

Sektorbaserad statistik på välfärdsområdet

Rapport till Valfärdsutredningen 2017-02-17



Sektorbaserad statistik på välfärdsområdet

Torbjörn Einarsson, Handelshögskolan i Stockholm

Förord från FAMNA

Föreliggande rapport om statistik och idéburen välfärd är ett bidrag till den centrala utvecklingen av sektorbaserad statistik, liksom till möjligheten att göra avgränsningar mellan vinstdrivande och idéburna organisationer i välfärden. Famna har för rapporten anlitat en på området mycket meriterad forskare, ekonomie doktor Torbjörn Einarsson, Handelshögskolan i Stockholm.

Famna – riksorganisationen för idéburen vård och social omsorg, har initierat rapporten, utgjort en referenspunkt i arbetet och bistått med att samla ett spektrum av civilsamhällets organisationer och deras inspel. Vi vet att uppslutningen bakom slutsatserna sträcker sig bortom Famnas medlemskrets. Rapporten stakar ut vägen framåt på ett sätt som civilsamhällets organisationer har efterfrågat i många år. Författaren visar på ett konkret sätt att det, med modesta åtgärder, går att komma långt på området för sektorbaserad statistik. I och med att detta kunskapsunderlag nu finns tillgängligt hoppas Famna på en progressiv utveckling av svensk statistik som redan på kort sikt kan bli användbar inom ett flertal politik- och forskningsområden, och som på längre sikt kan bli internationellt jämförbar.

Rapporten presenterar forskningsunderbyggda och, bedömer vi, balanserade slutsatser som vi hoppas att beslutsfattare inom politik och förvaltning tar del av. För den som frågar sig rakt på sak vilka konkreta åtgärder som Famna anser behöver vidtas för bättre statistik tydliggör vi dessa här.

Åtgärder på kort sikt:

Välfärdsutredningen bör i sitt slutbetänkande föreslå att

- Socialstyrelsen och andra relevanta myndigheter i sina register inför organisationers juridiska form, varje enhets organisationsnummer samt organisationsnummer till eventuella koncernmödrar.
- Socialstyrelsen och andra relevanta myndigheter rekommenderar samma tillvägagångssätt för alla sina samarbetsaktörer.
- Socialstyrelsen och andra relevanta myndigheter presenterar all statistik utifrån juridisk form alternativt i en sektoruppdelning baserad på juridisk form.
- Socialstyrelsen och andra relevanta myndigheter rekommenderar alla samarbetsaktörer samma tillvägagångssätt vid tillgängliggörande av statistik.

Välfärdsutredningen bör i sitt slutbetänkande rekommendera

- SKL att upprätta sina register i samma ordning som Socialstyrelsen och presentera sin statistik på samma sätt, samt att SKL rekommenderar kommuner och landsting med flera samarbetsaktörer att arbeta enligt samma ordning.

Åtgärder på lite längre sikt:

Välfärdsutredningen bör i sitt slutbetänkande föreslå att

- en översyn görs av förordningen för företagsregistret så att klassificeringarna tillhörande FN:s rekommendation för satelliträkenskaper om det civila samhället blir allmänt tillgängliga och kan användas på samma sätt som alla andra variabler i företagsregistret.
- SCB tar hjälp från de forskare som har gedigen kunskap och erfarenhet på området så att arbetet med statistik utifrån FN:s rekommendation snarast möjligt når god kvalitetsnivå.

För den som frågar sig vilka åtgärder som behöver vidtas för en mer ändamålsenlig offentlig styrning av idéburen välfärd bedömer vi att några önskvärda steg är följande.

Välfärdsutredningen bör i sitt slutbetänkande föreslå

- en avgränsning mellan idéburna och vinstdrivande organisationer i exempelvis det föreslagna utförarregistret för offentligt finansierad välfärd. Avgränsning bör göras utifrån samma tillvägagångssätt som för att utveckla sektorbaserad statistik: utgå från juridisk form, ägarkontroll och juridisk form för aktiebolags koncernmoder, samt innefatta en särskild kategori för kooperativa verksamheter (ekonomiska föreningar) vilka behöver bedömas i egen ordning.
- att samma princip bör gälla i alla sammanhang där det är ändamålsenligt med avgränsning mellan idéburna och vinstdrivande organisationer för att utveckla relevanta ram- och regelverk.

Stockholm den 17 februari 2017

Karin Svedberg

Sakkunnig idéburen välfärd

Ulrika Stuart Hamilton

Generalsekreterare

Författarens förord

Denna rapport har tagits fram på uppdrag av och i nära samarbete med Famna samt inom ramen för ett större forskningsprojekt om det svenska civilsamhällets storlek, struktur och utveckling under perioden 1992-2014¹. Forskningsprojektet är förlagt vid Stockholm Center for Civil Society Studies (SCSS) vid Handelshögskolan i Stockholm (HHS).

Jag har nu arbetat med forskning om civilsamhället och idéburna aktörer i mer än tolv år. Under hela den tiden har viktiga delar av mitt arbete handlat om kartläggnings- och statistikfrågor och jag har varit delaktig i olika initiativ för att förbättra den offentliga statistiken, till exempel genom att ge råd till olika myndigheter och genom att delta i en referensgrupp hos Statistiska Centralbyrån (SCB). Innan jag kom in i detta hade min kollega docent Filip Wijkström (HHS) deltagit i det internationella komparativa projekt som utvecklats vid Johns Hopkins University med dessa forskningsfrågor och dessutom engagerat sig i utredningar, referensgrupper och liknande i ytterligare mer än tio år.

Tyvärr har statistiken på området inte förbättrats särskilt mycket under dessa decennier. SCB har under senare år kommit igång med ett arbete för att producera en mer generell statistik om det civila samhället. SCB har dock fortfarande en bit kvar innan denna statistik håller tillräckligt hög kvalitet och är stabil nog för att kunna användas vid longitudinella studier eller internationella jämförelser. Den statistik som produceras mer specifikt gällande välfärden av andra myndigheter har under dessa år knappt förändrats alls när det gäller möjligheterna att ta fram underlag som handlar om de ideella eller idéburna aktörernas roll och omfattning. Fortfarande gäller att de allra flesta undersökningar och tillgängliga databaser som bäst kan delas upp i offentliga respektive enskilda utförare.

Den som vill ha en djupare och mer detaljerad analys av statistiksituationen och statistikproblemen när det gäller just den ideella sektorns medverkan i den svenska välfärdsproduktionen rekommenderas att läsa rapporten "Analysmodell för sektorsöverskridande statistik. Fallet vård och omsorg" (Einarsson & Wijkström 2007) som togs fram i ett samarbete med Socialstyrelsen och SKL.² Trots att denna rapport publicerades för nästan tio år sedan är innehållet fortfarande aktuellt vilket också understöds av det faktum att den fortfarande laddas ner 10-20 gånger i månaden.

I den här föreliggande rapporten försöker jag vara så kortfattad som möjligt och visar på problemen genom aktuella exempel. Jag försöker också vara extra tydlig med de för- och nackdelar som olika val av metod för med sig. Det finns nämligen inget enkelt sätt att en gång för alla konstruera det perfekta statistiksystemet som löser alla användares behov. Dock visar jag i denna text på ett relativt enkelt sätt att skapa en för de flesta ändamål tillräckligt bra statistik.

Slutligen vill jag tacka Felicia Lindelöw som för Famnas räkning har varit behjälplig med att ta fram stora delar av det underlag som krävdes för att konstruera tabellerna och metodtestet i rapporten. Vidare vill jag tacka de personer som har varit behjälpliga med att läsa och kommentera texten. Tack till Karin Svedberg på Famna, Truls Neubeck på IDEELL ARENA, Filip Wijkström vid Handelshögskolan i Stockholm, Gordon Hahn på Coompanion, Ludvig Sandberg på Forum – idéburna organisationer med social inriktning, Pernilla Jonsson på Svenska Kyrkans analysenhet samt Lars Pettersson, senior rådgivare.

¹ Forskningsprojektet är initierat av och finansieras av ett konsortium bestående av ett tjugotal stora civilsamhällesorganisationer, för vilka det är tydligt att den befintliga offentliga statistiken om civilsamhället inte räcker till.

