

11 Myndigheters säljverksamheter och SCB:s tre roller

Regeringen har uttalat att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Jag ska analysera hur uttalandet påverkar statistikområdet. Därvid ska belysas vilka konsekvenser uttalandet kan få för dels SCB och systemet för den officiella statistiken, dels de marknader där myndigheterna är verksamma. Vidare ska jag enligt utredningsdirektiven analysera hur man bör hantera de mållkonflikter som kan ligga i SCB:s tre olika roller i det statistiska systemet, dvs. en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll.

Då dessa två frågeställningar har vissa inbördes kopplingar har jag valt att behandla dem i ett sammanhang. Den första delen av kapitlet ägnas åt regeringens uttalande om säljverksamheter. Först redogörs för uttalandet och dess bakgrund (avsnitt 11.1). Av intresse i sammanhanget är även vissa konkurrensrättsliga bestämmelser och tillämpningen av dessa, vilket jag redogör för i avsnitt 11.2. Därefter analyseras frågan om säljverksamhet på statistikområdet (avsnitt 11.3) och redovisas min bedömning av uttalandets betydelse för statistikområdet (avsnitt 11.4). Därefter behandlas SCB:s tre roller och min bedömning av eventuella mållkonflikter (11.5). Kapitlet avslutas med sammanfattande överväganden och förslag (avsnitt 11.6).

11.1 Ett säljförbud för myndigheter?

Att myndigheter bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad är inte ovanligt. Regeringen uttalade för några år sedan att myndigheter som huvudregel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Regeringens bedömning delas av riksdagen. Nedan redogörs för regeringens uttalande och bakgrunden till och avsikten med detta.

11.1.1 Förvaltningskommitténs förslag

Förvaltningskommittén, som lämnade sitt betänkande i december 2008¹, tog upp frågan om myndigheters konkurrensutsatta verksamhet.

Kommittén föreslog att det i lag skulle införas en huvudregel om att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad. Regeringen föreslogs dock i enskilda fall kunna besluta om undantag från huvudregeln utifrån vissa kriterier. Vidare framhöll kommittén att all uppdragsverksamhet som myndigheter bedriver inte är konkurrensutsatt och att olika verksamheter med hänsyn till detta kan behöva identifieras, analyseras och skiljas åt. Om det inte finns särskilda skäl att bedriva konkurrensutsatt verksamhet bör denna enligt kommittén antingen säljas, bolagiseras eller avvecklas.

11.1.2 Regeringens uttalande om myndigheternas säljverksamhet

I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, prop. 2009/10:175, redovisade regeringen bedömningen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Riksdagen delade regeringens bedömning.²

En majoritet av remissyttrandena över Förvaltningskommitténs betänkande var positiva till förslaget om en huvudregel med innebörden att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på marknaden. Flertalet statliga myndigheter åberopade dock undantag för egen del. Konkurrensverket anförde i sitt remissvar att konkurrensutsatt verksamhet inte bör bedrivas i myndighetsform, utan bör – om den förekommer – bolagiseras eller föras över till annan huvudman. Flera remissinstanser såg svårigheter i att definiera och avgränsa konkurrensutsatt verksamhet.³

Skälen för regeringens bedömning att myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden hänger ihop med synen på marknaden. Effektiv konkurrens är enligt regeringen en viktig förutsättning för en väl fungerande samhällsekonomi. Enligt propositionen är det därför angeläget att i högre grad undvika situationer som innebär att statliga myndigheter ägnar sig åt att sälja varor och

¹ *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118).

² Bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

³ Prop. 2009/10:175, s. 62.

tjänster som snedvrider konkurrensen på marknader och därmed tränger undan privat näringsverksamhet. Regeringen anför vidare att flera förändringar har genomförts under mandatperioden för att komma till rätta med dessa problem.⁴

I den aktuella propositionen behandlades även frågan om införandet av PSI-lagen (se avsnitt 9.5), vilken har vissa beröringspunkter med frågan om säljverksamheter. Enligt propositionen kan vidareutnyttjande av offentlig information medföra ett särskilt konkurrensproblem mellan statliga myndigheter och privata aktörer.

Flera remissinstanser föreslog enligt propositionen att myndigheter bör förbjudas att tillhandahålla information på ett sätt som konkurrerar med privata företag. Enligt regeringen hänför sig denna synpunkt till viss del till myndigheternas affärsverksamhet som bedrivs i konkurrens med privata företag. Denna fråga bör dock enligt regeringen inte avgöras särskilt för PSI-området, varför det inte ansågs lämpligt att ha med ett sådant förbud i PSI-lagen. Enligt regeringen krävdes det inte heller för att på ett korrekt sätt genomföra direktivet. Regeringen påminde i anslutning till detta om att förbuden i konkurrenslagen (2008:579) mot konkurrensbegränsande samarbete och missbruk av dominerande ställning har kompletterats⁵ med regler som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett lands-ting att i en verksamhet av kommersiell eller ekonomisk natur tillämpa ett visst förfarande om det snedvrider, eller är ägnat att snedvrída, förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar, eller är ägnat att hämma, förekomsten eller utvecklingen av en sådan konkurrens (se vidare avsnitt 11.2 nedan).⁶

Enligt regeringen står dess politik för en tydlig och överskådlig statlig förvaltning och däri ingår att renodla myndigheternas uppdrag. En utgångspunkt i detta arbete är enligt vad som sägs i propositionen att statliga myndigheter inte ska ägna sig åt säljverksamhet. Samtidigt framförs i propositionen att regeringen utifrån ett samhällsligt perspektiv emellanåt måste kunna ge en myndighet möjligheten att sälja en vara eller tjänst på marknaden. Universitetens och högskolornas uppdragsutbildning och uppdragsforskning är exempel på sådana verksamheter. Det kan också handla om att säkerställa att

⁴ Som exempel kan nämnas försäljning av kartförlagsrörelsen vid Lantmäteriet, bolagisering av vissa delar av Vägverket och Banverket och begränsningar i Skogsstyrelsens uppdragsverksamhet. Sedan regeringens uttalande har Lantmäteriets uppdragsdivision Metria överförts till aktiebolagsform i maj 2011.

⁵ Prop. 2008/09:231, bet. 2009/10:NU8, rskr. 2009/10:84.

⁶ Prop. 2009/10:175, s. 62 f. och s. 157 f.

en viss tjänst tillhandahålls över hela landet eller en viss myndighets möjlighet att ha lokal förankring och god geografisk täckning.⁷

Mot denna bakgrund valde regeringen att inte föreslå en lagreglering av myndigheternas säljverksamhet. Enligt den aktuella propositionen borde det i stället ytterligare analyseras om grundläggande bestämmelser om den statliga förvaltningen bör samlas i en särskild lag.⁸ I propositionen anges att frågan för närvarande bereds i Regeringskansliet. I oktober 2012 hade fortfarande inget hänt och enligt vad jag erfarit var inget heller på gång. Det får därför förutsättas att regeringens uppfattning i denna fråga alltjämt är den som framgår av propositionen.

I propositionen framhålls däremot att regeringen vill se en tydligare redovisning och instämmer i Förvaltningskommitténs bedömning att myndigheternas redovisning av intäkter och kostnader från varor och tjänster som säljs på marknaden bör utvecklas. Verksamheten behöver bli mer transparent och urskiljbar från övrig myndighetsverksamhet. Regeringen anser därför att det bör övervägas om en myndighet, som bemyndigats att sälja varor eller tjänster på marknaden, i budgetunderlag och årsredovisning bör budgetera och särredovisa väsentliga intäkter och kostnader från sådan försäljning. Även i myndighetens interna redovisning bör väsentliga kostnader och intäkter från sådan försäljning särredovisas. Regeringen överväger också att närmare reglera hur myndigheter ska redovisa kostnaderna för konkurrensutsatt verksamhet och det ekonomiska resultatet för denna.⁹

Analys av uttalandets konsekvenser för utredningen

Den fortsatta redogörelsen för skälen till regeringens bedömning i den aktuella propositionen ger enligt min bedömning intrycket av att uttalandet om ett säljförbud inte ska ses som en absolut regel. Regeringen uttalar att omfattningen av statliga myndigheters säljverksamhet bör fortsätta att minska. Detta uttalande görs utifrån en verklighet där, enligt Statskontoret (2008:1), 109 myndigheter år 2006 verkade på konkurrensutsatta marknader. Den totala volymen konkurrensutsatt verksamhet uppskattades det året till ca 25 miljarder kronor.¹⁰ Rubriken i propositionen under vilken bedömningen

⁷ a.a., s. 42 ff. och s. 63.

⁸ a.a., s. 42 ff. och s. 63.

⁹ a.a., s. 63.

¹⁰ a.a., s. 63 f.

och uttalandet återfinns är ”Minska myndigheternas säljverksamhet på marknaden”. I propositionen uttalas endast att myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Inget nämns om en konkurrensutsatt eller potentiellt konkurrensutsatt marknad. Dock är begreppet ”den relevanta marknaden” vedertaget och centralt inom konkurrensrätten och handlar om den marknad som är konkurrensutsatt. Regeringens uttalande berör dock enligt min uppfattning inte lika tydligt den potentiellt konkurrensutsatta marknaden vilket avsågs i Förvaltningskommitténs förslag.

I propositionen framhölls att regeringen avsåg att i kommande omprövningar av det statliga åtagandet särskilt uppmärksamma myndigheters säljverksamhet och effekterna på de marknader där de statliga myndigheterna är verksamma. Detta torde vara grunden för mitt uppdrag i denna del.

Regeringen har också uttalat att myndigheternas instruktioner bör ses över i syfte att tydliggöra vilken säljverksamhet som får bedrivas på marknaden.¹¹ Detta återkommer jag till i kapitel 14.

11.2 Konkurrensrätt

11.2.1 Konkurrenslagen (2008:579)

Regler om hur företag får agera på marknaden återfinns i huvudsak i konkurrenslagen (2008:579). Enligt denna är ett företag en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur, dock inte till den del verksamheten består i myndighetsutövning (1 kap. 5 § konkurrenslagen). En myndighets verksamhet som inte är myndighetsutövning och som innefattar produktion av och handel med varor, tjänster och andra nyttigheter omfattas alltså av konkurrenslagen. Här ligger att en myndighet inte kan tillämpa en prissättning som står i strid med konkurrensreglerna (se vidare avsnitt 9.3).

Två centrala bestämmelser i konkurrenslagen är förbuden mot konkurrensbegränsande samarbete mellan företag, 2 kap. 1 § konkurrenslagen, och mot att företag med dominerande ställning missbrukar sin marknadsmakt, 2 kap. 7 § konkurrenslagen. Motsvarande regler finns inom EU-rätten och om ett förfarande påverkar handeln

¹¹ a.a., s. 61 f.

mellan EU:s medlemsstater ska EU-reglerna tillämpas i stället för de svenska (se vidare artikel 101 FEUF och artikel 102 FEUF).¹²

Sådant missbruk av dominerande ställning som är förbjudet kan enligt den berörda bestämmelsen särskilt bestå i att direkt eller indirekt påtvinga någon oskäligen inköps- eller försäljningspriser eller andra oskäligen affärsvillkor, att begränsa produktion, marknader eller teknisk utveckling till nackdel för konsumenterna, att tillämpa olika villkor för likvärdiga transaktioner, varigenom vissa handelspartner får en konkurrensnackdel, eller att ställa som villkor för att ingå ett avtal att den andra parten åtar sig ytterligare förpliktelser som varken till sin natur eller enligt handelsbruk har något samband med föremålet för avtalet.

På uppdrag av regeringen redovisade Konkurrensverket år 2009 konkreta förslag på åtgärder som stärker konkurrensen – se rapporten *Åtgärder för bättre konkurrens – förslag*¹³. I rapporten föreslås bl.a. att en bestämmelse införs med innebörden att en myndighet inte får sammanblanda näringsverksamhet med myndighetsutövning samt att ett principförbud införs i lagen för statliga myndigheter att sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Som tidigare nämnts har konkurrenslagen från och med den 1 januari 2010 kompletterats med regler som innebär att Stockholms tingsrätt på talan av Konkurrensverket får förbjuda staten, en kommun eller ett landsting att bedriva ekonomisk eller kommersiell verksamhet om det snedvrider förutsättningarna för en effektiv konkurrens eller om det hämmar utvecklingen av en sådan konkurrens. Förbud får dock inte meddelas för förfaranden som är försvarbara från allmän synpunkt. En grundläggande tanke när det gäller konkurrens är att offentliga och privata företag ska ha likartade villkor om de agerar på samma konkurrensutsatta marknad. Detta är bakgrunden till regeln i konkurrenslagen som ska hindra konkurrens mellan offentliga och privata företag¹⁴.

Den nya bestämmelsen i konkurrenslagen ger Konkurrensverket möjlighet att ingripa när kommuner, landsting och staten hindrar en sund konkurrens i sin säljverksamhet. En kommun eller ett landsting får även förbjudas att bedriva en sådan säljverksamhet.

¹² Som framgått av kapitel 5 står FEUF för fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.

¹³ N2008/7741/MK, prop. 2008/09:231.

¹⁴ Bestämmelsen finns i 3 kap. 27 § konkurrenslagen.

11.2.2Handledning från Ekonomistyrningsverket

Frågan är vad som är konkurrensutsatt verksamhet och hur detta kan bedömas. Ekonomistyrningsverket (ESV) gav år 2000 ut en handledning¹⁵ med vissa frågor som en myndighet bör ställa sig när den ska bedöma konkurrensituationen i förhållande till andra aktörer. I allt väsentligt torde dessa frågor alltså vara relevanta. Följande frågor anges i handledningen:

- Vilket/vilka var motiven till att verksamheten inrättades?
- Är motiven fortfarande giltiga?
- Hur ser marknaden ut?
- Är konkurrensen allmänt förekommande eller begränsad till vissa (attraktiva) regioner?
- Finns potentiell konkurrens?
- Är hela verksamheten konkurrensutsatt eller bara mindre delar, eller bara enskilda varor och tjänster?
- Skulle samhällets hela behov av tjänsten bli tillgodosett om staten lämnade arenan?
- Hur påverkas myndighetens möjligheter att uppfylla sina övriga uppgifter av att verksamheten finns alternativt försvinner?
- Är bemyndigandet till myndigheten tydligt?
- Är de varor/tjänster som produceras helt utbytbara mot de konkurrerande alternativen?
- Prissättningsfrågan – Finns ett tydligt marknadspris?
- Är det ekonomiska målet uppfyllt? – Ger avgifterna full kostnadstäckning?
- Har verksamheten ifrågasatts av konkurrensskäl?

I handledningen förs också resonemang om i vilken typ av verksamhet som risken för konkurrensproblem kan vara störst, mot bakgrund av de ärenden med klagomål som inkommer till Konkurrensverket. Dessa visar att kritik mot konkurrens från det offentliga till övervägande delen avser kommunala verksamheter.

¹⁵ Att styra avgiftsbelagd verksamhet, ESV 2000:21, andra upplagan.

Enligt handledningen bedriver de statliga myndigheterna sammantaget ett mycket stort antal verksamheter av varierande karaktär. De tjänster som produceras saknar ofta motsvarighet på marknaden och då uppkommer inte heller några konkurrensproblem, och inte heller några klagomål till Konkurrensverket, vad gäller övervägande delen av myndighetsverksamheter. Generellt gäller att risken för problem står i proportion till i vilken grad producerade tjänster sammanfaller med, eller liknar, andra tjänster som finns på en marknad.¹⁶

11.2.3 Lathund från Konkurrensverket

På Konkurrensverkets hemsida finns en lathund med frågor som är tänkta att underlätta bedömningen av om en säljverksamhet eller ett förfarande kan förbjudas med stöd av reglerna om konkurrensbegränsande offentlig säljverksamhet i konkurrenslagen. Av intresse i detta sammanhang är bl.a. huruvida det handlar om en säljverksamhet, dvs. om en offentlig aktör erbjuder varor eller tjänster på en marknad. Reglerna gäller endast när så är fallet. Konkurrensverket anser att följande punkter ska observeras vid denna bedömning.

- Säljverksamhet kan ske både av en förvaltning och i separat juridisk person.
- Både vinstdrivande och icke vinstdrivande säljverksamheter omfattas.
- Om det endast är fråga om myndighetsutövning faller detta inte inom tillämpningsområdet för bestämmelsen. Myndighetsutövning är handläggning och beslut som utgår från myndighetens befogenhet, rätt eller skyldighet att fatta beslut gällande juridiska eller fysiska personer enligt speciallag om förmåner, rättigheter, skyldigheter, bestraffning eller disciplinär åtgärd.
- Om det är fråga om köpverksamhet, dvs. verksamheten eller förfarandet innebär att aktören agerar i sin inköpsfunktion, faller detta utanför tillämpningsområdet. Då tillämpas i stället upphandlingslagstiftningen.

Nästa fråga är huruvida konkurrensen snedvrids eller hämmas. Här är utgångspunkten enligt lathunden de långsiktiga verkningarna på förutsättningarna för en effektiv konkurrens. Med konkurrens-

¹⁶ ESV 2000:21, s. 42.

begränsning menas att någon offentlig aktör gör något som begränsar eller hotar att begränsa konkurrensen på marknaden. Det avgörande är om det som den offentliga aktören gör eller tänker göra typiskt sett skadar tävlingsincitamentet på marknaden, dvs. att försöka vinna kunder genom lägre priser, bättre kvalitet och produktutveckling. Exempel på sådana konkurrensbegränsningar kan enligt Konkurrensverket vara underprissättning, vägran att ge tillträde till nödvändig nytthet på skäliga villkor (t.ex. viss infrastruktur), diskriminering och annat selektivt beteende, eller andra sorters konkurrensbegränsningar. Exempel på det senare kan vara att den offentliga aktören drar oberättigade fördelar av myndighetsrollen i sin säljverksamhet, eller att blotta närvaron av den offentliga aktören leder till att privata alternativ faller bort eller väljer att inte träda in på marknaden.

Som framgått har ESV på uppdrag av utredningen analyserat vissa frågor rörande prissättning av statistik¹⁷. Rapporten har beskrivits i avsnitt 9.3 och finns tillgänglig i sin helhet via ESV:s hemsida. I rapporten resonerar ESV kring betydelsen för prissättningen av Konkurrensverkets lathund. ESV säger i rapporten att reglerna normalt inte gäller om en offentlig aktör driver säljverksamhet som det inte finns något marknadsunderlag för ett privat företag att bedriva. Huruvida så är fallet beror enligt ESV på vilken statistiktjänst som avses och vilket tidsperspektiv som anläggs. Det finns vissa fall där SCB har en närmast monopolliknande ställning och där en marknad inte kan uppstå på kort sikt eller så länge regleringen består. Därför måste alltid varje förhållande bedömas för sig. I slutändan är det upp till domstol att tolka reglerna i det enskilda fallet.

11.2.4 Begreppet uppdragsverksamhet

Ett intressant begrepp i sammanhanget är myndigheters uppdragsverksamhet. Det används i dag som ett slags samlingsbeteckning för all avgiftsfinansierad verksamhet som efterfrågas frivilligt. Enligt Förvaltningskommittén behöver dock det faktum att en statlig myndighet bedriver uppdragsverksamhet och tillämpar beställar-/utförarmodellen inte med självklarhet betyda att myndigheten säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Vidare pekade Förvaltningskommittén både på att avgiftsintäkter som i uppdragsverksamhet härrör från andra än statliga myndigheter inte nödvändigtvis behöver komma från konkurrensutsatt verksamhet, och på att varor

¹⁷ Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012, ESV 2012:5.

och tjänster som statliga myndigheter säljer till varandra mycket väl kan vara utsatta för konkurrens. Men det kan i det senare fallet även vara fråga om en vara eller tjänst som lika gärna kunde vara anslagsfinansierad och som ingår i den delen av uppdragsverksamheten som inte innebär försäljning av varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.¹⁸

Många statliga myndigheter bedriver någon form av avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. En stor del av de avgifter som tas ut inom ramen för uppdragsverksamheten, inklusive beställar-/utförarmodellen, betalas av andra statliga myndigheter och är interna inom "koncernen" staten. Enligt Förvaltningskommittén skulle man kunna säga att det är fråga om ett slags "indirekt" anslagsfinansiering där motivet har varit att öka myndigheternas kostnadsmedvetande och skapa bättre hushållning med statens medel eller att påverka efterfrågan. För att kritik som riktas mot myndigheternas konkurrensutsatta säljverksamheter, liksom förslag till åtgärder, ska träffa rätt verksamheter måste de olika verksamheterna identifieras, analyseras och skiljas åt. Förvaltningskommittén ansåg därmed att det var viktigt att skilja på de varor och tjänster inom ramen för uppdragsverksamheten som hänför sig till det interna debiteringssystemet i statsförvaltningen, där varorna och tjänsterna inte är konkurrensutsatta, och den del av uppdragsverksamheten som innebär att de statliga förvaltningsmyndigheterna säljer varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.¹⁹

Förvaltningskommittén föreslog även att det skulle införas en definition eller beskrivning av vad som i detta avseende menas med begreppet konkurrensutsatt verksamhet. En sådan definition, menade man, inbegriper med nödvändighet även en bestämning av vad som i detta avseende menas med begreppet marknad. Enligt Förvaltningskommittén kunde det tidigare Konkurrensrådets definition eller beskrivning av konkurrensutsatt verksamhet lämpligen användas för detta syfte. Enligt denna definition är det främsta kännetecknet för konkurrensutsatt verksamhet:

Att en konsument med avsikt att köpa en viss vara eller tjänst (produkt) har ett tydligt val mellan varor eller tjänster (produkter) från flera olika säljare, och att de varor eller tjänster (produkter) som säljarna erbjuder ska vara tillräckligt homogena för att vara utbytbara sinsemellan. Det räcker inte med en produktmässig utbytbarhet, varorna eller tjänster-

¹⁸ SOU 2008:118, s. 118 ff.

¹⁹ a.a., s. 119 ff.

na (produkterna) måste också tillhöra samma geografiska marknad för att konkurrera med varandra.²⁰

Som framgått av avsnitt 11.1.2 är begreppet ”den relevanta marknaden” vedertaget och centralt inom konkurrensrätten. Det är konkurrensen på den marknad som är relevant i det enskilda fallet som ska bedömas. Avgränsningen av relevant marknad beskrivs i Europeiska kommissionens tillkännagivande om definitionen av relevant marknad i gemenskapens konkurrenslagstiftning. Med utgångspunkt i detta har Konkurrensverket redovisat följande uppfattning om hur den relevanta marknaden ska bestämmas: den relevanta produktmarknaden omfattar de produkter som köparna anser vara utbytbara, dvs. sådana produkter som på grund av pris, funktion och egenskaper i övrigt kan tillfredsställa samma behov hos köparen.

Av betydelse är bl.a. produkternas beskaffenhet och egenskaper, förekomsten av hinder för marknadsinträde, kundpreferenser, väsentliga skillnader i företagens marknadsandelar mellan angränsande geografiska områden eller betydande prisskillnader.²¹

11.3 Statistikområdet och frågan om säljverksamhet

Konsekvenserna av regeringens uttalande för statistikområdet, för SCB och för systemet för den officiella statistiken ska utredas. Med statistikområdet avses marknaden för statistikproduktion, dvs. inte endast produktion av officiell statistik utan även av annan statistik. Produktionen kan utföras av såväl statistikansvariga myndigheter som andra myndigheter och privata aktörer. Systemet för den officiella statistiken består, som jag tidigare har redovisat, av ett stort antal myndigheters officiella statistik, myndigheter med skilda uppgifter och i de flesta fall med en annan kärnverksamhet än statistikproduktion.

För att de statistikansvariga myndigheterna ska omfattas av regeringens uttalande måste det vara klart att de bedriver säljverksamhet på statistikområdet, dvs. säljer varor eller tjänster på marknaden för statistikproduktion. Om det kan konstateras att någon eller några av dem bedriver sådan säljverksamhet måste det därefter utredas huruvida det kan röra sig om sådan verksamhet som kanske bör undantas från huvudlinjen i regeringens uttalande. En del i

²⁰ a.a., s. 124 f.

²¹ a.a., s. 125 f.

detta är att se vilka konsekvenser ett förbud skulle få för systemet för den officiella statistiken.

11.3.1 Regleringen av SCB:s uppdragsverksamhet

Jämfört med övriga statistikansvariga myndigheter är SCB den dominerande statistikproducenten. Frågan om hur statistiksystemet påverkas av regeringens uttalande avgörs därför till stor del av hur det påverkar SCB:s verksamhet. I detta avsnitt beskrivs hur regleringen kring SCB:s rätt att bedriva uppdragsverksamhet ser ut.

SCB:s verksamhet regleras, förutom av lagen och förordningen om den officiella statistiken (se kapitel 3), av myndighetens instruktion²² och regleringsbrev. Enligt 4 § i instruktionen ska myndigheten i mån av resurser utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt en annan myndighet. Myndigheten får också åta sig sådana uppdrag åt andra uppdragsgivare. SCB har med andra ord i sin instruktion stöd för att bedriva uppdragsverksamhet. Rätten att ta betalt regleras i avgiftsförordningen (1992:191), AF, som har beskrivits i avsnitt 3.6. Myndigheternas rätt att ta betalt har jag redogjort för i avsnitt 9.3. Som där sagts har SCB i sin instruktion ett uttryckligt stöd för att ta betalt för tjänster. Således anges i instruktionen, 24 §, att myndigheten ska ta ut avgifter för uppdrag enligt 4 § och för tjänsteexport. Eftersom inget annat ekonomiskt mål har angetts av regeringen gäller full kostnadstäckning enligt 5 § andra stycket AF.

I SCB:s regleringsbrev för år 2012 anges att målet för den anslagsfinansierade verksamheten är att producera officiell statistik av god kvalitet som är lättillgänglig för användarna. Målet för den avgiftsfinansierade verksamheten är att, genom att utföra uppdrag utifrån olika användares behov, öka möjligheterna att utnyttja det statistiska materialet och den statistiska kompetensen som finns inom myndigheten. Uppdrag rörande officiell statistik ska prioriteras före annan avgiftsfinansierad verksamhet. Av regleringsbrevet framgår också att SCB ska redovisa prestationernas kostnader, intäkter och volym i den avgiftsfinansierade verksamheten, och att detta för uppdragsverksamheten ska återrapporteras enligt en indelning i officiell statistik, övriga uppdrag och tjänsteexport.

²² Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

11.3.2 Myndigheternas uppdragsverksamhet i praktiken

Förvaltningskommittén gav Statskontoret i uppdrag att kartlägga omfattning och inriktning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet. I Statskontorets rapport avseende uppdraget²³ bygger uppgifterna om den konkurrensutsatta verksamheten på en enkät riktad till 225 myndigheter, varav 214 svarade. De myndigheter som uppgav att de bedrev konkurrensutsatt verksamhet var 109 stycken, av dessa var 11 statistikansvariga myndigheter. Dessa 11 var Arbetsmiljöverket, ESV, Fiskeriverket (vars officiella statistik numera i huvudsak övertagits av Havs- och vattenmyndigheten), Försäkringskassan, Konjunkturinstitutet, Riksgäldskontoret, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statens kulturråd (vars officiella statistik sedan den 1 januari 2012 övertagits av Myndigheten för kulturanalys), Sveriges lantbruksuniversitet och SCB.

Med konkurrensutsatt verksamhet avsågs i undersökningen, enligt den information som lämnades till myndigheterna, tillhandahållande av varor och tjänster som myndigheten erbjuder på en i dag befintlig marknad där samma eller likvärdiga varor och tjänster säljs av andra aktörer. Vidare gavs information om att varorna och tjänsterna inte behövde vara identiska utan att det räckte att köparna uppfattade dessa som utbytbara med varandra. Exempelvis kan myndighetens uppdragsverksamhet, tjänsteexport och viss verksamhet som bedrivs med anslags- och bidragsintäkter vara konkurrensutsatt verksamhet. I enkätens bifogade definitioner uppgav Statskontoret att den konkurrensutsatta verksamheten borde särskiljas från den potentiellt konkurrensutsatta. När det gäller avgiftsintäkter från myndigheters uppdragsverksamhet och avgifter enligt 4 § avgiftsförordningen (inklusive tjänsteexport) torde dessa i flertalet fall utgöra konkurrensutsatt verksamhet enligt Statskontorets definition. Vissa anslags- och bidragsintäkter kan hos somliga myndigheter anses vara konkurrensutsatt verksamhet. Däremot anses offentlighetsrättsliga avgifter och verksamheter enligt 15 § avgiftsförordningen inte vara konkurrensutsatt verksamhet.

I några fall använde sig myndigheterna av en intern definition på konkurrensutsatt verksamhet i stället för av den som angetts i enkäten. Enligt Statskontoret innebär detta sannolikt att resultaten avviker från dem som skulle ha erhållits om de hade följt definitionen. Dessutom finns det enligt Statskontoret en risk för att myndig-

²³ *Konkurrensutsatt eller inte? – En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, Statskontoret 2008:1.

haternas egna definitioner inte avspeglar deras möjligheter att påverka konkurrensförhållandena på marknaden. Till detta kommer att det är myndigheterna själva som har uppskattat hur stor del av deras verksamhet som är konkurrensutsatt. Vissa myndigheter har endast bedömt den verksamhet som konkurrensutsatt där de har deltagit i en upphandling och i det enskilda fallet konkurrerat med andra aktörer. En sådan snäv tolkning har enligt rapporten gjorts av SCB, som i sitt enkätsvar angav att man anpassar sina produkter efter kundens önskemål och därför inte känner till om andra företag kan erbjuda motsvarande produkter. SCB har därför endast redovisat uppdrag där myndigheten har deltagit i upphandlingar. Vad som ska ses som konkurrensutsatt verksamhet hos myndigheter med en sådan tolkning blir med andra ord beroende av kundens agerande och om denne valt att göra en offentlig upphandling.²⁴

Myndigheterna har i Statskontorets undersökning även redovisat vilken kategori av konkurrenter, som de möter vid försäljning av varor och tjänster. Av de myndigheter som svarat att de bedriver konkurrensutsatt verksamhet har 90 procent ansett att de konkurrerar med privata företag, 47 procent anger att de konkurrerar med andra myndigheter och 16 procent med statliga bolag. Konkurrens med kommuner, landsting och kommunala bolag uppges av 18 procent.

Flertalet av myndigheterna agerar alltså på marknader där privata företag är verksamma. Genom detta påverkar de – i varierande grad – konkurrensförhållandena. När det gäller statistikområdet kompliceras frågan av att de flesta av de statistikansvariga myndigheterna har en helt annan huvuduppgift än att producera statistik och deras agerande på marknaden behöver inte alls ha med statistikområdet att göra.

ESV publicerar årligen en rapport om avgiftsbelagd verksamhet i staten, senast i juni 2012.²⁵ Enligt sin instruktion ska ESV årligen lämna en redovisning till regeringen om utvecklingstendenser för statlig avgiftsbelagd verksamhet. Under år 2011 uppgick de statliga myndigheternas avgiftsintäkter till totalt ca 76,6 miljarder kronor. Av detta utgör 15 miljarder kronor intäkter för avgifter i offentlig-rättslig verksamhet och 61 miljarder kronor intäkter i uppdragsverksamhet. I jämförelse med år 2010 minskade de totala avgiftsintäkterna med 360 miljoner kronor. Minskningen hänför sig till intäkter för affärsverken, medan intäkterna för övriga myndigheter ökade något.

²⁴ Statskontorets rapport 2008:1, s. 9 ff.

²⁵ *Avgifter 2011*.

Avgiftsintäkterna delas in i interna och externa. De interna avgifterna betalas av en statlig myndighet till en annan statlig myndighet och de externa av andra än statliga myndigheter. För statliga myndigheter exklusive affärsverken var ungefär hälften av avgiftsintäkterna externa och hälften interna. För affärsverken var 97 procent av avgiftsintäkterna externa. Medan de externa avgifterna har en direkt statsfinansiell effekt utgör de interna omflyttningar av resurser inom staten. Att myndigheter köper tjänster av varandra motiveras bland annat med flexibilitet och att det kan underlätta kostnadskontrollen i myndigheterna.

De statistikansvariga myndigheterna och uppdragsverksamheten

*Statistiska centralbyrån*²⁶

Jag har i avsnitt 9.3.1 redogjort för omfattningen av och inriktningen på SCB:s uppdragsverksamhet. Som där konstaterats bedriver SCB uppdragsverksamhet gentemot staten, kommuner och landsting, utrikes och till den privata sektorn. Uppdragsverksamhetens totala intäkter uppgick år 2011 till ca 470 miljoner kronor²⁷, vilket utgjorde ca 45 procent av SCB:s totala intäkter. Enligt årsredovisningen utgjorde under år 2011 statliga myndigheter, liksom tidigare år, den största kundkategorin och stod för ungefär tre fjärdedelar av uppdragsintäkterna. Uppdrag som SCB utför åt andra statistikansvariga myndigheter utgjorde år 2011 ca 33 procent av den totala uppdragsverksamheten. Av SCB:s totala uppdragsvolym avser ca 24 procent produktion av officiell statistik på uppdrag av 14 statistikansvariga myndigheter. Staten utom statistikansvariga myndigheter stod för 44 procent av uppdragsintäkterna, kommuner och landsting för 8 procent, den privata sektorn för 13 procent och utrikes för 2 procent.²⁸

I SCB:s remissyttrande över Förvaltningskommitténs betänkande (Dnr 2009/342, 2009-04-27) framförde SCB en hel del synpunkter på förslaget om en omprövning av omfattningen och inriktningen av myndigheternas konkurrensutsatta verksamheter, dessa redovisas i avsnitt 11.3.4. Nedan redogörs för SCB:s syn på dess avgiftsfinansierade verksamhet. Texten bygger (om inget annat anges) på det

²⁶ Informationen är, om inte annat anges, hämtad ur SCB:s remissvar över SOU 2008:118, 2009-04-27 och från vad som framkommit vid utredningens möten med SCB.

²⁷ Statistiska centralbyråns årsredovisning 2011.

²⁸ a.a.

nämnda remissvaret och på vad som framkommit i mitt utredningsarbete.

Enligt SCB har avgiftsfinansierad verksamhet sedan lång tid varit en del av myndighetens hela verksamhet. Formellt styrs innehåll och planerad omfattning av SCB:s instruktion och regleringsbrevet. Efter införandet av statistikreformen år 1994 kom den avgiftsfinansierade verksamheten successivt att omfatta ca 50 procent av SCB:s omsättning. Även enligt årsredovisningen för 2011 står den alltså för strax under 50 procent.

Av uppdragsverksamhetens intäkter bedömer SCB att ca 40 procent kommer från områden som är åtminstone potentiellt konkurrensutsatta. Enligt SCB finns det ingen given koppling mellan kundkategori och grad av konkurrens, t.ex. bedömer myndigheten att mycket av intäkterna från privata kunder kommer från bearbetningar av register som bara SCB har.

Regeringen har under senare tid pekat på betydelsen av att SCB ytterligare satsar på att öka användningen av tillgängliga data. En målsättning är att SCB ska ta fram objektiv statistik som är efterfrågad utifrån olika intressenters behov. SCB anser att det är viktigt att ha statsmakternas inställning i minne när man funderar över myndighetens uppdragsverksamhet. Statsmakterna ser statistikens roll i samhället som en demokratifråga.

Inom SCB är den avgiftsfinansierade verksamheten organisatoriskt integrerad med den anslagsfinansierade. Anledningen till detta är att framställningen av statistiken ska kunna bedrivas effektivt, t.ex. genom att underlag till den officiella statistiken även ska kunna användas för tillkommande statistikändamål och därmed bidra till ett minskat uppgiftslämnande. SCB har inga problem med att i den ekonomiska redovisningen särskilja anslags- och uppdragsverksamheten. Enligt myndigheten finns det sedan lång tid tillbaka väl utvecklade rutiner och regler för detta. Dessutom har SCB ett nära samarbete med ESV i dessa frågor.

Den helt dominerande delen av intäkterna i SCB:s avgiftsfinansierade verksamhet kommer från den statliga sektorn. Detta är enligt SCB en effekt av statistikreformen. Den avgiftsfinansierade verksamheten består av ett stort antal olika tjänster och produkter, allt från enkla tabeller till komplexa informationssystem och stora statistiska undersökningar omfattande alla moment från datainsamling till färdig rapport. SCB har många återkommande uppdrag. Ett uppdrag föregås alltid av en dialog med kunden. Det som kan sägas generellt är att basen för den avgiftsfinansierade statistikproduk-

tionen är återanvändning av redan insamlat material och att den omfattas av statistiksekretess.

När det gäller tjänsteexporten innefattar denna såväl svenska biståndsprojekt som annat arbete. Förutsättningarna kan variera. Vissa EU-projekt är bara öppna för nationella statistikbyråer i medlems- och ansökarländer. Andra uppdrag är öppna för alla anbudsgivare (s.k. call for tender). SCB deltar i båda dessa typer av uppdrag.

Prioriteringen av hur SCB:s resurser ska användas sker i tre steg: 1) egen anslagsverksamhet, 2) uppdrag till statistikansvariga myndigheter, men även till andra myndigheter (i synnerhet om deras önskemål baseras på regeringsuppdrag), 3) övriga uppdrag. Uppdrag enligt punkterna 1 och 2 utför SCB i stort sett alltid. Beträffande uppdrag under punkt 3 händer det däremot att SCB säger nej till uppdrag, främst av resursskäl men också om ett visst uppdrag bedöms vara olämpligt för SCB.

Som framgår av redogörelsen ovan bedömer SCB att mycket av myndighetens uppdragsverksamhet inte är konkurrensutsatt. Detta beror enligt Statskontoret²⁹ på att myndigheten gör en mycket snäv tolkning av sin konkurrensutsatta verksamhet. Enligt SCB omfattar den konkurrensutsatta verksamheten i princip endast den verksamhet där myndigheten med säkerhet kan säga sig ha deltagit i en upphandling och i det enskilda fallet konkurrerat med andra aktörer. Detta framstår enligt min mening som en allt för snäv tolkning. Som nämnts bedömer SCB själva att området som är potentiellt konkurrensutsatt är betydligt större.

Övriga statistikansvariga myndigheter

I den genomgång som Statskontoret gjorde av myndigheter som bedriver verksamhet på en konkurrensutsatt marknad fanns, som framgått, förutom SCB ytterligare tio statistikansvariga myndigheter. Dessa myndigheter har dock en annan kärnverksamhet än statistikproduktion, varför man kan misstänka att den verksamhet som de bedriver på marknaden är av annat slag än statistikframställning. Det som är intressant ur utredningens perspektiv är just statistikområdet och inte den övriga verksamhet myndigheten bedriver. De specialbearbetningar som myndigheterna gör – och som kan vara förenade med avgifter för avnämarna – kan betraktas som en bisyssla.

²⁹ *Konkurrensutsatt eller inte? – En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, Statskontoret 2008:1, s. 16 f.

Vid mina möten med de statistikansvariga myndigheterna har de som överhuvudtaget yttrat sig i frågan uppgett att de inte anser sig bedriva någon säljverksamhet på marknaden och att regeringens uttalande därför inte kommer att få några konsekvenser för dem. Enligt vad som framkommit producerar övriga statistikansvariga myndigheter inte heller statistik för någon annans räkning.

Jag har i avsnitt 9.3 beskrivit i vilka fall och hur de övriga statistikansvariga myndigheterna tar betalt för statistik. Som konstaterats där rör det sig i huvudsak om att man tar betalt för att tillhandahålla specialbearbetningar av den officiella statistik som myndigheten ansvarar för.

11.3.3 Marknaden för statistikproduktion

Med marknaden, eller statistikområdet, avses, som konstaterats ovan, marknaden för produktion av statistik. All statistikproduktion sker dock inte på en marknad.

Vid mina kontakter med de statistikansvariga myndigheterna har synpunkten framförts att det är tveksamt om man kan tala om en fungerande marknad för produktion av officiell statistik, dels på grund av SCB:s dominerande position, men dels också därför att inte all officiell statistik är av den arten att den kan eller bör upphandlas. Vissa statistikprodukter bedöms vara så samhällsnyttiga att man inte kan tolerera den risk för tidsseriebrott som skulle kunna uppstå om man byter leverantör.

Marknadsundersökningsbranschen i Sverige omsätter årligen över tre miljarder kronor, varav SCB:s uppdragsverksamhet står för ca 500 miljoner kronor. Av de 2,5 miljarder kronor som ligger utanför SCB står medlemmarna i föreningen Svenska marknadsundersökningsföretag (SMIF)³⁰ för ca 60–70 procent och övriga företag för ca 30–40 procent³¹. Det finns exempel på statistikansvariga myndigheter som anlitar privata aktörer för att producera myndighetens officiella statistik. Min slutsats blir därför att det finns en viss marknad, om än inte så stor, även när det gäller produktion av officiell statistik.

³⁰ Svenska marknadsundersökningsföretag, SMIF, är branschorganisationen för undersökningsföretag som är verksamma i Sverige. SMIF har 21 medlemmar (enligt hemsidan 2012-11-06) och enligt vad som sades vid utredningens möte med SMIF ingår samtliga stora och medelstora företag i branschen. SCB är dock inte medlem.

³¹ Enligt SMIF:s hemsida www.smif.se.

ESV har i sin rapport till utredningen översiktligt beskrivit marknadsförutsättningarna. Enligt rapporten finns det när det gäller totala statistiska undersökningar³² redan en viss begränsad konkurrens. När det däremot gäller statistiska bearbetningar av register och uttag av uppgifter ur register har SCB en monopolliknande ställning varför det saknas en marknad. En sådan kan dessutom enligt ESV knappast uppstå vid nuvarande organisering och reglering.

Jag har under utredningsarbetet haft kontakter med såväl SCB som SMIF och statistikkonsultföretaget Statisticon³³ delvis i syfte att få dessas syn på marknaden för statistikproduktion. De privata aktörerna har framfört att anslagsfinansierad statistik i större utsträckning borde konkurrensutsättas. Som nämnts finns det exempel på att statistikansvariga myndigheter har lagt ut sin produktion av officiell statistik på privata företag. Ett av dessa företag är Statisticon. Det har från privat aktörshåll även hävdats att kvaliteten i statistikproduktionen skulle kunna höjas med ökad konkurrensutsättning. Man har också menat att SCB har en fördel jämfört med de privata företagen genom att statliga myndigheter kan köpa SCB:s tjänster utan offentlig upphandling.

När det gäller frågan om det finns en fungerande marknad avseende officiell statistik kan således situationen sägas variera mellan olika segment. Det finns många företag som arbetar med ren datainsamling, men när det gäller att producera en total statistisk undersökning finns det i dag ingen väl fungerande marknad, även om den är under utveckling. Någon tydlig bild av hur stor denna marknad är och hur många uppdrag som skulle kunna utsättas för konkurrens är svårt att få. Däremot kan konstateras att det i vissa fall saknas förutsättningar för en marknad då endast SCB har tillgång till viss information. Detta är en följd av gällande regelsystem som innebär att SCB i vissa fall är förhindrad att lämna ut uppgifter med identitet. Detta styrs av t.ex. personuppgiftslagen och offentlighets- och sekretesslagen (se kapitel 3). Enligt vad som framkommit är det i huvudsak denna typ av bearbetningar som SCB gör som uppdrag åt den privata sektorn.

En synpunkt som har framförts är att det största hindret mot marknadens fortsatta expansion är det faktum att de statistikansvariga myndigheterna inte behöver upphandla produktionen av sin

³² Med totala statistiska undersökningar avser ESV ett uppdrag från ”ax till limpa”, dvs. som innehåller hela kedjan design-genomförande-rapport-etc.

³³ Statisticon, som inte är medlem i SMIF, är ett av de privata företag som verkar på marknaden.

officiella statistik. Om de tvingades upphandla tjänsterna skulle marknaden ha en bättre chans att utvecklas.

Även privata aktörer medger dock att det finns vissa basfunktioner som SCB med största sannolikhet måste stå för även om statistikproduktionen i högre grad skulle utsättas för konkurrens. Den ekonomiska statistiken och nationalräkenskaperna är exempel på sådana produkter som ingen annan kan göra eller ta ansvar för. Däremot anser de det vara mera tveksamt om SCB bör ägna sig sådan verksamhet som befolkningsprognoser på uppdrag av kommuner eller mätningar av nöjdkundindex åt företag, myndigheter m.fl.

11.3.4 Eventuella konsekvenser för statistikområdet

Regeringens uttalande om att myndigheter som regel inte bör bedriva säljverksamhet på en konkurrensutsatt marknad ska inte likställas med författningsreglering. Ett uttalande från regeringens sida uttrycker hur regeringen ser på frågan, och i detta fall står också riksdagen bakom. Uttalandet innebär inte att all säljverksamhet ska upphöra utan avsikten är att lägga fast riktlinjer för hur regeringen och myndigheterna ska agera. Min tolkning är dock att regeringen eftersträvar en åtstramning av den relativt omfattande säljverksamhet som bedrivs av svenska myndigheter, inte sällan i konkurrens med privata aktörer. Förvaltningskommittén framförde som tidigare nämnts att i de fall en myndighet bedriver konkurrensutsatt verksamhet och det saknas särskilda skäl för att just myndigheten ska bedriva den så bör den säljas, avvecklas eller bolagiseras.

Att avgöra hur man ska förfara med en icke önskad säljverksamhet är dock sista ledet i prövningen. Först ska en verksamhet identifieras som konkurrensutsatt. Sedan ska det konstateras att det inte finns särskilda skäl för myndigheten att bedriva verksamheten. Och först därefter kommer frågan om huruvida den ska avvecklas, säljas eller bolagiseras in. Mitt uppdrag är att analysera betydelsen av regeringens uttalande för SCB och systemet för den officiella statistiken.

Som jag har beskrivit i kapitel 2 är en bra statistisk infrastruktur en grundläggande förutsättning för en modern demokrati och för olika samhällsfunktioner. Det handlar om underlag för beslut, forskning och den allmänna samhällsdebatten. Statistiken måste vara lättillgänglig, täcka olika politikområden och vara jämförbar i olika avseenden. Behovet av en statistisk infrastruktur för samhällets informationsförsörjning framfördes bl.a. i Ansvarskommitténs betänkan-

de (SOU 2007:10). Systemet Sveriges officiella statistik är en viktig del av en bra statistisk infrastruktur. Behovet av en pålitlig officiell statistik torde vara väl så stort framöver och även det internationella arbetet, särskilt inom ramen för EU, tyder på ett fortsatt stort behov av pålitlig statistik av hög kvalitet. I analysen över vilken påverkan regeringens uttalande får för statistikområdet utgår jag från att det även fortsättningsvis ska finnas officiell statistik och att denna ska tillhandahållas av ett antal olika myndigheter som ska vara statistikansvariga myndigheter.

SCB har i sitt yttrande över Förvaltningskommitténs betänkande uttalat sig om vilken påverkan myndigheten tror att ett beslut om säljförbud skulle kunna få för SCB och statistiksystemet. Visserligen går Förvaltningskommitténs förslag längre än regeringens uttalande, men SCB:s synpunkter i yttrandet är ändå av intresse. SCB har uttryckt oro över förslaget att myndigheter inte skulle få sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad. Ett sådant beslut skulle enligt SCB på flera sätt påverka förutsättningarna för bra officiell statistik och hela samhällets informationsförsörjning och kunskapsuppbyggnad. Några av de problem som enligt SCB skulle kunna uppstå är påverkan på det internationella statistiska samarbetet, försämrad tillgång till de statistiska basregistren³⁴ och komplikationer för forskningens tillgång till data. Andra effekter som skulle kunna uppstå enligt SCB avser företagen som uppgiftslämnare. Det skulle bli svårare att återanvända tidigare insamlat material. Det skulle kunna leda till en ökad uppgiftslämnarbörda. Enligt SCB finns även risk för att det skulle uppstå vissa rättssäkerhetsproblem. Förtroendet från enskilda och företag för myndigheterna och den officiella statistiken skulle kunna försämrats. Även de ekonomiska fördelar som finns med samproduktion av vissa tillägg till SCB:s anslagsfinansierade statistik skulle försvinna vilket skulle kunna leda till ökade kostnader för kunder och uppgiftslämnare. SCB ser också att det kan uppstå negativa konsekvenser med flera aktörer, t.ex. sämre tillgänglighet, integritetsproblem, sambearbetningsproblem, sämre tillgång till långa tidsserier, besvärliga ansvars- och avgränsningsfrågor samt risk för sämre statistikutbud genom att privata aktörer bara satsar på lönsamma produkter och tjänster.

Den officiella statistiken utgör enligt SCB en viktig bas för de krav som ställs på öppenhet och tillgänglighet till samhällsinformation genom PSI- och Inspire-direktiven. SCB är här en viktig

³⁴ Registret över totalbefolkningen, Företagsdatabasen och Fastighetsregistret.

aktör för att tillgängliggöra statistik för olika tjänster inom övriga sektorer. Staten har ett särskilt ansvar för att säkerställa kontinuitet och kvalitet i den officiella statistiken.

En viktig skillnad i förhållande till privata institut är det lagskydd som insamlade uppgifter åtnjuter hos SCB och andra statistikproducenter inom systemet för officiell statistik. För de statistikansvariga myndigheterna finns alltså en särskild för statistikområdet avpassad författningsreglering till skydd för den personliga integriteten. Någon sådan finns inte för privata aktörer. SCB anser att de författningsreglerade skyldigheterna och rättigheterna är av avgörande betydelse för att upprätthålla ett gott statistiskt system som ger möjlighet till samhällets informationsförsörjning under trygga förhållanden. Detta behöver beaktas vid en begränsning av myndighetens avgiftsfinansierade verksamhet.

Ytterligare negativa konsekvenser skulle enligt SCB vara risken för tidsseriebrott (som alltid finns vid byte av leverantör) och att arbetet med SCB:s egen officiella statistik i vissa fall skulle riskera att försämrans om man inte fick göra uppdrag åt andra statistikansvariga myndigheter, t.ex. skulle uppgiftsinhämtningen inte kunna koordineras på samma sätt som i dag.

Vid mina kontakter med de övriga statistikansvariga myndigheterna har flera av dem framfört att om det skulle införas ett säljförbud på statistikområdet, så skulle det få konsekvenser för SCB, statistiksystemet och därmed indirekt för myndigheten själv. I allmänhet har man därvid talat om negativa konsekvenser, främst i form av att ett sådant förbud skulle kunna medföra svårigheter för myndigheten att fullt ut tillgodose sina statistikbehov och riskera att leda till ett oönskat underutnyttjande av viss statistik. Det senare har av några myndigheter beskrivits som en risk för försämrade tillgänglighet. Någon enstaka myndighet har samtidigt framfört att om staten – då främst i form av SCB – helt avstod från att producera åt andra myndigheter så skulle det kanske på sikt växa fram privata alternativ som skulle kunna tillgodose vissa av myndighetens statistikbehov, men en del av den statistik myndigheten efterfrågar är av så speciell art att den sannolikt inte skulle komma att erbjudas på en helt privat marknad.

11.4 Överväganden om uttalandets påverkan på statistikområdet

11.4.1 Vilka myndigheter kan sägas bedriva uppdragsverksamhet på statistikområdet?

Utredningens bedömning: Av de statistikansvariga myndigheterna är det endast SCB som kan anses bedriva uppdragsverksamhet på statistikområdet.

Vid mina kontakter med de statistikansvariga myndigheterna har, om man bortser från SCB, drygt hälften svarat på frågan huruvida de tror att ett säljförbud skulle få några inverknings på deras verksamhet. Deras bedömning är att det skulle få liten om ens någon inverkan. I den mån de tar betalt för sin statistik är det för specialbearbetningar och avgiften baseras då ofta på en timtaxa. Skulle den verksamheten förbjudas skulle tillgängligheten till statistiken bli sämre eftersom det förmodligen skulle saknas privata alternativ för dessa uppdrag. Om sådana skulle finnas skulle de sannolikt bli mer kostsamma.

Den begränsade form av avgiftsbelagd verksamhet som myndigheterna bedriver kan inte anses vara uppdragsverksamhet i egentlig mening. Jag ser inga skäl att ifrågasätta de statistikansvariga myndigheternas uppgifter i detta avseende.

SCB däremot bedriver, enligt vad som framgår av avsnitt 11.3, en omfattande uppdragsverksamhet.

Min bedömning av om uttalandet får konsekvenser görs därför med utgångspunkten att detta endast berör SCB. Frågan är således om SCB kan sägas bedriva sådan säljverksamhet som avses med regeringens uttalande.

11.4.2 Bedriver SCB sådan säljverksamhet som regeringen anser att myndigheter inte bör bedriva?

Utredningens bedömning: Delar av den uppdragsverksamhet som SCB bedriver är sådan säljverksamhet som regeringen uttalat att myndigheter som huvudregel inte bör bedriva. Säljverksamheten återfinns i huvudsak inom den uppdragsverksamhet som SCB bedriver mot den statliga sektorn.

Huruvida SCB bedriver sådan säljverksamhet som regeringen anser inte ska bedrivas är inte helt enkelt att svara på. Vad regeringen har uttalat och som jag har att analysera är att myndigheter som huvudregel inte ska sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad.

Ovan (avsnitt 11.2) har framgått att uppdragsverksamhet inte alltid är konkurrensutsatt och att handel mellan myndigheter inte alltid är fri från konkurrens. Det går därför inte att dra slutsatsen att den uppdragsverksamhet som SCB bedriver inom staten automatiskt skulle vara fri från konkurrens. Det är inte heller säkert att den uppdragsverksamhet som riktar sig mot privata sektorn är konkurrensutsatt. SCB har gjort bedömningen att knappt hälften av den uppdragsverksamhet som myndigheten bedriver är potentiellt konkurrensutsatt.

Min utgångspunkt när det gäller frågan om säljverksamhet är att SCB måste anses bedriva viss sådan säljverksamhet som träffas av regeringens uttalande. Denna består i vart fall, enligt SCB:s egen bedömning, av den del av uppdragsverksamheten som myndigheten har vunnit i konkurrens med andra. En del av den verksamheten bedrivs inom systemet för den officiella statistiken. Där produceras även viss statistik, som SCB tidigare har producerat, men som numera produceras av privata aktörer. Även i fall där statistikansvariga myndigheter i dag upphandlar direkt från SCB utan konkurrensutsättning skulle upphandling i konkurrens potentiellt kunna ske.

När det gäller de uppdrag som SCB utför för privata sektorn har SCB själv uppgett att det främst handlar om registerbearbetningar där SCB i det närmaste har monopol på tillgången till registerdata och att det därför inte kan ses som en sådan säljverksamhet som regeringen uttalat sig om. Inget har framkommit som gör att jag har anledning frångå den bedömning som SCB gör av denna uppdragsverksamhet.

När det till sist gäller exportverksamheten har SCB uppgett att en del av uppdragen är vunna i konkurrens med privata sektorn. Andra är sådana där endast nationella statistikbyråer (i Sverige SCB) får delta och i vissa fall har uppdragen mer karaktären av att bistå ett land att bygga upp ett nytt system.

SCB bedriver således säljverksamhet på marknaden. Nästa fråga är huruvida det kan anses finnas särskilda skäl för att SCB ska få fortsätta att bedriva den verksamheten. Svaret beror bland annat på vilken påverkan ett säljförbud skulle kunna få för statistikområdet och för systemet för den officiella statistiken.

11.4.3 Utredningens slutsats

Utredningens bedömning: Regeringens uttalande påverkar inte i sig utformningen av systemet för den officiella statistiken. SCB:s uppdragsverksamhet bedöms vara förenlig med regeringens uttalande.

Regeringen har uttalat att myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Uttalandet har gjorts i ett läge då 109 myndigheter sagt sig bedriva konkurrensutsatt verksamhet på marknaden. Syftet med regeringens uttalande torde vara att myndigheternas säljverksamheter ska minska snarare än att de helt ska upphöra. Frågan är då vilken betydelse ett eventuellt säljförbud skulle kunna få för statistikområdet och särskilt för systemet för den officiella statistiken.

Man kan välja att angripa frågan om SCB:s säljverksamhet och ett eventuellt förbuds påverkan på systemet för den officiella statistiken på olika sätt. Regeringens uttalande gäller enligt sin ordalydelse endast säljverksamhet på marknaden. I begreppet marknad ligger att det finns flera producenter som konkurrerar. Här skulle då enkelt kunna hävdas att SCB, som själv gör en snäv tolkning av vilken av dess verksamhet som är konkurrensutsatt, huvudsakligen, inte säljer tjänster på marknaden varför uttalandet inte skulle innebära något problem. Med den snäva tolkning SCB gör av konkurrensutsättning blir det kundens agerande som avgör huruvida en verksamhet är konkurrensutsatt eller ej. Detta kan enligt min uppfattning knappast anses vara avsikten med regelverket. SCB:s tolkning stämmer inte heller helt med vad som sagts av andra statistikansvariga myndigheter. Det finns som tidigare framgått flera myndigheter som visserligen upphandlar sin officiella statistik från SCB, men som potentiellt skulle kunna välja en annan producent. Att de har valt att fortsätta med SCB som leverantör kan bero på till exempel att myndigheten historiskt har skött uppgiften och gjort det väl. Min utgångspunkt är således att det för åtminstone delar av statistikproduktionen finns en potentiell marknad. Frågan blir då om det finns särskilda skäl som talar för att den säljverksamhet som SCB bedriver ska tillåtas, och i så fall vilka. Något som skulle kunna tala för att så är fallet är om systemet för den officiella statistiken skulle utsättas för allt för negativ påverkan om SCB:s säljverksamhet förbjöds.

SCB:s roll

SCB:s hela verksamhetsområde avser statistik och inom ramen för detta har SCB, såsom beskrivits i avsnitt 9.3, i sin instruktion be- myndigats att bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. SCB:s centrala uppgift är att se till att statistisk information finns tillgänglig i samhället eftersom riksdag och regering har bedömt att tillhandahållandet av viss sådan information ska vara ett offentligt åtagande. Även i 2012 års regleringsbrev betonar regeringen att målet för SCB:s avgiftsfinansierade verksamhet är att öka möjligheterna att utnyttja det statistiska materialet och den statistiska kompetensen som finns inom myndigheten. SCB:s roll skiljer sig gentemot många andra förvaltningsmyndigheter som har ett visst kärnområde som de ansvarar för. Informationsförsörjningsrollen framstår som bredare och sträcker sig över flera olika samhällsområden.

SCB:s främsta uppgift är alltså att förse intressenter med statistik för beslutsfattande, debatt och forskning. Enligt sin instruktion ska SCB ansvara för officiell statistik och för annan statlig statistik. Som konstaterats är det bl.a. SCB:s uppgift att utveckla, framställa och sprida statlig statistik och att samordna det statliga statistiksystemet. Den officiella statistiken är snarast att betrakta som en form av statistisk infrastruktur.

Även annan statlig statistik kan ge upphov till samhällsnytta och ses som en del i den statistiska infrastrukturen. En myndighet som upphandlar statistik har bedömt att denna statistik är något som den bör lägga medel på, att statistiken är viktig för det samhällsområde som myndigheten ansvarar för. Det är viktigt att statlig statistik håller hög kvalitet.

I mån av resurser ska SCB utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt andra myndigheter och denna typ av uppdrag får SCB också åta sig från andra uppdragsgivare. Regeringen har alltså gett SCB rätt att åta sig uppdrag inom sitt verksamhetsområde och att ta betalt för dessa. SCB:s uppdragsverksamhet ligger också såvitt utredningsarbetet visat i linje med SCB:s huvuduppgift att utveckla, framställa och sprida statistik. När det gäller andra myndigheters säljverksamheter finns det myndigheter som t.ex. bedriver hotellverksamhet, konferensverksamhet och annan liknande verksamhet utan anknytning till kärnverksamheten. Sådan verksamhet framstår tydligare som skild från kärnverksamheten och som sådan som regeringen anser att myndigheter inte ska bedriva.

Systemet för den officiella statistiken

Det är min uppfattning att regeringens uttalande inte bör få någon påverkan på systemet för den officiella statistiken i sig. Inte heller kan uttalandet som jag ser det på något sätt hindra de statistikansvariga myndigheterna från att själva producera sin officiella statistik. Sådan verksamhet kan inte anses utgöra säljverksamhet utan utförs som ett naturligt led i myndighetens roll som statistikansvarig. Om man bortser från SCB bör inte heller en eventuell tillämpning av regeringens uttalande innebära någon större skillnad i arbetssätt för de statistikansvariga myndigheterna då de inte producerar statistik åt någon annan än den egna myndigheten. Att de statistikansvariga myndigheterna ibland gör specialbearbetningar av den officiella statistiken mot en timtaxa kan som konstaterats inte heller anses vara sådan säljverksamhet som regeringen avser att minska.

Hur påverkas systemet för den officiella statistiken av ett säljförbud?

Jag menar att regeringens uttalande i huvudsak skulle kunna få påverkan på SCB och i förlängningen, om SCB skulle förbjudas att producera statistik åt andra statistikansvariga myndigheter, på systemet för den officiella statistiken. Frågan är om det kan anses vara regeringens avsikt att uttalandet ska tillämpas på ett sådant sätt att det negativt påverkar systemet för den officiella statistiken.

Som sagts ovan utgör den officiella statistiken en form av samhällsnytta. Den är anslagsfinansierad och det är regeringen som väljer ut inom vilka områden det ska produceras statistik och vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga myndigheter. SCB har regeringens godkännande att framställa statistik till andra myndigheter i mån av resurser. När det gäller produktion av officiell statistik åt andra statistikansvariga myndigheter ska SCB enligt regeringen prioritera sådana uppdrag. De uppdrag SCB utför åt andra statistikansvariga myndigheter finansieras, när de rör produktion av officiell statistik, av anslagsmedel hos den myndigheten. Denna beställar-/utförarmodell stöds också av regeringen då den anses främja effektiv användning av statens resurser och leda till en ökad medvetenhet om hur anslagsmedel används. När SCB utför uppdrag åt andra statistikansvariga myndigheter är det fråga om ett slags "indirekt" anslagsfinansiering. Motivet från regeringens sida med en sådan

beställar-/utförarmodell har varit att öka myndigheternas kostnadsmedvetande och skapa bättre hushållning med statens medel.

Redan i dag finns det statistikansvariga myndigheter som använder utomstående producenter till sin officiella statistik. Detta verkar enligt vad som har framkommit i utredningsarbetet fungera väl. Så länge det är den statistikansvariga myndigheten som är ansvarig för produkten verkar det inte ställa till problem för systemet att det är ett privat företag som producerar den. En framtida utveckling innebärande att de statistikansvariga myndigheter som inte själva producerar sin officiella statistik i större utsträckning väljer en annan producent än SCB skulle troligen ligga i linje med regeringens uttalande och ses som en positiv utveckling. Däremot har det från flera håll framförts att delar av det arbete som SCB kan utföra åt andra statistikansvariga myndigheter sannolikt inte skulle gå att upphandla från privata företag då det saknas sådana som kan göra det. Det finns också statistik som kan vara olämplig att någon annan än en myndighet framställer. Redan detta talar enligt min uppfattning mot att regeringen skulle anse att SCB skulle förbjudas producera statistik till andra statistikansvariga myndigheter.

En annan aspekt som har framförts är att ett säljförbud skulle kunna påverka statistikens trovärdighet. Dels därför att det skulle kunna bli svårare att upprätthålla kvalitetskrav, dels därför att det skulle kunna bli svårare att hålla kontroll på systemet. Jag delar uppfattningen att det finns en risk att kvaliteten på den statliga statistiken skulle försämrans om SCB helt skulle förbjudas att sälja statistik-tjänster på områden där det finns en marknad eller en potentiell sådan. De lagstadgade krav som finns för statistik gäller för officiell statistik samt för viss annan statistik som produceras av de statistikansvariga myndigheterna. Jag anser, som framgår av kapitel 8, att kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken bör utvidgas. Detta ligger också i linje med den framtida utvecklingen inom EU vilken tyder på att de lagstadgade kraven på kvalitet bör öka. Kontrollen över systemet bör dock med en bibehållen struktur vara densamma. Det skulle alltså vara de statistikansvariga myndigheterna som ansvarade för statistiken även om den producerades av en privat intressent.

Uppgiftslämnarbördan är ett annat problem som enligt min uppfattning talar emot att det skulle vara regeringens önskan att SCB:s säljverksamhet skulle förbjudas. Som redogjorts för i kapitlen 8 och 10 är det en uttrycklig strävan från regeringen sida att minska uppgiftslämnarbördan. Även i mitt uppdrag ligger att jag i mina förslag

ska sträva efter att minska denna. Att då införa ett förbud som skulle innebära en risk för att samordningsvinster går förlorade kan enligt min mening inte anses ligga i linje med regeringens avsikter.

Jag anser också att kontinuiteten skulle kunna komma att påverkas. Byte av leverantör innebär i allmänhet risker för att tidsseriebrott kan uppstå. För viss officiell statistik kan sådana brott medföra allvarliga konsekvenser. På en statistikmarknad som enbart bestod av privata aktörer skulle de statistikansvariga myndigheterna vara tvungna att upphandla med jämna mellanrum vilket troligen skulle leda till sämre kontinuitet. Brott i tidsserierna kan i förlängningen även komma att få negativ påverkan på forskarnas möjlighet att använda statistiken.

Även EU:s syn på statistiken är av betydelse. Från EU-håll vill man strama upp statistiken, öka kvaliteten och stärka de nationella statistikbyråernas ställning. Enligt min uppfattning är det tveksamt om EU i vissa lägen ens skulle godta annat än myndighetsproducerad statistik som EU-statistik. Sverige är skyldigt att följa EU-rätten och regeringens uttalande om säljverksamheter kan inte anses innebära att man skulle införa något som skulle gå emot EU-rätten. EU-utvecklingen talar enligt min uppfattning för att SCB även i fortsättningen bör ha möjlighet att framställa statistik i vart fall till de myndigheter som ska leverera europeisk statistik.

En annan risk som har framkommit rör kompetensen hos SCB, dvs. Sveriges nationella statistikbyrå. SCB har i dag ett gott rykte internationellt och har hög kompetens. Omkring hälften av SCB:s verksamhet utgörs av uppdragsverksamhet. Som framgått kan dock inte hela uppdragsverksamheten ses som sådan säljverksamhet som regeringen uttalat sig om, men ett förbud för SCB att sälja statistiktjänster skulle som jag ser det kunna leda till att kompetensen hos myndigheten urholkas.

Annan statlig statistik

SCB producerar dock inte endast officiell statistik för andras räkning, utan bl.a. även annat än officiell statistik till de statistikansvariga myndigheterna och statistik även åt den övriga statliga sektorn. Till stor del är argumenten, som finns mot ett säljförbud när det gäller den officiella statistiken, tillämpliga även när det gäller annan statlig statistik. Även övrig statlig, allmäninformativ statistik kan nämligen anses innebära samhällsnytta, i och med att en statlig myndig-

het har gjort bedömningen att denna statistik är så viktig för det område som myndigheten representerar att den bör framställas och bekostas av statens medel.

Problematiken med uppgiftslämnarbörda, risken för försämrad kvalitet, sämre tillgänglighet, osv. är aktuella även när det gäller statistiktjänster åt hela den statliga sektorn. Här bör även risken för försämrad svarsfrekvens beaktas. En undersökning som utförs av SCB omfattas av den starka statistiksekretessen oavsett om det rör produktion av officiell statistik eller annan statistik. Statistiksekretessen finns bl.a. för att säkerställa svarspersoners integritet. Om de känner sig trygga med att lämnade uppgifter är skyddade av sekretess anses de i allmänhet vara mer benägna att delta i undersökningar. Statistiksekretessen kan också hindra privata aktörer från att ta del av vissa uppgifter hos SCB vilket kan leda till sämre kvalitet och/eller en ökad uppgiftslämnarbörda.

Det är min uppfattning att det inte kan anses vara regeringens avsikt att SCB inte ska få bedriva säljverksamhet gentemot den statliga sektorn. Jag anser därför att SCB även fortsättningsvis ska ha rätt att bedriva sådan säljverksamhet. Dock ska, liksom är fallet enligt gällande rätt, uppdrag avseende officiell statistik prioriteras.

Som redan har konstaterats kan SCB inte anses bedriva säljverksamhet, i den bemärkelse som avses i regeringens uttalande, mot den privata sektorn då denna del i huvudsak består av registerbearbetning av register som SCB ensamt svarar för. Hårdraget får regeringens uttalande därför inga konsekvenser för denna verksamhet, eftersom uttalandet riktar in sig på marknaden och inte den potentiella marknaden. Däremot kan man fråga sig hur en marknad ska kunna uppstå i de delar där SCB kan sägas ha i det närmaste monopol. Om man ser till ett vidare konkurrensrättsligt perspektiv framstår det som klart att en marknad inte kan utvecklas så länge SCB tillåts ha monopol i vissa delar. Här skulle det krävas lagändringar för att få till stånd en marknad. Att det finns en marknad för statistikproduktion är givetvis önskvärt och i linje med regeringens uttalande. Dock har det under utredningsarbetet framgått att det sannolikt finns vissa delar av den officiella statistiken som det inte skulle vara önskvärt att den producerades av någon annan än en statistikansvarig myndighet. Till det kommer EU-samarbetet och de krav som där ställs på en stark nationell statistikmyndighet med hög kompetens.

Slutsats

Resonemangen ovan botten till stor del i frågan om vad som kan sägas vara regeringens avsikt med uttalandet att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden och om avsikten kan antas innebära att SCB helt ska förbjudas sälja statistiktjänster på marknaden.

Som framgått bedömer jag att SCB:s uppdragsverksamhet medför många fördelar såväl för myndigheten själv som för statistiksystemet i stort. Jag bedömer också att SCB:s uppdragsverksamhet i huvudsak är förenlig med regeringens uttalande om att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Vidare är min bedömning att avsikten med regeringens uttalande knappast kan vara att SCB helt ska förbjudas bedriva säljverksamhet på statistikområdet.

Sammantaget skulle detta tala för att regeringens uttalande om säljverksamheter inte i sig påverkar utformningen av systemet för den officiella statistiken.

Det kan dock finnas andra skäl som talar för att hela eller delar av SCB:s uppdragsverksamhet bör avskiljas från myndighetens övriga verksamhet. Jag tänker då framför allt på att en sådan åtgärd skulle kunna bidra till att minska de konflikter som kan ligga i SCB:s olika roller i systemet för den officiella statistiken. Detta diskuteras vidare i avsnitt 11.5 nedan.

Vidare bör sägas att även om slutsatsen skulle bli att uppdragsverksamheten fortsatt i sin helhet ska bedrivas tillsammans med SCB:s övriga verksamhet, så kan det behöva göras vissa uppstramningar av villkoren för uppdragsverksamheten. Detta återkommer jag till i kapitel 14.

11.5 SCB:s tre roller

SCB har tre olika roller i systemet för den officiella statistiken: en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll. Den första innebär att SCB är statistikansvarig myndighet för sektorsövergripande officiell statistik, vilken utgör en relativt stor andel av den samlade officiella statistiken. När det gäller produktionsrollen har SCB en stark ställning, i det att SCB producerar dels den officiella statistik som myndigheten själv ansvarar för, dels en betydande del av andra statistikansvariga myndigheters officiella statistik. Förvaltningsrollen

innebär samordning och stöd samt uppgifter i övrigt som är gemensamma för statistiksystemet.

Enligt utredningsdirektiven kan SCB:s olika roller i det statistiska systemet medföra målkonflikter. Mot denna bakgrund ska jag utreda hur målkonflikterna bör hanteras.

