

Vad är officiell statistik?

En översyn av statistiksystemet och SCB

Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012

Stockholm 2012



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2012:83

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2012

ISBN 978-91-38-23847-9
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Peter Norman

Vid regeringssammanträde den 31 mars 2011 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem.

Vid regeringssammanträde den 8 mars 2012 bemyndigades statsrådet Peter Norman att i tilläggsdirektiv ge utredaren i uppdrag att också föreslå organisatoriska och tekniska åtgärder som kan underlätta registerbaserad forskning. Tilläggsuppdraget redovisades den 2 maj 2012.

Till särskild utredare förordnades den 31 mars 2011 f.d. statsrådet Bengt Westerberg.

Att som sakkunnig biträda utredningen förordnades den 2 maj 2011 ämnesrådet Agne Pettersson (Finansdepartementet). Att som experter biträda utredningen förordnades samma dag professorn Kristina Alexanderson (Karolinska Institutet), utredaren Helge Bennmarker (Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering), professorn Harry Flam (Institutet för internationell ekonomi, Stockholms universitet), verksamhetsområdeschefen Eva-Lo Ighe (Försäkringskassan), rättssakkunnige Andreas Krantz (Justitiedepartementet), f.d. riksrevisorn Eva Lindström, professorn Cecilia Magnusson Sjöberg (Institutet för rättsinformatik, Stockholms universitet), chefsjuristen Eva Nilsson (Statistiska centralbyrån), professorn Måns Rosén (Statens beredning för medicinsk utvärdering) och gästprofessorn Bo Sundgren (Institutionen för data- och systemvetenskap, Stockholms universitet).

Som sekreterare i utredningen anställdes fr.o.m. den 8 april 2011 hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt, fr.o.m. den 1 augusti 2011 civil-ekonomen Svante Eriksson och fr.o.m. den 8 mars 2012 docenten Magnus Stenbeck. De två förstnämnda har arbetat med utredningens huvuduppdrag, medan Magnus Stenbeck var ensamt ansvarig sekre-

terare i arbetet med tilläggsuppdraget. Magnus Stenbeck entledigades från sitt uppdrag den 14 maj 2012.

Utredningen har antagit namnet Statistikutredningen 2012.

Utredningen har tidigare lämnat delbetänkandet Registerdata för forskning (SOU 2012:36).

Utredningen får härmed överlämna slutbetänkandet Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB (SOU 2012:83).

Utredningens arbete är härmed avslutat.

Stockholm i december 2012

Bengt Westerberg

/Svante Eriksson
Sofia Tollgerdt

Innehåll

Förkortningar	15
Sammanfattning	21
Summary	37
Författningsförslag	53
1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken.....	53
2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).....	58
3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken	60
4 Förslag till förordning med instruktion för Statistiska centralbyrån.....	69
1 Utredningens uppdrag	75
1.1 Bakgrund	75
1.2 Uppdraget enligt direktiven	77
1.3 Utredningens genomförande	81
1.4 Tidigare utredningsarbete på statistikområdet	84
1.4.1 Situationen innan statistikreformen	84
1.4.2 Utredningar inför statistikreformen	86
1.4.3 1999 års utvärdering av statistikreformen.....	89

1.4.4	Andra utredningar på senare år	91
1.5	Annat pågående utredningsarbete.....	96
1.5.1	E-delegationen.....	96
1.5.2	Informationshanteringsutredningen.....	97
1.5.3	Uppdrag om förenklat och minskat uppgiftslämnande	98
1.6	Betänkandets disposition.....	100
2	Vad är statistik?.....	101
2.1	Begreppet statistik.....	101
2.2	Olika statistik för olika användningsområden	104
2.3	Hur tas statistik fram?	107
3	Gällande nationell rätt.....	111
3.1	Inledning – regleringen av statistiken	111
3.2	Lagen (2001:99) om den officiella statistiken	112
3.2.1	Tillämpningsområde m.m.....	113
3.2.2	Uppgiftsskydd m.m.	115
3.2.3	Uppgiftsskyldighet	115
3.2.4	Behandling av personuppgifter	117
3.2.5	Utlämnande av uppgifter i vissa fall.....	118
3.2.6	Gallring	119
3.2.7	Tvångsmedel m.m.	119
3.2.8	Rättelse och skadestånd.....	120
3.2.9	Överklagande	120
3.2.10	Ansvar m.m.	120
3.2.11	Kompletterande föreskrifter	122
3.3	Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken	122
3.4	Personuppgiftslagen (1998:204).....	125
3.5	Registerförfattningar.....	128
3.6	Avgiftsförordningen (1992:191)	129
3.7	SCB:s föreskrifter.....	130