² Denna rapport är fritt tillgänglig för nedladdning via <http://europeanpress.se/product/analysmodell-for-sektorsoverskridande-statistik-fallet-var-doch-omsorg/>

Uppdraget

Välfärdsutredningen har bland annat i uppdrag att ”analysera och föreslå vilken statistik och annan information som krävs för att kunna följa upp andelen aktörer med vinstsyfte respektive idéburna aktörer inom välfärdsområdet” (dir 2015:22). För att utreda denna fråga gav utredningen ett uppdrag till Famna att analysera hur man utifrån tillgänglig data kan särskilja idéburna aktörer i den statistik som finns på välfärdsområdet. I uppdraget ingick även att identifiera utvecklingsbehov i befintlig statistik som enkelt kan tjäna till att lyfta fram idéburen sektor samt att utveckla metodik för att lättare kunna särskilja idéburna från vinstdrivande organisationer i ett utförarregister för offentligt finansierad välfärd.

Disposition

Denna rapport börjar med ett inledningskapitel som kortfattat beskriver varför statistiken inom detta område behöver utvecklas och även visar att diskussionen inte är ny. Sedan följer ett kapitel som visar olika möjliga modeller för att utveckla dagens statistik. Efter detta görs ett praktiskt test för att exemplifiera och visa att det trots allt är relativt enkelt att producera en bättre statistik än vad som görs idag. Slutligen avslutas rapporten med en sammanfattning samt en rekommendation för hur det går att på kort sikt förbättra statistiken på ett resurseffektivt sätt samt vad vi bedömer som lämpliga förbättringar på lite längre sikt.

Inledning

När vi i Sverige talar om välfärd har det under lång tid i det närmaste enbart förknippats med verksamheter som organisatoriskt återfinns inom stat, kommun eller landsting. Vi har i Sverige under många decennier haft och byggt upp en stark och omfattande välfärdsstat där olika aktörer inom den offentliga sektorn har tillhandahållit nästan all sjukvård samt huvuddelen av den sociala omsorgen.

Så har det dock inte alltid varit. Under många århundranden var den organiserade välgöreheten framförallt något som kyrkan stod för medan det under 1700- och 1800-talen växte fram allt fler sällskap och associationer som tog på sig uppgiften att på olika sätt hjälpa behövande. Ansvaret för produktionen, finansieringen och regleringen av olika typer av välfärdstjänster har alltså inte alltid sett ut som den gör idag och om vi jämför Sverige med andra jämförbara länder så ser det också annorlunda ut. Två geografiskt relativt närliggande exempel är Irland och Tyskland där från staten fristående religiösa institutioner än idag utgör en viktig bas i den generella välfärdsproduktionen i respektive land (se t ex Wijkström & Lundström 2002).

Inom samhällsvetenskapen har sådana skillnader mellan länder ibland beskrivits som olika välfärdsstatsregimer (Esping-Andersen 1990). Den välfärdsstatsregim som under efterkrigstiden har dominerat i Sverige kan förenklat beskrivas som att den absoluta huvuddelen av välfärden regleras av staten och finansieras med skattemedel. Även produktionen inom de allra flesta välfärdsområden har bedrivits främst genom kommuner och landsting, även om det inom vissa specifika områden har sett annorlunda ut. Ett exempel på detta är vården av utsatta barn som till övervägande del har utförts av privatpersoner i familjehem och jourhem. Ett annat exempel är skyddade boenden för våldsutsatta kvinnor som till betydande del erbjuds av idéburna organisationer.

Bakgrunden till den nu aktuella Välfärdsutredningen är dock att den svenska välfärdsstatsregimens hegemoni under de senaste decennierna har utmanats av en mängd olika initiativ och den tycks vara under förändring (Lundström & Wijkström 2012). Allt fler områden inom den offentligt finansierade välfärden har öppnats upp för privata utförare. De argument som har använts för att såväl driva på som försöka förhindra denna utveckling har varit allt från ekonomiska till ideologiska och politiska, i

det senare fallet till exempel baserat på ett antaget värde med ökad möjlighet för medborgaren att välja mellan offentliga, vinstdrivande och idéburna³ aktörer. En fråga som har återkommit gång på gång har dock varit huruvida förändringarna verkligen lett till en i reell mening större mångfald av utbudet eller om det främst har varit de stora vinstdrivande aktörerna som tagit allt större marknadsandelar. Särskilda studier av detta har gjorts men rimligen borde så pass grundläggande uppgifter enkelt kunna tas ut från befintliga register.

Även om det, utifrån idén om olika välfärdsstatsregimer, är minst lika viktigt att kunna särskilja betydelsen av olika typer av aktörer vad gäller *regleringen* och *finansieringen* av välfärden så behandlar alltså denna text endast statistik över *produktion* av offentligt finansierad välfärd (se Einarsson & Wijkström 2007 för en mer detaljerad diskussion av situationen).

Kort om tidigare översyner av statistikläget

Som redan nämnts är detta långt ifrån den första rapport som behandlar statistik inom välfärdsområdet. Ett bra och sammanfattande exempel är den offentliga utredningen Behovet av ekonomisk statistik (SOU 2001:34). Den utredningen påpekar ett antal svagheter i statistiken som behandlar den svenska välfärden. Ett exempel på kommentarer som där lyfts fram är att stat, kommun och landsting har olika bokföringsystem. Det påpekas också att det inte finns uppgifter om hur mycket som betalas för icke-offentligt sjukvård då denna både kan finansieras via olika försäkringslösningar och genom att patienten själv står för hela eller delar av kostnaden. Ett par av kommentarerna berör även att frivilligt och oavlönat arbete inom välfärden inte redovisas vilket ger en snedvriden bild vid internationella jämförelser med länder med andra välfärdsstatsregimer.

De största luckorna som flera av dessa tidigare utredningar har identifierat gäller dels betydelsen av ideella och idéburna verksamheter, dels de välfärdsverksamheter som inte finansieras med skattemedel. Redan i Ds 1995:30 föreslog utredaren Erik Amnå att en ny statistisk databas för ideella och idéburna organisationer borde skapas i enlighet med det förslag av Filip Wijkström (1995) som publicerades i en bilaga till samma skrift. Förslaget innefattade att informationen i databasen skulle byggas upp i enlighet med de statistiksystem som var under utveckling inom *the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project* och som sedermera bland annat har implementerats som rekommendation från FN:s statistikorgan (United Nations 2003). Vidare argumenterade man i denna rapport för att den nya databasen av kvalitets- såväl som kontinuitetsskäl i första hand skulle byggas upp och administreras av SCB. Tänka användargrupper för databasen var då journalister, utredare och forskare men också beslutsfattare inom den offentliga sektorn och de ideella organisationerna.

2010 gav Regeringen SCB i uppdrag att producera och publicera statistik i enlighet med FN:s rekommendationer (Regeringsbeslut IJ2010/137/UF). Till dags dato har SCB publicerat statistik gällande 2009-2014 (SCB 2011; 2012; 2014; 2015; 2016). Detta arbete är dock fortfarande i en tydlig utvecklingsfas och materialet är ännu inte tillförlitligt nog för att kunna användas för jämförelser över tid inom Sverige eller för jämförelser med motsvarande material i andra länder. Materialet har heller inte tillgängliggjorts på så sätt att det är möjligt att koppla SCB:s klassificeringar till exempel till befintliga register över utförare inom välfärden.

³ I denna rapport används begreppen idéburna och ideella organisationer synonymt. Med detta menas här organisationer som inte har ekonomisk vinst som primär drivkraft, som inte delar ut överskott till enskilda och som inte är en del av den offentliga sektorn.

Modeller för att göra statistik

Det problem som vi har framför oss kan te sig enkelt. Så länge det handlar om offentligt finansierad välfärd är det staten, kommuner, landsting och regioner som är beställare, köpare eller uppdragsgivare. Är det då inte bara att göra statistik om vilka aktörer dessa offentliga myndigheter har gjort affärer med eller beställt välfärd ifrån?

Dagens svenska statistik bygger till övervägande del på enkätdata där antingen den aktör som skickar ut enkäten (oftast en offentlig beställare av välfärdstjänsten alternativt en myndighet med övergripande ansvar på området) eller den aktör som besvarar enkäten (utföraren av välfärdstjänsten) avgör huruvida den utförare det gäller ska hänföras till en av kategorierna offentlig eller enskild regi. Troligen ger ett sådant system relativt bra svar då det i de flesta fall är lätt att avgöra om en aktör ska klassas som offentlig eller enskild. Enstaka fel uppstår dock alltid vid manuell kodning, vilket exemplifieras senare i rapporten. En större säkerhet skulle därför kunna erhållas genom att denna klassificering istället införs i ett allmänt tillgängligt register. Givetvis kommer det även i registerdata uppstå felaktigheter men det kan ändå antas att registerdata i allmänhet håller högre kvalitet än svar på en enskild enkät. Detta då registerdata används av flera olika aktörer vilket förhoppningsvis leder till att felaktigheter över tid hittas och rättas till.

