi 2013:22). En kontrakt kan også baseres bare på en rammeavtale med eller uten minstebetaling, der prinsippet om «fritt brukervalg» ikke brukes. I stedet vil det være en kommunal plasstillingsordning som vil være gjeldende. I Difis veileder kommenteres det at slike rammeavtaler er fleksible, men også kan være forholdsvis kostbare dersom kommunen ikke binder seg til en minimumsbetaling (Difi 2013:22). Som alternativ – og motsetning – til kontrakter basert på rammeavtale, kan det inngås en kontrakt hvor «både oppdragsgiver [kommunen, red.] og leverandør binder seg til et nærmere bestemt volum» (Difi 2013:21). I praksis betyr det at antall plasser på for eksempel et sykehjem er kontraktsregulert.

Når det gjelder varigheten på kontrakter om institusjonsbasert eldreomsorg, nevnes det eksplisitt i Difis veileder at det er gode argumenter for at kontrakter med ikke-offentlige leverandører skal ha en lengre varighet. Det pekes på to viktige hensyn (Difi 2013:18):

- Brukerhensyn
- Hensynet til forutsigbarhet og leverandørens mulighet for å bygge opp gode fagmiljø

Og videre sies det «[f]or helse- og sosialtjenester kan det av hensyn til brukerne være behov for kontinuitet i ytelsene, og dermed adgang til kontrakter av lengre varighet. Dette gjelder blant annet for:

- Sykehjemsplasser» (Difi 2013:18).

Uansett hvordan en kontrakt mellom kommunen og en ikke-offentlig leverandør av institusjonsbasert eldreomsorg utformes, ligger det i de

nasjonale bestemmelsene at kommunen som oppdragsgiver må forholde seg til bestemmelser for offentlige anskaffelser av tjenester. Det må vurderes om den aktuelle anskaffelsen omfattes av alle deler i forskriften for offentlige anskaffelser eller bare del I. Det siste kan altså være tilfellet hvis anskaffelsen betraktes som en tjenestekonsesjon eller er avgrenset til ideelle aktører. Som det er kommet frem et annet sted i denne rapporten, vil bestemmelsene for offentlige anskaffelser legge noen føringer på hvordan kommunen går frem i anskaffelsesprosessen, og dermed også på krav og premisser for kontraktsinngåelsen. Vi skal ikke her gjenta eller gå i detaljer på dette, men vil likevel trekke frem at nasjonale bestemmelser og veiledere understreker at det i forbindelse med helse- og sosialtjenester generelt er noen spesielle problemstillinger knyttet til anskaffelse (se Difi 2013:6):

Mange brukere og pasienter av helse- og sosialtjenester er i en sårbar posisjon, og tjenestetilbudet de får kan ha stor betydning for deres livskvalitet. Det er derfor avgjørende at anskaffelser av helse- og sosialtjenester tar utgangspunkt i behovene til brukerne(...). Offentlig oppdragsgiver har ansvar for å sikre likeverdighet og kvalitet i tjenestetilbudet, og sørge for at ressursene utnyttes best mulig.

Dette brukerperspektivet legger noen særegne betingelser for kontraktinngåelse og hvilke forhold nasjonale myndigheter henstiller kommunene som oppdragsgivere å ta med i kontrakten (se Difi 2013:6ff). Det handler dels om å «kartlegge og beskrive tjenestebehovene» og sikre at leverandøren forstår hvordan behovene endres over tid og ofte krever samarbeid mellom ulike aktører. Dels handler det om «innsyn i tjenesteutøvelsen» og muligheten for å kontrollere at tjenesten lever opp til lovforankrede bestemmelser knyttet til kvalitet. Difi-veilederen påpeker at disse forholdene innebærer at kravspesifikasjonene og tildelingskriteriene blir særlig viktige i kontrakten, samtidig som «at enkelte relevante og viktige kvalitetskriterier er utfordrende å implementere i en kontrakt, fordi de enten ikke lar seg fullt ut beskrive, eller er vanskelig å observere/verifisere for andre enn leverandøren (og tjenestemottaker)» (Difi 2013:6-7).

Fordi det er kommunen som er ansvarlig for at tjenestene som utføres innen eldreomsorgen i kommunen holder mål og at de følger

flere ulike regelverk, lover og forskrifter, vil det være nødvendig at kommunen også har kontrollmuligheter som er kontraktsforankret. Det handler dels om at kommunen har (lovforankret) innsyn i virksomheten, men også om hvilken informasjon leverandøren forplikter seg til å gi og følge opp samt på hvilken måte. Det er i nasjonale forskrifter og veiledere ingen presise og detaljerte lister over hvordan dette må eller kan gjøres i praksis, men det er nevnt flere eksempler fra kommune-Norge, se for eksempel side 58 i Difi-veilederen (2013). På denne måten kan man si at det er «de gode eksemplene» som brukes av de nasjonale myndighetene når de legger føringer på krav og premisser for kontraktsinngåelse. Videre kan man si at føringene fra de nasjonale myndighetene snarere er rettet mot rammene og prosessene for tjenesteutførelsen enn en detaljert innholdsbeskrivelse som ville lagt bånd på kommunenes spillerom overfor ikke-offentlige leverandører. Forsker Signy Irene Vabo sier det på denne måten (2012:125):

(...) det er etablert et betydelig lovverk på området i perioden. Kommunene pålegges å innfri innbyggernes behov for pleie og omsorg, og det er spesifisert hvilke grunnleggende tjenester som skal tilbys. Bruken av lovgivningen som virkemiddel har imidlertid hele tiden vært relativt myk, i den forstand at kommunene ikke er bundet til bestemte nivåer på tjenestene (...), prioriteringer mellom tjenestene eller organisering av tjenesteytingen.

Hva lovgivningen og forskrifter mer konkret inneholder av krav og føringer, vil også komme frem i avsnittene om tilsyn og brukerne som medborgere.

Nå kan det jo nevnes at samme nasjonale bestemmelser gjelder uavhengig av hvem som utfører institusjonsbasert eldreomsorg med offentlig finansiering. Det innebærer at en ikke-offentlig aktør som utfører helse- og omsorgstjenester etter avtale med kommunen, er forpliktet til å følge samme bestemmelser (lover, forskrifter m.m.) som kommunale tjenesteutførere er. I tillegg må denne også forholde seg til avtalens innhold.

Utgifter til private tjenesteutførere som driver «etter avtale med kommunen, skal helt eller delvis dekkes av kommunen etter nærmere avtale» (§ 11-1 i helse- og omsorgsloven), og i tillegg kan det kreves inn brukerbetaling (vederlag) «når dette følger av lov eller forskrift» (§

11-2 i helse- og omsorgsloven). Sagt på en annen måte, prisen som en ikke-offentlig tjenesteleverandør får fra kommunen er kontraktsregulert, mens brukerbetaling er lov- eller forskriftsregulert. Det er ikke satt noen begrensning for utbytte eller hvordan eventuelt overskudd skal håndteres. Det betyr at det er fullt mulig å drive institusjonsbasert eldreomsorg på kommersielt grunnlag så lenge lover og forskrifter følges.

I «Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie» (FOR-1988-11-14-932) står det i kapittel tre § 3-2 om godkjenning og drift, at boformen skal ha tilknyttet:

- a) en administrativ leder
- b) en lege som skal ha ansvaret for den medisinske behandling
- c) en offentlig godkjent sykepleier som skal ha ansvaret for sykepleien
- d) det antall personell for øvrig som er nødvendig for å sikre beboer nødvendig omsorg og bistand

Dette er krav til den faglige driften som enhver aktør som driver institusjonsbasert eldreomsorg, må forholde seg til og etterleve. Med hensyn til brukere og brukermedvirkning er det videre et nasjonalt krav om at det må legges til rette for at en talsrepresentant for beboerne velges «og sikres mulighet for innflytelse på driften» (§ 4-10 i Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie, FOR-1988-11-14-932). Mer om dette kravet i avsnittet om brukerne som medborgere.

Videre er det et krav om internkontroll (FOR-1996-12-06-1127, Sosial- og helsedirektoratet 2014). Internkontroll innebærer at virksomheten har et system som «skal sikre at virksomhetens aktiviteter planlegges, organiseres, utføres og vedlikeholdes i samsvar med krav fastsatt i eller i medhold av sosial- og helselovningen» (§ 3 i Internkontrollforskriften, FOR-1996-12-06-1127). I forskriften er det videre presisert hva internkontroll skal sikte mot og hvilke «oppgaver» internkontrollen innebærer. Men det er ikke konkretisert hvilken måte oppgavene skal gjennomføres på, samtidig som det sies at «[i]nternkontrollen skal tilpasses virksomhetens størrelse, egenart, aktiviteter og risikoforhold». Det siste innebærer dels en åpning for skjønnsbruk i etablering av internkontrollsystemet og dels at virksomheten selv eller kommunen gjennom kontraktsformuleringer avgjør hvordan internkontrollplikten ivaretas.

Endelig innebærer det såkalte «forsvarlighetskravet» et minstekrav til den faglige helsehjelpen som fagpersonalet utfører (Helsetilsynet 2012g, Molven, Holmboe & Cordt-Hansen 2006). Både dette kravet om faglig forsvarlighet og internkontrollplikten er blant forholdene som følges opp fra nasjonale myndigheter når de utfører tilsyn med kommuner så vel som de enkelte virksomheter som leverer institusjonsbasert eldreomsorg med offentlig finansiering. Det er nettopp denne tilsynsordningen som er fokus i neste avsnitt.

Tilsynsordning

I helsetilsynsloven (LOV-1984-03-30-15) så vel som blant annet i helse- og omsorgstjenesteloven fastslås det at det er staten gjennom Statens helsetilsyn og Fylkesmannen som har tilsynsmyndigheten i den kommunale helse- og sosialsektoren generelt og i forbindelse med institusjonsbasert eldreomsorg spesielt (§ 5-9 og § 12-3). I § 5-9 presiseres det videre at «[e]nhver som utfører tjeneste eller arbeid som omfattes av denne loven, skal på anmodning gi Statens helsetilsyn eller Fylkesmannen opplysninger som tilsynsorganet finner nødvendige for å kunne utføre sine oppgaver» og at tilsynsorganene skal gis tilgang til virksomheten. Når det også anføres at tjenesteutføreren skal oppfylle denne opplysningsplikten «uten hinder av taushetsplikt, dersom det antas å være nødvendig for å fremme tilsynsorganets oppgaver», kan tilsynsmyndighetens spillerom tolkes som ganske stort. Arbeidsfordelingen mellom Statens helsetilsyn og Fylkesmannen er at sistnevnte gjennomfører tilsyn, mens helsetilsynet har det overordnede ansvaret og ivaretar «planlegging, koordinering og oppsummering av tilsynene» (Helsetilsynet 2012a).

Generelt kan det skilles mellom tre typer for tilsyn; såkalt områdeovervåking, planlagt og hendelsesbasert tilsyn (Helsetilsynet 2012b). Videre kan det skilles mellom ulike tilsynsmetoder som blant annet systemrevisjon, uanmeldt tilsyn,³⁰ i tillegg til intervju og

³⁰ Uanmeldt tilsyn har samme hensikt som andre former for tilsyn, nemlig å kontrollere at tjenesteleverandøren opptrer i samsvar med krav og bestemmelser (Helsetilsynet 2010b). Samtidig understrekes det fra Helsetilsynet at fordi det innebærer uanmeldt virksomhetsbesøk, må det tas noen hensyn og at tilsynet ikke kan være så omfattende som ved full systemrevisjon.

dokumentanalyse og virksomhetsbesøk. Stikkprøvetilsyn nevnes også som en metode, men da denne på nåværende tidspunkt ikke er særlig utbredt, beskrives den ikke nærmere her, se Helsetilsynet 2012d. Det samme gjelder såkalt «sjølmeldingstilsyn» som er «basert på at virksomheter og kommuner selv gjør en gjennomgang på et begrenset område, bedømmer egen praksis og melder resultater og plan for eventuell utbedring til tilsynsmyndigheten» (Helsetilsynet 2010a).

Områdeovervåking er en tilsynsaktivitet som gjennomføres for å få overblikk som «grunnlag for å vurdere behovsdekning og kvalitet» på tjenestene (Helsetilsynet 2012c). Videre blir resultatene i form av overordnede kartlegginger av ulike områder fra en slik områdeovervåking også brukt som grunnlag for å organisere og prioritere aktiviteter i tilsynets arbeid og virksomhet mer generelt. Denne form for tilsyn samler inn og baserer seg på store mengder av informasjon – ofte i form av statistikk – som systematiseres og analyseres. Resultatene formidles, publiseres og offentliggjøres som rapporter og utredninger som blant annet er tilgjengelige via Internett, se Helsetilsynet 2012c.

Planlagt tilsyn er primært rettet mot utvalgte virksomheter og tjenesteområder som tilsynsmyndigheten på grunnlag av for eksempel klageomfang og tilsynserfaring og områdeovervåking (se videre), vet er særlig risikoutsatte (Helsetilsynet 2012a). Det er Fylkesmannen som velger ut virksomhetene og områdene det skal føres tilsyn med, samtidig som det nasjonale helsetilsynet også «hvert år [velger] ut områder for landsomfattende tilsyn, der tilsynene i hovedsak utføres over samme lest i hele landet» (Helsetilsynet 2012a). Planlagt tilsyn gjennomføres på denne måten både på lokalt og nasjonalt nivå. I langt de fleste tilfellene baserer planlagt tilsyn seg på systemrevisjon og virksomhetsbesøk med intervju. Systemrevisjon er en metode som tar sikte på å undersøke hvorvidt en virksomhets interne kontrollsystem faktisk sikrer at virksomheten som tjenesteleverandør etterlever de krav og plikter som stilles til den (Helsetilsynet 2012f). Mer konkret innebærer systemrevisjon at skriftlig dokumentasjon gjennomgås, ledere og ansatte intervjues, samt «gjennom stikkprøver (verifikasjoner) avklare om rutiner og prosedyrer er kjent og etterlevs i praksis, og om de er effektive i forhold til oppgaven eller problemet som skal løses» (Helsetilsynet 2012f). I forkant av besøket varsles virksomheten, det sendes ut program for besøket og dokumentasjon innhentes. Alle aktører som skal intervjues, deltar dessuten på et

informasjonsmøte på besøksdagen. I etterkant av besøket utarbeider Fylkesmannen en rapport som sendes over til den aktuelle virksomheten for kommentarer innen den ferdigstilles.

Dersom det planlagte tilsynet avdekker avvik fra det som kreves, kan Fylkesmannen påpeke disse avvikene og eventuelt gi en merknad om forbedringsmulighetene. Dette innebærer samtidig at virksomheten må komme med en plan for utbedring. I alvorlige tilfeller sendes saken til Statens helsetilsyn som har utvidet sanksjonsmuligheter i form av varsel om pålegg, pålegg om forbedring og videre pålegg om stenging (Helsetilsynet 2012f).

Hendelsesbasert tilsyn igangsettes på grunnlag av «klager fra pasienter og pårørende og andre kilder, som handler om mulig svikt i helse- og omsorgstjenestene» (Helsetilsynet 2013). Dette er klager som dels kan gå på helsepersonell og dels på virksomhetsnivå. Her er det dermed en åpning for at brukere av institusjonsbasert eldreomsorg og deres pårørende kan melde inn saker som de mener er i strid med aktuelle lover, forskrifter m.m. På bakgrunn av hendelsesbasert tilsyn kan tilsynsmyndigheten «reagere i form av korrigerende tiltak, herunder med formelle reaksjoner, ved brudd på regelverket» (Helsetilsynet 2012a) (se nærmere omtale nedenfor). Videre må den eventuelle brukeren (talsrepresentanten) som har meldt inn saken til tilsynsmyndigheten alltid informeres om resultatet av tilsynet (Helsetilsynet 2012e).

I de tilfellene Fylkesmannen gjennom sitt hendelsesbaserte tilsynsarbeid mener å finne forhold som bryter med lover og retningslinjer for institusjonsbasert eldreomsorg, kan det reageres på to måter (Helsetilsyn 2012e):

Det ene er å påpeke pliktbruddet og gi veiledning/følge opp at feilene rettes, det andre er å sende saken til Statens helsetilsyn slik at de kan vurdere om det bør gis en administrativ reaksjon.

Når det gjelder det å påpeke pliktbrudd, kan det ikke påklages. En slik påpeking kan gjøres overfor personale og/eller virksomheten. I tilfelle påpekingen er rettet mot virksomheten vil denne inneholde et pålegg om å rette opp de aktuelle forholdene innen en viss frist samt en beskrivelse av hvordan tilsynsmyndigheten vil følge opp at det gjøres (Helsetilsynet 2012e). Vurderes pliktbruddet som særlig alvorlig, blir

det en sak for Statens helsetilsyn som har myndighet til å iverksette en såkalt administrativ reaksjon (Helsetilsynet 2012e):

En administrativ reaksjon overfor et helsepersonell kan være en skriftlig advarsel, suspensjon eller tilbakekall av autorisasjon, lisens eller spesialistgodkjenning, begrensning av autorisasjon, suspensjon eller tilbakekall av retten til å rekvirere legemidler i gruppe A og B. En administrativ reaksjon overfor virksomheter i helse- og omsorgstjenesten kan være pålegg om å rette på forholdene, eller stenge virksomheten.

Som sitatet viser, kan konsekvensen av pliktbrudd i ytterste tilfelle være at virksomheten må legges ned. Dette er en beslutning som er lagt til det nasjonale myndighetsnivået.

Tilsyn med institusjonsbasert eldreomsorg som mottar offentlig finansiering, er som det fremgår en nasjonal oppgave. Samtidig er det et krav eller i hvert fall en forventning om at både kommuner og de enkelte virksomhetene som utfører institusjonsbasert eldreomsorg har systemer som sikrer forsvarlig drift og tjenestelevering (Helsetilsynet 2012g). I dette ligger det også et krav om interne kontrollsystemer.

Internkontroll på virksomhetsnivå er spesifisert i en egen forskrift, (FOR-1996-12-06-1127) og er som tidligere nevnt også løftet frem i Helse- og sosialdirektoratets Veileder om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene (2014). Når det gjelder interne kontrolloppgaver som kan ses i direkte sammenheng med tilsynsoppgaver, er det særlig § 4g-h i forskriften som kan trekkes frem:

g) utvikle, iverksette, kontrollere, evaluere og forbedre nødvendige instruksjer, rutiner eller andre tiltak for å avdekke, rette opp og forebygge overtredelse av sosial- og helselovgivningen,

h) foreta systematisk overvåkning og gjennomgang av internkontrollen for å sikre at den fungerer som forutsatt og bidrar til kontinuerlig forbedring i virksomheten

§ 4g-h setter krav til virksomheten om å ha prosedyrer for tilsyn med egen virksomhet og for å følge opp dersom det viser seg at ikke alt er som det bør være. Det presiseres videre i § 5 at internkontrollen skal dokumenteres samt at «[d]okumentasjonen skal til enhver tid være

oppdatert og tilgjengelig». Men det sies ikke noe om på hvilken måte og for hvem den skal være tilgjengelig.

Når vi i dette avsnittet om tilsynsordning også velger å nevne kommunen, er det dels fordi kommunen gjennom kontraktsinngåelse med ikke-offentlige leverandører av institusjonsbasert eldreomsorg, har anledning til legge inn krav til leverandøren i kontrakten. I den forbindelse sies det i Difis veileder (2013:49) at «[s]om oppdragsgiver må du [kommunen, red.] også ta stilling til hvordan kravene kan måles/evalueres og følges opp». Som eksempler på mulige metoder nevnes blant annet «[m]åling av brukertilfredshet (...), antall klager og måling av objektive kriterier som er knyttet til behovene hos bruker» (2013:49). Det er også i denne sammenheng at Difi-veilederens avsnitt om oppfølging av kontrakt, leverandøren og tjenesteleveransen kan leses (2013:54ff). Her pekes det blant på at fordi det ofte er brukerne som først opplever feil og mangler, er det avgjørende at kommunen som oppdragsgiver har kommunikasjon med brukerne samt «god kontroll av leveransen» i lys av krav i kontrakten så vel som i nasjonale lovbestemmelser (2013:57). Enda tydeligere og mer formell blir nok likevel kommunens kontroll og tilsynsoppgave når det gjelder lønns- og arbeidsvilkår. For som oppdragsgiver er det kommunens plikt å kontrollere om lønns- og arbeidsvilkår hos oppdragstakeren (virksomheten) er i samsvar med gjeldende bestemmelser. Videre har oppdragstakeren (virksomheten) plikt til å gi dokumentasjon på forespørsel. Arbeidstilsynet skriver følgende om dette på sin nettside (2015):

Ansatte i virksomheter som utfører tjenester og bygge- og anleggsarbeider for offentlige oppdragsgivere, skal ikke ha dårligere lønns- og arbeidsvilkår enn det som følger av gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler. For å sikre dette skal oppdragsgiver i sine kontrakter stille krav om at ansatte hos leverandører og eventuelt underleverandører, har lønn etter gjeldende allmenngjøringsforskrifter eller landsomfattende tariffavtaler, jf. forskriftens § 5. Det skal videre fremgå av kontrakten at oppdragsgiver kan kreve at leverandørene eller eventuelt underleverandører, på forespørsel må dokumentere at kravene er oppfylt, jf. § 6. Oppdragsgiver skal også gjennomføre nødvendig kontroll for å sikre at kravene til lønns- og arbeidsvilkår overholdes, jf. § 7.

Videre kan det nevnes at det er Arbeidstilsynet som fører tilsyn med om kommunen som offentlig oppdragsgiver følger sine forpliktelser på dette området (Arbeidstilsynet 2015).

Brukernes rolle som medborgere

I Difis veileder for anskaffelser av helse- og omsorgstjenester (2013) så vel som andre mer spesifikke policy-dokumenter rettet mot eldreomsorg, understrekes det gjennomgående at det må være brukernes behov som må være utgangspunkt når offentlig anskaffelse av helse- og omsorgstjenester skal gjennomføres. Videre er det lovforankret at brukerne av tjenestene har rett til medvirkning og dermed «rett til å ha innflytelse på de tjenestene som ytes» (Difi 2013:7). Hvordan denne retten i praksis skal gjennomføres, vil dels avhenge av brukerne, dels av hva som er regulert og endelig av hvilke krav den enkelte kommunen setter til leverandøren. Det gjelder både brukernes medvirkning i hverdagen på sykehjemmet og i forbindelse med intern kontroll og tilsyn. Med hensyn til brukernes involvering i tilsynsarbeidet, kan det fremholdes at brukerne og deres pårørende bare i begrenset utstrekning tas med (se foregående avsnitt).

I hverdagen på sykehjemmet legger de nasjonale retningslinjene opp til at brukere (og pårørende) skal ha noen rettigheter som sikrer at de blir informert og hørt i saker som «har betydning for deres liv og trivsel» (§ 4-9 i FOR-1988-11-14-932), og dessuten at brukerne i den grad det er mulig³¹ selv kan bestemme over sin hverdag. Det siste omfatter alt fra møblering av egne rom, muligheten til å dyrke sine interesser og «leve i samsvar med sitt livssyn» (§ 4-6). På det formelle planet fastslår de nasjonale retningslinjene at det på et sykehjem e.l. må velges en talsrepresentant for beboerne. Gjennom talsrepresentanten skal beboerne «sikres mulighet for innflytelse på driften» (§ 4-10), enten som medlem av styret (dersom boformen har et styre) eller på annen måte. Talsrepresentanten skal velges av beboere, eventuelt pårørende på vegne av beboere, på et fellesmøte (§ 4-10). Så er spørsmålet naturligvis hvor langt denne beboerinnflytelsen rekker. Svaret på dette er at «[l]edelsen skal så langt det er mulig ta hensyn til

³¹ Mulighetsrommet betinges blant av hva som er «forenlig med den medisinske behandling, drift av boformen og av hensynet til andre beboere» (§ 4-4).

beboernes og pårørendes synspunkter» (Sosial- og helsedirektoratet 2014:18).

Når det gjelder brukernes mulighet for «exit» er denne forankret i nasjonal policy, idet «[e]n beboer kan flytte ut når vedkommende selv ønsker det» (§ 4-10) (eventuelt i samråd med pårørende dersom beboeren vurderes ikke å kunne ivareta egne interesser).

Brukermedvirkningsperspektivet fremstår som helt sentralt når nasjonale dokumenter omtaler kvalitet i institusjonsbasert eldreomsorg. I den såkalte Kvalitetsforskriften nevnes flere eksempler på hvordan dette kan ivaretas. Som beskrevet over handler medvirkning dels om aktiv medvirkning i hverdagen og på det formelle plan, men det handler også om å gi mulighet for tilbakemeldinger og anledning for brukerne til å synliggjøre sine opplevelser og prioriteringer (Sosial- og helsedirektoratet 2014:25). Sosial- og helsedirektoratets veileder (2014) gir flere eksempler på hvordan dette kan gjøres; standardiserte kvantitative brukerundersøkelser, dialog, intervju, evaluering m.m. I veilederen om kvalitet (Sosial- og helsedirektoratet 2014) understrekes det videre at brukermedvirkningsperspektivet og opplysninger om brukernes opplevelser og tilfredshet også bør ses i sammenheng med arbeidet med tilsyn og kontroll inkludert intern kontroll. Dette kommer tydelig frem i Difis veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester (2013:49) hvor det står:

Måling av brukertilfredshet hos brukere og pårørende, antall klager og måling av objektive kriterier som er knyttet til behovene hos bruker (...) kan være eksempler på forhold som kan være relevant å følge opp for å sikre god kvalitet.

Mer overordnet anføres det i veilederen fra Difi at kvalitetsforskriften og internkontrollforskriften må ses i sammenheng med hverandre og at «[p]å mange måter utfyller og supplerer disse to forskriftene hverandre» (2013:15). Der kvalitetsforskriften fokuserer på brukerne, fokuserer internkontrollforskriften på «den enkelte virksomhets egne systemer, ved at det stilles krav om systematiske tiltak og styring (...) [som] skal sikre at aktiviteter og tjenester utøves i samsvar med brukernes behov og de krav som stilles i gjeldende rett» (2013:15). Det vises i denne sammenhengen også til de to avsnittene om henholdsvis krav og premisser samt tilsynsordningen.