3.8	Övriga	131
4	Beskrivning av statistiksystemet.....	133
4.1	Vad avses med systemet för den officiella statistiken?	133
4.2	Den officiella statistikens inriktning	134
4.3	Statistikansvariga myndigheter	138
4.4	Den officiella statistikens omfattning	142
4.5	Annan statlig statistik.....	144
4.5.1	Annan statistik hos statistikansvariga myndigheter	145
4.5.2	Andra myndigheter.....	146
4.6	Hur tas den officiella statistiken fram?	148
4.6.1	Processen.....	148
4.6.2	Statistikens underlag.....	151
4.6.3	Vem producerar statistiken?	152
4.6.4	Hur arbetar myndigheterna med kvalitet?	157
4.7	Tillgänglighet och användare.....	162
4.7.1	Tillgänglighet	162
4.7.2	Användning och användarnas synpunkter	164
4.8	Samordning av statistiksystemet.....	168
4.9	Internationella förhållanden.....	170
4.9.1	Allmänt.....	170
4.9.2	Förhållanden i andra länder.....	172
5	Gällande EU-rätt och den pågående utvecklingen	177
5.1	Allmänt om EU:s rättsakter och unionens befogenheter ...	178
5.1.1	EU:s rättsakter.....	178
5.1.2	Unionens befogenheter.....	179
5.2	Gällande EU-rätt på statistikområdet	180
5.2.1	Eurostat och det europeiska statistiksystemet	181
5.2.2	EU:s statistikförordning	183
5.2.3	Gemenskapens statistiska program 2008–2012	190
5.2.4	Årliga programmet 2012	192
5.2.5	Riktlinjerna för europeisk statistik.....	193

5.2.6	Rådets förordning avseende kvaliteten i statistiken i samband med förfarandet vid alltför stora underskott	196
5.3	Framtiden och pågående förändringsarbete	197
5.3.1	Vision för det kommande årtiondet	198
5.3.2	Mot en effektiv kvalitetsledning för den europeiska statistiken.....	199
5.3.3	Föreslagna förändringar i EU:s statistikförordning	200
5.3.4	Dataskyddsdirektivet – pågående förändringsarbete	219
5.3.5	Övrigt pågående förändringsarbete av intresse.....	220
5.4	EU:s påverkan på svensk statistik	221
5.4.1	Omfattningen av statistik som styrs av EU	221
5.4.2	EU-rättens påverkan på nationell statistikreglering.....	223
6	Förutsättningar för utredningens analys och överväganden om statistiksystemet	225
6.1	Behövs det en genomgripande systemförändring?	225
6.1.1	Principiella kriterier	226
6.1.2	Praktiska omständigheter.....	230
6.1.3	Slutsats och överväganden.....	234
6.2	Disposition av analys och överväganden	234
7	Den officiella statistikens inriktning och omfattning	237
7.1	Behövs det ett offentligt åtagande på statistikområdet?.....	237
7.1.1	Vad består det offentliga åtagandet i?.....	239
7.2	Inriktning och omfattning av den officiella statistiken	240
7.2.1	Dagens definition av begreppet officiell statistik.....	240
7.2.2	Problem med dagens definition	241
7.2.3	Överväganden om definition och kriterier.....	244
7.3	Bör den officiella statistiken omfatta mer än summerade sammanställningar?	255
7.3.1	Överväganden om observationsregister	255

7.3.2	Överväganden om redovisningar på lägre aggregeringsnivåer	257
8	Den officiella statistikens kvalitet.....	261
8.1	Bedömning av statistikens kvalitet	261
8.1.1	Vilka kvalitetskrav ställs i dag på den officiella statistiken?	261
8.1.2	Hur är kvaliteten i dag?	265
8.2	Överväganden och förslag avseende förbättringar	268
8.2.1	Kraven på kvalitet	269
8.2.2	De statistikansvariga myndigheternas kvalitetsarbete	271
8.2.3	Externa faktorer som påverkar kvaliteten	277
9	Tillgängligheten för användarna	285
9.1	Övergripande om tillgänglighet	286
9.1.1	Överväganden om tillgängligheten i allmänhet	288
9.2	Dokumentation.....	292
9.2.1	Utgångspunkter för övervägandena	293
9.2.2	Dagens situation	295
9.2.3	Sundgrens rapport och remissynpunkter.....	299
9.2.4	Delbetänkandet.....	306
9.2.5	Överväganden och förslag.....	308
9.3	Prissättning.....	313
9.3.1	Dagens situation	314
9.3.2	ESV:s genomgång av olika modeller.....	326
9.3.3	Överväganden och förslag.....	334
9.4	Statistiksekretess	341
9.4.1	Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	341
9.4.2	Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)	354
9.4.3	Straffbarhet	355
9.4.4	Statistiksekretessen och EU-rätten	355
9.4.5	Överväganden och förslag om statistiksekretessens utformning	356