I det följande beskrivs mål-/rollkonflikterna och redovisas synpunkter som framförts på frågan i föreliggande utredning och i den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform.³⁵ Detta behandlas i avsnitt 11.5.1. Slutligen redovisas mina bedömningar (avsnitt 11.5.2).

Genomgående används i avsnitt 11.5 de benämningar på de olika rollerna som används i utredningsdirektiven, dvs. ansvars-, produktions- respektive förvaltningsrollen.

11.5.1 Tänkbara mål-/rollkonflikter och framförda synpunkter

Indelningen av SCB:s verksamhet i årsredovisning och regleringsbrev följer inte helt den indelning i de tre roller som här är aktuella.

I årsredovisningen för 2011 behandlas under rubriken "Utveckla, framställa och sprida statistik" såväl anslags- som avgiftsfinansierad statistikproduktion. Den anslagsfinansierade produktionen avser i huvudsak den officiella statistik som SCB ansvarar för, vilken myndigheten också själv producerar, medan den avgiftsfinansierade produktionen avser sådant som SCB producerar på uppdrag av andra. Sammantaget återfinns således under rubriken "Utveckla, framställa och sprida statistik" både ansvars- och produktionsrollerna. Den verksamhet som avser förvaltningsrollen behandlas i årsredovisningen för 2011 under rubriken "Samordning och internationellt statistiskt samarbete".

Av de mål som anges i regleringsbrevet för år 2012 är nedanstående de som tydligast avser de tre roller som här är aktuella. Kopplingen till roller är gjord här och inte i regleringsbrevet.

Mål som avser ansvarsrollen (och därmed den anslagsfinansierade delen av produktionsrollen)

- Målet för den anslagsfinansierade verksamheten är att producera officiell statistik av god kvalitet som är lättillgänglig för användarna.

³⁵ Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling (SOU 1999:96).

Mål som avser den avgiftsfinansierade delen av produktionsrollen

- Målet för den avgiftsfinansierade verksamheten är att, genom att utföra uppdrag utifrån olika användares behov, öka möjligheterna att utnyttja det statistiska materialet och den statistiska kompetensen som finns inom myndigheten. Uppdrag rörande officiell statistik ska prioriteras före annan avgiftsfinansierad verksamhet.

Mål som avser förvaltningsrollen

- Samordningen av den officiella statistiken ska stärka det svenska statistiska systemet, bidra till hög statistikkvalitet och öka användbarheten av den officiella statistiken.

Beskrivning av tänkbara rollkonflikter

I ett appendix till SOU 1999:96³⁶ diskuterar Statskontoret möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller. Enligt Statskontoret ligger den övergripande konflikten avseende SCB:s roller ”i förekomsten av ett helhetsansvar som riskerar att kollidera med ett egenintresse”. Statskontoret framhåller att SCB har ett helhetsansvar som innefattar bl.a. samordning av statistiksystemet, samtidigt som myndigheten har en sälj- och producentroll.

Även jag gör bedömningen att den huvudsakliga skiljelinjen går mellan, med Statskontorets benämning, helhetsansvar och egenintresse. Eller med andra ord mellan förvaltningsrollen å ena sidan, i vilken målet är att stärka hela det svenska statistiska systemet, och ansvars- och produktionsrollerna å den andra sidan, i vilka målen är mer myndighetsspecifika. Dock kan vissa konflikter förekomma även mellan de två sistnämnda rollerna.

I det följande beskrivs några exempel på konfliktsituationer som potentiellt skulle kunna uppstå mellan de olika rollerna. Exempelen är endast hypotetiska och inte några faktiska, konstaterade problem i dag.

³⁶ Statskontoret (1999): *Idépromemoria om möjliga konflikter mellan SCB:s olika roller*. Appendix till SOU 1999:96.

Exempel på tänkbara konflikter mellan förvaltnings- och ansvarsrollerna

- Risk för att SCB låter bli att ta fram föreskrifter som är rationella för statistiksystemet, men som myndigheten inte anser sig kunna leva upp till själv.

Exempel på tänkbara konflikter mellan förvaltnings- och produktionsrollerna

- Risk för att SCB tar fram regler som gynnar SCB som producent.
- Risk för att SCB utvecklar och värnar resurser (IT-baserade verktyg, metoder m.m.) exklusivt för den egna produktionsrollen, som skulle kunna vara till nytta för hela statistiksystemet.

Exempel på tänkbara konflikter mellan ansvars- och produktionsrollerna

- Risk för korssubventionering, vilken kan gå i båda riktningarna. Dels kan kostnader som borde belasta den avgiftsfinansierade produktionen i stället läggas på den anslagsfinansierade verksamheten, så att priserna därmed kan hållas nere i uppdragsverksamheten. Dels kan kostnader, t.ex. för utveckling, som borde belasta den anslagsfinansierade verksamheten i stället läggas över på dem som betalar för uppdrag.
- Risk för att resurser prioriteras fel, exempelvis till följd av intern konkurrens om nyckelpersoners kompetens.

Mot bakgrund av den förvaltningspolitiska utvecklingen diskuterar Statskontoret i den ovan refererade idépromemorian – på ett mer principiellt plan – vilka problem som rollkonflikter kan medföra och även vilka fördelar det, å andra sidan, kan innebära att i en organisation förena roller av det slag som här diskuteras.

Nackdelarna med rollkonflikter är ett principiellt problem enligt Statskontoret, som praktiskt främst tar sig uttryck genom otydlighet, ifrågasättande och trovärdighetsproblem i omvärlden.

Fördelarna med sammansatta/blandade roller är mera konkreta. Det kan enligt Statskontoret handla om stordriftsfördelar, samordnings- eller effektivitetsvinster och synergieffekter genom att resurser, kompetenser och roller/uppgifter hålls samlade på ett ställe. Vidare

kan blandade roller, enligt Statskontoret, underlätta helhetssyn, öka genomslagskraften, innebära en kraftsamling samt möjligheter till löpande kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Enligt Statskontoret har affärsverksamhet bl.a. ansetts kunna ge ökad förnyelse- och förändringskompetens. Vidare kan det handla om att breda kompetenser ger ärenden en bra, allsidig belysning och att avvägningsfrågor och intressekonflikter kan hanteras på ett administrativt smidigt sätt inom en myndighet i stället för att frågorna lyfts till och löses av regeringen.

Synpunkter som framförts

1999 års utvärdering (SOU 1999:96)

I den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform framhölls att SCB:s arbete i förvaltningsrollen under reformens första år hade bedrivits med viss försiktighet, bl.a. mot bakgrund av risken för en möjlig rollkonflikt mellan detta arbete och SCB:s andra roller som statistikansvarig och som konkurrensutsatt producent. Enligt utredningen var det i stort sett enbart de statistikområden där SCB var inblandad, antingen som ansvarig eller som producent åt annan ansvarig, som kommit att inbegripas i den mer granskande delen av samordningen. Eftersom SCB producerade merparten av den officiella statistiken hade dock nästan all statistik i praktiken ändå kommit att omfattas.

Utredningen återgav också synpunkter kring rollkonflikter som framförts av de statistikansvariga myndigheterna. Bland annat hade myndigheterna upplevt att SCB i reformens inledningsskede hade svårigheter med att förstå sina roller. Detta gällde särskilt producentrollen, vars avgränsning mot andra roller upplevdes ha varit svår för flera SCB-anställda att initialt förstå. Med tiden hade det dock enligt flertalet av de statistikansvariga myndigheterna skett en förändring till det bättre och SCB hade lyckats avgränsa rollerna.

Vidare angav utredningen att de allra flesta synpunkterna från de statistikansvariga myndigheterna på SCB som producent hade med prissättningsfrågor att göra. Enligt SOU 1999:96 hade det i utredningsarbetet varit betydligt vanligare att myndigheterna tog upp frågor rörande prissättningen än frågor avseende rollkonflikter.

Föreliggande utredning

I utredningsarbetet har möten hållits med samtliga 27 statistikansvariga myndigheter, varvid bl.a. har diskuterats frågan om samordning av statistiksystemet och eventuella problem med rollkonflikter inom SCB.

Det har inte resulterat i någon helt entydig bild. Knappt en femtedel av myndigheterna uppger att de ser det som ett – faktiskt eller potentiellt – problem att SCB har tre olika roller. En tredjedel säger, mer eller mindre uttryckligt, att de *inte* ser det som något problem. Drygt hälften av myndigheterna redovisar inte några synpunkter i frågan.

Det är svårt att dra några långtgående slutsatser, men det måste betonas att endast ett fåtal av myndigheterna har framfört att det i dag skulle föreligga några problem till följd av rollkonflikter i SCB.

11.5.2 Överväganden om mållkonflikter

Utredningens bedömning: De tre olika roller som SCB har i systemet för den officiella statistiken kan potentiellt stå i konflikt med varandra, men i praktiken är problemet litet samtidigt som det finns stora fördelar med att ha rollerna i en och samma organisation.

Genom kommande förändringar på EU-nivå kommer de nationella statistikbyråerna (SCB i Sverige) att ges en förstärkt roll avseende t.ex. samordning. Härmed är det svårt att se att man från SCB skulle kunna skilja ut rollerna att ansvara för sektorsövergripande statistik och att ansvara för samordning av statistiksystemet. Då SCB:s uppdragsverksamhet i dag spelar en mycket viktig roll i systemet för den officiella statistiken finns det starka skäl för att inte knoppa av den från myndigheten.

I dag har SCB tre olika roller i systemet för den officiella statistiken: en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll. Mot bakgrund av den redogörelse som lämnats i avsnitt 11.5.1 är det lätt att inse både att dessa roller kan stå i konflikt med varandra och att det finns positiva synergieffekter att ha dem samlade i en och samma organisation. Fördelarna torde kunna räknas hem såväl hos SCB som i statistiksystemet i allmänhet.

Enligt min mening finns inget som tyder på att rollkonflikter i SCB:s verksamhet skulle vara något betydande problem i dag.

Förutsättningarna för frågeställningen har också delvis förändrats genom de förändringar som är på gång på EU-nivå. Som framgått av kapitel 5 kommer de nationella statistikbyråerna (SCB i Sverige) att ges en förstärkt roll avseende t.ex. samordning. Härmed är det enligt min mening svårt att se att man från SCB skulle kunna skilja ut ansvaret för sektorsövergripande statistik ("ansvarsrollen") respektive för samordning av statistiksystemet ("förvaltningsrollen"). Om man, med hänvisning till rollkonflikter, skulle vilja renodla dagens SCB återstår därför endast att rollen att utföra uppdrag åt andra, dvs. delar av "produktionsrollen", skulle kunna skiljas ut. Finns det då skäl att på grund av problem med rollkonflikter skilja ut denna del?

Som framgått av kapitel 4, och redogörelsen tidigare i detta kapitel, har SCB i dag en mycket stark ställning när det gäller produktion av officiell statistik på uppdrag av andra statistikansvariga myndigheter. Visserligen producerar nästan hälften av de statistikansvariga myndigheterna sin officiella statistik i egen regi. Men om man jämför SCB med andra aktörer som producerar på uppdrag, så är skillnaden betydande. Således producerar SCB totalt ca 65 procent av Sveriges officiella statistik räknat som andel av antalet statistikprodukter, fördelat ca 55/45 mellan statistikprodukter som SCB själv är ansvarig för och sådana som man producerar på uppdrag av andra statistikansvariga myndigheter. Antalet externa aktörer som producerar officiell statistik på uppdrag är begränsat. För närvarande handlar det om ca 5–6 företag eller andra organ. Totalt står dessa för mindre än fem procent av produktionen.

Att SCB:s verksamhet med att producera officiell statistik på uppdrag av andra statistikansvariga myndigheter är betydande, framgår även av kundstrukturen i myndighetens uppdragsverksamhet. Som framgått av avsnitt 11.3.2 utgör statliga myndigheter SCB:s största kundkategori och stod år 2011 för ungefär tre fjärdedelar av uppdragsintäkterna. Statistikansvariga myndigheter svarade för 33 procent, varav närmare tre fjärdedelar avsåg produktion av officiell statistik, och staten i övrigt för 44 procent. Resterande intäkter härrörde år 2011 från kommuner och landsting (8 procent), privat sektor (13 procent) och utrikes kunder (2 procent).

Mot denna bakgrund är det uppenbart att SCB:s uppdragsverksamhet i dag spelar en mycket viktig roll i systemet för den officiella statistiken. Att avveckla denna verksamhet framstår därför som högst

olämpligt, låt vara att en marknad som helt skulle kunna tillgodose övriga statistikansvariga myndigheters behov eventuellt skulle kunna byggas upp på lång sikt.

Härav följer dock inte att uppdragsverksamheten nödvändigtvis måste bedrivas inom SCB. Teoretiskt sett skulle den ju kunna knop-pas av från SCB och bedrivas vidare i annan verksamhetsform. Utifrån de aspekter som här behandlas, dvs. eventuella problem till följd av rollkonflikter i SCB:s verksamhet, kan jag emellertid inte se att det i dag skulle finnas anledning att knoppa av uppdragsverksamheten. Som nämndes ovan bedömer jag nämligen att inget tyder på att rollkonflikter i SCB:s verksamhet skulle vara något betydande problem i dag.

11.6 Sammanfattande överväganden och förslag

Utredningens bedömning och förslag: SCB:s uppdragsverksamhet ska fortsatt bedrivas tillsammans med myndighetens övriga verksamhet och tillåtas ha i huvudsak samma inriktning som i dag. Uppdrag avseende officiell statistik ska liksom i dag prioriteras.

Även fortsättningsvis ska SCB samlat utöva ansvars-, produktions- och förvaltningsrollerna.

Det finns skäl att förtydliga och strama upp uppdragsverksamheten i SCB:s instruktion. De problem som kan finnas med rollkonflikter i SCB:s verksamhet bör kunna minskas genom olika åtgärder som föreslagits i betänkandet, t.ex. bättre transparens i myndighetens prissättning.

I avsnitt 11.4 redogjorde jag för mina bedömningar avseende regeringens uttalande att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Som där framgått talar övervägande skäl för att det knappast kan vara regeringens avsikt att SCB ska förbjudas att bedriva säljverksamhet gentemot de andra statistikansvariga myndigheterna. Detta mot bakgrund av SCB:s myndighetsuppdrag och risken för den negativa påverkan på systemet för den officiella statistiken som ett sådant förbud skulle kunna innebära.

Vidare har jag i avsnitt 11.5 analyserat de målkonflikter som kan ligga i SCB:s tre olika roller i det statistiska systemet, dvs. en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll. Min övergripande bedöm-

ning i det sammanhanget var att SCB:s tre olika roller i och för sig kan vara inbördes konflikterande, men att det av synergiskäl också finns fördelar med att bedriva rollerna samlat i en organisation. Enligt min bedömning finns det inget som tyder på att rollkonflikter i SCB:s verksamhet skulle vara något betydande problem i dag.

Mot bakgrund av de resonemang som förts i avsnitten 11.4 och 11.5 anser jag att SCB:s uppdragsverksamhet fortsatt bör bedrivas tillsammans med myndighetens övriga verksamhet och tillåtas ha i huvudsak samma inriktning som i dag. Liksom i dag bör uppdrag avseende officiell statistik prioriteras. Vad gäller SCB:s roller föreslår jag således att myndigheten även fortsättningsvis ska samlat utöva ansvars-, produktions- och förvaltningsrollerna.

När det gäller SCB:s uppdragsverksamhet avser jag däremot att i samband med den översyn av SCB:s instruktion, som jag enligt direktiven ska göra, överväga utformningen av SCB:s mandat att bedriva uppdragsverksamhet på statistikområdet. SCB:s rätt att bedriva uppdragsverksamhet bör vara väldefinierad. Om det finns tveksamheter som leder till att SCB har svårt att avgöra vad myndigheten får lov att göra och inte göra bör dessa lyftas fram och redas ut. Sannolikt finns det skäl att förtydliga och strama upp uppdragsverksamheten i instruktionen som ett led i att bättre anpassa denna till regeringens uttalande om säljverksamheter. Mina överväganden och förslag i denna del återfinns i kapitel 14.

Uppstramningar av det nämnda slaget kan sannolikt bidra till att minska de problem som i dag kan finnas med rollkonflikter i SCB:s verksamhet. Jag har i betänkandet även redovisat vissa andra överväganden som bör kunna bidra till att minska risken för problem till följd av rollkonflikter. Ett exempel är att jag i avsnitt 9.3.3 pekade på att det finns utrymme för förbättringar från SCB:s sida vad gäller transparensen i myndighetens prissättning.

Samtidigt bör dock sägas att det är ofrånkomligt att det kan förekomma rollkonflikter så länge SCB har uppgiften att samlat utöva ansvars-, produktions- och förvaltningsrollerna. Risken för – faktiska eller potentiella – problem kan därför inte helt elimineras, utan vissa mållkonflikter torde man tvingas leva med.

12 Samordning av systemet för den officiella statistiken

Enligt utredningsdirektiven ska jag föreslå hur systemet för den officiella statistiken bör utformas. Mina överväganden om den övergripande organisationsmodellen för statistiksystemet – om systemet bör vara decentraliserat eller centraliserat – redovisades i kapitel 6. Min slutsats där var att systemet för den officiella statistiken i huvudsak fungerar väl i dag och att den grundläggande, decentraliserade organisationsmodellen bör behållas. I kapitel 7 behandlades bland annat frågan om vem som bör besluta om den officiella statistikens inriktning. Min slutsats var att dagens beslutsordning bör behållas. Jag utgår i detta kapitel därför från att den decentraliserade modellen och dagens beslutsordning bibehålls.

Här diskuteras hur man – inom den ramen – bör organisera vissa funktioner som krävs för att upprätthålla systemet, nämligen uppföljning, samordning och stöd. Först diskuteras begreppet samordning (12.1). Därefter redovisas avseende samordning m.m. dagsläget och den utveckling som lett fram till detta (12.2) samt mina överväganden och förslag (12.3).

12.1 Begreppet samordning

Som bakgrund till kapitlets fortsatta resonemang finns skäl att först översiktligt diskutera begreppet samordning. I vardagsspråket får det inte sällan beteckna olika former av samarbete. Semantiskt sett är dock samordning knappast en synonym för samarbete, utan har en snävare betydelse – enligt en ordbok¹ betyder verbet samordna således att ”organisera (olika verksamheter) för ett gemensamt syfte”. Att det handlar om att olika verksamheter – inom samma eller olika

¹ Norstedts stora svenska ordbok, andra upplagan, från år 1988.

organisationer – i något eller flera avseenden ska koordineras synes vara det grundläggande. Hur långtgående denna koordination är och på vilket sätt den sker kan däremot variera.

I den offentliga sektorn är önskemål om ökad samordning, inom eller mellan olika områden, närmast legio. Många statliga myndigheter har också som uttalad uppgift att arbeta med samordning inom sina områden. Till exempel har SCB enligt sin instruktion² till uppgift att samordna såväl det statliga statistiksystemet som överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer.

Beslut om samordning kan fattas både genom att någon aktör har mandat att besluta över andra och genom att överenskommelser träffas mellan jämbördiga parter. Inom statistiksystemet förekommer båda varianterna. Således sker samordningen dels genom att statsmakterna – och i vissa fall SCB – beslutar om normer, t.ex. avseende kvalitet, som samtliga statistikansvariga myndigheter förväntas leva upp till, dels genom att myndigheterna i vissa frågor gemensamt – och som likar – kommer överens om vad som ska gälla.

Samordning kan innefatta en mängd olika aktiviteter, varav några exempel ges i det följande. Grundläggande torde vara att de aktörer som ska samordna sig informerar varandra om sina planer och aktiviteter. Detta kräver i allmänhet någon form för informationsutbyte, som ofta även används för kunskaps- och erfarenhetsutbyte. Vidare kan samordning innebära att aktörerna koordinerar sina olika aktiviteter, t.ex. under ett gemensamt program, i syfte att undvika onödig duplicering av insatser. Det kan dock även innebära att arbeta parallellt, men sträva efter att göra det på samma – eller åtminstone ett likartat – sätt. Vidare kan ett inslag i samordning vara att söka identifiera målkonflikter och att, om så bedöms lämpligt, lösa dem. Men det kan också handla om att komma överens om vilka målkonflikter som inte behöver lösas och vilka aktiviteter m.m. som kan tillåtas bedrivas på ett olikartat sätt.

Som kommer att framgå närmare av avsnitt 12.2, kan sägas att samordningen av statistiksystemet inkluderar ett flertal av de typer av aktiviteter som nämnts här.

² Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

12.2 Dagens situation avseende uppföljning, samordning m.m.

12.2.1 Tiden efter statistikreformen och 1999 års utvärdering

Det svenska systemet för officiell statistik är decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994. Fem år efter genomförandet utvärderades reformen; se betänkandet *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96). Som framgått av avsnitt 1.4.3 konstaterade utredningen att överföringen av statistiken från SCB till andra myndigheter i stort sett hade gått bra, men att samordningen och överblicken över systemet behövde förstärkas.

Enligt utredningen hade SCB genom statistikreformen bl.a. fått i uppdrag att arbeta med samordning och bevakning av Sveriges officiella statistik. Syftet med uppgiften var enligt utredningen att vidmakthålla ett logiskt sammanhållet system, att bevaka att den officiella statistiken användaranpassas, har god kvalitet och görs tillgänglig m.m. Enligt utredningen hade betoningen i arbetet under reformens fem första år legat på utveckling och stöd. SCB hade gett ut föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik. Vidare hade SCB arbetat med att ta fram underlag för en årlig rapport om den officiella statistikens samordning, som SCB:s styrelse hade att lämna till regeringen. Underlagen för detta hade i första hand inhämtats genom enkäter till de statistikansvariga myndigheterna.

Vidare framhöll utredningen att det i de uppgifter som SCB fick vid reformens införande ingick att hålla ihop de statistikansvariga myndigheterna i en "familj". Denna uppgift sades SCB under de fem åren ha utfört främst genom att ge ut ett informationsblad ("Statistik-Kontakt", vilken dock enligt utredningen fr.o.m. år 1999 skulle ersättas av ett elektroniskt nätverk för informationsutbyte, "SAM-Forum") och genom seminarier och andra träffar till vilka de statistikansvariga sektorsmyndigheterna hade inbjudits. Enligt utredningen hade SCB också genomfört lunch- och metodseminarier kring olika frågor och särskilda seminarier om EU-frågor.

I SOU 1999:96 framhölls också att en rad satsningar av betydelse för statistikens samordning hade gjorts inom ramen för andra delar av SCB än dem som direkt benämndes samordning och bevakning. Som exempel nämndes bl.a. att det hade införts en gemensam ämnesområdesindelning för publikationer och databaser samt att en klassifikationsdatabas hade utvecklats.

Enligt utredningen hade SCB:s samordnings- och bevakningsarbete karaktäriserats av försiktighet. Ett skäl till det sades vara en strävan från SCB:s sida att inte skapa konflikter mellan myndighetens olika roller i statistiksystemet. Ett annat var att SCB inte hade ansett det vara etiskt försvarbart att framföra klagomål eller synpunkter mot andra myndigheter på områden där myndigheten inte själv fullt ut levde upp till kraven enligt gällande föreskrifter m.m.

Vidare framhölls att SCB inte ansåg sig ha ett ansvar för att utöva tillsyn över statistiksystemet. Enligt vad SCB hade framfört kunde tanken knappast vara att myndigheten skulle göra inspektioner hos de statistikansvariga sektorsmyndigheterna eller upprätta någon form av besiktningssprotokoll för olika statistikområden.

Mot denna bakgrund ansåg utredningen, som nämnts, att samordningen behövde förstärkas. Enligt utredningen borde den stärkta samordningen bland annat innefatta en granskning av hur olika myndigheter sköter sitt statistikansvar, stimulans till erfarenhetsutbyte mellan de statistikansvariga myndigheterna, inrättande av klara och tydliga beslutsvägar för ändringar i den officiella statistiken, information utåt om systemet och inåt till systemet om generella användarsynpunkter.

I syfte att förstärka samordningen föreslog utredningen att ett råd för Sveriges officiella statistik skulle inrättas. Rådet föreslogs få övergripande och samordnande uppgifter för statistiksystemet. Enligt utredningen skulle det ha en helhetsbild över den officiella statistiken och svara för att den får en inriktning och omfattning som svarar mot dess roll i samhället.

Utredningens förslag ledde till att Rådet för den officiella statistiken inrättades vid SCB år 2002 (detta råd beskrivs närmare i avsnitt 12.2.2 nedan). I sammanhanget bör dock sägas att det råd som föreslogs i SOU 1999:96 var av lite annan karaktär än det som blev. Utredningen betonade bl.a. att det skulle handla om ett oberoende råd för Sveriges officiella statistik, vars ledamöter skulle utses av regeringen och med en ordförande utan koppling till någon av de statistikansvariga myndigheterna.

Vidare föreslog utredningen att ett särskilt kontor för den officiella statistiken skulle inrättas vid SCB, som en ersättning och förstärkning av det "tillsynskansli med det internationella sekretariatet" som dittills funnits. Av resurs- och kompetensskäl föreslog utredningen att kontoret skulle placeras inom SCB, men ändå utgöra en tydligt "markerat fristående del inom SCB", t.ex. skulle det "kunna

företräda synpunkter som inte delas av SCB". I SOU 1999:96 pekades på en rad arbetsuppgifter som kontoret borde ansvara för, bl.a. föreslogs att SCB:s mandat att utge föreskrifter för offentliggörande m.m. av officiell statistik fortsättningsvis skulle beredas av kontoret och att det skulle ge ut föreskrifter och allmänna råd för den officiella statistiken.

Exakt hur stort kontoret förväntades bli är svårt att utläsa av SOU 1999:96. Resonemangen i betänkandet tyder dock på att utredningen förordade en något större omfattning än de två personer som i dag finns i rådets sekretariat.

12.2.2 Dagens situation

Som nämndes i avsnitt 12.1 har somliga av de normer som statsmakterna anger i sin styrning av statistiksystemet i sig en samordnande effekt. Således förväntas samtliga statistikansvariga myndigheter leva upp till krav som för den officiella statistiken ställs på exempelvis kvalitet, dokumentation och tillgänglighet. Den samordning som därutöver sker inom statistiksystemet kan i huvudsak sägas ske i tre konstellationer:

- arbetet inom ramen för Rådet för den officiella statistiken,
- SCB:s övriga arbete med samordning, samt
- samordning mellan statistikansvariga myndigheter utan SCB:s inblandning.

Nedan behandlas i första hand arbetet inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. Inledningsvis bör dock något även nämnas om de övriga två punkterna.

Som nämndes i avsnitt 12.1 har SCB enligt sin instruktion till uppgift att samordna såväl det statliga statistiksystemet som överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer; vad den senare uppgiften innebär mer konkret har jag beskrivit i avsnitt 4.9. Det bör betonas att SCB:s ansvar avser just *samordning*, däremot ska myndigheten inte övervaka eller utöva tillsyn över statistiksystemet. I samordningsrollen ingår dock att SCB i vissa fall får meddela föreskrifter avseende den officiella statistikens tillgänglighet, vilket myndigheten också har gjort i enstaka fall (se avsnitt 3.7). Samordningsansvaret kan utövas av olika delar av SCB, t.ex. genom råd och stöd från myndighetens jurister. Ett exempel

på vad detta kan innebära är en besluts- och rättsfallssamling, som nyligen tagits fram.³

Utredningsarbetet har gett ganska få exempel på samordning mellan statistikansvariga myndigheter utan SCB:s inblandning. Som framgått av kapitel 4 är det visserligen vanligt att statistikansvariga myndigheter som är verksamma på näraliggande områden sitter i varandras användarråd för statistik, men i dessa finns ofta även SCB representerad. Några enstaka myndigheter har dock uppgett till utredningen att det har förekommit att man har haft bilaterala diskussioner och erfarenhetsutbyten med andra statistikansvariga myndigheter. Dessa kontakter tycks i allmänhet ha skett på ad hoc-basis. Det kan exempelvis ha handlat om att en myndighet har konfronterats med en fråga som man känt till att även någon annan myndighet har reflekterat över, t.ex. hur man bör gå till väga för att bygga upp ett eget datalager. Det kan också ha handlat om att myndigheterna har önskat utbyta erfarenheter om hur man som beställare har agerat gentemot SCB.

Rådet för den officiella statistiken

En väsentlig del av samordningen av statistiksystemet hanteras genom det till SCB hörande Rådet för den officiella statistiken. Som framgått av avsnitt 12.2.1 har rådet – vilket inrättades vid SCB år 2002 – sin bakgrund i den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform.⁴ Att rådet ska finnas, dess uppgifter och sammansättning regleras i SCB:s instruktion.⁵

Rådet består av en ordförande och sex andra ledamöter, som är chefer för statistikansvariga myndigheter. Vid SCB finns ett sekretariat för rådet, som utgörs av två personer. De myndigheter som ska ingå i rådet utses av SCB enligt en princip som fastställdes efter samråd med samtliga statistikansvariga myndigheter när rådet inrättades år 2002 – det handlar om ett rullande schema, som i princip följer bokstavsordningen. Ledamöterna förordnas för tre år.

³ Besluts- och rättsfallssamlingen är sedan den 1 oktober 2012 tillgänglig för de statistikansvariga myndigheterna via SAM-Forum. Den är framtagen för att utgöra ett stöd vid bedömningar i juridiska frågor om datahantering i statistikverksamhet, bl.a. insamling med uppgiftsskyldighet, utlämnande frågor och personuppgiftsbehandling. Tänka användare av besluts- och rättsfallssamlingen är jurister, andra tjänstemän och handläggare på myndigheter med statistikverksamhet.

⁴ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

⁵ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Varje år byts två av ledamöterna ut. SCB:s generaldirektör är ordförande. Normalt har rådet två möten per år.

Rådet har till uppgift att bistå de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt i frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Rådet ska årligen utarbeta en rapport om den officiella statistiken, sammanställa en årlig publiceringsplan och föra en förteckning över statistikansvariga myndigheter och statistikprodukter. Vidare ska rådet verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna samt för utveckling och förvaltning av ett statistiknätverk.

Rådet brukar varje år anordna en tvådagars konferens samt flera seminarier m.m. I båda fallen utgörs målgruppen främst av de statistikansvariga myndigheterna, men även andra som är intresserade av officiell statistik brukar vara välkomna att delta. Under den tid föreliggande utredning har arbetat har seminarier hållits om t.ex. bortfallshantering, presentation av statistik, statistiksamarbete i EU samt röjandekontroll. Inom ramen för rådets arbete har också vid flera tillfällen genomförts utländska studieresor som varit öppna för de statistikansvariga myndigheterna att delta i. Hösten 2012 gjordes t.ex. en studieresa till Eurostat och andra EU-institutioner.

Vidare finns under rådet flera arbetsgrupper i olika frågor – dessa är för övrigt ofta värdar för den typ av seminarier som nämns i föregående stycke. Under år 2011 var fyra arbetsgrupper verksamma. Arbetsgrupperna behandlade frågor om metod och kvalitet, uppgiftslämnande, regional officiell statistik samt lagstiftningen om forskares tillgång till data. Arbetsgrupperna avseende metod och kvalitet respektive uppgiftslämnande är permanenta och de övriga tillfälliga. I arbetsgrupperna ska representanter för de myndigheter som för tillfället sitter i rådet ingå, dessutom ingår intresserade personer från andra statistikansvariga myndigheter. Arbetsgrupperna brukar träffas ett flertal gånger per år. På agendan brukar stå bl.a. informations- och erfarenhetsutbyte och diskussioner om uppdrag som ges från rådet, t.ex. att ta fram förslag på riktlinjer i olika frågor. Sådana riktlinjer kan sedan antas av rådet och publiceras av SCB.⁶

⁶ Ett par exempel är *Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken*, fastställda av Rådet för den officiella statistiken 2003-10-30 och Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

Det bör noteras att SCB:s representanter i arbetsgrupperna utgörs av personer som är sakkunniga i de frågor som behandlas, medan de personer som arbetar vid rådets sekretariat fungerar som sekreterare. I arbetsgruppen för metod- och kvalitetsfrågor är t.ex. chefen för SCB:s utvecklingsavdelning ordförande och ytterligare två sakkunniga personer ledamöter. Detta förstärker bilden av att samordningsfrågan berör betydligt fler personer inom SCB än dem som arbetar vid rådets sekretariat.

I rådets årliga rapport om sitt arbete och den officiella statistiken brukar de seminarier och studiebesök m.m. som har genomförts under året beskrivas under rubriken "samverkan". Det kan noteras att rapporterna från åren 2002–2007 innehåller fler aktiviteter än rapporterna från åren 2008–2011. Detta kan illustreras med rapporten för år 2004⁷ i vilken anges, utöver seminarier av det slag som nämnts ovan, att SCB har hållit "sammanlagt 17 metodseminarier --- Sedan hösten 2004 erbjuder SCB även de andra statistikansvariga myndigheterna möjligheten att delta i SCB:s utbildningar inom IT- och metodområdet". Något motsvarande återfinns inte i rapporterna för åren 2008–2011. Enligt vad SCB har framfört till utredningen finns flera förklaringar till att det skedde en förändring efter år 2007. En är att andra myndigheters faktiska deltagande i SCB:s interna seminarier hade visat sig vara ganska begränsat. En annan är att det under år 2008 pågick ett intensivt förändringsarbete vid SCB med inriktning på processtyrning (se avsnitt 4.6.1 för en redogörelse för detta arbete), varför myndighetens seminarier både minskade i antal och blev mer interna. Samtidigt har SCB framhållit att myndigheten – bl.a. för att ge de statistikansvariga myndigheterna möjlighet till metodstatistisk utbildning – sedan ca tio år tillbaka inbjuder till sommarskola varje år tillsammans med Örebro universitet, och att detta brukar generera ett stort deltagande från statistikansvariga myndigheter. Vidare har SCB tillsammans med Stockholms universitet tagit fram en masterutbildning i statistik, där bl.a. personal från SCB medverkar som lärare. Att denna utbildning finns har SCB framfört till övriga statistikansvariga myndigheter.

Det bör upprepas att SCB har till uppgift att *samordna* statistiksystemet, men inte att övervaka eller utöva tillsyn över det, och att Rådet för den officiella statistiken har till uppgift att *bistå* de statistikansvariga myndigheterna i olika frågor. Någon tillsyn av

⁷ Statistiska centralbyrån (2005): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2004*, s. 13.

statistiksystemet sker därför varken av rådet eller av SCB i övrigt. Däremot gör rådet årligen vissa uppföljningar, som redovisas i dess årsrapport. Uppföljningarna avser punktligheten i offentliggörandet av den officiella statistiken och dess framställningstid, på vilket sätt de statistikansvariga myndigheterna gör statistiken tillgänglig, efterlevandet av kraven på dokumentation respektive på könsuppdelning av statistiken, i vilken mån beteckningen Sveriges officiella statistik och den lagstadgade symbolen för denna används korrekt, samt hur myndigheterna arbetar med kriterierna för tillräcklig kvalitet. Därtill redovisas i årsrapporten uppskattningar av kostnaderna för såväl uppgiftslämnandet inom den officiella statistiken som de statistikansvariga myndigheternas arbete med statistiken. I huvudsak finns inga sanktioner i systemet, för det fall att någon statistikansvarig myndighet inte lever upp till de krav som ställs på exempelvis kvalitet, dokumentation eller tillgänglighet.⁸

Slutligen kan, som ett ytterligare exempel på samverkan, även nämnas att de statistikansvariga myndigheterna av rådet rekommenderas att anmäla förslag om ändringar avseende ämnesområden, statistikområden och ansvariga myndigheter till rådet, innan man lämnar sådana förslag till regeringen. Anmälan om förändringar skickas då till samtliga statistikansvariga myndigheter, vilka har möjlighet att yttra sig inför rådets möten. Den myndighet som har föreslagit en förändring kan sedan bifoga yttrandena till sin skrivelse till regeringen. Rådet rekommenderar även myndigheterna att till rådet anmäla planerade nya statistikprodukter, förändringar i befintliga produkter samt nedläggningar av produkter i den officiella statistiken. De statistikansvariga myndigheterna har därmed möjlighet att peka på risk för dubbelinsamlingar och behov av samordning av objekt, variabler m.m.

Synpunkter från de statistikansvariga myndigheterna

Jag har inhämtat synpunkter på dagens samordning från de statistikansvariga myndigheterna dels vid de möten som förevarit med samtliga myndigheter, dels i remissbehandlingen av Bo Sundgrens rapport till utredningen. Parallellt med mitt arbete har också Rådet

⁸ Som framgått av kapitel 3 innehåller dock lagen om den officiella statistiken vissa sanktionsmöjligheter. De avser situationer där personuppgifter behandlas på ett felaktigt sätt eller där symbolen för officiell statistik eller beteckningen Sveriges officiella statistik, eller någon symbol eller beteckning som kan förväxlas därmed, används för annat än den officiella statistiken.

för den officiella statistiken gjort en egen utvärdering av rådets arbetsformer och arbetsuppgifter, vilken har överlämnats till utredningen.

I det följande sammanfattas de synpunkter som har framkommit i dessa sammanhang. Då frågorna har ställts utifrån lite olika utgångspunkter i de tre fallen har jag valt att inte söka väga samman synpunkterna, utan att i stället redovisa dem var för sig. Av förklarliga skäl förekommer därför vissa upprepningar.

Intryck från utredningens möten med de statistikansvariga myndigheterna

Att det behövs någon form av samordning av statistiksystemet har myndigheterna uttryckt i stort sett unisont. Flera myndigheter har framfört att statistiksystemets olika myndigheter, och deras respektive sakverksamheter, visserligen skiljer sig mycket åt, men att statistikansvaret ändå ska utövas på ett enhetligt sätt, t.ex. att alla statistikansvariga myndigheter lever upp till samma kvalitetskrav i sin officiella statistik.

Beträffande arbetet i Rådet för den officiella statistiken har en majoritet av de statistikansvariga myndigheterna framfört till utredningen att rådet och dess arbetsgrupper, seminarier m.m. framför allt fungerar bra som informationskanal och arena för erfarenhetsutbyte. Närmare en tredjedel av myndigheterna har dock framfört att man inte anser sig ha något större behov av rådet och dess verksamhet och/eller att rådet upplevs som ganska osynligt.

Vidare har relativt många myndigheter framfört att det kan vara svårt att få de generaldirektörer som sitter i rådet att engagera sig helhjärtat i verksamheten – något som också sägs förstärkas av att det med det rullande ledamotskapet kan gå ganska många år mellan de perioder då en myndighet har representation i rådet. Några myndigheter med stor statistikverksamhet har förordat att de bör ha en permanent plats i rådet. Ett flertal myndigheter har framfört till utredningen att det vore lämpligt att inrätta en arena där myndigheternas statistikansvariga chefer – på avdelnings- och/eller enhetsnivå – kan träffas, t.ex. genom ett årligt möte.

Ett flertal myndigheter har efterlyst en mer aktiv samordning av statistiksystemet. I stort sett samtliga myndigheter har dock varit negativa till att samordningsfunktionen skulle ges mandat att bestämma hur myndigheterna ska agera i olika frågor. Den över-

väldigande majoriteten av myndigheterna har sagt sig vara i huvudsak nöjda med dagens mjuka samordning av systemet. Däremot efterfrågar många dels mer handgripligt stöd i olika frågor, dels att samordningsfunktionen borde ges större resurser än i dag.

Den typ av mer handgripligt stöd som myndigheterna har efterlyst handlar mycket om praktiska råd – närmast av handbokskaraktär – som kan ge vägledning om hur man i olika avseenden bör gå tillväga när man utövar sitt statistikansvar. Olika myndigheter har således framfört att det vore bra om det fanns tydligare riktlinjer t.ex. om vad som är ett acceptabelt bortfall, eller om vad som ska menas med avgränsad verksamhet inom myndigheten, vilket verksamheten med officiell statistik enligt lagen och förordningen om officiell statistik ska vara, eller om hur myndigheterna bör arbeta med regelbundna källkontroller, eller om vilka krav som bör ställas vid upphandling av statistikproduktion.

Synpunkter från remissbehandlingen av Bo Sundgrens rapport

Som framgått av avsnitt 9.2 har professor Bo Sundgren analyserat vissa frågor om dokumentation av statistik. För att komplettera underlaget inhämtades sedan synpunkter på Sundgrens rapport genom ett remissförfarande till de 27 statistikansvariga myndigheterna, varav 15 lämnade yttranden.⁹

I sin rapport pekar Sundgren på behov av förbättrad tillsyn – av tillgänglighet, kvalitet och dokumentation – och skisserar hur ett system för detta skulle kunna se ut. En variant vore enligt Sundgren att regeringen regelbundet anlitar fristående expertis, som genomför granskningar (”revisioner”) av hur SCB och andra statistikansvariga myndigheter lever upp till kraven, och som rapporterar och föreslår åtgärder till regeringen. Ett alternativ vore att ha en permanent myndighet, ”statistikinspektionen”, som utför denna typ av granskning.

⁹ Sundgrens uppdrag redovisades till utredningen den 15 november 2011, i rapporten *Utredning om dokumentation av officiell statistik*. Rapporten återfinns i sin helhet i bilaga 3. Av de 15 inkomna remissvaren var två, från Domstolsverket respektive Finansinspektionen, endast av karaktären ”avser inte att svara/har inga synpunkter”. Mer utförliga svar inkom från följande 13 myndigheter: Försäkringskassan, Högskoleverket, Medlingsinstitutet, Myndigheten för kulturanalys, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet och Trafikanalys.

I remissbehandlingen av rapporten gav frågan om det behövs en förstärkt uppföljning av dokumentationskraven, och hur den i sådana fall bör organiseras, en tämligen varierad svarsbild.

Flera myndigheter (främst Socialstyrelsen, SCB och Trafikanalys) framför att om en uppföljningsfunktion ska byggas upp, så bör den inte enbart ges i uppdrag att studera dokumentationskravens efterlevnad, utan även se på andra aspekter, t.ex. statistikens kvalitet. Några myndigheter (bl.a. Försäkringskassan och SCB) anser att Sundgrens förslag är ganska diffust och svårt att bedöma.

De myndigheter som har uttalat sig om hur en eventuellt förstärkt uppföljningsfunktion bör organiseras, anger överlag¹⁰ – mer eller mindre explicit – att det inte bör inrättas någon ny myndighet för uppföljning av statistiksystemet, utan att en sådan arbetsuppgift bör ges till något befintligt organ. Bland de svarande finns dock en variation i så måtto att några myndigheter (främst Kulturanalys, Medlingsinstitutet och Socialstyrelsen) anser att en sådan eventuell arbetsuppgift bör läggas på någon befintlig myndighet utanför statistiksystemet (framför allt förordas Riksrevisionen), medan ett större antal myndigheter (främst Energimyndigheten, Högskoleverket, Skogsstyrelsen, Skolverket och Sveriges lantbruksuniversitet) anger att uppgiften bör ges till Rådet för den officiella statistiken. I den senare gruppen av myndigheter är det också flera som anser att rådet i sådana fall bör få ökade resurser.

Rådets utvärdering av sina arbetsformer

Under år 2011 genomförde Rådet för den officiella statistiken en utvärdering av sina arbetsformer och arbetsuppgifter. Undersökningen gjordes under september-oktober 2011, med hjälp av en enkät till de statistikansvariga myndigheterna, exklusive SCB. Av de 26 myndigheter som fick enkäten svarade 12 stycken.¹¹

I sammanfattning visar utvärderingen att rådets nuvarande arbets sätt är uppskattat av de flesta av de myndigheter som har besvarat enkäten. De riktlinjer som rådet hittills har tagit fram bedöms utgöra ett bra stöd för myndigheterna i statistikarbetet. Vidare är

¹⁰ Något enstaka undantag finns från detta, framför allt Trafikanalys tycks förorda ett eller flera nya organ för tillsyn respektive samordning och stöd. Det bör också noteras att flera av de myndigheter som uttalar sig om hur en eventuell uppföljningsfunktion bör organiseras inte redovisar någon åsikt om huruvida det i sig behövs en sådan uppföljning.

¹¹ Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Högskoleverket, Konjunkturinstitutet, Kulturrådet, Kunliga biblioteket, Medlingsinstitutet, Pensionsmyndigheten, Socialstyrelsen och Trafikanalys.

rådets arbetsgrupper, seminarier och andra kontaktskapande insatser uppskattade. Informationen från sekretariatet bedöms av de svarande vara tillgänglig och av god kvalitet. Svaren tyder också på att myndigheterna ser sekretariatet som ett bra stöd och den första kontaktpunkten för frågor om officiell statistik och rådets arbete. Enligt enkäten upplevs det dock ibland som om det är SCB som ger stödet, vilket sägas kunna vara problematiskt då SCB har flera roller i statistiksystemet.

I utvärderingen framkom flera förslag på områden där rådet kan spela en mer aktiv roll. Förslagen handlade bland annat om att underlätta kontakter och informationsutbyte mellan myndigheterna – bl.a. på flera nivåer än hittills, t.ex. avdelningschefs nivå – samt om kompetensutveckling. Den årliga konferensen, seminarier och studiebesök sades vara exempel på hur rådet och sekretariatet för närvarande bidrar till både kontaktskapande och kompetensutveckling.

I enkäten ställdes också frågor om längden på förordnandena och antalet ledamöter i rådet. Ungefär hälften av de svarande ansåg att längden på förordnandena bör vara som nu, medan knappt hälften föreslog att längden borde varieras, baserat på exempelvis storleken eller tyngden på statistikverksamheten hos varje myndighet. Vad gäller antalet ledamöter i rådet, så ansåg de flesta av de svarande att dagens antal är lagom.

12.3 Överväganden och förslag

12.3.1 Utgångspunkter och bedömning av dagsläget

Utredningens bedömning: Utredningsarbetet har visat att statistiksystemet i huvudsak fungerar väl i dag, varför det knappast finns skäl att anta att dagens mjuka form av samordning skulle ha betydande brister.

I syfte att värna statistikens kvalitet finns det dock skäl att – inom ramen för de förutsättningar som ges av det decentraliserade systemet – något höja ambitionerna beträffande samordning, uppföljning m.m.

I utredningens direktiv pekas i flera fall på behov av förstärkt uppföljning av hur systemet för den officiella statistiken fungerar. Således anges i direktiven att jag bör överväga dels en precisering av kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken och hur kraven

ska följas upp, dels ett system för tillsyn av tillgängligheten. Mitt förslag om preciserade kvalitetskrav redovisades i kapitel 8. Som framgått av kapitlen 8 och 9 anser jag att uppföljning av olika aspekter på statistiksystemet bör behandlas samlat.

I avsnitt 12.2 redogjorde jag för dagsläget avseende samordning m.m. och den utveckling som lett fram till detta. Som framgår av redogörelsen har samordningen innehållit i stort sett samma slags åtgärder ända sedan 1994 års reform av statistiksystemet, låt vara att tillkomsten av Rådet för den officiella statistiken år 2002 innebär en viss förstärkning. Allt sedan reformen har det handlat om en ganska mjuk form av samordning. SCB har utnyttjat sin föreskriftsrätt i begränsad utsträckning. Den uppföljning som sker utgörs i hög grad av den som redovisas i rådets årsrapport. I huvudsak finns det heller inga sanktioner i systemet, för det fall att någon statistikansvarig myndighet inte lever upp till de krav som ställs på exempelvis kvalitet, dokumentation eller tillgänglighet.

Att det behövs samordning av systemet för den officiella statistiken är givet. Samtidigt har utredningsarbetet visat att statistiksystemet i huvudsak fungerar väl i dag, varför det knappast finns skäl att anta att dagens mjuka form av samordning skulle ha betydande brister. Att söka eftersträva fullständig samordning – i betydelsen att allt skulle göras på exakt samma sätt – vore heller inte vare sig realistiskt eller rationellt. Som SCB framför i sitt remissvar över Bo Sundgrens rapport (se avsnitt 9.2) synes det vara i linje med de intentioner som fanns när statistikreformen genomfördes att SCB:s samordning i dag bygger på samverkan och konsensus. Visserligen ska de statistikansvariga myndigheterna uppfylla samma krav, såsom de kommer till uttryck i lagen och förordningen om den officiella statistiken och vissa föreskrifter från SCB, men det handlar trots allt om 27 självständiga myndigheter. Som framgått av kapitel 6 anser jag också att statistiksystemet fortsatt ska vara decentraliserat, vilket t.ex. innebär att användare inom enskilda sektorer ska få påverka statistikens innehåll och utformning. Mot denna bakgrund är det ofrånkomligt att det förekommer viss heterogenitet i statistiksystemet.

I syfte att värna statistikens kvalitet finns det dock enligt min mening skäl att – inom ramen för de förutsättningar som ges av det decentraliserade systemet – något höja ambitionerna beträffande uppföljning och samordning.

För detta talar också de förändringar som är på gång på EU-nivå (se kapitel 5). I sammanhanget finns flera omständigheter som måste beaktas. En är den förstärkta roll avseende t.ex. samordning, som kommer att ges till de nationella statistikbyråerna (NSI) genom de kommande förändringarna i EU:s statistikförordning. Bland dessa förändringar ingår också att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice) i syfte att upprätthålla förtroendet för statistiken. Varje medlemsstat, företrädd av sin regering, ska därför underteckna och genomföra ett åtagande om att skapa förtroende för statistiken, varigenom särskilda politiska åtaganden görs för att genomföra riktlinjerna och upprätta ett nationellt program för kvalitetssäkring, inklusive självutvärderingar och förbättringsåtgärder. Medlemsstaterna ska också lämna årliga rapporter till kommissionen om hur man lever upp till förordningens krav inklusive åtagandet om förtroende för statistiken. Hur Sverige kan hantera detta åtagande har jag berört i kapitel 5 och redovisar även närmare i avsnitt 13.2.4. I det här sammanhanget diskuterar jag hur självutvärderingarna, som de årliga rapporterna bör baseras på, bör ske. Vidare torde den fortsatta utvecklingen av den s.k. EDP-processen medföra att kommissionen kommer att förvänta sig att NSI har rollen som beledsagare vid dess landsbesök, s.k. upstream dialogue visits.

Utöver vad som följer av EU:s krav, anser jag att det även av andra skäl behövs starkare uppföljning i det svenska statistiksystemet. Därtill har utredningsarbetet också visat på vissa problem i dagens svenska samordning, som det finns skäl att åtgärda.

Då dagens mjuka form av samordning i huvudsak synes fungera väl, anser jag att den höjda ambitionsnivån avseende uppföljning och samordning både kan och bör förverkligas inom ramen för denna grundmodell. Detta innebär bl.a. att jag bedömer att det för närvarande inte föreligger behov av att införa en fristående tillsynsfunktion i det svenska statistiksystemet.

Mot denna bakgrund redovisas i det följande mina överväganden och förslag om förbättringar avseende uppföljning och samordning. Först diskuteras dock vissa konsekvenser för SCB av att de nationella statistikbyråerna ges en förstärkt roll genom de kommande förändringarna på EU-nivå.

12.3.2 Utpekande av SCB som Sveriges NSI

Utredningens bedömning och förslag: Med de föreslagna förändringarna av EU:s statistikförordning får de nationella statistikbyråerna (NSI) en förstärkt roll avseende bl.a. samordning. Att SCB är Sveriges NSI bör tydligt framgå av SCB:s instruktion genom att det där anges att SCB har till uppgift att fullgöra de uppgifter som enligt en EU-rättsakt ska fullgöras av den nationella statistikbyrån (NSI). Med denna reglering blir det också möjligt för SCB att fungera som beledsagare vid kommissionens landsbesök.

SCB:s föreskriftsrätt ska utvidgas från att endast avse tillgänglighet till att även omfatta kvalitetsfrågor i vidare mening. Liksom i dag ska gälla att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter.

Som framgått av kapitel 5 saknas i dag ett tydligt utpekande av att SCB är Sveriges NSI, även om ingen i praktiken verkar ifrågasätta att så är fallet. Det enda utpekande som finns är att det av 2 § andra punkten förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån framgår att SCB, utöver det som följer av förordningen om den officiella statistiken, har till uppgift att samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer. Det är med andra ord ett ganska svagt utpekande som enbart inriktar sig på rapporteringen. Såväl för tydlighetens skull som för att stärka SCB:s ställning i systemet, särskilt gentemot EU, bör det enligt min mening göras ett tydligare utpekande av SCB som Sveriges NSI. Då utpekandet i nuvarande 2 § gäller för all internationell rapportering och inte enbart den EU-rättsliga bör dock en motsvarande reglering alljämt finnas kvar i instruktionen.

Var ska då detta nya utpekande av SCB som Sveriges NSI placeras? Dagens mera vaga utpekande finns således i SCB:s instruktion. Även ett tydligt utpekande skulle kunna placeras här. Jag har även övervägt att placera det i lagen eller förordningen om den officiella statistiken. Den europeiska statistik som ska framställas i enlighet med EU:s statistikförordning – och för vilken rollen som NSI har särskild betydelse – har dock i sig inget med lagen och förordningen om den officiella statistiken att göra. Mot denna bakgrund framstår därför regelverket om den officiella statistiken som mindre lämpligt för ett utpekande av SCB som Sveriges NSI. Det finns däremot i ett

flertal andra myndigheters instruktioner exempel på motsvarande utpekanden av att de ska vara behöriga myndigheter enligt en viss EU-förordning. Detta framstår som den mest lämpliga vägen även här. Jag anser därför att utpekandet bör placeras i SCB:s instruktion.

Utpekandet i instruktionen bör utformas som en av myndighetens uppgifter och kan lämpligen ges formen av ett angivande av att SCB har till uppgift att fullgöra de uppgifter som enligt en EU-rättsakt ska fullgöras av den nationella statistikbyrån (NSI). Med en sådan formulering ges också grund för att SCB ska kunna fullgöra de uppgifter som troligen kommer att läggas på NSI genom de kommande förändringarna av EU:s statistikförordning, se vidare kapitel 5. Till exempel bör därmed SCB:s rätt att fungera som beledsagare vid kommissionens landsbesök täckas in.

För att kunna utöva den förstärkta samordningsrollen anser jag även att SCB bör ges en vidgad föreskriftsrätt, som inte är begränsad till tillgängligheten, utan även omfattar kvalitetsfrågor i vidare mening. Liksom i dag gäller för SCB:s föreskriftsrätt avseende tillgänglighet – enligt 13 § förordningen om den officiella statistiken – bör även i detta fall gälla att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter.

12.3.3 Behov av ökad uppföljning

Utredningens bedömning och förslag: SCB bör ges uppgiften att vara huvudansvarig för och samordna arbetet med den självutvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till EU-kommissionen om efterlevnaden av kraven i EU:s statistikförordning. Detta bör komma till uttryck i SCB:s instruktion.

Övriga myndigheter som framställer europeisk statistik ska bidra med underlag till självutvärderingen. Tillräckligt stöd för deras skyldighet att medverka i arbetet ges av myndighetsförordningen och förvaltningslagen.

I statistiksystemet bör införas en rätt för Rådet för den officiella statistiken att löpande göra översiktliga granskningar av bl.a. statistikens kvalitet och tillgänglighet, t.ex. genom stickprov eller tematiskt. Detta bör framgå av SCB:s instruktion.

Med dessa två typer av uppföljningsinstrument ges ett väsentligt underlag för att utveckla det svenska statistiksystemet. De

torde även kunna bidra till att generera idéer om förbättrings-åtgärder av det slag som ska ingå i Sveriges åtagande gentemot EU om förtroende för statistiken.

Som nämnts ingår bland de förändringar som är på gång avseende EU:s statistikförordning, att medlemsstaterna ska lämna årliga rapporter till kommissionen om hur man lever upp till förordningens krav. Dessa årliga rapporter ska baseras på självutvärdering. Rapporterna är tänkta att i första hand beröra EU-reglerad statistik.

Utöver detta anser jag att det – i syfte att öka förtroendet för den samlade uppföljningen – i statistiksystemet även bör införas en rätt för någon aktör att löpande göra översiktliga granskningar av bl.a. statistikens kvalitet och tillgänglighet, t.ex. genom stickprov eller tematiskt.

Dessa två typer av uppföljningsinstrument bör sammantaget ge ett väsentligt underlag för att utveckla det svenska statistiksystemet. Därtill torde de kunna bidra till att generera idéer om förbättrings-åtgärder av det slag som ska ingå i Sveriges åtagande gentemot EU om förtroende för statistiken.

Arbetet med självutvärdering enligt EU:s krav

Vad beträffar ansvaret för att ta fram underlagen för de självutvärderingar som medlemsstaterna ska göra, är flera alternativ tänkbara. Flera aspekter måste vägas in i sammanhanget. En är att det i ett decentraliserat statistiksystem med 27 självständiga myndigheter som ansvariga torde vara ofrånkomligt – av såväl principiella som praktiska skäl – att underlagen för uppföljningen/självutvärderingen till stor del måste komma från myndigheterna själva. Det vore knappast genomförbart att en aktör helt självständigt i detalj skulle granska samtliga berörda myndigheters statistikverksamheter, i synnerhet då självutvärderingen ska bilda bas för *årliga* rapporter till EU. I stället bör det enligt min mening handla om att någon aktör ges i uppgift att vara huvudansvarig för och samordna arbetet med självutvärderingen, med rätt att från de myndigheter som framställer europeisk statistik inhämta uppgifter (enligt ett frågeformulär e.d. som är anpassat till de krav som ställs i självutvärderingen).

Vilken aktör bör då ges uppgiften att vara huvudansvarig för och samordna arbetet med självutvärderingen? En första fråga att ta ställning till i sammanhanget är om uppgifterna bör läggas på tempo-

rärt inrättade kommissioner e.d. eller på en permanent myndighet. En fördel med den förstnämnda lösningen skulle vara att den ger god flexibilitet, vilket underlättar om exempelvis arbetsuppgifterna tidsmässigt är av begränsad omfattning eller man vill kunna skräddarsy kompetensen utifrån de behov som finns vid varje enskilt utvärderingstillfälle. En permanent myndighet har å andra sidan fördelen att det blir lättare att bygga upp en långsiktigt robust kompetens. En permanent lösning torde också vara att föredra när det, som i det här fallet, handlar om årligen återkommande uppföljningsbehov. Sammantaget är min bedömning att framför allt det senare skälet talar för att en permanent myndighet bör väljas.

Vidare måste övervägas om en ny myndighet bör inrättas för ändamålet eller om en befintlig myndighet bör ges uppgifterna. Enligt min mening är det senare att föredra. Den aktör som ska följa upp om berörda myndigheter lever upp till de krav som ställs behöver enligt min bedömning väl utvecklad statistisk kompetens och god kunskap om de förhållanden som präglar statistiksystemet. Sådan kompetens och kunskap finns i dag hos de statistikansvariga myndigheterna, i synnerhet hos SCB. Om en ny uppföljningsmyndighet bildades på statistikområdet, så skulle dess personal därför sannolikt till stor del behöva hämtas från de statistikansvariga myndigheterna, vilket skulle riskera att tunna ut kompetensen hos dessa. Behovet av statistisk kompetens och god kunskap om statistiksystemets förhållanden talar också för att man inte bör välja någon befintlig myndighet utanför statistiksystemet, såsom t.ex. Riksrevisionen eller Statskontoret. Att bedriva denna typ av regelbundet återkommande uppföljning inom ett enskilt sakområde är knappast heller en uppgift som skulle passa väl in i dessa myndigheters verksamhet. Därtill torde en sådan uppgift inte vara förenlig med Riksrevisionens självständiga ställning under riksdagen.

Vid en samlad bedömning landar jag i slutsatsen att SCB är den naturliga aktören när det gäller uppgiften att vara huvudansvarig för och samordna arbetet med den självutvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till EU. Detta bör komma till uttryck i SCB:s instruktion.

Vad gäller övriga myndigheters skyldighet att medverka i arbetet med självutvärderingarna bedömer jag att tillräckligt stöd för detta ges av den mer allmänna reglering som återfinns dels i 7 § myndighetsförordningen (2007:515), där det anges att myndigheten ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen, och dels i 6 § förvaltningslagen (1986:223), om

samverkan mellan myndigheterna. Om regeringen inte skulle anse att denna mer allmänna reglering är tillräcklig får den i stället införa en skyldighet för myndigheterna att årligen genomföra en sådan självutvärdering; det får då göras i instruktionerna för de myndigheter som framställer europeisk statistik.

Arbetet med översiktliga granskningar

Som framgått ovan anser jag att det, utöver de självutvärderingar som baseras på EU-krav, i det svenska statistiksystemet även löpande bör genomföras översiktliga granskningar av bl.a. statistikens kvalitet och tillgänglighet, t.ex. genom stickprov eller tematiskt. Argumenten för och emot olika organisationslösningar är i detta fall i huvudsak desamma som de som ovan redovisats avseende arbetet med självutvärderingarna. Således bedömer jag att även denna uppgift bör ge till en befintlig aktör inom statistiksystemet.

Mot denna bakgrund skulle SCB ligga nära till hands. Då jag anser att det så långt möjligt bör handla om mer *oberoende*, översiktliga granskningar, menar jag dock att denna uppgift bör ges till Rådet för den officiella statistiken. Visserligen finns rådet formellt sett vid SCB, men det utgör ändå ett samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna och kan därmed sägas ha en mer fristående ställning. Att rådet ska ha denna uppgift bör framgå av SCB:s instruktion, där rådets uppgifter regleras.

Om sedan granskningarna alltid måste ske med hjälp av egen anställd personal eller om även extern kompetens kan upphandlas, bör rimligen kunna överlåtas till rådet självt att avgöra. För att rådet ska kunna bedriva denna typ av granskande verksamhet på ett tillfredsställande sätt torde krävas att det tillförs ytterligare resurser.

Sanktioner bör inte införas

I utredningsarbetet har frågan väckts om en förstärkt uppföljning av den officiella statistiken även bör inkludera möjligheter att utdöma sanktioner i systemet, för det fall att någon statistikansvarig myndighet inte lever upp till de krav som ställs på exempelvis kvalitet, dokumentation eller tillgänglighet. Visserligen kan antas att en sådan möjlighet både skulle underlätta korrigeringar av faktiska fel och ha viss preventiv verkan. Men enligt min bedömning

bör sådana sanktioner ändå inte införas, eftersom det knappast är lämpligt att ha sanktionsmöjligheter mellan formellt sett jämbördiga myndigheter.

En jämförelse kan i sammanhanget göras med Storbritannien, som sannolikt är det land i Europa som har den starkaste uppföljningsfunktionen i dag. Som framgått av avsnitt 4.9 har den fristående avdelningen för uppföljning och utvärdering, som har bildats inom UK Statistics Authority, visserligen vissa sanktionsmöjligheter kopplade till sitt utvärderingsuppdrag. Men mina kontakter med myndigheten har visat att den formella sanktion som kan utdelas är ganska mild. I praktiken är den viktigaste sanktionen om rättelser inte vidtas risken för att missförhållandena ska bli offentliga. Sannolikt skulle risken för offentliggörande komma att fungera som ett starkt incitament även i den förstärkta uppföljning jag skisserat för det svenska systemet.

12.3.4 Behov av utvecklad samordning

Utredningens bedömning och förslag: Utredningens förslag att Rådet för den officiella statistiken löpande ska göra översiktliga granskningar innebär en ny roll för rådet. Övriga förslag som i betänkandet har lämnats om nya uppgifter för rådet bör utan svårighet kunna passas in i rådets nuvarande arbetsformer.

Rådet för den officiella statistiken ska utvidgas, så att det består av SCB:s generaldirektör, som ska vara ordförande, och högst tolv andra ledamöter. Av de tolv andra ledamöterna ska en vardera komma från myndigheterna Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens skolverk och resterande sex från övriga statistikansvariga myndigheter. Ledamöterna ska utgöras av generaldirektörerna för berörda myndigheter. Att rådet ska ha denna sammansättning ska framgå av SCB:s instruktion. För de resterande sex platserna bör dagens rotationsprincip fortsatt tillämpas.

Även fortsättningsvis bör Rådet för den officiella statistiken vara ett rådgivande organ till SCB.

Som framgått av avsnitt 12.2.2 hanteras en väsentlig del av samordningen av statistiksystemet i dag genom det till SCB hörande Rådet för den officiella statistiken, låt vara att SCB även gör många andra insatser för samordning och att det även förekommer vissa samordningsinsatser mellan statistikansvariga myndigheter utan SCB:s inblandning. När jag i det följande diskuterar behov av utvecklad samordning har jag därför i första hand koncentrerat mig på arbetet i Rådet för den officiella statistiken. Nedan behandlas frågor om rådets uppgifter och sammansättning.

Rådets uppgifter

Att Rådet för den officiella statistiken ska finnas, dess uppgifter och sammansättning regleras i SCB:s instruktion.¹² Beträffande uppgifterna anges i instruktionen att rådet ska bistå de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt i frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Enligt instruktionen ska rådet årligen utarbeta en rapport om den officiella statistiken, sammanställa en årlig publiceringsplan och föra en förteckning över statistikansvariga myndigheter och statistikprodukter. Vidare anges i instruktionen att rådet ska verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna samt för utveckling och förvaltning av ett statistiknätverk.

Arbetet genomförs genom olika typer av aktiviteter. Rådet möts normalt två gånger per år. Rådet arrangerar konferenser, seminarier och studiebesök. Arbetsgrupperna under rådet – med representanter från statistikansvariga myndigheter – genomför bl.a. olika uppdrag från rådet, t.ex. att ta fram förslag på riktlinjer i olika frågor. Sådana riktlinjer kan sedan beslutas av rådet och publiceras av SCB. Rådets sekretariat, som består av två personer, har bl.a. till uppgift att vara sekreterare i rådet och arbetsgrupperna, ta fram underlag för rådets årliga rapport om den officiella statistiken och i övrigt svara för rådets administration.

I tidigare kapitel i betänkandet har jag redovisat vissa överväganden som har bäring på rådets arbetsuppgifter, nämligen följande:

¹² Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

- I kapitel 7 förordade jag att Riksbanken bör inbjudas att på frivillig väg delta i konferenser, seminarier och liknande aktiviteter som sker inom ramen för ”familjen” av statistikansvariga myndigheter.
- I kapitel 8 konstaterade jag att det möjligen kan krävas en viss modifiering av kriterierna för tillräcklig kvalitet, för att de ska bli tillämpbara för fler myndigheter, och att det rimligen bör vara en uppgift för rådet att utreda detta.
- I mina överväganden om dokumentation (avsnitt 9.2) angavs att jag inte kan definitivt avgöra om det behövs starkare formella krav än i dag eller, framför allt, vilken kravnivå som i sådana fall vore den rätta. Jag lämnade därför inga förslag på författningsändringar beträffande dokumentation, men framförde att frågan om dokumentation behöver diskuteras vidare. Dels tycks det finnas behov av ökad samsyn mellan de statistikansvariga myndigheterna. Dels anser jag att det behöver göras fler och mer djupgående granskningar av kvaliteten på dokumentationen. Båda dessa behov bör kunna hanteras inom ramen för det arbete som sker i rådet och dess arbetsgrupper. I åtminstone det senare fallet krävs dock även nära kontakter med företrädare för dem som är målgrupper för dokumentationen.
- I övervägandena om prissättning av statistik (avsnitt 9.3) konstaterade jag att prissättningen inte är helt enhetlig mellan de statistikansvariga myndigheterna i dag. Variationerna synes dock i allmänhet inte bero på att prissättningen sker på ett felaktigt sätt, utan är huvudsakligen en följd av de skilda förvaltningsrättsliga och andra förutsättningar som råder för verksamheten vid de olika myndigheterna. Mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter skiljer sig också förutsättningarna för statistikverksamheten i den meningen att statistik för SCB är en huvudsyssla och för övriga myndigheter en bisyssla, vilket delvis förklarar skillnader i prissättningen. Jag framhöll dock att de statistikansvariga myndigheterna bör både bli bättre på att till omvärlden kommunicera varför variationerna förekommer och sinsemellan diskutera hur prissättningen bör gå till och om möjligt söka uppnå ökad enhetlighet. Min bedömning var också att sådana diskussioner lämpligen kan föras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

- I avsnitt 9.6 framhöll jag att det beträffande utveckling och tillämpning av nya spridningstekniker på statistikområdet eventuellt kan finnas behov av ökad samordning och samsyn mellan de statistikansvariga myndigheterna. Enligt min bedömning bör detta behov kunna hanteras inom ramen för rådet .

Enligt min bedömning bör huvuddelen av ovanstående förslag om tillkommande arbetsuppgifter utan svårighet kunna passas in i rådets nuvarande arbetsformer. Således handlar det i huvudsak om frågor som – liksom i dag sker – bör kunna hanteras genom att arbetsgrupper under rådet ges i uppdrag att utreda berörda frågor och vid behov formulera förslag på riktlinjer, som sedan kan antas av rådet.

Ett av de ovanstående förslagen torde dock innebära en delvis ny roll för rådet. Jag syftar då på bedömningen att det behöver göras fler och mer djupgående granskningar av kvaliteten på dokumentationen och att detta bör kunna hanteras inom ramen för det arbete som sker i rådet och dess arbetsgrupper. Samtidigt knyter detta an till det förslag som redovisades i avsnitt 12.3.3, om att rådet bör ges i uppgift att löpande göra översiktliga granskningar av bl.a. den officiella statistikens kvalitet och tillgänglighet. I sådana granskningar torde även frågor om dokumentation vara ett naturligt inslag.

Utöver den nytillkommande uppgiften att löpande göra översiktliga granskningar, ser jag inga behov av att förändra rådets arbetsuppgifter. Av naturliga skäl kan inriktningen på de frågor som behandlas av rådet visserligen variera över tid, men de olika typer av aktiviteter som rådet genomför för att hantera frågorna tycks i princip fungera väl. Som framgått av avsnitt 12.2 har samordningen också innehållit i stort sett samma slags åtgärder ända sedan 1994 års reform av statistiksystemet, vilket torde tala för att aktiviteterna i huvudsak är de rätta.

De synpunkter som i utredningsarbetet har framförts på samordningen har också i högre grad berört sådant som rådets sammansättning och arbetsformer, än dess arbetsuppgifter i sig. Frågan om rådets sammansättning behandlas nedan.

Beträffande arbetsuppgifter vill jag dock avslutningsvis peka på att vissa myndigheter, som framgått av avsnitt 12.2.2, har efterlyst mer handgripligt stöd i olika frågor. Dessa önskemål har handlat mycket om praktiska råd – närmast av handbokskaraktär – som kan ge vägledning om hur man i olika avseenden bör gå tillväga när man utövar sitt statistikansvar. Med hänsyn till att flera av de statistikansvariga myndigheternas statistikverksamheter är av begränsad om-

fattning – såväl sett till antal statistikprodukter som personellt – är det knappast förvånande att den här typen av synpunkter förekommer. Enligt min mening kan det också finnas skäl för bl.a. rådet att ta till sig dem. Samtidigt är dock den bild jag har fått i utredningsarbetet att rådet, och SCB i sin samordningsroll, redan tillhåller ett ganska omfattande utbud av metodseminarier m.m. av det slag som efterfrågats. Mot denna bakgrund lämnar jag inget förslag i denna fråga.

Rådets sammansättning

I SCB:s instruktion¹³ anges att Rådet för den officiella statistiken ska bestå av myndighetens chef, som är ordförande, och högst sex andra ledamöter. Vidare anges i instruktionen att ledamöterna i rådet utses av myndigheten efter samråd med samtliga statistikansvariga myndigheter och förordnas för längst tre år.