I flere av de nasjonale policy-dokumentene legges det på denne måten mye vekt på brukermedvirkning og brukernes rett til selvbestemmelse, men samtidig settes det også fokus på brukernes forutsetninger for involvering og medvirkning – eller kanskje snarere mangel på slike forutsetninger. I veilederen fra Difi (2013:7) står det for eksempel:

Brukerne kan gjennom brukervalg og andre former for brukermedvirkning bidra til en demokratisk kontroll med tjenestene selv om myndighetene ikke har direkte innsyn i tjenesteytingen. Disse tjenestenes karakter gjør imidlertid at brukernes og pasientenes rolle som kvalitetssikrere ofte er begrenset, pga. kognitiv svikt [...], umyndige tjenestemottakere uten ivaretagende pårørende [...] eller fordi evaluering av tjenestekvalitet krever særskilt fagkompetanse [...].

Sitatet synes å peke på et dilemma, nemlig at brukernes rolle som medborgere kan ha noen praktiske begrensninger knyttet til egenskaper ved både brukerne og ved tjenestene. Det handler om å tilpasse premissene for ofte sårbare brukeres medvirkning til de faktiske omstendighetene og brukernes forutsetninger. Dette er også hva som gjentas flere steder i de norske policy-dokumentene.

I dette avsnittet om brukerne som aktive medborgere innen institusjonsbasert eldreomsorg, bør det også nevnes at allerede *før* prosessen med anskaffelse av eldreomsorgstjeneste i form av konkurranseutsettelse overhodet kan igangsettes, har kommunen plikt til «å høre brukernes mening» (Difi 2013:7). Videre «anbefales» det at brukergruppene også må involveres i utarbeidelse av «tildelingskriteriene» som brukes i konkurransen, samt i selve planleggingen av anskaffelsen. «Brukerne» viser her ikke primært til enkeltpersoner, men brukerorganisasjoner i tillegg til at fagmiljøer og leverandører i markedet også kan konsulteres gjennom for eksempel åpne dialogmøter³² (Difi 2013:34). Samtidig understrekes det i Difis veileder (2013:31) at «brukeren har samme rett til medvirkning uavhengig av om kommunen gjennomfører oppdraget i egen regi eller

³² Når det gjelder dialog med leverandører, understrekes det i veilederen at en slik dialog ikke må gå på bekostning av kravet om «likebehandling av leverandører» (Difi 2013:34).

kjøper tjenesten». Det betyr at kommunen også forventes å involvere brukerne når tjenesten gjennomføres i egen regi.

I denne rapporten betraktes det aktive medborgerskapet som tidligere nevnt i lys av kriteriene «opplyst forståelse» og «effektiv deltagelse», og hvilke nasjonale føringer som gis for at brukerne innen institusjonsbasert eldreomsorg kan utøve aktivt medborgerskap basert på disse to kriteriene. Dette handler dels om tilgang til relevant og tilstrekkelig informasjon og dels om reelle deltagelsesmuligheter. En observasjon er at nasjonale retningslinjer i form av veiledninger og forskrifter synes å være mest opptatt av brukermedvirkning, idet det legges særlig stor vekt på at brukere – og pårørende – har rett og i enkelte tilfeller plikt til å uttrykke sine meninger, delta og bli hørt. Det gjelder særlig i hverdagen på individnivå, men også på systemnivå gjennom innflytelse på driften gjennom en valgt talsrepresentant (se Sosial- og helsedirektoratet 2014:23-24 for skillet mellom individ- og systemnivå). Deltagelsesapektet ivaretas dermed i særlig grad.

På den andre siden sies det i de nasjonale policydokumentene forholdsvis lite om på hvilket grunnlag den effektive deltagelsen skal skje ut over at brukerne skal orienteres om saker med betydning for deres trivsel (§ 4-9 i FOR-1988-11-14-932). Det legges opp til at deltagelsen primært skal skje med utgangspunkt i den enkeltes egne behov og erfaringer. Fraværet av paragrafer, veiledninger og eksempler som sier noe om tilrettelegging av og tilgang på informasjon, er bemerkelsesverdig og underbygger inntrykket av at vekten er på deltagelse basert på egne behov og erfaringer. Videre ser informasjon til potensielle brukere og pårørende også ut til å være et ikke-tema i de nasjonale dokumentene, og det fremstår snarere noe uklart hvorvidt leverandører av institusjonsbasert eldreomsorg har noen plikt til å informere potensielle brukere. Det gjelder både informasjon om verdigrunnlag, personale, drift og andre faktaopplysninger. Likevel, og det bør nevnes, veilederen om kvalitet i helse- og omsorgstjenester har et avsnitt om serviceerklæringer (Sosial- og helsedirektoratet 2014:31ff). Slike erklæringer er ment å kommunisere «til brukerne og pasientene hvilke tjenester og servicenivå de kan forvente» og videre understrekes det at «[g]jennom en serviceerklæring kan kommunen [leverandøren, red.] formidle til tjenestemottakerne og pårørende hvordan brukermedvirkning ivaretas og hvordan man sikrer at de grunnleggende behov dekkes» (Sosial- og helsedirektoratet 2014:31). Men igjen ser vi at informasjonen er rettet mot faktiske brukere og

angår deres behov. Det er ikke noen nasjonal anbefaling om at slike serviceerklæringer skal offentliggjøres eller på annen måte være lett tilgjengelig. Ei heller er serviceerklæringer lovpålagte.

Danmark

I Danmark er det kommunen ved kommunestyret som har det utførende ansvaret for institusjonsbasert eldreomsorg når en person er vurdert til å ha behov for en pleiebolig (visitasjonen gjøres av kommunen) (Socialudvalget 2010-11:17). Det er videre i utgangspunktet kommunestyret som har tildelingsmyndigheten, det vil si som tildeler pleieboligene til de som er blitt godkjent (visitert) for en slik bolig (se noen enkelte unntak i Socialudvalget 2010-11:17). Men det er samtidig lagt inn en rett til fritt brukervalg, som den enkelte bruker kan velge å benytte eller ikke.

I Danmark har det de siste årene vært noen omlegninger innen omsorgen for de mest pleietrengende eldre som dels har hatt noen praktiske konsekvenser for hvilken type eldreomsorg kommunene prioriterer³³ når de bygger ut og dels for språkbruken innen feltet. Når vi i denne rapporten fokuserer på institusjonsbasert eldreomsorg, vil det i dansk sammenheng primært omfatte det som benevnes «pleiehjem» og «pleiesentre/-boliger» (dansk: plejehjem og plejecentre/-boliger), idet det her er «tilknyttet service- og omsorgsfunksjoner» og «visitationsreglerne» er helt like (Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold 2014). Forskjellen mellom de to kategoriene er blant annet hvilken lovgivning de er hjemlet i (henholdsvis serviceloven og lov om almene boliger), og hvordan beboerens boforhold er regulert (se Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold 2014). I avsnitt II i «Vejledning om

³³ Når det gjelder endringen i den praktiske prioriteringen innen eldreomsorg i Danmark, tenker vi primært på omgjøring fra tradisjonelle pleiehjem i form av institusjoner etter serviceloven til pleieboliger og moderne pleiehjem etter almenboligloven (se også Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold 2014). Siden 1. januar 1988 har kommunene ikke hatt anledning til å oppføre pleiehjem etter serviceloven, men samtidig har det ikke vært et påbud om å omlegge eller legge ned de eksisterende (Socialutvalget 2010-11:21). Kommunene har videre hatt mulighet til å videreføre eksisterende driftoverenskomst med ikke-offentlige aktører som har drevet pleiehjem etter serviceloven. Man har med andre ord valgt en utfasingsmodell.

botilbud mv. til voksne etter reglene i almenboligloven, serviceloven og friplejeloven» (Socialudvalget 2010-11) redegjøres det nærmere for disse kategoriene av boformer samtidig som det skilles mellom tradisjonelle pleiehjem og moderne pleiehjem:

De traditionelle pleiehjem adskiller sig på en række områder fra plejeboliger eller moderne pleiehjem. En væsentlig forskel er, at de traditionelle pleiehjem er institutioner. Beboeren er altså ikke lejer som i moderne pleiehjem med de rettigheder og pligter dette indebærer, men ved regler og praksis forsøges forholdene i traditionelle pleiehjem dog tilnærmet forholdene i plejeboliger. De traditionelle pleiehjem er typisk ikke af samme kvalitet, størrelse mv. som moderne plejebolig, mens der som nævnt ikke er forskel med hensyn til den pleje og omsorg, der kan tilbydes (Socialudvalget 2010-11:21).

Selv om utgangspunktet for denne rapporten er et fokus på institusjonsbasert eldreomsorg, vil vi likevel ta med disse nye boformene fordi de i praksis ligner på institusjonsbaserte pleiehjem og er rettet mot den samme målgruppen: De mest pleietrengende eldre som har fått godkjent³⁴ sitt behov for pleiebolig av kommunen og fått godkjent sitt behov for pleiebolig (til tross for at det formelt sett ikke er en institusjon). Dertil kommer at de er tilrettelagt på en måte som ligner på det man forbinder med pleiehjem ved at det blant annet er tilknyttet service- og omsorgsfunksjoner. Det kan nevnes at denne tilnærmingen er i samsvar med den som den danske eldrekommissjonen (Ældrekommissionen) brukte i sitt arbeid om livskvalitet og selvbestemmelse på pleiehjem (Kommission om livskvalitet og selvbestemmelse i plejebolig og pleiehjem 2012:3).

Videre vil vi i dette avsnittet om institusjonsbasert eldreomsorg i Danmark også ta med det som benevnes «fripleieboliger». Fripleieboliger står utenfor den kommunale boligforsyningen, men inngår likevel indirekte i eldreomsorgen som et privat alternativ til kommunal institusjonsbasert eldreomsorg fordi de borgere som kommunen har godkjent for en pleiebolig, «har ret til at vælge en

³⁴ På dansk brukes begrepet «visiteret».

friplejebolig (...) Borgerens ret til at vælge en friplejebolig er dog betinget af, at friplejeboligleverandøren er certificeret til at levere alle de tilbud, som opholds kommunen har truffet afgørelse om, at personen skal tilbydes» (Socialudvalget 2010-11:70). Friplejeboliger inkluderer dermed (eller kan inkludere) samme målgruppe som pleiehjem og pleiesentre/-boliger. Dette betyr at friplejeboliger også brukes som bolig for andre enn eldre. På nettsiden til Ministeriet for barn, ligestilling, integration og sociale forhold (2014b) er friplejeboliger beskrevet på følgende måte:

Friplejeboliger er et privat alternativ for borgeren til de eksisterende pleiehjem, plejeboliger mv. efter serviceloven, ældreboligloven og almenboligloven. Ved en friplejebolig forstås:

«En udlejningsbolig uden for den kommunale boligforsyning, hvor der til den samlede bebyggelse hører servicearealer for personer med behov for omfattende service og pleje efter lov om social service, jf. lovens § 1.»

I motsetning til pleiehjem og pleiesentre/-boliger som er innenfor den kommunale boligforsyning, er det ikke kommunen som godkjenner eller inngår avtale med leverandøren av friplejebolig, men derimot «Servicestyrelsen, som forestår certificeringen» (Socialudvalget 2010-11:70). Friplejeboliger er regulert av «Bekendtgørelse af lov om friplejeboliger» også kalt «Friplejeboligloven» (LBK nr 897 af 17/08/2011).

Danske kommuner kan dermed planlegge og organisere sin institusjonsbaserte eldreomsorg ved å forholde seg aktivt til sin egen boligforsyning gjennom kontrakter med ikke-offentlige aktører basert på såkalte driftsoverenskomster eller konkurranseutsetting (anbud). I tillegg kan kommunene utføre eldreomsorgen i egenregi (være «selvleverandør»), hvilket er ganske utbredt, men som faller utenfor denne rapporten hvor fokus er på kontraktsbasert eldreomsorg. Samtidig er danske kommuner også «prisgitt» brukernes frie valg og private initiativer i form av såkalte fripleiehjem og nasjonale myndigheters sertifisering av disse.

I de følgende avsnitt om krav og premisser for kontraktsinngåelse og tilsynsordningen, vil vi på bakgrunn av det som her er beskrevet derfor skille mellom innenfor og utenfor kommunal boligforsyning. Det overordnede fokus er avgrenset til institusjonsbasert eldreomsorg som

finansieres (helt eller delvis) med offentlige midler. I Danmark forutsetter det at brukeren er godkjent av kommunen til en pleiebolig, hvilket innebærer at kommunen «betaler» for pleien – brukeren betaler for husleien.

Krav og premisser for kontraktsinngåelse

Som det fremgår av det innledende avsnitt over om institusjonsbasert eldreomsorg i Danmark, er ikke-offentlige aktørers mulighet for å drive institusjonsbasert eldreomsorg dels avhengig av hvem kommunen inngår en kontrakt med og dels hvem den nasjonale myndigheten ved Socialstyrelsen (Servicestyrelsen) sertifiserer som leverandør av såkalte fripleieboliger. I det første tilfellet inngår den private leverandøren i den kommunale boligforsyningen, mens det ikke foregår slik i det siste tilfellet.

Innenfor kommunal boligforsyning

I kapitlet om EU-direktivet ble det nevnt at man i Danmark tolker EU-domstolens rettspraksis knyttet til den såkalte in-house-regelen som en åpning for at kommuner kan inngå *driftsoverenskomst* for pleieboliger med ideelle aktører (selveiende institusjoner) uten at dette omfattes av tilbudsloven eller udbudsdirektivet.³⁵ I praksis betyr det at kommunen kan inngå en driftsavtale uten at dette skal gjøres gjennom annonsering eller (åpen) konkurranse. Det finnes som tidligere nevnt to forutsetninger for dette; virksomhetskriteriet og kontrollkriteriet (Konkurrencestyrelsen 2010). I tilfeller der de to kriteriene ikke er oppfylt, hvilket kommunen må vurdere i hvert eneste tilfelle, er driftsoppgaven omfattet av bestemmelser om offentlige anskaffelser og anbudsplikt. Når det gjelder virksomhetskriteriet i relasjon til selveiende pleieboliger og brukernes rett til fritt valg på tvers av kommunegrenser, peker Konkurrencestyrelsen særlig på en prekær problemstilling (2010:6):

³⁵ For mer detaljert omtale og beskrivelse av driftsoverenskomster i kommunal sektor, vises det også til aktuelle bransjeorganisasjoners egne dokumenter, se for eksempel Rønne & Lundgren (2012) og Udvalget for socialøkonomiske virksomheder (2013).

Dermed tilbyder selvejende institutioner potentielt ydelser til andre end den kontrollerende myndighed. Det er imidlertid Konkurrencestyrelsens opfattelse, at dette forhold ikke nødvendigvis er ensbetydende med, at selvejende institutioner ikke opfylder in-house begrebets virksomhedskriterium. Selvom der visiteres borgere fra andre kommuner, kan den selvejende institution således i det konkrete tilfælde stadig hovedsagligt udføre sine aktiviteter for den eller de myndigheder, den kontrolleres af.

Konkurrencestyrelsen fastslår i forlængelse av dette at konklusjonen på hvorvidt kriteriet er oppfylt eller ikke, må kommunen vurdere.

Når det gjelder hvordan kontrollkriteriet oppfylles, er det i samme veileder fra Konkurrencestyrelsen nevnt noen mulige måter i form av eksempler, men samtidig fastslås det at det viktigste er at «[i] forholdet mellom ordregivende myndigheter og selvejende institutioner skal myndigheten alt i alt kunne udøve ”bestemmende indflydelse” over den selvejende institution» (2010:7). Men det betyr likevel ikke at kontrollen skal være identisk med den kontrollen kommunen ville ha gjennomført i egen virksomhet – men kontrollen må «svare til» (2010:7). Mer konkret pekes det på at kontroll må betraktes i en helhet og kan gjøres langs ulike parametre. For eksempel nevnes styrerepresentasjon, kontroll via vedtekter og formål, kontroll med budsjett og kommersielle disposisjoner så vel som gjennom tilsyn med den selveiende institusjon (se mer om tilsyn senere i rapporten). Dette er alle forhold som kan betraktes som krav og premisser for kontraktinngåelse når det gjelder driftsoverenskomst som ikke er omfattet av tilbudsloven og udbudsdirektivet. En driftsoverenskomst «indeholder bestemmelser om de økonomiske og indholdsmæssige rammer for driften af institutionen (Konkurrencestyrelsen 2010:2). Ellers kan det legges til at en mer underliggende premiss for at kommunen kan inngå slike driftsoverenskomster med selveiende institusjoner uten konkurranse, er den lange tradisjonen for dette i Danmark (Kronbøl 2015). I Udbudsportalens «Vejledning i udbud af drift af plejecentre» (2011a) er denne tradisjonen også omtalt, og som det ses av sitatet under legges det opp til at kommunen kan endre denne praksis ved å legge driftsoverenskomsten ut på anbud:

For det første gjelder, at der i mange kommuner har været en tradition for, at (dele af) de kommunale plejecentre i praksis blev

drevet af en selvejende institution via driftsoverenskomst. Dette er så at sige afsættet for, at man kan overveje at udbude driften af et af disse [enten det som drives av en selveiende institusjon eller det som drives i kommunens egenregi, red.] (2011a:15).

Det synes nesten som en oppfordring når Udbudsportalen på denne måten gjør oppmerksom på at drift av pleieboliger (pleiehjem, pleiesentre m.m.) som inngår i den kommunale boligforsyning, også kan legges ut på anbud i markedet.

På Udbudsportalen, som er etablert som et samarbeid mellom den nasjonale Erhvervs- og Byggestyrelsen og Kommunernes Landsforening, er der lagt ut mye informasjon, artikler, veiledninger, lenker til lovgivning og lovforklende materiale m.m. med det formål å...

bidrage til at udvide og udvikle markedet for offentlige serviceopgaver. Det skal ske ved at:

- Styrke kompetencen omkring brugen af udbud
- Give hurtig og let adgang til viden om udbud
- Give mulighed for at dele viden, erfaringer og ideer om udbud
- Give inspiration til at udvikle udbudet i nye retninger, der svarer bedre til udbydernes og leverandørernes behov (Udbudsportalen 2015c)

Men Udbudsportalen er ikke bare rettet mot kommunene. Potensielle leverandører av eldreomsorg kan også hente mye informasjon om hva som ligger som krav og premisser for kontraktinngåelse generelt og innen eldreomsorg spesielt, når dette gjøres gjennom offentlig anbud. I den sammenheng har Udbudsportalen en egen nettside, www.tilbud.udbudsportalen.dk/, rettet mot potensielle leverandører (oppdragstakere). Når det gjelder institusjonsbasert eldreomsorg (pleieboliger m.m.), skiller veiledningsmaterialet fra Udbudsportalen mellom *etablering* og *drift* jf. henholdsvis «Vejledning i udbud af etablering af plejecentre og -boliger» (2011b) og «Vejledning i udbud af drift af plejecentre» (2011a). Førstnevnte veileder vedrører nyetablering eller ombygging av pleiesentre, mens sistnevnte handler om konkurranseutsettelse av driften av eksisterende kommunale pleieboliger. Det ligger som en underliggende premiss at

konkurransetsetting av det som i denne rapporten kalles institusjonsbasert eldreomsorg, er ønskelig og noe som kommunene bør basere seg på i større utstrekning (se for eksempel innledningen i de to veiledningene, Utdbudsportalen 2011a og 2011b). I tilfeller der en kommune velger å konkurransetsette institusjonsbasert eldreomsorg, vil premissene og kravene til kontraktsinngåelsen følge av blant annet tilbudsloven og utbudsdirektivet (se Utdbudsportalens «Tilbud trin-for-trin» (2015d) og kapitlet om EU-direktivet i denne rapporten for nærmere beskrivelse av dette). På denne måten synes det å være mange likheter med både Sverige og Norge, men med det unntak at det i Danmark ikke er mulig å avgrense konkurranse til ideelle aktører (heller ikke i Sverige).

I tillegg til de krav og premisser som følger av på hvilket grunnlag en kontrakt mellom myndighet og en ikke-offentlig aktør inngås, kommer det også mer spesifikke krav og premisser knyttet til pleie- og helsefaglige aspekter og organisering i form av blant annet beboerdemokrati, brukermedvirkning og informasjon. Når det gjelder beboerdemokrati, brukermedvirkning og informasjon, belyses dette nærmere i et senere avsnitt og det vises til dette. Vedrørende de pleie- og helsefaglige aspektene ligger det utenfor denne rapporten å gå nærmere inn på disse. Men overordnet kan det her sies at som premiss for kontraktinngåelse anføres at leverandøren av pleiehjem og pleieboliger må signere på at de forholder seg til relevante lovgivninger, forskrifter og veiledninger på nasjonalt nivå og dels til de krav som den aktuelle kommunen har spesifisert. Kommunen har som oppdragsgiver forholdsvis stort spillerom når det gjelder krav og premisser for kontraktsinngåelse, samtidig som det også er kommunen som i siste instans er ansvarlig for den institusjonsbaserte eldreomsorgen. Dette følger av at det er kommunen som lager utkast til kontrakten. Når det er sagt, gis det fra nasjonalt hold også noen føringer. I Utdbudsportalens veiledning om konkurranseutsettelse av drift er det et eget avsnitt (4.2) om kontrakt (side 43) som inneholder en liste over og grundig gjennomgang av mulige bilag til en driftskontrakt. Et av bilagene er «kravspesifikasjon» som inneholder en spesifisering av de krav som leverandøren forventes å oppfylle. Det handler om alt fra

1. krav til leverandøren med hensyn til for eksempel it-anvendelse, kompetanse, overholdelse av lovgivning, driftsplaner inkludert opplegg for interne kontrollrutiner,

2. krav til de enkelte ytelsene og den praktiske oppgaveløsningen, og endelig
3. krav til kvalitetsmål, kvalitetsoppfølging og tilsyn som dels omfatter hvordan kvalitet skal måles (indikatorer og metode) og hvordan kommunen driver sitt tilsyn (se Udbudsportalen 2011a:47-53).

Videre er det i samme veileder skrevet en mal (med mye innhold) for såkalte «spesifikke kontraktsvilkår» som kommunen kan bruke og legge ved standardkontrakten ABService (Udbudsportalen 2011a:69ff). Punktene i denne malen for spesifikke kontraktsvilkår er mange: 38 punkter.

Det som umiddelbart gjør at de danske nasjonale føringene på krav og premisser for kontraktsinngåelse synes å skille seg ut, er at veiledningene legger stor vekt på samarbeidsverktøyer samt variasjon i mulige samarbeidsmodeller mellom leverandøren og kommunen så vel som mellom leverandøren og andre aktører (for eksempel eldrerådet i kommunen og bruker- og pårørenderåd) (Udbudsportalen 2011a:15ff, 54, KL/Udbudsportalen 2012). I dette fokuset på samarbeidsrelasjoner ligger også en åpning for partnerskapsmodellen «hvor man tilstræber at udviske den mere traditionelle, modsætningsfyldte kunde-leverandør-relation» (Udbudsportalen 2011a:16). Men uansett type samarbeidsmodell, understrekes det at avtalen må på anbud:

Indgåelse af en kontrakt med et privat firma eller en fond om driften af et plejecenter er efter lovgivningen udbudspligtig. På grund af ydelsernes karakter skal udbuddet ikke foretages som et EU-udbud, men efter de danske udbudsregler – de såkaldte annonceringsregler i tilbudslovens afsnit II (KL/Udbudsportalen 2012:9).

Når det gjelder varigheten på kontrakter for drift av pleiesentre/-boliger, står de danske nasjonale føringene kanskje litt i kontrast til de norske myndigheters vurdering. For der norske føringar var ganske entydige på at det er gode argumenter for langsiktige kontrakter, er dette ikke tilfellet i Danmark hvor man understreker at varigheten må vurderes i forhold til driftsoppgavens kompleksitet m.m. (Udbudsportalen 2011a:21).

Som en oppsummering på dette avsnittet om krav og premisser for kontraktsinngåelsen innen rammen av kommunal boligforsyning for de

mest pleietrengende eldre, kan det sies at kravene og premissene i stor grad fastsettes av kommunen så vel som av nasjonale føringer gjennom lovgivning for offentlige anskaffelser og andre relevante policy-dokumenter. Men samtidig har leverandørene av institusjonsbasert eldreomsorg også en viss innflytelse gjennom innspill til driftsavtalen og «sitt løsningsforslag» i form av et tilbud.

Utenfor kommunal boligforsyning – fripleiebolig

Som et privat alternativ til pleieboligene som er innenfor den kommunale boligforsyningen, finnes såkalte fripleieboliger. Disse drives uten driftsoverenskomst med kommunene, men er likevel et alternativ for de eldre som av kommunen er godkjent for en pleiebolig gjennom fritt valg-ordningen. Når en eldre velger fripleiebolig, har kommunen samme plikt til å betale for plassen som hvis det hadde vært en pleiebolig innenfor den kommunale boligforsyningen. Forutsetningen for dette er likevel at den aktuelle leverandøren av fripleieboligen er sertifisert til å levere de tjenestene som brukeren er visitert til (Socialudvalget 2010-11:70).

Leverandører av fripleieboliger må godkjennes gjennom en nasjonal sertifisering for å kunne eie og drive fripleieboliger. Det er som nevnt Sosialstyrelsen som gir en slik sertifisering (Ministeriet for barn, likestilling, integrasjon og sociale forhold 2014b). Det er ikke noen krav til leverandørens formelle organisasjonsform som kan være alt fra private virksomheter, selveiende institusjoner og fond til private enkeltpersoner (Socialstyrelsen 2015a). Hvilke krav og premisser det ellers er knyttet til sertifiseringen, fremgår av søknadsskjemaet med veilederen (Socialstyrelsen 2015a), der søkeren må fylle ut en rekke ulike opplysninger. Det handler om faktaopplysninger om søkeren og virksomheten, personalet, organiseringen og kvalitetsrutiner, ytelsenes art og kvalitet, verdigrunnlag og vedtekter, økonomiske forhold, og det handler om søkerens erklæring om å følge relevant lovgivning m.m. Tabell 5 gir en nærmere beskrivelse av hvilken type informasjon søkeren må fylle ut.

Tabell 5. Opplysninger som søker av sertifisering som fribleiebolig-leverandør må fylle ut i søknadsskjemaet.