9.5	PSI-lagens påverkan	364
9.5.1	Gällande rätt	365
9.5.2	Den pågående EU-utvecklingen på området.....	370
9.5.3	Nationella initiativ	372
9.5.4	Överväganden om PSI-lagen.....	374
9.6	Övriga frågor om tillgänglighet.....	378
9.6.1	Överväganden om ny spridningsteknik.....	379
9.6.2	Överväganden om utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata.....	384
10	Uppgiftsskyldighet.....	389
10.1	Regleringen av uppgiftsskyldigheten	390
10.1.1	Bakgrund till dagens reglering.....	390
10.1.2	Gällande rätt	391
10.2	De uppgiftsskyldiga	392
10.2.1	Näringsidkare	392
10.2.2	Ägare till fastighet där någon annan driver verksamhet.....	395
10.2.3	Stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund.....	395
10.2.4	Kommuner och landsting.....	396
10.3	Särskilt om uppgiftslämnarbördan	396
10.3.1	Samrådsskyldighet.....	400
10.3.2	Konsekvensutredning	401
10.4	Särskilt om bortfall.....	401
10.5	Önskemål om utvidgad uppgiftsskyldighet.....	402
10.5.1	Särskilt om kommunsektorn.....	407
10.6	Överväganden och förslag rörande uppgiftsskyldighetens reglering	408
10.6.1	Varför uppgiftsskyldighet?	409
10.6.2	Måste uppgiftsskyldigheten regleras i lag?	412
10.6.3	Behöver uppgiftsskyldigheten utökas?	414
10.6.4	Finns det möjlighet att framställa den statistik som EU-rätten kräver?	417
10.6.5	Uppgiftsskyldighet kontra uppgiftslämnarbörda	418

10.6.6	Bör det införas uppgiftsskyldighet för privatpersoner?	421
10.6.7	Hur ska uppgiftsskyldigheten utformas?	422
10.7	Ett samlat system för automatiserad datafångst	424
10.7.1	2008 års översyn av kommunal statistik.....	424
10.7.2	Utredningens överväganden	428
11	Myndigheters säljverksamheter och SCB:s tre roller	431
11.1	Ett säljförbud för myndigheter?	431
11.1.1	Förvaltningskommitténs förslag.....	432
11.1.2	Regeringens uttalande om myndigheternas säljverksamhet.....	432
11.2	Konkurrensrätt.....	435
11.2.1	Konkurrenslagen (2008:579)	435
11.2.2	Handledning från Ekonomistyrningsverket	437
11.2.3	Lathund från Konkurrensverket	438
11.2.4	Begreppet uppdragsverksamhet	439
11.3	Statistikområdet och frågan om säljverksamhet	441
11.3.1	Regleringen av SCB:s uppdragsverksamhet	442
11.3.2	Myndigheternas uppdragsverksamhet i praktiken....	443
11.3.3	Marknaden för statistikproduktion	448
11.3.4	Eventuella konsekvenser för statistikområdet.....	450
11.4	Överväganden om uttalandets påverkan på statistikområdet	453
11.4.1	Vilka myndigheter kan sägas bedriva uppdragsverksamhet på statistikområdet?	453
11.4.2	Bedriver SCB sådan säljverksamhet som regeringen anser att myndigheter inte bör bedriva?.....	453
11.4.3	Utredningens slutsats.....	455
11.5	SCB:s tre roller.....	461
11.5.1	Tänkbara mål-/rollkonflikter och framförda synpunkter	462
11.5.2	Överväganden om mållkonflikter.....	466
11.6	Sammanfattande överväganden och förslag	468

12	Samordning av systemet för den officiella statistiken ...	471
12.1	Begreppet samordning	471
12.2	Dagens situation avseende uppföljning, samordning m.m.....	473
12.2.1	Tiden efter statistikreformen och 1999 års utvärdering.....	473
12.2.2	Dagens situation.....	475
12.3	Överväganden och förslag	483
12.3.1	Utgångspunkter och bedömning av dagsläget	483
12.3.2	Utpekande av SCB som Sveriges NSI	486
12.3.3	Behov av ökad uppföljning.....	487
12.3.4	Behov av utvecklad samordning.....	491
12.3.5	Behov av ökade resurser	501
12.3.6	Konsekvenser för SCB:s tre roller	502
13	EU-samarbetets inverkan på det svenska statistiksystemet.....	503
13.1	Förutsättningar för analysen	504
13.2	Regler och rutiner för att hantera föreslagna förändringar i EU:s statistikförordning.....	505
13.2.1	Det yrkesmässiga oberoendet stärks (artikel 2, punkten 1 a).....	506
13.2.2	Stärka NSI:s självständighet (artikel 5, punkten 1)	506
13.2.3	Chefen för NSI ges en framträdande roll (artikel 5a)	506
13.2.4	Åtaganden om förtroende för statistiken (artikel 11 – ny punkt 3).....	507
13.2.5	Ökad användning av administrativa källor (artikel 17a)	510
13.3	Ändringar i nationell rätt till följd av harmonisering med EU-rätten.....	511
13.3.1	Tydligt utpekande av SCB som Sveriges nationella statistikbyrå.....	511
13.3.2	Lagkraven på statistikens kvalitet bör motsvara dem i EU:s statistikförordning	512
13.3.3	All EU-statistik bör vara officiell statistik	513