Ett första steg för att öka statistikens kvalitet är alltså lämpligen att gå över till registerdata istället för att vid varje frågetillfälle göra om klassificeringen av de studerade enheterna. För att göra detta krävs att man registrerar organisationsnumret för den juridiska person som driver en viss enhet eller verksamhet då de flesta befintliga register bygger på organisationsnummer⁴. En lämplig utgångspunkt för att med hjälp av organisationsnummer som nyckel inhämta uppgifter om enheterna är det redan existerande företagsregistret vid SCB då detta: (1) ska innehålla alla juridiska personer som har organisationsnummer, (2) till största del använder klassificeringar som är internationellt standardiserade, (3) uppdateras löpande samt (4) är allmänt tillgängligt mot avgift. Samma uppgifter finns även tillgängliga från kommersiella aktörer såsom Bisnode och UC.

Vad kan man då göra med hjälp av uppgifterna från företagsregistret? SCB använder sig av tre skilda sätt att sortera institutionella enheter i olika typer av sektorer: (A) *Standard för indelning efter ägarkontroll 2000* (ÄGAR 2000), (B) *Standard för institutionell sektorsindelning 2014* (INSEKT 2014) samt (C) *Indelning efter juridisk form* (JURFORM) (SCB 2014). Standarderna för sektorsindelning respektive indelning efter ägarkontroll bygger på det europeiska national- och regionalräkenskaps-systemet ENS som är en anpassning av FN:s rekommendationer för uppbyggnad av nationalräkenskaper (System of National Accounts, SNA). I dessa internationella standarder är ägar-kontrollaspekten integrerad med den institutionella sektorsindelningen. I den svenska standarden har detta istället brutits upp till två separata indelningar som kan kombineras beroende på vad som för tillfället skall analyseras. Indelningen av institutionella enheter efter juridisk form har både upprättats och underhålls av Skatteverket.

Trots att SCB redan 2010 fick uppdraget av regeringen att implementera satelliträkenskaper för civilsamhällets organisationer i enlighet med FN:s handbok finns det ännu ingen möjlighet för utomstående utanför SCB att nyttja dessa klassificeringar för att kunna göra egna analyser. Det vore därför synnerligen önskvärt att dessa data tillgängliggörs genom företagsregistret, vilket skulle underlätta för utredare och forskare, men även för politiker, journalister och olika typer av bransch- eller intresseorganisationer.

⁴ En organisation med ett organisationsnummer kan driva flera enheter och verksamheter.

(A) Ägarkontroll

Standarden för indelning efter ägarkontroll, ÄGAR 2000, innehåller fem kategorier där enheterna grupperas efter hur de är ägda och kontrollerade. I fall då det inte råder överensstämmelse mellan formellt ägande och kontroll är det kontrollen som ska vara utslagsgivande för klassificeringen. Ett exempel på när det formella ägandet och kontrollen inte överensstämmer kan vara i stiftelser där stadgarna bestämmer att exempelvis en kommun har rätt att tillsätta majoriteten av styrelseledamöterna. Kommunen äger inte stiftelsen men den kontrollerar i realiteten ändå stiftelsen och dess verksamhet. ÄGAR 2000 delar in de institutionella enheterna i de fem huvudkategorier som visas i tabellen nedan.

Indelning efter ägarkontroll enligt ÄGAR 2000

- 1 Statligt kontrollerade enheter
- 2 Kommunalt kontrollerade enheter
- 3 Landstingskontrollerade enheter
- 4 Privat svenskkontrollerade enheter
- 5 Utlandskontrollerade enheter

Källa: SCB 2014

Denna indelning av enheter utifrån ägarkontroll är den av de beskrivna indelningarna som bäst stämmer överens med majoriteten av dagens statistik. Vi får veta om en enhet kontrolleras av den offentliga sektorn eller av den privata sektorn. Detta innebär även att till exempel ett kommunalt ägt aktiebolag ska kategoriseras som offentligt snarare än privat. Problemet för den här rapportens syfte är dock att idéburna aktörer inte kan särskiljas från övriga privat kontrollerade enheter.

Sammanfattningsvis fungerar klassificeringen av ägarkontroll bra för att skilja på offentliga och privata enheter men man kan inte med hjälp av denna skilja på vinstdrivande och idéburna enheter.

(B) Institutionell sektorsindelning

I INSEKT 2014 delas enheterna upp i olika sektorer i första hand i enlighet med en tankemodell av ett samhälle med tre samhällssektorer: näringsliv, offentlig sektor och hushåll. Tabellen visar de sex huvudkategorier som utgör basen för INSEKT 2014.

Sektorsindelning enligt INSEKT 2014

- 11 Icke-finansiella bolag
- 12 Finansiella bolag
- 13 Offentlig förvaltning
- 14 Hushåll
- 16 Hushållens icke-vinstdrivande organisationer
- 2 Utlandet

Källa: SCB 2014

Kategorin hushållens icke-vinstdrivande organisationer (HIO) kan vid en första anblick verka lovande. Vad som är viktigt att förstå gällande denna indelning är dock att den till stor del styrs av om huruvida enheterna räknas som en så kallad marknadsproducent eller ej. En marknadsproducent säljer, enligt den definition som används för systemet, produkter och tjänster till så kallade ekonomiskt signifikanta priser, vilket innebär att priset skall ha ett betydande inflytande på både den volym av varor eller tjänster som en producent är villig att erbjuda och på den volym som den tilltänkta köparen efterfrågar. Den praktiska gränsen för detta har satts vid att priset skall uppgå till mer än 50 procent av produktionskostnaderna. Det är dock inget krav att intäkterna kommer från den aktör som slutligen konsumerar varan. Marknadsproducenterna hör hemma i någon av de tre

sektorerna icke-finansiell företagssektor, finansiell företagssektor eller hushåll, medan icke-marknadsproducenterna återfinns i någon av de fyra sektorerna statlig sektor, kommunal sektor, socialförsäkringsfonder och hushållens icke-vinstdrivande organisationer.

Ett strikt tillämpande av kategoriseringen i marknads- respektive icke marknadsproducenter kan i vissa fall leda till märkliga utfall, först och främst för idéburna organisationer. Man kanske förväntar sig att de återfinns i kategorin hushållens icke-vinstdrivande organisationer, men till exempel skulle försäljningen i det lokala hockeylagets korvkiosk teoretiskt kunna göra att hela idrottsföreningen kommer att klassificeras som tillhörande den icke-finansiella företagssektorn. Detta eftersom övrig verksamhet i föreningen – trots att den kan vara av betydligt större omfattning än korvförsäljningen – antingen inte är momspliktig och därmed inte mäts, eller i huvudsak utförs av ideella krafter inom föreningen och därför inte heller syns i statistiken. Uppdelningen utifrån om en organisation är marknadsproducent eller inte kan även leda till att offentligt ägda och kontrollerade organisationer förs till någon av företagssektorerna om de finansieras via avgifter av olika slag istället för med skattemedel.

På ett konceptuellt plan uppfyller detta klassificeringssystem inte våra syften då en idéburen organisation som deltar i offentliga upphandlingar bör klassificeras som marknadsproducenter vilket gör att de inte kan särskiljas från vinstdrivande företag som deltar i samma upphandling. På ett praktiskt plan kan man genom stickprov av ideella föreningar och stiftelser med verksamhet inom vård, skola och omsorg se att det inte heller tycks finnas någon strikt logik när det gäller vilka organisationer som i verkligheten kodas som tillhörande icke-finansiell företagssektor respektive hushållens icke-vinstdrivande organisationer. Anledningen till detta är att det helt enkelt inte finns information av den kvalitet som krävs för att man vid kodningstillfället ska kunna avgöra om en organisation uppfyller kraven för att vara marknadsproducent eller ej. Troligen förs många ideella föreningar och stiftelser till sektorn hushållens icke-vinstdrivande organisationer för att den aktuella tjänstemannen vid kodningstillfället känner igen organisationen som ideell även om organisationen ifråga kanske säljer produkter och tjänster till vad som ska klassas som ekonomiskt signifikanta priser.

Ett ytterligare problem för oss med denna indelning är att hänsyn enbart skall tas till om den aktuella enheten är marknadsproducent eller ej. Det vill säga att man inte gör någon skillnad på om en enhet ägs av en vinstdrivande koncern, av en aktör i offentlig sektor eller av en idéburen organisation.