Som framgått av avsnitt 12.2.2 utses de myndigheter som ska ingå i rådet av SCB enligt en princip som fastställdes efter samråd med samtliga statistikansvariga myndigheter när rådet inrättades år 2002. Det handlar om ett rullande schema, som i princip följer bokstavsordningen. Ledamöterna, som är generaldirektörerna för berörda myndigheter, förordnas för tre år. Varje år byts två av ledamöterna ut.

Som framgått av avsnitt 12.2.2 har relativt många myndigheter framfört att det kan vara svårt att få de generaldirektörer som sitter i rådet att engagera sig helhjärtat i verksamheten. En fråga som har väckts i utredningsarbetet är därför om ledamöterna i rådet i stället borde vara chefer på lägre nivå i myndigheterna, t.ex. statistikansvariga chefer på avdelnings- eller enhetsnivå. Med hänsyn till rådets betydelse för samordningen och utvecklingen av statistiksystemet anser jag dock att ledamöterna även fortsättningsvis bör utgöras av generaldirektörerna för berörda myndigheter. Som kommer att framgå av nästa avsnitt delar jag däremot åsikten att det är angeläget att rådet låter inrätta en arena där myndigheternas statistikansvariga chefer kan träffas återkommande.

I såväl mitt utredningsarbete som rådets egen utvärdering av sina arbetsformer och arbetsuppgifter har från vissa myndigheter framförts synpunkten att rådets sammansättning till en del borde styras av vilken tyngd statistikfrågorna har hos de olika myndig-

¹³ a.a.

heterna. Jag delar denna åsikt, eftersom jag bedömer att det skulle vara en fördel om det alltid fanns representation i rådet från några av de myndigheter vilkas statistikverksamhet kan sägas ha störst tyngd. Med dagens roterande representation är detta inte garanterat.

Utrymme för en sådan permanent representation från myndigheter med störst tyngd skulle i princip kunna skapas på tre olika sätt, nämligen genom

- att permanent vika några (kanske två eller tre) av rådets nuvarande sex platser, exklusive SCB, för gruppen av myndigheter med störst tyngd,
- att utvidga rådet (t.ex. en fördubbling till tolv ledamöter exklusive SCB) och permanent tilldela de tillkommande platserna till gruppen av myndigheter med störst tyngd, eller
- att slopa det roterande ledamotskapet och i stället låta rådet permanent bestå av samtliga statistikansvariga myndigheter, dvs. 27 myndigheter inklusive SCB.

Samtliga dessa lösningar är enligt min mening fullt tänkbara. Samtliga har också både för- och nackdelar.

Det första alternativet har framför allt fördelen att rådet utgörs av en liten grupp, vilket torde underlätta fria diskussioner och möjligheterna att fatta beslut. Om två eller tre av platserna permanent viks för gruppen av myndigheter med störst tyngd, och resterande platser roterar mellan övriga myndigheter, så kommer dock övriga myndigheters perioder av ledamotskap i rådet att infalla med ännu större mellanrum än i dag. Den största nackdelen med det första alternativet är därför att övriga myndigheters engagemang riskerar att minska jämfört med i dag.

I det sista alternativet blir situationen den omvända jämfört med det första alternativet. Då samtliga statistikansvariga myndigheter i detta fall alltid skulle vara med i rådet, torde engagemanget i det hänseendet bli största möjliga. Nackdelen med ett så pass stort råd (27 ledamöter) är å andra sidan att möjligheterna till fria diskussioner blir begränsade. Samtidigt ska sägas att ett råd med 27 ledamöter ändå inte torde vara omöjligt att hantera rent praktiskt, i synnerhet som rådet endast möts två gånger per år.

Mittenalternativet erbjuder enligt min mening en rimlig kompromiss. I detta fall skulle rådet fortfarande inte vara större än att fria diskussioner enkelt skulle kunna föras, men ändå tillräckligt stort

för att möjliggöra en rimlig representation från både gruppen av myndigheter med störst tyngd och övriga myndigheter. Jag förordar därför detta alternativ.

En svårighet i sammanhanget – vilken skulle uppstå även i det första alternativet men inte i det tredje alternativet – är på vilka grunder man ska välja ut de myndigheter vilkas statistikverksamhet kan sägas ha störst tyngd. Flera kriterier är tänkbara, t.ex. statistikverksamhetens omfattning i monetära termer och/eller räknat i antal statistikprodukter, ämnesmässig spridning (så att rådet får en bred representation från olika samhällsområden), hur myndigheterna arbetar med att utveckla sin statistikverksamhet, t.ex. om man har gjort eller övervägt att göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik.¹⁴

Då arbetet i rådet i mycket handlar om att utveckla statistiksystemet anser jag att det sista kriteriet är särskilt väsentligt. Utöver SCB är det framför allt några myndigheter med relativt stora statistikverksamheter, som på senare år har gjort omfattande kvalitetsgranskningar av sina statistikverksamheter, ofta i samband med att myndigheterna har gjort, eller övervägt att göra, en utfästelse om tillräcklig kvalitet. I kapitel 4 omnämns i detta hänseende Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens skolverk.¹⁵ Även beträffande statistikverksamhetens omfattning tillhör dessa myndigheter överlag de största. En rimlig slutsats är därför enligt min mening att, utöver SCB, dessa sex myndigheter kan betraktas som den grupp av myndigheter vilkas statistikverksamhet har störst tyngd. Låt vara att en sådan bedömning givetvis är grannlaga och att förhållandena kan förändras över tiden. Även vissa andra myndigheter skulle kunna anses tillhöra denna kategori, t.ex. Brottsförebyggande rådet.

Mot denna bakgrund föreslår jag att Rådet för den officiella statistiken ska utvidgas, så att det består av SCB:s generaldirektör, som liksom i dag bör vara ordförande, och högst tolv andra ledamöter. Av de tolv andra ledamöterna ska en vardera komma från myndigheterna Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens skolverk och resterande sex från övriga statistikansvariga myndigheter.

¹⁴ En utfästelse innebär att myndigheten garanterar att man arbetar i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet och uppfyller samtliga tillämpliga kriterier för samtliga statistikprodukter. Det handlar om rutiner för kvalitetsarbetet och om att uppfylla vissa krav på den framställda officiella statistiken. Se vidare kapitel 8.

¹⁵ Som framgått av bl.a. kapitel 4 är Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk för övrigt de enda myndigheter som hittills har gjort en utfästelse.

Ledamöterna ska utgöras av generaldirektörerna för berörda myndigheter. Att rådet ska ha denna sammansättning ska framgå av SCB:s instruktion.

Hur de resterande sex platserna ska fördelas mellan övriga statistikansvariga myndigheter bör liksom i dag beslutas av SCB efter samråd med samtliga statistikansvariga myndigheter. Enligt min mening bör dock i detta fall lämpligen dagens rotationsprincip fortsatt tillämpas.

Bör rådet vara beslutande eller rådgivande?

En fråga som väckts i utredningen är om Rådet för den officiella statistiken fortsatt bör vara ett rådgivande organ eller om det bör ges rätt att besluta i vissa frågor.

Formellt sett hör rådet i dag till SCB och har en rådgivande funktion. I SCB:s instruktion, där rådets uppgifter och sammansättning regleras, nämns inget om att rådet skulle ha beslutsrätt, varför det får förutsättas att rätten att besluta om de frågor som rådet behandlar ytterst ligger på SCB och dess generaldirektör.

Samtidigt förefaller rådet dock i praktiken ha en viss beslutsrätt. Ett exempel på detta är att det anges i rådets arbetsordning (1 §) att rådet, utöver vad som anges i instruktionen även ska *"kunna initiera t.ex. årliga konferenser, seminarier, GD-möten och studieresor"*. Vidare framgår av arbetsordningen (5 §) att *"rådet får tillsätta arbetsgrupper för att utreda särskilda frågor"*. I och med att "rådet" anges som subjekt får antas att dessa beslut i åtminstone någon mån fattas kollektivt, låt vara att beslutsrätten då har delegerats av SCB. Ett annat exempel ges av de årliga rapporter och riktlinjer som tas fram inom ramen för rådet. Dessa publiceras visserligen i SCB:s namn, men i förordet anger SCB:s generaldirektör i allmänhet att rapporten i fråga har fastställts vid ett rådsmöte, t.ex. sägs i förordet till den senaste årsrapporten att *"rapporten har fastställts vid rådets möte den 24 februari 2012"*.¹⁶ Att rapporterna fastställs vid rådsmöten antyder rimligen att SCB och dess generaldirektör åtminstone inte helt självständigt fattar beslut i frågan.

Ovan har jag föreslagit en ny uppgift för rådet, att löpande göra översiktliga granskningar av bl.a. statistikens kvalitet och tillgänglighet. Som framgått anser jag att rådets ansvar för den nya uppgiften bör skrivas in i SCB:s instruktion. Rätten att genomföra sådana

¹⁶ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

granskningar skiljer sig dock knappast så mycket från den rätt rådet i dag har enligt sin arbetsordning att tillsätta arbetsgrupper för att utreda särskilda frågor. Genomförandet av den nya uppgiften torde därför inte i sig kräva att rådet ges formell beslutsrätt; däremot krävs möjligen ett tillägg i arbetsordningen.

För att ge rådet en beslutsrätt talar dock möjligen det faktum att jag anser att granskningarna bör kunna ske genom att rådet låter upphandla extern kompetens för genomförandet. Härmed måste rådet alltså både ha tillgång till och rätt att förfoga över en viss budget. Även detta torde dock i viss mån gälla redan i dag. Genom att rådet enligt arbetsordningen kan initiera t.ex. årliga konferenser, seminarier, GD-möten och studieresor, så får förutsättas att rådet i praktiken också har rätt att fatta beslut som kan medföra ekonomiska konsekvenser för såväl SCB som övriga statistikansvariga myndigheter.

Min bedömning är, mot denna bakgrund, att rådet även fortsättningsvis både kan och bör vara ett rådgivande organ till SCB. Skulle den fortsatta beredningen däremot visa att rådet behöver ges en formell beslutsrätt i vissa frågor, vilken då bör inskrivas i SCB:s instruktion, får det ankomma på regeringen att besluta om detta. För bedömningen av denna fråga kan även de kommande förändringarna på EU-nivå ha betydelse.

Andra tänkbara åtgärder

I sammanhanget vill jag också, utan att lämna förslag, översiktligt redogöra för några ytterligare idéer om åtgärder för förbättrad samordning som har väckts i utredningsarbetet.

Åtgärder som Rådet för den officiella statistiken bör styra över

Som framgått av avsnitt 12.2.2 har de statistikansvariga myndigheterna framfört ett flertal idéer om utveckling av Rådet för den officiella statistiken, såväl i mitt utredningsarbete som i rådets egen utvärdering av sina arbetsformer och arbetsuppgifter. Till stor del handlar dessa idéer om rådets inre arbetsformer, på en detaljnivå som rådet självt bör besluta om, och som jag därför inte ser skäl att lämna förslag om.

På ett par punkter vill jag dock ändå uttrycka mitt stöd för de idéer som framförts, eftersom jag bedömer att de är väl ägnade att förbättra rådets funktionssätt. Den ena är att jag, i likhet med vad ett flertal myndigheter har framfört, ser det som angeläget att det inrättas en arena där myndigheternas statistikansvariga chefer – på avdelnings- och/eller enhetsnivå – kan träffas återkommande, t.ex. genom ett årligt möte.

Den andra punkten handlar om att flera statistikansvariga myndigheter har framfört att samarbetet i Rådet för den officiella statistiken, som i huvudsak tar sikte på hela statistiksystemet, ibland blir för vittomfattande. I vissa frågor skulle man vilja ha möjlighet att inom ramen för rådet bedriva mer avgränsat samarbete, med de myndigheter som man har mest gemensamt med. Min bedömning är att det kan finnas skäl för rådet ett hörsamma dessa önskemål, genom att t.ex. ge möjlighet till att skapa arbetsgrupper m.m. utifrån andra indelningsgrunder än i dag. Samtidigt ser jag dock inget som i dag hindrar de myndigheter som så önskar, att på frivillig basis samarbeta inom en mindre grupp. Som framgått av avsnitt 12.2.2 tycks det också förekomma en del sådana initiativ i statistiksystemet.

Åtgärder som det är upp till regeringen att besluta om

En idé som har väckts i både utredningen från år 1999 och föreliggande utredning är att statsmakterna till Rådet för den officiella statistiken även borde nominera några externa ledamöter, som representerar andra organ än statistikansvariga myndigheter. Med en sådan modell skulle rådet möjligen kunna utöva en liknande funktion som de nationella statistikråd som finns i många andra europeiska länder (se avsnitt 4.9). I dessa finns i allmänhet representanter från ministerier, större användare, forskare o.d. Dessa nationella råd är inte sällan kopplade till landets nationella statistikbyrå (NSI), men kan ibland ha en mer fristående ställning. De nationella statistikråden brukar bl.a. ha till uppgift att avge återkommande, t.ex. årliga, utlåtanden om den officiella statistikens inriktning, kvalitet m.m. Jag har dock inte haft möjlighet att närmare analysera behovet av eller förutsättningarna för att till Rådet för den officiella statistiken även tillsätta externa ledamöter och lämnar därför inget sådant förslag. Enligt min mening kan det dock finnas skäl för regeringen att under kommande år överväga en sådan modell.

Slutligen har i utredningsarbetet väckts idén att samordningen skulle kunna förbättras om SCB fick en styrelse med fullt ansvar, i stället för det insynsråd som finns i dag. Jag kan i och för sig se att en sådan åtgärd skulle ha fördelar, t.ex. i form av att ordföranden skulle vara en extern aktör. Idén om att införa en styrelse vid SCB torde dock inte vara möjlig att förena med de förändringar som är på gång avseende EU:s statistikförordning, eftersom dessa bl.a. bygger på att den nationella statistikbyråns högsta chef ska ges en stark och oberoende ställning. Jag har därför inte närmare övervägt möjligheten att införa en styrelse vid SCB.

12.3.5 Behov av ökade resurser

Utredningens bedömning: Utredningens förslag om ökad uppföljning och utvecklad samordning torde kräva att ytterligare resurser tillskjuts för de föreslagna arbetsuppgifterna. Behovet bedöms uppgå till totalt ca 5 miljoner kronor per år. Flera finansieringsmöjligheter är tänkbara.

De förslag om ökad uppföljning och utvecklad samordning, som jag har redovisat ovan, syftar till att göra systemet för den officiella statistiken mer välfungerande. Den höjda ambitionsnivå jag förordar torde kräva att ytterligare resurser tillskjuts för de föreslagna arbetsuppgifterna.

Några betydande belopp torde det dock inte komma att handla om. Uppskattningsvis kan Rådet för den officiella statistiken behöva ca 2–2,5 miljoner kronor per år för de granskningar jag anser att det bör ansvara för. Vidare bedömer jag att det utökade rådet och dess tillkommande uppgifter kräver något större administration, vilket talar för att rådets sekretariat bör ges större resurser. Jag uppskattar detta behov till ca 1–1,5 miljoner kronor per år, vilket bl.a. bör vara tillräckligt för att inrätta ytterligare en tjänst. Därtill torde SCB behöva avsätta vissa resurser för bl.a. uppgiften att vara huvudansvarig för och samordna arbetet med den självutvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till EU-kommissionen om efterlevnaden av kraven i EU:s statistikförordning. Jag uppskattar att även detta resursbehov uppgår till ca 1–1,5 miljoner kronor per år. Totalt skulle det därmed handla om ett ökat resursbehov om ca 5 miljoner kronor per år.

Hur detta bör finansieras kan diskuteras. Jag ser framför allt två alternativ. Det ena är att hela beloppet får belasta SCB:s ramanslag och finansieras genom det utrymme som skapas genom myndighetens pågående rationaliseringsarbete. Det andra alternativet är att beloppet finansieras kollektivt av de statistikansvariga myndigheterna, eftersom nyttan av de föreslagna åtgärderna i första hand kommer detta kollektiv till del. Rent praktiskt skulle detta kunna hanteras genom att SCB:s ramanslag i budgetprocessen tillförs 1/27 av det totala beloppet från vardera av övriga statistikansvariga myndigheters anslag, dvs. ca 185 000 kronor per år och myndighet. Jag tar inte ställning till vilket av dessa två alternativ som är att föredra, utan lämnar det avgörandet till den fortsatta beredningen.

Jag ser inte skäl att inrätta ett särskilt anslag för arbetet med samordning och uppföljning av statistiksystemet. Däremot bör regeringen i styrningen av SCB poängtera vikten av att tillräckliga medel avsätts för detta ändamål.

12.3.6 Konsekvenser för SCB:s tre roller

I kapitel 11 redovisades mina överväganden om hur man bör hantera de målkonflikter som kan ligga i SCB:s tre olika roller i det statistiska systemet, dvs. en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll. Som där framgått är mitt förslag att SCB även fortsättningsvis ska samlat utöva ansvars-, produktions- och förvaltningsrollerna.

Mot bakgrund av detta bör avslutningsvis poängteras att mina överväganden om SCB:s tre roller bygger på den samordningsmodell som förordats i föreliggande kapitel. Med andra ord att samordningen visserligen bör utvecklas, men att dagens mjuka samordningsmodell ändå i grunden ska behållas. Detta innebär t.ex. att det inte bör införas sanktioner för det fall att någon statistikansvarig myndighet inte lever upp till de krav som ställs på exempelvis kvalitet, dokumentation eller tillgänglighet.

Om utvecklingen framöver däremot skulle gå mot en betydligt starkare tillsyn av statistiksystemet, inkluderande möjlighet för tillsynsorganet att utdela sanktioner, så krävs förmodligen att tillsynen läggs på ett fristående organ. Hur det i sådana fall bör ske har jag emellertid inte sett skäl att överväga inom ramen för denna utredning.

13 EU-samarbetets inverkan på det svenska statistiksystemet

Lagen om den officiella statistiken med tillhörande förordning har i praktiken tillämpats oförändrad i över tio år. Under denna tid har EU:s regler på statistikens område utvecklats kraftigt och successivt fått allt större betydelse för det svenska statistiksystemet. En del i mitt uppdrag är att överväga om EU-medlemskapet bör få ett ännu större genomslag i det svenska statistiksystemet i allmänhet och i SCB:s verksamhet, prioriteringar och arbetsformer i synnerhet. I mitt uppdrag ligger också att se till att svensk rätt är förenlig med EU-rätten.

I kapitel 5 redogjorde jag för de pågående förändringarna inom EU-rätten och dess inverkan på svensk rätt. Mina överväganden om statistiksystemets olika delar har sedan redovisats i kapitlen 6 till 12, varvid jag även har presenterat förslag om förändringar till följd av EU-rätten. I det kommande kapitel 14 återfinns mina överväganden avseende SCB, som också delvis påverkas av förändringarna på EU-nivå.

I syfte att öka överblicken summeras i detta kapitel de av mina förslag som helt eller delvis kan sägas ha sin grund i EU-rätten och dess inverkan på svensk rätt. Med EU-rätten avses här den mer övergripande regleringen av statistiksystemet, motsvarande vad som i svensk rätt i huvudsak återfinns i lagen och förordningen om den officiella statistiken. EU-rätt som reglerar vilken typ av statistik som ska ges in till Eurostat inom olika områden behandlas däremot inte i detta sammanhang. Av mina förslag till förändringar har somliga i huvudsak sin grund i förändringarna inom EU, medan andra även har annan bakgrund.

Mina förslag är i huvudsak av två slag: dels regeländringar som harmoniserar den svenska rätten och EU-rätten i syfte att generellt sett låta EU-medlemskapet få större synlighet i den svenska statistikregleringen, dels förändringar som kan förväntas bli aktuella om

de i kapitel 5 beskrivna ändringarna i EU:s statistikförordning blir verklighet och som samtidigt kan motiveras utifrån ett svenskt perspektiv.

I detta kapitel tar jag inte upp frågan om ett system för uppföljning av bl.a. kvaliteten och hur ett sådant kan utformas. Visserligen är behovet av ökad uppföljning något som delvis kan sägas bero på kraven i den nya statistikförordningen, men då frågan behandlades i sin helhet i samband med övervägandena i kapitel 12 finner jag inte skäl att behandla den vidare här.

I det följande anges först, i avsnitt 13.1, vissa utgångspunkter för analysen, framför allt den osäkerhet som ligger i att förändringsarbetet på EU-nivå ännu inte är avslutat. I avsnitt 13.2 redovisas regler och rutiner för att hantera föreslagna förändringar i EU:s statistikförordning. Därefter summeras de förslag jag lagt i betänkandet med syfte att harmonisera svensk rätt med EU-rätten (13.3) respektive att leva upp till kraven i EU:s pågående förändringsarbete (13.4). Slutligen redovisas en sammanfattande analys (13.5).

13.1 Förutsättningar för analysen

En allmän utgångspunkt för mina överväganden om EU:s inverkan på det svenska systemet för den officiella statistiken är att detta i huvudsak ska vara harmoniserat med EU-rätten. Ett syfte med flera av de förslag jag har lagt med EU-rättslig anknytning har därför varit att ge EU-samarbetet större inverkan på nationell rätt. Här kan nämnas harmoniseringen av kvalitetsregleringen och uttalandet om att uppgiftslämnarbördan ska minska.

En svårighet i sammanhanget är dock att det för närvarande inte går att med fullständig säkerhet avgöra vilka konsekvenser det pågående förändringsarbetet inom EU får för svensk del. Som beskrivits i avsnitt 5.3 pågår för närvarande ett arbete med att revidera EU:s statistikförordning. Kommissionens förslag till ändringar presenterades i april 2012 och behandlingen i rådet och Europaparlamentet pågår ännu. Under utredningstiden har det också kommit en reviderad version av Code of Practice (riktlinjer för europeisk statistik). Något beslut om en reviderad statistikförordning hade ännu inte fattats när detta betänkande lämnades till tryckning. Jag saknar alltså kännedom om hur förslagen slutligt kommer att utformas. Mot denna bakgrund har de förslag som jag redovisar avse-

ende förändringar till följd av EU:s förändringsarbete (se avsnitt 13.4) av förklarliga skäl till viss del en preliminär karaktär när det gäller förhållandet till bakomliggande EU-rätt. Men jag har ändå valt att lägga förslag i de fall då frågor som tas upp i EU:s förändringsarbete har en direkt motsvarighet i problem som även har konstaterats på nationell nivå.

Beträffande de kommande förändringarna på EU-nivå bör vidare sägas att dessa är tänkta att ges i form av förändringar av EU:s statistikförordning. Härmed blir förändringarna direkt tillämpliga i Sverige och ska därför inte föras in i lagen och förordningen om den officiella statistiken. Däremot kommer det, enligt vad som har konstaterats i kapitel 5, troligen att krävas vissa författningsändringar i svensk lag för att Sverige ska kunna sägas uppfylla EU:s nya statistikförordning, av olika karaktär. Dels finns sådana som det inte finns något uppenbart svenskt intresse av att införa i författnings-text. I dessa fall har jag valt att avstå från att lägga förslag, varför eventuella behov av regeländringar får anstå till dess EU:s förändringsarbete på statistikområdet har slutförts. Dels finns sådana som är väl förenliga med min huvuduppgift, att skapa ett bra system för den officiella statistiken och tydliggöra SCB:s roll i detta. Till dem hör stärkandet av SCB:s roll, förtydligande av myndighetens samordningsuppdrag och utvidgat bemyndigande att meddela föreskrifter.

Nedan sammanfattar jag mina synpunkter på kommissionens förslag och ger min syn på hur man bör förfara om dessa antas.

13.2 Regler och rutiner för att hantera föreslagna förändringar i EU:s statistikförordning

För en heltäckande redogörelse av mina synpunkter på de föreslagna ändringarna i EU:s statistikförordning hänvisas till avsnitt 5.3.3. Här tar jag endast upp de förändringar som kräver agerande från svenskt håll och inte de som mera har att göra med det interna EU-arbetet. Referenserna till artiklar avser kommissionens förslag till förändringar av EU:s statistikförordning.

13.2.1 Det yrkesmässiga oberoendet stärks (artikel 2, punkten 1 a)

Innebörden av förslaget torde vara att det yrkesmässiga oberoendet blir starkare. Detta bör inte medföra någon större förändring för svenskt vidkommande då den föreslagna förändringen snarast befäster en viktig princip i den svenska statsförvaltningen.

13.2.2 Stärka NSI:s självständighet (artikel 5, punkten 1)

EU-regleringen på statistikens område lägger stort fokus på medlemsstaternas nationella statistikbyråer, NSI.

Här föreslås att NSI ska fungera som Eurostats *enda* kontaktpunkt för statistikfrågor. Sedan föreslås ett nytt andra stycke med lydelsen ”*NSI:s samordningsansvar ska omfatta alla andra nationella myndigheter med ansvar för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. NSI ska i synnerhet ha ansvaret på nationell nivå för att samordna statistisk programplanering och rapportering, kvalitetsövervakning, metodik, överföring av uppgifter samt information om ESS:s statistikåtgärder*”.

Mot bakgrund av bl.a. denna föreslagna ändring har jag föreslagit ett tydligare utpekande av SCB som Sveriges NSI, se avsnitt 13.3.1. Utpekandet har placerats i SCB:s instruktion. Genom detta stadgas att SCB ska ansvara för de uppgifter som enligt en EU-rättsakt ska fullgöras av den nationella statistikbyrån. Jag har också föreslagit att SCB enligt sin instruktion ska ges huvudansvaret för och en samordnande roll i arbetet med den självvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till EU-kommissionen om efterlevnaden av kraven i EU:s statistikförordning, se kapitel 12. Dessa ändringar anser jag för närvarande tillgodose de föreslagna förändringarna i EU:s statistikförordning.

13.2.3 Chefen för NSI ges en framträdande roll (artikel 5a)

Genom artikeln ges chefen för NSI, i Sverige SCB:s generaldirektör (GD), en mycket framträdande roll. Detta är något nytt. Enligt gällande lydelse ligger inte denna typ av makt hos chefen för NSI. Regleringen påminner dock mycket om den i Code of Practice, riktlinjer för europeisk statistik (se avsnitt 5.2.5). Riktlinjerna är dock inte bindande utan är ett självregleringsinstrument som har

tagits fram och godkänts av de nationella statistikinstitutionen. I riktlinjerna talas det om chefen för "the statistical authority".

Skillnaden jämfört med riktlinjerna är alltså att man nu stärker NSI:s – SCB:s – ställning gentemot övriga statistikansvariga myndigheter och att detta regleras på förordningsnivå och därmed blir bindande för medlemsländerna. Enligt första punkten ges chefen för den nationella statistikbyrån rätt att samordna statistikarbetet i alla nationella myndigheter som medverkar till att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik. Uppgiften att samordna de nationella statistikmyndigheterna är i linje med den som SCB redan har i det svenska systemet. Dock tillämpar SCB i dag en "mjuk" samordning. Jag har mot bakgrund av de föreslagna ändringarna i EU:s statistikförordning föreslagit ett utvidgande av SCB:s föreskriftsrätt, se 13.4.5.

När det gäller tillsättandet av SCB:s generaldirektör kan enligt min uppfattning den nationella lagstiftning som finns kring hur en myndighetschef ska utses i huvudsak sägas uppfylla de krav som förordningen ställer, dock att regleringen inte särskilt gäller SCB:s GD utan är mer generell. Vid beslut om statliga anställningar är det lagstadgat att avseende endast ska fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Förfarandet i övrigt är formlöst, men verkar i praktiken huvudsakligen uppfylla de krav som EU ställer.

13.2.4 Åtaganden om förtroende för statistiken (artikel 11 – ny punkt 3)

Den nya tredje punkten i artikel 11 reglerar de s.k. Commitment on Confidence in Statistics, dvs. åtagande om förtroende för statistiken, och hur dessa ska följas upp och övervakas från kommissionen. Här anges att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra riktlinjerna för europeisk statistik i syfte att upprätthålla förtroendet för statistiken. Varje medlemsstat, företrädd av sin regering, ska därför underteckna och genomföra ett åtagande om att skapa förtroende för statistiken, varigenom särskilda politiska åtaganden görs för att genomföra riktlinjerna och upprätta ett nationellt program för kvalitetssäkring, inklusive självvärderingar och förbättringsåtgärder. Kommissionen ska kontrahera åtagandet. Dessa åtaganden ska regelbundet övervakas av kommissionen genom de årsrapporter som medlemsstaterna skickar in. Kommissionen ska rapportera till Europaparlamentet och rådet

om genomförandet av åtagandena senast tre år efter det att den reviderade statistikförordningen har trätt i kraft.

Som nämnts är riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice) ett icke bindande dokument. Medlemsstaternas statistikbyråer har dock åtagit sig att följa riktlinjerna. Nu vill kommissionen att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa. Enligt förslaget förs en del av riktlinjerna in i statistikförordningen och blir därmed rättsligt bindande. Övriga riktlinjer är fortfarande ett självreglerande instrument. Men man vill likväl att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att se till att de verkligen följs i alla led av statistikproduktionen. Hur stor förändringen blir beror på hur väl staterna följer riktlinjerna i dag. Mot bakgrund av vad som har framkommit i utredningsarbetet kan konstateras att riktlinjerna i stort sett redan följs i Sverige.

Jag har föreslagit att lagkraven på statistikens kvalitet ska formuleras med utgångspunkt i de kvalitetskriterier som finns i EU:s statistikförordning, se nedan i avsnitt 13.3.2. Jag har också föreslagit att strävan att minska uppgiftslämnarbördan, som återfinns såväl i EU:s statistikförordning som i riktlinjerna för europeisk statistik, ska komma till uttryck i förordningen om den officiella statistiken, se nedan avsnitt 13.3.4.

Vidare har jag föreslagit att SCB enligt sin instruktion ska ges huvudansvar och en samordnande roll i arbetet med den självutvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till EU-kommissionen om efterlevnaden av kraven i EU:s statistikförordning (se avsnitt 12.3.3). Därmed skapas förutsättningar för att Sverige ska kunna uppfylla kravet på att skicka in årsrapporter till kommissionen. Underlagen till självutvärderingarna bör tas fram av respektive myndighet som framställer europeisk statistik. Som framgått anser jag att den mer allmänna reglering som återfinns dels i 7 § myndighetsförordningen (2007:515), där det anges att myndigheten ska ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande i verksamheten inom Europeiska unionen, och dels i 6 § förvaltningslagen (1986:223), om samverkan mellan myndigheterna, ger tillräcklig grund för övriga myndigheters medverkan och därmed för att SCB ska kunna uppfylla sitt uppdrag.

Vad gäller det åtagande om förtroende för statistiken som Sverige måste upprätta om ändringen träder i kraft, och som Grekland och kommissionen redan har upprättat (se kapitel 5), så är min bedömning följande. Sverige blir skyldigt att skriva under ett sådant om den föreslagna förändringen genomförs. Enligt motiven ska under-

skrifterna ske på högsta nivå. Varje åtagande om att skapa förtroende för statistiken bör enligt förordningen utarbetas individuellt av den berörda medlemsstaten och innehålla landspecifika förbättringsåtgärder. För svensk del innebär detta enligt min uppfattning att regeringen ska göra ett sådant åtagande och ge in det till kommissionen. Såsom skrivningarna ser ut i kommissionens förslag rör det sig, så vitt jag kan bedöma, om en engångsföreteelse. Kommissionen ska sedan övervaka att åtagandet fullgörs genom de årsrapporter som ges in.

Skrivningarna i den föreslagna artikeln bör rimligen förstås så att det inte handlar om att regeringen ska garantera kvaliteten i statistiken, dess bakomliggande källor och alla statistikprodukter. Lydelsen ger snarare vid handen att regeringen ska göra vissa politiska åtaganden för att säkra kvaliteten och därmed säkerställa ett förtroende för statistiken. Regeringen ska redovisa vilka dessa åtaganden är. Detta är rimligen fullt möjligt. Man skulle kunna tänka sig att dokumentet beskriver ändringar som genomförts i lag och förordning samt i instruktioner till SCB och andra ansvariga myndigheter, att man gett Statskontoret i uppdrag att granska SCB:s kvalitetsarbete, osv. Om mina förslag antas, att SCB ska ha huvudansvaret för självutvärderingarna och att Rådet för den officiella statistiken ska genomföra löpande granskningar av bl.a. kvaliteten, är även detta sådana åtgärder som kan nämnas. Min uppfattning är att regleringen innebär att regeringen ska visa hur man arbetar med dessa frågor och vilka åtgärder man har vidtagit. Den utformning som Greklands åtagande har stärker den uppfattningen. Om regeringen anser sig behöva uttala att arbetet hos de myndigheter som framställer europeisk statistik är i sin ordning bör de självutvärderingar som dessa ska genomföra kunna ligga till grund för ett sådant uttalande.

Det bör noteras att dagens svenska kvalitetskriterier i hög grad motsvarar vad som gäller, respektive är på gång, på EU-nivå. Enligt en analys som år 2010 gjordes inom ramen för Rådet för den officiella statistiken finns således åtminstone en 85-procentig överensstämmelse mellan de kvalitetskriterier som i en vidare mening används i Sveriges officiella statistik och den ursprungliga Code of Practice. Än tydligare blir detta med mitt förslag att föra in kriterierna i EU:s statistikförordning i lagen om den officiella statistiken. De riktlinjer som år 2006 fastställdes av Rådet för den officiella statistiken, *MIS 2006:1 Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*, har stora likheter med dem som finns i EU:s rikt-

linjer. Där anvisas även en arbetsprocess som påminner om den som nu föreslås i EU. Således kan varje statistikansvarig myndighet välja att göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik, som innebär att den arbetar i enlighet med riktlinjerna. Det handlar om rutiner för kvalitetsarbetet och om att uppfylla vissa krav på den framställda officiella statistiken. Jag har i kapitel 8 redovisat mina överväganden om kvaliteten och lämnat förslag på hur denna ska regleras. Som framgått är dessa förslag delvis ett led i att harmonisera svensk rätt med EU-rätten.

13.2.5 Ökad användning av administrativa källor (artikel 17a)

Artikeln är ny, men mycket av innehållet finns redan i nu gällande förordning. EU vill öka användandet av administrativa källor i statistikproduktionen. Sverige använder redan i dag i stor utsträckning administrativa data i sin statistikproduktion. Frågan är därför om denna del av artikeln för svensk del kommer att medföra några större skillnader i praktiken. Vid mitt besök hos Eurostat framfördes också att Sverige enligt dess uppfattning redan i huvudsak uppfyller kraven.

Det som framstår som nytt är andra punkten att NSI ska rådfrågas om och delta i den ursprungliga utformningen, den efterföljande utvecklingen och avslutandet av administrativa register som andra organ bygger upp och upprätthåller. NSI ska ha rätt att samordna standardiseringsarbetet för administrativa register som är relevanta för statistikframställning. Såsom skrivningarna är utformade i förslaget bör Sverige kunna uppfylla det EU kräver genom en samråds-skyldighet. Mina överväganden i denna fråga finns i avsnitt 8.2.3.

Jag har föreslagit att det av förordningen om den officiella statistiken ska framgå att de statistikansvariga myndigheterna ska prioritera användandet av administrativa data om sådana finns tillgängliga vilket är ett led i att tillgodose denna artikel.

De juridiska förutsättningarna för tillgång till administrativa uppgifter för statistikproduktion finns redan i svensk rätt genom regleringen i 6 § förordningen om den officiella statistiken och bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen. Det finns alltså redan reglerat i lag att SCB (och övriga statistikansvariga myndigheter) ska ha rätt att få de uppgifter från statliga myndigheter som behövs för framställning av officiell statistik och hur detta ska ske. När det gäller statistik som inte är officiell statistik finns den ovan nämnda regle-

ringen i förvaltningslagen. För mina överväganden när det gäller denna fråga se avsnitt 8.2.3.

Vad gäller kostnadsfriheten torde det bli en fråga om huruvida nationell lagstiftning medger en sådan lösning utan normativa eller kostnadsmässiga konsekvenser. Det kan nämnas att SCB i sin instruktion har rätt att ta betalt.

13.3 Ändringar i nationell rätt till följd av harmonisering med EU-rätten

13.3.1 Tydligt utpekande av SCB som Sveriges nationella statistikbyrå

Som framgått lägger EU-regleringen på statistikområdet stort fokus på medlemsstaternas nationella statistikbyråer, NSI. Pågående utvecklingsarbete inom EU tyder som konstaterats på att NSI i framtiden kommer att spela en än viktigare roll än i dag. Enligt förslaget till ny lydelse i EU:s statistikförordning ska den nationella statistikbyrån fungera som Eurostats enda kontaktpunkt för statistikfrågor och dess samordningsansvar ska omfatta alla andra nationella myndigheter med ansvar för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik.

Det råder inget tvivel om att SCB är Sveriges NSI. Som konstaterats i kapitel 5 saknas dock i gällande rätt ett tydligt utpekande av att det är SCB som är Sveriges nationella statistikbyrå. Den reglering som finns är 2 § andra punkten förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån av vilken det framgår att SCB, utöver det som följer av statistikförordningen, har till uppgift att samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer.

Mot denna bakgrund har jag föreslagit att SCB ska pekas ut som Sveriges nationella statistikbyrå; se kapitel 12 där motiven utvecklas närmare. Utpekandet ska placeras i SCB:s instruktion.

13.3.2 Lagkraven på statistikens kvalitet bör motsvara dem i EU:s statistikförordning

Kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken är som konstaterats i kapitel 8 relativt få, särskilt i jämförelse med kvalitetskriterierna i EU-rätten. I EU:s statistikförordning anges sju kvalitetskriterier som ska tillämpas för den europeiska statistiken. Kriterierna framgår av artikel 12 och är:

- *Relevans*: mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov.
- *Noggrannhet*: grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena.
- *Aktualitet*: perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse som de beskriver.
- *Punktlighet*: den tid som förflyter mellan det datum uppgifterna görs tillgängliga och det datum som de skulle ha lämnats.
- *Tillgänglighet och tydlighet*: de villkor och sätt på vilka användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter.
- *Jämförbarhet*: mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som använts, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller från olika tidsperioder jämförs.
- *Samstämmighet*: mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.

Skillnaden i detta hänseende mellan svensk officiell statistik och europeisk statistik är dock betydligt mindre i praktiken. Som konstaterats i kapitel 8 överensstämmer det kvalitetsbegrepp som i vidare mening används i Sveriges officiella statistik – t.ex. som grund för riktlinjerna och kriterierna för tillräcklig kvalitet i den officiella statistiken¹ – i hög grad med vad som anges i EU:s statistikförordning. En stor skillnad är dock att stora delar av de förhållanden som för EU-reglerad statistik anges i en EU-förordning för svensk del ges som rekommendationer i icke-tvingande riktlinjer.

¹ Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

Som framgår av mina överväganden i kapitel 8 anser jag att de viktigaste kvalitetskraven som ställs på den officiella statistiken också bör framgå av lagen om den officiella statistiken, detta för att markera vikten av god kvalitet. De kriterier som finns i EU:s statistikförordning är rimliga, varför jag har föreslagit att kraven i den svenska lagen bör formuleras med utgångspunkt i denna.

För att införa de kvalitetskriterier som anges i EU:s statistikförordning i lagen om den officiella statistiken talar också det faktum att långtifrån all officiell statistik i dag är EU-reglerad. På de områden som är EU-reglerade är visserligen EU:s statistikförordning direkt tillämplig i Sverige och gäller som svensk lag, men på områden där insamlingen av den officiella statistiken helt följer av svensk lag och inte samlas in för EU:s räkning, är Sverige inte bundet av EU-rätten. Som framgått av kapitel 5 anser jag dock att det skulle vara mindre lämpligt att ha olika regler för officiell statistik beroende på om den är EU-reglerad eller inte. Ett sådant förfarande skulle inte bara vara dyrt, det skulle också strida mot de krav på att begränsa uppgiftslämnarnas börda som finns inom både EU-rätten och den nationella rätten. Sammantaget menar jag därför att man bör eftersträva ett enhetligt regelverk för den officiella statistiken, vilket bl.a. innebär att samma kvalitetskriterier bör gälla för all officiell statistik, oavsett om den är EU-reglerad eller inte.

13.3.3 All EU-statistik bör vara officiell statistik

Utredningsarbetet har visat att det finns ett tiotal statistikprodukter som är EU-reglerade, men som inte utgör svensk officiell statistik. Flertalet av dessa ligger på SCB, men hit hör också t.ex. viss statistik som Riksbanken ansvarar för. I april 2012 skedde sådan rapportering från totalt 16 myndigheter och organisationer i Sverige. Sex av dessa var inte statistikansvariga myndigheter; hit hör Migrationsverket och Riksbanken.

Som framgått av avsnitt 7.2.3 anser jag att myndigheter som tar fram EU-reglerad statistik i normalfallet bör vara statistikansvariga myndigheter. Ett undantag måste dock göras för Riksbanken som i egenskap av myndighet under riksdagen kräver en särlösning. Det har som där konstaterats dock inte varit möjligt att analysera förutsättningarna i varje särskilt fall varför jag har valt att inte lägga något förslag om ändring av gruppen statistikansvariga myndigheter.

Enligt min mening bör dock ambitionen vara att EU-reglerad statistik i normalfallet ska vara officiell statistik. Huvudregeln är att det är regeringen som bestämmer inom vilka områden det ska framställas officiell statistik och vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga. De statistikansvariga myndigheterna bestämmer sedan vilka produkter som ska vara officiell statistik. Som jag föreslagit i avsnitt 7.2.3 anser jag att statsmakterna bör uttala att EU-reglerad statistik i normalfallet ska vara officiell statistik. Uttalandet bör vara av karaktären rådgivande.

13.3.4 En strävan om minskad uppgiftslämnarbörda bör föras in i författningstext

Mina överväganden avseende uppgiftsskyldighet och uppgiftslämnarbörda finns i kapitel 10. Som där anges föreslår jag att principen om en rimlig uppgiftslämnarbörda ska komma till uttryck i förordningen om den officiella statistiken.

Att uppgiftslämnarbördan ska begränsas är ett sedan länge uttalat mål från statsmakternas sida. Att införa detta i förordningstexten är därför ett sätt att tydliggöra statsmakternas önskan och fyller en viktig signalfunktion. Förslaget bottnar dock även i EU-rätten som har samma uttalade mål. Där finns uttalandet i EU:s statistikförordning (artikel 2 punkten f) som är bindande. Dessutom finns kravet även angivet i riktlinjerna för europeisk statistik i princip 9 där det anges att en rimlig uppgiftslämnarbörda innebär att uppgiftslämnarbördan står i proportion till användarnas behov och är rimlig för uppgiftslämnarna. Mitt förslag om att införa ett krav motsvarande det i EU:s statistikförordning i förordningen om den officiella statistiken är därför ett led i att harmonisera svensk rätt med EU-rätten.

13.3.5 Uppgiftsskyldighet ska råda för uppgifter som krävs för att framställa europeisk statistik

Enligt utredningsdirektiven ska jag analysera om det förekommer fall där en myndighet å ena sidan behöver framställa statistik för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser och å andra sidan inte har något eget behov av eller någon rätt att begära in uppgifterna för att framställa officiell statistik och inte kan få tillgång till uppgifterna på

annat sätt. Om så är fallet bör det övervägas att införa en lagstadgad skyldighet för juridiska personer att lämna uppgifter i sådana situationer.

I utredningsarbetet är det endast SCB som har uppgett att myndigheten behöver framställa statistik för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser, men saknar rätt att begära in uppgifterna för att framställa officiell statistik och inte kan få tillgång till uppgifterna på annat sätt. Jag har dock i kapitel 10 konstaterat att det är ett problem som kan uppstå hos flera av de statistikansvariga myndigheterna inom en nära framtid. Mot denna bakgrund har jag föreslagit att regeringen ska ges rätt att meddela föreskrifter om skyldigheten för den som är uppgiftsskyldig enligt huvudregeln att lämna de uppgifter som behövs för att framställa sådan europeisk statistik som en myndighet enligt en EU-förordning ska ge in till Europeiska kommissionen (Eurostat).

Skälen för mitt förslag utvecklas närmare i kapitel 10.

13.4 Ändringar i nationell rätt till följd av ändringar i EU-rätten

13.4.1 SCB:s samordningsroll ska bli tydligare

Genom de föreslagna förändringarna i EU:s statistikförordning blir SCB:s roll som Sveriges nationella statistikbyrå och samordnare av statistiksystemet allt viktigare. Jag har föreslagit att det ska införas ett tydligt utpekande av att det är SCB som är Sveriges NSI. När det gäller SCB:s samordningsroll i det europeiska systemet betonas denna ytterligare i förslaget till artikel 5.1 andra stycket i EU:s statistikförordning där det anges att *”NSI:s samordningsansvar ska omfatta alla andra nationella myndigheter med ansvar för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. NSI ska i synnerhet ha ansvaret på nationell nivå för att samordna statistisk programplanering och rapportering, kvalitetsövervakning, metodik, överföring av uppgifter samt information om ESS:s statistikåtgärder”*.

SCB har redan enligt gällande rätt ett samordningsansvar dels gentemot EU och dels i systemet för den officiella statistiken. Av 2 § i SCB:s instruktion framgår att myndigheten har till uppgift att samordna det statliga statistiksystemet och överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer. Som konstaterats i kapitel 5 omfattar detta ansvar även de myndigheter som inte är

statistikansvariga myndigheter om dessa ansvarar för utveckling, produktion och spridning av europeisk statistik. I praktiken verkar detta enligt vad som framkommit inte fungera fullt ut.

Gällande reglering är i teorin tillräcklig för att uppfylla statistikförordningens krav, men i praktiken krävs förtydliganden för att effekten ska bli den önskvärda. Jag har därför föreslagit vissa förtydliganden i regleringen av SCB:s samordningsroll. Dessa ska föras in i SCB:s instruktion. Möjligen kan man också tänka sig att regeringen i berörda myndigheters instruktioner lägger ett ansvar på varje myndighet att hålla SCB informerad i de frågor som rör den europeiska statistiken. Med ett sådant förfarande skulle SCB troligen ha större möjligheter att utöva sitt samordningsansvar. Jag har dock valt att inte lämna förslag med denna innebörd. Särskilt mot bakgrund av att jag anser att det bör övervägas att göra samtliga myndigheter som är ansvariga för europeisk statistik till statistikansvariga myndigheter vilket skulle göra en sådan reglering överflödig.

13.4.2 SCB:s föreskriftsrätt ska utvidgas

Av 13 § förordningen om den officiella statistiken framgår att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. Enligt gällande rätt omfattar denna föreskriftsrätt tillgängligheten till statistiken.

Som beskrivits i kapitel 5 kan EU-utvecklingen komma att innebära att SCB bör få en vidgad föreskriftsrätt, som inte är begränsad till tillgängligheten, utan även omfattar kvalitetsfrågor i vidare mening. Mitt förslag om att vidga SCB:s bemyndigande att ge föreskrifter bör därför leda till att Sverige lättare kan uppfylla de krav som kommer om den föreslagna förändringen av EU:s statistikförordning träder i kraft. Bakgrunden till mitt förslag kan därför delvis sägas bottsna i en strävan att göra svensk rätt förenlig med EU-rätten och ge SCB möjlighet att ta den roll som är tänkt i EU-förslaget.

Mitt förslag till att vidga SCB:s föreskriftsrätt är dock även ett led i att stärka SCB:s roll i systemet för den officiella statistiken (se avsnitt 12.3).

13.5 Sammanfattande analys

Enligt min mening är de förslag som jag har lagt med EU-rätten som grund sammantaget väl ägnade att ge EU-medlemskapet ett större inflytande på det svenska statistiksystemet. Jag anser vidare att svensk rätt genom de lagda förslagen får anses stå i överensstämmelse med EU-rätten.

Eftersom det ännu saknas ett slutligt förslag till ändring i EU:s statistikförordning har jag valt att inte lägga skarpa förslag i alla de delar där det kan antas att ändringar kan komma att krävas. Jag har dock analyserat det förslag som föreligger och utrett vilka konsekvenser det kan komma att få om det genomförs. Jag anser att jag genom detta har uppfyllt mitt uppdrag även i denna del.

14 Översyn av SCB

Min övergripande uppgift är att se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken. Beträffande översynen av statistiksystemet ges i utredningsdirektiven omfattande bakgrundsbeskrivningar och vägledning om vilka frågor som närmare ska analyseras. Vad gäller översynen av SCB är direktiven däremot mycket knapphändiga. I stort sett anges endast – i form av strecksatser – att jag ska föreslå mål, uppgifter, resurser och prioriteringar för SCB, effektiviseringar i myndighetens verksamhet, en ny förordning med instruktion för myndigheten samt hur SCB:s samverkan med universitet och högskolor och andra myndigheter kan stärkas så att kompetensen vid myndigheten säkerställs.

Samtidigt anges dock i de delar av direktiven som berör översynen av statistiksystemet ett flertal frågor och utgångspunkter av betydelse även för översynen av SCB. Jag har behandlat dessa frågor i kapitlen 6–13 och de ställningstaganden som där gjorts är utgångspunkter för den översyn av SCB som här redovisas. I detta kapitel behandlas de frågeställningar som i direktiven specifikt anges avseende översynen av SCB. Inledningsvis ska jag dock redovisa de konsekvenser för analysen som följer av mina överväganden i kapitlen 6–13 och även vissa andra omständigheter av betydelse i sammanhanget.

Mot denna bakgrund har den fortsatta framställningen disponerats på följande sätt. Först anges förutsättningar för analysen (14.1). Därefter ges en översiktlig beskrivning av SCB (14.2) och redovisas mina överväganden och förslag som föranleds av översynen av SCB (14.3). Sedan redogörs för de frågeställningar som hänger samman med mitt uppdrag att skapa en ny instruktion för SCB (14.4) och slutligen redovisas de överväganden och förslag rörande förändringar i instruktionen som inte har presenterats någon annanstans i betänkandet (14.5).

14.1 Förutsättningar för analysen

Av de i kapitlen 6–13 redovisade övervägandena bedömer jag att framför allt följande ger väsentliga utgångspunkter för den fortsatta framställningen:

- I kapitel 11 redovisades mina bedömningar avseende regeringens uttalande att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden samt om hur man bör hantera de målkonflikter som kan ligga i SCB:s tre olika roller i det statistiska systemet, dvs. en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll. Min slutsats var att SCB:s uppdragsverksamhet fortsatt bör bedrivas tillsammans med myndighetens övriga verksamhet, dvs. att myndigheten även fortsättningsvis ska samlat utöva ansvars-, produktions- och förvaltningsrollerna. Detta innebär dock att risken för att det kan förekomma problem till följd av rollkonflikter inte helt kan elimineras. Vidare pekade jag på att det finns skäl att förtydliga och strama upp uppdragsverksamheten i instruktionen, som ett led i att bättre anpassa denna till regeringens uttalande om säljverksamheter.
- I kapitel 5 har jag redogjort för gällande EU-rätt på statistikområdet och den pågående utvecklingen. Som där framgått innebär kommande förändringar av EU:s statistikförordning bl.a. att de nationella statistikbyråerna (NSI, av engelskans National Statistical Institute) ska ges en förstärkt roll, exempelvis avseende samordning av de nationella statistiksystemen. Mot denna bakgrund har jag i kapitel 12 föreslagit att SCB dels explicit ska utpekas som Sveriges NSI, dels ska ges en förstärkt roll i uppföljningen av bl.a. kvaliteten i den officiella statistiken.
- Beträffande statistikens kvalitet har jag också, i kapitel 8, konstaterat att den officiella statistiken generellt sett håller god kvalitet i dag och att de statistikansvariga myndigheterna – inte minst SCB – arbetar på ett seriöst sätt med kvalitetsfrågor. Visserligen menar jag att det är väsentligt att SCB, och övriga statistikansvariga myndigheter, även fortsättningsvis bedriver ett aktivt kvalitetsarbete, eftersom god kvalitet är av avgörande betydelse för den officiella statistikens tillförlitlighet och trovärdighet. Men enligt min bedömning finns inget som talar för att SCB:s nuvarande kvalitetsarbete skulle ha några besvärande luckor eller felaktig inriktning, givet de utmaningar myndigheten för närvarande står inför. I sammanhanget bör också nämnas att

vissa av de övriga förslag som lämnats i tidigare kapitel bör bidra till att förbättra SCB:s förutsättningar att producera statistik av god kvalitet; ett exempel är det förslag om utvidgad uppgiftsskyldighet som har redovisats i kapitel 10.

- I kapitel 9 analyserades användarnas tillgänglighet till den officiella statistiken. Av betydelse i det här sammanhanget är framför allt de överväganden som där gjordes avseende SCB:s prissättning. Således förordade jag att full kostnadstäckning även fortsättningsvis ska gälla som ekonomiskt mål i SCB:s uppdragsverksamhet. Detta främst med tanke på konkurrensneutraliteten. Om statsmakterna vill stimulera vissa användargrupper, t.ex. forskares, tillgång till de data som finns i SCB:s register, så bör det hellre ske genom anslag till den som köper data än till den som tillhandahåller dem. Vidare pekade jag på att det i utredningsarbetet har framförts kritik om att SCB:s prissättning brister i transparens. Här finns utrymme för förbättringar från SCB:s sida. Mycket torde vara vunnet om SCB söker utveckla en mer aktiv kunddialog, inkluderande tydligare information om hur priserna sätts.

Jag har alltså valt att ta dessa överväganden som utgångspunkt för min översyn av SCB. När jag diskuterar SCB:s uppgifter och mål, sker det således inom en ram där det bland annat förutsätts att SCB även fortsättningsvis ska utöva dagens tre roller, dvs. en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll.

I övrigt har jag utgått från dagens verksamhet, organisation m.m. Det bör dock noteras att det nyligen har lagts fram några utredningsförslag som – i varierande grad – kommer att påverka förutsättningarna för SCB:s verksamhet om de genomförs. Jag har valt att i detta sammanhang endast beakta sådana förslag om det för närvarande med betydande visshet kan sägas att de kommer att genomföras.

Detta innebär att jag inte har beaktat ett förslag, som nyligen har lagts av en särskild utredare, om att SCB:s ansvar för att föra det allmänna myndighetsregistret ska upphöra och uppgiften i stället överföras till Bolagsverket. Detta mot bakgrund av att myndighetsregistret föreslås utvecklas till att även ge säker och uppdaterad information om behöriga företrädare för statliga myndigheter.¹

¹ Behöriga företrädare för myndigheter (Ds 2012:35).

Arbetet med det allmänna myndighetsregistret är dessutom en liten del av SCB:s samlade verksamhet.

Vidare har jag heller inte beaktat de förslag som redovisades i utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36). Visserligen har regeringen, som framgick av avsnitt 9.2.4, i den nyligen lämnade forsknings- och innovationspropositionen² anammat huvudtankarna från delbetänkandet och i propositionen föreslagit att det ska inrättas en funktion med uppgift att förbättra tillgängligheten till och underlätta användningen av registeruppgifter för forskningsändamål (låt vara att regeringen föreslår att detta uppdrag bör ges till Vetenskapsrådet och inte till en ny myndighet som föreslogs i delbetänkandet). Men de närmare detaljerna om vad Vetenskapsrådets uppgift kommer att omfatta framgår inte av propositionen. Eventuella förändringar som kan komma att påverka SCB får bedömas när Vetenskapsrådets uppdrag preciserats.

Som framgått av kapitel 1 pågår för närvarande även annat utredningsarbete, som eventuellt kan komma att påverka förutsättningarna för SCB:s verksamhet. Det handlar bl.a. om 2011 års utredning om finansmarknadsstatistiken (Fi 2011:07) som har analyserat om det finns skäl att flytta över ansvaret för den officiella statistiken för finansmarknaden från Finansinspektionen till SCB. Detta arbete kommer att redovisas i december 2012, efter att föreliggande betänkande lämnats till tryck. Vidare arbetar flera utredningar med frågor om att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande (se avsnitt 1.5.3).

Slutligen bör sägas att jag har tolkat utredningsuppdraget som att det – beträffande såväl statistiksystemet som SCB – bör handla om en översyn på relativt övergripande nivå. En ytterligare utgångspunkt för detta kapitel är därför att frågor om SCB:s inre organisation i första hand ankommer på myndigheten själv, och i synnerhet dess generaldirektör, att hantera och därför inte diskuteras närmare i detta sammanhang. Det innebär exempelvis att jag inte behandlar sådana effektiviseringar i verksamheten som är av typen ”vardagsrationalisering”, dvs. förbättringar av processer och metoder m.m., utan anser att sådant främst är en intern fråga för SCB.

² Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*. Propositionen lämnades den 11 oktober 2012.

14.2 Beskrivning av SCB³

14.2.1 Uppgifter och mål

SCB är en myndighet under Finansdepartementet, som enligt sin instruktion⁴ ansvarar för officiell statistik och för annan statlig statistik. Utöver det som följer av förordningen om den officiella statistiken (se kapitel 3) har SCB enligt instruktionen till uppgift att

- utveckla, framställa och sprida statlig statistik,
- samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer, samt
- samordna det statliga statistiksystemet.

Vidare framgår av instruktionen att SCB i mån av resurser *ska* utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt andra myndigheter och *får* åta sig sådana uppdrag från andra uppdragsgivare. Enligt instruktionen får SCB också bedriva tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Vidare anges i instruktionen att SCB särskilt ska svara för att fastställa konsumentprisindex och göra långsiktiga prognoser och analyser enligt särskilda beslut av regeringen. I instruktionen regleras också uppgifter för och sammansättning av vissa särskilda organ som ska finnas vid SCB, nämligen ett råd för den officiella statistiken (detta har beskrivits i kapitel 12), ett vetenskapligt råd samt nämnder för konsumentprisindex respektive byggnadsindex.

De mål som regeringen har fastställt för verksamheten anges i SCB:s regleringsbrev. 2012 års mål återges i faktaruta 14.1 nedan.⁵

³ Beskrivningen är tänkt att vara översiktlig. Vissa delar av verksamheten har beskrivits mer i detalj i tidigare kapitel, t.ex. SCB:s kvalitetsarbete (se kapitel 8) och myndighetens arbete med att samordna det statliga statistiksystemet (se kapitel 12).

⁴ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁵ I regleringsbrevet anges målen under rubriken "mål och återrapporteringskrav". I faktarutan har den senare typen av instruktioner utelämnats.

Faktaruta 14.1 SCB:s mål enligt regleringsbrev för år 2012*Statistikproduktion*

Målet för den anslagsfinansierade verksamheten är att producera officiell statistik av god kvalitet som är lättillgänglig för användarna.

Målet för den avgiftsfinansierade verksamheten är att, genom att utföra uppdrag utifrån olika användares behov, öka möjligheterna att utnyttja det statistiska materialet och den statistiska kompetensen som finns inom myndigheten. Uppdrag rörande officiell statistik ska prioriteras före annan avgiftsfinansierad verksamhet.

Arbetskraftsundersökningen, hushålls- och bostadsstatistiken samt förbättringen av kvaliteten i den ekonomiska statistiken, särskilt nationalräkenskaperna och konsumentprisindex, är prioriterade uppgifter.

Produktiviteten ska öka med i genomsnitt minst 3 procent per år.

Det kvalitetsarbete som påbörjats ska fullföljas och väsentliga kvalitetsförbättringar ska kunna redovisas.

Den statistiska informationen ska göras mer tillgänglig och användbar samt underlätta förståelse och tolkning av statistiska resultat och samband.

Kostnaderna för uppgiftslämnandet till statistiken ska minska. Myndigheten ska se till att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerar över är samordnade, kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företagare.

Samordning av den officiella statistiken

Samordningen av den officiella statistiken ska stärka det svenska statistiska systemet, bidra till hög statistik kvalitet och öka användbarheten av den officiella statistiken.

Samråd med statistikanvändare

Myndigheten ska samråda med viktiga användare innan väsentliga förändringar av statistikens innehåll och omfattning genomförs.

14.2.2 Organisation och verksamhet

I enlighet med myndighetens instruktion leds SCB av en myndighetschef (generaldirektören). I instruktionen anges också att det vid myndigheten ska finnas en överdirektör och ett insynsråd bestående av högst tio ledamöter.

Vid 2011 års utgång hade SCB 1 347 anställda (1 165 årsarbetskrafter). Av de anställda var 529 lokaliserade till Stockholm och 670 till myndighetens kontor i Örebro. Därtill fanns 148 fältintervjuare med placering runt om i landet. Könsfördelningen var ca 60 procent kvinnor och 40 procent män.⁶

Vid SCB finns 14 avdelningar, som var och en har ett avgränsat ansvarsområde. Avdelningarnas årliga prioriterade uppgifter preciseras i SCB:s verksamhetsplan. Myndighetens arbetsordning reglerar fördelningen av ansvar och uppgifter.

Som framgått av kapitel 4 har SCB på senare år strävat bort från den s.k. skorstensmodellen, mot en högre grad av samordning och standardisering av myndighetens statistikproduktion.⁷ Före år 2006 ansvarade de olika enheterna vid SCB:s s.k. ämnesavdelningar för statistikproduktionen ”från ax till limpa”. Ansvaret innefattade bland annat val av statistisk metod och IT-stöd, datainsamling, bearbetning och analys samt publicering. Detta medförde en stor variation mellan produkterna vad gäller arbetssätt, produktionssystem och tekniska lösningar. Sannolikt fanns det nästan lika många produktionssystem som det fanns statistikprodukter. Variationen uppfattades vara ineffektiv och bidra till höga kostnader och bristande central överblick.

Sedan år 2006 har SCB tagit flera steg mot en processbaserad statistikproduktion. Ett första steg var att successivt överföra och koncentrera datainsamlingen till två avdelningar – datainsamling från individer och hushåll respektive datainsamling från företag och organisationer. Syftet var främst att förbättra förutsättningarna för datainsamlingen och att minska uppgiftslämnarbördan för företagen. Ett andra steg var att införa ett processororienterat sätt att arbeta samt att utveckla och på sikt införa gemensamma (standardiserade) verktyg och arbetssätt för alla delar i produktionskedjan och för alla statistikprodukter – oavsett hur de finansieras. Detta har också understötts av att en ny organisation har införts, i vilken den abso-

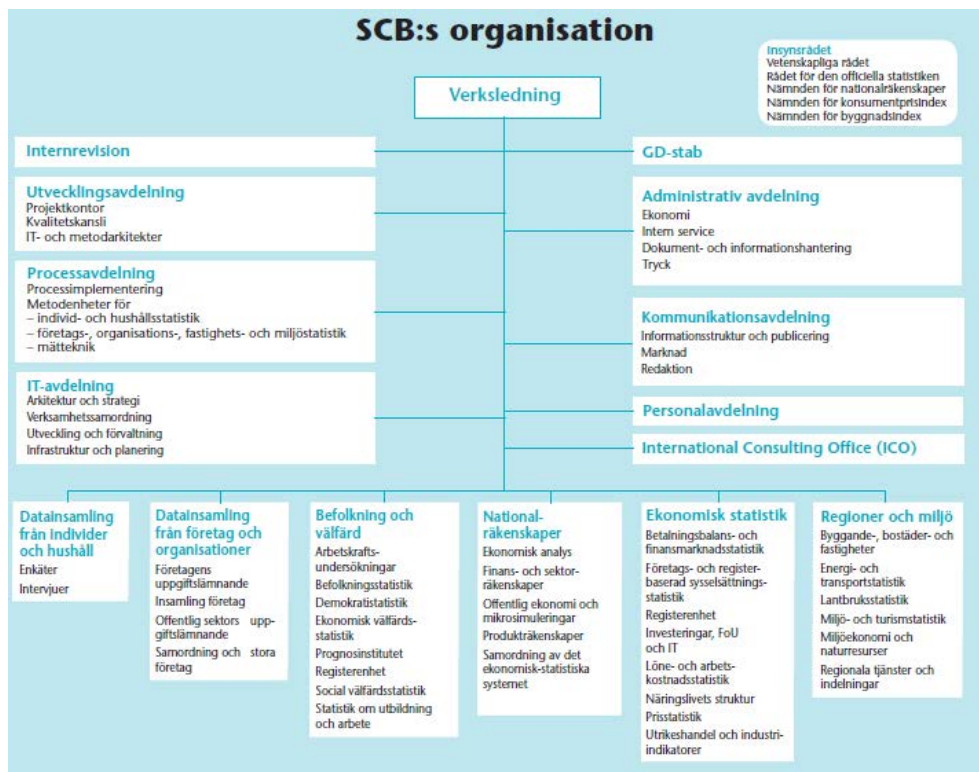
⁶ Statistiska centralbyrån (2012): *Årsredovisning 2011*.

⁷ Utvecklingen är här refererad från Statskontoret (2011): *Mot en säkrare statistikproduktion. En granskning av SCB:s kvalitetsarbete*. Rapport 2011:7.

luta merparten av myndighetens kompetens inom IT och statistisk metod, som tidigare fanns fördelad på de olika ämnesavdelningarna, har lagts samman till koncentrerade verksgemensamma resurser. Vidare utvecklar SCB gemensamma, standardiserade verktyg som på sikt ska stödja samtliga steg i processerna för statistikproduktion. Exempel på sådana verktyg är IT-system eller applikationer och statistiska metoder som kan användas för flera statistikprodukter. Standardiseringen syftar också till att skapa gemensamma arbetsätt i organisationen. Fastställda rutiner, checklistor eller manualer ska stödja de olika processtegen.

Enligt myndighetens årsredovisning för 2011 stödjer och avspeglar dagens organisation det processbaserade arbetsätt som SCB tillämpar. Som framgår av figur 14.1 nedan är verksamheten organiserad i två insamlings- och fyra ämnesavdelningar, en processavdelning samt avdelningar för kommunikation, IT, utveckling, internationellt konsultarbete, personal och administration. Vidare finns en stab till stöd för myndighetens ledning. Vid denna finns bl.a. sekretariatet till Rådet för den officiella statistiken.

Figur 14.1 SCB:s organisation (maj 2012)



Källa: SCB:s hemsida

I SCB:s årsredovisning redovisas verksamheten utifrån en indelning i tre områden: Utveckla, framställa och sprida statistik, Samordning och internationellt statistiskt samarbete samt Tjänsteexport. Storleken varierar kraftigt mellan de tre områdena. Av SCB:s totala intäkter år 2011 (1 033,7 miljoner kronor) stod således området Utveckla, framställa och sprida statistik för 93,8 procent, området Samordning och internationellt statistiskt samarbete för 0,4 procent och området Tjänsteexport för 5,7 procent.

Inom området Utveckla, framställa och sprida statistik sker SCB:s statistikproduktion. Ansvaret för olika statistikområden är tematiskt fördelat mellan de fyra ämnesavdelningarna Befolkning och välfärd, Nationalräkenskaper, Ekonomisk statistik samt Regioner och miljö. Vilken statistik som respektive avdelning ansvarar för framgår till

stor del av organisationsskissen ovan. Det kan också illustreras med följande citat ur en presentationsbroschyr från SCB⁸:

Vad gör SCB?

Statistiska centralbyrån är en myndighet som tar fram statistik. Statistiken kan användas som underlag för beslutsfattande, debatt och forskning. Vi har också en samordnande roll för Sveriges officiella statistik. SCB:s statistik delas in i fyra breda områden:

Befolkning och välfärd

Social och ekonomisk välfärd, befolkningsutveckling regionalt och nationellt, arbetsmarknad, utbildning och valstatistik med bland annat parti-sympatiundersökningen.

Ekonomisk statistik

Industri och tjänstenärings, utrikeshandel och industriindikatorer, investeringar, forskning och informationsteknik, betalnings- och finansmarknad, priser, löner och arbetskostnader, företags- och registerbaserad sysselsättning samt företagsregistret med adressuppgifter över Sveriges samtliga företag.

Nationalräkenskaper

Nationalräkenskaper för Sverige och regionala räkenskaper för län och kommuner. Här finns statistik över den offentliga sektorns ekonomi och möjligheter att göra simuleringsmodeller för hushållen. Inom avdelningen görs analyser utifrån olika statistikområden.

Regioner och miljö

Byggnad och bebyggelse, bostäder och fastighetsekonomi, regional planering och områdesindelningar, miljövärd, miljöekonomi och naturresurshushållning, jordbruk, skogsbruk och fiske, energi, turism och transporter.

Som framgått av kapitel 11 bedrivs anslags- och avgiftsfinansierad statistikproduktion organisatoriskt integrerat inom SCB, dvs. en enskild handläggare kan arbeta såväl med anslags- som avgiftsfinansierad produktion. Syftet med integrationen är att öka effektiviteten i statistikframställningen, t.ex. genom att underlag till den officiella statistiken även ska kunna användas för tillkommande statistikändamål och därmed bidra till minskat uppgiftslämnande. SCB anser sig inte ha några problem med att i den ekonomiska redovisningen särskilja anslags- och uppdragsverksamheten.

Den anslagsfinansierade statistikproduktionen avser i huvudsak officiell statistik som SCB ansvarar för. Det finns dock vissa statistikprodukter – såväl engångs- som återkommande undersökningar – som finansieras av anslag, men som inte är officiell statistik.

⁸ SCB – din källa till kunskap.

Därtill används en mindre mängd anslagsmedel för annat än statistikproduktion, framför allt finansieras området Samordning och internationellt statistiskt samarbete helt via SCB:s anslag. I den årliga arbetsplanen, som regeringen i regleringsbrevet ställer krav på att SCB ska ta fram, ges en översiktlig beskrivning av den planerade anslagsfinansierade verksamheten och planerade större förändringar av statistiken under året. För uppdragsverksamheten finns en specifik uppdragspolicy som anger inriktning och avgränsningar för verksamheten.

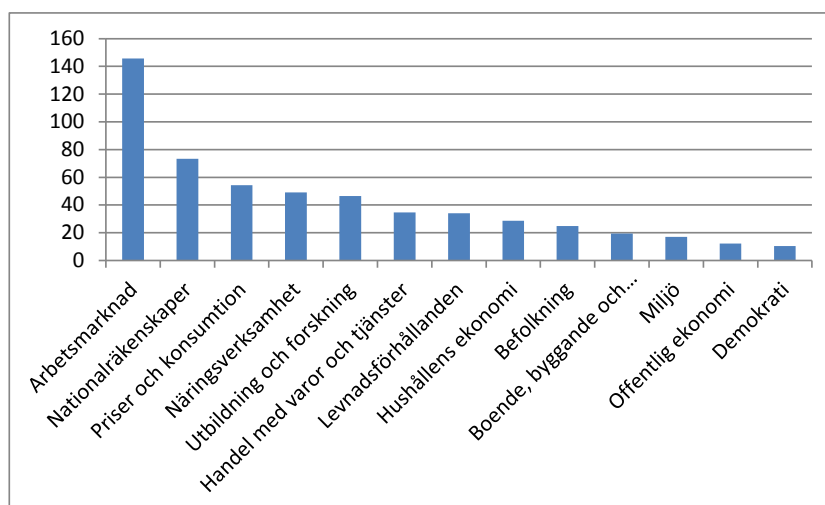
I samband med 1994 års statistikreform gavs SCB statistikansvar för *”officiell statistik som griper över flera sektorer, som saknar en entydig huvudanvändare eller där det påtagligt gagnar förtroendet för statistiken”*.⁹ Som framgått av kapitel 4 är SCB den statistikansvariga myndighet vars officiella statistik är klart mest omfattande. Vid 2011 års slut ingick således 127 statistikprodukter i SCB:s officiella statistik, medan ingen av de övriga myndigheternas officiella statistik omfattade fler än 30 statistikprodukter och många myndigheters endast omfattade en eller några enstaka produkter.