Tema	Utdypning
Søkeren	Navn, kontaktinformasjon, hjemmeside, CVR-nummer m.m.
Ytelsene som sertifiseringen skal omfatte	Referanse til paragrafer i serviceloven
Målgruppen for ytelsene	
Personalet	Ledelsen, daglig leder, ansattes utdanningsbakgrunn
Vedtekter	Kan vedlegges
Boligene	Form, antall m.m.
Hvordan ytelsene leveres	Organisering, årsverk, kvalitet og kvalitetssikring, dokumentasjon på at virksomheten drives forsvarlig og i samsvar med god praksis for fribleiebolig
Maktbruk	Hvordan maktbruk minimeres
Verdigrunnlag	Vedlegges hvis søkeren har
Administrative forhold	Kvalitet, journal- og registreringspraksis samt kontrollsystemer, forsikringer (erklære at disse er i samsvar med gjeldende lovgivning)
Økonomiske forhold	Erklære at virksomhetens økonomi er sunn og at den ikke er erklært konkurs, har stor ubetalt gjeld til det offentlige el.lign. Samtykke til at Socialstyrelsen kan kontrollere opplysningene hos SKAT.
Straffbare forhold	Straffeattest
Forpliktelse til å følge relevant lovgivning	Erklæring om dette

Kilde: Ansøgning om certificering som fribleieboligleverandør (Socialstyrelsen 2015a)

I tillegg til sertifisering som friboligleverandør, skal leverandøren også søke om «andel i fribleieboligkvoten hos Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter» (Socialstyrelsen 2015a). Det er to mulige kvoter: A-kvoten med offentlig støtte og B-kvoten «uden offentlig støtte eller ved omdannelse af eksisterende ejendomme, som bebos af personer med plejebenhov, og som ejes og drives af private» (Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter 2015a). Av søknadsskjemaet med veilederen fremgår det at offentlig støtte her viser til statlig ytelsesstøtte (Socialstyrelsen 2015a).

Endelig kan det nevnes at det i den nasjonale lovgivningen ligger et overordnet krav og premiss for kontraktsinngåelse med en ikke-offentlig leverandør av institusjonsbasert eldreomsorg, nemlig at

tilbudet er registrert i den landsdekkende internettbaserte oversikten Tilbudsportalen (Socialstyrelsen 2015b).

Det ligger som en premiss og et krav at alle leverandører av institusjonsbasert eldreomsorg følger de bestemmelser og retningslinjer som er satt på nasjonalt nivå gjennom lovgivningen. I tillegg kommer at leverandører innen den kommunale boligforsyningen også må forholde seg til en kontraktsfestet avtale med kommunen. Det er på mange måter dette som er utgangspunktet for tilsynsordningen med leverandørene og som er tema i neste avsnitt.

Tilsynsordning

I Danmark utføres tilsyn med det som i denne rapporten omtales som institusjonsbasert eldreomsorg av aktører på både nasjonalt og kommunalt nivå, i tillegg til at den enkelte leverandøren også har noen forpliktelser som kan betraktes i et tilsynsperspektiv. Tilsynsordningen med tilhørende lovforankrede bestemmelser for pleieboliger for pleietrengende eldre som mottar ytelser fra kommunen er den samme, uavhengig av boform og leverandør og uansett om boligene er utenfor eller innenfor den kommunale boligforsyningen. Videre er det kommunenes plikt og oppgave å «definere og afgrænse de boligheder, hvormed der skal føres tilsyn af henholdsvis de kommunale myndigheder og embedslægeinstitutionerne» (VEJ nr 10334 af 20/12/2007). Mer presist omfatter tilsynet «indsatsen over for de beboere og lejere, der modtager kommunale serviceydelser» (§ 151 stk. 2 i serviceloven - LBK nr 1093 af 05/09/2013).

På nasjonalt nivå har Socialstyrelsen ved Embedslægeinstitutionen³⁶ tilsynsmyndigheten når det gjelder helsefaglige, helseadministrative og helserelaterte forhold (blant annet hygiene, ernæring, aktivering og inneklima) i boliger rettet mot eldre (Sundhedsstyrelsen 2014a). Tilsynet omfatter «plejehjem, plejeboligbebyggelser og tilsvarende boligheder» etter blant annet lov om social service, almenboligloven, lov om boliger for ældre og personer

³⁶ Embedsleger er ansatt under Sundhedsstyrelsen og er dermed uavhengige av kommunale og regionale myndigheter (Sundhedsstyrelsen 2015a). Av et oppslag på Sundhedsstyrelsens nettside fremgår det at denne tilsynsoppgaven kan legges ut på anbud, se Sundhedsstyrelsen 2014b.

med handicap (VEJ nr 10334 af 20/12/2007). I praksis gjennomføres tilsynet ved et årlig uanmeldt besøk.³⁷ Tilsynsmyndigheten har utstrakt myndighet til å hente nødvendig informasjon, idet den «til enhver tid og mod behørig legitimation uden retskendelse [har] adgang til offentlige og private ejendomme for at tilvejebringe oplysninger til brug for beslutninger (...) Adgang til de enkelte beboeres boliger forudsætter dog den enkelte beboers samtykke» (VEJ nr 10334 af 20/12/2007).

Et helsefaglig tilsynsbesøk innebærer en innledende samtale med ledelsen der tilsynsmyndigheten informerer om tilsynet og ledelsen gis anledning til å forklare og dokumentere det helsefaglige arbeidet. Videre innebærer besøket «rundgang i plejeboligheden, interview med plejepersonalet samt et antal beboere og evt. samtaler med pårørende» (VEJ nr 10334 af 20/12/2007). I tillegg gjennomføres det stikkprøvekontroll hos tre tilfeldig utvalgte beboere med «komplekse pleiebehov». Grunnlag for tilsynets undersøkelse er et standardisert skjema med målepunkter som skal fylles ut (Sundhedsstyrelsen 2014a). Før besøket avsluttes får lederen en foreløpig orientering om tilsynsmyndighetens overordnede inntrykk og hvilke feil og mangler som må rettes opp, hvordan og innen hvilken tidsfrist.

Det utarbeides en rekke rapporter basert på helsefaglige tilsynsbesøk som i siste instans alle vil være offentlig tilgjengelige, enten via Sundhedsstyrelsens eget nettsted (Sundhedsstyrelsen 2014a) eller via tilbudsportalen (www.tilbudsportalen.dk):

- *Tilsynsrapport for den enkelte institusjon (pleieboligheten).* Institusjonen får anledning til å komme med merknader innen endelig rapport sendes til kommunen og institusjonen. Rapportens sendes også til det kommunale eldreråd og eventuelt bruker- og pårørenderåd. Det er denne rapporten som er grunnlag for oppfølging av den enkelte institusjonen.
- *Kommunespesifikk tilsynsrapport.* Socialstyrelsen ved Embedslægeinstitutionen utarbeider en sammenfattende årsrapport for hver kommune.

³⁷ I de tilfellene det ikke dokumenteres feil og mangler, går det to år mellom de helsefaglige tilsynsbesøkene (Sundhedsstyrelsen 2014a).

- *Landsomfattende tilsynsrapport.* Sosialstyrelsen ved Embedslægeinstitutionen utarbeider en årsrapport som tar for seg en gjennomgang av de helsefaglige forholdene på alle landets boligenheter for eldre.

Den nasjonale helsefaglige tilsynsmyndigheten kan påpeke feil og mangler, og anmode om at disse rettes opp og be om en skriftlig redegjørelse for hvordan oppfølgingen skjer. Kontroll av dette kan skje ved neste tilsynsbesøk eller ved et «gjenbesøk» dersom tilsynet vurderer at feilene er særlig alvorlige. Det er kommunen som i siste instans er ansvarlig for at kritikkverdige helsefaglige feil og mangler rettes opp (VEJ nr 10334 af 20/12/2007).

På kommunalt nivå er det kommunen som har tilsynsmyndigheten og -forpliktelsen med hvordan kommunale oppgaver utføres og løses generelt (§ 151 i serviceloven – LBK nr 1093 af 05/09/2013, § 16 i rettsikkerhetsloven – LBK nr 1019 af 23/09/2014). Tilsynet omfatter alle eldreboliger innen den kommunale boligforsyningen så vel som dem utenfor i regi av fripleieboliger. Dette er et såkalt generelt driftsorientert tilsyn som omfatter «personale, bygninger og økonomi, herunder om grundlaget for avgjørelse etter § 14, stk. 3, om optagelse av et privat tilbud på Tilbudsportalen fortsat består» (§ 148 a i serviceloven – LBK nr 1093 af 05/09/2013) (se videre for mer informasjon om Tilbudsportalen). Formålet med dette driftstilsynet er å påse at utførelsen skjer i samsvar med lovgivningen og kommunens egne vedtatte kvalitetsstandarder. I denne sammenhengen gir henvisningen til kvalitetsstandarder et «skærpet faglig tilsyn» (Konkurrencestyrelsen 2010:19). For tilsyn med fripleieboliger må kommunen gjennom tilsynet «sikre, at den service, der generelt leveres i fripleieboligbebyggelsen, er i overensstemmelse med fripleieboligleverandørens certifikasjon» (§ 151b. i serviceloven – LBK nr 1093 af 05/09/2013) Når det gjelder tilsyn med institusjonsbasert eldreomsorg i form av pleiehjem og andre boformer rettet mot samme målgruppe, innebærer tilsynsforpliktelsen at kommunen gjennomfører minst ett uanmeldt besøk hvert år (§ 151 stk. 2 i serviceloven – LBK nr 1093 af 05/09/2013). Dette gjelder også fripleieboliger som i tillegg må levere

årsregnskapet til kommunestyret for gjennomgang.³⁸ Kommuner har en lovforankret rett til å få tilgang til virksomheter som driver eldreboliger og pleiehjem, samt rett til å snakke med beboere og personalet (Konkurrencetilsynet 2010:18).

Hvordan tilsynet og besøket skal gjennomføres, er det opp til den enkelte kommunen å bestemme gjennom sin tilsynspolitik som er lovpålagt og skal være offentlig. Videre har kommunene gjennom sine kontrakter mulighet for å konkretisere hvilke opplysninger m.m. som leverandøren skal gi til kommunen. I de nasjonale veilederne for konkurranseutsettelse av eldreomsorg gis det noen råd om dette og kommunen oppfordres til å «beskrive sin tilgang til tilsynet» i kravspesifikasjonen som legges ved kontrakten (Udbudsportalen 2011a:49). I samme veileder (side 73-74) løftes brukerundersøkelser frem som et mulig virkemiddel i forbindelse med kontroll. Ellers er det bemerkelsesverdig hvor mye vekt de nasjonale føringer legger på kommunenes autonomi i forbindelse med malen for kontrakt med tjenesteleverandøren. Dette kommer blant annet frem i formuleringer som «Videre er der henvist til de kvalitetsmål, der er formulert for hver enkelt ydelse, samt givet plads til, at kommunen kan angive den ønskede opfølgingsprocedure» og ikke minst denne formuleringen: «Det er vigtigt at understrege, at samtidlige punkter er til overvejelser og inspiration, men ikke bør overføres direkte og uden nøje overvejelser» (Udbudsportalen 2011a:52-53).

Det kommunale tilsynet kan resultere i merknader og påbud til tjenesteutføreren om at feil og mangler må rettes opp. Dersom det ikke skjer, har kommunen kontraktsfestet sanksjonsmuligheter, og i tilfelle med fripleieboliger må kommunen innberette vesentlige mangler til Servicestyrelsen (§ 91 i Fripleieloven). Servicestyrelsen har da anledning til å trekke tilbake sertifiseringen til leverandøren som igjen kan klage over dette til Ankestyrelsen (§ 93 og § 96 i Fripleieloven). Ankestyrelsens avgjørelse kan prøves ved en domstol.

Leverandøren av institusjonsbasert eldreomsorg har videre noen plikter som kan sies å falle inn under et tilsynsperspektiv. En ting er at leverandøren er forpliktet til å gi tilsynsmyndigheten på nasjonalt og kommunalt nivå innsyn i virksomheten gjennom utlevering av

³⁸ Dersom det finnes beboerrepresentasjon i fripleieboligene, må årsregnskapet også sendes til denne (§ 91 i Fripleieloven).

informasjon og dokumentasjon og gjennom uanmeldte tilsynsbesøk. En annen ting er at leverandøren også har plikt til å legge ut tilsynsrapporter og innberette lovpålagte opplysninger til Tilbudsportalen (§ 5 i BEK nr 1558 af 19/12/2013 – Bekendtgørelse om Tilbudsportalen). Dette er opplysninger om

- 1) Organisatoriske forhold og såkalte stamdata
- 2) Adresse, plasser og personale
- 3) Økonomi
- 4) Faglig tilnærming og metode
- 5) Ytelser og satser
- 6) Godkjenning og tilsyn

Det er kommunestyret som oppretter tilbudet i portalen og som godkjenner de innberettede opplysningene, hvilket innebærer å påse at opplysningene er riktige. Det er likeså kommunen (eller Socialtilsynet eller regionsråd) som har ansvar for å fjerne et tilbud – tjenesteleverandøren – dersom denne ikke lenger er godkjent eller har kontrakt på leveransen av eldreomsorg.

Tilbudsportalen som en internettbasert informasjonskilde har flere formål og er rettet mot flere målgrupper (§ 2 i BEK nr 1558 af 19/12/2013 – Bekendtgørelse om Tilbudsportalen). Et aspekt er at portalen brukes i forbindelse med tilsyn, statistikk, offentlige aktørers innkjøpsgrunnlag og gjennomsiktighet i offentlig tjenestesektor generelt. Et annet aspekt er at portalen også gir inngående informasjon om de tilbudene brukerne kan velge mellom ved at den inneholder sammenlignbar informasjon langs en rekke standardiserte parametre på institusjonsnivå. Dette leder oss til neste avsnitt om brukernes rolle som medborgere og på hvilken måte nasjonal policy understøtter denne rollen.

Brukernes rolle som medborgere

Fritt valg-ideologien er fremtredende i eldreomsorgen i Danmark. Det gjelder særlig i hjemmebasert eldreomsorg, men også innen institusjonsbasert eldreomsorg – pleiehjem – som er denne rapportens fokus. Borgernes rett til fritt valg av pleiehjem er forankret i «Bekendtgørelse om pleiehjem og beskyttede boliger» (BEK nr 1084 af 05/09/2013), senere versjoner av denne (BEK nr 1324 af 10/12/2014) samt i Almenboligloven (se Socialudvalget 2010-11:73ff). Det er

likevel noen begrensninger i retten til fritt valg. For det første må brukeren være godkjent til en plass på et pleiehjem av kommunen. For det andre er det bare «fritt valg» blant de pleiehjem som inngår i kommunens boligtilbud (og som har ledig plass). Det vil si pleiehjem som mottar betaling fra kommunen og som kommunen på denne måten har godkjent.³⁹ Det innebærer i praksis at retten til fritt valg ikke omfatter såkalte fripleieboliger, men «[d]en ældre, som af kommunalbestyrelsen er visiteret til en plejebolig, har imidlertid mulighed for at vælge en friplejebolig, hvorefter det er op til friplejeboligleverandøren selv at træffe beslutning om udlejningen af friplejeboligen» (Socialudvalget 2010-11:76). Det betyr i praksis at den aktuelle Fripleieboligleverandøren kan si nei til en bruker. For det tredje er fritt valg ikke automatisk kommuneoverskridende, idet det forutsetter at den andre kommune også godkjenner vedkommende til pleiehjem samt at den andre kommunen av hensyn til egne borgere ikke har «stengt» ventelisten i en tidsperiode – for eksempel for å sikre plass til egne borgere (Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold 2014; § 11 i BEK nr 1084 af 05/09/2013). Endelig er det ikke slik at en bruker *må* bruke sin rett til fritt valg, det er nemlig også mulig å stå på en «generell venteliste» (BEK nr 1084 af 05/09/2013 / BEK nr 1324 af 10/12/2014). Uansett venteliste (generell eller spesifikk for et navngitt botilbud), er det kommunestyret som tildeler plass (unntak: fripleiebolig jf. over).

Og det er nettopp med henvisning til ordningen med fritt valg at § 13 i samme «Bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger» (BEK nr 1084 af 05/09/2013) understreker betydningen av brukerinformasjon:

henblik på, at personer, der ønsker at gøre brug af frit valg af plejehjem og beskyttede boliger, får bedre mulighed for at vurdere og sammenligne kommunernes serviceydelser, skal kommunalbestyrelsen sikre, at oplysningerne i stk. 2 og 3 fremgår på en lettilgængelig måde.

³⁹ I motsetning til i Sverige, er det i Danmark derfor ikke snakk om et «fritt valg-bevis» i form av en voucher som gis til brukerne og som de kan bruke til å velge en hvilken som helst leverandør av institusjonsbasert eldreomsorg. Bruk av slike fritt valg-beviser er innen eldreomsorg i Danmark avgrenset til hjemmeboende borgere som «er blevet visiteret til hjemmehjælp af kommunen» (Udbudsportalen 2015b).

Stk. 2. Brugerinformationen skal som minimum omfatte opplysninger om:

- 1) kommunens pleiehjem og beskyttede boliger, herunder botilbud egnet til 2 personer,
- 2) antal beboere i pleiehjemmet og de beskyttede boliger,
- 3) antal fast tilknyttet plejepersonale,
- 4) pleiehjemmets og de beskyttede boligens verdier og normer,
- 5) dagligdagens rytme,
- 6) innsatsen i forhold til demente,
- 7) hvordan føres der tilsyn med pleiehjemmet og de beskyttede boliger,
- 8) pleiehjemmets og de beskyttede boligens størrelse og indretning og
- 9) resultatet av eventuelle undersøkelser av kvaliteten.

Stk. 3. Brugerinformationen skal endvidere omfatte følgende opplysninger om den i § 9 nævnte venteliste:

- 1) antal personer på den spesifikke venteliste,
- 2) den gjennomsnittlige ventetid på den spesifikke venteliste,
- 3) fordelingen av borgere fra hjemkommunen hhv. andre kommuner,
- 4) antal fordelte ventelistepladser i det foregående kvartal,
- 5) hvilke konsekvenser det kan få, hvis et botilbud avvises, og
- 6) om kommunalbestyrelsen har truffet beslutning om, at avslå borgere fra andre kommuner optagelse på den spesifikke venteliste, jf. § 11

Kilde: § 13 i BEK nr 1084 af 05/09/2013 / BEK nr 1324 af 10/12/2014

Det er altså kommunestyret i den aktuelle kommunen sin plikt å sikre at potensielle brukere av pleiehjem har lett tilgang til relevant informasjon. Stk. 2 og 3, som det vises til, angir hvilke minimumsopplysninger dette dreier seg om, se tekstboks.

Som det fremgår av tekstboksen er det ikke bare faktaopplysninger som antall ansatte og beboere, størrelse, ventelistens lengde og vedkommendes rettigheter hvis et botilbud avvises samt opplysninger om tilsynsordningen som må formidles til potensielle brukere. Kommunestyret er nemlig også forpliktet til å gi mer «myke og kvalitative» opplysninger om pleiehjemmene / de beskyttede boligene som faller innenfor kommunens boligforsyning. Det handler om institusjonenes verdier og normer, hverdagens rytme, og spesielt om innsatsen for demente på den aktuelle institusjon.

Videre må den førnevnte Tilbudsportalen også ses i denne sammenheng. Portalen inneholder sammenlignbar informasjon om de enkelte institusjoner som potensielle brukere og pårørende kan bruke i forbindelse med valg av eldrebolig/pleiehjem (se mer i avsnittet om tilsyn).

Begrunnelsen som brukes for danske kommunestyrers informasjonsplikt og informasjonstilrettelegging av offentlig informasjon generelt i de nasjonale policydokumentene, er ikke vanskelig å relatere til et demokratisk medborgerperspektiv og mer

spesifikt kriteriet om opplyst forståelse som forutsetning for effektiv deltagelse. Det handler om at brukerne må ha tilgang til relevant informasjon som gir dem mulighet til å forstå og sammenligne ulike alternativer slik at de kan ha en pekepinn om hvilke konsekvenser deres valg vil få. At informasjonsplikten også strekkes forholdsvis langt når det gjelder hvilken type informasjon plikten omfatter, muliggjør at brukerne kan vurdere konsekvensen av sine valg langs flere dimensjoner. Samtidig gir de nasjonale myndighetene på sin side også et signal om at mangfold i tilbud langs det man kan kalle den kvalitative dimensjonen (verdier og normer), har en verdi som er viktig å få frem. Kontrasten til Norge kan nesten ikke være større når det gjelder dette og særlig kommunens informasjonsplikt slik den er beskrevet over. For som det kom frem i avsnittet om Norge, legges det riktig nok vekt på brukernes aktive deltagelse, men det sies lite om på hvilket informasjonsgrunnlag deltagelse skal skje, og den norske kommunen er ikke på samme måten som den danske forpliktet til å gi lett tilgang til relevant informasjon. Det er særlig bemerkelsesverdig at informasjon til potensielle brukere nærmest er å betrakte som et ikke-tema i norske nasjonale policy-dokumenter.

Når det gjelder brukernes medvirkning i et medborgerperspektiv, er dette et aspekt som kan sies å være fremtredende i de nasjonale policydokumentene. I en veileder (nr. 1) til serviceloven fastslås det at eldrepolitiske prinsipper om blant annet selvbestemmelse og innflytelse på egne forhold inkludert valgmuligheter skal være utgangspunktet for utførelsen av tjenester innen eldreområdet (Vejledning nr. 1 til serviceloven side 9). Når det gjelder brukerinnflytelse mer konkret, sier samme veileder (side 18) at «[d]et er kommunen, der beslutter, hvilken form brugerindflydelsen konkret skal have under hensyn til det sociale tilbuds karakter og brugernes egne forudsætninger», samtidig som «brugerbestyrelser eller beboerråd» nevnes som et konkret eksempel på hvordan brukerne kan inndrages (side 19).

Når det gjelder eldreboliger og -omsorg generelt, uavhengig av hvem som drifter dem og etter hvilken lov de er forankret, er medvirkning og selvbestemmelse to verdier som fremheves i de danske nasjonale policydokumentene. Særlig gjøres dette med henvisning til Ældrekommissionens rapport fra 2012 (se f.eks. Vejledning nr. 1 til serviceloven) som ut ifra fem overordnede verdier kommer med anbefalinger for fremtidig institusjonsbasert eldreomsorg i Danmark.

De fem verdiene er:

- 1) Innflytelse på eget liv
- 2) Respekt for forskjellighet
- 3) Medmenneskelighet i fokus
- 4) Gode opplevelser hver dag
- 5) En verdig avslutning på livet

Anbefalingene er av både generell og konkret karakter og kan sies å være «inspirasjonsgrunnlag» for den enkelte leverandøren av institusjonsbasert eldreomsorg så vel som for kommunen som oppdragsgiver. Kommisjonens rapport legger på denne måten noen overordnede føringer som understøtter brukernes aktive borgerrolle i hverdagen så vel som på det formelle planet. Når det gjelder det formelle planet, fremgår det av Vejledning nr. 4 til serviceloven side 14 at «[r]eglerne om beboerdemokrati finder tilsvarende anvendelse på almene ældreboliger tilhørende selvejende almene institutioner» og videre konkretiseres det at «[b]eboerne skal (...) udgøre et flertal af bestyrelsen. I de tilfældene beboerne er «svage og plejekrævende ældre» kan beboerrepresentantene i afdelingsstyret/organisasjonsstyret utpekes av kommunestyret blant beboere, pårørende eller andre som kan ivareta beboernes interesse (side 14). En sentral ting som fremheves er at beboerne eller deres representanter gis anledning til å få innflytelse på driften ved blant annet å delta i beslutningen/godkjenningen av regnskap og budsjett (side 14). Inntil 2010 var det lovpliktig med beboerpårørenderåd på alle plejehjem, men loven ble endret til at kommunalbestyrelsen selv kan beslutte hvordan brukerinndragelsen kan foregå så lenger det oppfyller kravene i servicelovens § 16 (SKR nr 9270 af 07/06/2010).

Videre fremgår det at brukerne også får anledning til å delta i tilsynsmyndighetens grunnlagsarbeid ved at brukerne og deres pårørende kan gi informasjon gjennom samtalene med tilsynsmyndigheten på de uanmeldte besøkene. Beboerrepresentantene vil likeså motta tilsynsrapportene, jf. tidligere avsnitt.

Sverige

I Sverige er eldreomsorg generelt og institusjonsbasert eldreomsorg spesielt på samme måte som i Norge og Danmark også et kommunalt

ansvar, og det er kommunen selv som avgjør hvordan tjenesten skal organiseres. Kommunen kan velge å utføre institusjonsbasert eldreomsorg i egen regi (inkludert tjenesteutførelse av ikke-offentlig leverandør med henvisning til den såkalte in-house-regelen, se kapitlet om EU-direktivet for offentlige anskaffelser), ved å lyse ut tjenesten på det åpne marked som en offentlig anskaffelse, ved å la brukerne selv velge blant forhåndsgodkjente leverandører (såkalt valgfrihetssystem) eller gjennom en kombinasjon av disse måtene (Winblad & Blomqvist 2013). I tilfelle en kommune velger å legge tjenesten ut på anbud, er det regulert av Lag om offentlig opphandling (LOU 2007:1091), mens organisering etter valgfrihetssystem er regulert etter Lag om valgfrihetssystem (LOV 2008:962)⁴⁰. I begge tilfeller vil kommunen inngå en kontrakt med den aktuelle leverandøren, og det er på denne måten kommunen som godkjenner leverandøren også innen rammen av valgfrihetssystemet (se SOU 2008:15). Under alle omstendigheter kreves det at leverandøren er meldt til og godkjent av den nasjonale tilsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO). Dette i motsetning til i Danmark der leverandører av fripleieboliger bare godkjennes gjennom en nasjonal basert ordning. Det betyr at der danske kommuner til dels er prisgitt brukernes valg og den nasjonale myndighetens godkjenningssystem, har svenske kommuner større kontroll. For det første fordi det er den svenske kommunen selv som velger om den vil benytte seg av valgfrihetssystemet, og for det andre fordi det er kommunen som setter premissene for og godkjenner leverandørene innen valgfrihetssystemets rammer.

Loven om valgfrihetssystemet (LOV) trådte i kraft 1. januar 2009 som en viktig del av det som omtales som en Valgfrihetsreform, der hensikten er:

Att skapa ökad valfrihet för den enskilde brukaren genom att öka mångfalden av aktörer samt mångfalden i utbudet inom bl.a. äldreomsorgen (...). Genom de äldres ökade möjligheter att välja utförare av den offentligt finansierade servicen förväntas även

⁴⁰ Når det gjelder hvilke tjenester innen eldreomsorg hvor LOV i særlig grad brukes, er nok dette i hovedsak omsorg i hjemmet (hjemmetjenester), men det er i lovverket også en åpning for at LOV kan brukes i forbindelse med omsorgstjenester utenfor hjemmet (punkt 9.2 i Prop. 2008/09:29).

tillgängligheten, kvaliteten och effektiviteten öka i de insatser som erbjuds (side 26 i Skr. 2013/14:57).