13.3.4	En strävan om minskad uppgiftslämnarbörda bör föras in i författningstext	514
13.3.5	Uppgiftsskyldighet ska råda för uppgifter som krävs för att framställa europeisk statistik	514
13.4	Ändringar i nationell rätt till följd av ändringar i EU-rätten.....	515
13.4.1	SCB:s samordningsroll ska bli tydligare.....	515
13.4.2	SCB:s föreskriftsrätt ska utvidgas	516
13.5	Sammanfattande analys.....	517
14	Översyn av SCB.....	519
14.1	Förutsättningar för analysen.....	520
14.2	Beskrivning av SCB.....	523
14.2.1	Uppgifter och mål.....	523
14.2.2	Organisation och verksamhet	525
14.2.3	Resurser och finansiering	531
14.3	Överväganden och förslag.....	535
14.3.1	Uppgifter, prioriteringar och mål.....	535
14.3.2	Resurser och effektiviseringar.....	539
14.3.3	Samverkan med universitet, högskolor och andra myndigheter	542
14.4	Ny instruktion för SCB.....	544
14.4.1	Gällande rätt.....	544
14.4.2	Sammanfattning av förslag om förändring av SCB:s instruktion	546
14.5	Kompletterande överväganden och förslag avseende instruktionen.....	549
14.5.1	Nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex.....	549
14.5.2	Det ska framgå av författning att SCB får besluta om avgifternas storlek i verksamheten.....	551
14.5.3	Vissa konsekvenser av delbetänkandet.....	551

15	Förslagets konsekvenser	555
15.1	Allmänt om utredningens förslag.....	555
15.2	Konsekvenser enligt 14 §	556
15.3	Konsekvenser enligt 15 §	558
15.4	Konsekvenser enligt 15 a §	559
16	Författningskommentar	563
16.1	Förslaget till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken	563
16.2	Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)	567
Bilagor		
1	Kommittédirektiv 2011:32.....	569
2	Kommittédirektiv 2012:15.....	587
3	Utredning om dokumentation av officiell statistik (Bo Sundgren)	591
4	Teknisk rapport (SCB)	683

Förkortningar

a.a.	Anfört arbete
AF	Avgiftsförordningen
AKU	Arbetskraftsundersökningar
API	Application Programming Interface
BBMRI	Biobanking and Molecular Resource Infrastructure of Sweden
Bet.	Betänkande
Bil.	Bilaga
BNP	Bruttonationalprodukt
BrB	Brottsbalken
Brå	Brottsförebyggande rådet
Dir.	Direktiv
Dnr	Diarienummer
Ds	Departementsserien
DV	Domstolsverket
ECB	Europeiska centralbanken

ECBS	Europeiska centralbankssystemet
EDP	Excessive Deficit Procedure (processen kring alltför stora underskott)
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskapen
ENS	Europeiska nationalräkenskapssystemet
ESAC	European Statistical Advisory Committee (Europeiska rådgivande kommittén för Statistik)
ESGAB	European Statistical Governance Advisory Board (Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning)
ESS	Europeiska statistiksystemet
ESSC	European Statistical System Committee (kommittén för det statistiska programmet)
ESV	Ekonomistyrningsverket
EU	Europeiska unionen
EUF	Europeiska unionens funktionssätt
EURATOM	Europeiska atomenergigemenskapen
Eurostat	Europeiska unionens statistikkontor
FDB	Företagsdatabasen
FASIT	Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar
FEG	Fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen

FEUF	Fördraget om Europeiska unionens Funktionssätt
Fi	Finansdepartementet
FiU	Finansutskottet
FN	Förenta nationerna
FoB	Folk- och bostadsräkning
FPM	Faktapromemoria
FTP	File Transfer Protocol
GD	Generaldirektör
IFAU	Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering
INTRASTAT	Intra-Community Trade Statistics System
IoF	Inkomst- och förmögenhetsregistret
ISO	Internationella standardiseringsorganisationen
IT	Informationsteknologi
Ju	Justitiedepartementet
Kolada	Kommun- och landstingsdatabasen
KOM	EU-kommissionen
KOSTRA	Kommune-Stat-Rapportering
KPI	Konsumentprisindex
MIS	Meddelanden i samordningsfrågor

MONA	Microdata Online Access System
N	Näringsdepartementet
NNR	Näringslivets Regelnämnd
NR	Nationalräkenskaper
NSI	National Statistical Institute (nationell statistikbyrå)
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisationen för ekonomiskt samarbete och utveckling)
OH	Overhead (gemensamma kostnader)
OSF	Offentlighets- och sekretessförordningen
OSL	Offentlighets- och sekretesslagen
PM	Promemoria
Prop.	Proposition
PSI	Public Sector Information (information från den offentliga sektorn)
PUL	Personuppgiftslagen
RF	Regeringsformen
RiR	Riksrevisionen
RKA	Rådet för främjande av kommunala analyser
ROS	Rådet för den officiella statistiken
RS	Räkenskapsammandrag för kommuner och landsting

Rskr.	Riksdagsskrivelse
RTB	Registret över totalbefolkningen
RÅ	Regeringsrättens årsbok
S	Socialdepartementet
SAM	Statistikansvarig myndighet
SCB	Statistiska centralbyrån
SCB-FS	Statistiska centralbyråns författningssamling
SDMX	Statistical Data and Metadata eXchange
SekrL	Sekretesslagen
SIV	SCB:s statistikinsamlingsverktyg
SKL	Sveriges Kommuner och Landsting
SLU	Sveriges lantbruksuniversitet
SMIF	Svenska marknadsundersökningsföretag
SND	Svensk Nationell Datatjänst
SOU	Statens offentliga utredningar
STATIV	Registret med data för integrationsstudier
TF	Tryckfrihetsförordningen
U	Utbildningsdepartementet
UK	United Kingdom
ULF	Undersökningar om levnadsförhållanden

UREG	Utbildningsregistret
US	United States
Vinnova	Verket för innovationssystem
ÅRSYS	Sysselsättningsregistret

Sammanfattning

Bakgrund

Min övergripande uppgift är att se över Statistiska centralbyrån (SCB) och systemet för den officiella statistiken.