Det finns stora storleksvariationer även inom SCB:s anslagsfinansierade statistikproduktion. Detta framgår av figur 14.2 nedan, som visar hur kostnaderna för SCB:s anslagsfinansierade produktion år 2011 (totalt ca 550 miljoner kronor) fördelade sig mellan olika ämnesområden. Det kan också noteras att de fem enskilt största statistikprodukterna – arbetskraftsundersökningarna, nationalräkenskaperna, undersökningarna av levnadsförhållanden, konsumentprisindex och utrikeshandel med varor – tillsammans står för drygt 40 procent av kostnaderna för SCB:s officiella statistik.¹⁰

⁹ Prop. 1992/93:101, s. 6.

¹⁰ Detta framgår av SCB:s arbetsplan för år 2012.

Figur 14.2 Kostnader per ämnesområde i SCB:s anslagsfinansierade statistik år 2011 (miljoner kronor)¹¹



Källa: SCB:s årsredovisning för 2011

I kapitlen 9 och 11 har jag beskrivit omsättning, kundstruktur m.m. i SCB:s uppdragsverksamhet. Som där framgått uppgick intäkterna (exklusive publikationsintäkter) i den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten till 466,7 miljoner kronor år 2011. Uppdragsverksamheten består av olika tjänster och produkter, allt från enkla tabeller till komplexa informationssystem och stora statistiska undersökningar omfattande alla moment från datainsamling till färdig rapport. Vidare genomför SCB varje år ett stort antal bearbetningar av olika register baserade på befintlig statistik. SCB bedriver även konsultation och tjänsteexport.

Statliga myndigheter utgör SCB:s största kundkategori i uppdragsverksamheten och stod år 2011 för ungefär tre fjärdedelar av dess intäkter. Statistikansvariga myndigheter svarade för 33 procent, varav närmare tre fjärdedelar avsåg produktion av officiell statistik, och staten i övrigt för 44 procent. Resterande intäkter härrörde år 2011 från kommuner och landsting (8 procent), privat sektor (13 procent) och utrikes kunder (2 procent).

¹¹ Figuren bygger på uppgifter ur SCB:s årsredovisning för 2011 (tabell 5, s. 15); den post "övrigt" som där finns har här fördelats mellan övriga områden i proportion till deras respektive kostnader enligt årsredovisningen.

I årsredovisningen för 2011 redovisas den avgiftsfinansierade verksamheten i följande sex uppdragskategorier, med uppgift om intäkterna inom parentes:

- Datainsamling/total statistisk undersökning (251,5 mnkr)
- Statistisk bearbetning av befintliga register (73,9 mnkr)
- Nominella uttag (26,6 mnkr)
- Konsultation m.m. (41,6 mnkr)
- Tjänsteexport (59,4 mnkr)
- Övrigt (13,6 mnkr)

14.2.3 Resurser och finansiering

År 2011 uppgick SCB:s totala intäkter till 1 033,7 miljoner kronor. Av detta stod anslag för 552,1 miljoner kronor och avgifter, bidrag och vissa övriga intäkter för 481,6 miljoner kronor.

SCB har anslag för den statistik som myndigheten ansvarar för samt för att täcka kostnader för internationell rapportering av statistiken och samordning av statistiksystemet. Större delen av anslagsmedlen (520,6 miljoner kronor) kom år 2011 från SCB:s ramanslag. Resterande knappa 32 miljoner kronor i anslagsintäkter härrörde från särskilda satsningar från olika departement, som gavs i form av anslagsmedel.¹² Ett exempel är att Socialdepartementet, inom ramen för en särskild satsning på stimulansbidrag och åtgärder inom äldrepolitiken, gav SCB två miljoner kronor för statistikutveckling inom äldreområdet. Ett annat exempel är att dåvarande Integrations- och jämställdhetsdepartementet, inom ramen för en satsning på insatser för den ideella sektorn, gav SCB en miljon kronor för framtagande av en rapport med statistik om det civila samhället.

SCB kan även få särskilda medel från Regeringskansliet i form av bidrag för att finansiera särskilda uppdrag som myndigheten ges, t.ex. att undersöka förutsättningarna för att utveckla statistik inom ett visst område. I praktiken får SCB årligen sådana bidrag, år 2011 uppgick de till 22,6 miljoner kronor. Enligt vad SCB har uppgett till utredningen behöver inte de verksamheter som sker via anslag respektive bidrag innehållsligt skilja sig så mycket från varandra. Det är inte ovanligt att produktionen av en viss statistikprodukt börjar som ett särskilt regeringsuppdrag, för vilket SCB får bidrag,

¹² Sådana särskilda anslagsmedel erhöi SCB år 2011 från Arbetsmarknads-, Finans-, Integrations- och jämställdhets-, Social- och Utbildningsdepartementen.

och sedan övergår till mer permanent verksamhet som finansieras med anslag.

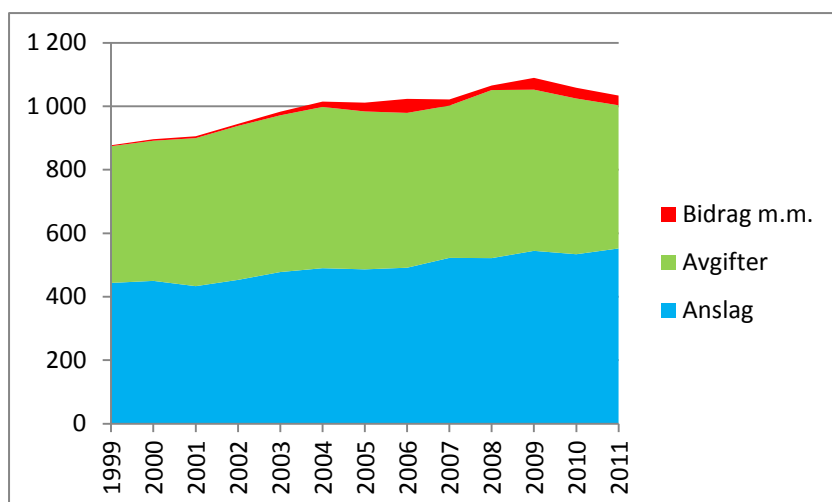
Hur dessa bidrag bör betraktas är inte helt givet. Redovisningsmässigt ska de anges som bidrag. Men då det handlar om finansiering av enskilda uppdrag har den berörda verksamheten också klara likheter med uppdrag som görs i SCB:s uppdragsverksamhet. Enligt uppgift från SCB betraktas därför bidragen i myndighetens interna redovisning och styrning som uppdragsintäkter. Bidragen räknas också med när SCB i sin årsredovisning beskriver uppdragsverksamhetens omsättning, dvs. 466,7 miljoner kronor år 2011, exklusive publikationsintäkter (dessa uppgick till 4,0 miljoner kronor). Härmed är uppdragsverksamhetens omsättning i praktiken större än de avgiftsintäkter SCB har rent redovisningsmässigt; dessa uppgick år 2011 till totalt 451,0 miljoner kronor.¹³

I figur 14.3 nedan visas hur SCB:s totala intäkter, och dessas fördelning på anslag, avgifter samt bidrag m.m., utvecklades i reala termer mellan åren 1999 och 2011.¹⁴ I ”bidrag m.m.” ingår, förutom de ovan nämnda bidragen från Regeringskansliet, bl.a. bidrag från EU (s.k. EU-grants), lönebidrag, anställningsstöd och finansiella intäkter. De senaste åren har bidragen från Regeringskansliet utgjort den klart största av dessa poster. Under vissa år i figuren, t.ex. 2005–2007, har dock EU-grants varit störst.

¹³ Uppdragsverksamhetens större omsättning förklaras i viss mån även av att vissa myndighetsgemensamma intäkter, bl.a. finansiella intäkter, fördelas mellan anslags- och uppdragsverksamheten. Detta sker med en procentsats som baseras på rapporterad tid för hela året.

¹⁴ Värdena har omräknats till 2011 års prisnivå med hjälp av årsmedelvärden för konsumentprisindex.

Figur 14.3 Utveckling av SCB:s intäkter åren 1999–2011 (miljoner kronor, 2011 års priser)



Källa: SCB:s årsredovisningar 2000–2011 samt hemsida (KPI)

Som framgår av figuren har SCB:s intäkter i reala termer legat på en stabil nivå – strax över 1 miljard kronor per år – under de senaste 7–8 åren. Sett till hela perioden, som figuren speglar, har anslag och avgifter årligen stått för i stort sett lika stora andelar av SCB:s finansiering. De senaste åren har dock anslagsfinansieringens andel ökat; år 2011 stod anslag för 53 procent av de totala intäkterna och avgifter för 43 procent. En tydlig tendens är också att såväl anslagen utöver ramanslaget som bidragen från Regeringskansliet ökar över tid. År 1999 stod dessa finansieringskällor för mindre än en procent av SCB:s totala intäkter, att jämföra med drygt fem procent år 2011.

SCB:s kostnader utgörs till stor del av lönekostnader. Av 2011 års totala kostnader (1 030 miljoner kronor) stod löner, inklusive sociala avgifter o.d., för 67 procent. De största kostnadsposterna i övrigt var IT (8 procent), övriga köpta tjänster (8 procent) och lokaler (7 procent). Vidare stod resor, transporter, tele, porto m.m. för 5 procent, maskinhyror och avskrivningar för 2 procent och övrigt för 2 procent.

Enligt SCB:s årsredovisning för 2011 var myndighetens totala kostnader 4,8 miljoner kronor större år 2011 än år 2010. Ökningen avsåg framför allt kostnaderna för IT och övriga köpta tjänster,

främst beroende på större utnyttjande av konsulter och särskilda insatser inom telefoni och IT-infrastruktur. Även lokalkostnaderna ökade. Däremot var lönekostnaderna 2,4 procent lägre år 2011 än år 2010 på grund av färre årsarbetskrafter. Även resekostnader och övriga kostnader minskade under år 2011.

Enligt regleringsbrevet ska SCB till regeringen återrapportera prestationernas kostnader, intäkter och volym i den avgiftsfinansierade verksamheten uppdelat på officiell statistik, övriga uppdrag och tjänsteexport. Kravet på att återrapporteringen ska ske enligt denna indelning infördes i regleringsbrevet från och med budgetåret 2005. Tidigare skedde ingen uppdelning mellan uppdrag avseende officiell statistik och övriga uppdrag.¹⁵

År 2011 gick SCB med ett överskott (positiv ”kapitalförändring”) på 3,6 miljoner kronor, hänförligt till den avgiftsfinansierade uppdragsverksamheten. Vid 2011 års slut hade den samlade uppdragsverksamheten ett ackumulerat överskott på 27,2 miljoner kronor. Det kan dock noteras att uppdragen avseende officiell statistik sammantaget har gått med ett visst underskott samtliga år sedan 2005, vilket alltså var det första året med en återrapportering av uppdragsverksamheten uppdelad på de tre olika verksamheterna. I genomsnitt har de samlade intäkterna i uppdragen avseende officiell statistik varit ca 4 procent lägre per år än de samlade kostnaderna. Under åren 2005–2011 genererade uppdragen avseende officiell statistik ett ackumulerat underskott på 38,2 miljoner kronor.

Som framgått av avsnitt 14.2.1 anger regeringen som mål i SCB:s regleringsbrev att myndighetens produktivitet ska öka med i genomsnitt minst 3 procent per år. I årsredovisningen för 2011 anger SCB att produktivitetens utveckling kan variera mellan enskilda år till följd av kalendereffekter och andra tillfälliga orsaker, varför en uppföljning bäst görs genom att beräkna utvecklingen under en längre period. SCB:s bedömning är att myndigheten i stort har uppfyllt produktivitetetsmålet. I årsredovisningen för 2011 anges att totalproduktiviteten ökade med i genomsnitt 2,8 procent per år under femårsperioden 2007–2011 och med i genomsnitt 3,3 procent per år under tioårsperioden 2002–2011.

¹⁵ Som framgått av avsnitt 1.4.4 beslutade regeringen att skärpa återrapporteringskraven efter att Riksrevisionen år 2004 hade granskat SCB:s uppdragsverksamhet och därvid dragit slutsatsen att förutsättningarna för insyn i denna var begränsade; se rapporten *Uppdrag statistik – insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*. RiR 2004:8.

14.3 Överväganden och förslag

14.3.1 Uppgifter, prioriteringar och mål

Utredningens bedömning och förslag: SCB ska även fortsättningsvis samlat utöva de tre roller myndigheten har i statistiksystemet, varför samtliga delar av dagens verksamhet i princip fortsatt ska bedrivas. Dagens målstruktur, med mål för de olika rollerna, och enskilda mål är fortsatt relevanta.

Regeringens styrning av SCB:s uppdragsverksamhet bör förtydligas och stramas upp. I SCB:s instruktion ska anges att uppdrag avseende officiell statistik ska vara prioriterade, att uppdragsverksamheten ska hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet samt att myndigheten får åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter i den mån det inte snedvrider konkurrensen på marknaden.

Det är viktigt både att regeringen håller sig löpande informerad om konkurrensens utveckling på statistikområdet och att SCB på lämpligt sätt anpassar sitt tjänsteutbud med hänsyn till denna utveckling. SCB ska ges i uppdrag att återkommande belysa hur konkurrenssituationen utvecklas inom de områden där myndigheten bedriver uppdragsverksamhet.

Som framgått av kapitel 11 anser jag att SCB även fortsättningsvis ska samlat utöva de tre roller myndigheten har i statistiksystemet, dvs. en ansvars-, en produktions- och en förvaltningsroll. Jag har därför utgått ifrån att samtliga delar av dagens verksamhet i princip fortsatt ska bedrivas. Som nämndes i inledningen till detta kapitel föreligger dock för närvarande vissa andra utredningsförslag, bl.a. från utredningens delbetänkande, som kommer att få konsekvenser för SCB om de genomförs.

I föreliggande betänkande har några förslag presenterats som har tydlig bäring på frågan om vilka uppgifter SCB ska fullgöra. Av störst betydelse i sammanhanget torde vara att jag i kapitel 12 har föreslagit att SCB, som en konsekvens av kommande förändringar av EU:s statistikförordning, dels explicit ska utpekas som Sveriges nationella statistikbyrå (NSI), dels ska ges en förstärkt roll i samordningen av den officiella statistiken, bl.a. avseende uppföljning av kvaliteten. Som framgått av kapitel 12 anser jag att dessa uppgifter tydligt bör framgå av SCB:s instruktion (denna behandlas vidare i avsnitten 14.4 och 14.5 nedan).

Beträffande prioriteringar i verksamheten handlar mina överväganden i första hand om behov av förtydliganden i SCB:s uppdragsverksamhet (detta utvecklas nedan). I sammanhanget vill jag dock även understryka betydelsen av vissa andra överväganden som redovisats i tidigare kapitel. Till att börja med vill jag betona vikten av att SCB även fortsättningsvis bedriver ett aktivt kvalitetsarbete, eftersom god kvalitet är av avgörande betydelse för den officiella statistikens tillförlitlighet och trovärdighet. Som framgått av kapitel 8 anser jag också att SCB bör sträva efter att göra en s.k. utfästelse om tillräcklig kvalitet, då detta skulle kunna ha en viktig signalverkan gentemot bl.a. statistikens användare. Vidare vill jag poängtera betydelsen av att SCB fortsätter de satsningar som gjorts på att förbättra statistikens dokumentation (se avsnitt 9.2) och tillgänglighet, i synnerhet avseende nya spridningstekniker (se avsnitt 9.6.1). Vad gäller tillgängligheten bör samtidigt påpekas att SCB rimligen inte kan ligga i den absoluta teknikfronten, utan i första hand torde behöva utgå ifrån sådan teknik där det finns standarder. Detta synes också vara SCB:s nuvarande strategi. Slutligen vill jag betona vikten av att SCB förbättrar transparensen i sin prissättning. Som framgått av avsnitt 9.3 bedömer jag att mycket torde vara vunnet i detta hänseende om SCB söker utveckla en mer aktiv kunddialog, inkluderande tydligare information om hur priserna sätts.

I och med att jag anser att SCB även fortsättningsvis ska bedriva dagens tre roller, så framstår dagens målstruktur – med mål för de olika rollerna – som fortsatt relevant. Även de enskilda mål som i dag gäller för verksamheten (se avsnitt 14.2.1) framstår enligt min mening som fortsatt relevanta. Jag föreslår därför i huvudsak inga förändringar av dagens mål.

Som jag konstaterat i kapitel 11 är det ofrånkomligt att det kan förekomma rollkonflikter så länge SCB har uppgiften att samlat utöva ansvars-, produktions- och förvaltningsrollerna. Risken för problem kan därför inte helt elimineras, utan vissa målkonflikter torde man tvingas leva med.

Samtidigt bör betonas att dagens integrerade arbetssätt – med de tre rollerna samlade i en organisation och med anslags- och avgiftsfinansierad statistikproduktion organisatoriskt integrerade – inte är oproblematiskt. Hur väl man än utformar redovisningssystem m.m. torde det t.ex. vara svårt att helt undvika risken för att det kan förekomma korssubventionering mellan anslags- och avgiftsfinansierad verksamhet. Som framgått av kapitel 11 anser jag därför att det finns skäl att förtydliga och strama upp regeringens styrning av SCB:s

uppdragsverksamhet. Mot denna bakgrund föreslår jag två åtgärder, vissa förtydliganden i instruktionen och uppföljning av konkurrens-situationen.

Förtydliganden i instruktionen

I dag är villkoren för SCB:s uppdragsverksamhet tämligen kortfattat formulerade i myndighetens instruktion. Som framgått av avsnitt 14.2.1 anges i instruktionen att SCB i mån av resurser *ska* utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt andra myndigheter och *får* åta sig sådana uppdrag från andra uppdragsgivare. Därtill får SCB bedriva tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Utifrån SCB:s perspektiv kan det möjligen upplevas som en fördel att mandatet att bedriva uppdragsverksamhet är formulerat på detta sätt, eftersom det torde öka myndighetens handlingsutrymme. I ljuset av regeringens uttalande om säljverksamheter anser jag dock att det finns skäl att något precisera och förtydliga villkoren för verksamheten. Sådana preciseringar verkar för övrigt inte vara ovanliga i andra myndighetsinstruktioner.¹⁶

Mot denna bakgrund föreslår jag att det i instruktionen anges att uppdrag avseende officiell statistik ska vara prioriterade. I sak gäller detta visserligen redan i dag, i och med att det anges bland målen i regleringsbrevet. Men enligt min mening skulle det innebära en viktig markering att ange denna precisering i instruktionen, eftersom den är mer permanent än de årliga regleringsbreven. I syfte att på motsvarande sätt markera frågornas vikt anser jag att det i SCB:s instruktion även bör inskrivas att uppdragsverksamheten ska hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet – vilket de facto gäller i dag – och att myndigheten får åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter, *i den mån det inte snedvrider konkurrensen på marknaden*. Det senare bör få en återhållande effekt på vilka typer av uppdrag SCB åtar sig och kan möjligen också påverka den möjlighet myndigheten i dag har att i vissa fall marknadsanpassa sina priser (se avsnitt 9.3).

¹⁶ Några exempel på myndighetsinstruktioner där villkoren för uppdragsverksamheten är mer preciserade, på lite olika sätt, än i fallet med SCB är förordning (2008:1233) med instruktion för Sveriges geologiska undersökning, förordning (2009:945) med instruktion för Statens geotekniska institut, förordning (2009:946) med instruktion för Lantmäteriet, förordning (2009:1393) med instruktion för Skogsstyrelsen, förordning (2010:185) med instruktion för Trafikverket, förordning (2011:124) med instruktion för Myndigheten för kulturanalys och förordning (2012:515) med instruktion för Statens kulturråd.

Uppdrag till SCB att följa konkurrensens utveckling

Som framgått bedrivs SCB:s uppdragsverksamhet i dag organisatoriskt och personellt integrerad med – men däremot ekonomiskt skild från – myndighetens övriga verksamhet. Det integrerade arbetssättet ställer enligt min mening särskilda krav på att SCB tydligt kan visa för omvärlden att uppdragsverksamheten inte konkurrerar på ett otillbörligt sätt med marknaden i övrigt.

Som framgått av kapitel 11 är min bedömning att det på de områden där SCB bedriver uppdragsverksamhet råder begränsad konkurrens i dag och att verksamheten är förenlig med regeringens uttalande om säljverksamheter. På sikt kan dock konkurrensen öka, vilket kan medföra behov av att på nytt pröva uppdragsverksamhetens förenlighet med regeringens uttalande. Enligt min mening är det därför viktigt både att regeringen håller sig löpande informerad om konkurrensens utveckling på statistikområdet och att SCB på lämpligt sätt anpassar sitt tjänsteutbud med hänsyn till denna utveckling.

För att ge underlag för detta föreslår jag att regeringen – t.ex. i myndighetens regleringsbrev – ger SCB i uppdrag att återkommande belysa hur konkurrenssituationen utvecklas inom de områden där myndigheten bedriver uppdragsverksamhet. En sådan undersökning torde kunna genomföras på motsvarande sätt som de kundundersökningar SCB i dag regelmässigt gör i större uppdrag, dvs. genom att ett externt undersökningsföretag skriftligen ställer vissa frågor om hur respondenterna upplever SCB. I detta fall skulle dock de tillfrågade utgöras av SCB:s konkurrenter och frågorna kretsa kring deras uppfattning om SCB ur ett konkurrensperspektiv. Som ett komplement till detta skulle SCB också regelbundet kunna bjuda in representanter för marknaden aktörer för att förhöra sig om deras syn på uppdragsverksamheten.

Att jag anser att SCB bör ges i uppdrag att rapportera om konkurrensens utveckling ska ses i ljuset av att jag förordar en regelbunden (helst årlig) uppföljning av detta. Mot förslaget kan givetvis invändas att SCB är part i målet. Men jag bedömer att regeringen med hjälp av SCB:s årliga återrapporteringar och annan information om marknaden, som t.ex. kan komma från branschorgan eller enskilda företag som är verksamma på marknaden, ändå bör kunna få en aktuell och rimligt nyanserad bild av förhållandena. För att få en opartisk bedömning kan regeringen också vid lämpligt tillfälle ge

en oberoende aktör, t.ex. Konkurrensverket eller Statskontoret, i uppdrag att analysera marknadssituationen.

14.3.2 Resurser och effektiviseringar

Utredningens bedömning: I ökande grad sker regeringens finansiering av SCB:s verksamhet via bidrag för särskilda uppdrag och anslag utöver ramanslaget. Denna utveckling medför vissa nackdelar, framför allt att det därmed inte i ett sammanhang – där samtliga behov ställs mot varandra – prövas vilken statistik som ska ingå i SCB:s anslagsfinansierade ansvarsroll. Dock kan inte bortses ifrån att olika delar av Regeringskansliet kan ha behov av att beställa statistik och lägga uppdrag på SCB på ett sätt som är svårt att passa in under myndighetens ramanslag. Mot denna bakgrund lämnar jag inget förslag om förändring av SCB:s finansieringsform. Om andelen bidrag och anslag utöver ramanslaget skulle fortsätta att öka kraftigt, kan det dock på sikt finnas skäl för regeringen att söka återgå till en mer renodlad finansieringsmodell för SCB, dvs. att statistikproduktionen som huvudregel ska ske via ramanslag eller avgifter.

I sin styrning av SCB, och andra statistikansvariga myndigheter, bör regeringen vara uppmärksam på eventuella finansieringsproblem vid intermittenta undersökningar.

SCB:s uppdrag avseende officiell statistik åt andra myndigheter har gått med ett visst underskott samtliga år sedan 2005. För myndighetens resultat har detta inte inneburit något större problem eftersom den samlade uppdragsverksamheten har uppvisat överskott. Målet bör dock vara att uppdragen avseende officiell statistik ger full kostnadstäckning över tid. I styrningen av SCB bör regeringen vara tydlig med denna ambition.

Som framgått av avsnitt 14.2.3 har SCB:s intäkter i reala termer legat på en stabil nivå – strax över 1 miljard kronor per år – under de senaste 7–8 åren. Däremot har sammansättningen av intäkterna förändrats. Från att anslag och avgifter tidigare stått för i stort sett lika stora andelar av SCB:s finansiering är nu anslagsfinansieringens andel klart större (53 procent år 2011, att jämföra med 43 procent för avgifterna). Av SCB:s totala anslagsintäkter år 2011 (552,1 mil-

joner kronor) härrörde större delen (520,6 miljoner kronor) från myndighetens ramanslag och resterande 31,5 miljoner kronor från särskilda satsningar från olika departement, som gavs i form av anslagsmedel. Därtill har SCB under senare år i ökad utsträckning fått årliga bidrag från Regeringskansliet, för finansiering av enskilda uppdrag. En tydlig tendens är också att såväl bidrag av detta slag som anslag utöver ramanslaget ökar över tid. År 1999 stod dessa finansieringskällor för mindre än en procent av SCB:s totala intäkter, att jämföra med drygt fem procent år 2011.

Exakt varför utvecklingen har gått mot en ökad grad av ”blandfinansiering” av SCB:s verksamhet har utredningsarbetet inte gett svar på. Enligt min mening medför denna utveckling vissa nackdelar, framför allt att det därmed inte i ett sammanhang – där samtliga behov ställs mot varandra – prövas vilken statistik som ska ingå i SCB:s anslagsfinansierade ansvarsroll. Samtidigt kan man inte bortse ifrån att olika delar av Regeringskansliet kan ha olika intressen av statistik och från tid till annan ha behov av att kunna beställa statistik och lägga uppdrag på SCB på ett sätt som är svårt att passa in under myndighetens ramanslag.

Mot denna bakgrund lämnar jag inget förslag om förändring av SCB:s finansieringsform. Om andelen bidrag från Regeringskansliet och anslag utöver ramanslaget skulle fortsätta att öka kraftigt, kan det dock enligt min mening finnas skäl för regeringen att på sikt söka återgå till en mer renodlad finansieringsmodell för SCB, dvs. att statistikproduktionen som huvudregel ska ske via ramanslag eller avgifter.¹⁷

Beträffande den anslagsfinansierade statistikproduktionen vill jag vidare uppmärksamma ett särskilt problem kopplat till s.k. intermittenta undersökningar, som har påtalats av såväl SCB som några andra statistikansvariga myndigheter. Som framgått av kapitel 2 avses med intermittent statistik sådan som tas fram återkommande, men med obestämda intervall eller åtminstone mindre regelbundet än årligen. För att kunna genomföra anslagsfinansierade undersökningar av detta slag, t.ex. de valundersökningar som görs vart fjärde år, menar SCB att myndigheten måste spara pengar under de år då de aktuella undersökningarna inte genomförs. Med gällande regelverk räknas dock dessa besparingar som en del av myndighetens ordinarie, totala anslagssparande, av vilket en viss andel ska dras in om det överstiger en viss nivå. Hur pass besvärande detta problem

¹⁷ Somligt, t.ex. EU-grants, torde dock även fortsättningsvis behöva benämnas bidrag.

verkligen är för SCB, eller andra statistikansvariga myndigheter, saknar jag grund för att bedöma. För att problemet möjligen kan vara av mindre betydelse talar att olika intermittenta undersökningar sannolikt genomförs under olika år, varför systemet i viss mån torde vara självbalanserande. Mot denna bakgrund lämnar jag inga förslag i denna fråga, men menar att det finns skäl för regeringen att i sin styrning av SCB och andra statistikansvariga myndigheter vara aktsam på eventuella finansieringsproblem vid intermittenta undersökningar.

Som nämndes i inledningen till kapitlet anser jag att frågor om SCB:s inre organisation måste hanteras inom myndigheten. Det är en ledningsfråga. I utredningsarbetet har jag därför inte studerat eventuella möjligheter till ”vardagsrationaliseringar” i verksamheten, dvs. förbättringar av processer och metoder m.m. Det har dock av mina kontakter med SCB framgått att det torde finnas goda förutsättningar för denna typ av rationaliseringar under de närmaste åren, t.ex. i takt med att myndigheten inför alltmer av standardiserade verktyg i sitt arbete. Jag har också framhållit att de mål som gäller för verksamheten (se avsnitt 14.2) framstår som fortsatt relevanta, vilket innebär att jag anser att det krav som ställs på ökad produktivitet bör bibehållas.

Som framgått av avsnitt 14.2.3 har SCB:s uppdragsverksamhet avseende officiell statistik gått med ett visst underskott samtliga år sedan 2005, vilket var det första året då resultatet för denna verksamhet särredovisades i årsredovisningen. Under åren 2005–2011 har uppdragen avseende officiell statistik genererat ett ackumulerat underskott om 38,2 miljoner kronor. Samtidigt har dock den samlade uppdragsverksamheten gått bättre och uppvisade vid 2011 års utgång ett ackumulerat överskott på 27,2 miljoner kronor.

Enligt vad SCB har uppgett till utredningen är en förklaring till underskotten i uppdragen avseende officiell statistik, att myndigheten i ett flertal stora avtal, som för tre–fyra år sedan ingicks med andra statistikansvariga myndigheter, utgick ifrån att det interna omorganisations- och rationaliseringsarbetet skulle medföra besparingar. SCB gick därför med på avtalspriser som avspeglade detta. Som framgått av avsnitt 9.3 har SCB dock inte (hittills) lyckats göra så stora besparingar som förutsågs. När avtalen nyligen skulle omförhandlas var SCB därför tydlig med att om inte priserna höjdes, så att full kostnadstäckning skulle kunna uppnås, var myndigheten tvungen att avstå från uppdragen. Resultatet blev att nya avtal ingicks, med höjda priser.

I och med att SCB:s samlade uppdragsverksamhet uppvisar ett överskott, så torde inte de negativa resultaten i uppdragen avseende officiell statistik innebära något större problem rent ekonomiskt för myndigheten. Samtidigt måste dock målet rimligen vara att uppdragen avseende officiell statistik ger full kostnadstäckning över tid. Enligt min mening bör regeringen i styrningen av SCB vara uppmärksam på hur förhållandena utvecklas och vidta åtgärder om de negativa resultaten fortsätter även framöver.

14.3.3 Samverkan med universitet, högskolor och andra myndigheter

Utredningens bedömning: SCB synes ha en väl utvecklad samverkan med universitet och högskolor. Utöver de överväganden och förslag som redovisades i delbetänkandet har utredningsarbetet gett begränsad grund för förslag om hur denna samverkan kan stärkas, varför inga ytterligare sådana förslag redovisas.

Enligt direktiven ska jag lämna förslag om hur SCB:s samverkan med universitet och högskolor och andra myndigheter kan stärkas så att kompetensen vid myndigheten säkerställs. Inledningsvis bör sägas att samverkan med universitet och högskolor medför fördelar i båda riktningarna, dvs. såväl att forskare drar nytta av material från SCB, vilket behandlades i utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36), som att SCB drar nytta av forskningen för sin egen utveckling.

Frågan om samverkan med universitet och högskolor var således central för de överväganden som redovisades i delbetänkandet. I detta konstaterades att de svenska nationella registren är en potentiellt stor och internationellt unik tillgång för forskningen, men att det i dag i flera avseenden behöver genomföras nya eller förstärkta insatser för att tillvarata denna ökande potential på bästa sätt. Reglerna för forskningsutnyttjandet av data behöver ses över och anpassas till en snabb teknisk utveckling. Organisatoriska och tekniska stödfunktioner behöver utvecklas för att på ett säkert sätt underlätta samutnyttjandet av data från olika källor. I delbetänkandet pekades särskilt på tre övergripande områden där det behövs förbättrad samordning, nämligen avseende dokumentation och infor-

mation, den rättsliga prövningen av forskning och datautlämnande samt den praktiska datahanteringen inklusive utnyttjandet av data från olika registerhållare. I delbetänkandet föreslogs också organisatoriska åtgärder syftande till att förbättra datatillgängligheten, integritetsskyddet och kostnadseffektiviteten. Som tidigare nämnts redovisade regeringen sin syn på delbetänkandet i den nyligen lämnade forsknings- och innovationspropositionen.¹⁸

Utöver de överväganden och förslag som redovisades i delbetänkandet har utredningsarbetet gett begränsad grund för förslag om hur SCB:s samverkan med universitet och högskolor kan stärkas. Jag redovisar därför inte några ytterligare sådana förslag.¹⁹

Att jag avstår från att lämna ytterligare förslag ska ses i ljuset av att SCB redan i dag synes ha en väl utvecklad samverkan med universitet och högskolor. En väsentlig del i detta är att SCB förfogar över ett antal register av intresse för forskningen och därigenom fungerar som en viktig tillhandahållare av data till forskare; detta har beskrivits närmare i utredningens delbetänkande. Andra exempel på samverkan med universitet och högskolor ges av följande citat ur SCB:s årsredovisning för 2011²⁰:

Samarbete med universitet, högskolor och gymnasium

För att stärka synen på SCB som en attraktiv arbetsgivare och främja den kort- och långsiktiga kompetensförsörjningen har ett antal åtgärder genomförts som riktar sig till både gymnasium samt universitet och högskolor.

SCB har medverkat vid sex arbetsmarknadsdagar vid olika universitet och tar årligen emot 10–15 praktikanter. Med syftet att tidigt uppmuntra ungdomar att studera statistik och andra för SCB relevanta ämnen har SCB också medverkat vid gymnasieämbassadorer. Vid en av mässorna i Stockholm hade SCB kontakt med mellan 300 och 350 elever. SCB har också medverkat i ett antal tidskrifter, på webbsidor och i annat informationsmaterial som riktar sig till bl.a. gymnasieelever inför skolvalet, högskolestudenter samt yngre yrkesverksamma med syftet att marknadsföra SCB som attraktiv arbetsgivare. Åtta studiebesök från universitet, gymnasier och andra organisationer har genomförts. SCB har utbildat 16 SCB-ambassadörer med uppgiften att marknadsföra SCB som arbetsgivare vid olika mässor, studiebesök, föreläsningar m.m.

Under 2011 genomfördes SCB:s och Örebro universitets sommarskola för tionde året i rad, med ett 40-tal deltagare. Temat var skattningar för små redovisningsgrupper.

¹⁸ Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*. Propositionen lämnades den 11 oktober 2012.

¹⁹ SCB:s samverkan med andra myndigheter har jag däremot i olika avseenden diskuterat i den i kapitlen 6–13 redovisade översynen av statistiksystemet, i synnerhet i kapitel 12 om samordningen av systemet.

²⁰ Statistiska centralbyrån (2012): *Årsredovisning 2011*, s. 47.

SCB har under året, liksom tidigare år, erbjudit möjlighet att skriva uppsats inom något av myndighetens ämnesområden. I flera fall har detta lett till anställning på SCB efter examen.

Utöver vad som framgår av citatet ovan, bör som exempel på SCB:s samverkan med universitet och högskolor även nämnas att flera av myndighetens användarråd för statistik har forskare som medlemmar.

Som framgått av avsnitt 14.2.1 finns vid myndigheten också ett vetenskapligt råd. Ledamöter i rådet är f.n. åtta professorer i statistik eller närliggande discipliner, varav fem från svenska och tre från utländska institutioner, samt från SCB generaldirektören, överdirektören och chefen för utvecklingsavdelningen. Rådet har till uppgift att bistå SCB i frågor om metoder och kvalitet i statistiken och kan även bistå andra myndigheter med ansvar för officiell statistik i sådana frågor. Enligt årsredovisningen för 2011 hade rådet två möten detta år.

14.4 Ny instruktion för SCB

En del i mitt uppdrag är att med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen föreslå en ny förordning med instruktion för SCB. Nedan beskriver jag först gällande rätt. Därefter sammanfattas de förslag om förändringar gentemot gällande instruktion som jag har lagt fram i tidigare kapitel. De överväganden och förslag avseende instruktionen som inte tidigare har redovisats i föreliggande betänkande återfinns i avsnitt 14.5.

14.4.1 Gällande rätt

SCB:s uppgifter och verksamhet regleras främst i förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Jag har på ett antal ställen i betänkandet redogjort för olika delar av instruktionen. Nedan görs en samlad beskrivning.

SCB ansvarar för officiell statistik och för annan statlig statistik (1 §). Instruktionen erinrar i 2 § om att förordningen om den officiella statistiken reglerar uppgifter för SCB och anger att myndigheten utöver de uppgifter som framgår av förordningen om officiell statistik har till uppgift att utveckla, framställa och sprida statlig statistik, samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer, och att samordna det statliga statistik-

systemet. Enligt denna paragraf i instruktionen får SCB även bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

Enligt 3 § ska SCB särskilt svara för att fastställa konsumentprisindex, och göra långsiktiga prognoser och analyser enligt särskilda beslut av regeringen. I mån av resurser ska SCB också utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt en annan myndighet (4 § första stycket). SCB får åta sig uppdrag enligt första stycket även från andra uppdragsgivare (4 § andra stycket).

I 5 § finns en uppräknning av de register som SCB får behandla uppgifter i. Det rör sig om registret över totalbefolkningen (RTB), register med folk- och bostadsräkningar (FoB), fastighetstaxeringsregistret, utbildningsregistret (UREG), arbetskraftsundersökningarna (AKU), företagsdatabasen (FDB), utrikeshandelsregistret, inkomst- och förmögenhetsregistret (IoF), sysselsättningsregistret (ÅRSYS), mervärdesskatteregistret, kontrolluppgiftsregistret, yrkesregistret, register med undersökningar om levnadsförhållandena i samhället (ULF), lantbruksregistret vid Jordbruksverket, registret över för brott lagförda personer vid Brottsförebyggande rådet, bilstatistikregistret vid Trafikanalys, och registret med data för integrationsstudier (STATIV). Genom att reglera alla de register som SCB får behandla uppgifter i får man till stånd ett författningsreglerat ändamål, vilket förutsätts i PUL.

6 och 7 §§ reglerar hur SCB:s ledning ska se ut.

I 8–19 §§ finns bestämmelser om särskilda organ. SCB har ett råd för den officiella statistiken (8 §). Rådet är rådgivande och ska bistå de statistikansvariga myndigheterna när det gäller principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet samt i frågor om att underlätta uppgiftslämnandet. Rådet ska utarbeta en årlig rapport om den officiella statistiken. Det ska också föra en förteckning över statistikansvariga myndigheter och produkter. Rådet ska vidare verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna samt för utveckling och förvaltning av ett statistiknätverk.

Vid SCB finns också ett vetenskapligt råd (10 §). Det vetenskapliga rådet har till uppgift att bistå SCB i frågor om metoder och kvalitet i statistiken. Rådet får även bistå andra myndigheter med ansvar för officiell statistik i sådana frågor.

Det finns även två nämnder knutna till SCB, en nämnd för konsumentprisindex och en nämnd för byggnadsindex (11 §).

Nämnden för konsumentprisindex handlägger enligt 12 § frågor om beräkningar av konsumentprisindex och avgör i samband med detta frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna. Nämnden är också ansvarig för att främja en utveckling av metoderna för beräkningarna av konsumentprisindex.

Nämnden för byggnadsindex handlägger frågor om beräkningar av byggnadsindex och avgör i samband med detta frågor av principiell natur som rör tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna (13 §). Nämnden ska också främja en utveckling av metoderna för beräkningarna av byggnadsindex.

I 14–17 §§ regleras hur ledamöterna i nämnderna ska utses och när nämnderna är beslutföra. Här framgår bl.a. att ordföranden och de andra ledamöterna i nämnderna förordnas av myndigheten för längst tre år. I nämnden för konsumentprisindex förordnar dock regeringen en av de andra ledamöterna. Vidare finns reglerat att ett antal av ledamöterna i respektive nämnd ska förordnas efter förslag från olika myndigheter och organ. T.ex. när det gäller konsumentprisindexnämnden bl.a. efter förslag från Riksbanken och Konjunkturinstitutet (15 §). När det gäller byggnadsprisindexnämnden bl.a. efter förslag från Boverket, Byggherreforum och Industrins byggmaterialgrupp (16 §).

Ärendena i båda nämnderna avgörs efter föredragning (18 §) och nämndernas beslut får inte överklagas (19 §).

I förordningen finns också bestämmelser om anställningar (20–21 §§), personalansvarsnämnd (22 §) och tillämplighet av vissa förordningar (23 §). I 24 § anges att SCB ska ta ut avgifter för uppdrag enligt 4 § och för tjänsteexport.

14.4.2 Sammanfattning av förslag om förändring av SCB:s instruktion

Mina förslag avseende SCB och statistiksystemet har presenterats löpande i kapitlen 6–14. De förslag som berör SCB:s instruktion och föranleder ändringar i denna jämfört med gällande rätt sammanfattas nedan.

Utpekande av SCB som Sveriges NSI

Som jag redogjort för i kapitel 12 saknas ett egentligt utpekande av att det är SCB som är Sveriges NSI, även om det i praktiken verkar råda konsensus om att så är fallet. Genom de kommande förändringarna av EU:s statistikförordning förväntas de nationella statistikbyråerna (NSI) få en förstärkt roll avseende bl.a. samordning. Jag har därför i avsnitt 12.3.2 föreslagit att det tydligt ska framgå av SCB:s instruktion att SCB är Sveriges NSI. Detta genom att det där anges att SCB har till uppgift att fullgöra de uppgifter som enligt en EU-rättsakt ska fullgöras av den nationella statistikbyrån (NSI). Med denna reglering blir det också enligt min uppfattning möjligt för SCB att fungera som beledsagare vid kommissionens landsbesök.

Uppgift för SCB att ha huvudansvaret för och samordna arbetet med självvärderingar som föranleds av EU-rätten

De föreslagna förändringarna avseende EU:s statistikförordning innehåller krav på att medlemsstaterna ska upprätta s.k. åtaganden om förtroende för statistiken. Jag har som redogjorts för i avsnitt 12.3.3 föreslagit att SCB enligt sin instruktion ska ges huvudansvar och en samordnande roll i arbetet med den självvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till EU-kommissionen om efterlevnaden av kraven i EU:s statistikförordning. Därmed skapas förutsättningar för att Sverige ska kunna uppfylla kravet på att skicka in årsrapporter till kommissionen. De självvärderingar som SCB ska samordna bör bygga på underlag från de övriga myndigheter som framställer europeisk statistik.

Uppstramad reglering av SCB:s uppdragsverksamhet

Som framgått av avsnitt 14.3.1 anser jag att det finns skäl att förtydliga och strama upp regeringens styrning av SCB:s uppdragsverksamhet. Verksamheten ska fortfarande regleras i instruktionen, men vissa förtydliganden bör göras i denna. I nu gällande förordning anges beträffande uppdragsverksamheten att myndigheten i mån av resurser ska utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt en myndighet. Myndigheten får åta sig uppdrag enligt första stycket även från andra uppdragsgivare. Enligt regleringsbrevet för

budgetåret 2012²¹ ska uppdrag rörande officiell statistik prioriteras före annan avgiftsfinansierad verksamhet. Jag anser att riktlinjerna för uppdragsverksamheten behöver förtydligas mot bakgrund av regeringens uttalande om säljverksamheter. Som ett led i detta anser jag att det av instruktionen bör framgå att SCB ska prioritera uppdrag avseende officiell statistik. Det ska också i instruktionen anges att uppdragsverksamheten ska hållas skild från myndighetens övriga verksamhet.

Den uppdragsverksamhet där det främst finns skäl att strama upp regleringen är de uppdrag som myndigheten får åta sig från andra uppdragsgivare än myndigheter. Det är viktigt att dessa uppdrag tydligt faller inom verksamhetsområdet och att de i huvudsak utförs inom områden där de inte bidrar till att snedvrیدا konkurrensen. Jag anser därför att det av instruktionen ska framgå att myndigheten får åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter i den mån verksamheten inte snedvrیدer konkurrensen på marknaden.

Rådet för den officiella statistiken ska granska verksamheten

Som framgått i avsnitt 12.3.2 anser jag att det, utöver de självutvärderingar som baseras på EU-krav, i det svenska statistiksystemet även löpande bör genomföras översiktliga granskningar av bl.a. statistikens kvalitet och tillgänglighet, t.ex. genom stickprov eller tematiskt. Jag har föreslagit att denna uppgift bör ges till Rådet för den officiella statistiken. Jag förslår därför att en bestämmelse med sådan innebörd ska införas i SCB:s instruktion.

Sammansättningen i Rådet för den officiella statistiken ändras

Jag har i avsnitt 12.3.4 diskuterat Rådet för den officiella statistiken och dess sammansättning. Som där framgår anser jag att rådet bör utökas till att omfatta SCB:s generaldirektör som ordförande och ytterligare tolv ledamöter som ska utgöras av generaldirektörer för statistikansvariga myndigheter. Sex av dessa bör pekas ut av regeringen och komma från Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens

²¹ Regleringsbrev för budgetåret 2012 avseende Statistiska centralbyrån, regeringsbeslut II 8, Fi2010/3159, Fi2011/2699, Fi2011/5283 (delvis), 2011-12-22.

skolverk. Övriga sex bör komma från resterande statistikansvariga myndigheter och utses av SCB på motsvarande sätt som är fallet enligt gällande rätt. Även detta bör framgå av SCB:s instruktion.

14.5 Kompletterande överväganden och förslag avseende instruktionen

14.5.1 Nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex

Utredningens förslag: Nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex ska inte längre vara beslutande. Av författning ska framgå att det ska finnas en nämnd för konsumentprisindex och en nämnd för byggnadsindex knutna till SCB. Nämndernas uppgifter och sammansättning ska liksom tidigare regleras i instruktionen.

SCB har ett antal råd, nämnder och arbetsgrupper som stöd i sin verksamhet. En del av dessa regleras i instruktionen medan andra, t.ex. nämnden för nationalräkenskaper och arbetskraftsundersökning har inrättats av SCB och regleras av myndigheten.

I instruktionen regleras som framgått av redogörelsen för gällande rätt insynsrådet, rådet för den officiella statistiken, vetenskapliga rådet och nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex.

De råd som finns vid myndigheten är rådgivande. När de gäller nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex ska de däremot båda avgöra frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna. Nämndernas beslut får enligt instruktionen inte överklagas. Enligt dagens reglering är alltså dessa båda nämnder beslutande. I de fall det har angetts att det ska finnas ett beslutande organ ska ledamöterna utses av regeringen.

Jag har i kapitel 4 beskrivit de s.k. peer reviews som gjordes åren 2006–2008 av hur EU:s medlemsstater, inklusive EES, lever upp till EU:s Code of Practice²². Den peer review som gjordes avseende SCB och det svenska statistiksystemet²³, talar för att Sverige vid en europeisk jämförelse ligger långt framme i bl.a. kvalitetshänseende

²² Peer reviews behandlade i första hand de nationella statistikbyråerna, men i rapporterna ges också en översiktlig redogörelse för ländernas statistiksystem.

²³ *Peer review on the implementation of the European Statistics Code of Practice. Country visited: Sweden. 2007-04-27.*

och det redovisades få klagomål på hur Code of Practice implementerades i Sverige.

I peer reviewen framfördes dock även viss kritik. Bland annat ifrågasattes om det är förenligt med Code of Practice (nu riktlinjer för europeisk statistik) att regeringen, som det anges i SCB:s instruktion, ska förordna en av ledamöterna i myndighetens nämnd för konsumentprisindex. Man hade också invändningar mot att dessa båda nämnder var beslutande. Av de rekommendationerna som lämnades av peer review teamet framgår att det anser att man för att undvika missförstånd och oklarheter bör begränsa nämndernas roll till att vara rådgivande.

I praktiken förefaller nämnderna i huvudsak ha en rådgivande roll, låt vara att de kan avgöra frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna. Jag kan hålla med om att det kan ifrågasättas att en nämnd har denna beslutsrätt. Utvecklingen inom EU betonar allt starkare NSI:s självständiga ställning. Särskild vikt läggs vid att tillse att de nationella statistikbyråerna är självständiga och fria från regeringens inflytande. Att då i svensk rätt ha ett regelverk som innebär att en av de tyngre produkterna, KPI, har en nämnd knuten till sig med viss beslutanderätt rimmar illa med denna utveckling.

För att betona SCB:s självständighet gentemot regeringen anser jag att nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex ska vara rådgivande. Jag anser att det ska framgå av instruktionen att dessa båda nämnder ska finnas vid SCB. Även deras uppgifter och sammansättning bör framgå av instruktionen. I syfte att betona SCB:s självständighet anser jag också att regeringen inte längre ska förordna en av ledamöterna i Nämnden för konsumentprisindex. Hur ledamöterna i övrigt utses i nämnderna har jag däremot inte sett skäl att pröva, utan utgår från att reglerna i dessa hänseenden förblir som i dag.²⁴ Likaså har jag inte undersökt om namnen på de organ, som enligt instruktionen ska föreslå ledamöter i nämnderna, i samtliga fall är angivna med sina aktuella namn. Det får ankomma på regeringen att vid behov införa sådana ändringar.²⁵

Detta förslag anser jag ligger i linje med den pågående EU-utvecklingen. Mot bakgrund av att nämndernas beslutanderätt är

²⁴ Det bör dock noteras att med detta förslag skulle det för en av ledamöterna i Nämnden för konsumentprisindex saknas uttalade krav i instruktionen om antingen vem som ska föreslå förordnandet eller vederbörandes kompetensprofil.

²⁵ Det har framförts att fyra av de organisationer som enligt instruktionen ska föreslå ledamöter i byggnadsindexnämnden ska ha bytt namn. Det skulle vara Byggherreforum, Industrins byggmaterialgrupp, Svenska riksbyggen och Företagarnas Riksorganisation.

relativt begränsad bedömer jag att konsekvenserna av att nämnderna görs rådgivande inte blir så stora i praktiken.

14.5.2 Det ska framgå av författning att SCB får besluta om avgifternas storlek i verksamheten

Utredningens förslag: Liksom enligt gällande instruktion ska SCB ta ut avgifter för sin uppdragsverksamhet och för tjänsteexport. Det ska framgå av instruktionen att SCB får disponera avgiftsinkomsterna och meddela föreskrifter om avgifternas storlek, dvs. besluta om storleken på avgifterna.

I avsnitt 9.3.1 redogjorde jag för hur SCB:s rätt att ta betalt för sin uppdragsverksamhet är reglerad. Som där konstaterats framgår enligt instruktion endast att SCB ska ta ut avgifter för uppdrag enligt 4 § och för tjänsteexport. Av regleringsbrevet för budgetåret 2012, och även av tidigare regleringsbrev, framgår sedan att myndigheten ska besluta om storleken på avgifterna för den verksamhet som anges i 4 § i instruktionen och disponera avgiftsinkomsterna.

Enligt 8 kap 1 § regeringsformen gäller krav på förordningsform för regeringens föreskrifter. Att SCB får besluta om avgifter och disponera avgiftsinkomsterna bör därför framgå av instruktionen. Införandet i instruktionen bör inte innebära någon förändring i praktiken då sakförhållandena redan framgår i regleringsbrevet.

14.5.3 Vissa konsekvenser av delbetänkandet

Utredningens bedömning och förslag: Av SCB:s instruktion ska framgå att myndigheten ska bistå forskningen med data.

SCB:s arbete med mikrosimuleringsmodeller bör eventuellt regleras i myndighetens instruktion eller i särskild ordning. Detta är dock avhängigt av hur Vetenskapsrådets uppdrag avseende samordning av registerforskningen slutligt utformas. Om den fortsatta beredningen av Vetenskapsrådets uppdrag leder till att SCB fortsatt ska arbeta med mikrosimuleringsmodeller, bör regeringen reglera detta antingen i SCB:s instruktion eller i särskild författning.

I utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36) framhölls att det är angeläget att det i myndighetsinstruktionerna för dagens stora dataägande myndigheter skrivs in att de ska bistå forskningen med data och att de i detta syfte ska samverka med den myndighet som ges ansvar för att samordna frågor om registerforskning. Enligt vad SCB har uppgett till utredningen är detta en omfattande verksamhet för myndigheten, som i dag inte nämns i instruktionen. Mot denna bakgrund föreslår jag att uppgiften att bistå forskningen med data skrivs in i SCB:s instruktion.

Vidare har SCB i utredningsarbetet påtalat ett behov av att i instruktionen eller i särskild författning reglera den uppgift myndigheten utför avseende s.k. mikrosimuleringsmodeller. I delbetänkandet beskrev jag sådana modeller som att de *”tar registerforskningen vidare genom att det underliggande datamaterialet används för experiment och scenarier”*.²⁶ Mikrosimuleringsmodeller har använts i ett stort antal projekt där kort- och långsiktiga effekter av hypotetiska ekonomiska reformer har bedömts med hjälp av myndigheternas registerdata. De används också i regeringens planering av den ekonomiska politiken. Som exempel kan nämnas SCB:s modell Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT) som togs fram i samband med utredningen av skattereformen i slutet på 1980-talet och vars användning fortfarande ökar. FASIT används nu inför i stort sett alla regelförändringar i skatte- och transfereringssystemet.

Av dagens instruktion framgår inte att SCB ska arbeta med mikrosimuleringsmodeller, varför det – givet dagens situation – finns skäl att reglera detta, antingen i instruktionen eller möjligen i särskild författning. I delbetänkandet föreslog jag emellertid att drift och utveckling av FASIT och liknande mikrosimuleringsmodeller bör läggas på den myndighet som ges ansvar för att samordna registerforskningen. Som framgått av avsnitt 14.1 har regeringen i den nyligen lämnade forsknings- och innovationspropositionen²⁷ föreslagit att denna samordningsroll bör ges till Vetenskapsrådet. Av propositionen framgår dock inte de närmare detaljerna om vad Vetenskapsrådets uppgift kommer att omfatta, t.ex. om det ska inkludera ansvar för mikrosimuleringsmodeller. Först när Vetenskapsrådets uppdrag väl har preciserats, kan man alltså bedöma om, och i sådana fall hur, SCB fortsatt ska arbeta med mikrosimuleringsmodeller.

²⁶ SOU 2012:36, s. 46.

²⁷ Prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*. Propositionen lämnades den 11 oktober 2012.

Mot denna bakgrund redovisar jag inget förslag om att arbetet med mikrosimuleringsmodeller ska regleras i SCB:s instruktion. Om den fortsatta beredningen av Vetenskapsrådets uppdrag leder till att SCB fortsatt ska arbeta med mikrosimuleringsmodeller, anser jag dock att regeringen bör reglera detta i författning.

15 Förslagets konsekvenser

I detta kapitel beskrivs och analyseras konsekvenserna av mina förslag, i enlighet med 14–15 a §§ kommittéförordningen (1998:1474). I direktiven anges också att jag särskilt ska belysa de ekonomiska konsekvenserna och lämna förslag till finansiering samt även bedöma och redovisa förslagets konsekvenser av betydelse för miljön.

I det följande ges först i avsnitt 15.1 en allmän beskrivning av förslagets karaktär. Därefter redovisas i avsnitten 15.2 till 15.4 förslagets konsekvenser med utgångspunkt i de berörda paragraferna i kommittéförordningen.

15.1 Allmänt om utredningens förslag

Min övergripande uppgift är att se över Statistiska centralbyrån och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem.

Statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati och tillgången till statistik kan ses som en rättighet för alla medborgare. Den officiella statistiken ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, för den allmänna debatten, för forskning, för utvärdering m.m. Stor enighet råder om vikten av att det produceras statistik som belyser olika aspekter av samhället och som kan användas för ovan nämnda syften. Statistiken ska vara pålitlig, dvs. objektiv och saklig samt även i övrigt av god kvalitet.

Sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994 är det svenska systemet för officiell statistik decentraliserat, med ansvaret fördelat mellan 27 statistikansvariga myndigheter. Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet är min samlade bedömning att det decentraliserade systemet för officiell statistik i huvud-

sak fungerar väl i dag. Jag har inte fått några indikationer på att det skulle krävas någon genomgripande förändring av statistiksystemet, utan anser att det decentraliserade systemet både kan och bör upprätthållas och att de förändringar som kan behöva göras kan hanteras inom ramen för den befintliga grundmodellen. En väsentlig utgångspunkt för mina förslag är därför att de i hög grad handlar om att göra ett i grunden väl fungerande system ännu bättre.

Av stor betydelse för förslagen är även det faktum att rättsutvecklingen inom EU spelar en ökande roll för det svenska statistiksystemet. För närvarande bedrivs ett arbete med att revidera EU:s statistikförordning. I kapitel 5 redogjorde jag för de pågående förändringarna inom EU-rätten och dess inverkan på svensk rätt.

Mot denna bakgrund kan mina förslag sammantaget sägas ha två syften: att förbättra det svenska systemet för officiell statistik och att leva upp till de krav som ställs på Sverige som EU-medlem. Inte sällan sammanfaller de två syftena, dvs. förslag som har sin grund i förändringar på EU-nivå är också väl ägnade att förbättra det svenska statistiksystemets funktionssätt.

15.2 Konsekvenser enligt 14 §

I 14 § kommittéförordningen anges följande: ”*Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering*”.

På övergripande nivå har utredningens förslag, som nämndes ovan, till syfte att förbättra det svenska systemet för officiell statistik. Med hänsyn till den viktiga roll officiell statistik spelar i samhället, kan förutsättas att ett bättre fungerande statistiksystem också medför positiva samhällsekonomiska konsekvenser. Ett exempel är att statistiken kan bidra till bättre beslutsfattande i staten och därmed till bättre användande av skattemedel. Att värdera den typen av effekter är dock svårt.

Av de förslag som redovisats i tidigare kapitel kan några komma att påverka kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner och landsting. För statens del bedömer jag att det framför allt handlar om följande tre förslag:

- I kapitel 8 har jag föreslagit att kvalitetskraven i den officiella statistiken ska utvecklas, så att de avspeglar de kvalitetskriterier som finns i EU:s statistikförordning. Detta skulle kunna medföra att de statistikansvariga myndigheterna tvingas höja sina ambitioner och därmed lägga mer tid och resurser på arbetet med den officiella statistiken. Som framgått av kapitel 8 motsvarar dock de kvalitetskriterier som i vidare mening i dag tillämpas i det svenska statistiksystemet i hög grad dem som finns på EU-nivå. Det kan därför antas att den föreslagna förändringen får begränsade konsekvenser i praktiken, även om det enligt min mening ligger ett väsentligt signalvärde i att reglera kvalitetskraven i lag i stället för att, som i dag, ange dem i riktlinjer som endast är rekommendationer och inte bindande. Mot denna bakgrund bedömer jag att förslagets kostnadspåverkande effekter blir begränsade.
- I kapitel 9 har jag föreslagit att kommittéväsendet och Statskontoret inte längre ska behöva ansöka hos regeringen om statistiksekretess när de ska utföra undersökningar som kräver det, utan ska ges rätt enligt lag att få behandla uppgifter i s.k. ”annan jämförbar undersökning”. Förslaget kan bedömas medföra vissa, låt vara sannolikt begränsade, administrativa besparingar. Som framgått av kapitel 9 tycks regeringens prövning av myndigheters ansökningar om sekretesskydd enligt 7 § OSF i och för sig vara av mycket begränsad omfattning i dag. Men då kommittéväsendet och Statskontoret står för merparten av de undersökningar som beviljas skydd enligt 7 § OSF, skulle förslaget ändå minska antalet ansökningar till regeringen och därmed Regeringskansliets administration kring dessa. För kommittéväsendet och Statskontoret torde det största vinsten med förslaget vara att undersökningarna i fråga kan starta utan att man först behöver avvakta ett beslut från regeringen om ändring av OSF, men även för dessa myndigheter skulle förslaget medföra vissa administrativa besparingar till följd av minskat beredningsarbete.
- I kapitel 12 har jag avseende systemet för den officiella statistiken lämnat vissa förslag om ökad uppföljning och utvecklad samordning. Dessa förslag torde kräva att ytterligare resurser tillskjuts för de föreslagna arbetsuppgifterna. Behovet bedöms uppgå till totalt ca 5 miljoner kronor per år. Som framgått av kapitel 12 ser jag framför allt två alternativ till finansiering. Det ena är att hela beloppet får belasta SCB:s ramanslag och finan-

sieras genom det utrymme som skapas genom myndighetens pågående rationaliseringsarbete. Det andra alternativet är att beloppet finansieras kollektivt av de statistikansvariga myndigheterna, eftersom nyttan av de föreslagna åtgärderna i första hand kommer detta kollektiv till del. Rent praktiskt skulle detta kunna hanteras genom att SCB:s ramanslag i budgetprocessen tillförs 1/27 av det totala beloppet från vardera av övriga statistikansvariga myndigheters anslag, dvs. ca 185 000 kronor per år och myndighet. Jag tar inte ställning till vilket av dessa två alternativ som är att föredra, utan lämnar det avgörandet till den fortsatta beredningen.

Beträffande kommuner och landsting bedömer jag att framför allt ett förslag potentiellt skulle kunna medföra en kostnadsökning. I kapitel 10 har jag föreslagit en viss utvidgning av kommuners och landstings skyldighet att lämna uppgifter till den officiella statistiken. I huvudsak torde det dock handla om uppgifter som redan samlas in från kommuner och landsting, men på frivillig väg. Jag bedömer därför att ett införande av uppgiftsskyldighet för uppgifterna får begränsade kostnadspåverkande effekter.

15.3 Konsekvenser enligt 15 §

Enligt 15 § kommittéförordningen gäller följande: ”Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen”. Som framgått av inledningen ska jag även redovisa förslagets konsekvenser av betydelse för miljön.

Jag bedömer att de förslag som redovisas i betänkandet i huvudsak saknar betydelse i dessa avseenden.

Några av mina överväganden torde dock kunna komma att få viss positiv påverkan på små företags arbetsförutsättningar, i två avseenden. För det första har jag föreslagit att det i förordningen om den officiella statistiken ska anges att de statistikansvariga myndigheterna ska sträva efter att begränsa uppgiftslämnararbetet och att

de ska prioritera användandet av administrativa data om sådana finns tillgängliga. I sak torde myndigheterna till stor del redan leva upp till detta i dag, men dessa stadganden bör ändå kunna få en viss återhållande effekt som i synnerhet små företag torde gagnas av. I princip kan dock förslaget vara till fördel för samtliga företag som lämnar uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna, dvs. i stort sett hela Sveriges näringsliv.

För det andra har jag föreslagit vissa uppstramningar avseende SCB:s uppdragsverksamhet, bl.a. att myndigheten endast ska få åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter i den mån det inte snedvrider konkurrensen på marknaden. Detta bör kunna ha vissa positiva effekter för de företag – små såväl som stora – som konkurrerar med SCB om sådana uppdrag. Exakt hur många dessa företag är saknar jag uppgifter om. Främst torde det dock handla om de 21 företag som är medlemmar i föreningen Svenska marknadsundersökningsföretag (SMIF)¹, några större företag därutöver, t.ex. statistikkonsultföretaget Statisticon, samt ett ganska stort antal mindre företag som arbetar med marknadsundersökningar o.d.

15.4 Konsekvenser enligt 15 a §

I 15 a § kommittéförordningen anges följande: ”Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska förslagets kostnads- mässiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning”. I de nämnda paragraferna anges ett antal punkter om vad en konsekvensutredning ska innehålla. Dessa framgår av rubrikerna nedan.

En beskrivning av problemet och vad man vill uppnå (6 § 1)

Som framgått av avsnitt 15.1 kan de förslag som redovisas i betänkandet sammantaget sägas ha två syften: att förbättra det svenska systemet för officiell statistik och att leva upp till de krav som ställs på Sverige som EU-medlem.

¹ Medlemsantal enligt SMIF:s hemsida 2012-11-06.

En beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd (6 § 2)

Mina författningsförslag handlar till övervägande del om förändringar av befintlig rätt, med de syften som anges ovan. I dessa fall är det svårt att se att det föreligger några alternativa lösningar, i betydelsen att reglering inte skulle finnas. I många fall handlar förslagen också om anpassningar till EU-rätt som Sverige är tvingat att leva upp till.

I några fall, t.ex. förslaget om ändring av statistiksekretessen och förslaget om att det i förordningen om den officiella statistiken anges att uppgiftslämnarbördan ska vara rimlig, skulle alternativa lösningar vara möjliga. Alternativen skulle dock rimligen vara att behålla nuvarande lösningar, vilka enligt min bedömning är mindre effektiva än vad den föreslagna regleringen kan förväntas komma att bli.

Uppgifter om vilka som berörs av regleringen (6 § 3)

Huvuddelen av mina författningsförslag riktar sig till SCB och övriga 26 statistikansvariga myndigheter och berör olika aspekter av hur de ska utöva sitt statistikansvar samt i SCB:s fall även rollen som Sveriges nationella statistikbyrå (NSI).

Av övriga förslag är det framför allt två som innebär en viss förändring för några aktörer. Som framgått av avsnitt 15.2 innebär således förslagen avseende statistiksekretessen vissa förenklingar för kommittéväsendet, Statskontoret och Regeringskansliet, medan förslagen avseende uppgiftsskyldighet innebär en viss utvidgning av kommuners och landstings skyldighet att lämna uppgifter till den officiella statistiken. Som framgått av avsnitt 15.2 torde det dock huvudsakligen handla om uppgifter som redan samlas in från kommuner och landsting, men på frivillig väg.

I sammanhanget bör även nämnas mitt förslag (i kapitel 10) om att regeringen ska ges bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för de uppgiftsskyldiga till den officiella statistiken att lämna de uppgifter som krävs för att framställa sådan europeisk statistik som en myndighet är skyldig att ge in enligt krav i en EU-förordning. Det innebär en i vart fall potentiell utvidgning av uppgiftsskyldigheten, som kan innebära en viss ökad belastning på de uppgiftsskyldiga. Hur stor denna effekt blir är dock svårt att uttala

sig om, eftersom det beror på i vilken utsträckning regeringen kommer att utnyttja bemyndigandet.

Uppgifter om vilka kostnadsmässiga och andra konsekvenser regeringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen (6 § 4)

Se avsnitt 15.2.

En bedömning av om regeringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen (6 § 5)

Som framgått handlar mina författningsförslag i många fall om anpassningar till EU-rätt som Sverige är tvingat att leva upp till. I tillämpliga delar bedöms förslagen inte gå utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till EU.

En bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser (6 § 6)

I grund och botten ser jag inga sådana behov. Beträffande tidpunkten för ikraftträdande måste en viss reservation dock göras för det faktum att arbetet med att förändra EU:s statistikförordning alltjämt pågår. Vilka ändringar som slutgiltigt kommer att genomföras avseende EU:s statistikförordning är därför inte känt när detta betänkande lämnas till tryckning. Om arbetet skulle dra ut på tiden och – vilket i och för sig får bedömas som osannolikt – i slutändan få en starkt annorlunda inriktning än vad som för närvarande verkar vara fallet, så kan det få viss betydelse för förslagens genomförande. Huvuddelen av mina författningsförslag kan genomföras oberoende av detta. Men om t.ex. den nationella statistikbyrån ges en annorlunda roll än vad som för närvarande tycks bli fallet, så kan det påverka de förslag jag lagt beträffande SCB; dessa författningsförslag avser främst SCB:s instruktion.

**Effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar,
konkurrensförmåga eller villkor i övrigt (7 §)**

De aspekter som kan bli aktuella i detta sammanhang har i allt väsentligt behandlats i avsnitt 15.3 ovan.

16 Författningskommentar

16.1 Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om officiell statistik.

Regeringen meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik (statistikansvariga myndigheter).

Bestämmelserna i 14, 15 och 19 §§ gäller även vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet.

I paragrafen anges lagens tillämpningsområde. I *andra stycket* har en språklig justering gjorts på så sätt att ordet bestämmelser har bytts ut mot föreskrifter. Ändringen innebär ingen ändring i sak.

3 § Officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

Den tidigare andra meningen har flyttats till första stycket i den nya 3 a §. Ändringen är av redaktionell karaktär och innebär ingen ändring i sak.

Paragrafen är i övrigt oförändrad.

3 a § Officiell statistik ska vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Den officiella statistiken ska utvecklas, framställas och spridas på grundval av enhetliga standarder och harmoniserade metoder. Särskilt följande kvalitetskriterier ska tillämpas.

1. Relevans: mått på i hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas nuvarande och potentiella behov.

2. Noggrannhet: grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena.

3. Aktualitet: perioden mellan den tidpunkt då de statistiska uppgifterna finns tillgängliga och den händelse eller företeelse som de beskriver.

4. Punktlighet: den tid som förflyter mellan det datum uppgifterna görs tillgängliga och det datum som de skulle ha lämnats.

5. Tillgänglighet och tydlighet: de villkor och sätt på vilka användarna kan få tillgång till, använda och tolka uppgifter.

6. Jämförbarhet: mätning av effekten av skillnader i de statistiska begrepp, mätverktyg och mätförfaranden som använts, när statistik från olika geografiska områden eller sektorsområden eller från olika tidsperioder jämförs.

7. Samstämmighet: mått på i vilken utsträckning uppgifterna med tillförlitlighet kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.

Paragrafen är ny.

Första stycket återfanns tidigare i 3 § och har av redaktionella skäl, med en mindre språklig justering, förts över till denna paragraf. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Genom *andra stycket* tillses att de kvalitetskriterier som gäller för den europeiska statistiken även gäller för den officiella statistiken. I praktiken tillämpas motsvarande kvalitetskriterier redan i dag, men anges inte i föreskrifter.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.2.1.

7 § Skyldiga att lämna uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna för den officiella statistiken är:

1. näringsidkare,
2. ägare till en fastighet där någon annan driver jordbruk, skogsbruk, eller trädgårdsodling eller håller djur,
3. stiftelser och ideella föreningar, och
4. kommuner och landsting.

Uppgiftsskyldigheten gäller inte för sådana uppgifter som avser förhållanden som ligger mer än tre år tillbaka i tiden.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldighet enligt första stycket.

Paragrafen är ny.

Paragrafen reglerar uppgiftsskyldigheten till den officiella statistiken. I paragrafen slås fast vilka som är skyldiga att lämna uppgifter för den officiella statistiken och att uppgiftsskyldigheten gäller gentemot de statistikansvariga myndigheterna. Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kommer däremot att anges i föreskrifter på lägre normnivå än lag. När det gäller skyldighet att lämna sådana uppgifter som behövs för den europeiska statistiken, se 8 §.

I *första stycket* anges skyldigheten att lämna uppgifter för den officiella statistiken och vilka som omfattas av denna skyldighet. De uppgiftsskyldiga är desamma som enligt gällande lag. När det gäller uppgiftsskyldighet för registrerade trossamfund, se dock 9 §. Det anges vidare att skyldigheten att ge in uppgifter gäller gentemot de

statistikansvariga myndigheterna. Den delen motsvaras av 13 § i nu gällande lag.

I *andra stycket* anges att uppgiftsskyldigheten inte gäller för sådana uppgifter som avser förhållanden som ligger mer än tre år tillbaka i tiden. Regleringen motsvarar 12 § i nu gällande lag.

I *tredje stycket* ges ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela ytterligare föreskrifter om uppgiftsskyldighet. Avsikten är att det i förordningen om den officiella statistiken ska anges vilka uppgifter som respektive kategori av uppgiftsskyldiga måste lämna till den officiella statistiken. Innehållet i uppgiftsskyldigheten är enligt utredningens förslag i huvudsak densamma som enligt gällande rätt.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.6.

8 § Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för den som är uppgiftsskyldig enligt 7 § att lämna de uppgifter som behövs för att framställa sådan europeisk statistik som en myndighet enligt en EU-förordning ska ge in till Europeiska kommissionen (Eurostat).

Paragrafen är ny.