Sammanfattningsvis fungerar klassificeringen av institutionell sektorsindelning inte för de syften som denna rapport har. Institutionell sektorsindelning är en klassificering som har tagits fram för andra ändamål, främst för nationalräkenskapernas behov. Sektorn hushållens ideella organisationer är i allt väsentligt en restpost av de icke-vinstdrivande organisationer som man inte har kunnat placera in under den offentliga sektorn eller någon av företagssektorerna.

(C) Juridisk form

Skatteverkets indelning efter juridisk form specificerar de vanligast förekommande juridiska organisationsformerna i Sverige. Indelningen innehåller 35 olika klasser och skiljer till exempel på fysiska personer, olika typer av offentliga organisationer, företag, föreningar och stiftelser.

Uppgifter om juridisk form kan användas för att på ett rudimentärt sätt dela in enheter utifrån om de är offentliga, vinstdrivande eller idéburna. Juridiska former såsom ideella föreningar, registrerade trossamfund samt övriga stiftelser och fonder indikerar att den organisation eller rörelse som står bakom verksamheten är idéburen, medan juridiska former såsom statliga enheter, kommuner, kommunförbund och landsting indikerar offentliga organisationer och slutligen juridiska former såsom handelsbolag, kommanditbolag och övriga aktiebolag indikerar vinstdrivande organisationer.

Den juridiska formen ekonomisk förening syftar enligt lag till att ge ägarna ekonomisk nytta men många av dessa organisationer är ändå tydligt idéburna i den mening att de prioriterar andra mål framför vinstintresset. Det kan därför vara lämpligt att hantera just denna juridiska form i särskild ordning. Aktiebolag med särskild vinstutdelningsbegränsning har i denna klassificering ingen egen kategori. Det går dock enkelt att hitta dem vid sökning på namnet då "svb" måste ingå. Dessa bolag kan närmast ses som idéburna istället för vinstdrivande då det utdelningsbara överskottet är begränsat till en relativt låg ränta på det insatta kapitalet. Ägarna kan alltså inte ta ut mer vinst om bolaget går bättre. Av denna anledning ska det teoretiskt sett inte heller gå att göra vinst vid försäljning av bolaget.

Indelning efter juridisk form

- 10 Fysiska personer
 - 21 Enkla bolag
 - 22 Partrederier
 - 23 Värdepappersfonder
 - 31 Handelsbolag, kommanditbolag
 - 32 Gruvbolag
 - 41 Bankaktiebolag
 - 42 Försäkringsaktiebolag
 - 43 Europabolag
 - 49 Övriga aktiebolag
 - 51 Ekonomiska föreningar
 - 53 Bostadsrättsföreningar
 - 54 Kooperativ hyresrättsförening
 - 55 Europakooperativ och europeisk gruppering för territoriellt samarbete – EGTS
 - 61 Ideella föreningar
 - 62 Samfälligheter
 - 63 Registrerat trossamfund
 - 71 Familjestiftelser
 - 72 Övriga stiftelser och fonder
 - 81 Statliga enheter
 - 82 Kommuner
 - 83 Kommunalförbund
 - 84 Landsting
 - 85 Allmänna försäkringskassor
 - 87 Offentliga korporationer och anstalter
 - 88 Hypoteksföreningar
 - 89 Regionala statliga myndigheter
 - 91 Oskiftade dödsbon
 - 92 Ömsesidiga försäkringsbolag
 - 93 Sparbanker
 - 94 Understödsföreningar och Försäkringsföreningar
 - 95 Arbetslöshetskassor
 - 96 Utländska juridiska personer
 - 98 Övriga svenska juridiska personer bildade enligt särskild lagstiftning
 - 99 Juridisk form ej utredd
- Källa: SCB 2014

En metod baserad på juridisk form är relativt enkel att implementera även om också denna metod har sina svagheter. Offentliga aktörer kan till exempel bilda och kontrollera ideella föreningar och stiftelser. Sådana enheter bör i huvudsak inte betraktas som idéburna. Samtidigt kan, som vi redan

tidigare har beskrivit, idéburna aktörer skapa aktiebolag för att sedan äga och driva dessa själva eller tillsammans med andra idéburna aktörer. Det är inte självklart att dessa aktiebolag då bör betraktas som vinstdrivande.

Då det enbart utifrån juridisk form inte är möjligt att skapa en indelning som fullständigt särskiljer offentliga, vinstdrivande och idéburna aktörer från varandra kan det vara lämpligt att i den statistiska redovisningen redovisa de olika juridiska formerna istället för att bunta ihop dem till tre eller fyra sektorer. Sedan är det upp till den enskilde statistikanvändaren hur denne använder materialet. En fördel jämfört till exempel med indelningen enligt institutionell sektorsindelning är att osäkerheten angående juridisk form är liten. Det är rimligt att utgå från att i princip alla enheter i företagsregistret är rätt klassificerade.

Sammanfattningsvis fungerar klassificeringen av juridisk form relativt väl för att man ska kunna skilja ut idéburna organisationer från offentliga organisationer och vinstdrivande företag. En viktig svaghet ligger dock i att hänsyn inte tas till ägande eller huvudman. Ett aktiebolag klassas exempelvis alltid som ett aktiebolag oavsett om det ägs som ett dotterbolag av en vinstdrivande koncern, en kommun eller en idéburen organisation.

Juridisk form, ägarkontroll och koncernmoders juridiska form

Två relativt enkla sätt att förbättra statistik enbart baserad på juridisk form är att utgå från en eventuell ägares juridiska form snarare än enhetens egna juridiska form, samt att kombinera detta med klassificeringen av ägarkontroll. Ett sådant förfarande syftar till att skilja ut dotterbolag, främst aktiebolag, som ägs av offentliga eller ideella organisationer så att dessa inte hamnar i den allmänna aktiebolagskategorin samt för att skilja ut offentligt kontrollerade föreningar och stiftelser så att de inte räknas tillsammans med övriga föreningar och stiftelser.

Det är rimligt att inte klumpa ihop till exempel aktiebolag ägda av ideella föreningar eller stiftelser med andra typer av aktiebolag. Dessa aktiebolag kan visserligen dela ut vinst men den vinsten går tillbaka till en organisation som i sin tur inte kan dela ut vinsten vidare. I de flesta fall återinvesteras alltså dessa vinster i verksamheten eller i närliggande idéburen verksamhet. Visserligen kan man teoretiskt tänka sig fall där en idéburen organisation inom ett annat fält som till exempel idrott eller fackförbund skulle kunna äga ett välfärdsbolag för att med bolagets vinster finansiera sina andra idéburna verksamheter. Detta fenomen tycks dock inte uppträda i verkligheten och vi kan därför bortse från det i dagsläget.

Det finns idag inget heltäckande koncernregister även om de tillgängliga uppgifterna har förbättrats avsevärt de senaste decennierna och kan bedömas som tillräckligt bra för denna typ av statistikändamål. Tyvärr väljer man dock vid SCB att sekretessbelägga dessa uppgifter. Samma uppgifter kan dock istället inhämtas från kommersiella aktörer såsom UC och Bisnode. Då det fortfarande finns svagheter i koncernregistren är det än så länge ändå bättre att inhämta information om koncernförhållanden direkt från enheten själv (punkt 1a eller 1b nedan snarare än 1c).

Här nedan visas ett förslag på tillvägagångssätt:

1. Ta för varje enhet fram organisationsnummer till koncernmodern om enheten ingår i en koncern eller organisationsnumret till den organisation som driver enheten om organisationen inte ingår i en koncern.
 - a. Om möjligt är det bäst att i respektive register ha varje enhets organisationsnummer alternativt koncernmoders organisationsnummer registrerat som grunddata.
 - b. Alternativt ställs en fråga om organisationsnummer på organisation och/eller koncernmoder i samband med respektive enkätundersökningar.

- c. En tredje möjlighet är att utifrån varje enhets organisationsnummer söka reda på organisationsnummer för eventuella koncernmödrar. Detta kan göras med hjälp av uppgifter till exempel från UC eller Bisnode men det går också att söka reda på manuellt på internet på tjänster som www.allabolag.se och www.solidinfo.se.
2. Utifrån detta organisationsnummer skiljer man ut alla offentligkontrollerade enheter med hjälp av klassificeringen i ÄGAR 2000.
3. Alla övriga enheter skiljs ut med hjälp av klassificeringen av juridisk form för i första hand koncernmodern om en sådan finns och i andra hand för den organisation som driver enheten.