Det svenska systemet för officiell statistik är decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994. SCB ansvarar för sektorsövergripande statistik och 26 sektorsansvariga myndigheter för den officiella statistiken inom sina områden.

Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, med tillhörande förordning (2001:100). Av detta regelverk framgår inom vilka områden det ska finnas officiell statistik och vilka statliga myndigheter som ansvarar för att statistiken tas fram. I lagen anges också att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning samt vara objektiv och allmänt tillgänglig.

Rättsutvecklingen inom EU spelar en ökande roll för det svenska statistiksystemet. EU-reglerna kan avse dels statistik inom enskilda områden, dels allmänna krav som gäller för all EU-reglerad statistik. De senare framgår framför allt av EU:s statistikförordning. Denna genomgår för närvarande en omfattande revidering. De kommande förändringarna avseende EU:s statistiksystem är väsentliga för mina överväganden. Även riktlinjerna för europeisk statistik, den s.k. Code of Practice, har betydelse i sammanhanget. Riktlinjerna är ett instrument för självreglering med principer för oberoende, integritet och ansvar och omfattar medlemsstaternas statistikmyndigheter och EU:s statistikmyndighet Eurostat.

År 2011 omfattade den officiella statistiken totalt 356 s.k. statistikprodukter. SCB ansvarade för drygt en tredjedel av dessa, medan ingen av de övriga myndigheternas officiella statistik omfattade fler än 30 statistikprodukter och många myndigheters endast en eller några enstaka.

Utöver sitt statistikansvar bedriver SCB uppdragsverksamhet inom statistikområdet och har även ansvar för att samordna det statliga statistiksystemet. Ett viktigt redskap i arbetet med samordning är Rådet för den officiella statistiken, som är ett rådgivande organ vid SCB. Rådet består av SCB:s generaldirektör, som är ordförande, samt generaldirektörerna för sex andra statistikansvariga myndigheter. De senare förordnas för tre år. De myndigheter som ska ingå i rådet utses av SCB enligt ett rullande schema.

Produktionen av den officiella statistiken kan ske genom att de statistikansvariga myndigheterna väljer att själva framställa statistiken, beställa den direkt från SCB eller upphandla den i konkurrens. I sådana upphandlingar kan även SCB delta. Närmare hälften av myndigheterna producerar sin officiella statistik helt i egen regi. Bland övriga myndigheter är det vanligaste att man helt eller delvis anlitar SCB för produktionen. Mätt utifrån antal statistikprodukter producerar SCB totalt ca 65 procent av den officiella statistiken, varav drygt hälften avser den statistik myndighet själv ansvarar för och något mindre än hälften avser uppdrag åt andra myndigheter. Mindre än fem procent av den totala produktionen av officiell statistik sker genom upphandling från andra än SCB.

I utredningen har synpunkter inhämtats från ett stort antal intressenter, t.ex. samtliga statistikansvariga myndigheter, andra användare och producenter av statistik och även vissa utländska organ, bl.a. Eurostat. På uppdrag av utredningen har också professor Bo Sundgren analyserat frågor om dokumentation av statistik, Ekonomistyrningsverket analyserat frågor om prissättning av statistik och SCB genomfört en webbaserad enkätundersökning bland medlemmar i de statistikansvariga myndigheternas användarråd för statistik.

I det följande sammanfattas mina överväganden och förslag avseende de frågor som tas upp i utredningsdirektiven.

Övergripande bedömning av statistiksystemets funktion

Statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati. Den officiella statistiken ger en övergripande bild av samhället och ökar medborgarnas möjlighet till insyn. Statistiken används också som grund för politiska beslut, den allmänna debatten, forskning, 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.

Min samlade bedömning är att systemet för den officiella statistiken i huvudsak fungerar väl i dag. Jag har inte funnit några grundläggande systemfel som kräver att systemet genomgår en mer genomgripande förändring, utan anser att det decentraliserade systemet både kan och bör upprätthållas.

Detta betyder inte att det skulle saknas utmaningar i dagens statistiksystem eller att systemet inte kan behöva utvecklas i vissa delar. Men de förändringar som kan behöva göras kan enligt min bedömning hanteras inom ramen för den befintliga grundmodellen.

Den officiella statistikens inriktning och omfattning

Sverige bör enligt min mening även fortsättningsvis tillämpa en mer avgränsad definition av begreppet officiell statistik, med utgångspunkten att sådan statistik ska vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället. EU-reglerad statistik bör dock i normalfallet alltid vara officiell statistik. Med inriktning på bl.a. dessa förhållanden bör statsmakterna göra vissa allmänna uttalanden om vad som bör känneteckna officiell statistik, i syfte att ge vägledning för de statistikansvariga myndigheternas bedömningar.