Paragrafen innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter som innebär att de som är uppgiftsskyldiga enligt 7 § också ska vara uppgiftsskyldiga för den europeiska statistiken. Vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten kommer att anges i huvudsak i förordningen om den officiella statistiken. Paragrafen innebär alltså en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet även för europeisk statistik, om en myndighet enligt en EU-förordning ska framställa viss sådan statistik.

Genom paragrafen ges de statistikansvariga myndigheter som framställer europeisk statistik bättre förutsättningar att uppfylla sina förpliktelser enligt EU-förordningar om europeisk statistik. Uppgiftsskyldighet ska enligt subsidiaritetsprincipen i huvudsak regleras i nationell rätt och inte i EU-rätten.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.6.4.

9 § Registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet är skyldiga att lämna följande uppgifter till de statistikansvariga myndigheterna för den officiella statistiken:

1. namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten, och

2. antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser.

Uppgiftsskyldigheten gäller inte för sådana uppgifter som avser förhållanden som ligger mer än tre år tillbaka i tiden.

Paragrafen är ny.

Paragrafen reglerar uppgiftsskyldigheten i fråga om officiell statistik, inbegripet frågan om vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten, för registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet (jfr 7 § tredje stycket samt 8 kap. 2 § första stycket 4 RF jämförd med 8 kap. 3 § första stycket RF).

Paragrafen motsvarar regleringen avseende registrerade trossamfund i 10 respektive 12 §§ i nu gällande lag. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.6.7.

20 § Om den som är uppgiftsskyldig enligt 7 § första stycket 1–3 eller 9 § inte fullgör skyldigheten, får den myndighet som har begärt uppgiften förelägga den uppgiftsskyldige att göra det.

Ett sådant beslut om föreläggande får förenas med vite.

Paragrafen reglerar myndigheternas rätt att använda tvångsmedel mot dem som inte fullgör sin uppgiftsskyldighet.

Första stycket har justerats med hänsyn till de ändringar som gjorts gällande regleringen av uppgiftsskyldigheten. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Andra stycket motsvarar i huvudsak andra stycket i nu gällande lag och har justerats språkligt. I sak krävs dock inte längre att ett föreläggande måste föregås av en anmaning att lämna uppgifter. Det är således möjligt för en myndighet att använda sig av ett vitesföreläggande direkt, om det finns skäl för det. Inget hindrar dock att myndigheten, precis som i dag, först anmanar eller på något annat lämpligt sätt försöker förmå den enskilde att frivilligt fullgöra sin uppgiftsskyldighet.

24 § Beslut enligt denna lag får överklagas till allmän förvaltningsdomstol. Beslut om att förelägga någon vid vite eller om att någon ska ingå i en statistisk undersökning får dock inte överklagas.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

I paragrafen regleras möjligheten att överklaga beslut som har meddelats med stöd av lagen.

Första stycket har justerats till följd av ändringen i 20 § samt även justerats språkligt. I övrigt är avsikten att paragrafen ska motsvara den nu gällande.

25 § Den som är uppgiftsskyldig enligt 7 § första stycket 1–3 eller 9 § och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin uppgiftsskyldighet, eller lämnar oriktig uppgift, döms till penningböter, högst 1 000 kronor.

Den som inte har följt ett vitesföreläggande ska inte dömas till ansvar enligt denna lag för en gärning som omfattas av föreläggandet.

Allmänt åtal får väckas endast efter anmälan av den statistikansvariga myndigheten.

I paragrafen regleras ansvar för icke fullgjord uppgiftsskyldighet eller lämnande av felaktiga uppgifter.

Första stycket har justerats med hänsyn till den ändrade regleringen av uppgiftsskyldigheten. Paragrafen har också anpassats till den terminologi som enligt brottsbalken brukar användas när det stadgas böter och i stället för ”böter, högst 1 000 kronor” anges nu ”penningböter, högst 1 000 kronor”. Regleringen innebär en modernisering och innebär inte någon ändring i sak.

Ändringarna i *andra stycket* innebär också en språklig modernisering. Någon ändring i sak är inte avsedd.

16.2 Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

24 kap.

8 § Sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

Motsvarande sekretess gäller i annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen, riksdagsförvaltningen, kommittéväsendet eller Statskontoret. Detsamma gäller annan jämförbar undersökning som utförs av någon annan myndighet i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det.

För uppgift i en allmän handling gäller sekretessen i högst sjuttio år, om uppgiften avser en enskilds personliga förhållanden, och annars i högst tjugo år.

I paragrafen regleras statistiksekretessen. Dess föremål, styrka och tid är oförändrade.

I *första stycket* anges huvudregeln för när statistiksekretessen gäller. Första stycket motsvarar första meningen i 24 kap. 8 § i nu gällande lag.

Andra stycket motsvarar i huvudsak första stycket andra meningen i nu gällande lag. Liksom i dag anges att statistiksekretess gäller annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen och riksdagsförvaltningen. Nytt är att denna möjlighet utsträcks till att omfatta även sådan annan jämförbar undersökning som utförs av kommittéväsendet eller Statskontoret. Lagens bestämmelser om statistiksekretess bli därmed direkt tillämplig för uppgifter i sådana undersökningar. Det krävs alltså inte längre att regeringen meddelar särskilda föreskrifter om detta.

Tredje stycket motsvarar andra stycket i nu gällande lag.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.4.5.

8 a § Sekretessen enligt 8 § hindrar inte att uppgift, som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, lämnas ut, om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Detsamma gäller en uppgift som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355).

Med forskning avses i denna paragraf detsamma som enligt lag (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Paragrafen är ny.

Första stycket motsvarar 24 kap. 8 § första stycket tredje och fjärde meningen i nu gällande lag. Den sekretessbrytande bestämmelsen har brutits ut och lagts i en egen paragraf. Avsikten är att därmed skapa en tydligare och mer lättöverskådlig reglering av statistiksekretessen. Genom att den sekretessbrytande delen lyfts ut framgår det också tydligare i vilka fall det är möjligt att bryta den absoluta sekretessen.

Forskningsändamål är alltjämt sekretessbrytande. Nytt är däremot att det införs en definition av begreppet forskning i *andra stycket*. Detta sker genom en hänvisning till definitionen av forskning i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. I övrigt har ingen ändring skett i förhållande till nu gällande lag.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.4.5.

Kommittédirektiv



Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet

Dir.
2011:32

Beslut vid regeringssammanträde den 31 mars 2011

Sammanfattning

En särskild utredare ska se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem. Utredaren ska särskilt granska statistik kvaliteten och tillgängligheten till statistiken, inbegripet prissättning och dokumentation.

I utredarens uppdrag ingår också att analysera vad det innebär för den samlade statistikproduktionen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Det gäller dels konsekvenserna för SCB och systemet för den officiella statistiken, dels effekterna på de marknader där myndigheterna är verksamma. Utredaren ska dessutom analysera konsekvenserna för SCB av lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen ska utredaren föreslå bl.a.

- hur kvaliteten i den officiella statistiken ska säkerställas och tillgängligheten förbättras,
- hur systemet för den officiella statistiken ska utformas,
- vilka mål, uppgifter, resurser och prioriteringar som ska gälla för SCB,
- vilka författningsändringar som behövs till följd av förslagen.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 10 december 2012.

Det svenska statistiksystemet och det europeiska

SCB firade 2009 150 år som statlig myndighet. Verksamheten dominerades till en början av befolkningsstatistik. Efter hand tillkom jordbruksstatistik, kommunal finansstatistik, sparbanksstatistik och fattigvårdsstatistik. I början av 1960-talet påbörjades en centralisering av den statliga statistiken till SCB och några år senare etablerades verksamhet i Örebro.

Det är 20 år sedan det genomfördes en heltäckande statistikutredning som resulterade i att ansvaret och motsvarande medel för delar av den officiella statistiken överfördes från SCB till andra statliga myndigheter.

Mer avgränsade utredningar har dock genomförts därefter. Statistikreformen utvärderades 1999 (SOU 1999:96). Författningarna på statistikens område sågs över samma år (Ds 1999:75). En översyn av den ekonomiska statistiken genomfördes 2002 (SOU 2002:118). En fördjupad prövning av inriktning och omfattning av officiell statistik inom SCB:s ansvarsområde gjordes 2002. En arbetsgrupp tillsatt av Finansdepartementet granskade 2003 SCB:s underlag för fördjupad prövning.

Det svenska statistiksystemet är decentraliserat sedan statistikreformen i början av 1990-talet (prop. 1992/93:101, bet. 1991/93:FiU7, rskr. 1992/93:122, prop. 1993/94:100, bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269). Det innebär att SCB ansvarar för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss utbildningsstatistik medan 25 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina områden. Därtill kommer att Riksbanken ansvarar för betalningsbalansstatistik och finansmarknadsstatistik.

SCB ansvarar också för att samordna och stödja det svenska systemet för officiell statistik, exempelvis nomenklaturarbete, nationell statistiksamordning, internationellt statistiksamarbete, information och statistikservice samt vissa centrala databaser.

SCB ansvarar vidare för långsiktiga prognoser och analyser om befolkningsutveckling, utbildning och arbetsmarknad.

Utvärderingen av statistikreformen visade att verksamheten med den officiella statistiken efter reformen i huvudsak fungerat bra, men att samordningen av och överblicken över statistiksystemet försämrats.

Det europeiska statistiksystemet är ett partnerskap mellan Europeiska unionens statistikkontor (Eurostat), de nationella statistikbyråerna och andra nationella statistikproducerande myndigheter för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. Medlemsstaterna samlar in, bearbetar och överlämnar uppgifterna till Eurostat som sammanställer statistiken för EU-ändamål. Den europeiska statistiken styrs av femårsprogram där huvudområden och mål fastställs. Det nuvarande programmet omfattar perioden 2008–2012. Femårsprogrammen kompletteras med detaljerade årliga program.

Det svenska statistikregelverket och EU-rätten

Statistiken regleras av såväl svenska författningar som EU-rätt. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns bestämmelser om officiell statistik och viss annan statistik som tas fram hos en statistikansvarig myndighet.

Personuppgiftslagen (1998:204) gäller vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen och i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken. I personuppgiftslagen finns det bl.a. bestämmelser om skydd mot kränkning av en enskilds personliga integritet genom behandling av personuppgifter.

I lagen om den officiella statistiken sägs att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Vidare anges vilka uppgifter som näringsidkare, kommuner, stiftelser m.fl. är skyldiga att lämna för den officiella statistiken. I 5 § anges att den officiella statistiken ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen. Enligt 6 § gäller att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att ta reda på en enskilds identitet. I 19 § finns vidare bestämmelser om gallring och arkivering.

I förordningen om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den.

I offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL, finns det bestämmelser om statistiksekretess. I 24 kap. 8 § anges att sekretess gäller i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds

personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde.

I Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik, finns det bestämmelser om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. Här finns också bestämmelser om statistisk konfidentialitet.

Därutöver finns det ett stort antal EU-författningar som reglerar definitioner, tidsramar, frekvenser, överföring av uppgifter till Eurostat m.m. för framställning av bl.a. ekonomisk statistik, jordbruksstatistik, företagsstatistik, befolkningsstatistik och välfärdsstatistik.

Efter en uppmaning av rådet 2004 har de nationella statistikinstituterna tagit fram en uppförandekod för europeisk statistik. Uppförandekoden är ett instrument för självreglering med normer för oberoende, integritet och ansvar och omfattar medlemsstaternas statistikmyndigheter och Eurostat. Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning rapporterar årligen till Europaparlamentet och rådet om hur medlemsstaterna och Eurostat följer koden. Mot bakgrund av revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009 har Ekofinrådet föreslagit att uppförandekoden stärks genom att vissa minimistandarder införs i en rättsakt.

Uppdraget att se över Statistiska centralbyrån och statistiksystemet

Kvaliteten i den officiella statistiken måste säkerställas

Att säkerställa god kvalitet i den officiella statistiken är grundläggande för att skapa tillförlitlighet och trovärdighet i statistiken. Det gäller alla myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik. SCB ansvarar för en stor del av den officiella statistiken och är den dominerande statistikproducenten.

Ett övergripande mål för SCB är att producera statistik av god kvalitet. För det krävs, förutom att säkerställa kvaliteten i själva produktionsprocessen, tillgång till data och god kvalitet i indata, dvs. god kvalitet i det statistiska materialet. Urvalsstorleken i de statistiska undersökningarna är en viktig faktor för att kunna uppnå god kvalitet i indata. Det ska dock vägas mot målet om minskad börda för uppgiftslämnare. I detta sammanhang bör också nämnas

att svarsfrekvensen i de statistiska undersökningarna generellt försämras sakta, såväl i Sverige som internationellt.

Under 2008 och 2009 upptäcktes flera allvarliga kvalitetsbrister i statistikprodukter som är centrala för den ekonomiska politiken.

Riksrevisionen redovisade i februari 2010 en revisionsrapport, som ett led i den årliga revisionen av SCB (Revisionsrapport 2010-02-18: Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll). Riksrevisionen granskade IT-miljön för statistikproduktion av konsumentprisindex (KPI) och nationalräkenskaper (NR) samt förberedelserna för att kunna följa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Riksrevisionen har tidigare under 2008 vid två tillfällen skriftligen framfört iakttagelser om brister i SCB:s interna styrning och kontroll för framtagandet av KPI. Enligt Riksrevisionen visar granskningen på stora brister i ledning, styrning och uppföljning av statistikproduktionens IT-miljö för KPI och NR. Även om granskningen i första hand har avsett IT-miljöerna för produktion av KPI och NR, hade Riksrevisionen anledning att förmoda att liknande brister finns i IT-miljöer för andra statistikprodukter.

Regeringen uppdrog den 25 mars 2010 åt SCB att löpande informera regeringen dels om myndighetens pågående arbete med att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i statistikproduktionens IT-miljö, dels om åtgärder för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen.

Det är nödvändigt att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen så att trovärdigheten till den officiella statistiken inte urholkas. Mot den bakgrunden behöver det göras en bedömning av statistik kvaliteten vid SCB och andra myndigheter som producerar officiell statistik.

Förbättringar av den interna styrningen och kontrollen vid dessa myndigheter kan vara ett led i att öka statistikens kvalitet. I detta sammanhang bör det även göras en avvägning mellan krav på hög kvalitet och hur snabbt statistiken måste tillgängliggöras. Internationella jämförande studier kan ge lärdomar av framgångsrik kvalitets-säkring och goda exempel i omvärlden.

Kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken är allmänt beskrivna. Enligt 3 § ska statistiken vara objektiv och allmänt tillgänglig. Förordningen om europeisk statistik har en betydligt mer utförlig beskrivning av statistikens kvalitet. I artikel 12 i nämnda förordning beskrivs sju kvalitetskriterier: relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet och tydlighet, jämförbarhet

samt samstämmighet. Det bör övervägas om kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken bör preciseras och hur kraven ska följas upp.

Tillgängligheten till den officiella statistiken måste förbättras

Att förbättra tillgängligheten till den officiella statistiken är en utmaning för alla myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik.

Statistiken kan anses vara tillgänglig om man kan hitta och få tillgång till statistiken, inom rimlig tid, utan avgift eller till rimlig kostnad, enkelt kan tolka statistiken samt använda den för egna bearbetningar och analyser. Förbättrad tillgänglighet till statistiken var en av hörnstenarna i statistikreformen. Tillgängligheten har sedan reformen förbättrats avsevärt på flera områden. Bland annat är Sveriges statistiska databaser numera avgiftsfritt tillgängliga genom SCB:s webbplats. Tillgängligheten måste dock förbättras ytterligare.

Förbättrad tillgänglighet borde kunna leda till ökade möjligheter att tillgodose statistik användarnas behov av uppföljning inom olika politikområden. Det bör exempelvis analyseras i vilken mån det är möjligt att tillgodose nya behov av aktuell och mer detaljerad statistik inom välfärdspolitiken och miljöpolitiken. Förbättrad tillgänglighet innebär också att man bör försöka underlätta forskningens behov av att kunna bedriva registerbaserad forskning på ett mer effektivt sätt än i dag.

Strategiskt viktiga områden för förbättrad tillgänglighet är dokumentation, prissättning och statistiksekretess. Andra områden är säker teknik och bra presentation.

Sammanfattningsvis bör utredarens förslag till förbättrad tillgänglighet till den officiella statistiken ha som mål att göra det lätt att söka och komma åt all officiell statistik, att underlätta även för icke-specialister att tolka och använda officiell statistik, att göra det möjligt för kvalificerade statistik användare, inte minst forskare vid universitet och högskolor, att använda den officiella statistikens datamaterial på egen hand, att förbättra dokumentationen, att förenkla och förtydliga statistiksekretessen (även när det är fråga om annan statistik än officiell statistik), att inte inskränka tillgängligheten mer än nödvändigt för att säkra statistiksekretessen samt att ge tillgång till den officiella statistiken genom bastjänster i kombi-

nation med valfria tilläggstjänster. Ett system för tillsyn av tillgängligheten bör övervägas.

Dokumentation

God dokumentation är grundläggande för att förbättra tillgängligheten. För att kunna söka efter statistik måste statistikanvändarna få en överblick över vilken statistik som finns tillgänglig och vad den omfattar. För att kunna tolka statistiken behövs ytterligare kunskap. För mer djupgående analyser krävs det dessutom kunskap om de underliggande datamaterialen och processerna.

Vissa hävdar att enbart statistikproducenten har tillräcklig kunskap för att rätt kunna tolka och analysera statistiken. Andra hävdar motsatsen, att statistiken ska vara så väl dokumenterad att i stort sett vem som helst kan använda den på egen hand. Det är en prioriterad uppgift för SCB och andra statistikansvariga myndigheter att, inom ramen för befintliga anslagsmedel, genomföra fullständiga dokumentationer och kvalitetsdeklarationer. Mot den bakgrunden behöver det utredas hur dokumentationen av statistiken kan förbättras.

Prissättning

Rationell, transparent och enhetlig prissättning är ett annat strategiskt område för att förbättra tillgängligheten.

Officiell statistik är ett bra exempel på en kollektiv nytta. Kostnaden för att producera den officiella statistiken är praktiskt taget densamma, oavsett hur många som konsumerar den. När den väl producerats för någon konsument är marginalkostnaden för att ställa den till ytterligare konsumenters förfogande allt mindre, ibland nära noll. Det är rationellt att finansiera officiell statistik genom anslagsmedel. Det är dock inte optimalt att låta den i alla delar vara helt avgiftsfri.

De flesta kostnaderna för att producera och tillgängliggöra en viss statistikprodukt är helt oberoende av hur många som använder statistikprodukten. Det gäller t.ex. kostnaderna för att konstruera ett produktionssystem, samla in, granska och rätta data, genomföra bearbetningar och att konstruera ett system för tillgängliggörande. Det finns dock vissa kostnader som ökar med antalet användare. Det gäller t.ex. kostnader för att ge betydligt fler användare tillgång

till en databas med given servicenivå, skraddarsy särskilda varianter av statistikprodukten för vissa användare, eller utföra vidarebearbetningar och analyser av statistiken för en viss användare.

Det ekonomiska målet för statlig avgiftsfinansierad verksamhet är, om inget annat mål beslutats, full kostnadstäckning enligt 5 § avgiftsförordningen (1992:191). Förordningen gäller för alla myndigheter under regeringen. En myndighet får bara ta betalt för sina tjänster om det finns ett uttryckligt stöd för det. För SCB:s del finns det sådant stöd i 24 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Enligt SCB:s regleringsbrev gäller att myndigheten själv bestämmer avgifternas storlek och att inkomsterna disponeras av myndigheten. Enligt 7 § avgiftsförordningen ska avgifterna beslutas efter samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV).

Riksrevisionen granskade 2004 SCB:s uppdragsverksamhet (RiR 2004:8). Riksrevisionens övergripande slutsatser är att förutsättningarna för insyn i SCB:s uppdragsverksamhet är begränsade. Mot bakgrund av Riksrevisionens rapport beslutade regeringen att skärpa återrapporteringskraven för den avgiftsfinansierade verksamheten i regleringsbrevet från och med budgetåret 2005.

ESV har i en skrivelse till SCB i oktober 2008 rekommenderat att SCB överväger en ny prissättningsmodell.

Beställare av statistik har under lång tid kritiserat SCB:s prissättning. Kritiken gäller bl.a. höga priser och bristande transparens i prissättningen.

För- och nackdelar med olika prissättningsmodeller bör belysas utifrån kostnads- och tillgänglighetsperspektiv. De ekonomiska konsekvenserna av olika alternativ bör tydliggöras. Det bör övervägas att införa ett undantag från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning i avgiftsförordningen när det gäller officiell statistik. Marginalkostnadsprissättning för officiell statistik skulle kunna innebära att de fasta kostnaderna för att producera och tillgängliggöra en basversion av den officiella statistiken och bakomliggande data-material, inklusive kostnaderna för nödvändig infrastruktur, ska vara helt anslagsfinansierade och inte till någon del debiteras statistik-användaren. De rörliga kostnaderna för att tillgängliggöra och vidareförädla basmaterialen (mikrodata, makrodata och metadata) som ingår i den officiella statistiken skulle kunna debiteras användarna genom avgifter. Det bör också analyseras om marginalkostnadsprissättning riskerar att komma i konflikt med konkurrenslagstiftningen. De ekonomiska konsekvenserna av marginalkostnadsprissättning ska belysas.

Statistiksekretess

Statistiksekretessen är av central betydelse för statistikens trovärdighet. Syftet med statistiksekretessen är att säkerställa förutsättningarna för statistikansvariga myndigheter att skydda uppgiftslämnare och därigenom kunna framställa statistik av god kvalitet. Om uppgiftslämnarna misstänker att de uppgifter som lämnas för statistik kan komma att spridas eller användas för andra ändamål än de som uppgifterna samlades in för, finns det risk att uppgiftslämnarna lämnar felaktiga uppgifter, snedvridna svar eller helt avstår från att lämna uppgifter.

Den svenska lagstiftningen och EU-lagstiftningen ger ett mycket gott skydd för uppgiftslämnarna. Regleringen kring statistiksekretessen är dock komplex och svårtillgänglig. Ett förvirrande förhållande är att ordet statistik betyder en sak i offentlighets- och sekretesslagen och annan i vardagligt språkbruk. Som nämnts tidigare gäller enligt 24 kap. 8 § första stycket första meningen OSL absolut sekretess i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som gäller framställning av statistik för uppgift som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Denna bestämmelse omfattar endast en viss form av statistik, nämligen allmänt utredande statistik utan anknytning till något särskilt ärende, dvs. framför allt officiell statistik. Sådan statistik som en myndighet framställer för att använda som underlag för t.ex. ett beslut i ett ärende hos myndigheten benämns i OSL ”annan jämförbar undersökning”. Med undantag för undersökningar som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen, omfattas sådana undersökningar av statistiksekretess endast om regeringen föreskriver om det (24 kap. 8 § första stycket andra meningen OSL). Regeringen har med stöd av denna bestämmelse meddelat föreskrifter om sekretess i 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:619), förkortad OSF.

Konsekvensen av denna reglering är bl.a. att en undersökning som SCB utför på uppdrag av t.ex. en statlig utredning eller en annan statlig myndighet ska anses utgöra ”statistik” i den mening som avses i OSL, medan samma undersökning skulle ha betecknats ”annan jämförbar undersökning” om den hade utförts av utredningen själv. Vidare försenas ofta statliga utredningar och statliga myndigheter med utredande uppgifter, t.ex. Statskontoret, i sitt utredningsarbete, eftersom de uppgifter om enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden som de avser att begära in i syfte att

framställa statistik inte kan skyddas av sekretess förrän regeringen har gjort en ändring i 7 § OSF.

Mot denna bakgrund bör 24 kap. 8 § OSL ses över. Ordet statistik bör ta sikte på metoden och inte ges en begränsad innebörd beroende på i vilket sammanhang statistiken framställs. Eventuella begränsningar av bestämmelsens tillämpningsområde bör göras på annat sätt än genom att använda olika ord för samma arbetsmetod. Det bör också övervägas om inte det behov av sekretess som andra myndigheter än statistikansvariga myndigheter samt Riksrevisionen och riksdagsförvaltningen har för sådana uppgifter om enskildas personliga och ekonomiska förhållanden som begärs in för framställning av statistik, bör tillgodoses genom en sekretessbestämmelse direkt i OSL. Detta skulle kunna vara bättre än att en ändring ska behöva göras i OSF varje gång en myndighet behöver utföra en statistisk undersökning. I detta sammanhang bör även den sekretessbrytande regeln i 24 kap. 8 § första stycket tredje meningen OSL ses över. Enligt den bestämmelsen kan uppgifter som omfattas av s.k. statistiksekretess endast lämnas ut i avidentifierad form när det är fråga om utlämnande för andra ändamål än forsknings- och statistikändamål (i den begränsade betydelsen ordet statistik har enligt OSL). Vid en översyn av bestämmelsen i övrigt kan den sekretessbrytande regeln behöva omformuleras för att få samma sakliga innebörd som i dag. Vid översynen bör även beaktas att statistik används vid olika typer av verksamhetsuppföljningar. Vid sådana uppföljningar torde den sekretess som gäller i den aktuella verksamheten vara tillräcklig för de uppgifter som hämtats från verksamheten. Om utredaren föreslår en utvidgning av bestämmelsens tillämpningsområde till att omfatta utförande av statistikundersökningar och statistikverksamhet hos alla myndigheter bör därför utredaren överväga om statistik som framställs i samband med verksamhetsuppföljningar redan har ett tillräckligt sekretesskydd och därför bör undantas från bestämmelsens tillämpningsområde.

Den officiella statistiken behöver avgränsas och preciseras

Definitionen av officiell statistik i lagen om den officiella statistiken är mycket omfångsrik. Enligt lagen ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistikförordningen specificerar den officiella statistiken i 22 ämnesområden som i sin tur är indelade i statistikområden. Även dessa

ämnesområden är relativt allmänt hållna. Förordningen anger också vilken myndighet som är ansvarig för respektive statistikområde. Statistikansvariga myndigheter beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde.

Det offentliga åtagandet på statistikområdet bör definieras. Det bör övervägas att avgränsa den officiella statistiken och tydligare än i dag fastställa vilka samhällsområden som ska beskrivas med hjälp av officiell statistik. Ett skäl för detta är att det årligen framförs omfattande krav och önskemål på ny och förbättrad inhemsk statistik samtidigt som EU utvidgar lagstiftningen inom statistikområdet. Ett annat skäl för omprioriteringar är att det fortfarande finns brister inom centrala statistikområden. Vidare bör det övervägas om det finns skäl till att förändra regelverket så, att officiell statistik inte enbart är traditionella summerade sammanställningar utan också observationsregister och redovisningar på lägre aggregeringsnivåer som ligger till grund för sådana summeringar. Statistiksekretessen måste naturligtvis beaktas i detta sammanhang.

Uppgiftsskyldigheten behöver förtydligas

Uppgiftsskyldigheten är en viktig del av statistiklagstiftningen. Uppgiftsskyldigheten beslutas normalt inte på EU-nivå utan faller enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen på den nationella lagstiftningen. Skälet till att uppgiftsskyldigheten finns i lagen om den officiella statistiken är att regeringsformens bestämmelser kräver reglering i lag för att en uppgiftsplikt ska konstitueras (8 kap. 3 §). Det krävs också att den är preciserad till sitt innehåll. Den måste vara så exakt att den som blir uppgiftsskyldig ska kunna bedöma dess innehåll och omfattning.

Uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken gäller näringsidkare, kommuner och olika organisationer. Enskilda personer i egenskap av privatpersoner omfattas inte av uppgiftsskyldigheten här. Det enda fall på statistikområdet där privatpersoner varit skyldiga att lämna uppgifter är då folk- och bostadsräkningar genomförts. Sista gången en sådan genomfördes var 1990.

Enligt 7 § lagen om den officiella statistiken ska näringsidkare lämna uppgifter om

1. namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten,
2. produktion av varor och tillhandahållande av tjänster,
3. förbrukning av varor och anlåtande av tjänster,
4. antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser,
5. lagerhållning,
6. investeringar,
7. beställningar, köp, försäljningar och leveranser av varor och tjänster,
8. priser för varor och tjänster,
9. intäkter och kostnader,
10. import och export,
11. energiåtgång,
12. tillgångar och skulder,
13. sparande samt kapital-, kredit- och valutaförhållanden,
14. omfattning av upplåtelse och nyttjanderätt,
15. miljöskyddskostnader.

Kommuner och landsting ska lämna uppgifter motsvarande de som begärs från näringsidkare enligt punkterna 1–7 ovan. Kommuner ska för detta ändamål dessutom lämna uppgifter från de årliga boksluten.

De föreskrifter som meddelas för de statistiska undersökningarna av respektive myndighet tas i regel in i myndighetens egen författningssamling. Innehållet i föreskrifterna är normalt först och främst en uppräkningslista av vilka uppgifter som ska lämnas. Detta görs vanligtvis genom att frågeformuläret läggs med som en bilaga till föreskrifterna.

Uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken ska ses över. Utredaren ska analysera om förteckningen över de uppgifter som näringsidkare och andra är skyldiga att lämna för den officiella statistiken är ändamålsenlig när det gäller avvägningen mellan behovet av uppgifter för den officiella statistiken och målsättningen

att minska bördan för uppgiftslämnarna. I detta sammanhang ska behovet av och förutsättningarna för att samla in och behandla ekonomiska uppgifter för den officiella statistiken från kommuner och landsting analyseras. I detta sammanhang bör uppgiftsskyldigheten för kommuner, kommunalförbund och landsting ses över. Förslaget om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken, från 2008 års översyn av kommunalstatistik (SOU 2009:25), bör analyseras. Det bör också analyseras om det förekommer fall där en myndighet å ena sidan behöver framställa statistik för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser och å andra sidan inte har något eget behov av eller någon rätt att begära in uppgifterna för att framställa officiell statistik och inte kan få tillgång till uppgifterna på annat sätt. Om så är fallet bör det övervägas att införa en lagstadgad skyldighet för juridiska personer att lämna uppgifter i sådana situationer.

Statistiksystemet behöver ses över

Statistiksystemet har under 1960-talet gått från att vara ett decentraliserat system till ett centraliserat system för att på 1990-talet återgå till att vara ett decentraliserat system.

Argument för en centraliserad statistikorganisation har varit knappa resurser och svårdelbara resurser, t.ex. datorkraft och metodkompetens. Andra argument har varit stordriftsfördelar, professionalism, samordning, standardisering, statistiksekretess och EU-medlemskap.

Argument för en decentraliserad statistikorganisation har varit bättre anpassning av statistiken till användarnas behov och en mer optimal prioritering genom att statistiken vägs mot andra behov inom ett sakområde i stället för, mot annan statistik. Andra argument har varit ökade inslag av konkurrens till förmån för nytänkande och effektivitet.

Mot denna bakgrund ska för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem analyseras.

Målkonflikterna behöver hanteras

SCB har tre olika roller i det statistiska systemet: en ansvarsroll, en produktionsroll och en förvaltningsroll. SCB har ansvar för den sektorsövergripande officiella statistiken, dvs. stora delar av den

officiella statistiken. När det gäller statistikproduktion har SCB en än mer dominerande ställning. SCB producerar dels den officiella statistik som myndigheten ansvarar för, dels merparten av den officiella statistik som andra statistikansvariga myndigheter ansvarar för. Förvaltningsuppgifterna innebär samordning och stöd samt uppgifter i övrigt som är gemensamma för statistiksystemet. SCB:s olika roller i det statistiska systemet kan innebära målkonflikter, exempelvis när SCB ska samordna myndigheterna i systemet och samtidigt producera officiell statistik på uppdrag av samma myndigheter. Mot denna bakgrund behöver det utredas hur de beskrivna målkonflikterna ska hanteras.

EU-samarbetet bör få större genomslag i det svenska statistiksystemet

EU-samarbetet på statistikområdet skiljer sig från annat internationellt statistiksamarbete såtillvida att det ytterst handlar om beredning av förslag till tvingande lagstiftning. Lagstiftningen har till syfte att harmonisera statistiken för att möjliggöra jämförelser mellan medlemsländerna. Dessa producerar statistiken medan Eurostat sammanställer och publicerar den gemensamma statistiken. Regelverket är omfattande och består av ca 320 rättsakter, varav ca 40 procent reglerar ekonomisk statistik och jordbruksstatistik. Genom utvidgningen av EU:s politik har harmoniseringen av statistiken utvidgats till nästan alla politikområden. Utvecklingsarbetet inom många statistikområden sker i dag i stor utsträckning snarare inom Eurostats ca 160 arbetsgrupper, där medlemsländerna är representerade, än på nationell nivå.

Europeiska kommissionen presenterade i augusti 2009 ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om produktionsmetoden för EU-statistik: en vision för det kommande årtiondet (KOM (2009) 404). Syftet med en förändrad produktionsmetod är att åstadkomma effektivitetsvinster och minska uppgiftslämnarbördan.

Till följd av revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009 beslutade rådet sommaren 2010 skärpningar av förordningen med avseende på kvaliteten på statistiken i samband med alltför stora underskott, se rådets förordning (EG) nr 679/2010 om ändring av förordning (EG) nr 479/2009 med avseende på kvaliteten på statistiken i samband med förfarandet vid alltför stora underskott. Eko-finrådet har därefter föreslagit att uppförandekoden för europeisk statistik ska stärkas.

Händelserna i Grekland visar på nödvändigheten av god kvalitet i EU-statistiken och nära samarbete mellan Eurostat och de nationella statistikmyndigheterna.

Vidare har harmoniseringen av ekonomisk statistik stor betydelse för finansieringen av EU-budgeten. Merparten av EU-budgeten finansieras genom nationella bidrag baserade framför allt på BNI-statistik, vilket ytterligare understryker vikten av EU-samarbetet på statistikområdet. SCB har här en central roll.

Mot denna bakgrund bör det övervägas om EU-medlemskapet bör få ett ännu större genomslag i det svenska statistiksystemet i allmänhet och i SCB:s verksamhet, prioriteringar och arbetsformer i synnerhet.

Myndigheters säljverksamheter inom statistikområdet behöver analyseras

Förvaltningskommittén (SOU 2008:118) föreslog att det införs en huvudregel som innebär att statliga myndigheter inte får sälja varor och tjänster på en konkurrensutsatt marknad eller en potentiell konkurrensutsatt marknad. Regeringen har i propositionen Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315) gjort bedömningen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Mot denna bakgrund behöver det analyseras hur beslutet om myndigheters säljverksamheter påverkar statistikområdet.

Konsekvenserna av lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen behöver utredas

Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet) har regler införts för att skapa ökade förutsättningar för informationsmarknaden inom EU och ge allmänheten och näringslivet bättre möjligheter att utnyttja och kommersiellt använda den information som finns inom den offentliga sektorn.

Genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen) genomförs PSI-direktivet i

svensk rätt (prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315). Lagen trädde i kraft den 1 juli 2010.

SCB kan beröras av lagen på flera sätt. Inom ramen för sina offentliga uppgifter tillhandahåller myndigheten information såväl fritt som mot avgift. Myndigheten bedriver också affärsverksamhet som innefattar vidareutnyttjande av de egna informationsresurserna. Mot den bakgrunden behöver det utredas vilka konsekvenser den nya lagen får för myndighetens verksamhet.

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska se över SCB och systemet för den officiella statistiken och i detta sammanhang analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem. Utredaren ska särskilt granska statistikkvaliteten och tillgängligheten till statistiken, inbegripet dokumentation, prissättning och statistiksekretess.

I utredarens uppdrag ingår också att analysera vad det innebär för den samlade statistikproduktionen att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Det gäller dels konsekvenserna för SCB och systemet för den officiella statistiken, dels effekterna på de marknader där myndigheterna är verksamma. Utredaren ska också analysera konsekvenserna för SCB av PSI-lagen.

Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen ska utredaren föreslå

- åtgärder som säkerställer kvaliteten i den officiella statistiken inklusive förslag till förbättringar av den interna styrningen och kontrollen,
- åtgärder som minskar uppgiftslämnarnas kostnader,
- åtgärder som förbättrar tillgängligheten till statistiken inklusive ett system för tillsyn av tillgängligheten,
- åtgärder som förbättrar dokumentationen av statistiken,
- en prissättningsmodell, för- och nackdelar och ekonomiska konsekvenser av denna modell samt andra tänkbara modeller,
- de ändringar som behövs i lagen om den officiella statistiken särskilt när det gäller dels det offentliga åtagandet på statistik-

området, dels avgränsning och precisering av begreppet officiell statistik och dels uppgiftsskyldigheten,

- hur systemet för den officiella statistiken ska utformas,
- de ändringar som behövs i förordningen om den officiella statistiken särskilt när det gäller vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den,
- mål, uppgifter, resurser och prioriteringar för SCB,
- effektiviseringar i SCB:s verksamhet,
- hur målkonflikterna inom SCB ska hanteras,
- en ny förordning med instruktion för SCB,
- hur EU-medlemskapet ska få ett ännu större genomslag i det svenska statistiksystemet i allmänhet och i SCB:s verksamhet, prioriteringar och arbetsformer i synnerhet,
- ändringar i svenska författningar till följd av Europaparlamentets och rådets förordning om europeisk statistik,
- hur uppförandekoden för europeisk statistik kan införlivas i det nationella statistikregelverket,
- hur beslutet om myndigheters säljverksamheter ska tillämpas på statistikområdet,
- eventuella förändringar för SCB till följd av PSI-lagen,
- hur SCB:s samverkan med universitet och högskolor och andra myndigheter kan stärkas så att kompetensen vid myndigheten säkerställs,
- eventuella övriga författningsändringar som bedöms nödvändiga till följd av förslagen.

Utredaren ska också analysera och lämna förslag på hur sekretesskyddet för personuppgifter som begärts in i samband med såväl statistikansvariga som andra myndigheters framställning av statistik bör regleras. Här ingår att överväga om inte det behov av sekretess som andra myndigheter än statistikansvariga myndigheter har bör tillgodoses genom en sekretessbestämmelse direkt i OSL i stället för att en ändring ska behöva göras i OSF varje gång en myndighet behöver utföra en statistisk undersökning.

Konsekvensbeskrivningar

Förslagets konsekvenser ska redovisas enligt 14–15a §§ kommittéförordningen (1998:1474). Utredaren ska belysa de ekonomiska konsekvenserna och lämna förslag till finansiering. Utredaren ska även bedöma och redovisa förslagets konsekvenser av betydelse för miljön.

Uppdragets genomförande

Utredaren ska bedriva arbetet i kontakt med statistikanvändare, statistikansvariga myndigheter, Riksbanken, berörda utredningar och Näringslivets regelnämnd.

Utredaren ska hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Utredaren ska redovisa uppdraget senast den 10 december 2012.

Finansdepartementet)

Kommittédirektiv



**Tilläggsdirektiv till Statistikutredningen
2012 (Fi 2011:05)**

**Dir.
2012:15**

Beslut vid regeringssammanträde den 8 mars 2012

Utvidgning av uppdraget

Regeringen beslutade den 31 mars 2011 kommittédirektiv om en översyn av Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken (dir. 2011:32) för att analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem. Utredaren ska särskilt granska statistikkvaliteten och tillgängligheten till statistiken, inbegripet prissättning och dokumentation.

Regeringen ger nu utredaren i uppdrag att också föreslå organisatoriska och tekniska åtgärder som kan underlätta registerbaserad forskning. Vid utformningen av förslagen ska utredaren väga behovet av att förbättra förutsättningarna för registerbaserad forskning mot behovet av skydd för individens personliga integritet.

Uppdraget ska fortfarande redovisas senast den 10 december 2012. Ett delbetänkande med förslag på organisatoriska och tekniska åtgärder för registerbaserad forskning ska dock redovisas senast den 1 maj 2012.

Uppdraget att föreslå åtgärder som kan underlätta registerbaserad forskning

Det finns i dag en mängd olika register i Sverige som skulle kunna utnyttjas på ett mer effektivt och samordnat sätt för att fullt ut ta till vara deras potential för att ta fram ny kunskap. Många av dessa register innehåller personuppgifter, dvs. information som direkt eller indirekt kan hänföras till en fysisk person som är i livet. Personuppgifter som bevaras på detta sätt är på många sätt unika och spårbara under lång tid, vilket gör dem till en viktig källa för forsk-

ning. I propositionen Ett lyft för forskning och innovation (prop. 2008/09:50) framhöll regeringen att den svenska registerhållningen över hela befolkningen och systemet med personnummer ger unika förutsättningar för att studera angelägna, tvärvetenskapliga frågor kring sambanden mellan samhällsförhållanden, ekonomi och hälsa och att dessa registerbaserade data i dagsläget är underutnyttjade.

Forskning som baseras på register som innehåller personuppgifter måste följa den lagstiftning som finns för behandling av personuppgifter. De mest grundläggande lagarna är personuppgiftslagen (1998:204), offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) och lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor (etikprövningslagen).

Den nuvarande författningsregleringen av register och deras användning för forskning är mycket omfattande, vilket gör den svåröverskådlig. Det finns t.ex. omkring 200 registerförfattningar som innehåller särreglering av vissa register. Det finns även ett antal andra strukturella aspekter som försvårar forskares möjligheter att få tillgång till och överblick över uppgifter i register. För att det ska vara möjligt att sambearbeta register och göra statistiska analyser måste t.ex. registren struktureras så att det är möjligt att sambearbeta dem. Det underlättar om struktur, termer och begrepp samt dokumentation av olika register blir mer enhetliga.

Ökad tillgänglighet till myndigheters registeruppgifter för forskningsändamål

I de ursprungliga direktiven anges att utredaren ska föreslå åtgärder som förbättrar tillgängligheten till statistiken. Enligt direktiven innebär förbättrad tillgänglighet bl.a. att underlätta forskningens behov av att kunna bedriva registerbaserad forskning på ett mer effektivt sätt än i dag. För att underlätta sådan forskning, även när det gäller annat material än sådant som ingår i den officiella statistiken, behöver förutsättningarna för forskningens behov särskilt analyseras och tillgängligheten till registeruppgifter hos alla registerförande myndigheter ökas. Det finns ett behov av samverkan mellan registerhållande myndigheter och av att förbättra möjligheterna till forskning med bibehållet eller stärkt integritetsskydd för den enskilde.

Det saknas i dag en infrastruktur som gör att mikrodata hos olika myndigheter kan användas på ett effektivt sätt. Det finns inte

heller någon myndighet som har ansvaret för att driva frågorna om hur man ska kunna underlätta användningen av registeruppgifter för forskningsändamål.

Utredaren ska därför

- identifiera vilka de viktigaste datakällorna för forskning är och vilka centrala och regionala myndigheter som ansvarar för dessa,
- särskilt analysera och beskriva vilka hinder som finns för tillgänglighet till myndigheters registeruppgifter för forskningsändamål,
- föreslå åtgärder inom ramen för gällande rätt för att öka tillgängligheten till myndigheters registeruppgifter för forskningsändamål och underlätta för registeransvariga myndigheter att lämna ut uppgifter för forskning,
- föreslå åtgärder för att införa en mer enhetlig och tydlig struktur för dokumentation av innehållet i myndigheters register som kan användas i forskning och för uppgifternas lagringsform hos registeransvariga myndigheter, däribland mikrosimuleringsmodeller,
- föreslå organisatoriska och tekniska åtgärder som kan underlätta skapandet av register och användningen av registeruppgifter för forskningsändamål, och
- vid utformningen av förslagen väga behovet av att förbättra förutsättningarna för registerbaserad forskning mot behovet av skydd för individens personliga integritet, samt redovisa vilka avvägningar som gjorts.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redovisa konsekvenserna av sina förslag när det gäller eventuella ekonomiska följder för registeransvariga myndigheter, universitet och högskolor samt andra berörda myndigheter och organisationer där forskningen utförs. Utredaren ska även redovisa förslagets konsekvenser när det gäller skyddet för enskilda människors integritet.

Samråd och redovisning av tilläggsuppdraget

Utredaren ska, förutom med SCB, samråda med Vetenskapsrådet, Socialstyrelsen, Centrala etikprövningsnämnden, de regionala etikprövningsnämnderna, Datainspektionen samt andra berörda myndigheter. Vidare ska utredaren samråda med Sveriges Kommuner och Landsting samt kommittéer och utredare som arbetar med register- och statistikfrågor eller andra närliggande frågeställningar. Utredaren bör uppmärksamma Socialstyrelsens uppdrag om nationellt samordningsansvar för en ändamålsenlig och strukturerad dokumentation i hälso- och sjukvården och socialtjänsten samt Socialstyrelsens uppdrag att inrätta och utveckla en registerservice för forskare som vill använda nationella kvalitetsregister.

Utredaren ska särskilt samråda med Informationshanteringsutredningen (JU 2011:11) och Utredningen om förbättrad tillgång till personuppgifter inom och mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten (S 2011:13).

Utredaren ska redovisa uppdraget om organisatoriska och tekniska åtgärder för registerbaserad forskning i ett delbetänkande senast den 1 maj 2012.

(Finansdepartementet)

Utredning om dokumentation av officiell statistik

Bo Sundgren, 2011-11-15

Innehållsförteckning

Utredningsdirektiv	594
Sammanfattning av mina analyser och förslag.....	595
Vad är dokumentation av statistik?.....	600
Vilka formella krav ställer nationella och internationella regelverk?	600
Det svenska regelverket.....	600
EU:s regelverk.....	603
Vilka krav på dokumentation borde ställas?.....	606
Vilka intressenter behöver dokumentation?	608
För vilka ändamål behövs dokumentation?.....	608
Vilken information behöver dokumentationen innehålla?	610
När och hur skall man skapa och underhålla dokumentation?	616
Tillgängliggörandet av statistikdokumentation	618
Sammanfattande krav på ett effektivt, kvalitetssäkrat och hållbart system för dokumentation av officiell statistik.....	619
Rätt information	619
Information av god kvalitet.....	620
Rätt tillgänglighet.....	620
Kostnadseffektivitet.....	621

Kvalitetssäkring och hållbarhet	622
Hur fungerar statistikdokumentationen idag?	623
Frågor till SCB – och svaren på dessa	623
SCB:s metoder, verktyg och processer för dokumentation	623
SCB:s deltagande i internationellt samarbete inom detta område	629
SCB:s ansvar för det statistiska systemet som helhet	632
SCB:s roll gentemot marknadsaktörer på statistikområdet.....	635
Sammanfattande bedömning av dokumentationsläget idag.....	637
Vetenskapligt underbyggd kunskap om statistikdokumentation	638
Metoder, verktyg och standarder för dokumentationsarbete	638
Kompetens och rutiner inom berörda organisationer	640
Styrsystemet	641
Sammanfattande svar på de inledningsvis i detta avsnitt ställda frågorna	643
Problemgenomgång	645
Organisation och styrning av dokumentationsarbetet	646
Organisation och styrning internt inom statistikansvariga myndigheter	646
Övergripande organisation och styrning inom det statistiska systemet.....	648
Olika aktörers problem med statistikdokumentation.....	648
Statistikanvändare.....	648
Konsulter och underleverantörer till statistikansvariga myndigheter.....	651
Statsmakterna i rollen som finansiär och beställare av officiell statistik.....	652
Utvärderare och förbättrare av statistiken och det statistiska systemet.....	653
Hur viktiga är dokumentationsproblemen jämfört med annat?...653	

Finns lämpliga jämförelseobjekt?.....	654
Väsentliga faktorer för den fortsatta utvecklingen	656
Den förväntade utvecklingen av det europeiska statistiska systemet	656
Förväntad skärpning av PSI-direktivet och kraven på ”open data”	657
Konsekvenser	657
Förslag på åtgärder	659
System för tillsyn	659
Fri tillgång till metoder och verktyg för officiell statistik.....	660
Ständig vidareutveckling av kunskap, metoder och verktyg	661
Systematiskt införande av ”best practices”	661
Referenser	663
Bilagor.....	668
Bilaga 1. Frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.....	669
Bilaga 2. Svar på frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.	674

Utredningsdirektiv

Mitt uppdrag är att med utgångspunkt i Statistikutredningens direktiv översiktligt analysera och besvara följande frågor:

- 1) Vad är dokumentation av statistik?
 - Allmän beskrivning
 - Vilka behov har olika användare?
 - Vilka formella krav på dokumentation finns i dag?
- 2) Hur fungerar dokumentationen i dag?
 - Hur är dagsläget? Grad av genomförande? Kvalitet?
 - Hur har utvecklingen varit över tid?
 - Finns exempel på statistikansvariga myndigheter som är bra resp. mindre bra på dokumentation?
 - Hur lever myndigheterna upp till de formella kraven?
- 3) Problemgenomgång
 - Vilka problem finns i dag avseende dokumentation?
 - För vilka aktörer finns problem? Hur ser problemen ut för olika aktörer?
 - Vad beror problemen på? Inom SCB? Inom statistiksystemet i stort?
 - Dokumentationsproblem vs andra problem: Går dokumentationsproblemen att studera isolerat eller är de del av ett större systemfel? Hur viktiga är dokumentationsproblemen jämfört med annat?
- 4) Finns lämpliga jämförelseobjekt?
 - Andra länder som är bra på dokumentation?
 - Finns andra svenska sektorer som man kan lära av?
- 5) Vilka väsentliga faktorer finns som påverkar den fortsatta utvecklingen och förutsättningarna för utredningens analys?
- 6) Förslag på åtgärder

Sammanfattning av mina analyser och förslag

- De *formella* kraven på statistikdokumentation i dagens regelverk är av mycket indirekt och övergripande karaktär, både på EU-nivån och i Sverige. Kraven är inte operationella, och därmed är de också svåra att följa upp.
- Dokumentationen av officiell statistik *borde* tillgodose följande behov och krav:
 1. Dokumentationen skall möjliggöra och underlätta för potentiella **statistikanvändare** att, givet en viss frågeställning,
 - a. få en överblick över tillgänglig officiell statistik, som kan vara relevant för frågeställningen;
 - b. mera exakt identifiera och lokalisera den potentiellt relevant statistiken;
 - c. mera exakt bedöma den potentiellt relevanta statistikens verkliga användbarhet för det tilltänkta ändamålet, med hänsyn till statistikens innehåll (definitioner) och kvalitet i olika avseenden;
 - d. få tillgång till statistiken på ett lämpligt sätt med hänsyn till ändamålet;
 - e. kunna analysera den tillgängliggjorda statistiken och få svar på följdfrågor i sammanhanget.
 2. Dokumentationen skall möjliggöra och underlätta för **producenter** av officiell statistik att exekvera och övervaka produktionsprocesserna som frambringar den officiella statistiken, s.k. **produktionsdokumentation**.
 3. Dokumentationen skall möjliggöra och underlätta för **statistikansvariga** att fortlöpande initiera och genomföra förbättringar av statistiken med avseende på bl.a. innehåll, kvalitet i olika avseenden samt kostnadseffektivitet.
 4. Dokumentationen skall möjliggöra för **finansiärer och beställare** av officiell statistik att bedöma statistikens och de bakomliggande produktionssystemens effektivitet för avsedda

ändamål, med utgångspunkt i bl.a. kostnadsredovisningar, användningsstatistik och kundnöjdhetsrapporter.

5. Dokumentationen skall bidra till såväl specifik som mera generell **metodutveckling** kring officiell statistik, så att utveckling av ny statistik kan dra nytta av tidigare erfarenheter, och så att t.ex. de svenska och europeiska statistiska systemen kan utvecklas på önskat sätt.
 6. Dokumentationen skall vara **offentlig** och lätt tillgänglig för alla. Eventuella undantag från detta måste vara explicit motiverade utifrån gällande sekretesslagstiftning.
- Olika intressenter har en hel del gemensamma krav beträffande *vilken slags information* de behöver om den officiella statistiken, men det finns givetvis också stora skillnader mellan olika intressenters behov och önskemål, t.ex. vad gäller informationens djup och detaljeringsgrad, och vad som är prioriterat eller mindre viktigt. Det finns också stora skillnader vad gäller hur informationen lämpligen presenteras och tillgängliggörs.
 - Det finns några viktiga förutsättningar för att statistikdokumentation skall fungera bra inom det svenska statistiska systemet:
 - att det finns vetenskapligt underbyggd **kunskap** om vad en bra statistikdokumentation skall innehålla, och hur den skall tas fram och göras tillgänglig för olika behov
 - att det finns bra **metoder, verktyg och standarder** för praktiskt dokumentationsarbete
 - att det finns erforderlig **kompetens** och ändamålsenliga **rutiner** inom berörda organisationer, främst SCB och andra statistikansvariga myndigheter, men även hos marknadsaktörer som utför tjänster inom statistikområdet för SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters räkning
 - att det finns ett **styrsystem** som säkerställer att dokumentation av god kvalitet för olika behov fortlöpande tas fram som en integrerad del av statistikproduktionsprocessen
 - I vilken utsträckning föreligger de förutsättningarna i det svenska statistiska systemet redan idag, och vad återstår att göra?
 - En hel del **kunskap** finns, i stor utsträckning framtagen i aktivt internationellt samarbete. Kunskapen bör vidareutvecklas, inte minst beträffande hur man på lämpligt sätt skall

tillgängliggöra statistik och statistikdokumentation, så att både statistiken och dokumentationen verkligen kommer till nytta.

- Fyra **verktyg** av betydelse för dokumentationsarbetet finns f.n. vid SCB:
 - **SCBDOK** för processororienterad dokumentation och detaljerad dokumentation av datamaterial för återanvändning
 - **BaS**, ”Beskrivningar av Statistiken” med administrativ information och kvalitetsdeklarationer av statistikprodukter
 - **MetaPlus**, en databas med strukturerade och samordnade metadata om populationer, variabler, klassifikationer m.m.
 - **Verksamhetsstödet**, stödsystem för utveckling och genomförande av statistikproduktion
- De tre första verktygen används nu i stor utsträckning vid SCB. BaS används även av andra statistikansvariga myndigheter. Verksamhetsstödet är under utveckling.
- SCB har etablerat en ändamålsenlig **organisation** för dokumentationsarbetet. Man har en **central enhet** med kompetens och ansvar för utbildning och stöd i dokumentationsfrågor, och man har en **dokumentationsansvarig** på varje avdelning, som granskar alla dokumentationer innan de blir godkända. Dokumentationsarbetet är dock inte ingegrerat med verksamhetens processer utan görs fortfarande i efterhand, vilket måste ses som en stor brist ur effektivitets- och kvalitets synpunkt.
- **Styrsystemet** är den svagaste länken i dokumentationsarbetet (liksom när det gäller tillgänglighets- och kvalitetsfrågorna) i det svenska statistiska systemet. SCB:s roll som övervakare av det svenska statistiska systemet bör ersättas med ett fristående tillsynssystem, förankrat i regeringskansliet och med flexibel tillgång till kvalificerad expertis för löpande eller regelbundet återkommande granskningsinsatser.
- I rapporten görs en genomgång av dokumentationsproblemen enligt följande struktur:
 - Organisation och styrning
 - internt inom statistikansvariga myndigheter
 - det statistiska systemet som helhet

- Olika aktörer
 - statistikanvändare
 - direkta användare av officiell statistik
 - entreprenörer som utvecklar och tillandahåller produkter och tjänster baserade på officiell statistik, helt eller delvis
 - konsulter och underleverantörer till statistikansvariga myndigheter
 - statsmakterna i rollen som finansiär och beställare
 - utvärderare och förbättrare av den officiella statistiken och det statistiska systemet
- Väsentliga omvärldsfaktorer för den fortsatta utvecklingen av det svenska statistiska systemet är
 - den förväntade utvecklingen av det europeiska statistiska systemet
 - stuprörsmodellen ersätts med integrerade produktions-system runt datalager
 - direktinsamlade data ersätts i stor utsträckning med administrativa data
 - direktinsamling från företag samordnas med företagens administrativa system
 - insamlade data återanvänds i stället för att samlas in flera gånger
 - data måste vara bättre samordnade för att kunna belysa komplexa samhällsproblem där det finns behov av att kombinera data från olika domäner
 - insamlade data måste snabbt och flexibelt kunna kombineras och återanvändas ad hoc, när nya och viktiga samhällsproblem blir akuta
 - mer statistik kommer att produceras direkt för EU-nivån från mikrodata på nationell nivå
 - den förväntade skärpningen av PSI-direktivet och kraven på "open data" i syfte att stimulera innovationer och konkurrens på marknaderna för informationsprodukter och informationstjänster

- Den förväntade utvecklingen ställer ökade krav på dokumentation och metadata. Insamlade data – vare sig de kommer från direktinsamling eller från administrativa system – måste dokumenteras på ett sådant sätt att de kan kombineras och återanvändas på många olika sätt, även på sådana sätt som inte har förutsetts när man samlade in data. Slutprodukterna kommer ofta att baseras på ”halvfabrikat”, och dokumentationen av slutprodukterna måste kunna framställas snabbt och helst automatiskt på basis av dokumentationerna av de indata och halvfabrikat, som ingår i slutprodukten
- I rapporten redovisas förslag till åtgärder enligt följande struktur:
 - **System för tillsyn** (av tillgänglighet, kvalitet och dokumentation)
 - **Fri tillgång till metoder och verktyg** (program, databaser, register, metadata, dokumentation m.m.) som utvecklats för produktion av officiell statistik inom ramen för allmänna medel (anslag, EU-medel etc)
 - **Ständig vidareutveckling av kunskap, metoder och generella verktyg**, finansierad inom ramen för SCB:s anslag för generell metodutveckling och bedriven bl.a. genom internationellt samarbete, samarbete med andra statistikansvariga myndigheter, upphandling från marknadsaktörer
 - **Systematiskt införande av ”best practices”** inom det statistiska systemets alla delar

Förslagen är utformade så, att de inte är begränsade till enbart dokumentation utan även skulle kunna tillämpas inom flera av de andra områden som Statistikutredningen skall analysera, bl.a. tillgänglighet och kvalitet.

Vad är dokumentation av statistik?

- Allmän beskrivning
- Vilka behov har olika användare?
- Vilka formella krav på dokumentation finns i dag?

Vilka formella krav ställer nationella och internationella regelverk?

I detta avsnitt går jag igenom de viktigaste kraven på dokumentation som man kan härleda ur svensk och europeisk lagstiftning och ur regelverk som hänger ihop med lagstiftningen (förfordningar, föreskrifter, riktlinjer etc).

Det svenska regelverket

Lagen om den officiella statistiken (SFS 2001:99) innehåller bara en paragraf, som (mycket indirekt) har koppling till behovet av dokumentation:

3 § Officiell statistik skall finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Förordningen om den officiella statistiken (SFS 2001:100) innehåller en paragraf som berör dokumentation:

13 § Den officiella statistiken skall av de statistikansvariga myndigheterna dokumenteras, kvalitetsdeklaras samt utan avgift offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Statistiska centralbyrån får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. ...

SCB har efter samråd med övriga statistikansvariga myndigheter, beslutat om **föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik** (SCB-FS 2002:16). Föreskrifterna innehåller följande paragrafer:

1 § Myndighet som ansvarar för officiell statistik skall upprätta aktuella beskrivningar av statistiken. Beskrivningarna skall innehålla en kvalitetsdeklaration samt allmänna uppgifter om statistiken. Beskrivningarna skall offentliggöras och hållas allmänt tillgängliga samtidigt med och i anslutning till den officiella statistiken. Officiell statistik som publiceras i tryckt form skall innehålla en sammanfattning av beskrivningen av statistiken.

2 § Officiell statistik skall dokumenteras i sådan omfattning att framtida användning av bevarade datamaterial underlättas.

3 § Officiell statistik skall offentliggöras så snart den är framställd.

4 § Officiell statistik skall innehålla uppgift om tidigare publicering, om det inte är uppenbart att detta är onödigt.

5 § Officiell statistik skall innehålla en översättning till engelska i sådan utsträckning att engelsktalande användare kan bilda sig en uppfattning om statistikens huvudinnehåll.

6 § Hos en myndighet som ansvarar för officiell statistik skall det finnas en årlig publiceringsplan för den officiella statistik som myndigheten ansvarar för. Planen skall löpande uppdateras.

I anslutning till dessa föreskrifter ger SCB följande **allmänna råd**:

Till 1 §

Beskrivningarna av statistiken, som offentliggörs samtidigt med den officiella statistiken, utformas enligt mall som SCB tillhandahåller. Enligt mallen omfattar beskrivningarna av statistiken kvalitetsdeklarationer och administrativa uppgifter för statistikprodukterna. Kvalitetsdeklarationen i beskrivningarna av statistiken bygger på det kvalitetsbegrepp med riktlinjer för kvalitetsredovisning som SCB tagit fram (MIS 2001:1)

Kravet på att beskrivningarna av statistiken skall vara aktuella förutsätter att de upprättas i anslutning till att ny statistik offentliggörs. För kortperiodisk statistik är det dock tillräckligt att beskrivningar av statistiken upprättas en gång om året, såvida inte betydande förändringar av undersökningen ägt rum

SCB svarar för att en samlad sammanställning av alla beskrivningar av officiell statistik offentliggörs och hålls allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.

Då officiell statistik publiceras bör en länk till beskrivningarna av statistiken finnas.

Därigenom får användarna tillgång till en aktuell kvalitetsdeklaration.

Kvalitetsdeklaration av sekundärpublicerad statistik (t.ex. årsböcker som innehåller offentliggjord statistik från flera källor) bör ske genom angivande av källor

Till 2 §

SCB tillhandahåller riktlinjer för hur man dokumenterar datamaterial som ligger till grund för den officiella statistiken (s.k. observationsregister).

Till 3 §

Offentliggörande sker då statistiken för en viss tidsperiod publiceras första gången.

Det är viktigt för syftet med och förtroendet för den officiella statistiken att den offentliggörs så snart som möjligt efter det att den är framställd. En lika behandling av användarna förutsätter att statistiken blir tillgänglig för alla användare vid samma tidpunkt.

Till 4 §

Publicerad officiell statistik bör kunna följas över tiden oberoende av eventuella förändringar i publiceringsform, titel eller delserie. Sådana förändringar anges bl.a. i Beskrivningarna av statistiken.

Till 5 §

För att utländska läsare skall kunna bilda sig en uppfattning om redovisningens huvudinnehåll bör en engelsk översättning göras som åtminstone omfattar titel, beteckningen Sveriges officiella statistik, tabellförteckning och tabellrubriker. Därutöver bör en ordlista med centrala termer i text, tabeller och diagram eller en särskild sammanfattning översättas till engelska. Tillgängligheten för utländska användare ökar om även andra delar av redovisningen översätts till engelska.

Till 6 §

Uppgifterna över planerad publicering av officiell statistik avser bl.a. planerade tidpunkter för offentliggörande. SCB tillhandahåller en mall för utformningen av publiceringsplaner.

Enligt 12 a § förordningen (1988:137 senaste ändring 2001:996) med instruktion för SCB skall Rådet för den officiella statistiken sammanställa en årlig publiceringsplan. Rådets sekretariat svarar för att denna publiceringsplan för all officiell statistik ställs samman och hålls allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.

Myndigheterna bör rapportera in ändringar i publiceringsplanen till rådets sekretariat.

I de allmänna råden ovan hänvisar SCB till följande dokument:

- **Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik (MIS 2001:1)**
- **Riktlinjer för hur man dokumenterar datamaterial som ligger till grund för den officiella statistiken; här avses förmodligen**

bl.a. följande dokument (vilka dock inte finns tillgängliga på SCB:s externa webbplats):

- **Dokumentation för återanvändning av mikromaterial från SCB:s undersökningar**, SCB 1991
- **Att dokumentera statistiska undersökningar, observationsregister och statistikproduktionssystem – Användarhandbok för SCBDOK**, SCB 2001

I föreskrifterna 1 § talas om **beskrivningar av statistiken**, som skall innehålla en kvalitetsdeklaration samt allmänna uppgifter om statistiken, och i de allmänna råden sägs att beskrivningarna skall utformas enligt en **mall** som SCB tillhandahåller. Denna mall finns dock inte tillgänglig på SCB:s externa webbplats, www.scb.se. Däremot finns såväl mallen som användarhandboken för SCBDOK tillgängliga på SAM-Forum, dvs. det elektroniska nätverk (en sida på webben med inloggning) som alla statistikansvariga myndigheter har tillgång till.

EU:s regelverk

Ett viktigt dokument på EU-nivån är **European Statistics Code of Practice**¹, som antogs 2005 av EU:s Statistical Programme Committee (SCP), numera ersatt av European Statistical System Committee (ESSC). Riktlinjerna har två huvudsyften:

- Improving trust and confidence in the independence, integrity and accountability of both National Statistical Authorities and Eurostat, and in the credibility and quality of the statistics they produce and disseminate (*i.e. an external focus*);
- Promoting the application of best international statistical principles, methods and practices by all producers of European Statistics to enhance their quality (*i.e. an internal focus*).

Riktlinjerna baseras på 15 principer, och för varje princip har man formulerat ett antal indikatorer som uttrycker ”good practice”. Dessa indikatorer används vid de peer reviews som görs av hur medlemsstaterna lever upp till principerna i ”Code of Practice”.

De 15 principerna är:

¹ I den officiella svenska översättningen har olyckligtvis ”code of practice” översatts med ”uppförandekod”, en översättning som måste anses vara felaktig eller åtminstone grovt missvisande. En bättre översättning vore ”riktlinjer”.

Institutional environment

Principle 1: professional independence

The professional independence of statistical authorities from other policy, regulatory or administrative departments and bodies, as well as from privatesector operators, ensures the credibility of European statistics.

Principle 2: mandate for data collection

Statistical authorities must have a clear legal mandate to collect information for European statistical purposes. Administrations, enterprises and households, and the public at large may be compelled by law to allow access to or deliver data for European statistical purposes at the request of statistical authorities.

Principle 3: adequacy of resources

The resources available to statistical authorities must be sufficient to meet European statistics requirements.

Principle 4: quality commitment

All ESS members commit themselves to work and cooperate according to the principles fixed in the 'Quality declaration of the European statistical system'.

Principle 5: statistical confidentiality

The privacy of data providers (households, enterprises, administrations and other respondents), the confidentiality of the information they provide and its use only for statistical purposes must be absolutely guaranteed.

Principle 6: impartiality and objectivity

Statistical authorities must produce and disseminate European statistics respecting scientific independence and in an objective, professional and transparent manner in which all users are treated equitably.

Statistical processes

Principle 7: sound methodology

Sound methodology must underpin quality statistics. This requires adequate tools, procedures and expertise.

Principle 8: appropriate statistical procedures

Appropriate statistical procedures, implemented from data collection to data validation, must underpin quality statistics.

Principle 9: non-excessive burden on respondents

The reporting burden should be proportionate to the needs of the users and should not be excessive for respondents. The statistical authority monitors the response burden and sets targets for its reduction over time.

Principle 10: cost effectiveness

Resources must be effectively used.

Statistical output**Principle 11: relevance**

European statistics must meet the needs of users.

Principle 12: accuracy and reliability

European statistics must accurately and reliably portray reality.

Principle 13: timeliness and punctuality

European statistics must be disseminated in a timely and punctual manner.

Principle 14: coherence and comparability

European statistics should be consistent internally, over time and comparable between regions and countries; it should be possible to combine and make joint use of related data from different sources.

Principle 15: accessibility and clarity

European statistics should be presented in a clear and understandable form, disseminated in a suitable and convenient manner, available and accessible on an impartial basis with supporting metadata and guidance.

Princip 15 är den princip som mest explicit relaterar till dokumentationskrav. Det kan därför vara särskilt intressant att titta på de indikatorer som anges för utvärdering av om ett statistiskt system upp-

fyller princip 15. De indikatorer som anges för princip 15 i "Code of Practice" är följande:

- Statistics are presented in a form that facilitates proper interpretation and meaningful comparisons.
- Dissemination services use modern information and communication technology and, if appropriate, traditional hard copy.
- Custom-designed analyses are provided when feasible and are made public.
- Access to microdata can be allowed for research purposes. This access is subject to strict protocols.
- Metadata are documented according to standardised metadata systems.
- Users are kept informed on the methodology of statistical processes and the quality of statistical outputs with respect to the ESS quality criteria.

Många av de andra principerna – kanske alla – implicerar också behov av dokumentation, särskilt som principerna och indikatorerna används för att utvärdera medlemsländernas (och EU:s) statistiska system genom s.k. peer reviews. Man kan likna dessa utvärderingar vid revisioner, och liksom vid revisioner behövs god dokumentation av processer m.m.

På den europeiska nivån finns även andra viktiga dokument i sammanhanget, t.ex.

- Definition of Quality in Statistics, Eurostat.
- Standard Quality Report, Eurostat.

Vissa internationella organisationer, t.ex. International Monetary Fund (IMF) har även ganska ambitiösa kvalitetssäkringssystem, som de använder sig av när de utvärderar länders statistiska system, t.ex. när länderna söker stöd från IMF. Se t.ex. denna länk.

Vilka krav på dokumentation borde ställas?

I detta avsnitt listas ett antal rimliga krav på dokumentation av officiell statistik. Gällande regelverk uttrycker inte dessa krav på ett lika explicit och preciserat, men merparten av de dokumentationskrav som kommer fram ur analysen nedan är också naturliga konsekven-

ser av de svenska och internationella regelverken beträffande kvalitet och andra egenskaper hos officiell statistik och statistiska system.

Sammanfattningsvis kan man säga att dokumentation av officiell statistik borde tillgodose följande behov och krav:

1. Dokumentationen skall möjliggöra och underlätta för potentiella **statistikanvändare** att, givet en viss frågeställning,
 - a. få en överblick över tillgänglig officiell statistik, som kan vara relevant för frågeställningen;
 - b. mera exakt identifiera och lokalisera den potentiellt relevant statistiken;
 - c. mera exakt bedöma den potentiellt relevanta statistikens verkliga användbarhet för det tilltänkta ändamålet, med hänsyn till statistikens innehåll (definitioner) och kvalitet i olika avseenden;
 - d. få tillgång till statistiken på ett lämpligt sätt med hänsyn till ändamålet;
 - e. kunna analysera den tillgängliggjorda statistiken och få svar på följdfrågor i sammanhanget.
2. Dokumentationen skall möjliggöra och underlätta för **producenter** av officiell statistik att exekvera och övervaka produktionsprocesserna som frambringar den officiella statistiken, s.k. **produktionsdokumentation**.
3. Dokumentationen skall möjliggöra och underlätta för **statistikansvariga** att fortlöpande initiera och genomföra förbättringar av statistiken med avseende på bl.a. innehåll, kvalitet i olika avseenden samt kostnadseffektivitet.
4. Dokumentationen skall möjliggöra för **finansiärer och beställare** av officiell statistik att bedöma statistikens och de bakomliggande produktionssystemens effektivitet för avsedda ändamål, med utgångspunkt i bl.a. kostnadsredovisningar, användningsstatistik och kundnöjdhetsrapporter.
5. Dokumentationen skall bidra till såväl specifik som mera generell **metodutveckling** kring officiell statistik, så att utveckling av ny statistik kan dra nytta av tidigare erfarenheter, och så att t.ex. de svenska och europeiska statistiska systemen kan utvecklas på önskat sätt.

6. Dokumentationen skall vara **offentlig** och lätt tillgänglig för alla. Eventuella undantag från detta måste vara explicit motiverade utifrån gällande sekretesslagstiftning.

Vilka intressenter behöver dokumentation?