Punkt 2 och 3 går att göra utifrån SCB:s företagsregister alternativt utifrån register från aktörer såsom UC eller Bisnode vilket kan vara lämpligt ifall man ändå skulle använda dem för att erhålla koncernuppgifter.

Sammanfattningsvis är en metod baserad på en kombination av juridisk form, ägarkontroll och koncernmoders juridiska form ett relativt enkelt sätt att få en tillräckligt väl fungerande statistik som skiljer på offentliga, idéburna och vinstdrivande enheter. I nästa kapitel görs även ett test utifrån dessa tankegångar för att illustrera metoden.

FN:s satelliträkenskaper för icke-vinstdrivande organisationer i nationalräkenskaperna

I slutet av 1980-talet började allt fler forskare och beslutsfattare runt om i världen anse att kunskapen om ideella organisationers betydelse i samhället behövde stärkas. Som ett resultat av detta ökade intresse inleddes 1991 *the Johns Hopkins Comparative Nonprofit Project*. Forskare vid Center for Civil Society Studies på Johns Hopkins University, USA, knöt till sig forskargrupper i 13 andra länder för att producera den första internationellt jämförbara statistiken över ideell sektor. Data har genom detta projekt presenterats för närmare 45 länder runt om i hela världen. I Sveriges närområde kan nämnas studier i Norge (Sivesind 2007), Finland (Helander & Sundback 1998) och i Danmark (Boje, Fridberg & Ibsen 2006; Boje & Ibsen 2006). De svenska förhållandena för den ideella sektorn under 1990- och tidigt 2000-tal har presenterats i ett antal publikationer (se t ex Lundström & Wijkström 1997; Wijkström & Lundström 2002, Wijkström & Einarsson 2006). En studie gällande aktuella svenska förhållandena baserat på data från 2014 är pågående.

Förutom att detta system för statistik om den ideella sektorn används av forskare och beslutsfattare världen över, har det också antagits som rekommendation av FN:s statistik-avdelning för att utöka nationalräkenskaperna (United Nations 2003). Sedan 2010 har SCB fått i uppdrag av Regeringen att ta fram statistik om det civila samhället i enlighet med detta statistiksystem (Regeringsbeslut IJ2010/137/UF). Av dessa anledningar skulle det vara lämpligt att utforma statistiken också för välfärdsområden så att samma avgränsningar för och definitioner av den idéburna sektorn används. Vi bedömer dock att detta inte är möjligt på kort sikt; argumenten redovisas längre fram.

I rekommendationerna för arbetet med satelliträkenskaper har man med hjälp av fem punkter ställt upp en operationell definition av vad en ideell eller idéburn organisation är, i syfte att avgränsa den ideella sektorn från andra samhällssektorer. Den ideella sektorn består i denna definition av institutionella enheter som är:

1. Formella organisationer, åtminstone till viss grad institutionaliserade även om de inte i strikt juridisk mening är organisationer
2. Icke vinstutdelande, eventuellt ekonomiskt överskott skall ej ges tillbaka till någon form av ägare eller huvudman

3. Privata, institutionellt skilda från staten och den övriga offentliga sektorn
4. Självstyrande, det vill säga att enheten är förmögen att själv kontrollera den egna verksamheten
5. Icke tvångsmässig, medlemskap och deltagande i form av tid eller pengar är inte tvingande genom lagstiftning eller liknande.

Jämfört med de förslag som har presenterats tidigare som handlar om att utgå från ägarkontroll, institutionell sektorsindelning eller juridisk form ger detta angreppssätt en avgränsning av ideella och idéburna organisationer som bättre stämmer överens med våra föreställningar om vad dessa aktörer har för egenskaper.⁵ Detta klassificeringssystem kan alltså fånga ideella och idéburna organisationer på ett bra sätt. Definitionerna fungerar väl utifrån denna rapports syften men genomförandet i verkligheten i den svenska samtida kontexten är svårare. Någon måste bedöma vilka organisationer som uppfyller de fem kriterierna och vilka som inte gör det, vilket kräver relativt detaljerade kunskaper om organisationerna i fråga. I praktiken kommer vi relativt nära detta upplägg genom det ovanstående förslaget om att utgå från en kombination av koncernuppgifter, ägarkontroll och juridisk form.⁶

Det bästa vore om den här redovisade klassificeringen fanns färdig och tillgänglig i företagsregistret. SCB gör redan denna klassificering i sitt arbete med satelliträkenskaper för det civila samhället. Att en stor del av detta grundarbete redan är gjort går idag tyvärr inte att nyttja av utredare, forskare eller andra statistikproducenter utanför SCB. Ett första problem är att SCB inte lämnar ut materialet då de bedömer att uppgifterna är sekretesskyddade trots att det handlar om uppgifter om organisationer och inte om individer och trots att det inte handlar om någon form av data som har lämnats av organisationerna själva, utan är en klassifikation som tjänstemän vid SCB har gjort så att säga vid skrivbordet.

Ett andra problem bygger på att det kräver detaljkunskap om 100 000-tals organisationer för att kunna göra denna klassificering korrekt för hela den idéburna sektorn. Vid SCB är man ännu oerfarna på området och deras klassificering har inte kvalitetsgranskats av extern part. Detta till trots att vi som forskare med lång erfarenhet av detta statistiksystem har erbjudit oss att göra jämförelser med våra klassificeringar – i idealfallet bör vi och SCB ha mycket att lära av varandra. Vad som enkelt går att se är att det på vissa områden finns stora skillnader mellan SCB:s redovisade uppgifter och våra egna resultat från tidigare och pågående studier. I ett så pass komplext material som detta är det givetvis möjligt att olika parter gör något olika bedömningar. Mer allvarligt är dock att en snabb jämförelse av SCB:s egna redovisade tidsserier ännu så länge visar på svårförklarade svängningar mellan åren.

Sammanfattningsvis vore det allra bästa för tillgången till både relevant och trovärdig kunskap om välfärden att framtida statistik om välfärdsaktörer bygger på det av FN rekommenderade statistiksystemet. Detta skulle bättre fånga den idéburna sektorn än de tidigare presenterade alternativen, samtidigt som det också skulle innebära mycket bättre möjligheter till internationella jämförelser. På

⁵ Något som inte explicit tas upp i handboken och som kan diskuteras utifrån denna definition är på vilket sätt dotterbolag som bedriver verksamhet och delar ut ett ekonomiskt överskott till en ideell organisation egentligen ska behandlas. Man kan välja att betrakta sådana enheter som tillhörande företagssektorn då de åtminstone till viss del har som mål att skapa och dela ut vinst. Men då denna typ av enheter oftast utför verksamheter som moderorganisationen annars hade utfört i egen regi, t ex lotterier eller tjänster till medlemmarna, så är det troligen mest lämpligt att även se dessa enheter som en del av den ideella sektorn.

⁶ Det kommer dock fortfarande finnas organisationer som inte bör ses som ideella samtidigt som andra kanske borde läggas till. Exempelvis kan det finnas ideella föreningar där vinst tas ut genom höga löner till ledningen samtidigt som det exempelvis kan finnas ekonomiska föreningar eller aktiebolag där ägarna har avhånt sig sina möjligheter att ta ut vinst. För att komma åt dessa typer av specialfall behöver man dock ha god kännedom av organisationerna i fråga.

sikt är detta system alltså att föredra. Först måste emellertid sekretessproblematiken lösas och de av SCB gjorda klassificeringarna kvalitetssäkras.

Föreslagna breddningar av FN:s satelliträkenskaper

Det är inte bara välfärdsstatsregimerna som skiljer sig åt mellan olika länder utan även vad man skulle kunna kalla för civilsamhällesregimen (se t ex Wijkström 2017). Det vill säga att man i olika länder har olika syn på var gränserna för civilsamhället egentligen går. Det kan till exempel handla om huruvida alla eller vissa typer av kooperativ, ömsesidiga bolag eller sociala företag ska räknas till civilsamhället eller ej.

För att ta några exempel som vi i Sverige kan relatera till. Ett litet idéburet kooperativ som Svenska hem, vilket figurerade i TV-serien Fröken Frimans krig, kan säkert många tänka in i civilsamhället medan färre förmodligen skulle se dagens KF med Coop som en självklar del av civilsamhället. På samma sätt är det förmodligen fler som anser att JAK medlemsbank eller Ekobanken hör hemma i civilsamhället än det ömsesidiga försäkringsbolaget Skandia som också erbjuder banktjänster.