I dag anges inriktningen av den officiella statistiken genom en gradvis konkretisering där regeringen beslutar om övergripande ämnes- och statistikområden samt vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga, medan statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde beslutas av den på området ansvariga myndigheten. Enligt min mening bör dagens ordning för att besluta om den officiella statistikens inriktning behållas. Om ytterligare myndigheter önskar bli statistikansvariga myndigheter bör de lämna förslag om detta till regeringen som därefter får fatta beslut i frågan.

Den officiella statistikens kvalitet

De erfarenheter som gjorts i utredningen – t.ex. genom kontakter med användare och utländska organ – talar för att dagens officiella statistik huvudsakligen är av god kvalitet. Det betyder inte att det skulle helt saknas problem eller att kvaliteten inte kan behöva utvecklas i vissa delar. Men de åtgärder som kan krävas för att för-

bättra kvaliteten handlar i huvudsak om att göra ett i grunden väl fungerande system ännu bättre.

De viktigaste kvalitetskraven som ställs på den officiella statistiken bör enligt min mening framgå av lagen om den officiella statistiken. Jag föreslår att kvalitetskraven i lagen formuleras med utgångspunkt i de kvalitetskriterier som finns i EU:s statistikförordning.

Mycket av innehållet i EU:s riktlinjer för europeisk statistik (Code of Practice) uppfylls redan i svensk rätt. Ytterligare någon av riktlinjernas principer kan dock behöva författningsregleras. Jag föreslår att principen om en rimlig uppgiftslämnarvärda införs i förordningen om den officiella statistiken. Merparten av principerna passar dock enligt min uppfattning bäst i föreskrifter från SCB eller, som i dag, i allmänna riktlinjer.

Enligt min bedömning arbetar de statistikansvariga myndigheterna på ett seriöst sätt med kvalitetsfrågor, såväl enskilt som i gemensamma fora, bl.a. inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. Då god kvalitet är av avgörande betydelse för den officiella statistikens tillförlitlighet och trovärdighet, är det väsentligt att myndigheterna även fortsättningsvis bedriver ett aktivt kvalitetsarbete.

Rådet för den officiella statistiken har beslutat vissa riktlinjer och kriterier för tillräcklig kvalitet i den officiella statistiken. Med utgångspunkt i dessa kan de statistikansvariga myndigheterna göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik. Den innebär att man arbetar i enlighet med kriterierna och uppfyller samtliga tillämpliga kriterier för samtliga statistikprodukter. Hittills har endast två myndigheter, Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk, gjort en sådan utfästelse. Det skulle ha en viktig signalverkan gentemot bl.a. statistikens användare om fler av de statistikansvariga myndigheterna, och då i synnerhet SCB, gjorde en sådan utfästelse. Möjligen kan det krävas en viss modifiering av kriterierna för tillräcklig kvalitet för att de ska bli tillämpliga för fler myndigheter. Att utreda detta bör rimligen vara en uppgift för Rådet för den officiella statistiken.

Då och då uppstår fel i statistiken, vilket är negativt. Att det förekommer fel synes dock inte bero på grundläggande systemfel. Det torde mera handla om att det i praktiken är omöjligt att helt undvika fel i ett så pass komplext system som statistiksystemet. När fel väl uppstår är det viktigt att de statistikansvariga myndigheterna har en organisation och rutiner för att uppmärksamma, rätta, analysera och lära av felen. Det är också viktigt att myndigheterna öppet

redovisar de fel som uppstår, så att uppdragsgivare, användare m.fl. uppmärksammas på förhållandena.

Såväl i Sverige som utomlands tenderar svarsfrekvenserna i statistiska undersökningar att minska. Denna utveckling utgör ett reellt problem. De statistikansvariga myndigheterna synes ta problemet på stort allvar och söker finna olika metoder för att hantera det. Sannolikt är det dock inte möjligt att helt eliminera problemet med minskande svarsfrekvenser, eftersom utvecklingen i grunden har strukturella orsaker, t.ex. att det med traditionella metoder är svårare att nå människor i dag än förr. Statistikproducenterna kan därför behöva utveckla bättre metoder för att hantera de ökade bortfallen och även hitta andra vägar att komma åt informationen. Om svarsfrekvenserna fortsätter att minska kraftigt kan det på sikt även finnas skäl att överväga att för vissa undersökningar införa uppgiftsskyldighet för privatpersoner, vilket förekommer i många andra länder. För närvarande ser jag dock inte något sådant behov.

Enligt vissa uppskattningar baseras den officiella statistiken till mer än 95 procent på administrativa data, vilka har samlats in för andra ändamål än statistik. Problem kan därmed uppstå om en statistikansvarig myndighet är beroende av administrativa data från någon annan myndighet och den senare av något skäl väljer att förändra eller avsluta insamlingen av uppgifterna i fråga.

Mot denna bakgrund talar starka skäl för att SCB bör rådfrågas vid utformning och förändringar av andra myndigheters administrativa register. Det skulle kunna ske genom att registeransvariga myndigheter görs skyldiga att samråda med SCB i sådana situationer. Därvid borde också SCB, i sin roll att samordna statistiksystemet, ges i uppdrag att bevaka andra statistikansvariga myndigheters intressen. Samordningen av detta torde kunna hanteras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. En samrådsskyldighet bör utformas så att de berörda myndigheterna är skyldiga att samråda med SCB, men fria att efter samrådet fatta självständiga beslut och ska informera SCB om dessa. Vidare bör samrådsskyldigheten endast avse register vars data med rimlig grad av sannolikhet kan antas komma att användas för statistikproduktion. Ett införande av samrådsskyldigheten bör inte ske förrän den slutliga utformningen av EU:s statistikförordning är bestämd.