Av föregående avsnitt kan man dra slutsatser om vilka kategorier av intressenter, som behöver dokumentation av statistik, statistikprocesser och statistiska system:

1. **Användare av statistik**, vilka i sin tur kan indelas i olika kategorier, t.ex.
 - a. analytiker, utredare, planerare i offentlig och privat sektor
 - b. forskare
 - c. politiker och deras medarbetare
 - d. företagare
 - e. aktörer på finansmarknaden
 - f. journalister
 - g. medborgare
2. **Producenter av statistik**: de som sköter statistikproduktionsystem och tar fram statistikprodukter enligt givna instruktioner
3. **Statistikplanerare**: de som utformar (designar) och konstruerar statistik och statistikproduktionssystem utifrån användarbehov och beställningar
4. **Beställare**: de som finansierar och beställer statistik utifrån kundens och allmänhetens behov (medborgare och näringsliv)
5. **Utvärderare**: de som utvärderar hur väl statistiken och produktionssystemen uppfyller användares och beställares behov
6. **Metodutvecklare**: som utvecklar, utvärderar och förbättrar metoder för statistikproduktion och statistikanvändning

För vilka ändamål behövs dokumentation?

Olika intressenter behöver olika slags dokumentation för olika ändamål:

1. **Användare av statistik** behöver information om vilken statistik som finns tillgänglig, och som möjligen kan vara relevant för de frågeställningar, som användarna vill besvara eller belysa med

hjälp av statistiken. Man behöver ytterligare information om statistikens innehåll, kvalitet och kostnader för att mera exakt kunna bedöma statistikens relevans och användbarhet för det aktuella ändamålet. Olika användare har olika förutsättningar och olika krav för olika användningar. En forskare har t.ex. gott om tid men är priskänslig, medan en aktör på finansmarknaden har extremt ont om tid och är föga priskänslig. Vissa användare har goda insikter i hur man använder statistik på rätt sätt, andra inte.

2. **Producenter av statistik** behöver god dokumentation av produktionsprocesserna och detaljerade och tydliga instruktioner om hur dessa skall utföras. Under pågående produktion behöver producenterna fortlöpande få återföring av information om hur processerna fungerar, s.k. **processdata** eller **paradata**, så att produktionsresurserna hela tiden kan allokeras och omallokeras på ett optimalt sätt, och så att felaktigheter och problem upptäcks snabbt och kan åtgärdas adekvat.
3. **Statistikplanerare** behöver dokumentation som gör det möjligt att hitta och använda sig av
 - a. relevant **generell kunskap** om hur man designar statistik och statistiksystem; samt
 - b. relevanta **erfarenheter** avseende *liknande* statistik och produktionssystem som den statistik och det system, som man nu planerar för.
4. **Beställare** behöver under planeringsfasen information om föreliggande användarbehov, olika sätt att tillgodose dessa, kostnader för olika lösningar; samt under uppföljningsfasen information om faktiska utfall vad gäller behovsuppfyllelse i olika avseenden: kvalitetskomponenter, kostnader, kundnöjdhet, etc.
5. **Utvärderare** behöver liknande information som beställare, men man behöver också tillsammans med statistikplanerarna kunna ta fram förslag till förbättringar av statistik och statistiksystem. Utvärderingar sker också ofta mera övergripande för större systemkomplex eller speciellt inriktat mot särskilda delprocesser eller kvalitetskrav.
6. **Metodutvecklare** arbetar på ett mera generellt och övergripande plan än planerare och utvärderare men har liknande informationsbehov.

Vilken information behöver dokumentationen innehålla?

En mera exakt specifikation av vilken information som en dokumentation behöver innehålla kräver en analys av de olika intressenternas informationsbehov. Sådana analyser har gjorts i internationellt tillgänglig metodlitteratur. Se referenslistan i slutet av denna rapport.

Gemensamma drag i informationsbehoven

Oberoende av vilka intressenters och användningars behov, som dokumentationen skall tillgodo, kan man säga en hel del om den erforderliga informationens innehåll, karaktär och struktur. Sedan kan vissa typer av informationsinnehåll vara viktigare för vissa intressenter och användningar än för andra.

Informationsinnehållet i en dokumentation av statistik kan struktureras i en matris med **dokumentationsobjekt** i den ena dimensionen och **dokumentationsvariabler** i den andra. Dokumentationsobjekt är det som dokumenteras. Dokumentationsvariabler är det som dokumenteras om respektive dokumentationsobjekt.

Dokumentationsobjekt

Dokumentationsobjekten i en statistikdokumentation kan indelas i tre huvudkategorier:

1. **Datamängder** som innehåller den **information** som är intressant för respektive intressent, t.ex. statistisk information, administrativ information. Dokumentationsobjektet "datamängd" kan i sin tur underindelas i
 - a. **informationsinnehåll**, som i sin tur kan underindelas i
 - i. **objekttyper och populationer**, t.ex. personer, företag, fastigheter
 - ii. **objektrelationer och relationsobjekt**, t.ex. ägande, transaktioner
 - iii. **variabler och värdemängder**, t.ex. kön, inkomst, belägenhet
 - b. **fysisk datamängd**, t.ex. en datafil eller en databas
2. **Processer och system** som anskaffar, utnyttjar, transformerar, producerar, analyserar, tillgängliggör och kommunicerar datamängder. Ett **system** kan ses som en process på en högre ab-

straktionsnivå. System kan brytas ner i delsystem och processer i ett antal steg. Flera system kan ha gemensamma delsystem och processer.

3. **Instrument** som processerna använder sig av, t.ex. metoder, algoritmer, program, frågeformulär och andra mätinstrument, register och andra hjälpdatamängder, metadata, dokumentation. Man kan notera att dokumentationen själv alltså ingår som dokumentationsobjekt i dokumentation av statistik.

Dokumentationsvariabler

De informationslag om olika dokumentationsobjekt, som olika intressenter behöver, kan struktureras i termer av dokumentationsvariabler. Liksom andra variabler kan dokumentationsvariabler (eller egentligen deras värdemängder) vara

- kvalitativa eller kvantitativa
- kodade (t.ex. enligt en standardklassifikation) eller av typen ”fri text”
- formaliserade (t.ex. härledningsformler) eller oformaliserade (verbala beskrivningar)

Dokumentationsvariablernas värden kan betraktas som **metadata**. Vissa metadata är i första hand avsedda för **människor**, t.ex. verbala beskrivningar, medan andra i första hand är avsedda för **datoriserade processer**, t.ex. koder. Vissa metadata kan användas både av människor och datoriserade processer. När metadata används av datoriserade processer kan detta ske på ett aktivt eller passivt sätt. **Aktiva metadata** bidrar till styrningen av datoriserade processer, t.ex. i s.k. metadata drivna system, medan **passiva metadata** bara används i kommunikationen med människor.

Några konkreta exempel på typiska informationslag (dokumentationsvariabler) för de olika typerna av dokumentationsobjekt:

1. *Information om datamängder:*
 - a. **definitioner** av de begrepp (objekt, variabler etc) som respektive datamängd innehåller information om – formella härledningsformler eller verbala beskrivningar
 - b. **information om kvaliteten** (uppdelad i olika kvalitetskomponenter) hos den information som respektive datamängd innehåller

- c. **teknisk information** om respektive datamängd, t.ex. lagringsformat
2. *Information om processer och system:*
 - a. referenser till **indata** (inputdatamängder) och beskrivningar av dessa
 - b. referenser till **utdata** (outputdatamängder) och beskrivningar av dessa
 - c. referenser till **program/algoritmer/regler** som transformerar indata till utdata och beskrivningar av dessa (formaliserade och/eller verbalt beskrivande)
 - d. s.k. **processdata** eller **paradata**, dvs. information om ”hur processen fungerar” i olika avseenden, t.ex. information om fel som upptäcks, hur de åtgärdas, etc; processdata genereras när en process utförs, medan beskrivningar av hur en process skall utföras skapas när processen utformas eller förändras
 3. *Information om de instrument och hjälpmedel, som processerna använder sig av, t.ex.:*
 - a. referenser till **metoder, algoritmer, regler, program** och beskrivningar av dessa
 - b. referenser till **frågeformulär** ”in extenso”
 - c. referenser till **andra mätinstrument och metoder för dataanskaffning**
 - d. referenser till **register, klassifikationer och andra hjälpdatabaser**
 - e. referenser till **dokumentationer, metadata, processdata** och beskrivningar av dessa

Dokumentation består till stor del av mer eller mindre formaliserade verbala beskrivningar. Men man använder sig också av vissa typer av grafiska visualiseringar, bl.a. **objektgrafer** och **processgrafer**. Figur 1 visar en objektgraf som illustrerar informationsinnehållet i UNESCO:s utbildningsstatistik. Figur 2 visar en processgraf som ger en övergripande beskrivning av styrning och exekvering av statistikproduktion, och figur 3 ger en något mera detaljerad bild av de operativa delarna av en statistikproduktionsprocess.

Skillnader i informationsbehoven mellan olika typer av intressenter

Även om olika intressenter helt eller delvis har gemensamma krav beträffande *vilken slags information* de behöver om den officiella statistiken, så finns det givetvis också stora skillnader, t.ex. vad gäller informationens djup och detaljeringsgrad, och vad som är prioriterat eller mindre viktigt. Det finns också stora skillnader vad gäller hur informationen lämpligen presenteras och tillgängliggörs.

En fråga, som då inställer sig, är om man måste bygga upp helt olika dokumentationssystem för olika intressenter och behov, eller om man kan skapa ett enhetligt, grundläggande system, som sedan kan anpassas till olika behov, t.ex. genom att man anpassar, strukturerar och presenterar informationen på olika sätt i olika sammanhang. Jag tror starkt på den senare strategin, men det gäller då att man utformar det grundläggande dokumentationssystemet och dess processer på ett genomtänkt sätt. Det är i detta sammanhang viktigt att man skapar ett system där dokumentation för olika behov ”växer fram” på ett naturligt sätt, som en integrerad del av själva statistikproduktionsprocessen.

Figure 1 Conceptual model of UOE education statistics.

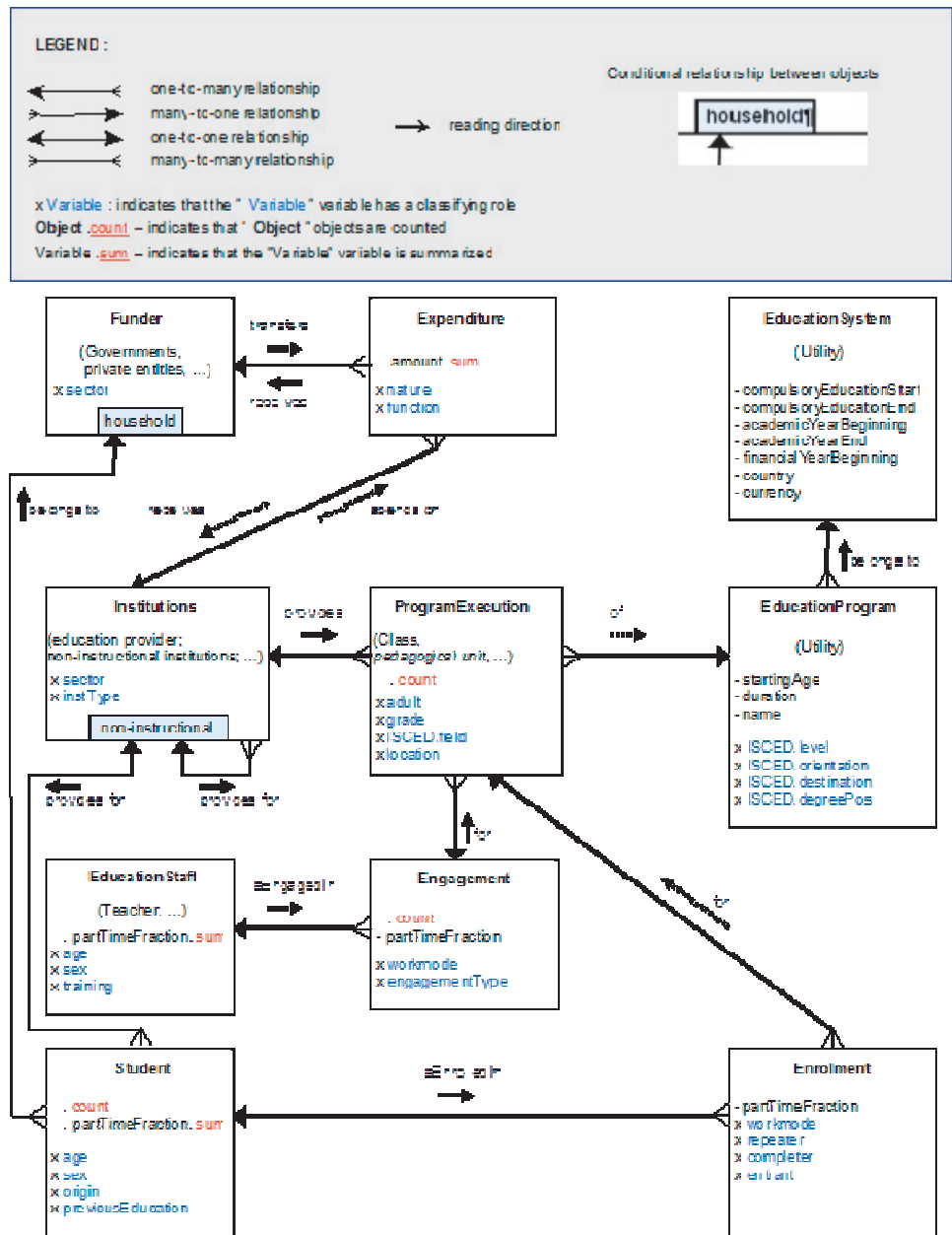


Figure 2 Control and execution of a statistical production system.

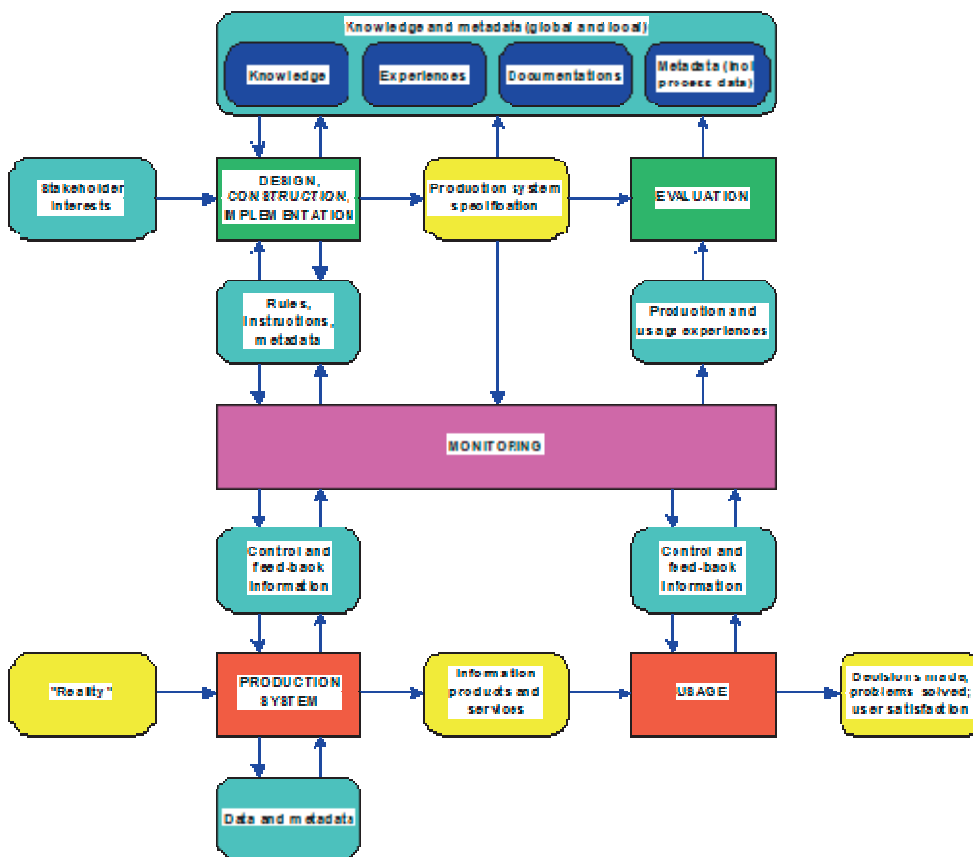
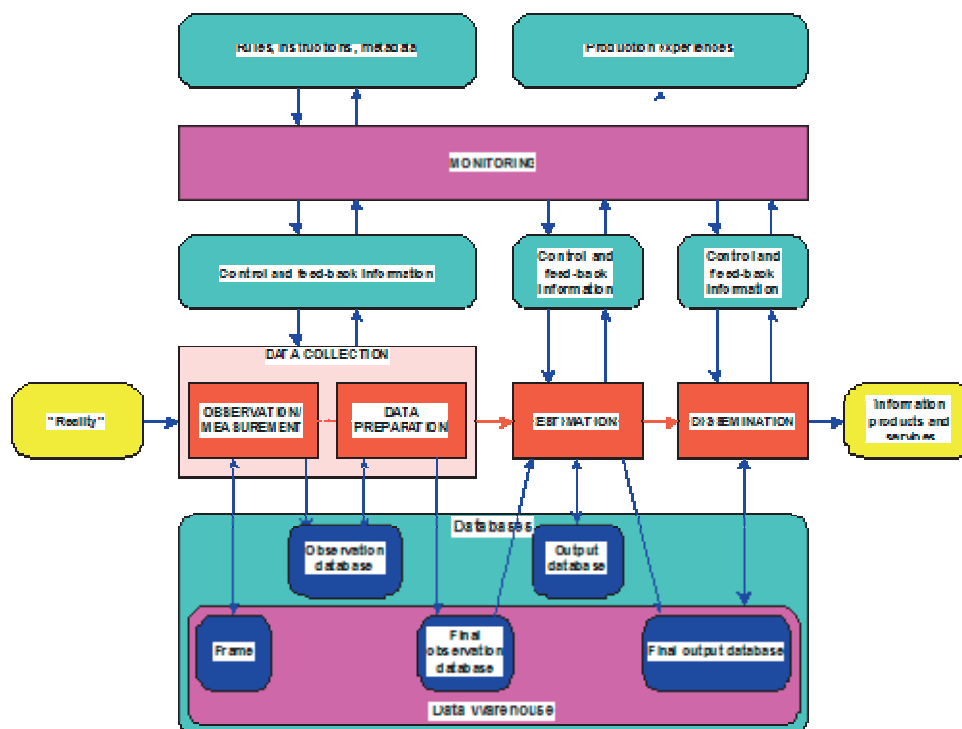


Figure 3 Basic operations in a database-oriented statistical production system.



När och hur skall man skapa och underhålla dokumentation?

En gammal dålig tradition är att man dokumenterar *efteråt*, efter att processer har genomförts, och produkter har framställts. Det gäller inte bara i samband med statistikproduktion. Ett liknande felaktigt synsätt gäller **arkivering**, som ofta har betraktats som en *slutförvaring* av föga intresse för den verksamhet som arkiverade data kommer från.

Dessbättre finns numera modernare insikter och synsätt både vad det gäller arkivering och dokumentation. Både arkivering och dokumentering ses som integrerade och synkroniserade delar av verksamheten. En fortlöpande arkivering och återanvändning av viktiga data, som naturligt genereras i en verksamhet, understöds med lämpliga processer och verktyg, t.ex. ett s.k. **corporate data warehouse**, ett gemensamt datalager, där väldokumenterade data och meta-

data lagras på ett standardiserat sätt, så att de lätt kan återanvändas av andra processer, både planerade och oplanerade.

Figurerna 2 och 3 ovan illustrerar den naturliga **livscykeln**, inklusive återkopplingar (feed-back), för officiell statistik: **planering** (design/utformning, konstruktion, test, implementering), **genomförande** (datainsamling, databeredning, datatransformationer, aggregering och estimation, analys, tillgängliggörande, kommunikation), **uppföljning** (utvärdering, omplanering).

Under **planeringsfasen** tas en rad beslut om statistikens och statistikprocessernas innehåll, kvalitet och utformning. Om dessa beslut dokumenteras på ett strukturerat sätt, så skapas samtidigt väsentliga delar av dokumentationen av statistiken och statistikprocesserna. Denna dokumentation lagras successivt, allteftersom den framkommer, på ett förplanerat sätt och i form av s.k. **metadata** i det gemensamma datalagret, varifrån den kan återanvändas och vidareförädlas för olika syften.

Under **genomförandefasen** genereras på ett naturligt sätt en mängd användbara **processdata** eller **paradata**, som de också kallas, dvs. information om hur processerna fungerar och om kvaliteten i olika avseenden. Under planeringsfasen bör man besluta om, vilka processdata som är av intresse att generera och lagra på ett strukturerat sätt i det gemensamma datalagret, och hur dessa processdata skall kunna återanvändas på olika sätt, både kortsiktigt genom dynamisk återföring till de processer där processdata genereras, och i senare skeden av livscykeln. Huvuddragen i vad som skall genereras, lagras och återanvändas bör framgå av den generella metodik (best practices) för statistikproduktion, som den statistikansvariga myndigheten använder sig av. Observera att genomförandefasen också inbegriper **användningen** av den producerade statistiken av olika statistikanvändare, och att man bör se till att även denna process genererar processdata, t.ex. i form av frågor, klagomål, kundnöjdhetsinformation m.m.

Under **uppföljningsfasen** återanvänds dokumentation och processdata av olika intressenter (producenter, statistikansvariga, finansärer m.fl.) för att **utvärdera** och föreslå förbättringar av statistiken och statistikprocesserna. Förbättringsförslagen omsätts sedan i beslut om **omplanering** av statistiken och processerna.

Så snart det tas beslut om förändringar av statistik och statistikprocesser, så skall dessa beslut på ett systematiskt och, så långt som möjligt, automatiserat sätt återspeglas i dokumentationen, på samma sätt som när de ursprungliga planeringsbesluten togs. Detta innebär

att man säkerställer att **underhållet av dokumentationen** sker samordnat och integrerat med underhållet och vidareutvecklingen av själva statistikprocesserna, och att man förhoppningsvis alltid har en aktuell och korrekt dokumentation.

Tillgängliggörandet av statistikdokumentation

Om dokumenterandet och genererandet av metadata och processdata organiseras enligt den ovan beskrivna livscykelmodellen, så kommer det gemensamma data/metadatalagret att innehålla dokumentation och metadata (inklusive processdata), som är av god kvalitet, aktuella och organiserade på ett sådant sätt att de lätt kan återanvändas av olika intressenter för många olika kända och okända syften – både på kort sikt och mera långsiktigt, t.ex. i samband med metodutveckling för den officiella statistiken och dess processer och system.

På kort sikt är det viktigt att dokumentation och metadata används och presenteras på olika sätt, som är väl anpassade till de olika informationsbehov och användningar som olika statistikanvändare har. Dokumentation och metadata skall stödja användarna i deras vanligen mycket interaktiva arbete med att söka, identifiera, lokalisera, bearbeta och analysera statistiska data. Här finns utrymme för kreativt utvecklingsarbete framöver.

Lite skämtsamt brukar man tala om ”mänskliga” och ”omänskliga” användare av statistiska data och metadata, samtidigt som man påpekar att de ”omänskliga” användarna blir allt viktigare. Med ”omänskliga” användare avser man i detta sammanhang datoriserade tillämpningar (applikationer eller ”appar”), som använder sig av statistiska data och metadata. Givetvis är dessa tillämpningar i sin tur utvecklade av människor för människor, och ofta är de dessutom interaktiva, så mer ”omänskliga” än så är de inte.

Betydelsen av att tillgängliggöra officiell statistik och andra publika data för dessa ”omänskliga” användare har accentuerats av EU:s direktiv om Public Sector Information, det s.k. PSI-direktivet och motsvarande nationella lagstiftningar, i Sverige PSI-lagen. Syften är att bl.a. kreativa entreprenörer skall ges praktiska möjligheter att använda publika data i nya produkter och tjänster, som de utvecklar och marknadsför. I USA, där myndigheter inte får ta betalt för sina data, växer denna sektor av ekonomin mycket snabbt – och definitivt mycket snabbare än inom EU, vilket var bakgrunden till att EU tog fram PSI-direktivet. Tyvärr har PSI-direktivet och den svenska

PSI-lagen visat sig vara lite av en ”papperstiger”, eftersom direktivet och lagen inte säger särskilt mycket konkret och operationellt om *hur* myndigheterna skall tillgängliggöra sina data, och eftersom standarder för detta fortfarande saknas. En skärpning av PSI-direktivet är dock på gång enligt ett uttalande nyligen av EU-kommissionären Neelie Kroes.

I vårt nu aktuella sammanhang, där det gäller tillgängligheten till dokumentation av den offentliga statistiken, så finns det anledning att fundera över hur denna dokumentation på bästa sätt skulle kunna tillgängliggöras för de ”omänskliga” användarna. Jag har intervjuat några av de mera framstående entreprenörerna inom detta område i Sverige, Hans Rosling och hans son Ola, grundare av respektive verksamhetschef för Gapminder, www.gapminder.org. De och andra entreprenörer som jag har pratat med är eniga om att man i första hand behöver enkel tillgång till själva data i standardiserat format – tillsammans med ganska rudimentära metadata, så att man vet var data kommer ifrån, dvs. vem som svarar för kvaliteten i data, och så att man vet vad data handlar om, och hur man kan få tag i mer detaljerad dokumentation, t.ex. via länkar.

Sammanfattande krav på ett effektivt, kvalitetssäkrat och hållbart system för dokumentation av officiell statistik

Rätt information

Vi har konstaterat att det finns en rad olika användare och användningar av dokumentation. Alla dessa användare och användningar är viktiga och måste tillgodoses på något rimligt sätt. Det är ganska väl utrett och dokumenterat inom statistikvärlden, vilken slags dokumentation som olika intressenter behöver för olika ändamål. Många nationella statistikbyråer och internationella organisationer använder sig av strukturerade mallar för att dokumentera, och det finns en betydande samstämmighet mellan dessa mallar, även om formell standardisering ännu saknas. Den dokumentation som man får med hjälp av dessa mallar kan vara mer eller mindre komplett med avseende på olika intressenter och ändamål, men kunskap finns, och det är mer en fråga om prioriteringar och ambitionsnivåer. Det handlar också om att olika intressenter är olika starka ifråga om att få gehör för sina önskemål och krav. Den egna organisationens krav har givetvis lättast att få gehör. Statistikanvändarnas krav har fått ökat

genomslag genom statistikens synlighet på Internet, vilket även ökar synligheten för brister – både ifråga om själva statistiken och dokumentationen av den. Finansiärer och beställare, i Sverige främst finansdepartementet, har i princip goda möjligheter att få genomslag för sina behov, men kraven måste i så fall vara mycket tydliga och uppföljningsbara, och uppföljningar måste också genomföras.

Information av god kvalitet

Liksom när det gäller själva statistiken så måste kvaliteten hos dokumentation bedömas i förhållande till de tilltänkta användarna och användningarna. Återigen så finns numera ganska god kunskap om vilka kvalitetskrav som en god dokumentation, och de nämnda dokumentationsmallarna och instruktionerna till dessa kan säkerställa god dokumentationskvalitet, om de används på rätt sätt av personer med rätt kvalifikationer. Det finns två nyckelfrågor i sammanhanget:

- att se till att dokumenterandet sker integrerat med rätt processer i verksamheten, dvs. i första hand i samband med att ett statistikproduktionssystem utvecklas och förändras, i andra hand (främst när det gäller s.k. processdata) i samband med att processerna exekveras – ”fånga informationen, där den naturligt uppkommer, som en biprodukt”
- att se till att dokumentationen granskas och godkänns av identifierade personer med rätt kompetens

Rätt tillgänglighet

Den grundläggande och i princip heltäckande dokumentation som tas fram i direkt anslutning till design- och produktionsprocesserna måste ofta anpassas på olika sätt för att bli begriplig, tillgänglig och optimalt användbar för olika intressenter. Olika intressenter och inte minst olika statistikanvändare har tämligen olika krav på dokumentationen vad gäller t.ex. bredd och djup, presentationsformer, koppling till olika uttagssystem etc. Vissa användare kan kräva att dokumentationen omstruktureras på något särskilt sätt, t.ex. för att passa tidsserieanalyser. En relativt ny typ av tillgänglighet som ökar snabbt i betydelse är dokumentationens tillgänglighet för olika programvaror i form av metadata, som överförs automatiskt t.ex. i form

av s.k. Application Program Interfaces (API:er). För att uppfylla intentionerna i EU:s direktiv för Public Sector Information (PSI), så måste producenterna av officiell statistik tillgodose denna typ av krav.

Kostnadseffektivitet

Tvärtemot vad många hävdar behöver det inte vara särskilt dyrt att få fram dokumentation av officiell statistik, t.o.m. högklassig sådan. Myten om att det är dyrt att dokumentera bygger kanske på att många tycker att det är tråkigt att dokumentera, särskilt om det görs på fel sätt. Man kan nog inte heller utesluta att det verkliga skälet för motstånd mot att dokumentera är att en del berörda personer fruktar att de skall bli mera umbärliga och utbytbara. Sådana personer kan i och för sig uppträda mycket serviceorienterat: ”Om någon har frågor, så finns jag här, och jag skall gärna hjälpa till...”. Å andra sidan finns det också personer med mångårig erfarenhet av en viss statistikprodukt, som när de kommer igång med att dokumentera, t.ex. i samband med att de skall gå i pension, upptäcker att det är riktigt intressant att dokumentera, och som medger att t.o.m. de själva lär sig nya saker genom att på detta sätt gå på djupet i sin produkt och processerna bakom den.

Nu bör man förstås i allmänhet inte dokumentera på det sätt som nyss antyddes, dvs. i efterhand, t.ex. i samband med att en person skall lämna verksamheten. Dokumentationen skall som sagt genereras, så naturligt och automatiskt som möjligt, som en biprodukt av andra processer i verksamheten. I samband med att man utvecklar eller förändrar en statistikprodukt, dvs. under den s.k. designprocessen, så fattar man en rad viktiga beslut, som bör formaliseras och dokumenteras; denna beslutsdokumentation kan antingen helt automatiskt eller efter viss redigering då direkt in i dokumentationen av statistikprodukten.

Dokumentation bör också utformas så att den kan återanvändas för olika syften, och man bör undvika att kräva in *ungefär* samma dokumentation vid olika tillfällen och för olika ändamål.

Om man följer dessa relativt enkla regler, så kan dokumentationsarbete utföras på ett mycket kostnadseffektivt sätt. Experiment visar att en grundläggande dokumentation av en statistikprodukt och processerna bakom den inte behöver kosta mer än någon procent av den totala budgeten för produkten.

Kvalitetssäkring och hållbarhet

Den verkliga utmaningen när det gäller dokumentation av officiell statistik är (a) att kvalitetssäkra dokumentationen och processerna bakom den; och (b) att se till att systemet för detta är hållbart över tiden.

Idag är kraven på dokumentation av mycket övergripande karaktär, icke konkreta, icke operationella, och icke uppföljningsbara. Det är i allt väsentligt upp till statistikproducenterna själva att välja ambitionsnivå, innehåll, metoder, rutiner och verktyg för dokumentationsarbetet. När olycksfall i arbetet inträffar, p.g.a. bristfällig dokumentation, sker brandkårsuttryckningar, men det är inte säkert att det leder till några bestående förbättringar.

Hur fungerar statistikdokumentationen idag?

- Hur är dagsläget? Grad av genomförande? Kvalitet?
- Hur har utvecklingen varit över tid?
- Finns exempel på statistikansvariga myndigheter som är bra resp. mindre bra på dokumentation?
- Hur lever myndigheterna upp till de formella kraven?

Frågor till SCB – och svaren på dessa

För att få SCB:s syn på hur dokumenterandet av den officiella statistiken och de därmed sammanhängande statistikprocesserna fungerar idag, så har jag ställt ett antal frågor till SCB, som jag också har fått svar på. Jag redovisar frågorna och mina relativt kortfattade uttolkningar av SCB:s svar nedan. Både frågeformuläret och SCB:s svar *in extenso* finns med som bilaga till denna rapport. När jag har refererat SCB:s svar nedan, har jag tagit hänsyn de kompletteringar som jag har fått in från SCB efter kompletterande frågor.

Mina frågor till SCB är grupperade under fyra huvudrubriker:

- SCB:s metoder, verktyg och processer för dokumentation
- SCB:s deltagande i internationellt samarbete inom detta område
- SCB:s ansvar för det statistiska systemet som helhet
- SCB:s roll gentemot marknadsaktörer på statistikområdet

SCB:s metoder, verktyg och processer för dokumentation

Begreppet ”dokumentation” skall här tolkas i vid mening och inkluderar t.ex. processorienterad dokumentation, strukturerade metadata och kvalitetsdeklarationer.

1. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för **processorienterad dokumentation**, t.ex. SCBDOK? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera dokumenterad enligt SCBDOK? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den

publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

SCB hänvisar till det s.k. **Verksamhetsstödet**, där man har generella beskrivningar och anvisningar om hur statistikproduktionsprocesserna skall utformas och utföras. Processer och delprocesser definieras, och metoder, verktyg och arbetssätt som finns tillgängliga beskrivs. Här anges också, för varje delprocess, vilken input respektive output, bland annat i form av metadata, som förväntas. I **SCBDOK** skall man beskriva, vad som gjorts i de olika processstegen, och det skall utmynna i en komplett dokumentation av den specifika statistiska undersökningens framställning.

Verksamhetsstödet finns inte publikt tillgängligt på SCB:s webbplats, och det är oklart i vilken utsträckning det ännu används inom SCB. Viktiga delar saknas ännu, och i de exempel som jag har tagit del av, saknas referenser till relevanta kunskapskällor, t.ex. svenska och internationella metodrapporter, tidskriftsartiklar och böcker. Verksamhetsstödet synes ännu inte ha fått någon styrande, normerande eller integrerande roll i det praktiska arbetet med att utforma, genomföra och dokumentera den officiella statistiken och dess processer.

Genom en uppföljningsfråga till SCB har jag fått kännedom om att det pågår nya utvecklingsprojekt som syftar till att ta fram utvecklings- och statistikproduktionsverktyg, som på ett mera integrerat sätt använder sig och genererar metadata och dokumentation. Ett sådant verktyg är **Triton**, som stöder datainsamlingsprocessen, och som bl.a. genererar s.k. processdata, dvs. metadata om själva produktionsprocessen, i samband med att processen utförs.

Som jag ser det bör Verksamhetsstödet integreras med denna nya typ av processtödande verktyg. Alla dessa verktyg bör göras tillgängliga för hela det statistiska systemet och dess underleverantörer, så att arbetet med den officiella statistiken totalt sett bedrivs så effektivt och väl samordnat som möjligt. Information om verktygen och länkar till själva verktygen bör finnas öppet tillgängliga på SCB:s webbplats. Verksamhetsstödet bör, när det uppnått en rimligt kvalitet och fullständighet, i sin helhet göras tillgängligt på SCB:s webbplats, eftersom det då kommer att ge en god information om de processer som används det svenska statistiska systemet, och om de standarder och "best practices" som används både i Sverige och internationellt. Det skulle också ge god information om hur

SCB och andra statistikansvariga myndigheter och deras underleverantörer kvalitetssäkrar sina processer.

När det gäller hastigheten och fullständigheten i dokumenterandet enligt SCBDOK, så anger SCB följande uppgifter:

- 89% av SCB:s produkter var dokumenterade enligt SCBDOK den 1 oktober i år. Resten skall vara dokumenterade ”inom en snar framtid”; under 2011 har man gjort en särskild satsning på dokumentation, och den kommer att fullföljas till dess 100% har uppnåtts.

Med tanke på att GD-beslut togs 1993 om att alla produkter och system vid SCB skulle dokumenteras enligt SCBDOK, och att förstagångsdokumenterandet skulle vara fullbordat före år 2000, så är ju inte hastigheten i genomförandet särskilt imponerande. Men det är förstås gamla synder, som den nuvarande organisationen inte skall lastas alltför mycket för.

När det gäller frågan om hur dokumentationen kvalitetssäkras, så uppger SCB att varje avdelning på SCB har en dokumentations-samordnare, som granskar och godkänner samtliga dokumentationer som görs inom avdelningen. En central enhet på verket ger stöd och utbildning i dokumentationsfrågor.

När det gäller frågan om hur dokumentationen görs publikt tillgänglig, så hänvisar SCB till sökvägen Hitta statistik/Förstå statistik/Dokumentation av statistiken – Välj ämnesområde på SCB:s webbplats http://www.scb.se/Pages/DocumentationList_259451.aspx. Själva SCBDOK-dokumentationen finns under rubriken *Statistikens framtagning*.

SCB hänvisar också till den dokumentationsmall och de instruktioner som finns för detta SCBDOK. Varken dokumentationsmallen eller instruktionerna på SCB:s webbplats, vilket är svårbegripligt och anmärkningsvärt, låt vara att de finns på SAM-Forum. Däremot finns många exempel på genomförda SCBDOK-dokumentationer för olika statistikprodukter tillgängliga på webbplatsen på ett bra sätt. Mallarna och instruktioner borde med det snaraste göras publikt tillgängliga på SCB:s webbplats – av samma skäl som jag nyss angav för Verksamhetsstödet.

2. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för **strukturerade metadata**, t.ex. MetaPlus? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera fullständigt dokumenterad i MetaPlus (enligt regler och krav som

gäller där)? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

SCB:s svar på dessa frågor kan sammanfattas på följande sätt:

- **MetaPlus** är den del av SCB:s metadatasystem där mikromaterialet dokumenteras. Variabler listas och beskrivs på ett strukturerat sätt med kopplingar till variabelernas värdemängder, objekttyp och population. MetaPlus inkluderar också **Klassifikationsdatabasen**.
- 92% av SCB:s produkter är dokumenterade i MetaPlus. MetaPlus skall finnas tillgänglig för de senaste tre årgångarna av samtliga produkter ”inom en snar framtid”.
- Samtliga dokumentationer granskas och godkänns av respektive avdelnings dokumentationssamordnare, och personal från en central enhet på verket går dessutom igenom variabelinnehållet i färdigställda MetaPlus-dokumentationer och infogar variablerna i materialet i en struktur av variabelfamiljer.
- Man hittar till MetaPlus-dokumentationerna via sökvägen (för exemplet Arbetsmarknadsstatistik) Hitta statistik/Förstå statistik/Dokumentation av statistiken – Välj ämnesområde → statistikens detaljerade innehåll för valt ämnesområde <https://www.h2.scb.se/metadata/?amne=AM> Själva MetaDok-dokumentationen finns under rubriken *Statistikens detaljerade innehåll*.

Min bedömning är att dokumenterandet med MetaDok framskrider på ett bra sätt. Även här saknas dock information om MetaDok-systemet, t.ex. användardokumentation och instruktioner, på SCB:s externa webbplats. Även denna metodinformation bör vara publikt tillgänglig, inte bara de specifika MetaDok-dokumentationerna för de olika produkternas datamaterial.

3. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för **kvalitetsdeklarerationer**? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera kvalitetsdeklarerad enligt föreskriven mall? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

SCB:s svar på dessa frågor kan sammanfattas på följande sätt:

- All publicerad statistik som SCB ansvarar för ska ha en ”**Beskrivning av Statistiken**” (BaS). BaS innehåller en **administrativ beskrivning** av produkten och en **kvalitetsdeklaration** enligt det kvalitetsbegrepp som fastställts för officiell statistik (MIS 2011:1).
- Samtliga SCB:s produkter är dokumenterade och kvalitetsdeklarerade enligt BaS.
- Dokumentationen kvalitetssäkras genom att samtliga dokumentationer granskas och godkänns av respektive avdelnings dokumentationssamordnare. En central enhet på verket tillhandahåller stöd och utbildning inom dokumentationsområdet.
- Man hittar till BaS-dokumentationen genom sökvägen Hitta statistik/Förstå statistik/Dokumentation av statistiken – Välj ämnesområde http://www.scb.se/Pages/DocumentationList_259451.aspx Själva BaS-dokumentationen finns under rubriken *Statistikens kvalitet*.

Min bedömning är att dokumenterandet med kvalitetsdeklarationerna framskrider på ett bra sätt och är i linje med EU:s intentioner på detta område. Även här saknas dock information om dokumentationsmallen och instruktionerna för denna på SCB:s externa webbplats. Även denna metodinformation bör vara publikt tillgänglig, inte bara de specifika kvalitetsdeklarationerna för de olika produkternas datamaterial.

4. Beskriv hur de olika delarna av SCB:s dokumentationsarbete är integrerade med själva utvecklings- och produktionsprocessen! Hur växer olika delar av dokumentationen successivt fram, och hur tappas den av till, och konsolideras i de olika dokumentationssystemen (SCBDOK, MetaPlus, Kvalitetsdeklarationerna och ev andra system)?

SCB håller med om att det är önskvärt om dokumentationen görs i samband med att informationen uppstår, och också att den då kan ske automatiskt för ett effektivt dokumentationsarbete. Man medger samtidigt, att detta oftast inte är fallet i dag; i dagsläget görs fortfarande dokumentationen mestadels i efterhand.

5. När kommer SCB:s system och data att vara så väl dokumenterade att orsakerna till fel i statistiken kan spåras i princip omedelbart, när de upptäcks?

I sitt svar på denna fråga börjar SCB med att framhålla att ”SCB:s huvudsakliga fokus är att förebygga uppkomsten av fel genom att använda metoder, verktyg och arbetssätt som är väl utvecklade och ordentligt testade och som stöts av tydliga instruktioner och handledningar”.

SCB framhåller vidare att ”en av de viktigaste principerna i SCB:s nuvarande kvalitetsarbete är spårbarhet”. Målsättningen är att en uppgifts källa alltid ska gå att finna, och att förändringar som skett under produktionens gång ska gå att följa. SCB tror dock inte att det är tillräckligt för att omedelbart kunna spåra orsaker till fel i statistiken, utan att ett utredningsarbete ofta måste till. Idag har SCB en särskild rutin för att rapportera och följa upp orsakerna till fel i statistiken.

Min bedömning är att SCB här har en ganska lång väg att vandra, innan man uppnår en tillfredsställande nivå vad gäller processkvalitet och spårbarhet. Processdokumentationen (enligt SCBDOK) måste förbättras ytterligare, men **det är också viktigt att själva systemen utformas på ett standardiserat och processororienterat sätt, och att lämpliga IT-metoder och arkitekturer används, som gynnar systemens standardisering, transparens och dokumentation**, t.ex. en konsekvent genomförd tjänstebaserad arkitektur, s.k. Service-Oriented Architecture (SOA), där processerna interagerar via ett gemensamt datalager, ett s.k. corporate data warehouse med standardiserad datalagring, standardiserade metadata och god dokumentation. Det är bara på detta sätt som SCB kan uppnå de mål som man helt riktigt strävar mot enligt utsagorna ovan, nämligen

- a. att på ett systematiskt sätt förebygga uppkomsten av fel; och
 - b. att uppnå spårbarhet i systemen, så att de fel, som ändå uppstår, lätt kan spåras och åtgärdas.
6. Vilka problem, hinder och möjligheter att förbättra förutsättningarna för ett väl fungerande dokumentationsarbete ser SCB?

SCB beklagar i sitt svar att användarna sällan efterfrågar dokumentation, eftersom de inte är medvetna om den betydelse som definitioner, urval, undersökningsmetoder etc har. SCB menar att det skulle vara värdefullt att ha **lättillgängliga definitioner och förklaringar**

i *direkt anslutning till själva siffrorna*. SCB planerar ett projekt med denna inriktning under 2012.

Ett annat förbättringsområde, som SCB pekar på, är **dokumentation på engelska**. Det skulle också behövas bättre förklaringar om hur statistiken ska användas och hur den skiljer sig från annan statistik

Olika typer av användare vill ha olika typer av dokumentation, och SCB känner till att man från vissa användargrupper saknar dokumentation, men man vet inte om det beror på att man inte hittar befintlig dokumentation, eller om man anser att dokumentationen som är tillgänglig inte är tillräcklig. Det finns också ett **behov av att internt på SCB öka medvetenheten** om vikten av en komplett och korrekt dokumentation.

Här kan jag i huvudsak instämma med SCB:s synpunkter och samtidigt konstatera att det finns många intressanta utvecklingsprojekt kvar att genomföra för att ta reda på hur dokumentationen behöver vidareutvecklas för att bli mera relevant och tillgänglig för användarna, för att ta fram bättre metoder och verktyg, och inte minst för att motivera SCB:s personal att prioritera ett högkvalitativt och effektivt dokumentationsarbete.

SCB:s deltagande i internationellt samarbete inom detta område

7. Ett antal ledande statistikbyråer i världen undersöker f.n. möjligheterna att använda sig av metoder, standarder och verktyg från Data Documentation Initiative (DDI, www.ddialliance.org). I vilken utsträckning deltar SCB i detta arbete, och med vilka andra statistikbyråer och andra organisationer samarbetar man? Hur ser SCB på DDI och andra internationella standardiseringsinitiativ inom dokumentations-, metadata- och kvalitetsdeklarationsområdet, t.ex. SDMX, www.sdmx.org. Problem och möjligheter?

SCB svarar enligt följande:

- SCB har en nationell och internationell bevakning av utvecklingen inom både DDI och SDMX. Det främsta skälet är de omvärldskrav som finns (bl.a. SDMX i Eurocensus) och kan förutses för dessa standarder när det gäller extern kommunikation/leverans inom det Europeiska Statistiska Systemet och till andra användare av metadata. När det gäller standardernas användbarhet som

gränssnitt internt i SCB:s statistikproduktionsprocess finns ett avvaktande intresse. På Australian Bureau of Statistics (ABS) pågår ett projekt, Statistical Information Management at ABS (SIM@ABS), som syftar till att operationalisera metadata. En del man tittar på där är användningen och rollen för just dessa standarder i statistikproduktionsmiljö. SCB följer detta arbete noga och får regelbunden information genom en internationell samarbetsgrupp. SCB räknar med att dra lärdom av och utnyttja ABS erfarenheter.

- SCB har därför tillsvidare valt en strategi där man primärt ser DDI och SDMX som leveransformat för data, SDMX för makrodata och DDI för mikrodata. SCB leder ett EU-finansierat projekt som syftar till att skapa en möjlighet till att göra uttag från SCB:s datalager till SDMX-format. En representant för SCB leder en arbetsgrupp, SDMX Statistical Working Group, som skall arbeta med Content Oriented Guidelines (COG), SDMX metadata del som rör innehållsbeskrivningar. Vidare deltar SCB i ett forskningsprojekt finansierat inom EU:s sjunde ramprogram. I projektet "Data Without Boundaries" deltar även Svensk Nationell Datatjänst (SND), och en del av projektet kommer att handla om titta på DDI-formatet för tillgängliggörande. SCB:s kunskap om verktyg såsom Colectica och Iassist är idag ganska rudimentär, så SCB kommer att delta på en europeisk användarkonferens för DDI i Göteborg. Man kommer också att samarbeta med SSB i Norge, där den organisatoriska kompetensen är högre. Under 2011 bjuder SCB in internationell expertis från DDI alliance.
8. På vilka andra sätt, med vilka andra internationella partners, och kring vilka frågor och uppgifter inom dokumentationsområdet (inkl metadata och kvalitetsdeklarationer) samarbetar SCB? Deltar SCB i något bilateralt eller multilateralt samarbete, som syftar till att ta fram konkreta metoder, processer och verktyg inom detta område?

Sammanfattning av SCB:s svar på denna fråga:

- Utöver vad som sagts ovan, så deltar SCB även aktivt i METIS, som är en grupp för metadatafrågor under gemensam ledning av UNECE, OECD och Eurostat.

- Ett informellt samarbete med Danmark och Norge är initierat inom metadataområdet, och Danmark har för avsikt att införa SCB:s MetaPlus-system.
 - SCB har deltagit i Eurostats ESSnet-projekt Cora (Common reference architecture) och fortsättningen Core (Common reference environment). Projekten hade en övergripande karaktär och berörde indirekt metadataområdet, men tyvärr har resultaten från projekten inte svarat mot SCB:s behov. Därför är det i dagsläget inte troligt att SCB kommer att följa de framlagda förslagen.
 - SCB deltar i forskningsprojektet BLUE-ETS inom sjunde ramprogrammet. Ett delprojekt ska ta fram kvalitetsindikatorer för administrativa datakällor. Informella samarbeten på detta område sker även med kollegor från CBS i Nederländerna och SSB i Norge. På kort sikt syftar dessa till att lösa gemensamma frågor om kvalitetsdokumentation av ländernas registerbaserade folk- och bostadsräkningar. På längre sikt handlar det om idé- och metodutveckling i registerbaserad statistik.
9. Vilka statistikbyråer, organisationer och företag (t.ex. amerikanska statistikproduktionskonsulter) ser SCB eventuellt som förebilder inom dokumentationsområdet (inkl metadata och kvalitetsdeklarationer)?

SCB ser framförallt andra statistikbyråer som förebilder och då främst byråerna i Australien, Portugal och Kanada. Det finns ett nära samarbete med Australien (se Fråga 7). Portugal har kommit långt med att strukturera variabler.

10. Finns det enligt SCB:s mening några andra samhällssektorer som statistikproduktionen skulle kunna lära sig något av, när det gäller dokumentation? (En sektor som har nämnts är läkemedelsindustrin, där inte minst amerikanska myndigheter har ställt upp stränga, starkt styrande krav.)

SCB ser inte i dagsläget att man kan ha någon större nytta av arbete med dokumentation inom andra samhällssektorer, utan man koncentrerar sig på samarbetet med andra statistikbyråer och internationella organisationer. SCB deltar dock tillsammans med tre andra myndigheter i en förstudie ledd av Bolagsverket, som syftar till att förenkla datainsamlingen till myndigheter från företag. Arbetet är i

linje med e-delegationens betänkande och kräver att man tar ett nationellt grepp på en del metadatafrågor.

Min bedömning mot bakgrund av SCB:s svar på frågorna 7–10 är att SCB på ett rimligt sätt fullföljer SCB:s tradition att delta aktivt i internationellt samarbete inom sitt område, inte minst i metod- och utvecklingsfrågor. Ett sådant samarbete kan, om det bedrivs på rätt sätt, ge god avkastning i form av benchmarking, anskaffande av användbara metoder och verktyg, m.m. Om man lyckas skapa sig ett gott rykte i sådant samarbete, vilket SCB hittills har varit mycket framgångsrikt i att göra, så öppnas många dörrar till duktiga kolleger, och man har lätt att få råd och hjälp från dem, när man behöver. I det europeiska samarbetet är det också mycket viktigt att SCB är med och aktivt verkar för svenska intressen, t.ex. när det gäller registerbaserad statistikproduktion och metodfrågorna i det sammanhanget.

SCB:s ansvar för det statistiska systemet som helhet

11. Hur utövar SCB sitt ansvar att se till att alla statistikansvariga myndigheter (inklusive SCB) uppfyller kraven på dokumentation och kvalitetsdeklarationer av god kvalitet för de olika ändamål som den officiella statistikproduktionen har att betjäna? Ser SCB några problem med att utöva detta ansvar, och har man i så fall några idéer om hur ansvaret skulle kunna utövas på ett bättre och effektivare sätt?

Svar från SCB:

- SCB:s roll gentemot statistikansvariga myndigheter, inklusive SCB, avseende uppfyllande av dokumentationskrav och kvalitetsdeklarationer innebär att:
 - SCB ska **samordna** det statliga statistiksystemet, 2 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Enligt 13 § förordningen om den officiella statistiken ska den officiella statistiken dokumenteras och kvalitetsdeklarerar av de statistikansvariga myndigheterna. SCB **får** meddela närmare föreskrifter härom.
- SCB har meddelat föreskrifter och allmänna råd med stöd av 13 § förordningen om den officiella statistiken, SCB:s föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik

(SCB-FS 2002:16). Statistikansvariga myndigheter ska enligt 1 § upprätta aktuella beskrivningar av den officiella statistiken. Beskrivningarna ska innehålla en kvalitetsdeklaration samt allmänna uppgifter om statistiken. Beskrivningarna av Statistiken (BaS) bygger på det kvalitetsbegrepp med riktlinjer för kvalitetsredovisning som finns i ”Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik”, MIS 2001:1 som utarbetats av SCB. Officiell statistik ska sålunda åtföljas av en kvalitetsdeklaration, och denna ska offentliggöras och finnas tillgänglig på samma sätt som den officiella statistiken. Vidare står i SCB:s föreskrifter, 2 §, att officiell statistik ska dokumenteras i sådan omfattning att framtida användning av bevarade datamaterial underlättas. SCB tillhandahåller riktlinjer för hur man dokumenterar datamaterial som ligger till grund för den officiella statistiken (s.k. observationsregister).

- SCB har således utformat ramarna för kvalitets- och dokumentationskraven.
- *Rådet för den officiella statistiken* har enligt 8 § förordningen med instruktion för SCB till uppgift att bistå de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Varje statistikansvarig myndighet kan välja att publicera följande utfästelse på sin webbplats:

För den officiella statistik som X-myndigheten/vi ansvarar för tillämpas de kvalitetskriterier som Rådet för den officiella statistiken har fastställt.

Utfästelsen ska göras till sekretariatet vid Rådet för den officiella statistiken. Vidare ska Rådet årligen utarbeta en rapport, ROS-rapporten, om den officiella statistiken. Där följer man bl.a. upp omfattningen och erfarenheterna av de nämnda utfästelserna och kvalitetskriterierna. Sekretariatet begär även in kvalitetsrapporter som sedan publiceras i ROS-rapporten, bilaga 10.

- En utfästelse enligt ovan att följa kvalitetskriterierna hade 2010 gjorts av 2 av 27 myndigheter, nämligen Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk. En sammanställning av hur olika myndigheter arbetar med kvalitetskriterierna publiceras i ROS-rapporten, bilaga 10.

- SCB ser som sitt främsta problem i sammanhanget att man inte har befogenhet att vidta åtgärder för att säkerställa att statistikansvariga myndigheter följer kvalitets- och dokumentationskraven. SCB har därmed inte heller de resurser som krävs för att utöva sådan kontroll.
12. Hur ser man till att dokumentation, metadata och kvalitetsdeklARATIONER från det svenska statistiska systemet alla olika delar finns lätt och publikt tillgängliga, i första hand via Internet?

Alla statistikprodukter, som tillhör den officiella statistiken, och som SCB ansvarar för, har en egen sida på SCB:s webbplats, www.scb.se. Produkternas dokumentation visas på respektive sida under fliken "Om statistiken" (håller på att byta namn till "Dokumentation"). Alla produkter har en Beskrivning av statistiken i pdf-format – under *Statistikens kvalitet*. Dessutom ligger det ofta både en SCBDOK-dokumentation i pdf-format under *Statistikens framtagning* samt en länk till *Dokumentation av mikrodata*. Dokumentation av mikrodata går till en databas där framför allt *variabler* listas och beskrivs på ett strukturerat sätt. Variablernas *värdemängder* och deras kopplingar till *objekttyp* och *population* beskrivs också.

Under Hitta statistik/Förstå statistik/Dokumentation av statistiken hittar man all dokumentation samlad på ett ställe. Det går att välja ämnesområde och sen visas alla produkters dokumentation tillhörande ämnesområdet. Det är samma dokumentation som visas under Dokumentation av statistiken som på produktsidorna men på ett samlad sätt.

13. Vilka problem och förbättringsmöjligheter ser SCB när det gäller olika typer av dokumentation i det svenska statistiska systemet som helhet, och när det gäller den samlade dokumentationens tillgänglighet för olika ändamål på ett överblickbart, enhetligt och användarvänligt sätt?

SCB:s svar:

- Den enda dokumentation som statistikansvariga myndigheter gemensamt ska ta fram och tillhandahålla är Beskrivning av Statistiken enligt den mall som SCB tillhandahåller. De färdiga dokumentationerna enligt BaS från samtliga myndigheter är publicerade på SCB:s webbplats.

- Några dokumentationer enligt SCBDOK eller MetaPlus finns inte för övriga SAM vilket gör att det är svårt för en statistik-användare att få en total överblick över den informationsmängd som finns inom den officiella statistiken som helhet.
- En beskrivning av problem och förbättringsmöjligheter vad gäller den dokumentation som SCB ansvarar för återfinns i stort i svaren på de tidigare frågorna, men utöver det så har det i flera sammanhang framförts att dokumentationen är svår att överblicka och att hitta i.

SCB:s roll gentemot marknadsaktörer på statistikområdet

I enlighet med intentionerna bakom den förra statistikreformen, finns numera på marknaden ett antal aktörer (service providers och konsulter, t.ex. Statisticon), som åtar sig utformning (design), planering, genomförande och utvärdering (evalvering) av statistikproduktion för bl.a. statistikansvariga myndigheter (inklusive SCB). Åtagandena kan avse hela statistikproduktionssystem eller delar därav, t.ex. enskilda processer.

Det finns också ett växande antal entreprenörer som i enlighet med intentionerna bakom EU:s PSI-direktiv och den svenska PSIlagen, vill återanvända data från statistikproduktionen för att utveckla och tillhandahålla vidareförädlade produkter och tjänster i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till andra lagar, främst statistiksekretessen.

När en sådan marknadsaktör eller entreprenör skall förbereda ett anbud på statistikproduktion eller planera för en ny tjänst eller produkt, måste vederbörande ha tillgång till ofta ganska ingående dokumentation av system, register, data m.m. som ingår i det svenska statistiska systemet, oavsett vem som har statistikansvaret för olika delar av systemet. Om t.ex. en konsult skall lämna ett anbud på statistikproduktion, som en viss statistikansvarig myndighet ansvarar för, så kan konsulten redan vid anbudsgivningen (och naturligtvis i ännu högre grad senare, om och när konsulten skall genomföra uppdraget) behöva ha tillgång till detaljerad dokumentation av även sådana system och register som SCB eller någon annan statistikansvarig myndighet ansvarar för.

14. Ser SCB i dagsläget några problem att leva upp till de krav på god dokumentation och tillgänglighet, som andra statistikansvariga myndigheter, konsulter och entreprenörer naturligen kan ha enligt de ovan kortfattat antydda behoven?

Svar från SCB: PSI-regelverket ställer krav på *hur* tillgängliggörandet sker, inte på *vad* som tillgängliggörs. Externa aktörer önskar sig uppenbarligen mer än vad SCB i dagsläget åstadkommer. Det är emellertid inte ett rättsligt problem utan frågan är mer av karaktären vilken servicenivå SCB ska hålla, vilket i sin tur är beroende av vilket uppdrag regeringen ger myndigheten i instruktion och regleringsbrev.

SCB:s bedömning är att myndigheten lever upp till kraven som följer av PSI-regelverket.

15. Är det SCB:s uppfattning att andra statistikansvariga myndigheter, konsulter och entreprenörer i huvudsak är nöjda med tillgängligheten till dokumentation m.m. avseende de system, register och datalager som SCB eller andra statistikansvariga myndigheter ansvarar för? Vilka klagomål har SCB eventuellt fått, och hur har de åtgärdats?

SCB framhåller i sitt svar på denna fråga att man genomför flera undersökningar av vad kunder och användare tycker om SCB och statistiken. Det är webbenkäter, besök, fokusgrupper bland universitet och högskolor, myndigheter, uppdragskunder m.fl. Man har också många kontakter med användare och kunder via sin kundservice, som årligen besvarar närmare 20 000 telefonförfrågningar. Behoven av dokumentation varierar mycket mellan olika användargrupper:

- Många av de mindre kvalificerade statistikanvändarna efterfrågar inte (eller tror sig inte behöva) dokumentation
- Många statistikanvändare har svårt att hitta i de omfattande dokument som SCB i dag tillhandahåller
- Beskrivningar och definitioner behöver förenklas
- Dokumentationen på engelska behöver utökas

Några av de åtgärder som SCB har gjort för att bättre möta behoven är:

- Definitionerna av vissa begrepp, som används i dokumentationerna, har nyligen gjorts om på webbplatsen för att det ska vara lättare att förstå skillnaden mellan de olika dokumentationstyperna
- Länken till *Dokumentation av mikrodata* går till produktnivå i databasen istället som förut till ämnesområdesnivå. Detta gör det lättare för användarna att hitta till rätt dokumentation

Mina kommentarer till svaren från SCB i detta frågeavsnitt:

Med frågorna i detta avsnitt avsåg jag, som framgår av rubriken - SCB:s roll gentemot **marknadsaktörer** på statistikområdet (service providers, konsulter, entreprenörer etc). SCB har valt att begränsa sina svar till traditionella **statistikanvändare** i mera snäv mening. I en senare komplettering av sitt svar säger SCB följande:

Frågan om tillgång till denna typ av dokumentation (processdokumentation, dokumentation av befintliga produktionssystem och registerdokumentation) som underlag för övertagande av statistikproduktionen har varit aktuell vid ett fåtal tillfällen hos SCB och då i specifika situationer. En bedömning har då gjorts om vad som kan lämnas ut mot bakgrund av myndighetens behov av att inte röja affärshemligheter. Det har bl.a. inneburit att viss information som avser det generella statistikproduktionssystem och statistikprodukter inte gjorts tillgängliga medans annat har lämnas över.

Enligt min mening bör det här ses över om det verkligen finns behov av att återöpa affärshemligheter för att förhindra ett fritt informationsutbyte mellan alla aktörer i det svenska statistiska systemet. Så länge det handlar om officiell statistik så är den i alla avseenden finansierad med offentliga medel, och några affärshemligheter borde därmed inte behöva skyddas.

Sammanfattande bedömning av dokumentationsläget idag

Det finns några viktiga förutsättningar för att statistikdokumentation skall fungera bra inom det svenska statistiska systemet:

- att det finns vetenskapligt underbyggd kunskap om vad en bra statistikdokumentation skall innehålla, och hur den skall tas fram och göras tillgänglig för olika behov

- att det finns bra metoder, verktyg och standarder för praktiskt dokumentationsarbete
- att det finns erforderlig kompetens och ändamålsenliga rutiner inom berörda organisationer, främst SCB och andra statistikansvariga myndigheter, men även hos marknadsaktörer som utför tjänster inom statistikområdet för SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters räkning
- att det finns ett styrsystem som säkerställer att dokumentation av god kvalitet för olika behov fortlöpande tas fram som en integrerad del av statistikproduktionsprocessen

I vilken utsträckning föreligger de förutsättningarna i det svenska statistiska systemet redan idag, och vad återstår att göra? Jag skall försöka besvara dessa frågor punkt för punkt.

Vetenskapligt underbyggd kunskap om statistikdokumentation

Enligt min mening finns vetenskapligt underbyggd kunskap om vad en bra statistikdokumentation skall innehålla, och hur den skall tas fram och göras tillgänglig för olika behov, och denna kunskap är av sådan omfattning och kvalitet, att kunskapsbrist inte är något stort hinder som står i vägen för en väl fungerande statistikdokumentation. Kunskapen har i stor utsträckning tagits fram genom internationellt samarbete mellan statistikbyråer och internationella organisationer, men även genom internationella forskningsprojekt, t.ex. inom ramen för EU:s forskningsprogram, och då ofta i nära samarbete mellan statistikproducenter, universitet, statistikanvändare och marknadsaktörer, t.ex. genom s.k. ”Triple Helix”-projekt.

Den vetenskapligt underbyggda kunskapen bör givetvis vidareutvecklas, inte minst beträffande hur man på lämpligt sätt skall *tillgängliggöra* statistik och statistikdokumentation, så att både statistiken och dokumentationen verkligen kommer till nytta.

Metoder, verktyg och standarder för dokumentationsarbete

För att vetenskaplig kunskap skall kunna komma till praktisk nytta, måste den kompletteras med bra metoder, verktyg och standarder. Även inom detta område har en relativt god nivå uppnåtts, inte minst genom internationellt samarbete mellan statistikbyråer och inter-

nationella organisationer (FN, OECD, EU, IMF m.fl.). Sverige och SCB har spelat en aktiv och pådrivande roll i detta samarbete under många år. De embryon till standarder som successivt har kommit fram är dock inte i någon större utsträckning formella standarder, utan de har snarare karaktären av ”*de facto*”-standarder eller ”best practices”, vilket i och för sig inte behöver vara någon större brist eller nackdel. Allvarligare är möjligen att det inte har utvecklats någon kommersiell marknad för verktyg inom detta område, delvis beroende på att den potentiella marknaden inte är särskilt stor, samtidigt som just statistikområdet ställer större och svårare krav på dokumentationsverktygen än de flesta andra sektorer. Detta beror i sin tur på att statistisk information är komplex och – tillsammans med dokumentationen – används för många olika och delvis okända syften.

Inom SCB finns f.n. fyra huvudverktyg av betydelse för dokumentationsarbetet:

- **SCBDOK** med en dokumentationsmall som styr mot en tillräckligt detaljerad processdokumentation, samtidigt som den säkerställer att de datamaterial, som skall bevaras för eftervärlden blir tillräckligt väl dokumenterade
- **BaS**, ”Beskrivning av Statistiken”, med en dokumentationsmall för statistikprodukter bestående av två delar:
 - administrativ information om statistikprodukten
 - kvalitetsdeklaration av produkten, samordnad med en EU-standard
- **MetaPlus**, databasorienterat system för strukturerad och samordnad dokumentation (i form av strukturerade metadata) av informationsinnehållet i statistiksystem, register och andra datamaterial; systemet innehåller bl.a. populationer, variabler och klassifikationer
- **Verksamhetsstödet**, ett system som innehåller stöd för statistikproduktion baserad på standardiserade processer; systemet innehåller bl.a. information om metoder och ”best practices”

De tre första verktygen verkar numera ha ett betydande genomslag i det praktiska arbetet vid SCB, vilket har lett till att dokumentationsgraden nu (äntligen) börjar närma sig 100%. Det fjärde verktyget, Verksamhetsstödet, borde ha en mycket stor potential i en processororienterad organisation (som SCB strävar efter att bli), men

detta verktyg verkar fortfarande vara tämligen outvecklat och har inte ännu fått någon större praktisk betydelse, vad jag kan se.

Ett processororienterat dokumentationssystem som SCBDOK kan i själva verket ses som ”all dokumentations moder”, särskilt om det förankras i en processororienterad organisation med stöd av ett verktyg som *Verksamhetsstödet*. All annan dokumentation, t.ex. kvalitetsdeklarationer och dokumentation som anpassas till olika intressenters särskilda behov, kan i princip härledas ur den processororienterade dokumentationen, inklusive dess databeskrivande delar.

Ett aktivt och konstruktivt internationellt samarbete, liksom även bilaterala och multilaterala samarbeten mellan statistikbyråer, är även här en beprövad framgångsväg, som bör fortsättas och kanske intensifieras – med Sverige och SCB fortsatt i ledande roller.

Kompetens och rutiner inom berörda organisationer

SCB har etablerat en till synes ändamålsenlig organisation för dokumentationsarbetet. Man har en central enhet med kompetens och ansvar för utbildning och stöd i dokumentationsfrågor, och dessutom har man en särskilt utpekad person på varje avdelning, som personligen skall granska alla dokumentationer som tas fram inom avdelningen, innan de blir godkända.

Dokumentationsarbetet görs fortfarande – enligt vad SCB säger i sina svar på mina frågor – till största delen som en separat aktivitet i efterhand, dvs. efter det att en statistikprodukt eller ett statistikproduktionssystem har utformats och genomförts. Detta står helt klart i strid med ”best practice” för hur dokumentationsarbete skall bedrivas. Ett väl fungerande *Verksamhetsstöd* med tillhörande verktyg för design och produktionsstöd skulle kunna råda bot på denna brist i organisationen och rutinerna.

Ett väl fungerande *Verksamhetsstöd* är dock inte tillräckligt för att säkerställa ett rationellt och effektivt framtagande och vidmakthållande av dokumentation av hög kvalitet. Minst lika viktigt är att själva produktionssystemen utformas på ett **standardiserat** och **processororienterat** sätt, och att lämpliga IT-metoder och arkitekturer används, som gynnar systemens standardisering, transparens och dokumentation, t.ex. en konsekvent genomförd **tjänstebaserad arkitektur**, s.k. Service-Oriented Architecture (SOA), där processerna interagerar via ett **gemensamt datalager**, ett s.k. **corporate data ware-**

house med standardiserad datalagring, standardiserade metadata och god dokumentation.

SCB är i princip en tillräckligt stor och stark organisation för att alltid kunna hålla sig med den erforderliga kompetensen för att kunna hantera dokumentationsfrågorna på ett professionellt och effektivt sätt. Jag har inte haft tid att undersöka hur den konkreta kompetenssituationen ser ut för närvarande, hur den ovan beskrivna organisationen fungerar i praktiken, eller hur den faktiska kvaliteten ser ut i de dokumentationer som tas fram. Detta skulle behöva utvärderas, inte bara som nu, i samband med en särskild utredning, utan fortlöpande, som en del av en väl fungerande styrning av SCB och det svenska statistiska systemet. Jag återkommer till den frågan längre fram i denna rapport.

Statistikdelen av övriga statistikansvariga myndigheter är av så pass liten omfattning, att man tyvärr måste befara att det är svårt att i egen regi hålla sig med specialiserad kompetens på statistikdokumentationsområdet (liksom inom många andra metodområden). Jag har dock inte haft tid och möjlighet att undersöka den saken på något mera systematiskt sätt, t.ex. genom intervjuer med personal från de berörda statistikansvariga myndigheterna.

När det gäller marknadsaktörerna inom statistikproduktionsområdet, så har jag haft tillfälle att göra en djupintervju med en företrädare för en ledande aktör, Mats Forsberg, VD för statistik-konsultföretaget Statisticon med ca 25 anställda. Han hävdade att Statisticon löst problemet med att motivera personalen att se dokumentationsarbetet som en viktig och integrerad del av verksamheten, bl.a. genom att man inte låter någon enskild person ha ansvaret för alla moment i genomförandet av ett uppdrag, och systematiskt arbetar på ett processorienterat sätt, så att ingen arbetsuppgift blir personberoende. Med ett sådant sätt upplever alla att god dokumentation är helt nödvändig, enligt Forsberg.

Styrsystemet

Styrsystemet är uppenbarligen den svagaste länken när det gäller dokumentation (och många andra frågor) – både inom SCB (och andra statistikansvariga myndigheter) och inom det svenska statistiska systemet som helhet. Svagheter inom SCB (och övriga statistikansvariga myndigheter) är egentligen en konsekvens av svag-

heterna i det övergripande systemet och ytterst i styrningen från statsmakterna.

Enligt det nuvarande regelverket har SCB visserligen möjligheter att utfärda mera detaljerade föreskrifter inom ramen för de mycket allmänt hållna ramar som ges av statistiklagen och statistikförordningen. Som SCB påpekar i sina svar på mina frågor, måste man dock i praktiken uppnå konsensus med de andra statistikansvariga myndigheterna, innan man kan utfärda föreskrifter, åtminstone om man vill ha några utsikter att nå efterlevnad och framgång med föreskrifterna. SCB har inte heller tillgång till några tvångsmedel eller sanktioner för att framtvunga efterlevnad av de föreskrifter, som man utfärdar – och sådana är heller inte möjliga, eftersom en myndighet inte får ge order till en annan myndighet – utan man måste i så fall föra upp frågan på regeringsnivå, vilket i praktiken inte är någon bra framgångsväg, även om den är formellt möjlig.