Som bakgrunn for en slik forventning om økt kvalitet, effektivitet og tilgjengelighet ligger det en tanke om at når pengene følger brukeren, vil brukerens valg av leverandør basere seg på kvalitet og ikke pris (side 26 i Skr. 2013/14:57). Det kan nevnes at det i de nasjonale policydokumentene så vel som gjennom ordninger med nasjonale stimuleringsmidler kommer tydelig frem, at den nåværende sittende regjeringen anser det som ønskelig at valgfrihetssystemet innen eldreomsorgen implementeres i alle svenske kommuner (Skr. 2013/14:57, Socialstyrelsen 2010a). Argumentet er ut over hensynet til brukernes valgfrihet også knyttet til blant annet hensynet til mangfold og ideelle aktørers mulighet for å agere som leverandører:

LOV ger medborgarna större möjlighet att väga in aspekter på verksamheterna som svårligen kan skrivas in i ett upphandlingsprospekt – än mindre följas upp og värderas. Små ideella aktörer har ofta stort förtroende bland brukarna, men kan inte vinna en stor upphandling om driften av ett eller flera äldreboenden. Det vore därför bättre om samtliga kommuner använde LOV inom såväl hemtjänst som äldreboende (side 34 i Skr. 2013/14:57).

LOV fremstilles som en alternativ organiseringsmåte til anbudsbasert eldreomsorg som kommunen kan velge å implementere:

Valfrietssystem enligt den föreslagna lagen är ett alternativ till upphandling enligt lagen (2007:1091) om offentlig upphandling (LOU) och kan tillämpas på bl.a. omsorgs- och stödverksamhet för äldre och för personer med funktionsnedsättning samt på hälso- och sjukvårdstjänster (Prop. 2008/09:29)

Det kommunale tjenesteansvaret innebærer videre et overordnet ansvar for at institusjonsbasert eldreomsorg gjøres på en måte som tilfredsstiller nasjonale krav og bestemmelser slik disse er beskrevet i blant annet lover, forskrifter og allmenne råd. Det er Sosialtjenesteloven (Socialtjenstlagen 2001:453, SoL) og Sosialstyrelsens forfatningssamling (SOSFS) som regulerer hvordan sosiale tjenester og dermed også institusjonsbasert eldreomsorg skal

utøves i praksis, se Socialstyrelsen 2015c. Det er formelt sett kommunen som har dette ansvaret uansett hvem som i praksis utfører tjenesten.

I de følgende avsnitt om nasjonale krav og premisser for kontraktsinngåelse og tilsynsordningen, vil vi der det er relevant vende tilbake til skillet mellom kontrakter basert på anbudskonkurranse og kontrakter basert på valgfrihetssystemet. Det overordnede fokuset er som i avsnittene om Danmark og Norge avgrenset til institusjonsbasert eldreomsorg som finansieres (helt eller delvis) med offentlige midler. I Sverige, som i Danmark og Norge, forutsetter det at kommunen har godkjent brukerens behov for institusjonsbasert eldreomsorg.

Krav og premisser for kontraktsinngåelse

Nasjonale krav og premisser for at ikke-offentlige aktører kan levere offentlig finansiert institusjonsbasert eldreomsorg gjennom kontrakt med en offentlig myndighet, er spesifisert i en rekke lover, forskrifter og såkalte allmenne råd. Spesielt kan altså nevnes Socialtjänstlagen (SoL) med tilhørende foreskrifter og råd.⁴¹ Nå er det i Sverige i prinsippet mulig at ikke-offentlige aktører kan inngå kontrakt med en kommune om å utføre offentlig finansiert institusjonsbasert eldreomsorg uten at nasjonale myndigheter involveres. Men «aktivering» av kontrakten i form av oppstart av driften vil først kunne skje når den aktuelle virksomheten/leverandøren har fått en nasjonal godkjenning eller har blitt meldt inn til den nasjonale tilsynsmyndigheten Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (IVO 2015g).⁴² En tilsvarende nasjonal melde- og/eller godkjenningsordning som gjelder *alle* omsorgsleverandører, finnes ikke i Norge eller

⁴¹ Se for eksempel nettsidene til Inspektionen för vård och omsorg (IVO), www.ivo.se, for en oversikt.

⁴² Det synes litt uklart om det er alle former for institusjonsbasert eldreomsorg som må ha nasjonal godkjenning (tillstånd). På IVOs nettside ser det ut til å være tilfellet, mens det i veilederen fra Socialstyrelsen (2013a:49) står at «Vissa typer av verksamheter är för närvarande inte tillståndspliktiga, exempelvis äldreboenden på entreprenad och hemtjänst. För dessa typer av verksamheter är det särskilt viktigt att kommunens förfrågningsunderlag och uppföljningsverksamhet säkrar en god kvalitet. Det är kommunen som genom sin upphandling ger dessa aktörer tillstånd att bedriva verksamhet inom det kommunala ansvarsområdet».

Danmark, men det finnes en lignende men mer avgrenset ordning i Danmark jf. den nasjonale godkjenningsordning for fripleieboliger. SoL (kp. 7 § 1) spesifiserer at aktører uten godkjenning fra IVO ikke får drive yrkesmessig institusjonsbasert eldreomsorg etter SoL og at «bedriva en tillståndspliktig verksamhet utan tillstånd är olagligt och kan leda till åtal» (IVO 2015j). Kommunens meldeplikt gjelder både leverandører innen valgfrihetssystemet og leverandører som kommunen har gjort avtale med utenom valgfrihetssystemet gjennom en åpen anbudsprosess eller basert på den såkalt in-house-regelen (se videre). Det fremgår i en veileder fra Socialstyrelsen (2013a:49) at godkjenningen av den enkelte leverandør i noen tilfeller skjer «på grunnlag» av kommunenes anskaffelsesprosess:

Vissa typer av verksamheter är för närvarande inte tillståndspliktiga, exempelvis äldreboenden på entreprenad och hemtjänst. För dessa typer av verksamheter är det särskilt viktigt att kommunens förfrågningsunderlag och uppföljningsverksamhet säkrar en god kvalitet. Det är kommunen som genom sin upphandling ger dessa aktörer tillstånd att bedriva verksamhet inom det kommunala ansvarsområdet.

Det kan tilføyes at en kommunal virksomhet ikke skal søke om nasjonal godkjenning, men bare meldes inn til IVO.

En melde- og/eller godkjenningsprosess begynner med en elektronisk anmeldelse via nettsiden til IVO under området som på svensk kalles «Särskild boendeform» (IVO 2015h). Av søknadsskjemaet⁴³ «Ansökan boende äldre SoL» og tilhørende veileder⁴⁴ fremgår det at den som søker om godkjenning, må gi en rekke opplysninger som bakgrunn for IVOs behandling av søknaden i tillegg til at IVO kontrollerer søkeren opp mot en rekke offentlige registre som Rikspolisstyrelsens belastningsregister, Kronofogdens register og Bolagsverkets register. Opplysningene som må gis, faller inn under en rekke ulike temaer som er utdypet i Tabell 6.

⁴³ Meldeskjemaet etterspør i all overveiende grad de samme opplysningene som søknadsskjemaet (Socialstyrelsen 2013a:49).

⁴⁴ Både søknadsskjemaet og veilederen er tilgjengelige som Word-dokumenter på IVOs nettside (IVO 2015h).

Tabell 6 Opplysninger som søker av godkjenning for «særskild boendeform» for eldre må oppgi

Tema	Utdypning
Søkeren	Formelle opplysninger om kontaktinformasjon, kontaktperson, nettside og virksomhetsform
Søknadstype	Ny virksomhet eller endring og referanse til paragrafer i SoL
Virksomheten	Navn, kontaktinformasjon og bostedskommune
Målgruppe	Hvem, antall plasser og boenheter m.m.
Virksomhetens innhold	Hvordan brukernes behov skal tilfredsstilles og dekkes samt hvordan virksomheten organiseres for at «sikkerställa stöd och service med god kvalitet och säkerhet för de olika målgrupperna» (sitat fra veilederen)
Personalet	Lederen (navn, kontaktinformasjon, cv, eksamensbeviser m.m.), kravprofil til fremtidige ansatte, bemanning og plan for kompetanseutvikling
Brukernes deltagelse og innflytelse	Fora og form for selvbestemmelse, deltagelse og innflytelse i hverdagen og i virksomheten (knyttet til verdigrunnlaget for sosialtjenester)
Verdigrunnlaget	Virksomhetens arbeid for å sikre brukerne et verdig liv og hvordan individuelle behov skal dekkes
Ledelsessystem for systematisk kvalitetsarbeid	Hvordan virksomheten i praksis følger opp «SOSFS 2011:9 Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskrifter och allmänna råd» (prosesser og rutiner for bl.a. risikoanalyser, samarbeid med andre aktører, egenkontroll, håndtering av klager, innarbeidelse av lex Sarah, implementering av prosesser og rutiner på personalnivå, dokumentering av kvalitetsutvikling)
Dokumentasjon	Hvordan brukertiltak skal dokumenteres og hvordan dokumenteringsprosesser skal håndteres
Finansiering	Hvordan virksomheten skal finansieres
Bygninger og lokaler	Oversiktskart, beskrivelse av rommene og forhold knyttet til brannsikkerhet m.m.
Underskrift	

Kilde: Søknadsskjema og veileder tilgjengelige på IVO 2015i

Søknadsskjemaet med 56 spørsmål og tilhørende krav om bilagsdokumentasjon synes å ha flere likheter med det danske søknadsskjemaet for sertifisering av fripleieboligleverandører, se Tabell 5. Men ikke bare er det likhet på papiret, også i prosessen er det flere likheter. Én ting er at det er en nasjonalt basert godkjenningssprosess der den nasjonale myndigheten godkjenner. En annen ting er at alle private og offentlige virksomheter som driver institusjonsbasert eldreomsorg og som er godkjente/anmeldte for dette

må registreres i et offentlig register (SoL- og LSS-registret) som er søkbar via IVOs nettside (IVO 2015i). I Danmark er det dog tilbudet som må registreres i den internetbaserte oversikten, mens det er den godkjente (anmeldte) virksomheten som må registreres i Sverige.

I behandlingen av søknaden vil IVO vurdere hvorvidt søkeren faktisk tilfredsstillende de krav som er foreskrevet i aktuelle nasjonale bestemmelser på området. Herunder vil IVO kunne kreve tilgang til de lokalene som skal brukes for å vurdere disse. I de tilfellene godkjenningen ikke innvilges, er det mulig for søkeren å få beslutningen prøvd ved en forvaltningsdomstol (IVO 2015i).

I sin vurdering av søknaden er IVOs utgangspunkt at dette handler om sårbare mennesker, hvilket setter noen spesielle krav til virksomheten så vel som til de ansatte:

[i] en verksamhet som tar hand om utsatta och sårbara människor är kompetensen hos personalen och den som ansvarar för verksamheten mycket viktig. Det är en del som vi bedömer vid tillståndsprovningen liksom verksamhetens kvalitets- och ledningssystem, lokaler och andra förutsättningar (IVO 2015j).

I motsetning til i Danmark der nasjonalt godkjente (sertifiserte) fripleieboligleverandører kan drive nærmest «uavhengig» av kommunene, må svenske leverandører av institusjonell eldreomsorg inngå en kontrakt med en kommune. En slik kontraktinngåelse kan som nevnt tidligere skje på grunnlag av anbudskonkurransen eller innen rammen av valgfrihetssystemet. En tredje mulighet er som tidligere nevnt en kontrakt som faller inn under «in-house-regelen» og som dermed ikke lyses ut på det åpne markedet. For flere detaljer om «in-house-regelen» vises det til denne rapportens avsnitt om EU-direktivet for offentlige anskaffelser samt avsnittet om Danmark. I svensk kontekst er dette unntak blant annet behandlet i Finansutskottets betenkning, hvor det i sammenfatningen står:

Propositionen innehåller ett förslag om att det i lagen (2007:1091) om offentlig upphandling, förkortad LOU, införs ett nytt s.k. in-house-undantag från kravet på upphandling (Sveriges Riksdag 2012).

Riksdagen stemte «ja» til forslaget som i praksis innebærer at fra 1. januar 2013 trenger svenske kommuner ikke å konkurranseutsette kontraktsbasert kjøp av institusjonsbasert eldreomsorg dersom visse vilkår om kontroll oppfylles (jf. også denne rapportens avsnitt om EU-direktivet for offentlige anskaffelser). På Riksdagens nettside er vilkårene oppsummert på følgende måte (Sveriges Riksdag 2015):

Villkoren innebær i korthet att den upphandlande myndigheten måste utöva en kontroll över företaget som motsvarar den kontroll myndigheten har över sin egen förvaltning, samt att företaget måste bedriva huvuddelen av sin verksamhet tillsammans med den upphandlande myndigheten.

Når det gjelder anbudskonkurranse etter Lag om offentlig upphandling (LOU) (LOU 2007:1091), er det et underliggende premiss for kontraktsinngåelse at de krav og bestemmelser som angis i LOU må oppfylles. Med hensyn til denne rapportens fokus, har svenske myndigheter på nasjonalt nivå videre utarbeidet noen veiledere for konkurranseutsetting og anskaffelse av omsorgstjenester i kommunene. Blant annet en veileder som tar for seg pleie (svensk: vård) og omsorg generelt og en annen som fokuserer på pleie og omsorg av eldre spesielt (se henholdsvis Konkurrentverket 2014a og Sosialstyrelsen 2013a). Sistnevnte kan sammenlignes med den norske veilederen fra Difi (2013) samt de danske veilederne fra Udbudsportalen (2011a og 2011b). På samme måte som på den danske Udbudsportalen, finnes det på det svenske Konkurrentverkets nettside også veiledende informasjon for både offentlige myndigheter og potensielle tjenesteleverandører (oppdragstakere) i forbindelse med offentlige anskaffelser.

Sosialstyrelsens mer spesifikke veileder for anskaffelse av pleie og omsorg for eldre (Sosialstyrelsen 2013a) er primært rettet mot kommuner som oppdragsgivende myndigheter, og fokuserer på hele anskaffelsesprosessen fra identifisering av behov til metoder for oppfølging av kontrakt. Vi skal ikke her ta for oss hele prosessen, men se nærmere på nasjonale føringer på krav og premisser for kontraktsinngåelse som i særlig grad trekkes frem. Dette handler om hvilke områder som betraktes som særlig viktig at kommunene er oppmerksomme på, når de inngår en kontrakt med ikke-offentlige aktører. I Sosialstyrelsens veileder (2013a) kalles dette kvalitets-

områder og det anbefales at disse reflekteres i utlysningens kravspesifikasjon (svensk: forfrågningsunderlaget). Kvalitetsområdene er forankret i lovgivningen og Socialstyrelsens anbefalinger innen hvert område avspeiler videre nasjonale myndigheters brukerundersøkelser samt de bedømmingskriterier som det nasjonale tilsynet, IVO, bruker i sitt tilsynsarbeid med eldreomsorg⁴⁵ (Socialstyrelsen 2013a:30). Det understrekes fra Socialstyrelsen sin side, at «[d]e prinsipper och indikatorer som redovisas i den här delen av rapporten kan vara till vägledning när kommuner utformar sina kvalitetskriterier» (Socialstyrelsen 2013a:50). Det kan legges til at dokumentet ikke er så konkret og «pedagogisk» som i tilsvarende danske og norske dokumenter. I Socialstyrelsens veileder (2013a) er det for eksempel ikke spesifisert direkte referanser til kontraktsteksten og dens bilag, men derimot henvisninger til relevant lovgivning, forskningsarbeid, håndbøker m.m. Under dette ligger en premiss om at det er kommunene som i siste instans har det overordnede ansvaret for at eldreomsorgen er av «god kvalitet» og derfor også har en autonomi når det gjelder å sette krav til premisser for kontraktsinngåelse med ikke-offentlige leverandører. Uten å gå i detaljer kan det her listes opp hvilke overskrifter for områder som trekkes frem (Socialstyrelsen 2013a:50ff):

- Kvalitet i den offentlige tjeneste
 - Struktur-, prosess- og resultatskvalitet
- Ledelsessystem for kvalitetsarbeid
 - Jf. gjeldende forskrifter
- Sosialtjenestens innsatser skal være av god kvalitet
 - Respekt for brukernes selvbestemmelse, integritet, trygghet og verdighet
 - Innsatsene skal være kunnskapsbaserte
- Evidensbasert praktikk
 - Virksomheten skal «på ett systematisk sätt [säkerställa] att verksamheten bedrivs enligt bästa tillgängliga kunskap och gällande regelverk, hur de följer upp och redovisar effekter samt hur de arbetar med ständiga förbättringar» (2013a:52).

⁴⁵ Det vises derfor også til den detaljerte beskrivelsen av det nasjonale tilsynet i denne rapportens avsnitt om dette.

- God pleie og omsorg
 - Ulike prinsipper og krav med referanse til en rapport fra Socialstyrelsen «Tillståndet och utvecklingen inom hälso- och sjukvård och socialtjänst: lägesrapport 2012»
- Åpne sammenligninger og nasjonale indikatorer
 - Fellesnasjonale indikatorer for kvalitet som kan brukes lokalt i kommuner og virksomhetene. Sammenlignende dokumenter og undersøkelser finnes på Socialstyrelsens nettside (Socialstyrelsen 2015d)
- Nasjonalt tilsyn av pleie og omsorg
 - De nasjonale bedømmingskriteriene oppfordres til også å bli brukt lokalt og i virksomheter
 - Tidligere funn og resultater fra nasjonalt tilsyn trekkes frem
- En behovsprøvd pleie og omsorg
 - Henvisning til det nasjonale verdigrunnlag for eldreomsorg som tar utgangspunkt i at det er brukeren som er i fokus
 - Krav til personalet og instrumenter for å identifisere brukerens behov
- Et felles språk er en kvalitetsfaktor
 - Henvisning til nasjonale og internasjonale modeller for pleie og omsorg

Punktene her er altså ment som veiledende anbefalinger fra nasjonale myndigheter sin side for hvordan krav om premisser til ikke-offentlig leverandør av eldreomsorg kan spesifiseres når tjenesten skal konkurranseutsettes. Men anbefalingene er mer å regne som inspirasjonsgrunnlag, og som det fremgår at Socialstyrelsens egen undersøkelse (2013b), er det stor forskjell på hva kommuner setter av krav og premisser for kontraktsinngåelse. Ja, Socialstyrelsen konkluderer at det er et forbedringspotensial på området: «processerna med att ställa kvalitetskrav och att följa upp vård och omsorgstjänster behöver bli tydligare vid upphandling...» (2013b:3).

I tillegg til at svenske kommuner kan konkurranseutsette institusjonsbasert eldreomsorg eller benytte seg av «in-house»-organisering, kan de som flere ganger nevnt også velge å organisere denne tjenesten innen rammen til valgfrihetssystemet. Det innebærer at «pengene følger brukeren» og at brukerne får mulighet til selv å velge leverandør blant dem som oppfyller de krav som den aktuelle kommunen har satt til leverandører av institusjonsbasert eldreomsorg.

Det er Lag om valgfrihetssystem (LOV) som regulerer denne ordningen som bygger på EU-rettslige prinsipper som konkurranse, ikke-diskriminering, åpenhet og proportionalitet (SKL 2015a). Kommuner som velger å organisere institusjonsbasert eldreomsorg innenfor rammene til valgfrihetssystemet må annonsere via den nasjonale valgfrihetswebben.se som er en webportal som driftes av Konkurrentverket (Konkurrentverket 2015b). I annonsen må det fremgå hva som kreves for at en ikke-offentlig leverandør kan bli godkjent (kp. 3 § 1 i LOV). Dersom en aktør oppfyller kravene som er spesifisert i annonsens *førfrågningsunderlag*, må kommunen godkjenne leverandøren etter at leverandøren har søkt om en slik godkjenning. Et unntak for dette er at leverandøren er blitt formelt «utestengt» med henvisning til kp. 7 i LOV (kp. 8 § 1 i LOV, SOU 2008:15 side 124). Kravene skal spesifisere «prisen» så vel som «särskilda sociala, miljömässiga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras» (kp. 4 §§ 1 og 2 i LOV). Dette innebærer at leverandører innen et valgfrihetssystem ikke konkurrerer på pris (da denne er fast), men på kvalitet. Når det gjelder krav til kvalitet, er det allerede beskrevet hvilke føringer nasjonale myndigheter legger på dette og det vises videre til de to etterfølgende avsnitt om henholdsvis tilsynsordningen og brukerne som medborgere. Idet en leverandør er godkjent, er kommunen forpliktet til å inngå kontrakt med leverandøren (kp. 8 § 3 i LOV).

I tilfelle en kommune velger ikke å godkjenne en leverandør innen valgfrihetssystemet, må kommunen opplyse om hvilke krav som ikke er oppfylt. En slik beslutning som innebærer ikke-godkjenning kan bli prøvd ved en forvaltningsdomstol og siden ved «kammarrätten» (kp. 10 §§ 1-3 i LOV).

Valgfrihetssystemet presenteres av de nasjonale myndighetene som et alternativ til å sette institusjonsbasert eldreomsorg på anbud, og det er tydelig at svenske myndigheter ønsker at velferdstjenester skal organiseres etter dette systemet (Konkurrentverket 2015b):

Regeringen ger årligen uppdrag till olika statliga myndigheter för att stimulera och underlätta för kommuner, landsting och Arbetsförmedlingen att införa LOV.

Nasjonale myndigheters føringer på krav og premisser for kontraktsinngåelse betinges for det første av den juridiske rammen for

kontraktsinngåelse i form av hvilket lovverk som er gjeldende. Videre finnes det som nevnt også noen nasjonale føringer for krav knyttet til kvalitet i omsorgsleveransen som kan ses i sammenheng med premisser for kontraktsinngåelse. Selv om disse kravene ikke fremstilles som obligatoriske forutsetninger for kontraktsinngåelse, men snarere som veiledende anbefalinger, er det en kjensgjerning at kravene stort sett sammenfaller med de nasjonale bedømmingskriteriene for eldreomsorg (IVO 2015e, Socialstyrelsen 2012a og 2012c). Disse kriteriene er utgangspunktet for den nasjonale tilsynsmyndighetens konkrete arbeid med sosialtjenester generelt og institusjonsbasert eldreomsorg spesielt. Dette fører oss til neste avsnitt om den svenske tilsynsordningen.

Tilsynsordning

I Sverige er tilsyn med institusjonsbasert eldreomsorg primært et nasjonalt ansvarsområde som ivaretas av Inspektionen for vård och omsorg (IVO) under Socialstyrelsen. IVO er en statlig myndighet under Socialdepartementet med seks regionale kontorer i tillegg til «myndighetsovergrepene» kontorer i Stockholm. På denne måten ligner de svenske og norske tilsynsordningene hverandre, idet de i motsetning til den danske ikke har noen formelle tilsynsoppgaver på kommunalt nivå som er regulert i nasjonale bestemmelser. Likevel vil det være misvisende å fastslå at svenske (og norske) kommuner ikke har oppgaver og plikter som kan betraktes i et tilsynsperspektiv. Det skal vi komme tilbake til etter at den formelle tilsynsordningen på nasjonalt nivå er blitt beskrevet og tilsynsrelaterte oppgaver på leverandørnivå er blitt omtalt.

På nasjonalt nivå er det altså IVO som ivaretar tilsynet med omsorgstjenester som utføres etter Socialtjänstlagen (SoL) slik det er lovforankret i SoL kp. 13. Dette omfatter flere tjenesteområder og deriblant også institusjonsbasert eldreomsorg. I tillegg kan det nevnes at ut over å drive tilsyn med utførere av institusjonsbasert eldreomsorg på virksomhetsnivå (private, ideelle aktører og kommuner), utfører IVO også tilsyn med helsepersonals yrkesutøvelse (IVO 2015a, 2015b). Selv presenterer IVO sin tilsynsoppgave i et helhetlig perspektiv, idet de skriver på sin nettside:

Det betyder att IVO inte bara granskar den enskilda verksamheten, utan vi tittar på hur hela vårdkedjan fungerar och om och hur samverkan sker mellan olika utförare (IVO 2015b).

Dette integrerende perspektivet begrunnes med at utførelse av sosialtjenester ofte krever samordning av tiltak mellom ulike virksomheter (IVO 2015b). Av SoL kp 13 fremgår det videre at hensikten med tilsynet er «granskning av att den verksamhet som avses i 1 § oppfyller krav och mål enligt lagar och andra föreskrifter samt beslut som har meddelats med stöd av sådana föreskrifter». Det betyr med andre ord at hensikten med den nasjonale tilsynsordningen er å sikre at all institusjonsbasert eldreomsorg gjøres i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og andre bestemmelser på nasjonalt nivå. På den måten kan man si at det foreligger en overordnet likhet mellom de nasjonale tilsynsordningene i de tre skandinaviske landene.

Generelt kan det i Sverige skilles mellom tre typer nasjonale tilsyn ut ifra om tilsynet gjennomføres som et obligatorisk tilsyn som er 1) lovforankret eller 2) anmeldelsesbasert eller som et eget initiert tilsyn som er 3) myndighetsinitiert (IVO 2015c).⁴⁶ Tilsyn med aktører som utfører institusjonsbasert eldreomsorg faller inn under punkt to og tre; anmeldelsesbasert og myndighetsinitiert tilsyn.

Anmeldelsesbasert tilsyn av virksomheter som driver institusjonsbasert eldreomsorg viser til anmeldelser som er forankret i lex Sarah-bestemmelsene⁴⁷ der kommunen og/eller virksomheten som driver institusjonsbasert eldreomsorg etter SoL, er forpliktet til å anmelde alvorlige hendelser og forhold til IVO (Socialstyrelsen 2014b:86-88). I forbindelse med en lex Sarah-anmeldelse er den som driver institusjonsbasert eldreomsorg samtidig forpliktet til å utarbeide en utredningsrapport av det anmeldte forholdet (Socialstyrelsen 2014b:88-89). Innholdet i en slik utredningsrapport er regulert i

⁴⁶ I tillegg utfører IVO også tilsyn på oppdrag fra regjeringen, domstoler og andre myndigheter (IVO 2015c).

⁴⁷ Ifølge Wikipedia (2015) er dette bakgrunnen for navnet «Lex Sarah»: «Namnet Lex Sarah kommer av underskoterskan Sarah Wågner, som arbeidet ved vårdhemmet Polhemsgården i Solna. I oktober 1997 uttalte sig den då 23-årige underskoterskan i TV-programmet Rapport om att det förekom vanvård på hemmet. Detta ledde till stor uppmärksamhet i massmedia och föranledde att bestämmelsen inrättades».

Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah (SOSFS 2011:5) (mer om lex Sarah-anmeldelser senere). Videre kan anmeldelsen være i form av en klage over tjenesten eller helsepersonalet fra privatpersoner eller andre. En slik klage skal i første omgang rettes til den aktuelle virksomheten, men kan sendes til IVO dersom klagen ikke når frem i første omgang. IVO vil vurdere om den skal danne grunnlag for tilsyn (IVO 2014a). Begge typer anmeldelser skal gjøres elektronisk via nettsiden til IVO hvor det finnes blanketter som må fylles ut.

Tilsyn kan også åpnes på initiativ fra tilsynsmyndigheten selv, egetinitiert tilsyn. Grunnlaget for dette kan være myndighetens vurdering av at en anmeldelse (jf. over) tilsier at tilsyn må gjennomføres, eller grunnlaget kan være myndighetens egen utredning (se IVO 2015d). Utredningen kan være en risikoanalyse som danner grunnlag for at IVO gjennomfører såkalt risikobasert tilsyn:

Riskanalysen inrettes mot virksomheter som är mest angelägna att granska och är baserad på iakttagelser från såväl den egna tillsynen som från andra aktörer (IVO 2015c).

Videre vil vi i hovedsak konsentrere oss om tilsyn med virksomheter som driver institusjonsbasert eldreomsorg og ikke gå i detaljer på tilsyn med helsepersonell. Det kan likevel nevnes at det er opp til IVO å vurdere om et slik tilsyn skal gjennomføres, og videre at hvis IVO velger å åpne tilsyn og finner kritikkverdige forhold, må IVO anmelde «det till Hälso- och sjukvårdens ansvarsnämnd (HSAN). Det är HSAN som fattar beslut om eventuell inskränkning av behörigheten att utöva sitt yrke inom hälso- och sjukvården» (IVO 2015f). Det understrekes i denne sammenhengen at personalet og den aktuelle virksomheten har plikt til å gi den informasjon og tilgang som tilsynsmyndigheten krever.

Når det gjelder tilsyn med virksomheter som driver institusjonsbasert eldreomsorg, baserer IVO seg på såkalte nasjonale bedømmingskriterier (IVO 2015e, Socialstyrelsen 2012a og 2012c). At dette er nasjonale kriterier innebærer at de er ment å sette en standard for institusjonsbasert eldreomsorg på tvers av kommuner, og at de som et verktøy for tilsynsmyndigheten «grundar sig på lagar och förarbeten (offentliga utredningar och propositioner etc.) men också på Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd där sådana finns» (IVO 2015e). Samtidig understrekes det at bedømmingskriteriene er et

verktøy og ikke har noen egen juridisk status. Som et verktøy peker kriteriene «ut *vad* som ska bedömas i tillsynen och ger vägledning för *hur* bedömningarna ska göras» (Socialstyrelsen 2012c:9).

I motsetning til i Danmark og i Norge, er det på tilsynsmyndighetens nettside ikke beskrevet en detaljert fremgangsmåte for arbeidet og tilsynet hos/med virksomhetene. Men bedømmingskriteriene er utførlig beskrevet, kommentert og sentrale variabler er formulert, i tillegg til at relevante informasjonskilder er identifisert i et offentlig tilgjengelig dokument (se Socialstyrelsen 2012c).

Det legges fra nasjonalt hold opp til at det skal gjennomføres tilsyn innen fem overordnede ansvarsområder (Socialstyrelsen 2012c):

1. Planlegging og styring
2. Personalets kompetanse
3. Interne og eksterne rutiner og prosesser for samarbeid og kvalitet
4. Rutiner og prosesser for behandling og dokumentasjon
5. Omsorgens innhold

Innen hvert ansvarsområde kan det videre føres tilsyn på a) overordnede nivå som kommune og ledelsen i virksomheter b) virksomhetsnivå og c) individnivå (person).

For hvert ansvarsområde er det i Socialstyrelsens dokument på 121 sider listet opp en rekke forhold som må vurderes, og det er i den forbindelse at konkrete variabler og informasjonskilder er spesifisert. Av dette fremgår det også at et tilsyn må eller kan innebære alt fra dokumentanalyser (f.eks. virksomhetsplaner, kvalitetsberetninger, protokoller, prosess-, rutine- og aktivitetsbeskrivelser, egenkontrollbeskrivelse, anmeldelser og klager), samtaler og intervju med personale, ledere og andre inklusiv brukere til virksomhetsbesøk m.m. Utgangspunktet er at den nasjonale tilsynsmyndigheten IVO har rett til å få utlevert enhver dokumentasjon og alle de opplysningene som den anser som nødvendig – og den pågjeldende virksomheten har motsvarende plikt til å utlevere dette. IVO har videre rett til fysisk tilgang til virksomheten for å inspisere denne. Ved inspeksjon av boenheter kreves dog beboerens samtykke. Denne retten til tilgang på informasjon og til virksomheten er forankret i SoL kp. 13, hvor det videre er bestemt at inspeksjonen har rett til assistanse fra politiet

dersom det skulle bli nødvendig for å gjennomføre tilsynsbesøket (§ 7 i kp.13).

Når det er gjennomført tilsyn med en virksomhet, skal resultatet av tilsynet i form av en beslutning alltid gis skriftlig til virksomheten (ansvarshavende aktør). I tilfelle IVO finner kritikkverdige forhold, er det ulike sanksjoner som IVO kan benytte seg av og som må fremgå av beslutningen. Dels kan IVO komme med et forelegg til virksomheten der det fremgår hva som må rettes opp og hvordan (SoL kp. 13 § 8). Dersom forelegget ikke følges opp av virksomheten, kan IVO gjøre en beslutning om å helt eller delvis tilbakekalle virksomhetens godkjenning til å drive institusjonsbasert eldreomsorg eller å helt eller delvis forby fortsatt virksomhetsdrift (SoL kp. 13 § 9). Skillet mellom å tilbakekalle godkjenning og forby fortsatt drift viser til at ikke alle leverandører av institusjonsbasert eldreomsorg nødvendigvis har en slik godkjenning (se SoL kp. 7 § 1). Endelig har IVO også myndighet til i veldig alvorlige tilfeller av kritikkverdige forhold å tilbakekalle eller forby fortsatt drift uten forutgående forelegg (SoL kp. 13 § 9). Det fremgår indirekte at det er en form for kommunikasjon mellom den nasjonale tilsynsmyndigheten, IVO, og virksomhetene og andre involverte aktører, men hvordan den i praksis skal utøves synes i høy grad å være opp til inspektørene å avgjøre.

En beslutning fra IVO om forelegg, tilbakekallelse av godkjenning og forbud mot fortsatt drift kan generelt påklages til en forvaltningsdomstol som har myndighet til å prøve beslutningen (SoL kp. 16 § 4).

I likhet med i Norge og Danmark gjøres nasjonale tilsynsrapporter og årlige hovedrapporter offentlig tilgjengelige. Dette gjøres på IVOs nettsider. På nettsiden finnes også diverse andre skriv og informasjonsdokumenter (se IVO 2015d), med den hensikt at

andra verksamheter kan ha nytta av resultatet för att förbättra sin kvalitet och säkerhet. Därigenom kan myndigheten bidra med kunskap som kan förhindra att människor utsätts för samma risker och missförhållanden i olika verksamheter (IVO 2015c).

Videre kan det i denne sammenhengen nevnes at IVO innen sitt tilsynsmandat også skal fungere som veileder og kunnskapsformidler i tillegg til å informere og gi råd til allmennheten (SoL kp 13 § 2).

I likhet med både Norge og Danmark er det også i Sverige noen lovforankrede plikter og oppgaver på *leverandørnivå*, som kan betraktes under et tilsynsperspektiv. Her tenker vi primært på kravet om systematisk kvalitetsarbeid som blant annet inkluderer egenkontroll og bestemmelsene om lex Sarah (Socialstyrelsen 2014b, SOSFS 2011:9, Socialstyrelsen 2012b). Lex Sarah er nasjonale bestemmelser som i korte trekk innebærer at alle som utfører sosialtjenester og dermed også institusjonsbasert eldreomsorg, «har ansvar for kvaliteten i verksamheten og de insatser som gjennomføres» (Socialstyrelsen 2014b:16). I praksis innebærer dette en plikt til å rapportere, utrede og avhjelpe samt å anmelde (Socialstyrelsen 2014b:16):

Rapporteringskyldighet

Anställda med flera ska genast rapportera missförhållanden och påtagliga risker på missförhållanden som rör den som får eller kan komma ifråga för insatser i verksamheten. En sådan rapport kan benämnas lex Sarah.

Skyldighet att utreda och avhjälpa eller undanröja

Den som bedriver en verksamhet är skyldig att dels utreda en lex Sarah rapport, dels att avhjälpa eller undanröja missförhållandet eller den påtagliga risken för ett missförhållande.

Anmälan till Inspektionen för vård och omsorg

Den som bedriver en verksamhet ska snarast anmäla ett allvarligt missförhållande eller en påtaglig risk för ett allvarligt missförhållande till IVO. Med anmälan ska utredningen bifogas.

Lex Sarah gjelder institusjonsbasert eldreomsorg fra private leverandører så vel som i kommunal regi, idet det anføres «att bestämmelserna gäller både för kommunal verksamhet och för yrkesmässigt bedriven enskild verksamhet» og videre at «Eftersom det framgår direkt av lagen behöver kommuner inte träffa några avtal med enskilda verksamheter om att de ska tillämpa bestämmelserna» (Socialstyrelsen 2014b:26 og 28). Det kan legges til at

yrkesmässigt bedrivna enskilda verksamheterna kan vara både kommunala bolag och privata bolag. Bolaget kan bedrivas som aktiebolag, handelsbolag eller enskild firma. I begreppet förening ingår kooperativ som är en ekonomisk förening. För tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah har det inte någon betydelse om en

enskild verksamhet bedrivs i vinstsyfte eller är icke-vinstdrivande (Socialstyrelsen 2014b:28).

Sagt på en annen måte omfatter bestemmelsene i lex Sarah stort sett alle leverandører av eldreomsorg etter Socialtjänstlagen (Socialstyrelsen 2014b:29).

Kravet om egenkontroll har flere likhetspunkter med kravet til internkontroll i Norge. Kravet er forankret i forskriften SOSFS 2011:9, og det tilhørende «allmänna råd» spesifiserer hvordan egenkontroll *kan* implementeres. Det handler om at virksomheten kan sammenligne egne resultater med andre virksomheters resultater samt egne tidligere resultater, og gjennomføre målgruppeundersøkelser, gjennomgå diverse dokumentasjon, undersøke holdninger blant personalet og innhente synspunkter fra revisorer og interessenter. I tillegg kommer at forskriftens kapittel 5 § 3 sier at den enkelte virksomheten har plikt til å «ta emot och utreda klagomål och synpunkter på verksamhetens kvalitet» fra ulike aktører som for eksempel brukere og pårørende, personalet, myndigheter samt foreninger, organisasjoner og interessenter. Videre legger de nasjonale retningslinjene opp til at det er leverandøren selv som avgjør hyppigheten og omfanget av egenkontrollen (Socialstyrelsen 2012b:27).

På kommunenivå anbefaler nasjonale retningslinjer for offentlige kontrakter innen eldreomsorg i Sverige som i Norge (og Danmark) at det legges inn kontraktspunkter som angir hvordan kvaliteten i tjenestene og driften følges opp og kontrolleres, og at kommunen som oppdragsgiver dermed får et grunnlag for å utøve en form for kontroll (se f.eks. Socialstyrelsen 2013a og 2013b, LOV 2008:962). Konkret vises det i nasjonale dokumenter til at slike forhold må spesifiseres i «förfrågningsunderlaget» til utlysningen og/eller i annonseringsteksten. Det gjelder både når en kontrakt er basert på konkurranse og på valgfrihetssystemet. Socialstyrelsens veiledning (2013a) for anskaffelse av tjenester innen eldreomsorg gir en overordnet tilnærming (modeller og perspektiver) til og noen eksempler på hvordan kommuner og leverandørene kan jobbe med kvalitetsoppfølging innen ulike områder (drift, tjenester m.m.) (se for eksempel Konkurrenserket 2014a:47-48). Men, det er ikke noen presise retningslinjer for hvordan kommunene bør jobbe med kvalitetsoppfølging og tilsyn, ut over at det trekkes frem mulige metoder på ulike nivå, se tekstboks.

Metoder for oppfølging på ulike systemnivåer

Oppfølging på individnivå kan utgå frå beslutets mål og hur väl oppfyllda de är. I detta sammanhang är den enskildes egen oppfattning viktig. Oppfølging av beslut og hur väl målen i dem oppfylts är en oppgift for handläggaren.

Kommunen behöver ha system som fångar opp handläggarens iakttagelser så att även de iakttagelser handläggaren gör kan ingå i avtalsoppfølgingen. Professionen använder yrkesspecifika oppføljningsmodeller.

Beställaren kan följa opp på individnivå genom att kontrollera om genomförandeplaner har följts samt genom intervjuer och brukarenkäter. Det är dock viktigt att vara oppmärksam på eventuella sekretessbestämmelser. Utföraren av vård og omsorg följer opp den egna verksamhetens arbete.

Det kan ske i form av genomgång av genomförandeplaner, vårdplaner og den enskildes opplevelse av kvaliteten på de levererade tjänsterna.

Oppfølging av prestationer kan exempelvis vara antal genomförandeplaner, antal registreringar, antal utredda avvikelser og förbättringsåtgärder. Prestasjoner kan mätas vid besök i verksamheten, genom att verksamheten rapporterar till beställaren osv.

Oppfølging av processer kan omfatta granskning av hur väl verksamheten arbetar enligt process-, rutin- og metodbeskrivningar samt klagomåls- og avvikelshantering. Hur väl verksamheten följer fastslagna rutiner kan studeras genom observationsstudier, intervju med personal og den enskilde samt genom att granska avvikelser og klagomål. Både kommunen og verksamheten följer opp og dokumenterar enligt överenskommelse.

Oppfølging på ledningsnivå kan gälla tillgängliga lednings- og kvalitetssystem, resurser, bemanning og kompetens. Granskning av dokument og budget, intervju, rapportering osv. Redan i avtals- og kontraktssituationen behöver dessa dokument kontrolleras og värderas. När det senare blir aktuellt med oppfølging behöver de kontrolleras på nytt. Är kompetensnivån som tidigare? Har de ekonomiska förutsättningarna ändrats? och så vidare

Kilde: Socialstyrelsen 2013a:20-21.

I samme veiledning fra Socialstyrelsen (2013a:22) tas det også opp hva kommunen kan gjøre dersom de finner feil og mangler gjennom kontrolloppfølgingen. Kort fortalt anbefales det at det i kontrakten mellom kommunen og leverandøren legges inn en såkalt sanksjonstrapp: «1. dialog 2. prisavdrag 3. uppsägning av avtal 4. hävning av avtalet», som kan brukes overfor leverandøren. På denne måten legges det fra de nasjonale myndighetene opp til at det er kommunene selv som må vurdere og sikre nødvendige kontraktsfestede tilsyns- og kontrollmuligheter samt sanksjonsalternativer overfor leverandøren. Dette skal ses i lys av at det er kommunene som i siste instans er ansvarlige for at den offentlig finansierte institusjonsbaserte eldreomsorgen utføres i samsvar med nasjonale bestemmelser jf. SoL kp. 2 § 1.

Brukernes rolle som medborgere

I kommuner som har implementert valgfrihetssystemet har alle (potensielle) brukere av institusjonsbasert eldreomsorg en rett til selv å velge leverandør, men brukerne har *ikke* en plikt til å velge (LOV 2008:962 kp.9 § 2). Det innebærer at kommunene må ha et såkalt «ikke-valg-alternativ» (svensk: ickevalsalternativ), slik at brukere som ikke selv kan eller ønsker å velge en leverandør, tildeles en pleieplass av kommunen.

I de svenske nasjonale policy-dokumentene understrekes betydningen av informasjon ofte. Det er et særlig fokus på hvilken type informasjon eldre trenger, gitt de mulige begrensninger de måtte ha som følge av sykdom, funksjonsnedsettelse m.m. Regjeringen skriver blant annet i sitt skriv «Ett värdigt liv – äldrepolitisk översikt 2006–2014» følgende om tilrettelagt informasjon:

Välinformerade val förutsätter att medborgarna får lättillgänglig information om olika vårdenheters kvalitet och effektivitet (...), är det viktigt att personer som till följd av sjukdom eller bristande kognitiv förmåga får det stöd som behövs för att de ska kunna göra ett välavvägt val. Utan stöd till utsatta grupper riskerar vård och omsorg annars att bli ojämlig. Det är även viktigt att personer med syn- och hörselnedsättningar och personer med andra modersmål än svenska får information som är anpassad till deras situation (side 27 i Skr. 2013/14:57).

Det er særlig i forbindelse med valgfrihetssystemet at behovet for informasjon trekkes frem, fordi det ses som en forutsetning for brukernes reelle og informerte valg (SOU 2008:15 side 114, side 27 i Skr. 2013/14:57, Socialstyrelsen 2013a). På samme måte som i det danske tilfellet, er det ikke vanskelig å relatere denne nasjonale begrunnelsen for tilrettelagt og god informasjon til et demokratisk medborgerperspektiv og mer spesifikt kriteriet om opplyst forståelse som forutsetning for effektiv deltagelse.

Det er kommunene som ansvarlig myndighet innen eldreomsorg som har også har denne informasjonsplikten og -ansvaret (LOV 2008:962 kp.9 § 1, Skr. 2013/14:57 side 26). Samtidig har de utførende aktørene (leverandørene) også en oppgave og et ansvar i denne sammehengen. I Socialstyrelsens veiledning for konkurranseutsettelse innen eldreomsorg anføres nemlig følgende (Socialstyrelsen 2013a:34):

Likaså har utförarna ett ansvar att förutom direkt information till den enskilde även informera kommunen så att de krav som ställs på en myndighet kring informationsskyldighet och insyn kan uppfyllas. Vidare behöver den information som tjänsteföretaget använder för sin marknadsföring vara korrekt och uppföljningsbar.

Det anföres fra nasjonale myndigheter sin side at «Informationen ska vara saklig, relevant, jämförbar, lättförståelig och lättillgänglig» og videre skal denne informasjonen omfatte alle leverandører som kommunen har tegnet kontrakt med innenfor valgfrihetssystemet (LOV 2008:962 kp. 9 § 1).

Hva det innebærer at informasjonen skal være saklig, relevant, sammenlignbar m.m., er det stort sett opp til kommunene selv å avgjøre. Det finnes ikke noen konkrete nasjonale føringer for hvordan informasjonen skal legges til rette eller hva innholdet skal være (SOU 2008:15, Sosialstyrelsen 2011a). Med andre ord synes kommunene (og leverandørene) å ha forholdsvis stort handlingsrom når det gjelder hvordan informasjonsplikten ivaretas (se også side 114-116 i SOU 2008:15). Når det er sagt, bør det likevel nevnes at de refererte dokumenter (SOU 2008:15, Sosialstyrelsen 2011a) gir noen mer eller mindre tydelige anbefalinger om formen på informasjonen som skal gis. I avslutningen til Sosialstyrelsens sammenstilling av studier om eldres valg innen eldreomsorg (2011a:17-18) tilrådes det blant annet at informasjonen bør være enkel og lett forståelig, at omfanget på informasjonen bør avgrenses til det aller viktigste, «att informasjonen bør vara systematisk för att öka möjligheterna till jämförelser mellan olika alternativ», informasjonen bør være saklig og at den bør være tilgjengelig gjennom flere kanaler. Men det er altså opp til kommunene å avgjøre hvilke kanaler.

Det finnes likevel et unntak fra denne kommunale autonomien. Kommuner som har implementert valgfrihetssystemet er nemlig forpliktet til å annonsere på den nasjonale Valgfrihetswebben (www.valfrihetswebben.se/startsidan.aspx) slik at potensielle leverandører kan orientere seg. Det er Konkurrentverket som driver nettstedet. Selv om Valgfrihetswebben primært er rettet mot potensielle leverandører av tjenester som omfattes av LOV samt kommuner og andre myndighetsnivåer, legges det også opp til en mer allmenn-demokratisk hensikt:

En nasjonal databas gör också att allmänheten kan ta del av förfrågningsunderlag och bevaka sina medborgerliga intressen (Konkurrensverket 2015a).

Når det er sagt, er det noe uklart hvordan denne hensikten i praksis skal ivaretas, da nettsiden inklusiv brukergrensesnittet ikke eksplisitt er rettet mot «medborgere», og det synes begrenset hvor mye relevant informasjon som finnes for den enkelte bruker.

Videre legges det også stor vekt på selvbestemmelse og respekt for enkeltbrukere som et sentralt verdigrunnlag i de nasjonale policy-dokumentene. Dette kommer tydelig frem i nasjonale krav og kvalitetskriterier for eldreomsorg slik det står i blant annet Sosialstyrelsens veiledninger om det nasjonale verdigrunnlag for eldreomsorg, «Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningsmaterial» (2012a) og «Utveckling av värdegrundsarbete inom äldreomsorgen. Slutrapport 2013» (2014a). Veiledningene er begge basert på «Värdigt liv i äldreomsorgen» (prop. 2009/10:116). SOSFS 2012:3 kan også nevnes i denne sammenhengen idet den gir råd og anbefalinger til hvordan eldreomsorgen kan ivareta hensynet til Eldres verdighet og trivsel, hvor selvbestemmelse og delaktighet blant annet trekkes frem som viktige forhold. Selvbestemmelse viser her i særlig grad til det vi tidligere har nevnt om deltagelse i hverdagen og ikke i noen særlig grad til deltagelse på det formelle planet. Deltagelse og selvbestemmelse i hverdagen handler om at eldre skal ha mulighet for å forme sin egen hverdag gjennom å ha rett til innflytelse og dialog om hverdagens rutiner, som for eksempel måltider og fysisk aktivitet (Sosialstyrelsen 2013a).

Når det gjelder det formelle planet og brukernes rett til medbestemmelse og deltagelse i formelle fora, er dette i begrenset omfang behandlet i de nasjonale policy-dokumentene. Et unntak er i Sosialstyrelsens gjennomgang av kommuners kravsspesifikasjoner i forbindelse med anbudskonkurranse der bruker- og pårønderåd nevnes som et spesifikt krav som kan stilles:

Brukarråd och närståenderåd med representanter från boende ska genomföras minst två gånger om året. Verksamhetschef och biståndshandläggare ska närvara. Mötet ska protokollföras (Sosialstyrelsen 2013b:20).

At dette omtales som et spesifikt krav skal forstås som at dette ikke er noe generelt krav som alle kommuner stiller (eller må stille), men snarere er et «krav som inte är vanligen förekommande, utan där man kan anta att den aktuella kommunen särskilt velat poängtera vikten av att något sker på ett visst sätt» (Socialstyrelsen 2013b:14). Det synes med andre ord ikke å være noen nasjonale krav eller sterke føringer for om og eventuelt hvordan brukerne skal eller kan involveres på det formelle, organisatoriske planet innen institusjonsbasert eldreomsorg. Det er opp til den enkelte kommunen (og/eller leverandøren) å avgjøre om og i tilfelle hvordan dette skal gjøres. De svenske nasjonale dokumentene legger dermed i enda mindre grad enn de norske og danske, føringer på om og hvordan brukeres formelle deltagelse kan ivaretas. Dermed er formelle arenaer for utøvelse av effektiv deltagelse i Sverige langt på vei et lokalt spørsmål som de nasjonale myndighetene gjennom lover, råd og forskrifter ikke blander seg nevneverdig i. Det samme bildet kom også frem i foregående avsnitt om krav og premisser til kontraktsinngåelse der det ble tydeliggjort at «god kvalitet» og selvbestemmelse i sosialtjenesten er knyttet til hverdagens rutiner og pleie.

Endelig kan det nevnes at – som det ble redegjort for i avsnittet om tilsyn – at brukere som medborgere og som brukere har mulighet for å melde inn forhold til det nasjonale tilsynet, IVO (IVO 2014a). Dette kan være forhold knyttet til konkrete tilfeller, avslag på søknader eller avgifter. I utgangspunktet legges det opp til at IVO skal være siste instans og at slike klager først og fremst skal sendes til aktuelle kommuner og leverandører. Videre er det opp til IVO å vurdere hvorvidt klagen skal undersøkes nærmere gjennom en tilsynsprosess.

Når det gjelder det nasjonale tilsynet mer generelt, ses det i beskrivelsen av de nasjonale vurderingskriteriene for sosialtjenestens eldreomsorg og operasjonalisering av disse (Socialstyrelsen 2012a og 2014b) at brukerne bare i lite omfang trekkes inn som informasjonskilder. Dette i kontrast til i Danmark så vel som i Norge, der brukere og pårørende i større grad er med.

Konklusjon – institusjonsbasert eldreomsorg i Skandinavia

Dette avsnittet vil på en kortfattet måte oppsummere de tre lands nasjonale policy for institusjonsbasert eldreomsorg i lys av de analytiske styringsmodellene i Tabell 1; *direkte styring*, *indirekte styring* og *frakoblet styring*. Hensikten er å peke på likheter og ulikheter i hvordan kontrakter fordeles og koordineres innen denne tjenesten i Danmark, Sverige og Norge. Videre vil det analytiske demokratiperspektivet bli brukt i en drøftelse av hvilken rolle brukerne som medborgere tildeles i organiseringen av institusjonsbasert eldreomsorg, og i den sammenhengen om den nasjonale policy underbygger to viktige demokratiske kriterier; opplyst forståelse og effektiv deltagelse.