Bedömning av användarnas tillgänglighet till statistiken

Tillgängligheten till statistiken varierar beroende på användare och användningsområde. Behoven synes vara väl tillgodosedda för användare som i huvudsak använder statistiken i informativt syfte och/eller för att på basis av de summerade sammanställningar som presenteras på myndigheternas hemsidor göra analyser som kräver mer begränsad bearbetning av det statistiska materialet. Det bör betonas att det är dessa summerade sammanställningar som utgör den officiella statistiken. Störst problem med tillgängligheten har de användare, t.ex. forskare, som har behov av att själva bearbeta bakomliggande datamaterial (mikrodata) för olika vidareanvändningar och analyser.

Min samlade bedömning är att tillgängligheten till den officiella statistiken i huvudsak är god i dag. Tillgängligheten har också successivt förbättrats sedan 1994 års reform. Det finns skäl att anta att denna utveckling kommer att fortsätta, i takt med bl.a. de möjligheter som skapas genom den informationsteknologiska utvecklingen.

Vissa, även erfarna, forskare har dock till mig redovisat vad de ofta uppfattar som ökade svårigheter att från statliga förvaltningsmyndigheter få ut data för forskningsändamål, bl.a. att myndigheternas restriktivitet vid utlämnandeprovningen har skärpts. Denna bild delas i regel inte av myndighetsföreträdare. Regeringen har dock aviserat att den ska återkomma till dessa frågor i särskild ordning.

Dokumentation av statistik

Dokumentation av vilken statistik som finns, hur den är framställd och vad den innehåller är en förutsättning för att statistiken ska vara användbar. Det enda formella krav som i dag finns avseende dokumentation av den officiella statistiken är att de statistikansvariga myndigheterna ska upprätta aktuella beskrivningar av statistiken, enligt en form som SCB anger. Myndigheterna lever i huvudsak upp till detta krav. Ofta tar de även fram annan, mer fördjupande dokumentation.

Dokumentationen synes ha förbättrats med tiden. En kvarstående brist är dock att dokumentationen ofta tycks ske i efterhand. Det är viktigt att myndigheterna strävar efter att integrera doku-

mentationsarbetet i produktionsprocessen och göra dokumentationen löpande.

Dagens dokumentation torde i huvudsak uppfylla behoven för användare som främst använder statistiken i informativt syfte och/eller för att göra analyser som kräver mer begränsad bearbetning av det statistiska materialet. Störst problem med dokumentationen torde finnas bland användare – ofta forskare – som har större behov av att själva bearbeta statistiken och de bakomliggande datamaterialen för olika vidareanvändningar och analyser. De förslag som jag lämnade i delbetänkandet *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36) torde förbättra situationen för de mer avancerade användarna.

Ambitionen bör vara att dokumentationen så långt möjligt ska ge berörda intressenter de svar de behöver. Inte sällan torde det kräva en mer omfattande och djupgående dokumentation än vad som ges av dagens författningsreglerade krav. Samtidigt bör man inte ha en övertro på möjligheterna att reglera fram en fullständigt heltäckande dokumentation. I särskilt komplicerade fall torde det vara ofrånkomligt att dokumentationen måste kompletteras med individuell rådgivning eller information från den statistikansvariga myndighetens sida.

Jag lämnar inga förslag på författningsändringar beträffande dokumentation. Frågan om dokumentation behöver dock diskuteras vidare, lämpligen inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. Vidare bör SCB ges i uppdrag att närmare utreda vilka förutsättningar som finns för att i ökad utsträckning ge allmän spridning åt metoder och verktyg som utvecklas för allmänna medel.

Prissättning av statistik

SCB bedriver en omfattande uppdragsverksamhet inom statistikområdet. Intäkterna från denna utgör knappt hälften av myndighetens samlade omsättning. Övriga statistikansvariga myndigheter bedriver inte uppdragsverksamhet inom statistikområdet, men kan ta ut avgifter för att tillhandahålla specialbearbetningar av sin officiella statistik. Då statistik är en huvudsyssla för SCB, varav en betydande andel bedrivs som uppdragsverksamhet, och en bisyssla för övriga myndigheter skiljer sig grunderna för avgiftsuttaget dem emellan.

Enligt min mening bör full kostnadstäckning fortsatt gälla som ekonomiskt mål i SCB:s uppdragsverksamhet. Detta främst med tanke på konkurrensneutraliteten. Om statsmakterna i prishänseende vill stimulera vissa användargrupper, t.ex. forskares, tillgång till de data som finns i SCB:s register, bör det hellre ske genom anslag till den som köper data än till den som tillhandahåller dem.