Ett annat problem är att SCB själv är en statistikansvarig myndighet och därmed måste följa sina egna föreskrifter – och helst vara ”bäst i klassen” när det gäller efterlevnaden. Detta leder å ena sidan till att SCB drar sig för att utfärda föreskrifter, som man tror skulle kunna leda till problem i den egna verksamheten, och det leder å andra sidan till att andra statistikansvariga myndigheter upplever den faktiska situationen vid SCB som ett ”tak” för vilka ambitioner som krävs när det gäller frågor som kvalitet och dokumentation.

En lösning på denna typ av problem vore att regeringen regelbundet anlitar fristående expertis, som genomför granskningar, ”revisioner”, av hur SCB och andra statistikansvariga myndigheter lever upp till kraven, och som rapporterar och föreslår åtgärder till regeringen. Ett alternativ vore att ha en permanent myndighet, ”statistikinspektionen” som utför denna typ av granskning, men en sådan lösning har flera nackdelar. Bl.a. vore det svårt för en sådan myndighet att rekrytera och behålla fast personal med erforderlig kompetens, och det vore dessutom svårt för denna personal att vidmakthålla sin kompetens.

Sammanfattande svar på de inledningsvis i detta avsnitt ställda frågorna

- Hur är dagsläget? Grad av genomförande? Kvalitet?

Vid SCB närmar man sig den punkt där alla statistikprodukter är dokumenterade enligt SCBDOK, Kvalitetsdeklarationsmallen och MetaPlus. Utvecklingen initierades i GD-beslut 1993, och där sades att alla produkter och system skulle vara dokumenterade enligt SCBDOK före år 2000. Hastigheten i genomförandet har alltså inte varit imponerande. Ändå har alla generaldirektörer från 1993 (när GD-beslutet togs) och framåt drivit dokumentationsfrågan hårt och tagit upp den nästan vid varje chefsmöte.

När man snabbt tittar på den dokumentation som finns publicerad på Internet, verkar den vara av god kvalitet. Ambitionerna verkar vara goda. Om man granskar dokumentation ingående, brukar man dock hitta allvarliga brister, ofta baserade på missförstånd. Mera omfattande och djupgående granskningar skulle vara önskvärda. En effektiv förbättringskraft vore också om dokumentationerna kom till större användning, framför allt användning av kvalificerade statistik användare och andra intressenter (t.ex. beställare) med god kompetens och viktiga behov. Genom flitig användning av dokumentation (liksom av själva statistiken) upptäcks fel oftare och snabbare, vilket kan leda till en positiv förbättringsspiral – förutsatt att det är lätt för användarna att ge feedback på konstigheter i dokumentationen (eller statistiken), och att det finns någon instans som fångar upp och bearbetar denna feedback på ett systematiskt sätt, t.ex. de statistikansvariga själva – men även av regeringen utsedda granskare, ”revisorer”.

- Hur har utvecklingen varit över tid?

Se ovan. Det har gått mycket långsamt. Fortfarande brister det i motivationen hos personalen.

- Finns exempel på statistikansvariga som är bra resp. mindre bra på dokumentation?

Jag vågar inte uttala mig om det. Andra statistikansvariga myndigheter än SCB har i stort sett bara BaS, ”Beskrivningar av Statistiken”. Processororienterade dokumentationer, typ SCBDOK, är sällsynta,

skulle jag tro, och mig veterligen finns ingen annan statistikansvarig myndighet än SCB som använder sig av MetaPlus.

- Hur lever myndigheterna upp till de formella kraven?

Eftersom de formella kraven är mycket diffust formulerade och lågt ställda (åtminstone som de tolkas), så kan nog de flesta statistikansvariga myndigheter hävda att man lever upp till kraven – och det är i vilket fall som helst svårt att bevisa motsatsen.

Problemgenomgång

- Vilka problem finns i dag avseende dokumentation?
- För vilka aktörer finns problem? Hur ser problemen ut för olika aktörer?
- Vad beror problemen på? Inom SCB? Inom statistiksystemet i stort?
- Dokumentationsproblem vs andra problem: Går dokumentationsproblemen att studera isolerat eller är de del av ett större systemfel? Hur viktiga är dokumentationsproblemen jämfört med annat?

Flera viktiga problem har framkommit i de tidigare avsnitten av denna rapport. Här skall jag åter framhålla de viktigaste av dessa problem – samt lägga till ytterligare några. Jag strukturerar problemen enligt följande:

- Organisation och styrning
 - internt inom statistikansvariga myndigheter
 - det statistiska systemet som helhet
- Olika aktörer
 - statistikanvändare
 - direkta användare av officiell statistik
 - entreprenörer som utvecklar och tillandahåller produkter och tjänster baserade på officiell statistik, helt eller delvis
 - konsulter och underleverantörer till statistikansvariga myndigheter
 - statsmakterna i rollen som finansär och beställare
 - utvärderare och förbättrare av den officiella statistiken och det statistiska systemet

Organisation och styrning av dokumentationsarbetet

Organisation och styrning internt inom statistikansvariga myndigheter

Jag har bara hunnit studera hur dokumentationsarbetet är organiserat och styrs inom SCB. Gissningsvis är problemen knappast mindre inom andra statistikansvariga myndigheter, bl.a. eftersom statistikverksamheten där bara är en mindre del av den totala verksamheten vid respektive myndighet.

SCB har i vissa avseenden organiserat dokumentationsarbetet på ett ändamålsenligt sätt. Produkt- och systemansvariga utför det praktiska dokumenterandet i direkt anslutning till respektive produkt eller system. Man har en central funktion som sörjer för att det finns ändamålsenliga verktyg och instruktioner för dokumenterandet, och man genomför både grundutbildningar och vidareutbildningar av den berörda personalen. Den centrala funktionen kan även ge ”råd och dåd” i knepiga fall. I förlängningen av denna centrala organisation finns ute på varje avdelning en dokumentationsansvarig, som skall vara en person med kvalificerad kompetens både när det gäller statistiska metoder och dokumentationsfrågor. Den dokumentationsansvarige måste granska alla dokumentationer som upprättas på avdelningen, innan de blir godkända för publicering och användning.

En stor brist i den nuvarande organisationen, som SCB själv pekar på, är att den fortfarande görs ”i efterhand” och inte som en integrerad del av de processer, där den dokumenterade informationen naturligen uppkommer, t.ex. i designprocessen, när det gäller t.ex. informationsinnehåll, urvalsdesign, datainsamlingsmetoder, etc, eller i själva genomförandet av statistikproduktionen, när det gäller s.k. processdata.

Om dokumentationsarbetet integrerades med de processer som dokumenteras, så skulle det påverka dokumentationsarbetets effektivitet vad gäller kostnader, kvalitet och aktualitet. Det skulle också med all säkerhet öka förståelsen och motivationen för dokumentationsarbetet hos personalen, dels genom att dokumentationsarbetet kommer att upplevas som mindre betungande, och dels genom att man får omedelbar nytta av dokumentationen i sitt arbete.

Att genomföra en integration av dokumentationsarbetet med verksamheten borde inte vara någon oöverkomlig uppgift. En relativt liten organisation som Statisticon verkar ha lyckats med detta. Inte-

grationen skulle naturligtvis underlättas om SCB hade tillgång till bra verktyg för ändamålet, t.ex. en fullgången version av det s.k. *Verksamhetsstödet*, i kombination med ändamålsenliga arkitekturer, standarder och IT-verktyg för verksamhetens processer. Det skulle underlätta integration och automatisering av metadata- och dokumentationsarbetet.

En integration av dokumentationsarbetet med verksamheten skulle som sagt motivera personalen att medverka till att dokumentation kommer fram som en naturlig del av det ”vanliga” arbetet med statistikprodukterna och statistiksystemen, och behovet av särskild ”ordergivning” för att få fram dokumentation skulle därmed minska eller kanske försvinna helt. ”Ordergivningsmodellen” (med GD-beslut etc) för att få fram god dokumentation verkar inte ha fungerat särskilt bra trots den högsta ledningens påtagliga engagemang i dessa frågor under många år – vilket i och för sig har varit bra och nödvändigt; annars skulle dokumentationsläget med all sannolikhet ha varit ännu mycket sämre än det faktiskt nu är. Men det är givetvis helt oacceptabelt att det skall ta så många år (från 1993 och framåt) att få till stånd en rimlig dokumentation av den officiella statistiken och de processer som sammanhänger med den.

Ytterligare ett sätt att underlätta och strömlinjeforma dokumentationsarbetet vore – som redan har nämnts – att fullfölja den påbörjade processorienteringen och standardiseringen av SCB:s verksamhet. Standardiserade processer är mycket lättare att dokumentera och kvalitetssäkra på ett effektivt sätt även om bara små resurser avsätts för dokumentation.

Resursargumentet framförs för övrigt ofta som en förklaring till varför dokumentation inte blir gjord, och varför det har tagit så lång tid att få ett någorlunda rimligt dokumentationsläge vid SCB. Detta argument är nonsens. Det kan nog vara så att många *upplever* dokumentationsarbetet som resurskrävande, särskilt när det genomförs som en separat aktivitet i efterhand, men objektiva experiment som har genomförts visar att även ett dokumentationsarbete som utförs på ett mindre effektivt sätt än vad som är idealt, bara kräver någon procent av SCB:s budget – även om man sätter höga mål för dokumentationens kvalitet.

Övergripande organisation och styrning inom det statistiska systemet

En viktig förklaring till att det tagit så lång tid att få fram rimlig dokumentation vid SCB och andra statistikansvariga myndigheter, trots ett starkt engagemang hos SCB:s verksamhet, är att det har saknats ett tillräckligt starkt externt tryck. Många statistik användare, inte minst forskare, framför visserligen regelmässigt bristen på dokumentation som en av de största bristerna hos SCB (i paritet med de förment höga kostnaderna), men detta verkar inte ha fått något riktigt genomslag i den operativa verksamheten på SCB – och förmodligen inte heller på andra statistikansvariga myndigheter, särskilt som dessa helt naturligt ofta betraktar SCB som en förebild i olika avseenden.

Statsmakterna har förstås i sin roll som finansör och beställare det yttersta ansvaret för den officiella statistiken och för bl.a. dokumentationen och kvalitetssäkringen av densamma. Samtidigt måste man konstatera, att statsmakterna inte har (eller har försett sig med) några riktigt skarpa verktyg för ändamålet. Lagar och förordningar är som vi har sett tämligen allmänt hållna, oprecisa och tandlösa, och någon effektiv och regelbunden granskning, ”revision”, förekommer inte; ibland sker ”brandkårsutryckningar”, t.ex. i samband med flagranta fel av det slag som nyligen har inträffat i SCB:s verksamhet, men detta kan inte ses som någon systematisk eller särskilt effektiv och uthållig styrning och uppföljning av statistikverksamheten i Sverige.

Olika aktörers problem med statistikdokumentation

Statistikanvändare

Direkta användare av officiell statistik

Som tidigare har nämnts och exemplifierats i denna rapport finns det många olika typer av statistik med ganska olikartade behov av dokumentation – och även olika möjligheter att tillgodogöra sig dokumentation. Min bedömning är att det allra mesta av den *information* om den officiella statistiken och de processer som hänger ihop med statistiken täcks in av de dokumentationsmallar som används idag: processdokumentation enligt SCBDOK, Beskrivningar av Statistiken (BaS) samt metadatasystemet MetaPlus. Däremot finns

det betydande och ännu inte tillgodosedda behov av att *presentera* och *tillgängliggöra* denna information på många olika sätt, så att den passar olika användare och användningssituationer.

SCB anser att den befintliga dokumentationen används i mycket liten utsträckning, och att det vore önskvärt att även mindre kvalificerade statistikanvändare tog del av viktig dokumentation, så att man undviker feltolkningar och felanvändning av den officiella statistiken.

Till att börja med måste man konstatera att det finns en viktig grupp av kvalificerade statistikanvändare, främst analytiker och forskare, som faktiskt efterfrågar djup dokumentation av statistiken och statistikprocesserna. Denna grupp har i många år – med rätta – klagat över bristen på dokumentation. Möjligen blir dessa användare mer nöjda framöver, i takt med att SCB håller på att nå ett dokumentationsläge där all statistik är dokumenterad enligt på de tre ovan nämnda sätten. Dock kommer nog inte ens dessa användare att vara helt nöjda med hur dokumentationen presenteras och tillgängliggörs. De som framför allt använder sig av tidsserier brukar t.ex. klaga på att dokumentationen har en tvärsnittsorganisation, dvs. den hänför sig till en viss undersökningsomgång eller motsvarande. Man skulle önska sig en mera longitudinellt organiserad dokumentation, där man t.ex. lätt kan se vilka brott som kan finnas i tidsserierna p.g.a. större eller mindre ändringar i definitioner etc. Denna information finns (eller skall åtminstone finnas) i den tvärsnittsorganiserade dokumentationen (enligt t.ex. SCBDOK-mallen), men det kan krävas en hel del arbete av statistikanvändaren för att organisera om denna information enligt tidsseriemodellen. Användarna skulle naturligtvis önska sig att den statistikansvariga myndigheten skulle ta hand om detta arbete, men det kräver förstås en del extra resurser, och det kan vara svårt att klara av alla sådana specialbehov.

När det gäller de mindre kvalificerade statistikanvändarna, t.ex. journalister och ”den vanlige medborgaren” så kan man knappast förvänta sig att de själva aktivt skall leta upp information som de kanske inte ens är medvetna om att de skulle behöva, t.ex. begreppsdefinitioner och deras konsekvenser för statistikens uttolkning och användbarhet för olika syften. Det lönar sig knappast heller att försöka ”tvinga” dessa användare att ta del av sådan information. Där emot kan man på olika sätt utforma presentationerna av själva statistiken, så att användarna mer eller mindre omärkligt – och på ett pedagogiskt sätt – blir medvetna om statistikens ”sanna” innebörd. Det handlar t.ex. om att benämna variabler på lämpligt sätt, använda

kända tekniker för att enkelt tillgängliggöra förklaringar, t.ex. genom att man för muspekaren över en text eller har möjlighet att få mera information genom högerklickningar. När en användare söker efter statistik, kan man genom returfrågor uppmärksamma användaren på olika varianter av statistik för ”samma sak”, där användaren kanske lätt kan konstatera att vissa varianter är mer relevanta för hans eller hennes syfte än andra varianter.

Inom detta område behövs definitivt mer forskning och metodarbete, och det är också viktigt att de statistikansvariga ser till att fortlöpande få feedback från olika användare på de olika metoder som används för att göra dokumentationen tillgänglig och begriplig.

Entreprenörer som vill tillhandahålla statistikbaserade produkter och tjänster

Intentionerna bakom PSI-direktivet och PSI-lagen är göra det möjligt för entreprenörer och andra att på ett enkelt och billigt sätt få tillgång till myndigheters publika data i lämpliga elektroniska former, så att de själva kan utveckla och tillhandahålla förädlade produkter och tjänster baserade på dessa data – för kommersiella eller icke-kommersiella syften. Ett syfte med detta är att – efter amerikansk förebild – skapa en fri marknad för informationsprodukter och informationstjänster baserade på publika data, en marknad som t.ex. i USA präglas av mycket snabb tillväxt. En relaterad intention är att statliga myndigheter inte onödigtvis skall använda skattemedel för att utveckla och tillhandahålla produkter och tjänster, som lika väl eller ofta bättre kan tillhandahållas av marknadaktörer i fri konkurrens.

För de statistikansvariga myndigheterna innebär PSI-lagen alltså att man skall underlätta för entreprenörer och andra som vill vidareförädla offentliga (dvs. icke sekretessbelagda) statistiska data att få tillgång till dessa data på ett för dem ändamålsenligt sätt, när de vill utveckla och tillhandahålla produkter och tjänster. Exakt vad detta innebär är tyvärr inte helt klart, och både PSI-direktivet och PSI-lagen har kritiserats för att inte vara tillräckligt operationella t.ex. vad gäller kraven på metoder, format och prissättning för tillhandahållandet av data. EU-kommissionen har genom kommissionären Neelie Kroes intierat en skärpning av direktivet i dessa avseenden, men det tar naturligtvis tid innan detta leder fram till ett nytt PSI-direktiv på EU-nivån och en ny PSI-lag i Sverige. För

närvarande anser SCB att man uppfyller PSI-lagen i alla avseenden, medan entreprenörer och andra marknadsaktörer är av motsatt uppfattning. Regeringen skulle naturligtvis kunna gå längre än vad lagen formellt kräver och t.ex. efter beredning och förslag från eDelegationen uppmana myndigheterna att följa vissa konkreta principer och standarder för tillgängliggörandet. Även Statistikutredningen skulle kunna lägga sådana förslag på den officiella statistikens område.

En viktig del i tillgängliggörandet av statistiska data är dokumentationen av dessa data, bl.a. i form av metadata, som kan användas både av människor och datorer. Datoranpassade metadata är särskilt viktiga för de ändamål som PSI-lagen tar sikte på, så att entreprenörer skall kunna utveckla applikationer, exempelvis s.k. ”appar”, för olika ändamål på basis av data och metadata som överförs och uppdateras automatiskt från statistikproduktionssystemen till entreprenörernas applikationer, t.ex. via s.k. Application Program Interfaces (API:er).

Det som i sammanhanget alldeles särskilt upprör entreprenörer och andra marknadsaktörer är när SCB utnyttjar sitt *de facto*-monopol över statistiska data och metadata till att själv (med skattemedel) utveckla produkter och tjänster i konkurrens med marknaden. Detta skedde t.ex. nyligen när SCB tog fram en s.k. ”app” för Statistisk Årsbok, specialutformad för att kunna köras på Apples Ipad (men inte på ”plattor” av konkurrerande märken). Man ifrågasatte då varför SCB överhuvudtaget använder knappa skattemedel för denna typ av utveckling, och varför man i så fall väljer att ensidigt gynna en av många aktörer på marknaden – borde man inte istället underlätta för samtliga marknadsaktörer att utveckla ”appar” för tillgängliggörandet av statistik på de plattformar, som marknadsaktörerna väljer att satsa på?

Konsulter och underleverantörer till statistikansvariga myndigheter

En avsikt med den förra statistikreformen var att statistikansvariga myndigheter skulle ha möjlighet att konkurrensupphandla hela statistikproduktionen eller delar av den. I det sammanhanget är det viktigt att anbudsgivare och företag som så småningom får uppdragen av den statistikansvariga myndigheten har tillgång till all dokumentation som kan krävas, först för att kunna utarbeta ett detaljerat anbud och sedan för att kunna genomföra produktionen. Om SCB eller någon annan statistikproducent sedan tidigare har hand om produk-

tionen, är det viktigt (i) att produktionssystemet överhuvudtaget är fullständigt dokumenterat enligt vad som har diskuterats tidigare i denna rapport – särskilt viktig är processdokumentationen; (ii) att denna dokumentation görs publikt tillgänglig, dvs. att SCB eller annan producent t.ex. inte åberopar affärshemlighet eller liknande. Samma sak gäller för de verktyg och instrument som används i produktionen, t.ex. register. Alla befintliga och möjliga producenter av statistiken måste få tillgång till allt detta på lika villkor för att fri konkurrens skall vara möjlig. Jag har inte haft tillfälle att undersöka närmare hur situationen ser idag, eller om det är vanligt att anbudsgivare och producenter har klagomål i dessa avseenden.

En rimlig regel kunde vara att alla verktyg (inklusive data, program och dokumentation), som tagits fram med allmänna medel för produktion av officiell statistik, görs fritt tillgängliga för sådan verksamhet för alla som vill lämna anbud eller har fått i uppdrag att producera officiell statistik. Detta skulle även gälla för privata företag som tagit fram verktyg (inklusive data, program och dokumentation) för produktion av officiell statistik producerad med skattemedel.

Jag har stött på några klagomål i detta sammanhang. Statisticon klagar över att man inte får tillräcklig information om datainsamlingsprocessen, när man anlitar SCB:s intervjuarenhet för datainsamling, vilket är särskilt irriterande för dem, när det senare visar sig att insamlade data har bristfällig kvalitet. Statisticon måste då svara för detta inför sin kund, men kan inte förklara närmare hur bristerna kan ha uppkommit, eftersom SCB inte kan eller vill redovisa kvalitetsinformation om sin process.

Försäkringskassan nämnde vid vårt första möte med Statistikutredningen, att man haft problem med att få tillgång till alla data som en underleverantör samlat in för Försäkringskassans räkning i deras roll som statistikansvarig myndighet.

Statsmakterna i rollen som finansiär och beställare av officiell statistik

Statsmakterna behöver få tillgång till både översiktlig och i vissa avseenden detaljerad information om den officiella statistiken och dess processer, t.ex. för att kunna bedöma om rätt statistik produceras, svarande mot användarnas behov, om statistiken håller god kvalitet för de syften som den är ämnad för, om statistiken produceras effektivt, hur mycket uppgiftslämnarna besvärar, etc. Många av dessa

informationslag tillgodoses inte på något systematiskt sätt av den dokumentation och processinformation, som statistikansvariga myndigheter tar fram idag.

Utvärderare och förbättrare av statistiken och det statistiska systemet

För dem som vill eller skall utvärdera den officiella statistiken, dess processer och det statistiska systemet som helhet finns samma informationsbehov som nyss angivits för statsmakterna i deras roll som finansär och beställare. Därutöver behöver utvärderare och förbättrare också ha tillgång till mera metodorienterad information och dokumentation, både generell information baserad på generell kunskap och "best practices" och mera specifik information om de olika statistiksystemen och deras processer.

Utvärderare och förbättrare kan förstås finnas både inom statistikansvariga myndigheter, hos statistikproducerande företag och hos externa intressenter, t.ex. metodorienterade forskare.

Hur viktiga är dokumentationsproblemen jämfört med annat?

Dokumentationsproblemen återkommer ofta som ett grundläggande delproblem även inom andra problem som är förknippade med den officiella statistiken, t.ex. tillgängligheten och kvaliteten. För att göra det lätt för statistikanvändare att hitta, använda och tolka statistik måste de ha tillgång till dokumentationen som sådan, eller till verktyg och annan information, som i sin tur är baserade på den grundläggande dokumentationen om statistiken och statistikprocesserna. Detsamma gäller för att statistikanvändare och andra skall kunna bedöma kvaliteten hos statistiken för olika syften.

Man kan dessutom tillägga att det inte står mycket att vinna ifråga om resurssparande genom att ha låga ambitionsnivåer på dokumentationsområdet. Som jag har nämnt tidigare i min rapport, har konkreta experiment visat att det grundläggande dokumentationsarbetet vid en statistikansvarig myndighet som SCB kräver förvånansvärt små resurser, någon procent av den totala budgeten, även om dokumenterandet bedrivs med en hög ambition och på ett icke optimalt sätt.

Finns lämpliga jämförelseobjekt?

- Andra länder som är bra på dokumentation?
- Finns andra svenska sektorer som man kan lära av?

Genom att delta i det internationella samarbetet på statistikområdet – som SCB hittills har gjort med ganska stor framgång – har svensk statistikproduktion mycket goda möjligheter att hela tiden jämföra sig med de bästa statistikbyråerna inom en rad olika områden, även dokumentations- och metadataområdet. Vilka som är de bästa statistikbyråerna inom olika områden växlar från tid till annan. Statistics Canada, Australian Bureau of Statistics och även SCB tillhör de byråer som nästan alltid ligger högt i den internationella rankingen, men ingen är bäst i allt, och alla har något att lära av andra. Just nu bedriver Danmarks Statistik en ambitiös och systematisk satsning på att förbättra sig inom dokumentations- och metadata-området. Danmarks Statistik är en statistikbyrå med relativt begränsade resurser, men man är ganska duktig på att ta till vara och använda sig av metoder och verktyg från andra statistikbyråer. Ett annat statistiksystem – med ett annorlunda organiserat statistiskt system – som kan vara intressant att studera just nu, är United Kingdom. Man har nyligen kommit ur en långvarig kris med bl.a. lågt förtroende hos allmänheten, och man bygger nu ett nytt system baserat på bl.a. EU:s ”Code of Practice” och ”Open Data”.

Någon statistikbyrå som är uppseendeväckande bra just på dokumentationsområdet kan jag dock inte se för närvarande. Många statistikbyråer intresseras sig emellertid just nu för det dokumentations-system som kallas ”**Data Documentation Initiative**” (DDI), som under de senaste åren har blivit mera processororienterat än tidigare – genom en s.k. *Life Cycle Model* – och som därmed har likheter med det svenska SCBDOK-systemet. Bakom DDI står den s.k. DDI Alliance, www.ddialliance.org, som har sitt ursprung i arkivvärlden.

När det gäller andra samhällssektorer, som statistiken skulle kunna lära sig av när det gäller dokumentation, så nämnde Mats Forsberg, VD för Statisticon, i intervjun som jag gjorde med honom, läkemedelsindustrin. De amerikanska myndigheterna, som i mångt och mycket styr läkemedelsindustrin även i andra länder, har mycket

hårda krav på dokumentation och spårbarhet, och det har resulterat i bra rutiner och bra dokumentation hos företagen.

Väsentliga faktorer för den fortsatta utvecklingen

Den förväntade utvecklingen av det europeiska statistiska systemet

En av de viktigaste faktorerna som påverkar den fortsatta utvecklingen av det svenska statistiska systemet är givetvis den förväntade utvecklingen av det europeiska statistiska systemet. Denna beskrivs i följande dokument:

- Commission of the European Communities (2009): *The production method of EU statistics: a vision for the next decade*, COM(2009)404

EU-visionen sammanfattas i figur 4 nedan. Den nuvarande ”**stuprörsmodellen**” för statistikproduktion kommer att ersättas med produktionssystem som är integrerade runt ett **datalager** (Data Warehouse) både på nationell nivå och EU-nivå – ungefär som Lars-Göran Lundell åskådliggör med sin figur 5 nedan, hämtad från följande dokument:

- Lars-Göran Lundell (2009): *Strukturerade datalager för effektivare produktion*.

I den nya produktionsmodellen samlas samma data från samma uppgiftslämnare bara in en gång och återanvänds sedan i olika kombinationer för produktion av olika statistikprodukter. I det framtida ESS kommer administrativa data att användas i mycket större utsträckning än idag – ungefär som i dagens nordiska statistiksystem. Data måste vara bättre samordnade, eftersom de samhällsproblem, som skall belysas, kommer att vara mer komplexa och måste belysas med data från olika domäner. Nya problem kommer att dyka upp allt snabbare. Det kommer inte att finnas tid att gå ut med nya statistiska undersökningar, när nya samhällsproblem skall analyseras, utan man måste kunna använda de data som redan finns på nya sätt, *ad hoc*. Mer statistik kommer att produceras direkt för EU-nivån från mikrodata på nationell nivå.

Förväntad skärpning av PSI-direktivet och kraven på "open data"

EU väntas också skärpa PSI-direktivet och driva kravet på "open data" hårdare i syfte att stimulera innovationer och konkurrens på marknaderna för informationsprodukter och informationstjänster.

Konsekvenser

Sammantaget kommer allt detta att kräva mera flexibla statistikproduktionsystem med mycket svagare direkta kopplingar mellan datainsamling och dataanvändning. Data mellanlagras i olika deldata-lager enligt figur 5 och kombineras på olika sätt i de olika produktionsstegen för att göra dem så konsistenta som möjligt och för att möjliggöra flexibel produktion av nya statistikprodukter, när behov uppkommer. Uppgiftslämnandet underlättas genom minskad direktinsamling av data, bättre anpassning till företagens interna informationssystem och ökad användning av administrativa data.

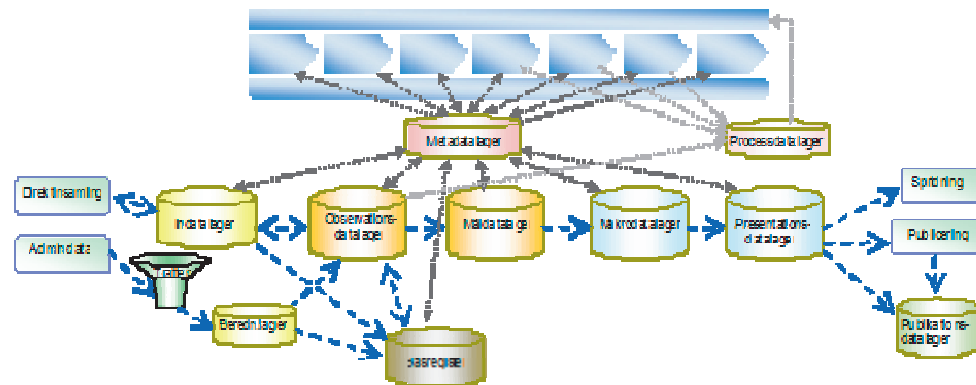
Uppenbarligen ställer detta ökade krav även på dokumentation och metadata. Insamlade data – vare sig de kommer från direktinsamling eller från administrativa system – måste dokumenteras på ett sådant sätt att de kan kombineras och återanvändas på många olika sätt, även på sådana sätt som inte har förutsetts när man samlade in data. Slutprodukterna kommer ofta att baseras på "halvfabrikat", och dokumentationen av slutprodukterna måste kunna framställas snabbt och helst automatiskt på basis av dokumentationerna av de indata och halvfabrikat, som ingår i slutprodukten.

Figur 4 EU-visionen av det framtida europeiska statistiska systemet (ESS).

Summary of the EU vision

- **Current situation: the augmented stovepipe model**
 - respondents asked for the same information more than once
 - not adapted to collect data across domains
 - little standardisation and coordination between areas
- **Demands for change:**
 - new information needs, often across domains, often ad hoc (e.g. in crises)
 - decrease response burden
 - use new ICT methods and tools to increase efficiency
- **Consequences on the level of Member States:**
 - holistic approach, stovepipes replaced by integrated production systems around a data warehouse
 - data obtained from existing administrative data and/or extracted directly from company accounts, combining survey data with administrative data, new efforts to ensure the quality of the data
- **Consequences on the EU level:**
 - Horizontal integration similar to the Member State level
 - Two elements of vertical integration: (i) collaborative networks, and
 - (ii) direct production for the EU level, when there is no need for national data

Figur 5 Datalager för statistikproduktion.



Förslag på åtgärder

Jag grupperar mina förslag enligt följande struktur:

- System för tillsyn (av tillgänglighet, kvalitet och dokumentation)
- Fri tillgång till metoder och verktyg (program, databaser, register, metadata, dokumentation m.m.) som utvecklats för produktion av officiell statistik inom ramen för allmänna medel (anslag, EU-medel etc)
- Ständig vidareutveckling av kunskap, metoder och generella verktyg, finansierad inom ramen för SCB:s anslag för generell metodutveckling och bedriven bl.a. genom internationellt samarbete, samarbete med andra statistikansvariga myndigheter, upphandling från marknadsaktörer
- Systematiskt införande av ”best practices” inom det statistiska systemets alla delar

Jag har utformat förslagen så, att de inte är begränsade till enbart dokumentation utan även skulle kunna tillämpas inom flera av de andra områden som Statistikutredningen skall analysera, bl.a. tillgänglighet och kvalitet.

System för tillsyn

I direktiven för Statistikutredningen står: ”Ett system för tillsyn av tillgängligheten bör övervägas.” Enligt min mening bör ett sådant system kunna användas även för tillsyn av dokumentation, kvalitet och andra frågor där det kan behövas en extern styrning som är fristående från SCB och övriga statistikansvariga myndigheter. Systemet skulle också säkerställa att det svenska statistiska systemet som helhet fungerar väl och i harmoni med det europeiska statistiska systemet och andra internationella statistiksystem.

Ett system för tillsyn kan utformas på olika sätt. Tillsynen måste vara kopplad både till makt och kompetens. Makten skulle kunna säkerställas genom att tillsynssystemet förankras i en bestämd punkt i regeringskansliet, där man ser till att rekommendationer för till-

synssystemet omsätts i regeringsbeslut av olika slag, när regeringen finner detta påkallat. Kompetensen hos tillsynssystemet kan säkerställas genom att systemet byggs på relevant och högklassig expertis som knyts på ett flexibelt sätt till systemet alltefter behov och på tidsbegränsade mandat. Även utländsk expertis skulle kunna komma ifråga för dessa uppdrag.

När det gäller dokumentation skulle tillsynen bestå i att man fortlöpande granskar att samtliga statistikansvariga myndigheter (inklusive SCB) och det svenska statistiska systemet som helhet

- har erforderlig kompetens i dokumentationsfrågor
- har tillgång till erforderliga metoder, rutiner och verktyg enligt ”best practices” inom området
- bedriver dokumentationsarbetet på ett effektivt sätt, så att alla de olika dokumentationsbehov, som har behandlats i denna rapport, tillgodoses med god kvalitet för det svenska statistiska systemets olika intressenter, såväl statistik användare som andra

Tillsynssystemet skulle också fortlöpande vara tillgängligt för klagomål och förbättringsönskemål från det statistiska systemets olika intressenter, och tillsynen skall hantera mottagna synpunkter från intressenterna på ett systematiskt och adekvat sätt, t.ex. genom att efter beredning föreslå regeringen att specifika åtgärder vidtas.

Fri tillgång till metoder och verktyg för officiell statistik

Enligt min mening bör alla metoder och verktyg (program, databaser, register, metadata, dokumentation m.m.), som tagits fram med allmänna medel för produktion av officiell, göras fritt tillgängliga för alla aktörer och potentiella aktörer (t.ex. anbudsgivare) inom det svenska statistiska systemet – och egentligen för alla intresserade. Med ”allmänna medel” avses här anslag, EU-medel m.m. Om själva tillgängliggörandet medför mera betydande extra kostnader utöver vad som är anslagsfinansierat, skall avgifter kunna debiteras enligt marginalkostnadsprincipen, men generellt sett bör systemet vara så organiserat att tillgängliggörandekostnaderna blir försumbara, t.ex. genom att tillgängliggörandet sker via Internet.

Den fria tillgången skall bara kunna inskränkas av statistiksekretessen, i fall där denna är aktuell. Däremot bör reglerna utformas så att ”affärshemlighet” inte skall kunna åberopas.

Ständig vidareutveckling av kunskap, metoder och verktyg

Som har framgått av denna rapport finns redan idag ett betydande kunnande om vilka olika dokumentationsbehov som finns i ett statistiskt system, knutna till olika intressenter i systemet, bl.a. statistikanvändarna, och det finns också betydande kunskaper om hur behoven kan tillgodoses, och om hur själva dokumenterandet bör gå till – som en integrerad del av verksamheten. Det finns också en hel del användbara metoder och verktyg som stöd för dokumenterandet och tillgängliggörandet av dokumentation för olika ändamål.

Inom vissa delområden finns dock både kunskapsluckor och/eller brist på lämpliga metoder och verktyg. Det gäller t.ex. hur man skall få mindre kvalificerade statistikanvändare att efterfråga och tillgodogöra sig dokumentation. Det gäller också vilken information som bör tas fram för andra intressenter än statistikanvändare, t.ex. finansärer, beställare och granskare, och hur denna information skall tillgängliggöras.

Inom det statistiska systemet bör därför även fortsättningsvis finnas resurser för vidareutveckling av kunskap, metoder och generella verktyg inom dokumentations- och metadata-området, förslagsvis finansierad inom ramen för SCB:s anslag för generell metodutveckling och bedriven genom internationellt samarbete, samarbete med andra statistikansvariga myndigheter, upphandling från marknadsaktörer, etc.

Systematiskt införande av ”best practices”

Så långt jag kan bedöma är SCB – helt naturligt – den statistikansvariga myndighet som har kommit längst när det gäller att på ett systematiskt sätt införa ”best practices” inom dokumentationsområdet. SCB:s system bygger på fyra grundpelare:

- **SCBDOK** för processdokumentationer och detaljerad dokumentation av data som lagras och arkiveras för återanvändning
- **BaS**, Beskrivningar av Statistiken, bestående av administrativ information och kvalitetsinformation om de produkter och system som ingår i den officiella statistiken
- **MetaPlus**, en databas för samordnade och strukturerade metadata avseende de data, produkter och system som ingår i den

officiella statistiken. MetaPlus innehåller bl.a. populationsavgränsningar, variabeldefinitioner och en klassifikationsdatabas.

- **Verksamhetsstödet** – ett stödsystem för utveckling och genomförande av system och processer för produktion av officiell statistik.

När det gäller införandet av dessa system i statistikproduktionen har SCB numera kommit ganska långt när det gäller SCBDOK, BaS och MetaPlus (men det har tagit ca 20 år att komma så långt), medan mycket återstår att göra när det gäller Verksamhetsstödet, bl.a. integrationen mellan utveckling, drift och dokumenterande (inklusive metadata- och processdatagenerering).

Övriga statistikansvariga myndigheter har Beskrivningar av Statistiken (BaS) för sina produkter. SCBDOK-dokumentationer (eller motsvarande) saknas i stor utsträckning, och de har såvitt jag förstår tyvärr ännu inte fått tillgång till MetaPlus eller Verksamhetsstödet på något enkelt sätt genom SCB:s försorg. Detta bör de givetvis få – i enlighet med mitt förslag i en tidigare punkt ovan om fri tillgång till metoder och verktyg för officiell statistik.

Även SCB har mycket kvar att göra (utöver ett fullständigt införande av de fyra ovan nämnda grundverktygen), innan man kan påstå att SCB genomgående tillämpar ”best practices” inom dokumentationsområdet. Bristerna har redan nämnts ett antal gånger, och jag skall inte upprepa dem här.

Referenser

Nuvarande regelverk

Lagar och förordningar

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Europaparlamentets och Rådets direktiv 2003/98/EG om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn (PSI-direktivet)

Lag (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen)

Föreskrifter från SCB

Föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16)

Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken (ROS)

Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik, Riktlinjer från ROS 2006:1

Riktlinjer och rutiner för elektronisk publicering, Riktlinjer från ROS 2008:1

Riktlinjer från SCB

Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik (MIS 2001:1)

Kvalitetspolicy, SCB 2005

Dokumentation för återanvändning av mikromaterial från SCB:s undersökningar, SCB 1991

Dokumentationsmallar från SCB och instruktioner till dessa

SCBDOK, Dokumentationsmall, SCB 1991 och senare revideringar

SCBDOK, Användarhandbok, SCB 2001

SCBDOK, Tips och exempel, SCB

Beskrivning av statistiken med kvalitetsdeklaration, Dokumentationsmall, SCB

Beskrivning av statistiken, Anvisningar, SCB

MetaPlus, Beskrivning, SCB 2007

Dokumentation med MetaPlus, SCB 2008

MetaPlus, Användarhandbok, SCB

Riktlinjer från EU

European Statistics Code of Practice, Eurostat 2005 and later revisions

Definition of Quality in Statistics, Eurostat 2003 and later revisions

Standard Quality Report, Eurostat 2003 and later revisions

Andra uttalanden från EU

Commission of the European Communities (2009): *The production method of EU statistics: a vision for the next decade*, COM(2009)404

Neelie Kroes, Vice President, European Commission, about *Future improvements of the PSI directive* (sept 2011)

Neelie Kroes, Vice President, European Commission, *From common standards to open data*, Open Forum Europe Summit, Brussels 2011

Andra relevanta dokument

- Lundell, Lars-Göran (2009): *Strukturerade datalager för effektivare produktion*
- Sundgren, B. (1999): *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik*, SOU 1999:96
- Sundgren, B. & Nordbotten, S. (2003). *Review of Statistics Denmark*. An evaluation made for the Government of Denmark.
- Sundgren (2003a). *Developing and Implementing Statistical Metainformation Systems*. Deliverable D6 from EU project "MetaNet" (IST-1999-29093).
- Sundgren (2003b). *Strategies for Development and Implementation of Statistical Metadata Systems*. Invited paper for the ISI session in Berlin.
- Sundgren, B. & Lindblom, H. (2004). *The metadata system at Statistics Sweden in an international perspective*. Invited paper for the conference "Statistics – investment in the future", Prague, Czech Republic.
- Sundgren, B. (2004a). *Metadata systems in statistical production processes – for which purposes are they needed, and how can they best be organised?* UNECE/Eurostat/OECD Joint Session on Statistical Metadata (METIS), Geneva.
- Sundgren, B. (2004b). *Statistical systems – some fundamentals*. Statistics Sweden.
- Sundgren, B. (2004c). *Designing and managing infrastructures in statistical organisations*. Statistics Sweden.
- Sundgren, B. (2005a). *Modelling the Contents of Official Statistics*. Meeting of the SDMX Group at the OECD in Paris 2005.
- Sundgren, B. (2005b). *A conceptual model of society as reflected by official statistics*. Statistics Sweden.
- Sundgren, B. (2005c). *Modelling Statistical Systems*. 55th Session of the International Statistical Institute, Sydney, Australia.

- Sundgren, B. & Androvitsaneas, C. & Thygesen, L. (2006). *Towards an SDMX User Guide: Exchange of statistical data and metadata between different systems, national and international*. Meeting of the OECD Expert Group on Statistical Data and Metadata Exchange, Geneva, 2006.
- Sundgren, B. (2006). *Reality as a statistical construction – Helping users find statistics relevant for them*. Q2006, Cardiff, U.K.
- Sundgren, B. (2007a). *Navigating in a space of statistical surveys of society*. ICES-III, Montreal. Short version.
- Sundgren, B. (2007b). *Navigating in a space of statistical surveys of society*. ICES-III, Montreal. Long version.
- Sundgren, B. (2007c). *Process reengineering at Statistics Sweden*. MSIS 2007, Geneva.
- Sundgren, B. (2007d). *Lotta: konkretiserad målbild – scenario*. Statistics Sweden. In Swedish.
- Bruneforth, M. & Sundgren, B. (2007). *Conceptual analysis of UOE and UNESCO education surveys*. UNESCO Institute of Statistics.
- Sundgren, B. & Thygesen, L. (2008). *Showing units in online databases – the example of OECD.Stat*. MSIS 2008, Luxembourg.
- Sundgren, B. (2008). *Classifications of statistical metadata*. METIS 2008, Luxembourg.
- Sundgren, B. & Thygesen, L. (2009). *Innovative approaches to turning statistics into knowledge*. Statistical Journal of the IAOS, 26(2009), pp. 1–10.
- Sundgren, B. (2009). *Business models and authors rights in the information economy*. Book chapter. Draft.
- Sundgren, B. (2010a). *A systems approach to official statistics*. Official Statistics in Honour of Daniel Thorburn, pp. 225–260.
- Sundgren, B. (2010b). *Design av statistiska undersökningar och statistiska system – komplexa beslutsprocesser*. Paper submitted to the Scientific Council of Statistics Sweden. In Swedish.
- Sundgren, B. (2010c). *Designing surveys and statistical systems – complex decision processes*. Paper submitted to the Scientific Council of Statistics Sweden. In English.

- Sundgren, B. (2010d). *Statistical file systems and archive statistics*. Paper presented at the Nordic Statistical Meeting in Copenhagen, 2010.
- Sundgren, B. (2011a). *Towards a system of official statistics based on a coherent combination of data sources*. Paper presented at the ESRA conference in Lausanne.

Bilagor

Bilaga 1. Frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.

Bilaga 2. Svar på frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.

Bilaga 1

Frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.

Bo Sundgren för Statistikutredningen, 2011-10-06

Den övergripande uppgiften för Statistikutredningen 2012 är att se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive ett decentraliserat statistiksystem. Utredningen ska särskilt granska statistikkvaliteten och tillgängligheten till statistiken.

Enligt utredningens direktiv (dir. 2011:32) är god dokumentation grundläggande för att förbättra tillgängligheten. För att kunna söka efter statistik måste statistikanvändarna få en överblick över vilken statistik som finns tillgänglig och vad den omfattar. För att kunna tolka statistiken behövs ytterligare kunskap. För mer djupgående analyser krävs det dessutom kunskap om de underliggande datamaterialen och processerna.

Vissa hävdar att enbart statistikproducenten har tillräcklig kunskap för att rätt kunna tolka och analysera statistiken. Andra hävdar motsatsen, att statistiken ska vara så väl dokumenterad att i stort sett vem som helst kan använda den på egen hand. Det är en prioriterad uppgift för SCB och andra statistikansvariga myndigheter att, inom ramen för befintliga anslagsmedel, genomföra fullständiga dokumentationer och kvalitetsdeklarationer. Mot den bakgrunden ska utredningen analysera hur dokumentationen av statistiken kan förbättras.

Med utgångspunkt i utredningens direktiv, har jag fått i uppdrag att för utredningens räkning översiktligt analysera och besvara följande frågor:

1. Vad är dokumentation av statistik?
 - Allmän beskrivning
 - Vilka behov har olika användare?
 - Vilka formella krav på dokumentation finns i dag?
2. Hur fungerar dokumentationen i dag?
 - Hur är dagsläget? Grad av genomförande? Kvalitet?
 - Hur har utvecklingen varit över tid?

- Finns exempel på statistikansvariga myndigheter som är bra resp. mindre bra på dokumentation?
 - Hur lever myndigheterna upp till de formella kraven?
3. Problemgenomgång
 - Vilka problem finns i dag avseende dokumentation?
 - För vilka aktörer finns problem? Hur ser problemen ut för olika aktörer?
 - Vad beror problemen på? Inom SCB? Inom statistiksystemet i stort?
 - Dokumentationsproblem vs andra problem: Går dokumentationsproblemen att studera isolerat eller är de del av ett större systemfel? Hur viktiga är dokumentationsproblemen jämfört med annat?
 4. Finns lämpliga jämförelseobjekt?
 - Andra länder som är bra på dokumentation?
 - Finns andra svenska sektorer som man kan lära av?
 5. Vilka väsentliga faktorer finns som påverkar den fortsatta utvecklingen och förutsättningarna för utredningens analys?
 6. Förslag på åtgärder

Med anledning av mitt uppdrag har jag ett antal frågor till SCB, som formuleras under fyra huvudrubriker nedan. SCB får gärna därutöver ge ytterligare synpunkter med anknytning till de frågor som har listats ovan.

SCB:s metoder, verktyg och processer för dokumentation

Begreppet ”dokumentation” skall här tolkas i vid mening och inkluderar t.ex. processororienterad dokumentation, strukturerade metadata och kvalitetsdeklarationer.

1. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för **processororienterad dokumentation**, t.ex. SCBDOK? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera dokumenterad enligt SCBDOK? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs

den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

2. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för **strukturerade metadata**, t.ex. MetaPlus? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera fullständigt dokumenterad i MetaPlus (enligt regler och krav som gäller där)? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)
3. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för **kvalitetsdeklARATIONER**? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera kvalitetsdeklarerad enligt föreskriven mall? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)
4. Beskriv hur de olika delarna av SCB:s dokumentationsarbete är integrerade med själva utvecklings- och produktionsprocessen! Hur växer olika delar av dokumentationen successivt fram, och hur tappas den av till, och konsolideras i de olika dokumentationssystemen (SCBDOK, MetaPlus, Kvalitetsdeklarationerna och ev andra system)?
5. När kommer SCB:s system och data att vara så väl dokumenterade att orsakerna till fel i statistiken kan spåras i princip omedelbart, när de upptäcks?
6. Vilka problem, hinder och möjligheter att förbättra förutsättningarna för ett väl fungerande dokumentationsarbete ser SCB?

SCB:s deltagande i internationellt samarbete inom detta område

7. Ett antal ledande statistikbyråer i världen undersöker f.n. möjligheterna att använda sig av metoder, standarder och verktyg från Data Documentation Initiative (DDI, www.ddialliance.org). I vilken utsträckning deltar SCB i detta arbete, och med vilka andra statistikbyråer och andra organisationer samarbetar man? Hur ser SCB på DDI och andra internationella standardiseringsinitiativ inom dokumentations-, metadata- och kvalitetsdeklarationsområdet, t.ex. SDMX, www.sdmx.org. Problem och möjligheter?

8. På vilka andra sätt, med vilka andra internationella partners, och kring vilka frågor och uppgifter inom dokumentationsområdet (inkl metadata och kvalitetsdeklarationer) samarbetar SCB? Deltar SCB i något bilateralt eller multilateralt samarbete, som syftar till att ta fram konkreta metoder, processer och verktyg inom detta område?
9. Vilka statistikbyråer, organisationer och företag (t.ex. amerikanska statistikproduktionskonsulter) ser SCB eventuellt som förebilder inom dokumentationsområdet (inkl metadata och kvalitetsdeklarationer)?
10. Finns det enligt SCB:s mening några andra samhällssektorer som statistikproduktionen skulle kunna lära sig något av, när det gäller dokumentation? (En sektor som har nämnts är läkemedelsindustrin, där inte minst amerikanska myndigheter har ställt upp stränga, starkt styrande krav.)

SCB:s ansvar för det statistiska systemet som helhet

11. Hur utövar SCB sitt ansvar att se till att alla statistikansvariga myndigheter (inklusive SCB) uppfyller kraven på dokumentation och kvalitetsdeklarationer av god kvalitet för de olika ändamål som den officiella statistikproduktionen har att betjäna? Ser SCB några problem med att utöva detta ansvar, och har man i så fall några idéer om hur ansvaret skulle kunna utövas på ett bättre och effektivare sätt?
12. Hur ser man till att dokumentation, metadata och kvalitetsdeklarationer från det svenska statistiska systemet alla olika delar finns lätt och publikt tillgängliga, i första hand via Internet?
13. Vilka problem och förbättringsmöjligheter ser SCB när det gäller olika typer av dokumentation i det svenska statistiska systemet som helhet, och när det gäller den samlade dokumentationens tillgänglighet för olika ändamål på ett överblickbart, enhetligt och användarvänligt sätt?

SCB:s roll gentemot marknadsaktörer på statistikområdet

I enlighet med intentionerna bakom den förra statistikreformen, finns numera på marknaden ett antal aktörer (service providers och konsulter, t.ex. Statisticon), som åtar sig utformning (design), planering, genomförande och utvärdering (evalvering) av statistikproduktion för bl.a. statistikansvariga myndigheter (inklusive SCB). Åtagandena kan avse hela statistikproduktionssystem eller delar därav, t.ex. enskilda processer.

Det finns också ett växande antal entreprenörer som i enlighet med intentionerna bakom EU:s PSI-direktiv och den svenska PSI-lagen, vill återanvända data från statistikproduktionen för att utveckla och tillhandahålla vidareförädlade produkter och tjänster i den utsträckning det är möjligt med hänsyn till andra lagar, främst statistiksekretessen.

När en sådan marknadsaktör eller entreprenör skall förbereda ett anbud på statistikproduktion eller planera för en ny tjänst eller produkt, måste vederbörande ha tillgång till ofta ganska ingående dokumentation av system, register, data m.m. som ingår i det svenska statistiska systemet, oavsett vem som har statistikansvaret för olika delar av systemet. Om t.ex. en konsult skall lämna ett anbud på statistikproduktion, som en viss statistikansvarig myndighet ansvarar för, så kan konsulten redan vid anbudsgivningen (och naturligtvis i ännu högre grad senare, om och när konsulten skall genomföra uppdraget) behöva ha tillgång till detaljerad dokumentation av även sådana system och register som SCB eller någon annan statistikansvarig myndighet ansvarar för.

14. Ser SCB i dagsläget några problem att leva upp till de krav på god dokumentation och tillgänglighet, som andra statistikansvariga myndigheter, konsulter och entreprenörer naturligen kan ha enligt de ovan kortfattat antydda behoven?
15. Är det SCB:s uppfattning att andra statistikansvariga myndigheter, konsulter och entreprenörer i huvudsak är nöjda med tillgängligheten till dokumentation m.m. avseende de system, register och datalager som SCB eller andra statistikansvariga myndigheter ansvarar för? Vilka klagomål har SCB eventuellt fått, och hur har de åtgärdats?

Bilaga 2

Svar på frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

1(10)

Svar på frågor till SCB beträffande dokumentation m.m.

SCB:s metoder, verktyg och processer för dokumentation

Övergripande om dokumentationsarbetets organisation

Det dokumentationsarbete som bedrivs vid SCB avseende statistikprodukter och statistikproduktionen utgår från myndighetens uppdrag såsom det är fastställt i instruktion och regleringsbrev.

Varje ämnesavdelning/enhet är ansvarig för att dokumentation görs enligt de regler som fastställts centralt (GD-beslut 2010/1556, Riktlinjer för dokumentation). För att stödja dokumentationsarbetet ska det finnas minst en dokumentationssamordnare på varje avdelning (GD-beslut 2008/1051). Dokumentationssamordnarna har till uppgift att samordna utbildningsbehov och att granska och godkänna färdiga dokumentationer på avdelningen. Därutöver finns en central stödfunktion på Processavdelningen (PCA) för ytterligare stöd och utbildning av de personer, vanligtvis produktansvariga, som ska dokumentera. Den centrala funktionen på PCA (KMI-området) ska verka för ett gemensamt synsätt, förvalta och utveckla metod och verktyg för dokumentationsarbetet. För att sprida information och kunskap finns också ett dokumentationsnätverk som leds av den centrala funktionen och där dokumentationssamordnarna samt representanter för publicering och arkivering ingår. Nätverket möts ungefär en gång i månaden.

SCB satte i Verksamhetsplaneringen för 2011 upp som ett mål att "Dokumentation enligt Beskrivning av Statistiken (BaS), SCBDOK och MetaPlus ska vara gjord för de tre senaste slutförda årgångarna till 1 oktober 2011". Som led i att uppnå detta gjordes en särskild dokumentationssatsning med riktad utbildning i de tre dokumentationsmallarna. Därtill hölls flera dokumentationsdagar. Satsningen bekostades med särskilt avsatta centrala medel.

De verktyg som används för dokumentation är

- fastställda word-mallar för SCBDOK och BaS (inkl. kvalitetsdeklaration)
- handledningar för SCBDOK och BaS
- MetaPlus, applikation för dokumentation av observationsregister (mikrodata)
- Klassifikationsdatabasen som är en del av MetaPlus-applikationen
- handledning för MetaPlus

Verksamhetsstödet är ett internt verktyg som syftar till att tillgängliggöra information om statistikproduktionsprocessen och verktyg/metoder kopplade till de olika processtegen. Information om dokumentation finns i Verksamhetsstödet och på SCB:s intranät Inblick. Här finns beskrivningar av tillvägagångssätt och information om verktyg och handledningar avseende dokumentation i form av SCBDOK, BaS och MetaPlus.

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

2(10)

1. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för processorienterad dokumentation, t.ex. SCBDOK? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera dokumenterad enligt SCBDOK? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

I Verksamhetsstödet dokumenteras de generella statistikproduktionsprocesserna ur ett SCB-övergripande perspektiv. Processer och delprocesser definieras och omfattningen förklaras och metoder, verktyg och arbetssätt som finns tillgängliga för dem beskrivs. Här anges också, för varje delprocess, vilken input respektive output, bland annat i form av metadata, som förväntas. I SCBDOK beskrivs vad som gjorts i de olika processtegen och det utmynnar i en komplett dokumentation av den specifika statistiska undersökningens framställning

Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera dokumenterad enligt SCBDOK?

De senaste månadsuppföljningssiffrorna (2011-10-01) för SCBDOK visar att 89 procent av de produkter SCB ansvarar för är dokumenterade. Uppgifterna avser andel av senast publicerad statistik som är dokumenterad.

När uppnås 100%, och hur?

SCB bedömer att SCBDOK för de tre senaste årgångarna ska finnas tillgänglig för samtliga produkter inom en snar framtid. Den satsning som SCB genomfört under 2011 (se inledande avsnitt) har haft stor effekt och kommer att fortsätta till målen för dokumentationen är uppnådda.

Hur kvalitetssäkras denna dokumentation?

Genom att samtliga dokumentationer granskas och godkänns av respektive avdelnings dokumentationssamordnare. PCA/KMI tillhandahåller stöd och utbildning inom dokumentationsområdet.

Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

Dokumentationen publiceras på www.scb.se (Hitta statistik/Första statistik/Dokumentation av statistiken - Välj ämnesområde).
http://www.scb.se/Pages/DocumentationList_259451.aspx

2. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för strukturerade metadata, t.ex. MetaPlus? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera fullständigt dokumenterad i MetaPlus (enligt regler och krav som gäller där)? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

3(10)

MetaPlus är den del av SCB:s metadatasystem där mikromaterialen dokumenteras. Variabler listas och beskrivs på ett strukturerat sätt med kopplingar till variablernas värdemängder, objekttyp och population. MetaPlus inkluderar också Klassifikationsdatabasen.

Hur stor andel av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är dokumenterad?

De senaste månadsuppföljningssiffrorna (2011-10-01) för MetaPlus visar att 92 procent av de produkter SCB ansvarar för är dokumenterade. Uppgifterna avser andel av senast publicerad statistik som är dokumenterad.

När uppnås 100 %, och hur?

SCB bedömer att MetaPlus för de tre senaste årgångarna ska finnas tillgänglig för samtliga produkter inom en snar framtid. Den satsning som SCB genomfört under 2011 (se inledande avsnitt) har haft stor effekt och kommer att fortsätta till målen för dokumentationen är uppnådda.

Hur kvalitetssäkras denna dokumentation?

Genom att samtliga dokumentationer granskas och godkänns av respektive avdelnings dokumentationssamordnare. PCA/KMI tillhandahåller stöd och utbildning inom dokumentationsområdet. Personal från KMI går dessutom igenom variabelinnehållet i färdigställda MetaPlus-dokumentationer och infogar variablerna i materialet i en struktur av variabelfamiljer.

Hur görs den publikt tillgänglig?

Dokumentation enligt MetaPlus: Hitta statistik/Förstå statistik/Dokumentation av statistiken - [Välj ämnesområde](#) → statistikens detaljerade innehåll för [valt ämnesområde](#)
<https://www.h2.scb.se/metadata/?amme=AM> (ex. Arbetsmarknad)

3. Vilka metoder och verktyg använder sig SCB av för kvalitetsdeklarationer? Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera kvalitetsdeklarerad enligt föreskriven mall? När uppnås 100%, och hur? Hur kvalitetssäkras denna dokumentation? Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

All publicerad statistik som SCB ansvarar för ska ha en "Beskrivning av Statistiken (BaS)". BaS innehåller en beskrivning av produkten av administrativ karaktär och en kvalitetsdeklaration enligt det kvalitetsbegrepp som fastställts för officiell statistik (MIS 2011:1). I Statistiska meddelanden inkluderas en kortare sammanfattning kallad "Fakta om statistiken".

Hur stor andel (på ett ungefär) av den officiella statistik, som SCB ansvarar för, är numera kvalitetsdeklarerad enligt föreskriven mall? När uppnås 100%, och hur?

De senaste månadsuppföljningssiffrorna (2011-10-01) visar att *samtliga* de produkter SCB ansvarar för är dokumenterade i Beskrivning av statistiken. Uppgifterna avser andel av senast publicerad statistik som är dokumenterad.

PM svar på frågor till SCB betr dokumentation m m 2011-10-26

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

4(10)

Hur kvalitetssäkras denna dokumentation?

Genom att samtliga dokumentationer granskas och godkänns av respektive avdelnings dokumentationssamordnare. PCA KMI tillhandahåller stöd och utbildning inom dokumentationsområdet.

Hur görs den publikt tillgänglig, i första hand via Internet? (Ge gärna exempel med länkar.)

Dokumentationen publiceras på www.scb.se (Hitta statistik Förstå statistik/Dokumentation av statistiken - Välj ämnesområde).
http://www.scb.se/Pages/DocumentationList_259451.aspx

4. Beskriv hur de olika delarna av SCB:s dokumentationsarbete är integrerade med själva utvecklings- och produktionsprocessen! Hur växer olika delar av dokumentationen successivt fram, och hur tappas den av till, och konsolideras i de olika dokumentationssystemen (SCBDOK, MetaPlus, Kvalitetsdeklarationerna och ev andra system)?

Det är önskvärt om dokumentationen görs i samband med att informationen uppstår och också att den då kan ske automatiskt för ett effektivt dokumentationsarbete. Det är dock oftast inte fallet i dag, i dagsläget görs fortfarande dokumentationen framförallt i efterhand. Det finns idag stöd för att administrativ information från produkt databasen kan hämtas automatiskt till SCBDOK och Beskrivning av statistiken och det är funktionalitet som SCB strävar efter att bygga in i sina generella systemlösningar framöver

5. När kommer SCB:s system och data att vara så väl dokumenterade att orsakerna till fel i statistiken kan spåras i princip omedelbart, när de upptäcks?

SCB:s huvudsakliga fokus är att förebygga uppkomsten av fel genom att använda metoder, verktyg och arbetssätt som är väl utvecklade och ordentligt testade och som stöts av tydliga instruktioner och handledningar. En av viktigaste principerna i SCB:s kvalitetsarbete är spårbarhet. Målsättningen när det gäller spårbarhet är att en uppgifts källa alltid ska gå att finna och att förändringar som skett under produktionens gång ska gå att följa. Vi tror dock inte att det är tillräckligt för att omedelbart kunna spåra orsaker till fel i statistiken utan att ett utredningsarbete ofta måste till. Idag har SCB en särskild rutin för att rapportera och följa upp orsakerna till fel i statistiken.

6. Vilka problem, hinder och möjligheter att förbättra förutsättningarna för ett väl fungerande dokumentationsarbete ser SCB?

SCB:s Kundservice arbetar med att hjälpa användare att hitta statistik som de söker. Användarna frågar dock ytterst sällan efter dokumentation, definitioner eller förklaringar. Det kan enstaka gånger hända att användarna frågar om hur en viss undersökning gått till och hur vi gått tillväga för att

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

5(10)

komma fram till en specifik siffra eller resultat, ibland också hur vi definierar en viss variabel. Frågan om dokumentation kan komma när man har kommit fram till själva siffrorna. Men det är inte så vanligt då heller eftersom många användare inte är så medvetna om den betydelse definitioner, urval, undersökningsmetoder etc. har.

För erfarna användare är lättillgängliga definitioner och förklaringar av stor betydelse för ett effektivt arbete av god kvalitet. Det skulle vara värdefullt att ha sådan information *i direkt anslutning* till själva siffrorna. Medvetenheten hos erfarna användare skulle troligen öka om definitioner och förklaringar var direkt tillgängliga. Ett projekt för att testa en sådan ansats kan eventuellt genomföras under 2012.

Ett annat förbättringsområde är dokumentation på engelska. Det skulle också behövas bättre förklaringar om hur statistiken ska användas och hur den skiljer sig från annan statistik

Olika typer av användare vill ha olika typer av dokumentation och vi känner till att man från vissa användargrupper saknar dokumentation, men vi vet inte om det beror på att man inte hittar dokumentation eller om man anser att dokumentationen som är tillgänglig inte är tillräcklig. Det finns också ett behov av att öka medvetenheten om vikten av en komplett och korrekt dokumentation internt.

I diskussion med huvudanvändare av den ekonomiska statistiken har det framgått att det önskas mer information från SCB om hur statistiken ska tolkas med tanke på vår kännedom om förekommande osäkerhetskällor, samt mer information överhuvudtaget om statistikens begränsningar för olika användningsområden. Det har även efterfrågats kvantifierbara mått som speglar kvalitetsförbättringar i statistiken. Med dessa användares önskemål som utgångspunkt har SCB satt upp som mål i sin verksamhetsplan för 2011 att Utvecklingsavdelningen ska "utveckla en modell för att beskriva kvalitetsförändringar i statistikprodukterna". Testverksamhet pågår f.n. inom detta område vad det gäller SCB:s samhällsviktiga statistikprodukter. En implementering av en sådan modell skulle innebära en betydande ambitionshöjning vad det gäller att kvalitetsdeklarera statistiken jämfört med dagsläget.

Möjligheterna för ett väl fungerande dokumentationsarbete är dock avsevärt bättre idag än under tidigare år. Under åren, men särskilt under 2011 (se inledande avsnitt) har olika satsningar gjorts på utbildningsinsatser och stöd för dem som är ansvariga för att dokumentera (utföra) enligt existerande mallar (SCBDOK, BaS, MetaPlus). Detta har ökat förståelsen för varför man ska dokumentera och att de olika dokumentationsformerna fyller olika syften. Kompetensnivån inom dokumentationsområdet har blivit högre vilket gör att det kommer att vara lättare att dokumentera i framtiden.

PM svar på frågor till SCB betr dokumentation m m 2011-10 -26

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

6(10)

SCB:s deltagande i internationellt samarbete inom detta område

7 Ett antal ledande statistikbyråer i världen undersöker f.n. möjligheterna att använda sig av metoder, standarder och verktyg från Data Documentation Initiative (DDI, www.ddialliance.org). I vilken utsträckning deltar SCB i detta arbete, och med vilka andra statistikbyråer och andra organisationer samarbetar man? Hur ser SCB på DDI och andra internationella standardiseringsinitiativ inom dokumentations-, metadata- och kvalitetsdeklarationsområdet, t.ex. SDMX, www.sdmx.org. Problem och möjligheter?

SCB har en nationell och internationell bevakning av utvecklingen inom både DDI och SDMX. Det främsta skälet är de omvärldskrav som finns (bl.a. SDMX i Eurocensus) och kan förutses för dessa standarder när det gäller extern kommunikation/leverans inom det Europeiska Statistiska Systemet och till andra användare av Metadata. När det gäller standardernas användbarhet som gränssnitt internt i SCB:s statistikproduktionsprocess finns ett avvaktande intresse. På Australian Bureau of Statistics (ABS) pågår ett projekt, Statistical Information Management at ABS (SIM@ABS) som syftar till att operationalisera metadata. En del man tittar på där är användningen och rollen för just dessa standarder i statistikproduktionsmiljö. SCB följer detta arbete noga och får regelbunden information genom en internationell samarbetsgrupp. SCB räknar med att dra lärdom av och utnyttja ABS erfarenheter.

SCB har därför tillsvidare valt en strategi där vi primärt ser DDI och SDMX som leveransformat för data. SDMX för makrodata och DDI för mikrodata. SCB leder ett EU-finansierat projekt som syftar till att skapa en möjlighet till att göra uttag från SSD till SDMX-format. En representant för SCB är ordförande i en arbetsgrupp, SMDX Statistical Working Group som tillsatts för att arbeta med Content Oriented Guidelines (COG), SDMX metadata del som rör innehållsbeskrivningar. Vidare så deltar SCB i ett forskningsprojekt finansierat inom EU:s sjunde ramprogram. I projektet "Data Without Boundaries" deltar även från svensk sida Svensk Nationell Datatjänst och en del av projektet kommer att handla om titta på DDI-formatet för tillgängliggörande. SCB:s kunskap om verktyg såsom Colectica, Iassist mm. är idag ganska rudimentär, så andra initiativ som SCB kommer att ta är deltagande på en Europeisk användarkonferens för DDI i Göteborg, samarbete med SSB i Norge, där den organisatoriska kompetensen är högre, och att under 2011 bjuda in internationell expertis från DDI alliance.

8 *På vilka andra sätt, med vilka andra internationella partners, och kring vilka frågor och uppgifter inom dokumentationsområdet (inkl metadata och kvalitetsdeklarationer) samarbetar SCB? Deltar SCB i något bilateralt eller multilateralt samarbete, som syftar till att ta fram konkreta metoder, processer och verktyg inom detta område?*

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

7(10)

Utöver det som beskrivits under Fråga 7 så deltar SCB även i METIS (grupp för metadatafrågor under gemensam ledning av UNECE, OECD och Eurostat) styrgrupp och i en aktiv roll på flera av de konferenser och workshops som arrangeras inom METIS samarbetet.

Ett informellt samarbete med Danmark och Norge är initierat inom metadataområdet och Danmark har för avsikt att införa Metaplus.

SCB har deltagit i Eurostats ESSnet-projekt Cora (Common reference architecture) och fortsättningen Core (Common reference environment). Projekten hade en övergripande karaktär och berörde indirekt metadataområdet, men tyvärr har resultaten från projekten inte svarat mot SCB:s behov. Därför är det i dagsläget inte troligt att SCB kommer att följa de framlagda förslagen. Inom ett annat Eurostatprojekt MEETS-DataWarehouse, bidrar SCB i begränsad omfattning med att arbeta med modeller och krav för metadata på datalager för ekonomisk statistik.

SCB deltar tillsammans med Örebro universitet i forskningsprojektet BLUE-ETS inom sjunde ramprogrammet. Ett delprojekt ska ta fram kvalitetsindikatorer för administrativa datakällor. Informella samarbeten på detta område sker även med kollegor från CBS i Nederländerna och SSB i Norge. På kort sikt syftar dessa till att lösa gemensamma frågor om kvalitetsdokumentation av ländernas registerbaserade Census. På längre sikt handlar det om idé- och metodutveckling i registerbaserad statistik.

9 Vilka statistikbyråer, organisationer och företag (t.ex. amerikanska statistikproduktionskonsulter) ser SCB eventuellt som förebilder inom dokumentationsområdet (inkl metadata och kvalitetsdeklarationer)?

SCB ser framförallt andra statistikbyråer som förebilder och då främst byråerna i Australien, Portugal och Kanada. Det finns ett nära samarbete med Australien (se Fråga 7) och Portugal har kommit långt på området med att strukturera variabler vars erfarenheter SCB försöker utnyttja.

10 Finns det enligt SCB:s mening några andra samhällssektorer som statistikproduktionen skulle kunna lära sig något av, när det gäller dokumentation? (En sektor som har nämnts är läkemedelsindustrin, där inte minst amerikanska myndigheter har ställt upp stränga, starkt styrande krav.)

SCB ser i dagsläget inte att vi kan dra så stor nytta av arbete med dokumentation inom andra samhällssektorer utan koncentrerar sitt samarbete mot andra statistikbyråer och internationella statistiska organisationer. SCB deltar tillsammans med tre andra myndigheter i ett förstudieprojekt lett av Bolagsverket vars syfte är att förenkla datainsamlingen till myndigheter från företag. Om ett huvudprojekt kommer till stånd avser SCB medverka. Arbetet är i linje med e-delegationens betänkande och kommer för att lyckas kräva att man tar ett nationellt grepp på en del metadatafrågor.

PM svar på frågor till SCB betr dokumentation m nr 2011-10-26

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstedt

PM
2011-10-26

8(10)

SCB:s ansvar för det statistiska systemet som helhet

11. Hur utövar SCB sitt ansvar att se till att alla statistikansvariga myndigheter (inklusive SCB) uppfyller kraven på dokumentation och kvalitetsdeklarationer av god kvalitet för de olika ändamål som den officiella statistikproduktionen har att betjäna? Ser SCB några problem med att utöva detta ansvar, och har man i så fall några idéer om hur ansvaret skulle kunna utövas på ett bättre och effektivare sätt?

SCB:s roll gentemot statistikansvariga myndigheter, inklusive SCB, avseende uppfyllande av dokumentationskrav och kvalitetsdeklarationer innebär att:

SCB ska *samordna* det statliga statistiksystemet, 2 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Enligt 13 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ska, den officiella statistiken av de statistikansvariga myndigheterna dokumenteras och kvalitetsdeklareras, SCB *får* meddela närmare föreskrifter härom.

SCB har meddelat föreskrifter och allmänna råd med stöd av 13 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken, SCB:s föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16). Statistikansvariga myndigheter ska enligt 1 § upprätta aktuella beskrivningar av den officiella statistiken. Beskrivningarna ska innehålla en kvalitetsdeklaration samt allmänna uppgifter om statistiken. Beskrivningen av statistiken (BAS) bygger på det kvalitetsbegrepp med riktlinjer för kvalitetsredovisning som finns i Statistiskt metodarbete, MIS 2001:1 som utarbetats av SCB. MIS 2001:1 innehåller även riktlinjer och anvisningar för utformning av kvalitetsdeklarationer av officiell statistik. Officiell statistik ska således åtföljas av en kvalitetsdeklaration vilken ska offentliggöras och finnas tillgänglig på samma sätt som den officiella statistiken. Vidare står i SCB:s föreskrifter, 2 §, att officiell statistik ska dokumenteras i sådan omfattning att framtida användning av bevarade datamaterial underlättas. SCB tillhandahåller riktlinjer för hur man dokumenterar datamaterial som ligger till grund för den officiella statistiken (s.k. observationsregister).