I alle de tre skandinaviske landene er institusjonsbasert eldreomsorg et område der ansvaret er lagt til det kommunale nivået. Det gjelder også i stor utstrekning i de tilfellene hvor institusjonsbasert eldreomsorg involverer private tjenesteleverandører. Generelt sett er det nemlig lagt opp til at det er den enkelte kommunen som inngår kontrakt med den private aktøren, men det finnes unntak. I Danmark er det nemlig parallelt med – eller rettere sagt – utenom den kommunale ordningen en nasjonal godkjenningsordning av leverandører av såkalte fripleieboliger. I Sverige er det et nasjonalt system for registrering og i mange tilfeller også godkjenning av leverandører av sosialtjenester generelt og institusjonsbasert eldreomsorg spesielt. I både Norge og Sverige er det i praksis kommunene som velger hvordan institusjonsbasert eldreomsorg skal organiseres (Vabo 2012). I Sverige kan en kommune velge å implementere LOV, basere seg på LOU (åpne tilbud), benytte seg av det handlingsrommet «in-house»-regelen gir eller kombinere disse organiseringsmulighetene. De svenske nasjonale føringene peker i retning av at det oppfordres til at kommunene baserer seg på LOV, hvilket kort fortalt innebærer at brukerne fritt kan velge blant kommunalt godkjente tjenesteleverandører der pengene følger brukeren (kommunene må godkjenne alle leverandører som tilfredsstillt kravspesifikasjonen i annonsen). I Norge oppfordrer de nasjonale policydokumentene i stor grad til at institusjonsbasert eldreomsorg skal lyses ut på det åpne markedet, men gir samtidig rom for å avgrense konkurransen til ideelle aktører jf. unntaket for ideelle aktører. Videre er det i Norge også mulig at kommunene legger opp til

at brukerne kan velge fritt, men da blant de leverandørene som kommunen har kontrakt med, basert på en rammeavtale eller «pengene følger brukeren»-prinsippet. I Danmark kompliseres bildet av at det ikke bare er den aktuelle kommunen som legger premissene for velferdsmixen, idet private leverandører kan gå utenom kommunen og gjennom en nasjonal godkjenningsordning for såkalte fripleieboliger «skaffe seg en rettighet» til å levere institusjonsbasert eldreomsorg. Dette har sentrale likheter med ordningen på grunnskoleområdet. I tillegg kan danske kommuner med henvisning til «in-house»-regelen inngå driftsoverenskomst med selveiende institusjoner uten at disse omfattes av tilbudsloven eller udbudsdirektivet, eller kommunen kan lyse ut institusjonsbasert eldreomsorg på det åpne markedet. Gitt at de skandinaviske kommunene har ulik handlingsrom, er det naturlig at velferdsmixen også varierer på tvers av kommunene.

Men en ting er hvordan forholdet mellom kommunene og de ikke-offentlige leverandører er, en annen ting er hvilke føringer det gis fra nasjonalt hold. I alle tre land har nasjonale myndigheter en mening om hvilke krav og premisser som det bør legges for kontraktsinngåelse. På den ene siden omfatter dette formelle prosedyrer som følger av at kontrakter med private aktører på dette tjenesteområdet i stor grad er regulert av EU-direktivet for offentlige anskaffelser og tilhørende nasjonale lover og bestemmelser. I tillegg kan det her nevnes at det i de danske policy-dokumentene legges opp til at kommunen kan tenke kreativt når det gjelder samarbeidsformen med private leverandører. På den andre siden omfatter de tre nasjonale policies også hva som anses som viktige hensyn i eldreomsorg som sådan. Når det gjelder det siste er det en overordnet likhet mellom landene at eldreomsorg skal basere seg på grunnleggende verdier som selvbestemmelse, verdighet og respekt for den enkelte, men det er vesentlige forskjeller i hvordan dette omsettes i konkrete og detaljerte føringer. I Sverige er det utarbeidet såkalte nasjonale bedømmingskriterier med operasjonaliserte indikatorer som brukes som utgangspunkt for det nasjonale tilsynsarbeid, og som det fra nasjonale myndigheter sin side anbefales at kommunene bruker i sitt arbeid med henholdsvis kravspesifikasjon og kontroll overfor leverandørene. Samtidig viser analysen at svenske nasjonale myndigheter i langt mindre grad enn danske og norske legger føringer på om og hvordan brukernes formelle deltagelse kan ivaretas. Fokus i de svenske nasjonale føringer er i høyere grad på hverdagsinnflytelse. Videre gis det i Sverige ikke spesielt konkrete

anbefalinger om hvilken type informasjon som bør gis til brukerne, men dette er likevel et tema som vies forholdsvis mye plass i de mange utredninger som er gjort av de svenske nasjonale myndighetene. Det er egentlig bare i Danmark at kommunen og leverandøren har en lovforankret informasjonsplikt overfor potensielle brukere. I norsk policy legges det vekt på brukernes deltagelse, men det sies lite om på hvilket informasjonsgrunnlag deltagelse skal skje og den norske kommunen er ikke på samme måten som den danske forpliktet til å gi lett tilgang til relevant informasjon.

I alle de tre landene er det nasjonale tilsynsordninger for institusjonsbasert omsorg, og disse fører i utgangspunktet tilsyn med alle typer leverandører – private så vel som offentlige – og uavhengig om de har inngått kontrakt med kommunen eller driver på grunnlag av en nasjonal godkjenning. Hensikten med de nasjonale tilsynsordningene er å sikre at all institusjonsbasert eldreomsorg gjøres i samsvar med gjeldende lover, forskrifter og andre nasjonale bestemmelser på nasjonalt nivå. Den nasjonale tilsynsordningen er videre supplert med oppgaver på kommunalt og leverandør-nivå som kan ses i sammenheng med tilsynsforpliktelsen. På leverandørnivå handler det blant om kravet til internkontroll eller tilsvarende. Den største forskjellen mellom de tre landene er knyttet til hvorvidt brukerne og pårørende trekkes inn i tilsynets arbeid. Det synes som om de nasjonale retningslinjene i Sverige vier mindre plass til disse gruppene enn det som er tilfellet i Danmark og Norge. Det gjelder også på det formelle nivået.

Institusjonsbasert eldreomsorg er et komplekst område, og det legges fra skandinaviske nasjonale myndigheter ikke entydige føringer på hvordan dette kommunale ansvarsområdet skal organiseres og på hvilke vilkår private leverandører kan drive. Det ligger i kortene at kommunene har ganske stort handlingsrom for å avgjøre velferdsmiksen (Vabo 2012). Handlingsrommet gjelder både med hensyn til å avgrense formaliseringsgraden og fokuseringsgraden i interaksjonen med private leverandører. Samtidig dikterer de nasjonale myndighetene gjennom nasjonale lover og bestemmelser samt sitt tilsyn på en noe variert, men likevel forholdsvis detaljert måte hva som forventes av institusjonsbasert eldreomsorg. Vabo fremholder i lys av den norske utviklingen blant annet at den statlige styringen av eldreområdet er prosessorientert og ganske myk:

Det er, for det tredje, også typisk på området at styringen fokuserer på prosesser, mer enn innhold eller resultater (...). Så selv om det har vært en økning i den statlige styringen på eldretjenestområdet, er den økte styringen relativt myk og prosessorientert slik at det er begrenset i hvilken grad staten griper inn i kommunenes prioriteringer. På eldreomsorgsområdet kan derfor kommunene neppe sies å ha 'tapt sin rett' (Vabo 2012:122).

Det innebærer at det i lys av de analytiske styringsmodellene som er nevnt i Tabell 1, finnes et variert rom for styring av private leverandører av institusjonsbasert eldreomsorg i de tre nevnte land. Dels har danske og svenske kommuner med «in-house»-regelen i hånden og de forutsetningene denne setter til kontroll, mulighet for nærmest å direkte styre private leverandører. Dels kan kommuner gjennom kravspesifikasjon til anbudskontrakter (alle land) og i sin LOV-annonsering (Sverige) utøve mer indirekte styring med leverandørene. Endelig har danske brukere – og norske og svenske i den grad kommunene velger å åpne for det – også en styringsmulighet gjennom sin rett til å velge blant godkjente leverandører.⁴⁸ På denne måten er det også et markedsinnslag i styringen av institusjonsbasert eldreomsorg. I undersøkelsen til Agenda Kaupang (2011) kommer det frem at det er flere norske kommuner som har valgt å benytte seg av unntaket i Lov om offentlige anskaffelser og organisere sine sykehjem ved at de drives av ideelle aktører, mens andre har valgt å organisere denne tjenesten gjennom «fritt brukervalg»-prinsippet. Fritt brukervalg betyr konkurranse på kvalitet. Ved fritt brukervalg flyttes myndigheten til å utpeke leverandøren fra kommunens administrasjon til den enkelte brukeren» (Agenda Kaupang 2011:9). Undersøkelsen slår også fast at «[f]ritt brukervalg får størst betydning når pengene følger brukeren. Noen kommuner i Norge har innført fritt brukervalg av sykehjem uten en slik ordning. Dette innebærer begrenset konkurranse mellom brukerne. Kapasiteten og tilbyderne er gitt. Brukerne kan bare velge mellom de plassene som tilfeldigvis er ledige. Det er ofte få ledige plasser» (Agenda Kaupang 2011:9).

⁴⁸ I motsetning til i Sverige, er det i Danmark ikke snakk om et «fritt valg-bevis» i form av en voucher som gis til brukerne og som de kan bruke til å velge en hvilken som helst leverandør av institusjonsbasert eldreomsorg.

I avsnittet om det analytiske rammeverket ble det fremholdt at en slik bruk av ulike styringsmodeller innen ett velferdsområde kan betraktes som et lag-på-lag styringsregime. I både Danmark og Sverige (i mindre grad i Norge) legges det fra nasjonale myndigheter sin side sterkt opp til at brukerne skal kunne velge fritt, hvilket kan tolkes som at ideen om forbrukermakt i den frie markedsmodellen kombineres med elementer fra den (in)direkte styringsmodellen ved at det offentlige gjennom kontrakter med eller godkjenning av flere leverandører legger til rette for det frie brukervalget. På den andre siden kan man spørre om dette ikke snarere er uttrykk for *parallele styringsregimer*. Det gjelder i det danske tilfelle hvor det er mulig for private leverandører av fripleieboliger i første omgang å gå utenom det kommunale nivået ved å oppnå nasjonal godkjenning, for så siden å tre inn i den kommunale velferdsmiksen gjennom fritt brukervalg. Og det gjelder i Sverige hvor det kan hevdes at LOV spiller en avgjørende betydning for et parallelt styringssystem, som skaper et mulighetsrom som ikke finnes i Norge.

6 Avslutning

Vi har i denne rapporten kastet lys over hvordan nasjonale myndigheter i Norge, Sverige og Danmark tilnærmer seg bruken av ikke-offentlige aktører i offentlig velferd og dermed hvilke premisser de legger på velferdsmiksen. Når det her snakkes om ikke-offentlige aktører, menes private aktører i form av både kommersielle aktører og ideelle aktører som ikke driver på kommersielt grunnlag. Med fokus på grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg, er det gjennomført en land-komparativ analyse av likheter og forskjeller med hensyn til nasjonale føringer for hvordan kontrakter fordeles innen hvert av de to velferdsområdene samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges. Mer konkret er det i den empiriske analysen satt søkelys på nasjonale føringer på følgende forhold:

- 1) Krav og premisser for kontraktsinngåelse
- 2) Tilsynsordningen med velferdstjenesten
- 3) Brukernes rolle som medborgere.

Dette innebærer samtidig et fokus på samspillet mellom det offentlige og andre aktører i prosessene knyttet til velferdsproduksjon der kontrakter brukes som et styringsredskap. Som styringsredskap kan kontrakter reflektere en direkte, indirekte eller framkoblet styringsmodell. I den sammenhengen er aspekter ved EUs direktiv for offentlige anskaffelser også blitt beskrevet, fordi direktivet legger sentrale føringer på landenes nasjonale politikk.

Når det gjelder overnasjonale rammebetingelser for hvordan velferdstjenester kan organiseres, har vi i denne rapporten altså trukket frem EUs direktiv for offentlige anskaffelser som et eksempel på dette. Norge, Sverige og Danmark har alle gjennom henholdsvis EØS-avtalen og EU-medlemskapet forpliktet seg til å følge bestemmelsene i direktivet. I kapitlet om direktivet ble noen kjerneelementer i direktivet beskrevet i form av dets nedslagsfelt og ikke minst av hvilke

kontraktstyper som faller utenfor direktivet, såkalte unntak. På denne måten er det også blitt illustrert hvilket handlingsrom direktivet gir politikken på nasjonalt nivå. Men som de empiriske kapitlene om grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg viser, er dette et handlingsrom som utnyttes på ulike måter i de tre skandinaviske landene. I både Sverige og Danmark har man gjennom bruk av in-house-argumentet på eldreområdet og kontraktstildeling basert på godkjenning på både eldre- og grunnskoleområdet, definert et handlingsrom for offentlige myndigheter som er uavhengig av EUs aller mest detaljerte bestemmelser så vel som nasjonale bestemmelser for offentlige anskaffelser. Grunnleggende prinsipper som for eksempel likebehandling og gjennomsiktighet gjelder uansett. I Norge har man likeså en godkjenningsordning innen privatskoleområdet, men på området for institusjonsbasert eldreomsorg har man hverken gjort bruk av in-houseargumentet eller kontraktstildeling basert på godkjenning. Derimot har Norge praktisert et unntak for kontrakter om helse- og sosialtjenester (og dermed også institusjonsbasert eldreomsorg) som utføres av ideelle aktører. Spørsmålet som gjenstår er om dette unntaket kan opprettholdes etter at Norge har implementert det reviderte EU-direktivet i 2016 (EUR-Lex 2014). Hensikten med det nye direktivet er blant annet forenkling av prosedyrer og å gjøre det enklere for mindre aktører å inngå kontrakter med det offentlige (European Parliament 2014). Dette er hensikter som det stort sett er enighet om. Det som det imidlertid er reist tvil om, er hvorvidt det nye direktivet stenger muligheten for å opprettholde unntaket for ideelle aktører i forbindelse med anskaffelser av helse- og sosialtjenester (Sejersted 2014).

I tillegg til at de tre skandinaviske landene har brukt til dels ulike argumenter for å definere et handlingsrom som ikke omfattes av EUs aller strengeste bestemmelser for offentlige anskaffelser, har landene også nasjonale bestemmelser for området. Generelt sett er disse nasjonale bestemmelsene mer restriktive enn det EU-direktivet «krever». Blant annet kan det nevnes at terskelverdiene for når offentlige anskaffelser er omfattet av det nasjonale regelverket for annonsering av anbud, er lavere enn det direktivet tilsier, og at den norske lovgivningen også har bestemmelser som «regulerer indgåelsen af en kontrakt som en tjenesteydelseskoncession» (Udbudsrådet 2012:19-20). I Norge forstås blant annet fritt brukervalg-ordninger

innen rammen for tjenestekonsesjoner. EU-direktivet omfatter ikke i seg selv slike tjenestekonsesjoner.

I den norske debatten – så vel som i den svenske debatten (Nyberg 2013) – om EU-direktivet, kan man ofte få inntrykk av at direktivet kun innskrenker det nasjonale handlingsrommet «til besvær» for nasjonale politikere. Men når man ser nærmere etter, ligger det i politikken på EU-nivå en åpning for nasjonal tilpasning og handlingsrom som kanskje ikke brukes helt ut. Spørsmålet man derfor kan stille seg er om direktivet ikke også brukes som en unnskyldning, eller «misbrukes/mistolkes» for å legitimere en bestemt måte å agere på. Kanskje noe av dette skyldes manglende kompetanse, ønsket om å være «best i klassen» eller frykten for å gjøre feil. Eller det handler kanskje snarere om «den nasjonale oversettelsen» av EU-direktivet i form av hvordan den i praksis brukes og tolkes inn i en nasjonal ramme. En slik oversettelse vil være betinget av den dynamikken som foregår mellom ulike aktører på nasjonalt nivå så vel som den politiske viljen. Tidligere forskning har vist at forholdet mellom EU-lovgivning og handlingsrommet for velferdspolitikker på nasjonalt nivå er ganske komplekst. Én ting er at EU-direktiver i stor utstrekning er og betraktes som bestemmende for hvordan den nasjonale lovgivningen utformes, men som Nyberg (2013) argumenterer for, er det en misforståelse å konkludere med at medlemslandene ikke har noen frihetsgrader. Nyberg (2013) påpeker at et sentralt forhold er knyttet til politikken uttrykksform; hvordan sensitive politiske temaer altfor ofte diskuteres og avgjøres i en juridisk kontekst hvor spørsmålet om hva en stat bør gjøre endres til hva staten har en lovmessig rett til å gjøre eller ikke å gjøre (Nyberg 2013:188). Med henvisning til den svenske konteksten, tidligere forskning og ideen om det indre markedet med åpen konkurranse, identifiserer Nyberg en potensiell debatt om forholdet mellom stat og marked og mer spesifikt spenningen mellom respekten for åpen konkurranse og andre politiske hensyn som for eksempel støtten til ideelle aktører og filantropiske verdier.

Nybergs betraktninger om betydningen av den politiske viljen, står ikke alene. Når det gjelder velferdsstaters generelt økende involvering av private – kommersielle eller ideelle – aktører i velferdsproduksjonen, peker blant annet Phillips & Smith (2011a) på at det ikke er typen av velferdsstat som kan forklare forskjeller i utvikling i retning av mer «relational governance», men den politiske visjonen og viljen (2011a:23-24):

...a vision of the role of the third sector that sees it as more than a social safety net or delivery agent of services, but that advances the value of the sector for democracy and citizenship and/or economic development. The vision then needs to be driven by strong political leadership. A connection to democratization or economic development is evident in all cases in which major reform has occurred (...). However, it is also clear that such a reform project has to be mutual and that neither government nor the third sector can drive it alone.

At politikk og den politiske viljen til å gjøre endringer har betydning for velferdsmiksen, er Sverige kanskje det fremste eksempel på. På 90-tallet gikk det en politisk bølge over Sverige med «valgfrihet» og «konkurransen» som paroler. Det ga seg utslag i flere reformer, deriblant også på skole- og eldreområdet. Så fra å være en velferdsstat der staten tok seg av stort sett all velferdsproduksjon, ble Sverige et velferdssamfunn der ulike samfunnsaktører ble involvert i velferdsproduksjonen og brukerne i stadig større grad fikk mulighet til å påvirke velferdsmiksen gjennom fritt brukervalg. På både skole- og eldreområdet peker Sverige seg ut ved en kombinasjon av en rekke kjennetegn. Det handler blant annet om at det i Sverige i prinsippet er

- 1) fri etableringsrett (forutsatt nasjonal godkjenning)
- 2) fritt brukervalg
- 3) penger følger bruker-prinsippet og ikke minst
- 4) mulighet for å overføre overskudd til eiere.

Særlig det siste punktet i kombinasjon med at det offentlige på grunnskoleområdet fullfinansierer elever i privatskoler, er viktig å ha i mente når den svenske statistikken skal forstås i forhold til Danmark og Norge. Det er nærliggende å anta at det er attraktivt å være kommersiell aktør i den svenske grunnskolen når det er fullfinansiering, mulig å ta ut overskudd og det offentlige i praksis ikke har mulighet for å kontrollere aktørens regnskaper. I Danmark og Norge, hvor det ikke er tillatt å tjene penger på grunnskole drift, er det åpenbart ikke samme gode betingelser for kommersielle aktører.

Når det gjelder Danmark og Norge, er det en sentral forskjell i nasjonal policy som nok kan bidra til å forklare forskjellen i omfanget av private grunnskoler. For mens det i praksis er fri etableringsrett i

Danmark (forutsatt nasjonal godkjenning), er dette egentlig ikke tilfellet i Norge hvor private grunnskoler kun kan etableres med henvisning til et såkalt særskilt grunnlag som er definert i den nasjonale lovgivningen. I Danmark er det skolen selv som definerer sitt verdigrunnlag og det er dette verdigrunnlaget som er retningsgivende for innholdet i skolen. Videre har private grunnskoler i Danmark også mulighet til å si nei til elever av andre grunner enn kapasitet. Dette kan tenkes å støtte opp om større mangfold på det private grunnskoleområdet. Her handler det nok likevel ikke bare om politikk og politisk vilje, men også om lange tradisjoner og kultur. I Danmark har det vært, og er fortsatt, en kultur og tradisjon med privatskoler som kan føres tilbake til ulike miljøer som forfekter ideelle, liberale og borgerlige så vel som religiøse ideer, verdier og tilnærminger til (ut)dannelse, jf. for eksempel den grundtvigianske tradisjonen.

Denne tradisjonen med å være åpen for ulike verdimesige tilnærminger (i motsetning til kommersiell drift), kan ses i sammenheng med den utbredelse ideelle selveiende institusjoner har i dansk velferdsproduksjon mer generelt. Også på andre velferdsområder enn grunnskole er selveiende institusjoner ikke uvanlig. For eksempel gjelder det innen institusjonsbasert eldreomsorg der bruken av «in-house»-regelen muliggjør dette. Men på eldreområdet er det også innslag av andre aktører. Det skyldes blant annet at mens grunnskoleområdet er regulert av én type styringsmodell basert på en nasjonal godkjenningsordning, faller institusjonsbasert eldreomsorg inn under ulike styringsregimer. Hvilket regime er i stor utstrekning opp til den ansvarlige kommunen å avgjøre, men også her finnes det forskjeller mellom de tre landene. Den danske nasjonale godkjenningsordningen for fribleieboliger illustrerer hvordan det ikke bare er lag-på-lag styringsmodeller, men også parallelle styringsmodeller innen institusjonsbasert eldreomsorg. I Sverige er det likeså tendens til et parallelt system ved at systemet omfatter flere typer styringssystemer; godkjenningsordning, konkurranse og intern kommunal styringsmodell. Men i motsetning til i Danmark, er svenske kommuner ikke «prisgitt» et nasjonalt godkjenningssystem, idet det er opp til svenske kommuner selv å avgjøre om de vil implementere LOV som innebærer en lokal godkjenningsordning.

Kanskje nettopp mangfold i styringsmodeller kan være en nøkkel til å fremme mangfold i tjenestene? At det i den sammenhengen ikke bare er snakk om en lag-på-lag styringsmodell, men også parallelle styringssystemer som integrerer ordninger med ulike logikker (for

eksempel konkurranse, godkjenning og intern organisering) og som hver for seg er regulert på ulike måter, er interessant å ha in mente. Gjennom et slikt parallelt styringsystem kan man (til en viss grad) tilgodese og fremme ulike hensikter og aktører i velferdsproduksjonen.

Men samtidig, og det bør understrekes, indikerer analysen i denne rapporten at mangfold i velferdsmiksen ikke bare handler om hvilken styringsmodell som ligger til grunn, men også om graden av skjønnsutøvelse til de private aktørene. Med andre ord: Hvor stort råderom får de private aktørene til å definere sitt verdigrunnlag, sine mål og delmål? Er dette variabler som er snevert definert og regulert av nasjonale standarder? I så fall er det ikke det som fremmer mangfold. Phillips & Smith (2011a:22) fremholder at statlig regulering kan spille en vesentlig rolle som insentiv for å oppmuntre til samarbeid med ideelle organisasjoner, hvilket impliserer at nasjonal policy kan ha en betydning. Men som det tidligere er pekt på i denne rapporten, er slike organisasjoner ofte drevet av idealistiske hensyn, og det er derfor vanskelig å forestille seg at disse organisasjonene kan eller vil operere i et felt som er regulert i detalj. Det må nemlig antas at ideelle aktører vil ha vanskelig for å gå på kompromiss med sitt verdigrunnlag. Men hva er det som gjør at nasjonal regulering av velferdsområder er blitt mer utbredt? Phillips & Smith (2011a:22-23) trekker blant annet frem argumentet om at beslutningstakerne legger stadig mer vekt på «accountability and transparency» som forklaring på dette. Videre argumenterer de for at

[t]o some extent, this investment in accountability strategies reinforces a hierarchical relationship with governments, but to an even greater extent it can also increase the space for citizens to become more informed and actively engaged as consumers, members, supporters, and leaders of well-run nonprofit organizations (2011a:23).

Sitatet antyder at midt oppe i denne hangen til nasjonal regulering, kan det være plass til borgerne som opplyste og aktive brukere. Spørsmålet som dette imidlertid reiser, er hvilke forutsetninger brukerne har for å være informerte og aktive? Er dette et område som også må reguleres eller skal man la det være opp til brukerne og aktørene på feltet selv å ta ansvar for å finne frem, oppsøke og dele informasjon og delta på relevante arenaer? Videre kan man reflektere over om brukernes rett til å være informerte og aktive, også innebærer en plikt til å ta ansvar. Her er det naturligvis flere

hensyn å ta, som brukernes kompetanse og fysiske og kognitive evner. Men, som den danske nasjonale policy for private grunnskoler viser, er det ikke utenkelig at brukerne (foreldrene) også kan tillegges et mer formelt ansvar for den tjenesten de bruker.

Litteratur

- Agenda Kaupang (2011). *Offentlige innkjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle aktører – alternative løsninger*. Rapport R7389. Oslo: Frivillighet Norge
- Altinn (2014). *Godkjenning av private grunnskoler uten krav på offentlig støtte*. Informasjon på nettside. Online: <https://www.altinn.no/no/Skjema-og-tjenester/Etater/Utdanningsdirektoratet/Godkjenning-av-private-grunnskoler-uten-krav-pa-offentlig-stotte/> (lesedato 04.11.2014).
- Amdal, Gro (2004). «Gjennomføringen av konkurranse med forhandling ved offentlige anskaffelser». *Tidsskrift for forretningsjus* (TfJ) 4:430-451.
- Arbeidstilsynet (2015). *Forskrift om lønns- og arbeidsvilkår i offentlige kontrakter*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.arbeidstilsynet.no/forskrift.html?tid=243144> (lesedato: 12.03.2015)
- Arbetsmiljølagn (1977: 1160). Online: https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Arbetsmiljolag-19771160_sfs-1977-1160/#K6 (lesedato: 04.03.2015)
- Ascoli, U. & Ranci, C. (red.) (2007). *Dilemmas of the Welfare Mix: The New Structure of Welfare in an Era of Privatization*. New York: Kluwer.
- Avdeling for næringsregulering og skipsfart (2003). *Anmodning om å vurdere om anskaffelsesreglene kommer til anvendelse, når det skal inngås avtale om driftstilskudd med privatpraktiserende fysioterapeut*. Brev til Oslo kommune datert 16.03.2003 med vår referanse 200302969-2/JHB. Online: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2004/0001/ddd/pdfv/220223-oslo_kommune.pdf (20.05.2014).
- Baldersheim, Harald & Lawrence E. Rose (red.) (2014). *Det kommunale laboratorium: Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*, 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.
- BEK nr 1084 af 05/09/2013 (historisk). *Bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger* (Plejehjemsbekendtgørelsen). Online: <https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=158083> (lesedato: 17.03.2015).
- BEK nr 1188 af 08/12/2008. *Bekendtgørelse om revision og tilskudskontrol m.m. ved frie grundskoler og private skoler for gymnasiale uddannelser m.v.* Online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=122068> (lesedato: 11.12.2014).
- BEK nr 1324 af 10/12/2014. *Bekendtgørelse om plejehjem og beskyttede boliger*. Online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=166658> (lesedato: 17.03.2015)
- BEK nr 1490 af 16/12/2013. *Bekendtgørelse om regnskab for folkehøjskoler, efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler (frie kostskoler), frie grundskoler, private skoler for gymnasiale uddannelser m.v. og produktionsskoler*. Online: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=160621&exp=1> (lesedato: 11.12.2014).