Då denna typ av gränsdragningsproblematik finns i många länder och har varit en del i svårigheten att få fler länder att ansluta sig till det av FN rekommenderade statistiksystemet har diskussioner om att utöka definitionen påbörjats. Ett förslag som har presenterats från den internationella forskarvärlden är att lätta på restriktionerna för vinstutdelning (Salamon & Sokolowski 2016).

Enligt detta förslag skulle en civilsamhällesorganisation få dela ut maximalt 50 procent av sitt överskott under förutsättning att (1) organisationen har ett socialt ändamål, (2) vid likvidation av organisationen går allt överskott till ett liknande ändamål istället för till ägarna, samt (3a) utdelningen av överskott får ej ske i proportion till insatt kapital eller inbetalda avgifter eller (3b) att minst 30 procent av organisationens anställda eller målgrupp har särskilda behov.

Detta är väldigt specifika krav men skulle i de svenska förhållandena till exempel kunna innebära att vissa sociala arbetsintegrerande företag kan räknas in i civilsamhället under förutsättning att de via bolagsordning eller avtal har säkerställt att mer än 50 procent av vinsten aldrig delas ut och att ägarna själva inte får del av överskottet den dagen verksamheten säljs eller likvideras.

Sammanfattningsvis befinner sig detta förslag till utökning av FN:s rekommendation ännu på ett diskussionsstadium. Man vet inte om en utökning kommer att bli aktuell eller i vilken utsträckning en eventuell utökning kommer att ansluta till just detta förslag. Viktigt att ha i åtanke är att detta förslag kräver ännu mer djupgående kunskap om varje enskild organisation för att kunna göra korrekta klassifikationer. I praktiken kommer det alltså vara mycket svårt att implementera detta system. Med hänsyn taget till de stora svårigheterna, de resurser som skulle krävas och det fåtal organisationer som rimligen kommer att kunna tillföras genom en utökad definition är det vår bedömning att detta förslag inte tillför tillräckligt mycket för förståelsen av den svenska idéburna sektorn. Om man inom FN skulle diskutera en utökning av systemet kan det dock vara lämpligt att svenska representanter är med i förhandlingarna för att skapa ett system som på bästa möjliga vis speglar relevanta svenska förhållanden.

Sammanfattning av olika modeller

I tabellen nedan sammanfattas de olika modeller som har redovisats ovan. Vår bedömning är att det bästa och mest arbetsekonomiska alternativet idag är att utgå från juridisk form och ägarkontroll på koncernnivå. Detta system är också relativt enkelt att implementera. Ännu enklare är att endast utgå från juridisk form på organisationsnivå. Det ger en visserligen en grov sortering som inte tar hänsyn till koncernförhållanden men som med minimal insats ändå kommer att kunna ge en fingervisning

om skillnader på enheter från olika sektorer. Ett mellansteg mellan dessa två metoder skulle kunna vara att utgå från juridisk form på organisationsnivå samtidigt som dotterbolag till offentliga organisationer sorteras bort ur kategorin aktiebolag genom användning av kategorisering av ägarkontroll.

	Skiljer ut idé- burna	Möjligt med befintliga register	
Ägarkontroll	NEJ	JA	
Institutionell sektorsindelning	DÅLIGT	JA	
Juridisk form	DELVIS	JA	Möjligt alternativ, enklast
Juridisk form, kombinerat med ägarkontroll och koncernmoder	OK	NEJ, relativt enkelt	Bästa alternativet idag, relativt enkelt
FN:s statistiksystem	BRA	NEJ, svårt och osäkert	Bör kunna användas i framtiden
Förslag till breddning av FN:s statistiksystem	BRA	NEJ, väldigt svårt och osäkert	

Framtagning av statistik utifrån befintliga register

I detta kapitel testar vi oss stegvis fram till en lämplig metod för att utifrån befintliga register ta fram statistik som kan särskilja offentliga, vinstdrivande och idéburna aktörer från varandra. Notera att då det är detta arbete som har lett fram till den rekommenderade lösningen så skiljer sig metodiken något åt jämfört med den rekommendation som redovisas i rapportens sista kapitel.

För att exemplifiera dagens statistikläge och testa hur det skulle kunna utvecklas använder vi oss av materialet om särskilt boende i Socialstyrelsens enhetsundersökning om äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård gällande 2016. Sex olika indikatorer har godtyckligt valts ut för att tjäna som exempel i diskussionen.

Möjligheter i dagens statistik

Dagens uppgifter om välfärdsaktörer är liksom den valda undersökningen om äldreomsorg uppdelad så att det endast går att särskilja offentliga och enskilda enheter. Med ett urval av i datamaterialet tillgängliga indikatorer kan man exempelvis ta fram en tabell enligt nedan:

	Antal enheter	Bostäder per enhet	Möjlighet att delta i borådsmöten	Aktiviteter minst 3 gånger per vecka	Omsorgspersonal per bostad vardagar	Varav med adekvat utbildning
Offentlig	1804	38	54%	86%	0,31	85%
Enskild regi	385	45	89%	98%	0,29	83%

Tabellen visar att det finns 1804 särskilda boenden i offentlig regi och 385 boenden i enskild regi. Boenden i enskild regi har i genomsnitt fler antal bostäder. De ger i större utsträckning de boende möjligheter att delta i borådsmöten och har i genomsnitt fler aktiviteter per vecka än boenden i offentlig regi. Omvänt är både personaltäthet och utbildningsgrad hos personalen något högre i offentlig än i enskild regi.

Då uppdraget var att utreda hur vinstdrivande och idéburna aktörer kan särskiljas från varandra har vi för denna rapport manuellt gått igenom alla enheter som har kodats som drivna i enskild regi. I detta arbete har vi funnit vissa tecken på bristande kvalitet i kodningen. Bland de enheter som är kodade som enskild regi har vi funnit några som vi bedömer egentligen drivs av kommuner, regioner eller dotterbolag till kommuner, och därmed bör klassificeras som offentlig regi.⁷ De 1804 enheter som är kodade som offentlig regi har vi inte gått igenom var och en men vi har ändå, på grund av andra uppenbara felaktigheter i materialet, funnit att åtminstone tre av dem är privatägda aktiebolag.⁸ Detta illustrerar att vissa osäkerheter finns i de flesta register, även då det gäller relativt enkla och grundläggande uppgifter. Till viss del är detta oundvikligt när det gäller stora datamängder, men man bör vara medveten om det och arbeta för att minska antalet fel.

Kodning efter juridisk form

Det enklaste sättet att fånga något av det utredningen är ute efter är att dela upp enheterna utifrån juridisk form. Vidare är det lämpligt att även ta hänsyn till ägandet av enheterna. Ett aktiebolag som ägs av en kommun bör hänföras till den offentliga sektorn medan ett aktiebolag ägt av en idéburen organisation bör hänföras till den idéburna sektorn.

⁷ På grund av uppdragets begränsade omfattning har vi inte kunnat göra en djupare analys av dessa enheter. En möjlighet skulle kunna vara att någon eller några av dessa enheter har bedrivits i enskild regi för att efter Socialstyrelsens datainsamling hade gjorts ha övergått i offentlig regi.

⁸ Även här finns en möjlighet att förändring av regiform har ändrats efter att Socialstyrelsen har sammanställt materialet.

Tabellen nedan visar samma datamängd som tidigare fast nu uppdelad efter respektive enhets juridiska form alternativt, i förekommande fall, efter koncernmoderns juridiska form. Dessa uppgifter har vi här tagit fram genom att söka på enheternas hemsidor samt genom att använda information från webbtjänster såsom www.allabolag.se och www.solidinfo.se. Då vi under detta arbete inte hade tillgång till alla enheters organisationsnummer har vi här inte haft möjlighet att använda oss av variabeln ägarkontroll.

	Antal enheter	Bostäder per enhet	Möjlighet att delta i borädmöten	Aktiviteter minst 3 gånger per vecka	Omsorgspersonal / bostad vardagar	Varav med adekvat utbildning
Offentlig (ej jur f.)	1809	38	54%	86%	0,31	84%
Ideell förening	18	57	100%	100%	0,31	83%
Stiftelse	52	27	81%	96%	0,29	88%
Ekonomisk förening	6	20	83%	83%	0,31	88%
Aktiebolag	329	44	89%	98%	0,29	82%
Aktiebolag svb	0	-	-	-	-	-
Handelsbolag, KB	0	-	-	-	-	-

Tabellen visar uppgifter för samma enheter som i tidigare tabell men nu är de uppdelade efter respektive enhets eller respektive enhets koncernmoders juridiska form. Undantag från detta är de offentliga enheterna som redovisas tillsammans. När man studerar de utvalda variablerna kan man också se att det finns skillnader mellan de olika juridiska formerna. Till exempel erbjuder alla ideella föreningar och 98 procent av aktiebolagen aktiviteter minst tre gånger per vecka medan detta erbjuds i 86 procent av de offentliga organisationerna och i 83 procent av de ekonomiska föreningarna.