SCB har således utformat ramarna för hur kvalitets och dokumentationskraven ska se ut.

Rådet för den officiella statistiken har enl. 8 § förordningen (2007:762) med instruktion för SCB till *uppgift att bistå* de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Vidare ska Rådet årligen utarbeta en rapport om den officiella statistiken och där i göra uppföljningar av omfattningen av utfästelser samt erfarenheter av användningen av utfästelser och kriterier från de statistikansvariga myndigheterna. Varje statistikansvarig myndighet *kan* välja att göra en *utfästelse* för sin officiella statistik och den innebär att myndigheten arbetar i enlighet med innebörden av tillräcklig kvalitet och uppfylla samtliga tillämpliga kriterier. Utfästelsen ska göras till sekretariatet

STATISTISKA CENTRALBYRÅN
GD-stab
Anna Heinstdt

PM
2011-10-26

9(10)

vid Rådet för den officiella statistiken och den ska innehålla uppgift om från vilket år utfästelsen gäller inom den närmaste treårsperioden. Sekretariatet begär även in kvalitetsrapporter som sedan publiceras i den årliga ROS-rapporten, bilaga 10.

Ser SCB några problem med att utöva detta ansvar, och har man i så fall några idéer om hur ansvaret skulle kunna utövas på ett bättre och effektivare sätt?

SCB har inte befogenhet att vidta åtgärder för att säkerställa att statistikansvariga myndigheter följer kvalitets- och dokumentationskraven. SCB har därmed inte heller de resurser som krävs för att utöva sådan kontroll.

12. Hur ser man till att dokumentation, metadata och kvalitetsdeklarationer från det svenska statistiska systemet alla olika delar finns lätt och publikt tillgängliga, i första hand via Internet?

Alla statistikprodukter som tillhör den officiella statistiken visas på www.scb.se med separata sidor. Alla produkters dokumentation visas på respektive sida under fliken "Om statistiken" (håller på att byta namn till dokumentation). Alla produkter som tillhör den officiella statistiken har en Beskrivning av statistiken (statistikens kvalitet) i pdf-format publicerat. Dessutom ligger det ofta både SCBDOK i pdf-format under Statistikens framtagna samt en länk till Dokumentation av mikrodata. Dokumentation av mikrodata går till en databas där framför allt *variabler* listas och beskrivs på ett strukturerat sätt. Variablemas *värdeomgångar* och deras kopplingar till *objekttyp* och *population* beskrivs också.

Under Hitta statistik/Förstå statistik/Dokumentation av statistiken hittar man all dokumentation samlad på ett ställe. Det går att välja ämnesområde och sen visas alla produkters dokumentation tillhörande ämnesområdet. Det är samma dokumentation som visas under Dokumentation av statistiken som på produktsidorna men på ett samlat sätt."

13. Vilka problem och förbättringsmöjligheter ser SCB när det gäller olika typer av dokumentation i det svenska statistiska systemet som helhet, och när det gäller den samlade dokumentationens tillgänglighet för olika ändamål på ett överblickbart, enhetligt och användarvänligt sätt?

Den enda dokumentation som statistikansvariga myndigheter gemensamt ska ta fram och tillhandahålla är Beskrivning av Statistiken enligt den mall som SCB tillhandahåller. De färdiga dokumentationerna enligt BaS från samtliga myndigheter är publicerade på SCB:s webbplats.

Några dokumentationer enligt SCBDOK eller MetaPlus (eller liknande system) finns inte för övriga SAM vilket gör att det är svårt för en statistikanvändare att få en total överblick över den informationsmängd som finns inom den officiella statistiken som helhet.



Statistiska centralbyrån Statistics Sweden

SCB, Stockholm
08-506 940 00

SCB, Örebro
019-17 60 00

www.scb.se

Teknisk Rapport

En beskrivning av genomförande och metoder

Statistikutredningen 2012

2012-03-29



Inledning

Enheten för demokratistatistik vid Statistiska centralbyrån (SCB) genomförde under perioden februari – mars år 2012 en webbundersökning på uppdrag av Statistikutredningen 2012.

Syftet med undersökningen var att kartlägga hur medlemmarna i de statistikansvariga myndigheternas användarråd (eller motsvarande) uppfattar sin uppgift och hur man upplever att ens synpunkter som användare av officiell statistik tas tillvara.

Populationen utgjordes av samtliga medlemmar i statistikansvariga myndigheters användarråd eller motsvarande.

Det var totalt 237 personer som besvarade frågeblanketten. Det motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent.

Resultatet i form av tabeller samt denna rapport levererades vecka 13 enligt överenskommelse.

Undersökningsledare på SCB var Johan Eklund och Vanja Hultkrantz var metodstatistiker. Statistikutredningens kontaktperson gentemot SCB var Svante Eriksson.

Omfattning

Population och urval

Populationen, d.v.s. de objekt som man vill kunna dra slutsatser om, utgjordes av 443 personer. Det var 29 personer som fanns med i flera olika användarråd. Då vi inte bedömde det som rimligt att dessa skulle svara på flera olika enkäter kodades dubbletterna bort som övertäckning. Under datainsamlingens gång hörde 22 personer av sig och meddelade att de inte (längre) tillhörde något användarråd eller motsvarande. Dessa personer klassades också som övertäckning, och räknades bort från populationen vid beräkningen av svarsfrekvens.

Uppgifterna om vilka personer som ingick i de olika statistikansvariga myndigheternas (SAM) användarråd eller motsvarande inhämtades från respektive myndighet. Från ROS-sekretariatet på SCB erhöles kontaktuppgifter till de olika SAM:s kontaktpersoner. Dessa fick sedan ett e-postmeddelande där de ombads skicka in ett register med kontaktuppgifter till ledamöterna i sina användarråd eller motsvarande. Samtliga SAM, vilka enligt av Statistikutredningen tidigare upprättad förteckning hade ett användarråd, inkom med register över sina ledamöter.

Undersökningen genomfördes som en totalundersökning.

Frågor

Grundläggande för bra kvalitet i en undersökning är kvaliteten på de data som samlas in. Frågeutformningen utgick från den enkät som användes vid motsvarande undersökning år 1999 (SOU 1999:96). Utifrån Statistikutredningens enkätutkast genomfördes sedan en expertgranskning av mätteknisk expertis vid SCB i syfte att minska risken för mätfel.

Blanketten bestod av 31 numrerade frågor, flera av dem hade delfrågor vilket genererade totalt 48 frågor.

Referensperiod för enkätfrågor, se bifogad frågeblankett. Med referensperiod menas vilken tidpunkt svaren avser, t.ex. idag, förra veckan, senaste tre månaderna.

Datainsamling

Inloggningsuppgifter till webbenkäten skickades ut via e-post. I ett informationsbrev ombads personen att besvara frågorna och skicka svaret till SCB. Det första utskicket genomfördes den 13 februari 2012. Sedan skickades två påminnelser till dem som inte besvarat frågeblanketten. Insamlingen avslutades den 13 mars 2012.

Tabell 1 Beskrivning av inflödet. Antal och andel

	Antal	Andel
Efter första utskick	134	34,2
Efter påminnelse 1	67	17,1
Efter påminnelse 2	36	9,2
Totalt, svarande	237	60,5
Bortfall	155	39,5
Totalt	392	100,0

I informationsbrevet kunde uppgiftslämnarna läsa om undersökningens bakgrund, syfte och att undersökningen genomfördes i samarbete mellan Statistikutredningen 2012 och SCB. Brevet informerade även om personuppgiftslagen samt offentlighets- och sekretesslagen och att det var frivilligt att medverka i undersökningen.

Datainsamlingen genomfördes via webb av enkätenheten vid SCB.

Kontroller har genomförts bland annat för att säkerställa så att endast valda värden förekommer i materialet.

SCB kan inte garantera att den utvalda personen själv besvarat frågeblanketten. Någon kontroll av att rätt person har besvarat frågeblanketten har

inte gjorts, då SCB saknar registeruppgifter som skulle kunna jämföras med svaren på frågorna.

Bortfall

Bortfallet består dels av objektsbortfall, som innebär att frågeblanketten inte är besvarad alls, och dels av partiellt bortfall som innebär att vissa frågor i blanketten inte är besvarade. Om bortfallet skiljer sig från de svarande, med avseende på undersökningsvariablerna, så kan skattningarna som grundar sig på enbart de svarande vara skeva.

Objektsbortfall kan bland annat bero på att uppgiftslämnaren inte är villig att delta i undersökningen, att uppgiftslämnaren inte går att nå eller att uppgiftslämnaren är förhindrad att medverka. Objektsbortfallet i denna undersökning redovisas i tabell 2 nedan.

Tabell 2 Beskrivning av objektsbortfall

	Antal
Ej avhörda	132
Avböjd medverkan	1
Förhindrad medverkan	11
Ej anträffad	11
Totalt	155

Med "Ej avhörda" menas att ingen uppgift om varför frågeblanketten inte är besvarad har lämnats. Med "Avböjd medverkan" menas att SCB meddelats att uppgiftslämnaren inte vill medverka i undersökningen. "Förhindrad medverkan" innehåller personer vars frånvaromeddelande på e-posten visat att de av olika skäl inte arbetat under perioden för datainsamlingen. "Ej anträffad" innehåller personer vars e-postadresser var felaktiga i de register som samlats in från andra SAM.

Partiellt bortfall kan bero på att en fråga är svår att förstå, är känslig eller att uppgiftslämnaren glömmet att besvara frågan. Det partiella bortfallet är litet för samtliga frågor i undersökningen.

Viktberäkning och estimation

För varje svarande person (kallas objekt i fortsättningen) har en vikt beräknats. Syftet med detta är att kunna redovisa resultat för hela populationen och inte bara för de svarande. Vikten kallas därför även för uppräkningsstal.

Vikterna har beräknats utifrån antaganden om objektsbortfall och täckningsfel. Beräkningen gjordes med hjälp av ett av SCB egenutvecklat SAS-makro (CLAN).

Vikterna i denna undersökning kan beskrivas med formeln:

$$w_k = \frac{N_h}{n_h} * \frac{n_h}{m_h} = \frac{N_h}{m_h}$$

Där w_k = vikt/uppräkningsstal för objekt k
 N_h = antal objekt i urvalsramen h
 n_h = antal objekt i urvalet h
 m_h = antal objekt i stratum h som svarat (inklusive identifierad övertäckning)

Vikterna bygger på antagandet att undertäckningen är försumbar samt att andelen övertäckning är ungefär lika stor bland svarande och bortfall. Dessutom antas att bortfallet inte skiljer sig från de svarande med avseende på undersökningsvariablerna.

Statistikens tillförlitlighet

Ramtäckning

Täckningsfel, under- och övertäckning, innebär att urvalsram och population inte helt stämmer överens. Undertäckning innebär att vissa objekt som ingår i populationen saknas i urvalsramen. Övertäckning innebär att objekt som inte ingår i populationen ändå finns i urvalsramen. Ett sätt att minska täckningsfelen är att ha bra och uppdaterade register. SCB:s bedömning är att de register över ledamöter i användarråd eller motsvarande som samlades in från övriga SAM var av varierande kvalitet. Det var förhållandevis många, 22 personer, som under datainsamlingens gång hörde av sig och meddelade att de inte satt med i det råd som vi fått information om att de gjorde. Dessa kodades bort som övertäckning och togs därmed bort från undersökningspopulationen. En anledning till den myckna övertäckningen kan vara att ett par av SAM, efter samråd med SCB och Statistikutredningen, hade en generös tolkning av innebörden av användarråd eller motsvarande, vilket kan ha lett till att ledamöterna från dessa grupper inte känt sig träffade.

Det förefaller även troligt att vissa av dem som inte svarade på enkäten, men inte meddelade SCB varför, avstod på grund av att de inte ansåg sig vara en del av målgruppen.

Mätning

Ett fel som kan uppstå vid mätning är att lämnade uppgifter skiljer sig från faktiska uppgifter. Felet kallas mätfel och kan uppkomma då uppgiftslämnaren inte minns de faktiska uppgifterna, missförstår frågan eller medvetet svarar felaktigt.

Bearbetning

Vid den manuella och maskinella bearbetningen av datamaterialet kan bearbetningsfel uppstå. Exempel på bearbetningsfel är registreringsfel och kodningsfel. Dessa fel kan förhindras och upptäckas i de kontroller som genomförs vid dataregistreringen. I den här undersökningen bedöms registreringsfelet vara litet eftersom frågeblanketten endast hade fasta svarsalternativ.

Bortfall

Bortfallsfel inträffar om objekten i bortfallet och de svarande skiljer sig åt avseende frågorna i undersökningen. Bortfallet fördelades på de olika kategorierna av ledamöter enligt tabell 3, nedan.

Tabell 3 Andel svarande och ej svarande per kategori av ledamöter

	Andel svarande	Andel ej svarande
Externa ledamöter	58,2	41,8
Interna ledamöter	71,4	28,6
Ledamöter från SCB	86,4	13,6
Totalt	60,5	39,5

Beskrivning av tabeller

Tabeller

Tabellerna har räknats upp till populationsnivå, vilket innebär att resultatet avser hela populationen och inte endast de svarande. Andelsuppgifterna är således skattningar av andel personer i populationen med den aktuella egenskapen.

För de följdfrågor som föregås av hoppinstruktioner har selekteringar genomförts vid tabellframställandet. Det betyder att t.ex. för fråga 10 har endast de som svarat "Ja" i fråga 9 ingått i tabellframställningen.

I andelstabellerna är värdena avrundade till närmaste heltal och värden under 0,5 är därmed avrundade till noll.

Tabellerna har sekretessgranskats så att inga uppgifter för enskilda objekt röjs.

I fråga 7, 10, 14, 23, 26, 27 och 29 fick de svarande ange fler än ett svarsalternativ. Därför summerar inte andelarna till 100 procent.

De tabeller som presenteras i denna rapport har tagits fram enligt de formuler som presenterats i avsnitt "Viktberäkning och estimation" med hjälp av SAS och variansprogrammet ETOS.

Redovisningsgrupper

Ofta redovisas statistik inte bara för hela populationen utan också för delgrupper (redovisningsgrupper). Redovisningsgrupperna i den här undersökningen kan avgränsas med hjälp av en registervariabel.

Jämförbarhet

Jämförbarhet över tid

En likande undersökning genomfördes år 1999 inom ramen för "Statistikreformen – Utvärdering och förslag till utveckling (SOU 1999: 96)".

Undersökningarna skiljer sig åt i vissa avseenden, till exempel vad gäller omfattning och datainsamlingsmetod, men i nedanstående kapitel görs jämförelser av resultat från de båda undersökningarna för frågor där det bedömts som relevant. Då det i rapporten från 1999 års undersökning inte redovisas några osäkerhetstal för de olika skattningarna görs inga kommentarer kring om förändringar från tidigare undersökning är statistiskt säkerställda eller inte. Vi har heller inte kännedom om vilka metoder som användes för att ta fram resultaten år 1999, varför jämförelser mellan undersökningarna bör göras med viss försiktighet.

Resultat

Jämförelser med tidigare undersökning

Nedan studeras resultaten från undersökningen i förhållande till de resultat som framkom vid motsvarande undersökning år 1999. Då uppdelningen år 1999 gjordes på SCB:s grupper kontra statistikansvariga sektorsmyndigheters grupper, medan uppdelningen vid årets undersökning gjorts på externa ledamöter, interna ledamöter respektive ledamöter från SCB, görs jämförelser mellan åren endast på totalnivån.

Av 27 tillfrågade myndigheter angav 18 stycken att de har ett användarråd eller motsvarande. Då några av myndigheterna, i synnerlighet SCB, hade flera användarråd blev det totala antalet användarråd i undersökningen 28 stycken. År 1999 uppgav 17 av 26 myndigheter att de hade någon form av användarråd.

Gruppens ålder och mötesfrekvens

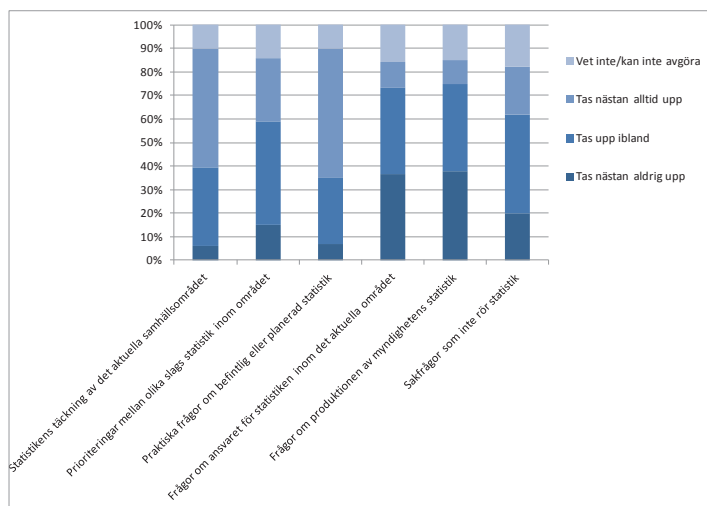
Större delen av de ledamöterna, knappt 60 procent, uppger att deras organisation ingått i användarrådet eller motsvarande (framöver benämnda som "grupperna") i fem år eller mer, vilket är en tydlig ökning jämfört med hur det såg ut år 1999.

Så gott som samtliga ledamöter (97 procent) uppger att gruppen träffats minst en gång under de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra år 1999 var 80 procent. Den mest förekommande mötesfrekvensen är 2-3 gånger per år.

Gruppens aktiviteter och inriktning

De mest frekventa diskussionsområdena under gruppernas möten tycks vara praktiska frågor om befintlig statistik samt statistikens täckning av det aktuella samhällsområdet. Dessa områden behandlas åtminstone ibland i de allra flesta grupperna. Områden som däremot tas upp mer sällan är frågor om produktionen av myndighetens statistik liksom frågor om ansvaret för statistiken inom det aktuella området. Motsvarande fråga år 1999 hade till viss del andra svarsalternativ, men störst förändring där jämförelse är möjlig har skett gällande hur ofta statistikens täckning av det aktuella området tas upp. År 1999 svarade 73 procent att detta nästan alltid togs upp på gruppens möten, medan motsvarande andel idag är 50 procent.

Diagram 1 Hur ofta olika ämnen diskuteras på gruppens möten. Andelar



Deltagarnas syn på gruppens nytta

I förhållande till år 1999 har det skett en minskning av andelen ledamöter som tycker att det finns uttalade intressekonflikter om statistiken inom det egna statistikområdet, från 34 till 21 procent. Även andelen som inte upplever några konflikter av detta slag har minskat, från 32 till 24 procent. Ökningarna har dels skett bland dem som menar att det finns intressekonflikter men att dessa inte är uttalade, men framförallt bland dem som inte har någon åsikt i frågan.

De ledamöter som angett att de upplever att det förekommer intressekonflikter fick en följdfråga om vad dessa konflikter avser. De mest förekommande konfliktområdena är prioriteringar av olika sorts statistik inom området, nivå på statistikens nedbrytning följt av sätt att ta fram statistiken. De största förändringarna jämfört med föregående undersökning är en minskad andel konflikter inom nivå på statistikens nedbrytning och en ökad andel konflikter inom sätt att ta fram statistiken.

Det har även skett en märkbar minskning av styrkan i de förekommande intressekonflikterna. År 1999 upplevde 15 procent att konflikterna var mycket starka och 33 procent upplevde dem som inte särskilt starka. Motsvarande andelar vid årets undersökning var 8 respektive 46 procent.

Merparten av ledamöterna, 84 procent, anser att deras deltagande i gruppen är mycket eller ganska meningsfullt. Den sammantagna andelen som upplever sitt deltagande som meningsfullt är jämförbar med nivån vid föregående undersökning, även om andelen som anser deltagandet som mycket meningsfullt minskat en aning.

Andra kanaler för inflytande

Merparten av ledamöterna upplever att de har möjligheter att påverka statistiken inom området även på andra sätt än genom sitt deltagande i gruppen. Drygt hälften uppger att detta kan ske via kontakter med SCB och nästan lika många kan påverka statistiken via kontakter med andra myndigheter. Den största skillnaden gentemot år 1999 är en kraftigt minskad andel som kan påverka statistiken på andra sätt än de som specificerats bland svarsalternativen. Denna andel har minskat från 59 till 22 procent mellan de båda undersökningarna. De största ökningarna har skett gällande kontakter med andra myndigheter än SCB samt kontakter med regeringen/departementet.

Gällande andelen som utnyttjat sina möjligheter att påverka statistiken på annat sätt än genom deltagandet i gruppen så har svarsalternativen ändrats mellan åren. Den jämförelse som trots det går att göra visar på att andelen som inte nyttjat denna möjlighet ligger kvar på motsvarande nivå som vid föregående undersökning, cirka 25 procent.

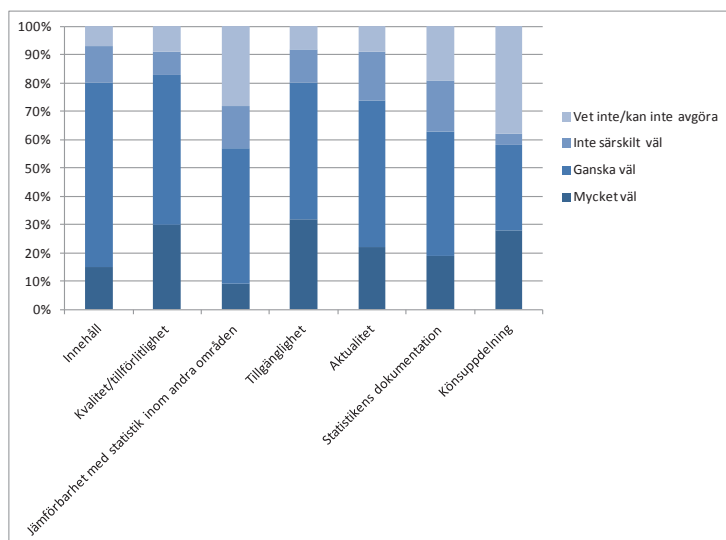
Synpunkter på statistiken

Liksom vid den föregående undersökningen fick ledamöterna svara på hur väl de upplever att dagens officiella statistik inom deras statistikområde svarar mot deras behov av statistik samt om statistiken förändrats under de senaste tre åren. De områden som avsågs i ovanstående frågor var; innehåll, kvalitet/tillförlitlighet, jämförbarhet med statistik inom andra områden, tillgänglighet, aktualitet, dokumentation samt könsuppdelning.

De områden som i störst utsträckning svarar mot ledamöternas behov är kvaliteten/tillförlitligheten och tillgängligheten. Noterbart vid analys av dessa tabeller är att det är en stor andel som uppgett att de inte kan avgöra detta rörande områdena könsuppdelning och jämförbarhet med statistik inom andra områden.

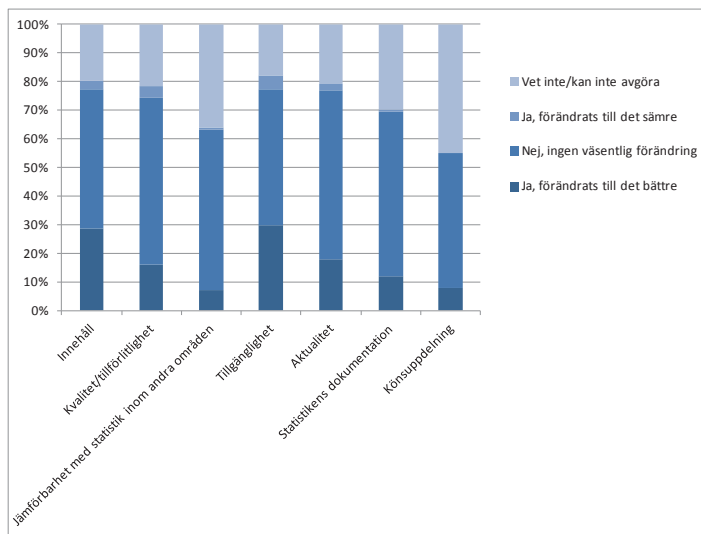
I förhållande till resultaten från år 1999 tycks andelen som upplever att behovet uppfylls mycket väl generellt ha ökat för de olika områdena. Även andelen som inte kan avgöra hur väl statistiken svarar mot deras behov har överlag gått upp, medan andelen som inte tycker att deras behov uppfylls i stort har minskat. Värt att ta hänsyn till är dock att formuleringarna av svarsalternativen justerats något, vilket kan ha påverkat resultaten i någon mån.

Diagram 2 Hur väl dagens statistik inom området svarar mot ledamöternas behov. Andelar



Gällande förändringar av statistiken under de senaste åren upplever de flesta att det inte skett någon förändring eller att de har svårt att avgöra om någon förändring har skett. Bland dem som trots allt upplevt en förändring under de senaste åren så rör det sig i de allra flesta fallen om en förbättring. De två områden där störst andel ledamöter, cirka 30 procent, upplevt en förändring till det bättre är tillgänglighet samt innehåll. Jämfört med år 1999 är det tydliga mönstret att en större del upplever att det inte skett någon väsentlig förändring eller saknar åsikt i frågan, medan det är mindre andelar både gällande förändringar till det bättre och till det sämre.

Diagram 3 Hur statistiken har förändrats under de senaste tre åren. Andelar



Användning av statistik

Knappt hälften av ledamöterna använder sig av statistiken inom gruppens område någon gång per vecka eller oftare, medan cirka 30 procent använder den någon gång per månad. Tre procent av ledamöterna uppger att de aldrig använder sig av statistiken. Skillnaderna i användande jämfört med år 1999 är förhållandevis små.

Det ledamöterna i störst utsträckning använder statistiken till är att göra analyser och utredningar. Även att ge service åt andra är ett förhållandevis vanligt användningsområde. Motsvarande andelar från föregående under-

sökning redovisas endast uppdelat, varför inga direkta jämförelser kan göras. Det tycks dock inte ha skett några uppseendeväckande förändringar mellan åren.

Bland ledamöterna är det 37 procent som har ökat sitt användande av statistik under de senaste åren. Endast tre procent har minskat detsamma medan 56 procent ligger kvar på ett i stort sett oförändrat användande. Andelarna hade en liknande fördelning vid undersökningen år 1999, även om andelen med ett ökat användande minskat till förmån för de med ett oförändrat användande.

Liksom vid föregående mätning är klart vanligaste skälet till ökat användande att ledamotens arbete kräver en ökad statistikanvändning.

Bilagor

Frågeblankett och informationsbrev



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

Gruppens ålder och mötesfrekvens

1) Hur länge har din myndighet/organisation ingått i gruppen (användarrådet eller motsvarande)?

- Upp till 2 år
- 3 till 4 år
- 5 år eller mer
- Vet inte

2) Har din myndighet/organisation haft någon annan representant innan du kom med?

- Ja
- Nej

3) Hur ofta har gruppen träffats under de senaste 12 månaderna?

- 1 gång
- 2 till 3 gånger
- 4 gånger eller fler
- Aldrig

Gruppens aktiviteter och inriktning

4) Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten?

- Statistikens täckning av det aktuella samhällsområdet (dvs. innehåll och relevans, t.ex. vilken statistik som bör finnas och vilken som inte bör eller behöver finnas).
- Prioriteringar mellan olika slags statistik inom området.
- Praktiska frågor om befintlig eller planerad statistik (t.ex. insamlingsrutiner och metoder).
- Frågor om ansvaret för statistiken inom det aktuella området (t.ex. vilken myndighet som bör svara för en viss statistik).
- Frågor om produktionen av myndighetens statistik (t.ex. om den bör produceras av SCB, myndigheten själv eller någon annan producent).
- Sakfrågor som inte rör statistik.

Skala:

- *Tas nästan aldrig upp*
- *Tas upp ibland*
- *Tas nästan alltid upp*
- *Vet inte/kan inte avgöra*

5) Är det endast myndighetens officiella statistik som diskuteras på mötena, eller även annan statistik som myndigheten tar fram?

2

- Endast officiell statistik
- Även annan statistik

6) Är det tydligt för dig som användare vad som är officiell statistik respektive annan statistik?

- Ja
- Nej

7) Hur uppfattar du den officiella statistiken i förhållande till annan statistik som myndigheten tar fram? (flera alternativ kan markeras)

- Att statistiken är officiell innebär en kvalitetsgaranti.
- Det är mera tillfälligheter och/eller tradition som gör att viss statistik är officiell och annan inte.
- Jag gör ingen skillnad på officiell och annan statistik i min användning av statistiken från myndigheten.
- Annat (Öppen fråga: Ange gärna vad).
- Har ingen åsikt.

Deltagarnas syn på gruppens nytta

8) Brukar de synpunkter du framför leda till konkreta förändringar?

- Alltid eller i stort sett alltid
- Ibland
- Sällan eller aldrig
- Har inte framfört några synpunkter av sådant slag
- Ingen åsikt/kan inte avgöra

9) Tycker du att det finns intressekonflikter om statistiken inom det här statistikområdet?

- Ja, uttalade intressekonflikter
- Ja, men inte uttalade intressekonflikter
- Nej => *Gå till fråga 12*
- Ingen åsikt/kan inte avgöra => *Gå till fråga 12*

10) Vad avser intressekonflikterna? (flera alternativ kan markeras)

- Prioriteringar av olika sorts statistik inom området
- Nivån på statistikens nedbrytning
- Aktualitet kontra kvalitet
- Sätt att ta fram statistiken
- Annat, ange gärna vad

11) Hur starka är intressekonflikterna?

- Mycket starka
- Ganska starka
- Inte särskilt starka
- Ingen åsikt/kan inte avgöra

12) Hur meningsfullt anser du att ditt deltagande i gruppen är?

- Mycket meningsfullt
- Ganska meningsfullt
- Inte särskilt meningsfullt
- Ingen åsikt/kan inte avgöra

13) Öppen fråga: Vilka fördelar respektive nackdelar upplever du med ditt deltagande i gruppen?

Andra kanaler för inflytande

14) Bortsett från ditt deltagande i gruppen, vilka möjligheter har du att påverka statistiken inom området?

- Genom kontakter med SCB
- Genom kontakter med andra myndigheter än SCB
- Genom kontakter med regeringen/departementet
- På andra sätt
- Inga andra möjligheter => Gå till fråga 16
- Ingen åsikt/kan inte avgöra

15) Har du, på annat sätt än genom ditt deltagande i gruppen, utnyttjat dina möjligheter att påverka statistiken under de senaste tre åren?

- Ja, 4 gånger eller fler
- Ja, 1-3 gånger
- Nej
- Kan inte bedöma/minns inte

16) Hur har möjligheterna att påverka förändrats under de senaste tre åren?

- Till det bättre
- Oförändrat => Gå till fråga 18
- Till det sämre
- Ingen åsikt/kan inte avgöra => Gå till fråga 18

17) Vad beror förändringen på? (Öppen fråga)

Synpunkter på statistiken

18) Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik? Avseende:

- Innehåll
- Kvalitet/Tillförlitlighet
- Jämförbarhet med statistik inom andra områden
- Tillgänglighet
- Aktualitet
- Statistikens dokumentation
- Könsuppdelning

4

Skala:

- Mycket väl
- Ganska väl
- Inte särskilt väl
- Vet inte/kan inte avgöra

19) Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren?

Gällande:

- Innehåll
- Kvalitet/Tillförlitlighet
- Jämförbarhet med statistik inom andra områden
- Tillgänglighet
- Aktualitet
- Statistikens dokumentation
- Könsuppdelning

Skala:

- Ja, förändrats till det bättre
- Nej, ingen väsentlig förändring
- Ja, förändrats till det sämre
- Vet inte/kan inte avgöra

20) Tycker du att styrningen av statistikens kvalitet, dokumentation och tillgänglighet är tillräcklig?

- Ja
- Nej

21) Om styrningen av statistikens kvalitet, dokumentation och tillgänglighet skulle skärpas, vem bör i första hand ställa sådana krav?

- Regeringen
- SCB
- En ny från SCB fristående statistikstyrningsmyndighet
- EU
- Någon annan, ange gärna vem
- Vet inte/kan inte avgöra

Användning av statistik

22) Hur ofta har du använt dig av statistiken inom området under de senaste 12 månaderna?

- I stort sett dagligen
- Någon gång per vecka
- Någon gång per månad
- Mer sällan
- Aldrig
- Kan inte bedöma/minns inte

23) Vad har du använt statistiken inom området till mest under de senaste 12 månaderna? (flera alternativ kan markeras)

- Ge service åt andra
- Göra analyser och/eller utredningar
- Ge input till styrning och/eller planering av egen verksamhet
- Annat, ange gärna vad
- Kan inte bedöma/minns inte

24) Hur ofta använder du dig av statistik från andra områden (än det område som gruppen behandlar)?

- I stort sett dagligen
- Någon gång per vecka
- Någon gång per månad
- Mer sällan
- Aldrig
- Kan inte bedöma/minns inte

25) Hur har ditt statistikanvändande utvecklats de senaste åren?

- Ökat => Gå till fråga 27
- I stort sett oförändrat => Gå till fråga 28
- Minskat => Gå till fråga 26
- Kan inte bedöma/minns inte => Gå till fråga 28

26) Varför har ditt användande minskat? (flera alternativ kan markeras)

- Statistiken har blivit sämre/mindre relevant för mig
- Statistikens tillgänglighet har försämrats
- Jag har fått sämre inblick i vilken statistik som finns
- Mitt arbete kräver inte längre samma användande
- Jag har ett nytt arbete
- Annat, ange gärna vad
- Kan inte bedöma/minns inte

27) Varför har ditt användande ökat? (flera alternativ kan markeras)

- Statistiken har blivit bättre/mer relevant för mig
- Statistikens tillgänglighet har förbättrats
- Jag har fått större inblick i vilken statistik som finns
- Mitt arbete kräver ökat användande
- Jag har ett nytt arbete
- Annat, ange gärna vad
- Kan inte bedöma/minns inte

28) Får du i ditt arbete tillgång till de data du behöver från statistikansvariga myndigheter?

- Ja, utan problem => Gå till fråga 31
- Ja, men inte utan problem
- Nej => Gå till fråga 30

6

- Kan inte bedöma/minns inte => Gå till fråga 31

29) Vad består problemet/problemen i? (flera alternativ kan markeras)

- Det tar för lång tid
- Kostnaden är hög
- Får data från vissa myndigheter, men inte samtliga. Ange gärna hos vilken/vilka myndigheter ni upplever problem
- Annat, ange gärna vad

30) Till dem som under fråga 28 svarat "Nej": Vad är det som förhindrar din tillgång till de data du behöver i ditt arbete? (Öppen fråga)**Synpunkter på systemet för den officiella statistiken**

31) Öppen fråga: "Statistikutredningen 2012 har till uppgift att se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive ett decentraliserat statistiksystem. Utredningen ska särskilt granska statistikkvaliteten och tillgängligheten till statistiken. Om du har några ytterligare synpunkter på dessa frågor, utöver vad som framgått tidigare i enkäten, får du gärna skriva ned dem här."



Statistikutredningen 2012

Syfte

Regeringen har tillsatt en särskild utredning ("Statistikutredningen 2012") med uppdrag att se över det svenska systemet för officiell statistik. Som en del av denna översyn genomförs en kartläggning av hur medlemmarna i de statistikansvariga myndigheternas användarråd (eller motsvarande) uppfattar sin uppgift och hur man upplever att ens synpunkter som användare av officiell statistik tas tillvara. Undersökningen kommer att användas som ett av många underlag för de överväganden Statistikutredningen 2012 ska göra och resultaten kommer i valda delar att återges i utredningens betänkande. Undersökningen genomförs av Statistiska centralbyrån (SCB) på uppdrag av den av regeringen tillsatta Statistikutredningen 2012.

Alla svar är viktiga

Då du enligt våra uppgifter ingår i ett användarråd vore vi tacksamma om du tog dig tid att besvara några frågor gällande detta. Din medverkan är frivillig men ditt svar är mycket viktigt och bidrar till att undersökningens resultat blir tillförlitligt. Ditt svar kan inte ersättas med någon annans.

Frågorna besvaras på www.insamling.scb.se

Ditt användarnamn är: XXX

På grund av säkerhetsskäl skickas lösenordet som separat e-post inom några minuter. Vi ber dig därefter svara på frågorna så snart som möjligt.

Tack på förhand för din medverkan!

Med vänliga hälsningar

Bengt Westerberg
Särskild utredare
Statistikutredningen 2012 (Fi 2011:05)

Johan Eklund
Undersökningsledare
Statistiska centralbyrån

Kontakta oss gärna

Insamling av blanketten
Terttu Karlsson
Telefon: 019-17 61 88
E-post: terttu.karlsson@scb.se
Postadress: 701 89 Örebro

Undersökningens syfte eller hjälp med frågorna

Johan Eklund

Telefon: 08-506 945 38

E-post: johan eklund@scb.se

www.scb.se

http://www.sou.gov.se/kommittedirektiv/2011/dir2011_32.pdf

Dina svar är skyddade

Dina uppgifter skyddas enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) samt personuppgiftslagen (1998:204). Det innebär att alla som arbetar med undersökningen har tystnadsplikt och att de insamlade uppgifterna endast redovisas i tabeller där ingen enskild persons svar kan utläsas.

F01. Hur länge har din myndighet/organisation ingått i gruppen (användarrådet eller motsvarande)?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
Upp till 2 år	11%	± 2	7%	± 6	5%	± 3	11%	± 2
3 till 4 år	10%	± 2	14%	± 8	0%	± 0	10%	± 2
5 år eller mer	58%	± 4	64%	± 11	68%	± 7	59%	± 3
Vet inte	20%	± 3	14%	± 8	26%	± 6	20%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	202		14		19		235	
Uppgift saknas	1		1		0		2	

F02. Har din myndighet/organisation haft någon annan representant innan du kom med?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
Ja	65%	± 4	93%	± 6	84%	± 5	67%	± 3
Nej	35%	± 4	7%	± 6	16%	± 5	33%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	196		14		19		229	
Uppgift saknas	7		1		0		8	

F03. Hur ofta har gruppen träffats under de senaste 12 månaderna?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
1 gång	15%	± 3	33%	± 11	21%	± 6	16%	± 2
2 till 3 gånger	63%	± 4	60%	± 11	79%	± 6	64%	± 3
4 gånger eller fler	20%	± 3	7%	± 6	0%	± 0	18%	± 3
Aldrig	3%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	3%	± 1
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		19		233	
Uppgift saknas	4		0		0		4	

F04_01. Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten? Statistikens täckning av det aktuella samhällsområdet (dvs. innehåll och relevans, t.ex. vilken statistik som bör finnas och vilken som inte bör eller behöver finnas).

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
Tas nästan aldrig upp	6%	± 1	7%	± 6	16%	± 5	6%	± 1
Tas upp ibland	32%	± 4	47%	± 12	47%	± 7	33%	± 3
Tas nästan alltid upp	53%	± 4	33%	± 11	32%	± 7	50%	± 3
Vet inte/kan inte avgöra	11%	± 2	13%	± 8	5%	± 3	10%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		15		19		234	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

F04_02. Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten? Prioriteringar mellan olika slags statistik inom området.

	Externa ledamöter		Intern ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Tas nästan aldrig upp	14%	± 2	20%	± 9	37%	± 7	15%	± 2
Tas upp ibland	45%	± 4	40%	± 11	37%	± 7	44%	± 3
Tas nästan alltid upp	28%	± 3	27%	± 10	11%	± 4	27%	± 3
Vet inte/kan inte avgöra	14%	± 2	13%	± 8	16%	± 5	14%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		15		19		234	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

F04_03. Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten? Praktiska frågor om befintlig eller planerad statistik (t.ex. insamlingsrutiner och metoder).

	Externa ledamöter		Intern ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Tas nästan aldrig upp	6%	± 2	7%	± 6	21%	± 6	7%	± 1
Tas upp ibland	27%	± 3	21%	± 10	42%	± 7	28%	± 3
Tas nästan alltid upp	57%	± 4	57%	± 12	32%	± 7	55%	± 3
Vet inte/kan inte avgöra	11%	± 2	14%	± 8	5%	± 3	10%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		14		19		232	
Uppgift saknas	4		1		0		5	

F04_04. Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten? Frågor om ansvaret för statistiken inom det aktuella området (t.ex. vilken myndighet som bör ansvara för en viss statistik).

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Tas nästan aldrig upp	36%	± 4	40%	± 11	47%	± 7	37%	± 3
Tas upp ibland	38%	± 4	40%	± 11	21%	± 6	37%	± 3
Tas nästan alltid upp	11%	± 2	7%	± 6	16%	± 5	11%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	16%	± 3	13%	± 8	16%	± 5	16%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		19		233	
Uppgift saknas	4		0		0		4	

F04_05. Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten? Frågor om produktionen av myndighetens statistik (t.ex. om den bör produceras av SCB, myndigheten själv eller någon annan producent).

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Tas nästan aldrig upp	37%	± 4	36%	± 11	61%	± 7	38%	± 3
Tas upp ibland	39%	± 4	36%	± 11	22%	± 6	37%	± 3
Tas nästan alltid upp	10%	± 2	21%	± 10	6%	± 3	10%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	16%	± 3	7%	± 6	11%	± 4	15%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		14		18		232	
Uppgift saknas	3		1		1		5	

F04_06. Hur ofta diskuteras följande på gruppens möten? Sakfrågor som inte rör statistik.

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Tas nästan aldrig upp	21%	±3	7%	±6	16%	±5	20%	±3
Tas upp ibland	41%	±4	60%	±11	42%	±7	42%	±3
Tas nästan alltid upp	19%	±3	27%	±10	32%	±7	20%	±3
Vet inte/kan inte avgöra	19%	±3	7%	±6	11%	±4	18%	±3
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0
Antal svar	198		15		19		232	
Uppgift saknas	5		0		0		5	

F05. Är det endast myndighetens officiella statistik som diskuteras på mötena, eller även annan statistik som myndigheten tar fram?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Endast officiell statistik	23%	±3	7%	±6	26%	±6	22%	±3
Även annan statistik	77%	±3	93%	±6	74%	±6	78%	±3
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0
Antal svar	195		15		19		229	
Uppgift saknas	8		0		0		8	

F06. Är det tydligt för dig som användare vad som är officiell statistik respektive annan statistik?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja	67%	± 4	73%	± 10	68%	± 7	68%	± 3
Nej	33%	± 4	27%	± 10	32%	± 7	32%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	196		15		19		230	
Uppgift saknas	7		0		0		7	

F07. Hur uppfattar du den officiella statistiken i förhållande till annan statistik som myndigheten tar fram?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Att statistiken är officiell innebär en kvalitetsgaranti	46%	± 4	80%	± 9	63%	± 7	49%	± 3
Det är mera tillfälligheter och/eller tradition som gör att viss statistik är officiell och annan inte	20%	± 3	7%	± 6	21%	± 6	19%	± 3
Jag gör ingen skillnad på officiell och annan statistik i min användning av statistiken från myndigheten	44%	± 4	27%	± 10	16%	± 5	41%	± 3
Annat	6%	± 2	7%	± 6	0%	± 0	6%	± 1
Har ingen åsikt	11%	± 2	7%	± 6	21%	± 6	11%	± 2
Antal svar	199		15		19		233	
Uppgift saknas	4		0		0		4	

F08. Brukar de synpunkter du framför leda till konkreta förändringar?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Alltid eller i stort sett alltid	3%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	3%	± 1
Ibland	52%	± 4	67%	± 11	32%	± 7	51%	± 3
Sällan eller aldrig	14%	± 2	13%	± 8	16%	± 5	14%	± 2
Har inte framfört några synpunkter av sådant slag	11%	± 2	0%	± 0	16%	± 5	11%	± 2
Ingen åsikt/kan inte avgöra	21%	± 3	20%	± 9	37%	± 7	22%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		15		19		234	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

F09. Tycker du att det finns intressekonflikter om statistiken inom det här statistikområdet?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, uttalade intressekonflikter	22%	± 3	7%	± 6	16%	± 5	21%	± 3
Ja, men inte uttalade intressekonflikter	33%	± 4	40%	± 11	42%	± 7	33%	± 3
Nej	23%	± 3	33%	± 11	26%	± 6	24%	± 3
Ingen åsikt/kan inte avgöra	23%	± 3	20%	± 9	16%	± 5	22%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		15		19		234	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

F10. Vad avser intressekonflikterna? (Endast de som svarat "ja" på fråga 9)

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Prioriteringar av olika sorts statistik inom området	57%	± 5	43%	± 17	40%	± 12	55%	± 5
Nivån på statistikens nedbrytning	46%	± 5	14%	± 12	60%	± 12	45%	± 5
Aktualitet kontra kvalitet	28%	± 5	43%	± 17	20%	± 8	29%	± 4
Sätt att ta fram statistiken	34%	± 5	29%	± 15	50%	± 10	35%	± 5
Annat	24%	± 4	14%	± 12	20%	± 8	23%	± 4
Antal svar	109		7		10		126	
Uppgift saknas	0		0		1		1	

F11. Hur starka är intressekonflikterna? (Endast de som svarat "ja" på fråga 9)

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket starka	7%	± 3	14%	± 12	9%	± 5	8%	± 2
Ganska starka	42%	± 5	29%	± 15	36%	± 9	41%	± 5
Inte särskilt starka	46%	± 5	57%	± 17	36%	± 9	46%	± 5
Ingen åsikt/kan inte avgöra	5%	± 2	0%	± 0	18%	± 7	5%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	109		7		11		127	
Uppgift saknas	0		0		0		0	

F12. Hur meningsfullt anser du att ditt deltagande i gruppen är?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket meningsfullt	33%	± 4	20%	± 9	37%	± 7	33%	± 3
Ganska meningsfullt	51%	± 4	67%	± 11	42%	± 7	51%	± 3
Inte särskilt meningsfullt	11%	± 2	7%	± 6	16%	± 5	11%	± 2
Ingen åsikt/kan inte avgöra	6%	± 1	7%	± 6	5%	± 3	6%	± 1
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		15		19		234	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

F14. Bortsett från ditt deltagande i gruppen, vilka möjligheter har du att påverka statistiken inom området?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Genom kontakter med SCB	51%	± 4	73%	± 10	47%	± 7	52%	± 3
Genom kontakter med andra myndigheter än SCB	48%	± 4	60%	± 11	47%	± 7	49%	± 3
Genom kontakter med regeringen/departement	32%	± 4	47%	± 12	26%	± 6	32%	± 3
På andra sätt	21%	± 3	27%	± 10	26%	± 6	22%	± 3
Inga andra möjligheter	8%	± 2	0%	± 0	0%	± 0	7%	± 2
Ingen åsikt/kan inte avgöra	16%	± 3	13%	± 8	21%	± 6	16%	± 2
Antal svar	200		15		19		234	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

F15. Har du, på annat sätt än genom ditt deltagande i gruppen, utnyttjat dina möjligheter att påverka statistiken under de senaste tre åren? (Endast de som angett något exempel på möjlighet att påverka i fråga 14)

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, 4 gånger eller fler	14%	± 3	31%	± 11	20%	± 6	15%	± 3
Ja, 1 till 3 gånger	51%	± 4	23%	± 10	20%	± 6	48%	± 4
Nej	24%	± 4	39%	± 12	33%	± 8	25%	± 3
Kan inte bedöma/minns inte	11%	± 3	8%	± 6	27%	± 7	12%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	154		13		15		182	
Uppgift saknas	0		0		0		0	

F16. Hur har möjligheterna att påverka förändrats under de senaste tre åren?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Till det bättre	18%	± 3	27%	± 10	5%	± 3	17%	± 3
Oförändrat	47%	± 4	33%	± 11	37%	± 7	46%	± 3
Till det sämre	3%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	3%	± 1
Ingen åsikt/kan inte avgöra	32%	± 4	40%	± 11	58%	± 7	34%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		19		233	
Uppgift saknas	4		0		0		4	

F18_01. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende innehåll?

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	15%	± 3	27%	± 10	12%	± 5	15%	± 2
Ganska väl	66%	± 4	53%	± 12	53%	± 7	65%	± 3
Inte särskilt väl	14%	± 2	7%	± 6	6%	± 3	13%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	6%	± 2	13%	± 8	29%	± 7	7%	± 1
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	198		15		17		230	
Uppgift saknas	5		0		2		7	

F18_02. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende kvalitet/tillförlitlighet?

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	31%	± 4	27%	± 10	18%	± 6	30%	± 3
Ganska väl	53%	± 4	60%	± 11	53%	± 7	53%	± 3
Inte särskilt väl	9%	± 2	0%	± 0	0%	± 0	8%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	8%	± 2	13%	± 8	29%	± 7	9%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	198		15		17		230	
Uppgift saknas	5		0		2		7	

F18_03. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende jämförbarhet med statistik inom andra områden?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	10%	± 2	7%	± 6	0%	± 0	9%	± 2
Ganska väl	46%	± 4	67%	± 11	53%	± 7	48%	± 3
Inte särskilt väl	16%	± 3	13%	± 8	6%	± 3	15%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	28%	± 3	13%	± 8	41%	± 7	28%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	196		15		17		228	
Uppgift saknas	7		0		2		9	

F18_04. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende tillgänglighet?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	33%	± 4	27%	± 10	18%	± 6	32%	± 3
Ganska väl	48%	± 4	53%	± 12	53%	± 7	48%	± 3
Inte särskilt väl	13%	± 2	7%	± 6	0%	± 0	12%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	6%	± 2	13%	± 8	29%	± 7	8%	± 1
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		17		231	
Uppgift saknas	4		0		2		6	

F18_05. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende aktualitet?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	23%	± 3	13%	± 8	18%	± 6	22%	± 3
Ganska väl	51%	± 4	60%	± 11	53%	± 7	52%	± 3
Inte särskilt väl	19%	± 3	13%	± 8	0%	± 0	17%	± 3
Vet inte/kan inte avgöra	7%	± 2	13%	± 8	29%	± 7	9%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	198		15		17		230	
Uppgift saknas	5		0		2		7	

F18_06. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende statistikens dokumentation?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	19%	± 3	20%	± 9	24%	± 6	19%	± 3
Ganska väl	45%	± 4	33%	± 11	41%	± 7	44%	± 3
Inte särskilt väl	18%	± 3	20%	± 9	6%	± 3	18%	± 3
Vet inte/kan inte avgöra	18%	± 3	27%	± 10	29%	± 7	19%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		17		231	
Uppgift saknas	4		0		2		6	

F18_07. Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende könsuppdelning?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Mycket väl	29%	± 3	20%	± 9	24%	± 6	28%	± 3
Ganska väl	32%	± 4	13%	± 8	18%	± 6	30%	± 3
Inte särskilt väl	4%	± 1	13%	± 8	0%	± 0	4%	± 1
Vet inte/kan inte avgöra	36%	± 4	53%	± 12	59%	± 7	38%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	200		15		17		232	
Uppgift saknas	3		0		2		5	

F19_01. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande innehåll?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	28%	± 3	47%	± 12	22%	± 6	29%	± 3
Nej, ingen väsentlig förändring	50%	± 4	33%	± 11	44%	± 7	49%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	4%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	3%	± 1
Vet inte/kan inte avgöra	19%	± 3	20%	± 9	33%	± 7	20%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		18		232	
Uppgift saknas	4		0		1		5	

F19_02. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande kvalitet/tillförlitlighet?

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	15%	± 3	20%	± 9	28%	± 6	16%	± 2
Nej, ingen väsentlig förändring	61%	± 4	53%	± 12	39%	± 7	59%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	4%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	4%	± 1
Vet inte/kan inte avgöra	21%	± 3	27%	± 10	33%	± 7	22%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	198		15		18		231	
Uppgift saknas	5		0		1		6	

F19_03. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande jämförbarhet med statistik inom andra områden?

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	7%	± 2	13%	± 8	6%	± 3	7%	± 2
Nej, ingen väsentlig förändring	56%	± 4	53%	± 12	61%	± 7	56%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	2%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	1%	± 0
Vet inte/kan inte avgöra	36%	± 4	33%	± 11	33%	± 7	36%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	196		15		18		229	
Uppgift saknas	7		0		1		8	

F19_04. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande tillgänglighet?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	29%	± 3	60%	± 11	17%	± 5	30%	± 3
Nej, ingen väsentlig förändring	49%	± 4	20%	± 9	50%	± 7	48%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	5%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	5%	± 1
Vet inte/kan inte avgöra	17%	± 3	20%	± 9	33%	± 7	18%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	199		15		18		232	
Uppgift saknas	4		0		1		5	

F19_05. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande aktualitet?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	19%	± 3	14%	± 8	12%	± 5	18%	± 3
Nej, ingen väsentlig förändring	60%	± 4	57%	± 12	47%	± 7	59%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	2%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	2%	± 1
Vet inte/kan inte avgöra	19%	± 3	29%	± 11	41%	± 7	21%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	197		14		17		228	
Uppgift saknas	6		1		2		9	

F19_06. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande statistikens dokumentation?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	9%	± 2	27%	± 10	39%	± 7	12%	± 2
Nej, ingen väsentlig förändring	61%	± 4	40%	± 11	28%	± 6	58%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	1%	± 0	0%	± 0	0%	± 0	1%	± 0
Vet inte/kan inte avgöra	29%	± 3	33%	± 11	33%	± 7	30%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	198		15		18		231	
Uppgift saknas	5		0		1		6	

F19_07. Anser du att statistiken har förändrats under de senaste tre åren gällande könsuppdelning?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, förändrats till det bättre	8%	± 2	13%	± 8	6%	± 3	8%	± 2
Nej, ingen väsentlig förändring	49%	± 4	13%	± 8	39%	± 7	47%	± 3
Ja, förändrats till det sämre	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0
Vet inte/kan inte avgöra	43%	± 4	73%	± 10	56%	± 7	45%	± 3
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	198		15		18		231	
Uppgift saknas	5		0		1		6	

F20. Tycker du att styrningen av statistikens kvalitet, dokumentation och tillgänglighet är tillräcklig?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja	65%	±4	71%	±11	72%	±6	66%	±3
Nej	35%	±4	29%	±11	28%	±6	34%	±3
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0
Antal svar	188		14		18		220	
Uppgift saknas	15		1		1		17	

F21. Om den svenska styrningen av statistikens kvalitet, dokumentation och tillgänglighet skulle skärpas, vem bör i första hand ställa sådana krav?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Regeringen	32%	±4	20%	±9	11%	±4	30%	±3
SCB	23%	±3	27%	±10	47%	±7	24%	±3
En ny från SCB fristående statistikstyvningsmyndighet	15%	±3	20%	±9	11%	±4	15%	±2
EU	2%	±1	0%	±0	0%	±0	2%	±1
Någon annan	6%	±2	7%	±6	0%	±0	6%	±1
Vet inte/kan inte avgöra	23%	±3	27%	±10	32%	±7	23%	±3
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0
Antal svar	199		15		19		233	
Uppgift saknas	4		0		0		4	

F21_1. Om "ja" på fråga 20:
Om den svenska styrningen av statistikens kvalitet, dokumentation och tillgänglighet skulle skärpas, vem bör i första hand ställa sådana krav?

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
Regeringen	31%	± 5	10%	± 8	8%	± 4	28%	± 4
SCB	21%	± 4	20%	± 11	46%	± 9	22%	± 4
En ny från SCB fristående statistikstyrelsemyndighet	14%	± 3	30%	± 13	8%	± 4	15%	± 3
EU	3%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	2%	± 1
Någon annan	6%	± 2	10%	± 8	0%	± 0	6%	± 2
Vet inte/kan inte avgöra	26%	± 4	30%	± 13	38%	± 8	27%	± 4
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	121		10		13		144	
Uppgift saknas	1		0		0		1	

F21_2. Om "nej" på fråga 20:
Om den svenska styrningen av statistikens kvalitet, dokumentation och tillgänglighet skulle skärpas, vem bör i första hand

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
Regeringen	35%	± 7	50%	± 23	20%	± 11	35%	± 6
SCB	29%	± 6	50%	± 23	60%	± 14	31%	± 6
En ny från SCB fristående statistikstyrningsmyndighet	17%	± 5	0%	± 0	20%	± 11	16%	± 5
EU	2%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	1%	± 1
Någon annan	6%	± 3	0%	± 0	0%	± 0	6%	± 3
Vet inte/kan inte avgöra	12%	± 4	0%	± 0	0%	± 0	11%	± 4
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	66		4		5		75	
Uppgift saknas	0		0		0		0	

F22. Hur ofta har du använt dig av statistiken inom området under de senaste 12 månaderna?

	Externa ledamöter		Intern ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
I stort sett dagligen	20%	±3	33%	±11	17%	±5	21%	±3
Någon gång per vecka	29%	±3	20%	±9	17%	±5	28%	±3
Någon gång per månad	30%	±3	40%	±11	33%	±7	31%	±3
Mer sällan	15%	±3	0%	±0	0%	±0	14%	±2
Aldrig	2%	±1	7%	±6	11%	±4	3%	±1
Kan inte bedöma/minns inte	3%	±1	0%	±0	22%	±6	4%	±1
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0
Antal svar	201		15		18		234	
Uppgift saknas	2		0		1		3	

F23. Vad har du använt statistiken inom området till mest under de senaste 12 månaderna?

	Externa ledamöter		Intern ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ge service åt andra	45%	±4	60%	±11	44%	±7	46%	±3
Göra analyser och/eller utredningar	80%	±3	80%	±9	22%	±6	77%	±3
Ge input till styrning och/eller planering av egen verksamhet	32%	±4	27%	±10	11%	±4	31%	±3
Annat	4%	±1	0%	±0	22%	±6	5%	±1
Kan inte bedöma/minns inte	6%	±2	7%	±6	28%	±6	7%	±1
Antal svar	199		15		18		232	
Uppgift saknas	4		0		1		5	

F24. Hur ofta använder du dig av statistik från andra områden (än det område som gruppen behandlar)?

	Externa ledamöter			Internna ledamöter			Ledamöter från SCB			Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	
I stort sett dagligen	19%	±3	13%	±8	28%	±6	20%	±3	20%	±3	
Någon gång per vecka	27%	±3	33%	±11	17%	±5	27%	±3	27%	±3	
Någon gång per månad	28%	±3	27%	±10	17%	±5	28%	±3	28%	±3	
Mer sällan	21%	±3	20%	±9	22%	±6	21%	±3	21%	±3	
Aldrig	2%	±1	7%	±6	0%	±0	2%	±1	2%	±1	
Kan inte bedöma/minns inte	3%	±1	0%	±0	17%	±5	4%	±1	4%	±1	
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0	
Antal svar	201		15		18		234		234		
Uppgift saknas	2		0		1		3		3		

F25. Hur har ditt statistikanvändande utvecklats de senaste åren?

	Externa ledamöter			Internna ledamöter			Ledamöter från SCB			Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	
Ökat	38%	±4	53%	±12	0%	±0	37%	±3	37%	±3	
I stort sett oförändrat	57%	±4	33%	±11	67%	±7	56%	±3	56%	±3	
Minskat	3%	±1	7%	±6	6%	±3	3%	±1	3%	±1	
Kan inte bedöma/minns inte	2%	±1	7%	±6	28%	±6	4%	±1	4%	±1	
Samtliga	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0	100%	±0	
Antal svar	201		15		18		234		234		
Uppgift saknas	2		0		1		3		3		

F26. Varför har ditt användande minskat? (Endast de som svarat "minskat" på fråga 25)

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Statistiken har blivit sämre/mindre relevant för mig	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0
Statistikens tillgänglighet har försämrats	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0
Jag har fått sämre inblick i vilken statistik som finns	17%	± 18	0%	± 0	0%	± 0	13%	± 14
Mitt arbete kräver inte längre samma användande	100%	± 0	0%	± 0	100%	± 0	89%	± 9
Jag har ett nytt arbete	33%	± 23	0%	± 0	0%	± 0	27%	± 19
Annat	0%	± 0	100%	± 0	0%	± 0	11%	± 9
Kan inte bedöma/minns inte	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0	0%	± 0
Antal svar	6		1		1		8	
Uppgift saknas	0		0		0		0	

F27. Varför har ditt användande ökat? (Endast de som svarat "ökat" på fråga 25)

	Externa ledamöter		Interna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal	Andel	Osäkerhets- tal
Statistiken har blivit bättre/mer relevant för mig	22%	± 5	25%	± 14	0%	± 0	22%	± 5
Statistikens tillgänglighet har förbättrats	26%	± 6	38%	± 15	0%	± 0	27%	± 5
Jag har fått större inblick i vilken statistik som finns	35%	± 6	50%	± 16	0%	± 0	36%	± 6
Mitt arbete kräver ökat användande	84%	± 5	50%	± 16	0%	± 0	82%	± 4
Jag har ett nytt arbete	9%	± 4	25%	± 14	0%	± 0	10%	± 3
Annat	1%	± 1	13%	± 10	0%	± 0	2%	± 1
Kan inte bedöma/minns inte	1%	± 1	0%	± 0	0%	± 0	1%	± 1
Antal svar	77		8		0		85	
Uppgift saknas	0		0		0		0	

F28. Får du i ditt arbete tillgång till de data du behöver från statistikansvariga myndigheter?

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Ja, utan problem	35%	± 4	53%	± 12	50%	± 7	37%	± 3
Ja, men inte utan problem	41%	± 4	33%	± 11	17%	± 5	40%	± 3
Nej	14%	± 3	0%	± 0	0%	± 0	13%	± 2
Kan inte bedöma/minns inte	9%	± 2	13%	± 8	33%	± 7	11%	± 2
Samtliga	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0	100%	± 0
Antal svar	201		15		18		234	
Uppgift saknas	2		0		1		3	

F29. Vad består problemet/problemen i? (Endast de som svarat "ja, men inte utan problem" på fråga 28)

	Externa ledamöter		Internna ledamöter		Ledamöter från SCB		Totalt	
	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal	Andel	Osäkerhets-tal
Det tar för lång tid	48%	± 6	60%	± 20	33%	± 17	48%	± 6
Kostnaden är hög	38%	± 6	40%	± 20	0%	± 0	37%	± 6
Får data från vissa myndigheter, men inte samtliga	20%	± 5	20%	± 16	33%	± 17	20%	± 5
Annat	41%	± 6	0%	± 0	33%	± 17	39%	± 6
Antal svar	80		5		3		88	
Uppgift saknas	3		0		0		3	

Statens offentliga utredningar 2012

Kronologisk förteckning

1. Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. U.
2. Framtidens högkostnadsskydd i vården. S.
3. Skatteincitament för riskkapital. Fi.
4. Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. A.
5. Högskolornas föreskrifter. U.
6. Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. S.
7. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. M.
8. Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. Ju.
9. Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. A.
10. Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. Ku.
11. Snabbare betalningar. Ju.
12. Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. Ju.
13. En sammanhållen svensk polis. Ju.
14. Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. Fi.
15. Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. M.
16. Att angöra en kulturbrygga – för stöd till nyskapande kultur. Ku.
17. Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. S.
18. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. – den mjuka infrastrukturen på väg. N.
19. Nationella patent på engelska? N.
20. Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. U.
21. Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. N.
22. Mål för rovdjuren. M.
23. Mindre våld för pengarna. Ku.
24. Likvärdig utbildning – riksrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. U.
25. Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. S.
26. En ny brottsskadelag. Ju.
27. Färdplan för framtiden – en utvecklad flygtrafiktjänst. N.
28. Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. S.
29. Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. Fö.
30. Vital kommunal demokrati. Fi.
31. Sänkta trösklar – högt i tak Arbete, utveckling, trygghet. A.
32. Upphandlingsstödet framtid. S.
33. Gör det enklare! S.
34. Nya påföljder + kort presentation. Ju.
35. Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. Ju.
36. Registerdata för forskning. Fi.
37. Kulturmiljöarbete i en ny tid. Ku.
38. Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. M.
39. Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. N.
40. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. U.
41. Innovationsstödande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. U.

42. Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. S.
43. Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. Ju.
44. Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. Ju.
45. Kvinnor och barn i rättens gränsland. U.
46. Dammsäkerhet. Tydliga regler och effektiv tillsyn. N.
47. Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. S.
48. Maritim samverkan. Fö.
49. Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. Ju.
50. Nystartszoner. Fi.
51. Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. Ju.
52. Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. Fi.
53. AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. Fi.
54. Återvinning av fartyg – underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. N.
55. En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. Ju.
56. Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. M.
57. Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. Ju.
58. Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. Ku.
59. Nya villkor för public service. Ku.
60. Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. Fi.
61. Högre ersättning vid mastupplåtelse. Ju.
62. Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. A.
63. Små företag – stora möjligheter med it. N.
64. Förstärkt försäkringstagar skydd. Fi.
65. Läsandets kultur. Ku.
66. Skatteincitament för forskning och utveckling. Fi.
67. Förvaltare av alternativa investeringsfonder. Fi.
68. Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. N.
69. Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. A.
70. Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. N.
71. Tomträttsavgäld och friköp. Ju.
72. Folkbildningens samhällsvärden – En ny modell för statlig utvärdering. U.
73. Undersökningstillstånd och arbetsplaner. N.
74. Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. A.
75. Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. S.
76. Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. U.
77. En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. Ju.
78. En sammanhållen svensk polis. Följdändringar i författningar. Del 1 och 2. Ju.
79. En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. Fi.
80. Utbildningsanställning. A.
81. Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. S.
82. Hyres- och arrendetvister i framtiden. Ju.
83. Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Fi.

Statens offentliga utredningar 2012

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Skadeståndsansvar och försäkringsplikt vid sjötransporter – Atenförordningen och försäkringsdirektivet i svensk rätt. [8]

Snabbare betalningar. [11]

Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud. [12]

En sammanhållen svensk polis. [13]

En ny brottskadslag. [26]

Nya påföljder + kort presentation. [34]

Stärkt skydd mot tvångsåktenskap och barnåktenskap. [35]

Konsumenten i centrum – ett framtida konsumentstöd. [43]

Hemliga tvångsmedel mot allvarliga brott. [44]

Tolkning och översättning vid straffrättsliga förfaranden. Genomförande av EU:s tolknings- och översättningsdirektiv. [49]

Utvärdering av IPRED-lagstiftningen. [51]

En översyn av tryck- och yttrandefriheten. Del 1 och 2. [55]

Tydligare regler om fri rörlighet för EES-medborgare och deras familjemedlemmar. [57]

Högre ersättning vid mastupplåtelse. [61]

Tomträttsavgäld och friköp. [71]

En tydligare organisation för Säkerhetspolisen. [77]

En sammanhållen svensk polis. Följändringar i författningar. Del 1 och 2. [78]

Hyses- och arrendetvister i framtiden. [82]

Försvarsdepartementet

Sveriges möjligheter att ta emot internationellt stöd vid kriser och allvarliga händelser i fredstid. [29]

Maritim samverkan. [48]

Socialdepartementet

Framtidens högkostnadsskydd i vården. [2]

Åtgärder mot fusk och felaktigheter med assistansersättning. [6]

Psykiatrin och lagen – tvångsvård, straffansvar och samhällsskydd. [17]

Enklare för privatpersoner att hyra ut sin bostad med bostadsrätt eller äganderätt. [25]

Längre liv, längre arbetsliv. Förutsättningar och hinder för äldre att arbeta längre. [28]

Upphandlingsstödet framtid. [32]

Gör det enklare! [33]

Bättre behörighetskontroll. Ändringar i förordningen (2006:196) om register över hälso- och sjukvårdspersonal. [42]

Harmoniserat inkomstbegrepp. Möjligheter att använda månadsuppgifter i social- och arbetslöshetsförsäkringarna. [47]

Pris, tillgång och service – fortsatt utveckling av läkemedels- och apoteksmarknaden. [75]

Statens regionala förvaltning – förslag till en angelägen reform. [81]

Finansdepartementet

Skatteincitament för riskkapital. [3]

Ekonomiskt värde och samhällsnytta – förslag till en ny statlig ägarförvaltning. [14]

Vital kommunal demokrati. [30]

Registerdata för forskning. [36]

Nystartszoner. [50]

Bostadstaxering – avveckling eller förenkling. [52]

AP-fonderna i pensionssystemet – effektivare förvaltning av pensionsreserven. [53]

Avgifter på väg och elektroniska vägtullsystem. [60]

Förstärkt försäkringstagarskydd. [64]

Skatteincitament för forskning och utveckling. [66]

Förvaltare av alternativa investeringsfonder. [67]

En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna. [79]

Vad är officiell statistik?

En översyn av statistiksystemet och SCB. [83]

Utbildningsdepartementet

Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet. [1]

Högskolornas föreskrifter. [5]

Kvalitetssäkring av forskning och utveckling vid statliga myndigheter. [20]

Likvärdig utbildning

– rikskrekryterande gymnasial utbildning för vissa ungdomar med funktionsnedsättning. [24]

Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor: Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – en preliminär delrapport. [40]

Innovationsstödjande verksamheter vid universitet och högskolor; Kartläggning, analys och förslag till förbättringar – slutbetänkande. [41]

Kvinnor och barn i rättens gränsland. [45]

Folkbildningens samhällsvärden

– En ny modell för statlig utvärdering [72]

Utbildning för elever i samhällsvård och fjärr- och distansundervisning. [76]

Miljödepartementet

Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2012 – långsiktig säkerhet, haverier och global utblick. [7]

Plan för framtagandet av en strategi för långsiktigt hållbar markanvändning. [15]

Mål för rovdjuren. [22]

Minska riskerna med farliga ämnen! Strategi för Sveriges arbete för en giftfri miljö. [38]

Mot det hållbara samhället – resurseffektiv avfallshantering. [56]

Näringsdepartementet

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – den mjuka infrastrukturen på väg. [18]

Nationella patent på engelska? [19]

Här finns mer att hämta – it-användningen i småföretag. [21]

Färdplan för framtiden

– en utvecklad flygtrafiktjänst. [27]

Vägar till förbättrad produktivitet och innovationsgrad i anläggningsbranschen + Bilagedel. [39]

Dammsäkerhet

Tydliga regler och effektiv tillsyn. [46]

Återvinning av fartyg

– underlag för ratificering av Hong Kong-konventionen. [54]

Små företag – stora möjligheter med it. [63]

Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – förstärkt samordning av förvaltningsgemensamma tjänster. [68]

Ökad och säkrare cykling – en översyn av regler ur ett cyklingsperspektiv. [70]

Undersökningstillstånd och arbetsplaner. [73]

Kulturdepartementet

Läsarnas marknad, marknadens läsare – en forskningsantologi. [10]

Att angöra en kulturbygga

– för stöd till nyskapande kultur. [16]

Mindre våld för pengarna. [23]

Kulturmiljöarbete i en ny tid. [37]

Stöd till dagstidningar på samiska och meänkieli. [58]

Nya villkor för public service. [59]

Läsandets kultur. [65]

Arbetsmarknadsdepartementet

Kompletterande regler om personuppgiftsbehandling på det arbetsmarknadspolitiska området. [4]

Förmån och fälla – nyanländas uttag av föräldrapenning. [9]

Sänkta trösklar – högt i tak

Arbete, utveckling, trygghet. [31]

Uppsägningstvister. En översyn av regelverket kring tvister i samband med uppsägning av arbetstagare. [62]

Med rätt att delta. Nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden. [69]

Främlingsfienden inom oss + Bilagedel. [74]

Utbildningsanställning. [80]