- BEK nr 1558 af 19/12/2013. *Bekendtgørelse om Tilbudsportalen*. Online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=161010> (lesedato: 23.03.2015)
- BEK nr 619 af 09/06/2010. *Bekendtgørelse om valg og certificering af tilsynsførende ved frie grundskoler m.v.* Online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131708> (lesedato: 17.12.2014)
- BEK nr 620 af 09/06/2010. *Bekendtgørelse om selvevaluering på frie grundskoler*. Online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=131727> (lesedato: 17.12.2014).
- BEK nr 980 af 08/10/2012. *Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler*. Online: <https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=143529> (lesedato: 18.12.2014).
- BEK nr 980 af 08/10/2012. *Bekendtgørelse om vedtægter for friskoler og private grundskoler*. Online: <https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=143529&exp=1> (lesedato: 09.12.2014)
- Bode, Ingo (2011). «Creeping Marketization and Post-corporatist governance. The Transformation of State-Nonprofit Relations in Continental Europe» i Susan D. Phillips & Steven Rathgeb Smith (red.) *Governance and Regulation in the Third Sector. International Perspectives*. New York/London: Routledge.
- Center for frivilligt socialt arbejde (2014). *Forening, fond eller selvejende institution? – Hvordan skal vi organisere os?* Brosjyre på nett. Online: <http://www.frivillighed.dk/Webnodes/da/Web/Public/Publikationer/Pjecer+om+frivilligt+arbejde/Forening,+fond+eller+selvejende+institution> (lesedato: 03.12.2014).
- Cohen, Carl (1971). *Democracy*. New York: Free Press.
- Dahl, Robert A. (1989). *Democracy and its critics*. New Haven/London: Yale University Press.
- Dahl, Robert A. (1992). *Økonomisk demokrati – den neste utfordringen*. Oversatt av Tone M. Anderssen. Oslo: Ad Notam Gyldendal.
- Dansk Friskoleforening (2014). *Fakta om friskoler*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.friskoler.dk/da/presse-og-politik/fakta-og-myter-om-friskoler/> (lesedato: 04.12.2014).
- Den Europæiske Unions Tidende (2004). *EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV NR. 2004/18/EF af 31. marts 2004*. Tilgjengelig online: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2004/0022/ddd/pdfv/209130-direktiv_-klassisk_sektor_-dansk.pdf (lesedato: 20.04.2015)
- Den store Danske (2015). *Dansk skolehistorie*. Artikkel tilgjengelig online: [http://www.denstoredanske.dk/Erhverv, karriere og ledelse/P%C3%A6dagogik og uddannelse/Skole og SFO/dansk skolehistorie](http://www.denstoredanske.dk/Erhverv,_karriere_og_ledelse/P%C3%A6dagogik_og_uddannelse/Skole_og_SFO/dansk_skolehistorie) (lesedato: 24.06.2015).
- Difi (2013). *Veileder for anskaffelser av helse- og sosialtjenester*. Difi Veileder 2013:2. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI). Online: <http://anskaffelser.no/filearchive/hs-veileder-difi-2013-2.pdf> (lesedato: 25.10.2013).
- Difi (2014). *Likevel unntak for ideelle under nye EU-regler?* Publisert på Difis nettside 11.06.2014. Online: <http://www.anskaffelser.no/nyhet/2014-06-11/likevel-unntak-ideelle-under-nye-eu-regler> (lesedato: 15.10.2014)
- Dir. 2011:68. *Kommittédirektiv. Regler och villkor för fristående skolor m.m.* Online: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/17/27/24/40f85283.pdf> (lesedato: 12.02.2015).

- Donahue, John D. & Richard J. Zeckhauser (2006). «Public-Private Collaboration» i Michal Moran, Martin Rein & Robert E. Goodin (eds.) *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. Side 496-525.
- Edebalk, Per Gunnar & Marianne Svensson (2005). *Kundval för äldre och funktionshindrade i Norden. Konsumentperspektivet*. TemaNord 2005:507. København: Nordisk Ministerråd
- Ervasti, Heikki, Torben Fridberg, Mikael Hjerm, Olli Kangas & Kristen Ringdal (2008). «The Nordic Model» i Heikki Ervasti, Torben Fridberg, Mikael Hjerm & Kristen Ringdal *Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham UK/ Northampton USA: Edward Elgar
- EUR-LEX (1992). *Council Directive 92/50/EEC of 18 June 1992 relating to the coordination of procedures for the award of public service contracts*. Online: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:31992L0050> (lesedato: 20.04.2015).
- European Parliament (2014). *New EU-procurement rules to ensure better quality and value for money*. Pressemeddelse datert 15.01.2014.
- Eurostat (2012). *Key Data on Education in Europe 2012*. Brussels: Education, Audiovisual and Culture Executive Agency. Online: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3217494/5741409/978-92-9201-242-7-EN.PDF/d0dcb0da-5c52-4b33-becb-027f05e1651f> (lesedato: 24.06.2015)
- FOR-1988-11-14-932. *Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie*. Sist endret 01.07.2013. Online: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1988-11-14-932> (lesedato: 11.03.2015)
- FOR-1996-12-06-1127. *Forskrift om systematisk helse-, miljø- og sikkerhetsarbeid i virksomheter (Internkontrollforskriften)*. Sist endret 01.07.2013. Online: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1996-12-06-1127> (lesedato: 11.03.2015)
- FOR-2003-06-27-792. *Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter lov av 19. november 1982 nr. 66 om helsetjenesten i kommunene og etter lov av 13. desember 1991 nr. 81 om sosiale tjenester m.v. (Kvalitetsforskriften)*. Online: <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2003-06-27-792> (lesedato: 11.03.2015)
- FOR-2010-06-22-1023. *Forskrift om endring i forskrift om budsjett, rekneskap, kontroll og revisjon for skolar med rett til statstilskot etter privatskolelova (økonomiforskrift til privatskolelova)*. Online: <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2010-06-22-1023> (Lesedato: 24.04.2015)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) (2006). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Online: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/fad/bro/2006/0006/ddd/pdfv/299663-veileder_reglene_offentlige_anskaffelser_rev.pdf (lesedato: 13.05.2014)
- Fornyings- og administrasjonsdepartementet (FAD) (2013). *Veileder til reglene om offentlige anskaffelser*. Online: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelsesveilderer_2013.pdf (lesedato: 08.05.2014)
- Forskrift om offentlige anskaffelser (FOR-2006-04-07-402) (2006). Online: <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2006-04-07-402> (lesedato: 23.04.2015)
- Gerring, John (2004). *Case Study Research. Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David (2006). *Models of Democracy*. 3. utgave. Cambridge: Polity.

- Helsetilsynet (2010a). *Sjølmedingstilsyn*. Informasjon på nettside oppdatert 10.06.2010. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/sjoelmedingstilsyn/> (lesedato: 12.03.2015)
- Helsetilsynet (2010b). *Uanmeldt tilsyn*. Informasjon på nettside oppdatert 25.11.2010. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/Uanmeldt-tilsyn/> (lesedato: 12.03.2015).
- Helsetilsynet (2012a). *Slik arbeider vi*. Informasjon på nettside oppdatert 03.09.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/Slik-arbeider-vi/> (lesedato: 12.03.2015)
- Helsetilsynet (2012b). *Hva er tilsyn?* Informasjon på nettside oppdatert 31.01.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/om-tilsyn/> (lesedato: 12.03.2015)
- Helsetilsynet (2012c). *Områdeovervåking*. Informasjon på nettside oppdatert 31.01.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/Omradeovervaking/> (lesedato: 12.03.2015).
- Helsetilsynet (2012d). *Stikkprøvekontroll*. Informasjon på nettside oppdatert 31.01.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/Stikkproevetilsyn/> (lesedato: 12.03.2015)
- Helsetilsynet (2012e). *Reaksjonsformer overfor helsepersonell og virksomheter i helse- og omsorgstjenesten*. Informasjon på nettside oppdatert 23.11.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Hendelsesbasert-tilsyn/Reaksjonsformer-personell-virksomheter-i-helse-omsorgstjenesten/>
- Helsetilsynet (2012f). *Systemrevisjoner*. Informasjon på nettside oppdatert 15.03.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/om-tilsyn/systemrevisjon/> (lesedato: 12.03.2015)
- Helsetilsynet (2012g). *Plikter for helse- og omsorgstjenesten og de som arbeider der*. Informasjon på nettside oppdatert 25.04.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Hendelsesbasert-tilsyn/Plikter-helse-omsorgstjenesten-og-de-som-arbeider-der/> (lesedato: 12.03.2015).
- Helsetilsynet (2013a). *Hendelsesbasert tilsyn*. Informasjon på nettside oppdatert 12.03.2012. Online: <https://www.helsetilsynet.no/no/Tilsyn/Hendelsesbasert-tilsyn/> (lesedato: 12.03.2015)
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2014a). *Klaga på socialtjänsten och LSS*. Informasjon på nettsted oppdatert 26.02.2014. Online: <http://www.ivo.se/for-privatpersoner/klaga-pa-socialtjansten/> (lesedato: 13.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015a). *Tillsynens omfattning*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynens-omfattning/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015b). *Om tillsyn*. Informasjon på nettside. Online <http://www.ivo.se/tillsyn/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015c). *Så går det till*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsuppdraget/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015d). *Publicerat material*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.ivo.se/publicerat-material/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015e). *Nationella bedömningskriterier*. Informasjon på nettside. <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsuppdraget/nationella-bedomningskriterier/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015f). *Tillsyn av hälso- och sjukvårdspersonal*. Informasjon på nettside. Online:

- <http://www.ivo.se/tillsyn/tillsynsuppdraget/ett-tillsynsarendes-borjan/halso--och-sjukvardspersonal/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015g). *Anmäl offentligt driven verksamhet*. Informations på nettside. Online: <http://www.ivo.se/anmala-och-rapportera/anmal-offentligt-driven-verksamhet/> (lesedato: 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015h). *Särskild boendeform*. Informations på nettside. Online: <http://www.ivo.se/tillstand-och-register/sol-tillstand/sarskild-boendeform/> (lesedato 15.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015i). *SOL- och LSS-registret*. Online: <http://register.ivo.se/Tillstand-och-register/register/soL-och-lss-registret/Sidor/default.aspx> (lesedato: 16.04.2015)
- Inspektionen för vård och omsorg (IVO) (2015j). *Socialtjänsttillstånd*. Informations på nettside. Online: <http://www.ivo.se/tillstand-och-register/socialtjansttillstand/> (lesedato: 16.04.2015)
- KL/Udbudsportalen (2012). *Offentlig-privat samarbejde om drift af plejecentre*. Inspirationsoplæg. København: Udbudsportalen. Online: <http://www.udbudsportalen.dk/Documents/Udbudsportalen/Markedsmodningsprodukter/Inspirationsopl%C3%A6g%20-%20Offentlig-privat%20samarbejde%20om%20drift%20af%20plejecentre.pdf> (lesedato: 18.03.2015)
- Kommission om livskvalitet og selvbestemmelse i plejebolig og plejehjem (2012). *Livskvalitet og selvbestemmelse på plejehjem*. København: Social- og integrationsministeriet. Online: <http://sm.dk/nyheder/2012/livskvalitet-og-selvbestemmelse-pa-plejehjem-aeldrekommisionen.pdf> (lesedato: 23.03.2015)
- Konkurransopolitisk afdeling (2005). *Forskrift om offentlige anskaffelser og ideelle organisasjoner*. Brev til Vogt og Wiig Trondheim AS – Advokatfirma datert 14.april 2005 med vår referanse 200405191-/JHB. Online: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2004/0001/ddd/pdfv/243678-vogt_og_wiig.pdf (lesedato: 13.05.2014).
- Konkurransopolitisk afdeling (2006). *Forskrift om offentlige anskaffelser og ideelle organisasjoner*, brev til Bergen kommune datert 25.06.2006 med vår referanse 200502232-/HGJ. Online: http://www.regjeringen.no/upload/kilde/mod/red/2004/0001/ddd/pdfv/288686-fortolkningsuttalelse_off_anskaffelser_bergenkomm.pdf (lesedato: 23.04.2015)
- Konkurransopolitisk afdeling (2008). *Anskaffelsesregelverket ved kjøp av barnevernstjenester fra private aktører*, brev til Barne- og likestillingsdepartementet datert 21.01.2008 med vår referanse 200703626-/CPM. Online: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Fortolkningsuttalelse_ansk_barnevern.pdf (lesedato: 23.04.2015)
- Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen (2013). *Køb af B-tjenesteydelser. Vejledning*. Valby: Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Online: <http://www.kfst.dk/~media/KFST/Offentlig%20konkurrence/Regler%20og%20vejledninger/Vejledninger/Vejledning%20om%20koeb%20af%20Btjenesteydelser%203%20september%202013%20FINAL.pdf> (lesedato: 25.08.2014).
- Konkurrencestyrelsen (2010). *In-house begrebets betydning for kommunal aftaleindgåelse med selvejende institutioner*. Online: http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id_41818/cf_202/Vejledende_udtalelse_om_In-house_begrebets_betydning.PDF (lesedato: 17.03.2015).
- Konkurrensverket (2014a). *Avtalsoppfølging av vård och omsorg. Vägledning från Konkurrensverket 3(2014)*. Online: http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/vagledningar/vagledning_2014-3_avtalsoppfoljning_vard_omsorg.pdf (lesedato: 16.04.2015)

- Konkurrensverket (2014b). *Lagen om Valfrihetssystem (LOV). Vägledning för utförare*. 1(2014). Stockholm: Konkurrensverket. Online:
http://www.kkv.se/globalassets/publikationer/vagledningar/vagledning_2014-1_lov_uforare.pdf (lesedato: 20.04.2015)
- Konkurrensverket (2014c). *Upphandlingsreglerna – en introduktion*. Online:
<http://www.konkurrensverket.se/globalassets/publikationer/informationsmaterial/uppbandlingsreglerna--en-introduktion.pdf> (lesedato: 20.04.2015).
- Konkurrensverket (2015a). *Välkommen till Valfrihetswebben*. Online:
<https://www.valfrihetswebben.se/startsidan.aspx> (lesedato: 13.04.2015)
- Konkurrensverket (2015b). *Om LOV*. Informasjon på nettside. Online:
<https://www.valfrihetswebben.se/om-lov.aspx> (lesedato: 20.04.2015)
- Kronbøl, Trine (2015). Telefonsamtale med rapportens forfatter. 16.mars 2015. Kronbøl er konsulent i Udbudsportalen.
- KS FoU/KLUGE Advokatfirma DA (2009). *Fritt brukervalg for pleie- og omsorgstjenester*. Oslo: KS FoU
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Privatskoler*. Informasjon på nettside oppdatert 20.05.2011. Online:
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/tema/grunnopplaring/veiledning-til-lov--og-regelverk/privatskoler.html?id=434947> (lesedato: 04.11.2014).
- Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (2013). *Tilsynsplan for 2013 for tilsynet med undervisningens innhold og kvalitet på de frie grundskoler*. Sags nr. 042.92N.311.
- LBK nr 1019 af 23/09/2014. *Bekendtgørelse af lov om retssikkerhed og administration på det sociale område* (Retssikkerhedsloven). Online:
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=163342#Kap1> (lesedato: 23.03.2015)
- LBK nr 897 af 17/08/2011. *Bekendtgørelse af lov om friplejeboliger* (Friplejeboligloven). Online:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=136448> (lesedato: 19.03.2015)
- LBK nr 916 af 13/08/2014. *Lov om efterskoler, husholdningsskoler og håndarbejdsskoler*. Online:
<https://www.retsinformation.dk/pdfPrint.aspx?id=164199&exp=1> (lesedato: 19.11.2014)
- LBK nr 917 af 13/08/2014. *Friskoleloven*. Online:
<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=164404> (lesedato: 19.11.2014)
- LOU 2007:1091. *Lag om offentlig upphandling*. Online:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/_sfs-2007-1091/ (lesedato: 08.04.2015)
- LOV 2008:962. *Lag om valfrihetssystem*. Online:
http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Lag-2008962-om-valfrihetssy_sfs-2008-962/ (lesedato: 08.04.2015)
- LOV-1984-03-30-15. *Lov om statlig tilsyn med helse- og omsorgstjenesten m.m. (helsetilsynsloven)*. Sist endret 01.07.2014. Online:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1984-03-30-15> (lesedato: 12.03.2015)
- Meagher, Gabrielle & Marta Szebehely (red.) (2012). *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Stockholm University
- Midgaard, Knut (2004). «Gode styreformer og demokrati» i Bjørn Erik Rasch (red.) *Demokrati – vilkår og virkninger*. 2. utgave. Bergen: Fagbokforlaget.

- Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter (2015a). *Regler og lovgivning. Friplejeboliger*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.mtbl.dk/bolig/private-udlejningsboliger/friplejeboliger> (lesedato: 19.03.2015)
- Ministeriet for børn og undervisning/Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (2012). *Orientering om oprettelse af friskole/privat grundskole, som søger statstilskud*. Datert 12.juli.
- Ministeriet for børn og undervisning/Kvalitets- og Tilsynsstyrelsen (2014). *Vejledning om krav til offentliggørelse af oplysninger på en fri grundskoles hjemmeside*. Online: <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Love-og-regler/Krav-til-skolernes-hjemmeside> (lesedato: 08.12.2014)
- Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (2014b). *Friplejeboliger*. Informasjon på nettside. Online: <http://sm.dk/arbejdsomrader/aeldre/boliger/friplejeboliger> (lesedato: 19.03.2015)
- Ministeriet for børn, ligestilling, integration og sociale forhold (2014). *Plejehjem og plejeboliger*. Informasjon på nettside oppdatert 01.05.2014. Online: <http://sm.dk/arbejdsomrader/aeldre/boliger/plejehjem-og-plejeboliger> (lesedato: 17.03.2015)
- Molven, O., J. Holmboe & K. Cordt-Hansen (2006). «Forsvarlighetskravet i helsepersonelloven», *Tidsskrift for den norske legeforening* 126 (5):643 – 4
- NOU 2011: 11. *Innovasjon i omsorg*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Nyberg, Linda (2013). «Vad får staten göra? – EU:s statsstödsregler och svensk förvaltningspolitik» i Rönnberg, Strandberg, Wihlborg & Winblad *När förvaltning blir business*. Linköping: Linköping University Press
- Phillips, Susan D. & Steven Rathgeb Smith (2011a). «Between Governance and Regulation. Evolving Government-Third Sector Relationships» i Susan D. Phillips & Steven Rathgeb Smith (red.) *Governance and Regulation in the Third Sector. International Perspectives*. New York/London: Routledge.
- Phillips, Susan D. & Steven Rathgeb Smith (red.) (2011b). *Governance and Regulation in the Third Sector. International Perspectives*. New York/London: Routledge.
- Prop. 2008/09:29. *Lag om valfrihetssystem*. Online: <http://www.regeringen.se/rattsdokument/proposition/2008/10/prop.-20080929/> (lesedato: 29.06.2015)
- Prop. 2009/10:116. *Värdigt liv i äldreomsorgen*. Online: <http://www.regeringen.se/content/1/c6/14/05/55/ec7854cb.pdf> (lesedato: 09.04.2015)
- Ragin, Charles C., Dirk Berg-Schlosser & Gisèle Meur (1996). «Political Methodology: Qualitative Methods», i R.E. Goodin & Hans-Dieter Klingemann (red.) *Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press. Side 749-768
- Regjeringen (2006). *Gjennomgang av den særnorske delen av regelverket om offentlige anskaffelse – mandat for offentlig utredningsutvalg*. Online: http://www.regjeringen.no/upload/FAD/Vedlegg/Konkurransopolitikk/Anskaffelser/Anskaffelser_utvalg_mandat.pdf (lesedato: 13.05.2014).
- Regjeringen (2009). *Veiledning til lov- og regelverk for grunnskolen og videregående opplæring*. Informasjon på nettside oppdatert 25.02.2009. Online: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/lov--og-regelverk-for-grunnskolen-og-vid/id547229/> (lesedato: 24.04.2015)
- Rønne & Lundgren (2012). *Håndbog til Organisationen af Selvejende Institutioner. Guide vedrørende kommunestyrelseslovens § 2 i forhold til driftsoverenskomster*. Online: <http://selveje.dk/wp->

- [content/uploads/2013/06/Guide-vedr%C3%B8rende-kommunestyrelseslovens-%C2%A72-i-forhold-til-driftsoverenskomster.pdf](#) (lesedato: 21.04.2015)
- Scharpf, Fritz W. (1997). *Games Real Actors play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder: Westview Press
- Scott, W. Richard (1987). *Organizations: Rational, Natural, and Open Systems*. 2. utgave. New Jersey: Prentice-Hall International.
- Sejersted, Fredrik (2014). *Rettslig vurdering av om unntaket for kjøp av helse- og sosialtjenester fra ideelle organisasjoner kan videreføres*. Tilgjengelig online: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/Sejersted-rapporten-klar/id765116/> (lesedato: 25.06.2015).
- SFS (1985:1100). *Skollag 1985:1100*. Svensk författningssamling Online: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-19851100_sfs-1985-1100/ (lesedato: 12.02.2015).
- SFS (1986:223). *Förvaltningslagen*. Svensk författningssamling. Online: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/sfs-1986-223/> (lesedato 12.02.2015).
- SFS (2010:800). *Skollag 2010:800*. Svensk författningssamling. Online: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skollag-2010800_sfs-2010-800/?bet=2010:800 (lesedato 12.02.2015).
- SFS (2011:185). *Skolförordning*. Svensk författningssamling. Online: http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Skolforordning-2011185_sfs-2011-185/?bet=2011:185 (lesedato: 12.02.2015).
- SFS 2001:453. *Socialtjänstlag*. Online: https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Lagar/Svenskforfattningssamling/Socialtjanstlag-2001453_sfs-2001-453/ (lesedato: 08.04.2015)
- Sivesind, K. H. (2013). «Ideella välfärdstjänster: en lösning på den skandinaviska modellens framtida utmaningar?» i L. Trägårdh, P. Selle, L. S. Henriksen & H. Hallin (red.) *Civilsamhället klämt mellan stat och kapital. Välfärd, mångfold, framtid*. Stockholm: SNS Förlag
- SKOLFS (2010:37). *Förordning om läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet*. Online: http://www.skolverket.se/regelverk/skolfs/skolfs?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolfs%2Fwpubext%2Ffs%2FRecord%3Fk%3D1641 (lesedato: 24.02.2015).
- SKOLFS (2011:154). *Statens skolinspektions föreskrifter om ansökan om godkännande som huvudman för fristående skola*. Senest endret SKOLFS 2014:105. Online http://www.skolverket.se/regelverk/skolfs/skolfs?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolfs%2Fwpubext%2Ffs%2FRecord%3Fk%3D2324 (lesedato: 16.02.2015)
- SKOLFS (2011:19). *Skolverkets föreskrifter om kunskapskrav för grundskolans ämnen*. Online: http://www.skolverket.se/regelverk/skolfs/skolfs?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolfs%2Fwpubext%2Ffs%2FRecord%3Fk%3D2117 (lesedato: 24.02.2015).
- SKOLFS (2012:10). *Skolverkets allmänna råd om arbetet mot diskriminering och kränkande behandling*. Online: <http://www.skolverket.se/skolfs?id=2408> (lesedato: 25.02.2015)
- SKOLFS (2012:26). *Statens skolinspektions föreskrifter om ansökan om att anordna delar av undervisningen på engelska*. Online: http://www.skolverket.se/regelverk/skolfs/skolfs?_xurl=http%3A%2F%2Fwww5.skolverket.se%2Fwtpub%2Fws%2Fskolfs%2Fwpubext%2Ffs%2FRecord%3Fk%3D26

- [w5.skolverket.se/w5/wtpub/w5/wskolfs/wpubext/wfs/Record/3Fk/3D2434](http://www.skolverket.se/w5/wtpub/w5/wskolfs/wpubext/wfs/Record/3Fk/3D2434) (lesedato: 16.02.2015).
- SKOLFS (2012:27). *Statens skolinspektions föreskrifter om ansökan om att bedriva utbildning utan tillämpa timplanen*. Online: http://www.skolverket.se/regelverk/skolfs/skolfs?_xurl=http%3A%2F%2Fwww.w5.skolverket.se/w5/wtpub/w5/wskolfs/wpubext/wfs/Record/3Fk/3D2436 (lesedato: 04.03.2015)
- Skolinspektionen (2013). *Kvalitetsgranskning*. Informasjon på nettside oppdatert 22.11.2013. Online: <http://www.skolinspektionen.se/Kvalitetsgranskning/> (lesedato: 23.04.2015)
- Skolinspektionen (2014). *Instruktion till ansökningsblanketterna*. 2014-01-14. Online: <http://www.skolinspektionen.se/Documents/Tillstandsprovning/ansok/instruktioner.pdf> (lesedato: 16.02.2015)
- Skolinspektionen (2014b). *Kommunens yttrande*. Informasjon på nettside oppdatert 18.11.2014. Online: <http://www.skolinspektionen.se/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/Sa-handlaggs-ansokan/Kommunernas-yttranden/> (lesedato 25.02.2015)
- Skolinspektionen (2014c). *Etableringskontroll*. Informasjon på nettside oppdatert 15.05.2014. Online: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Etableringskontroll/> (lesedato: 02.03.2015)
- Skolinspektionen (2014d). *Förstagångstillsyn*. Informasjon på nettside oppdatert 15.05.2014. Online: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Forstagangstillsyn/> (lesedato: 02.03.2015)
- Skolinspektionen (2014e). *Efter besöket*. Informasjon på nettside oppdatert 09.12.2014. Online:
- Skolinspektionen (2014f). *Riktad tillsyn*. Informasjon på nettside oppdatert 05.12.2014. Online:
- Skolinspektionen (2014g). *Flygande inspektion*. Informasjon på nettside oppdatert 05.12.2014. Online:
- Skolinspektionen (2015). *Undervisning på engelska*. Online: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Undervisning-pa-engelska/> (lesedato: 16.02.2015)
- Skolinspektionen (2015b). *Starta eller utöka fristående skola, förskoleklass eller fritidshem*. Informasjon på nettside oppdatert 3.02.2015. Online: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/> (lesedato: 25.02.2015)
- Skolinspektionen (2015c). *Handläggning i flera steg*. Informasjon på nettside oppdatert 22.01.2015. Online: <http://www.skolinspektionen.se/Tillstandsprovning/Starta-fristaende-skola/Sa-handlaggs-ansokan/Handlaggning-i-flera-steg/> (lesedato: 25.02.2015)
- Skolinspektionen (2015d). *Detta bedömer vi*. Informasjon på nettside oppdatert 15.01.2015. Online: <http://www.skolinspektionen.se/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Planering-och-genomforande/fakta/> (lesedato: 02.03.2015).
- Skolinspektionen (2015e). *Före besöket*. Informasjon på nettside oppdatert 10.02.2015. Online: <http://www.skolinspektionen.se/fi/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Planering-och-genomforande/> (lesedato: 23.04.2015)
- Skolinspektionen (2015f). *Under besöket*. Informasjon på nettside oppdatert 09.12.2014. Online: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn--granskning/Regelbunden-tillsyn/Under-tillsynen/> (lesedato: 23.04.2015)
- Skolinspektionen (2015g). *Olika sorters beslut*. Informasjon på nettside oppdatert 12.02.2015. Online: <http://www.skolinspektionen.se/sv/Tillsyn-->