Enkel uppdelning i sektorer utifrån juridisk form

I båda tidigare tabellerna finns redan en offentlig sektor. I nedanstående tabell konstrueras en ideell sektor genom att lägga samman de juridiska formerna ideella föreningar, stiftelser och aktiebolag svb. På samma sätt konstrueras en vinstdrivande sektor genom att lägga samman aktiebolag, handelsbolag samt kommanditbolag med ekonomiska föreningar då alla dessa juridiska former enligt lag syftar till att ge ägarna ekonomisk nytta. Det är visserligen möjligt att skapa olika former av bolag och ekonomiska föreningar utan vinstintresse men i normalfallet finns det ingenting som hindrar att stadgar eller bolagsordning ändras i framtiden eller att företagen som helhet säljs med vinst till ägarna.

	Antal enheter	Bostäder per enhet	Möjlighet att delta i borädmöten	Aktiviteter minst 3 gånger per vecka	Omsorgspersonal / bostad vardagar	Varav med adekvat utbildning
Offentlig	1809	38	0,54	0,86	0,31	0,84
Ideell	70	35	0,86	0,97	0,30	0,87
Vinstdrivande	335	44	0,89	0,98	0,29	0,82

Även om lagen om ekonomiska föreningar (1987:667) är tydlig med att ekonomiska föreningar "har till ändamål att främja medlemmarnas ekonomiska intressen genom ekonomisk verksamhet" är många ekonomiska föreningar tydligt idéburna. Det skulle dock krävas mycket insikt i varje enskild förening för att kunna sortera dem mellan ideell och vinstdrivande sektor. Därefter kvarstår problemet att även den mest idéburna ekonomiska föreningen kan ändra karaktär efter beslut på nästa föreningsstämma. Av detta skäl kan det vara lämpligt att låta de ekonomiska föreningarna bilda en egen sektor som i nedanstående tabell kallas för kooperativ sektor.

	Antal enheter	Bostäder per enhet	Möjlighet att delta i borådsmöten	Aktiviteter minst 3 gånger per vecka	Omsorgspersonal / bostad vardagar	Varav med adekvat utbildning
Offentlig	1809	38	0,54	0,86	0,31	0,84
Ideell	70	35	0,86	0,97	0,30	0,87
Kooperativ	6	20	0,83	0,83	0,31	0,88
Vinstdrivande	329	44	0,89	0,98	0,29	0,82

Vid jämförelse av dessa två tabeller där enheterna bildar sektorer med tabellen där varje juridisk form har en egen rad ser vi att det finns skillnader i de redovisade variablerna. De kooperativa enheterna är betydligt mindre än de vinstdrivande med 20 respektive 44 bostäder. De vinstdrivande erbjuder större möjlighet att delta i borådsmöten än de kooperativa medan de kooperativa har en högre andel personal med adekvat utbildning. Det tycks alltså finnas en poäng i att även skilja på vinstdrivande och kooperativa enheter. På samma sätt finns det i detta material skillnader mellan kooperativa och ideella vilket indikerar att de kooperativa enheterna inte heller per automatik bör föras samman med de ideella enheterna. Det är dock viktigt att notera att de variabler som här jämförs inte är utvalda på något systematiskt sätt och att den kooperativa sektorn här endast representeras av sex enheter, vilket gör att en eventuell enskild avvikande enhet får stort genomslag på medelvärdena samt att vi här endast exemplifierar en statistisk metod utifrån en godtyckligt vald undersökning.

Med detta sagt kan vi konstatera att det, utifrån detta diskussionsexempel, även inom den ideella sektorn finns intressanta skillnader mellan olika juridiska former. I denna undersökning är till exempel enheterna som drivs av ideella föreningar mer än dubbelt så stora som de som drivs av stiftelser. Med denna typ av skillnad i åtanke är vår rekommendation att ny statistik i grunden görs utifrån juridisk form så att det vid behov eller intresse finns möjlighet att till exempel jämföra ideella föreningar med stiftelser. När resultaten redovisas går det att välja om de ska redovisas per juridisk form delas upp i offentlig, ideell, kooperativ respektive vinstdrivande sektor.

Sammanfattning och rekommendationer

I denna rapport har vi gått igenom hur man skulle kunna använda och utveckla dagens statistik för att skilja på offentliga, vinstdrivande och idéburna producenter/utförare inom den offentligfinansierade välfärden. I dagens statistik går det oftast endast att skilja på offentliga och enskilda aktörer. Med hjälp av Socialstyrelsens enhetsundersökning om särskilt boende i äldreomsorg och kommunal hälso- och sjukvård gällande 2016 som exempel har vi visat att det relativt enkelt går att anpassa dagens statistik för att också visa skillnader mellan idéburna, kooperativa och vinstdrivande aktörer.

Det måste återigen påpekas att även om denna rapport handlar om statistiken över offentligt finansierad produktion av välfärd så är det ur ett samhällsperspektiv angeläget att även kunna producera statistik kring den del av välfärdsproduktionen som finansieras eller resurssätts (t ex genom ideellt arbete) genom den idéburna sektorn och den välfärdsproduktion som finansieras privat av patienten, brukaren eller av dess försäkringsbolag.

I det uppdrag Famna fick från Välfärdsutredningen ingick (A) att analysera hur det utifrån tillgänglig data går att särskilja idéburna aktörer i den statistik som finns på välfärdsområdet och (B) att identifiera utvecklingsbehov i befintlig statistik som enkelt kan tjäna till att lyfta fram idéburna sektor samt (C) att utveckla metodik för att lättare kunna särskilja idéburna från vinstdrivande organisationer i ett "utförarregister" för offentligt finansierad välfärd.

(A) I det avslutande avsnittet i detta kapitel "Att få ut mer av redan utförda undersökningar" beskrivs hur det går att göra sektoruppdelad statistik utifrån dagens befintliga register och undersökningar. Detta kan ses som en vägledning till den tjänsteman som redan idag har ett material denne vill presentera med en uppdelning av aktörer från olika sektorer.

(B) I avsnittet "Att enkelt förbättra dagens statistik" beskrivs hur det genom att bland annat lägga till uppgifter om organisationsnummer och juridisk form till dagens register och undersökningar, går att skapa underlag för en sektoruppdelad statistik. I det följande avsnittet "En önskvärd framtid" beskrivs vad som bör göras för att på längre sikt få en bättre och mer rättvisande statistik. Även om den "önskvärda framtiden" ger möjligheter till en bättre statistik så kräver den mer av samordning och statliga beslut för att nå en tillfredsställande kvalitet och för att göra materialet tillgängligt för allmän användning. Detta gör att vi i denna rapport ändå först och främst framhåller den enklare metoden för att beslutsfattare och medborgare i närtid ska kunna få fungerande information och beslutsunderlag.

(C) Tankarna bakom de här presenterade modellerna för att producera statistik som kan särskilja offentliga, vinstdrivande, idéburna och kooperativa utförare av offentligfinansierad välfärd är givetvis applicerbara även exempelvis i ett "utförarregister" vilket nämns i uppdragsbeskrivningen. Enklast är förmodligen att utgå från ägarorganisationens juridiska form. Det vill säga samma modell som vi rekommenderar för att förbättra statistiken på kort sikt.

Om syftet med ett sådant register är mer än att producera statistik för att kunna följa utvecklingen krävs eventuellt att man tänker ett eller flera steg längre. Om uppdelningen i olika kategorier till exempel syftar till att placera in olika utförare under olika regelverk och om man i detta vill ta hänsyn till fler aspekter än juridisk form så måste kategoriseringen utformas så att den är rättssäker. I ett sådant fall är det förmodligen lämpligt med en lösning baserad på registrering eller tillståndsgivning vilket ger bättre förutsättningar för att begära in och kontrollera de uppgifter som kategoriseringen bygger på.

Att enkelt förbättra dagens statistik

Trots att vi i nästa avsnitt beskriver en önskvärd framtida statistik förordar vi att man redan nu börjar med att införa ett fåtal långt mycket snabbare och mer resurseffektiva förändringar. Som redan påpekats är det egentligen inte särskilt komplicerat att förbättra dagens statistik. Det handlar i princip endast om att registrera eller söka fram den juridiska formen för en enhets koncernmoder alternativt för organisationen själv om den inte ingår i en koncern samt att kontrollera huruvida ägarkontrollen är offentlig eller privat. När detta är gjort går det enkelt att presentera statistiken antingen utifrån en förenklad indelning i offentlig, idéburen, kooperativ samt vinstdrivande sektor eller direkt utifrån juridisk form.