- [granskning/Tillsyns--och-granskningsbeslut/Olika-sorters-beslut/](#) (lesedato: 23.04.2015)
- Skolverket (2011). *Läroplan för grundskolan, förskoleklassen och fritidshemmet 2011*. Stockholm: Skolverket.
- Skolverket (2012a). *Mer om...Fristående skolor*. Juridisk vägledning. Online: http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.126373!/Menu/article/attachment/frister.pdf (lesedato: 12.02.2015)
- Skolverket (2012b). *Mer om...Avgifter i skolan*. Juridisk vägledning. Online: http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.169820!/Menu/article/attachment/Avgifter%2020302.pdf (lesedato: 16.02.2015)
- Skolverket (2012c). *Mer om...Vårdnadshavares och föräldrars rätt till information och inflytande*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012d). *Mer om...Politisk information i skolan*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012e). *Mer om...Överklaganden enligt skollagen*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012f). *Mer om...Förvaltningslagens regler omhandläggning i skolan*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012g). *Mer om...Tillsyn och sanktioner*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012h). *Mer om...Skolskjuts*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012i). *Mer om...Skol- och förskoleverksamhet i kyrkan eller annan religiös lokal*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012j). *Mer om...Skolplikt och rätt til utbildning*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2012k). *Mer om...Tydligare krav på elevhälsan*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2013a). *Grundskola*. Online: <http://www.skolverket.se/skolformer/grundskoleutbildning/grundskola> (lesedato: 16.02.2015).
- Skolverket (2013b). *Skolformer och annan verksamhet*. Online: <http://www.skolverket.se/skolformer> (lesedato: 16.02.2015)
- Skolverket (2013c). *Mer om...Entreprenad och samverkan*. Juridisk vägledning. Online: http://www.skolverket.se/polopoly_fs/1.206325!/Menu/article/attachment/Entreprenad%20och%20samverkan%202013-09-05.pdf (lesedato: 25.02.2015)
- Skolverket (2013d). *Mer om...Trygghet och studiero*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2013e). *Mer om...Frånvaro och ledighet*. Juridisk vägledning.
- Skolverket (2014). *Mer om...Egenvård i förskolan och skolan*. Juridisk vägledning.
- SKR nr 9270 af 07/06/2010. *Skrivelse med orientering om ændring af lov om social service, lov om retssikkerhed og administration på det sociale område og sundhedsloven samt om ophævelse af lov om forebyggende hjemmebesøg til ældre m.v.*
- Skr. 2013/14:57. *Ett värdigt liv – äldrepolitisk översikt 2006-2014*. Regeringens skrivelse.
- Socialstyrelsen (2010a). *Stimulansbidrag till valfrihetssystem enligt LOV i äldreomsorg*. Delrapport juni 2010.
- Socialstyrelsen (2011a). *Vad vill äldre veta? En sammanställning av studier om äldres val inom äldreomsorgen*. Artikelnr 2011-6-33
- Socialstyrelsen (2012a). *Äldreomsorgens nationella värdegrund – ett vägledningssystem*. Artikelnr 2012-3-3. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18615/2012-3-3.pdf> (lesedato: 09.04.2015)
- Socialstyrelsen (2012b). *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Handbok för tillämpningen av föreskrifter och allmänna råd (SOSFS 2011:9) om ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete*. Artikelnr 2012-6-53. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18777/2012-6-53.pdf> (lesedato: 13.04.2015)

- Socialstyrelsen (2012c). *Nationella bedömningskriterier för tillsyn av kvalitet och rättssäkerhet inom socialtjänstens omsorg om äldre*. Socialstyrelsen. Artikelnr 2012-11-08. Online: <http://www.ivo.se/globalassets/dokument/publicerat-material/ovrigt/bedomningskriterier-inom-aldreomsorgen.pdf> (lesedato: 13.04.2015)
- Socialstyrelsen (2013a). *Ställa krav på kvalitet och följa upp – en vägledning för upphandling av vård och omsorg för äldre*. Artikelnr 2013-1-6. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18944/2013-1-6.pdf> (lesedato: 09.04.2015)
- Socialstyrelsen (2013b). *Vad efterfrågar kommunerna – en sammanställning av vilka krav på kvalitet och krav på uppföljning kommunerna ställer i förfrågningsunderlag vid upphandling av vård och omsorg för äldre. 2012*. Artikelnr 2013-1-6. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/publikationer2013/2013-1-6/Documents/Vad-efterfragar-kommunerna.pdf> (lesedato: 09.04.2015)
- Socialstyrelsen (2014a). *Utveckling av värdegrundsarbete inom äldreomsorgen. Slutrapport 2013*. Artikelnr 2014-1-8. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19319/2014-1-8.pdf> (lesedato: 09.04.2015)
- Socialstyrelsen (2014b). *Lex Sarah. Handbok för tillämpningen av bestämmelserna om lex Sarah*. Artikelnr 2014-1-24. Socialstyrelsen. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/19339/2014-1-24.pdf> (lesedato: 13.04.2015).
- Socialstyrelsen (2015a). *Leverandør af friplejeboliger*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.socialstyrelsen.dk/aeldre/plejebolig/leverandor-af-friplejeboliger> (lesedato: 19.03.2015)
- Socialstyrelsen (2015b). *Tilbudsportalen – Lovgivning*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.tilbudsportalen.dk/om-os/lovgivning-1> (lesedato: 23.03.2015)
- Socialstyrelsen (2015c). *Om Socialstyrelsens författningssamling (SOSFS)*. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/omsosfs> (lesedato 08.04.2015)
- Socialstyrelsen (2015d). *Jämförelser av äldreomsorg*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/oppnajokforelser/aldreomsorg> (lesedato: 20.04.2015)
- Socialudvalget 2010-11. *Vejledning om botilbud mv. til voksne efter reglerne i almenboligloven, serviceloven og friplejeloven*. (Vejledning nr. 4 til serviceloven). Online: <http://www.ft.dk/samling/20101/almdel/sou/bilag/58/909000.pdf> (lesedato: 17.03.2015)
- SOSFS 2011:5. *Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om lex Sarah*. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/sosfs/2011-5> (lesedato: 15.04.2015)
- SOSFS 2011:9. *Ledningssystem för systematiskt kvalitetsarbete. Föreskrifter och allmänna råd*. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18389/2011-6-38.pdf> (lesedato: 13.04.2015)
- SOSFS 2012:3. *Värdegrunden i socialtjänstens omsorg om äldre*. Artikelnr 2012-2-20. Online: <http://www.socialstyrelsen.se/Lists/Artikelkatalog/Attachments/18610/2012-2-20.pdf> (lesedato: 09.04.2015)
- Sosial- og helsedirektoratet (2014). *Kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene. Veileder til forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting etter kommunehelsetjenesteloven og sosialtjenesteloven*. Oslo: Sosial- og helsedirektoratet. Online: <https://helsedirektoratet.no/retningslinjer/veileder-til->

- forskrift-om-kvalitet-i-pleie-og-omsorgstjenestene-for-tjenesteyting-etter-kommunehelsetjenesteloven-og-sosialtjenesteloven (lesedato: 11.03.2015)
- SOU 2008:15. *LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem*. Betänkande av Frittvalutredningen. Stockholm: Statens offentliga utredningar
- Statistikbanken 2014. Tabell U193. Online: <http://www.statistikbanken.dk/U193> (lesedato 19.11.2014)
- Sundhedsstyrelsen (2014a). *Plejhjemstilsyn og botilbud*. Informasjon på nettside. Oppdatert 02.09.2014. Online: <http://sundhedsstyrelsen.dk/da/uddannelse-autorisation/tilsyn-med-omraader/plejhjemstilsyn-og-botilbud> (lesedato: 19.03.2015).
- Sundhedsstyrelsen (2014b). *Udbud af tilsyn på plejehjem og bosteder. Informasjon på nettside*. Oppdatert 11.03.2014. Online: <http://sundhedsstyrelsen.dk/da/nyheder/2014/udbud-af-tilsyn-paa-plejehjem-og-bosteder> (lesedato: 23.03.2015)
- Sundhedsstyrelsen (2015a). *Sundhedsstyrelsens embedslægeinstitutioner*. Informasjon på nettside. Oppdatert 01.02.2015. Online: <http://sundhedsstyrelsen.dk/da/om-os/organisation/embedslaegeinstitutioner.aspx> (lesedato: 19.03.2015)
- Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) (2015). *Tillämpning av lagen om valfrihetssystem (LOV)*. Informasjon på nettside. Online: <http://skl.se/demokratiledningstyrning/driftformervalfrihet/lagomvalfrihetssystemlovtilampning.1969.html> (lesedato: 20.04.2015)
- Sveriges Riksdag (2012). *Betänkande 2011/12:FiU42. Offentlig upphandling från eget företag*. Informasjon på nettside oppdatert 09.05.2012. Dokumentet er tilgjengelig fra nettsiden: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201112/FiU42/> (lesedato: 17.03.2015).
- Sveriges Riksdag (2015). *Betänkande 2011/12:FiU42 Offentlig upphandling från eget företag. Ärendet är avslutat. Debatterades: 9 maj 2012. Beslutades: 9 maj 2012*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Arenden/201112/FiU42/> (lesedato: 20.04.2015).
- Szebehely, Marta & Gabrielle Meagher (2012). «Four Nordic countries – four responses to the international trend of marketization» i Meagher & Szebehely (red.) *Marketisation in Nordic eldercare: a research report on legislation, oversight, extent and consequences*. Stockholm: Stockholm University
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2008a). «Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation» i Eva Sørensen & Jacob Torfing (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan. Side 1-21.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2008b). «Theoretical Approaches to Democratic Network Governance» i Eva Sørensen & Jacob Torfing (red.) *Theories of Democratic Network Governance*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan. Side 233-246.
- Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2011). «Hvor effektive og demokratiske er styringsnettverk? På jagt efter relevante evalueringskriterier og metastyringsteknikker», *Scandinavian Journal of Public Administration* 15(2):3-23
- Torfing, Jacob (2007). «Introduction: Democratic Network Governance» i Martin Marcussen & Jacob Torfing (red.) *Democratic Network Governance in Europe*. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan. Side 1-22.
- Udbudsportalen (2011a). *Veiledning i udbud af drift af plejecentre. Februar 2011*. København: Udbudsportalen.

- Udbudsportalen (2011b). *Vejledning i udbud af etablering af plejecentre og -boliger. November 2011*. København: Udbudsportalen. Online: http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id_42823/cf_202/vejledning_-_etablering_af_plejecentre_og_-_boliger.PDF (lesedato: 18.03.2015)
- Udbudsportalen (2014a). *Det klassiske udbudsdirektiv*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Udbudsregler/Det-klassiske-udbudsdirektiv/> (lesedato: 25.08.2014)
- Udbudsportalen (2015a). *In-house begrebets betydning for kommunal aftaleindgåelse med selvejende institutioner*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Oficielle-vejledninger-om-udbud/Konkurrencestyrelsens-vejledende-udtalelse-om-in-house-begrebets-betydning-for-kommunal-aftaleindgaelse-med-selvejende-institutioner/> (lesedato: 17.03.2015).
- Udbudsportalen (2015b). *Serviceoven og frit valg*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.udbudsportalen.dk/Vejledninger/Drejeboger-i-konstruktion-af-udbud/Vejledning-i-tilvejebringelse-af-frit-leverandorvalg-for-hjemmehjælpsmodtagere-/Serviceoven-og-frit-valg/> (lesedato: 17.03.2015)
- Udbudsportalen (2015c). *Formål*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.udbudsportalen.dk/Om-portal/Formal/> (lesedato: 18.03.2015)
- Udbudsportalen (2015d). *Tilbud – trin for trin*. København: Udbudsportalen. Online: http://www.udbudsportalen.dk/ImageVaultFiles/id_42795/cf_202/Tilbud_-_Trin_for_Trin.PDF (lesedato: 18.03.2015)
- Udbudsportalen 2014b. *Køb af B-tjenesteydelser*. Informasjon på nettside. <http://www.udbudsportalen.dk/Ret-og-regler/Direktiver-love-og-regler/Udbudsregler/Tilbudsloven-Danske-regler-for-udbud/Ophavelse-af-annonceringspligten-for-bilag-II-B-tjenesteydelser/> (lesedato: 25.08.2014).
- Udbudsrådet (2012). *Offentlig-privat samarbejde i Danmark og Sverige*. Valby: Udbudsrådet. Online: http://www.opiguide.dk/media/49156/Analyse_-_Offentlig-privat_samarbejde_i_Danmark_og_Sverige.pdf (lesedato: 03.09.2015).
- Udliciteringsrådet (2004). *Konkurrenceudsættelse af velfærdsydelser i Sverige*. København: Udliciteringsrådet.
- Udvalget for Socialøkonomiske Virksomheder (2013). *Appendiks 4 til anbefalingsrapporten fra Udvalget for Socialøkonomiske Virksomheder*. Online: <http://socialvirksomhed.dk/filer/anbefalingsrapporter-og-bilag/> (lesedato: 21.04.2015)
- Undervisningsministeret (2013f). *Skolens mål og planer med undervisningen*. Informasjon på nettside oppdatert nettside 15.04.2013. Online: <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Maal-og-planer/Skolens-maal-og-planer-med-undervisningen> (lesedato: 05.12.2014)
- Undervisningsministeriet (2012). *Spørsmål og svar inden for frie grundskoler*. Oppdatert 2.08.2012. Online: <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Sporgsmaal-og-svar> (lesedato 18.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2013). *Evaluerings på frie grundskoler*. Oppdatert 15.04.2013. Online: <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Proever-test-og-evaluering/Evaluering> (lesedato 15.12.2014)
- Undervisningsministeriet (2013b). *Foreldrenes tilsyn på frie grundskoler*. Oppdatert 16.12.2013. Online: <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Tilsyn/Foraeldrekredsens-tilsyn> (lesedato 17.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2013c). *Selvevaluering på frie grundskoler*. Oppdatert 16.12.2014. Online: <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Tilsyn/Selvevaluering> (lesedato: 17.12.2014).

- Undervisningsministeriet (2013d). *Almindeligt tilsyn*. Oppdatert 15.04.2013. Online: <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Tilsyn/Kvalitets-og-Tilsynsstyrelsens-tilsyn/Almindeligt-tilsyn> (lesedato 18.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2013e). *Kort om frie grundskoler*. Oppdatert 17.10.2013. Online <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Fakta-om-frie-grundskoler/Kort-om-frie-grundskoler> (lesedato 18.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2013f). *Skærpet tilsyn*. Oppdatert 15.04.2013. Online: <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Tilsyn/Kvalitets-og-Tilsynsstyrelsens-tilsyn/Skaerpet-tilsyn> (lesedato 18.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2014a). *Krav til en fri grundskoles hjemmeside. Informasjon på nettside* oppdatert 26.08.2014. Online <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Love-og-regler/Krav-til-skolernes-hjemmeside> (lesedato 08.12.2014)
- Undervisningsministeriet (2014b). *Folkeskolens afgangsprøver på de frie grundskoler. Informasjon på nettside* oppdatert 02.10.2014. Online <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Proever-test-og-evaluering/Afgangsprøver-for-de-frie-grundskoler> (lesedato 09.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2014c). *Frie grundskoler uden afgangsprøver. Informasjon på nettside* oppdatert 02.10.2014. <http://www.uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Proever-test-og-evaluering/Skoler-uden-afgangsprøver> (lesedato 09.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2014d). *Skolens tilsynserklæring*. Informasjon på nettside oppdatert 13.10.2014. Online: <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Tilsyn/Certificeret-tilsynsfoerende/Skolens-tilsynserklæring> (lesedato 17.12.2014).
- Undervisningsministeriet (2014e). *Tilsynsplan for 2014 og tilsynsberetning for 2013. Informasjon på nettside* oppdatert 24.06.2014. <http://uvm.dk/Uddannelser/Frie-grundskoler/Tilsyn/Tilsynsplan-og-beretning> (lesedato 18.12.2014).
- Undervisningsministeriet/Kvalitets- og tilsynsstyrelsen (2014). *Tilsynsplan for de frie grundskoler 2014*. Sags nr.:085.26M.271. Datert 24.mars. Online: <http://uvm.dk/~media/UVM/Filer/Udd/Frie/PDF14/140430%20Tilsynsplan%20for%20de%20frie%20grundskoler%202014.pdf> (lesedato 18.12.2014).
- Utdanningsdirektoratet & KS (ukjent publiseringsdato). *Veileder om Kravet til skoleeiers «forsvarlige system» i henhold til opplæringsloven § 13-10*. Oslo: Utdanningsdirektoratet & KS. Online: http://www.udir.no/Upload/Tilsyn/5/veileder_forsvarlig_system.pdf (lesedato: 23.04.2015).
- Utdanningsdirektoratet (2011a). *Krav til læreplaner for private skoler Udir-2-2011*. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Private-skoler/Rundskriv-Udir-02-2011---Krav-til-læreplaner-for-private-skoler/> (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2011b). *Inntak av elever til private skoler med rett til statstilskudd Udir-5-2010*. Informasjon på nettside oppdatert 07.06.2011. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Private-skoler/Udir-5-2010-Inntak-til-private-skoler/> (lesedato 14.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2013a). *Veileder til søknad om endring etter privatskoleloven. 7. Økonomi og annen virksomhet*. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Regelverk-for-private-skoler-/Kommentarer-til-okonomiforskrift-til-privatskolelova/> (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2013b). *Veiledning til utfylling av budsjett for private skoler*. Sist endret 07.03.2014. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private->

- skoler/Skoler-etter-privatskoleloven/Veileder-til-utfylling-av-budsjett-for-private-skoler/ (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2013c). *Metodehåndbok for tilsyn*. Informasjon på nettside oppdatert 11.11.2013. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Metode-for-tilsyn/> (lesedato: 7.11.2014).
- Utdanningsdirektoratet (2013d). *Les dette før du søker om godkjenning av ny privatskole etter opplæringsloven § 2-12*. Informasjon på nettside oppdatert 07.03.2013. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Private-skoler-etter-opplæringsloven/Les-dette-for-du-soker-om-godkjenning-av-ny-privatskole-etter-opplæringsloven--2-12/> (lesedato: 07.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014a). *Les dette før du søker om godkjenning av ny privatskole etter opplæringsloven § 2-12. 4. Alternativ læreplan og fag- og timefordeling*. Informasjon på nettside: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Private-skoler-etter-opplæringsloven/Les-dette-for-du-soker-om-godkjenning-av-ny-privatskole-etter-opplæringsloven--2-12/4-Alternativ-lareplan-og-fag-og-timefordeling/> (lesedato 06.11.2014).
- Utdanningsdirektoratet (2014b). *Veiledning til søknad - godkjenning av nye privatskoler*. Informasjon på nettside oppdatert 20.02.2014. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Skoler-etter-privatskoleloven/Veiledning-til-soknad---godkjenning-av-nye-privatskoler/> (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014c). *Tolkning av privatskoleloven med forskrifter*. <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Regelverk-for-private-skoler-/Tolkning-av-privatskoleloven-med-forskrifter/> (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014d). *Veiledning i lokalt arbeid med læreplaner. 2. Læreplanverket for Kunnskapsløftet (LK06 og LK06S)*. Online: <http://www.udir.no/Lareplaner/Veiledninger-til-lareplaner/Veiledning-i-lokalt-arbeid-med-lareplaner/2-Lareplanverket-for-Kunnskapsloftet-LK06-og-LK06S/> (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014e). *Ofte stilte spørsmål om private skoler*. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Ofte-stilte-sporsmal-om-private-skoler/> (lesedato: 06.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014f). *Private skoler tilsyn*. Online: [http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsynsrapporter Private skoler/#](http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsynsrapporter/Private%20skoler/#) (lesedato: 07.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014g). *Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017*. Informasjon på nettside sist endret 15.10.2014). Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Tilsyn/Tilsyn/Rettleiingsmaterieell-for-felles-nasjonalt-tilsyn-2014-2017/> (lesedato: 07.11.2014)
- Utdanningsdirektoratet (2014h). *Veiledningsmaterieell. Felles nasjonalt tilsyn 2014-2017 Skolens arbeid med elevenes utbytte av opplæringen for skoler godkjent etter privatskoleloven*. Online: <http://www.udir.no/PageFiles/85711/Veiledningsmaterieell%20Privatskoler%20B/M.pdf?epslanguage=no> (lesedato: 7.11.2014).
- Utdanningsdirektoratet (2015a). *Private skoler etter opplæringsloven*. Informasjon på nettside. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Private-skoler-etter-opplæringsloven/> (lesedato: 23.04.2015)
- Utdanningsdirektoratet (2015b). *Les dette før du søker om godkjenning av privatskole etter opplæringsloven § 2-12. 1. Hva er en privatskole godkjent etter opplæringsloven § 2-12?* Informasjon på nettside. Online: <http://www.udir.no/Regelverk/Private-skoler/Private-skoler-etter-opplæringsloven/Les-dette-for-du-soker-om-godkjenning-av-ny-privatskole->

- etter-opplaringsloven--2-12/1-Hva-er-en-privatskole-godkjent-etter-opplaringsloven--2-12/?read=1 (lesedato: 23.04.2015).
- Vabo, Signy Irene (2012). «Tiltakende statlig styring av kommunesektoren – også på eldreområdet?» i Marit Reitan, Jo Saglie & Eivind Smith (red.) *Det norske flernivådemokratiet*. Oslo: Abstrakt forlag
- VEJ nr 10334 af 20/12/2007. *Vejledning om tilsyn med plejehjem, plejeboligbebyggelser og tilsvarende boligenheder*.
- VEJ nr 145 af 23/07/2001. *Vejledning om undervisningspligtens opfyldelse i friskoler og private grundskoler og tilsynet hermed*. Online:
<https://www.retsinformation.dk/forms/R0710.aspx?id=23774> (lesedato: 11.12.2014).
- VEJ nr 9732 af 21/11/2005. *Vejledning om udarbejdelse af del- og slutmål samt undervisningsplaner for friskoler og private grundskoler*. Online:
<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=24981> (lesedato: 05.12.2014).
- Winblad, Ulrika & Paula Blomqvist (2013). «Kundvalsmodeller i äldreomsorgen – kan de äldre välja?» I Linda Rönnerberg, Urban Strandberg, Elin Wihlborg & Ulrika Winblad (red.) *När förvaltning blir business – marknadsieringens utmaningar för demokratin och välfärdsstaten*. Linköping: Linköping University Electronic Press
- Ødegård, Anne Mette (2006). «*Offentlig innkjøp som regulator*», Fafo Østforum. Online:
http://www.faf.no/Oestforum/Kunnskapsbase/Publikasjoner/Oestforum_publicasjoner/art_offanskaff_amo.pdf (lesedato: 08.05.2014)

Institutt for samfunnsforskning

2015:07

Forfatter	Signe Bock Segard
Tittel	Skole og eldreomsorg i Skandinavia Nasjonale føringer for ikke-offentlige aktører
Sammenheng	<p>Rapporten belyser hvordan nasjonale myndigheter i Norge, Sverige og Danmark tilnærmer seg bruken av ikke-offentlige aktører i offentlig velferd og dermed hvilke premisser de legger på velferdsmixen. Med fokus på grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg, gjennomføres en land-komparativ analyse. Hovedproblemstillingen er å belyse likheter og forskjeller mellom de tre land med hensyn til nasjonale føringer for hvordan kontrakter fordeles innen hvert av de to velferdsområdene samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges. Mer konkret gjøres det en empirisk analyse av nasjonale føringer på følgende forhold: 1) krav og premisser for kontraktsinngåelse 2) tilsynsordningen med velferdstjenesten 3) brukernes rolle som medborgere.</p> <p>Dette empiriske fokuset impliserer at søkelyset også settes på samspillet mellom det offentlige og andre aktører i prosessene knyttet til velferdsproduksjon der kontrakter brukes som et styringsredskap som kan reflektere en direkte, indirekte eller framkøbt styringsmodell. I den sammenhengen beskrives også EUs direktiv for offentlige anskaffelser som legger sentrale føringer på landenes nasjonale politikk.</p>
Emneord	Velferd, Skole, Eldreomsorg, Private, Skandinavia, EU

SKOLE OG ELDREOMSORG I SKANDINAVIA

Rapporten belyser hvordan nasjonale myndigheter i Norge, Sverige og Danmark tilnærmer seg bruken av ikke-offentlige aktører i offentlig velferd og dermed hvilke premisser de legger på velferdsmiksen. Med fokus på grunnskole og institusjonsbasert eldreomsorg, gjennomføres en land-komparativ analyse. Hovedproblemstillingen er å belyse likheter og forskjeller mellom de tre land med hensyn til nasjonale føringer for hvordan kontrakter fordeles innen hvert av de to velferdsområdene samt hvilken rolle brukerne som medborgere tillegges. Mer konkret gjøres det en empirisk analyse av nasjonale føringer på følgende forhold:

- 1) Krav og premisser for kontraktsinngåelse
- 2) Tilsynsordningen med velferdstjenesten
- 3) Brukernes rolle som medborgere.

Dette empiriske fokuset impliserer at søkelyset også settes på samspillet mellom det offentlige og andre aktører i prosessene knyttet til velferdsproduksjon der kontrakter brukes som et styringsredskap som kan reflektere en direkte, indirekte eller frakoblet styringsmodell. I den sammenhengen beskrives også EUs direktiv for offentlige anskaffelser som legger sentrale føringer på landenes nasjonale politikk.

Institutt for
samfunnsforskning

Institute for
Social Research

Munthes gate 31
PO Box 3233 Elisenberg
NO-0208 Oslo, Norway
T +47 23 08 61 00
samfunnsforskning.no

ISBN (online):978-82-7763-472-2
ISSN (online): 1891-4314