Exempel på arbetsgång (från sidorna 11-12):

4. Ta för varje enhet fram organisationsnummer till koncernmodern om enheten ingår i en koncern eller organisationsnumret till den organisation som driver enheten om organisationen inte ingår i en koncern.
 - a. Om möjligt är det bäst att i respektive register ha varje enhets organisationsnummer alternativt koncernmoders organisationsnummer registrerat som grunddata.
 - b. Alternativt ställs en fråga om organisationsnummer på organisation och/eller koncernmoder i samband med respektive enkätundersökningar.
 - c. En tredje möjlighet är att utifrån varje enhets organisationsnummer söka reda på organisationsnummer för eventuella koncernmödrar. Detta kan göras med hjälp av uppgifter till exempel från UC eller Bisnode men det går också att söka reda på manuellt på internet på tjänster som www.allabolag.se och www.solidinfo.se.
5. Utifrån detta organisationsnummer skiljer man ut alla offentligkontrollerade enheter med hjälp av klassificeringen i ÄGAR 2000.
6. Alla övriga enheter skiljs ut med hjälp av klassificeringen av juridisk form för i första hand koncernmodern om en sådan finns och i andra hand för den organisation som driver enheten.

Lämpligtvis sparas juridisk form för varje enhet så att denna procedur inte behöver upprepas varje gång statistik ska tas fram. Någon form av rutin behövs dock för att regelbundet uppdatera uppgifterna för att fånga händelser som till exempel då en enhet säljs till en aktör med annan juridisk form.

En önskvärd framtid

Att som i ovanstående rekommendation utgå från juridisk form och ägarkontroll på koncernnivå är ett enkelt och resurseffektivt sätt att skapa en för de flesta ändamål tillräckligt tillförlitlig statistik. Det kan dock finnas enstaka organisationer som faller mellan stolarna och därför hamnar i fel sektor ifall man mekaniskt lägger samman de juridiska formerna till sektorer.

FN:s satelliträkenskaper för icke-vinstdrivande organisationer i nationalräkenskaperna utgår från att ett antal kriterier skall uppfyllas för att en institutionell enhet skall ses som en icke-vinstdrivande organisation. Vad detta system gör teoretiskt och konceptuellt som skiljer sig från den ovan föreslagna metoden är till exempel att en organisation som kanaliserar överskott genom högre löner till ledning och styrelse inte ska ses som icke-vinstdrivande även om den är en ideell förening eller stiftelse som inte kan dela ut direkt vinst till ägare eller huvudmän. Detta system är också tänkt att fånga in till exempel ekonomiska föreningar och aktiebolag som genom stadgar, bolagsordning eller annat förhindras att betala ut vinst.

I teorin fångar alltså detta klassificeringssystem ideella och idéburna organisationer på ett bra sätt, men att implementera detta system i verkligheten är betydligt svårare. Kvalificerade bedömningar om huruvida mängder av organisationer lever upp till kriterierna eller ej måste göras. Då man vid SCB ändå gör denna klassificering i sitt arbete med satelliträkenskaper för det civila samhället vore det bästa om klassificeringen också fanns tillgänglig i företagsregistret. Sannolikt skulle detta kräva en ändring i förordningen (1984:692) om det allmänna företagsregistret. Då SCB ännu har relativt lite erfarenhet av att arbeta med FN:s satelliträkenskaper vore det vidare lämpligt att låta deras klassificeringar kvalitetsgranskas av externa forskare med lång erfarenhet av att arbeta med just detta statistiksystem.

På sikt bör detta klassificeringssystem alltså vara det bästa men (1) SCB:s material måste först kvalitetsgranskas och (2) beslut måste fattas för att klassificeringarna ska tillgängliggöras genom företagsregistret. En möjlig lösning skulle kunna vara att låta fristående aktörer eller forskare stå för klassificering och upprätthållande av register under en övergångsperiod.

Utöver detta bör statistiken på sikt även kunna hantera finansiering och reglering av välfärd och inte endast produktionen av välfärd. Detta för att man på ett kvalificerat sätt ska kunna följa viktiga samhällsförändringar som visas i en förändrad välfärdsstatsregim.

[Att få ut mer av redan utförda undersökningar](#)

De tjänstemän och beslutsfattare som redan idag har ett datamaterial som är lämpligt att dela upp och presentera på ett bättre sätt än enbart i kategorierna offentliga respektive enskilda utförare kan förstås med fördel göra på det sätt som demonstrerats i denna rapport. Med hjälp av sökningar på internet och på webbtjänster som tillhandahåller uppgifter om företag och organisationer är det relativt enkelt att ta reda på vilken organisation en enhet tillhör, ifall organisationen tillhör en koncern samt vilken juridisk form organisationen eller koncernmodern har. Sedan kan informationen ställas upp och presenteras antingen efter juridisk form eller efter en förenklad sektoruppdelning.

Referenser

- Boje, Thomas P., Torben Fridberg & Bjarne Ibsen (red.). 2006. Den frivillige sektor i Danmark – omfang og betydning. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.
- Boje, Thomas P. & Bjarne Ibsen. 2006. Frivillighed og nonprofit i Danmark – omfang, organisation, økonomi og beskæftigelse. Köpenhamn: Socialforskningsinstituttet.
- Dir 2015:22. Ett nytt regelverk för offentlig finansiering av privat utförda välfärdstjänster.. Stockholm: Regeringen.
- Einarsson, Torbjörn & Filip Wijkström. 2007. Analysmodell för sektorsöverskridande statistik. Fallet vård och omsorg. Stockholm: EFI, Ekonomiska forskningsinstitutet vid Handelshögskolan i Stockholm.
- Esping-Andersen, Gösta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Cambridge: Polity Press.
- Förordning (1984:692) om det allmänna företagsregistret.
- Helander, Voitto & Susan Sundback. 1998. "Defining the Nonprofit Sector: Finland" I Working Papers of The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project.
- Lag (1987:667) om ekonomiska föreningar.
- Lundström, Tommy & Filip Wijkström. 1997. The nonprofit sector in Sweden. Manchester: Manchester University Press.
- Regeringsbeslut IJ2010/137/UF. Uppdrag till Statistiska centralbyrån att ta fram statistik om det civila samhället.. Stockholm: Regeringen.
- Salamon Lester M. & S. Wojciech Sokolowski. 2016. Beyond Nonprofits: Re-conceptualizing the Third Sector. *Voluntas* 27:1515-1545.
- Sivesind, Karl-Henrik. 2007. Frivillig sektor i Norge 1997–2004 Frivillig arbeid, medlemskap, sysselsetting og økonomi. Rapport 2007:01. Oslo: Institutt for samfunnsforskning
- SCB. 2014. Standard för institutionell sektorindelning, INSEKT 2014, Standard för indelning efter ägarkontroll, ÄGAR 2000, Indelning efter juridisk form, JURFOR. MIS 2014:1. Stockholm: Statistiska Centralbyrån.
- SCB. 2011. Det civila samhället. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB. 2012. Det civila samhället 2010. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB. 2014. Det civila samhället 2011-2012. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB. 2015. Det civila samhället 2013. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SCB. 2016. Det civila samhället 2014. Örebro: Statistiska centralbyrån.
- SOU 2001:34. Behovet av ekonomisk statistik. Stockholm: Statens Offentliga Utredningar.
- United Nations. 2003. Handbook on Non-Profit Institutions in the System of National Accounts. New York: United Nations Publication.
- Wijkström, Filip. 1995. "Öppen databas på SCB" i E. Amnå (red). Handlingsprogram för forskning. Ideell verksamhet förutsättningar, organisering och betydelse, Ds 1995:30. Stockholm: Civildepartementet.

Wijkström, Filip & Torbjörn Einarsson. 2006. Från nationalstat till näringsliv? Det civila samhällets organisationsliv i förändring. Stockholm: European Civil Society Press.

Wijkström, Filip & Tommy Lundström. 2002. Den ideella sektorn. Organisationerna i det civila samhället. Stockholm: Sober förlag.

Wijkström, Filip. 2017. "Nytt svängrum för filantropi och frivillighet" i Wijkström, Filip, Marta Reuter och Abbas Emami (red.) Civilsamhället i det transnationella rummet, Stockholm: European Civil Society Press.