I de fall övriga statistikansvariga myndigheter önskar ta ut avgifter för att tillhandahålla specialbearbetningar av myndighetens officiella statistik, så bör prissättningen baseras på kostnaden för att framställa och distribuera statistiken. Normalt kan då en tim-taxa, inklusive en rättvisande andel av myndighetens gemensamma kostnader, tillämpas. Det förefaller också vara den princip som flertalet statistikansvariga myndigheter för närvarande tillämpar.

I utredningsarbetet har användare framfört kritik mot att SCB:s prissättning brister i transparens. Här finns utrymme för förbättringar från SCB:s sida. Mycket torde vara vunnet om SCB utvecklar en mer aktiv kunddialog, inkluderande tydligare information om hur priserna sätts.

Prissättningen avseende statistik är inte 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. 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. Sådana diskussioner kan lämpligen föras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

Statistiksekretess

Den s.k. statistiksekretessen regleras i 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Där 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. Vidare anges att statistiksekretessen även gäller för annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen eller av myndigheter under regeringen förutsatt att regeringen har meddelat föreskrifter om det. Syftet med statistiksekretessen är att

ge ett starkt skydd för uppgiftslämnarna, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för de statistikansvariga myndigheterna att skapa samhällsviktig statistik av hög kvalitet.

Enligt min mening bör statistiksekretessens föremål, styrka och tid kvarstå oförändrade. Jag föreslår dock att paragrafen görs mera lättöverskådlig genom att den delas upp i stycken och att den sekretessbrytande delen av bestämmelsen lyfts ut och läggs i en egen paragraf.

Vidare föreslår jag att andra jämförbara undersökningar som utförs av kommittéväsendet och Statskontoret ska omfattas av statistiksekretess direkt enligt lag. Lagens bestämmelser om statistiksekretess blir därmed direkt tillämplig för uppgifter i sådana undersökningar. Det krävs alltså inte längre att regeringen meddelar särskilda föreskrifter om detta.

De sekretessbrytande undantagen bör enligt min mening vara desamma som enligt gällande rätt. Begreppet forskning ska däremot definieras. Detta sker genom en hänvisning till definitionen av forskning i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Uppgiftsskyldighet

I lagen om den officiella statistiken regleras vilka aktörer som är uppgiftsskyldiga avseende officiell statistik och vilka uppgifter skyldigheten avser.

Jag föreslår vissa förändringar av denna reglering. Vilka som är uppgiftsskyldiga till den officiella statistiken och att uppgiftsskyldigheten gäller gentemot de statistikansvariga myndigheterna ska alltså framgå av lagen om den officiella statistiken. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska dock ges bemyndigande att meddela föreskrifter om vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldighet. I huvudsak handlar det om samma uppgifter som i dag. Dock föreslår jag en viss utvidgning av de uppgifter som ska lämnas av kommuner och landsting. De närmare föreskrifterna rörande verkställigheten av uppgiftsskyldigheten ska delegeras till de statistikansvariga myndigheterna. För registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet ska dock uppgiftsskyldigheten och vilka uppgifter som omfattas liksom tidigare regleras i lag.

Vidare föreslår jag att regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om att de som är uppgiftsskyldiga till den officiella

statistiken även ska vara skyldiga 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).

Jag föreslår också att det av förordningen om den officiella statistiken ska framgå att de statistikansvariga myndigheterna ska sträva efter att begränsa uppgiftslämnarbördan samt prioritera användandet av administrativa data om sådana finns tillgängliga.

Myndigheters säljverksamheter och SCB:s tre roller

Regeringen har uttalat att myndigheter som huvudregel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden. Som framgått ovan är det endast SCB av de statistikansvariga myndigheterna som bedriver uppdragsverksamhet på statistikområdet. Min bedömning är att SCB:s uppdragsverksamhet är förenlig med regeringens uttalande. Uttalandet påverkar därmed inte i sig utformningen av systemet för den officiella statistiken. Enligt min bedömning lever också SCB och de övriga statistikansvariga myndigheterna i huvudsak upp till de krav som ställs i lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen.

Som nämntes i inledningen har SCB tre olika roller i systemet för den officiella statistiken: en ansvars-, en produktions- och en samordningsroll. De tre rollerna kan potentiellt stå i konflikt med varandra. Enligt min bedömning är dock problemet litet i praktiken. Samtidigt finns det 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.

Mot denna bakgrund föreslår jag att SCB även fortsättningsvis ska samlat utöva dagens tre roller. De problem som kan finnas med rollkonflikter i SCB:s verksamhet bör kunna minskas genom olika åtgärder, t.ex. bättre transparens i myndighetens prissättning.

Samordning av systemet för den officiella statistiken

Samordningen av statistiksystemet har innehållit i stort sett samma slags åtgärder ända sedan 1994 års reform, låt vara att tillkomsten av Rådet för den officiella statistiken år 2002 innebar en viss förstärkning. Allt sedan reformen har det handlat om en ganska mjuk form av samordning. SCB har i begränsad utsträckning utnyttjat den föreskriftsrätt myndigheten har.

Då statistiksystemet i huvudsak fungerar väl i dag finns det knappast 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.

Som nämndes ovan förväntas de kommande förändringarna av EU:s statistikförordning leda till att de nationella statistikbyråerna (NSI, av engelskans National Statistical Institute) får en förstärkt roll avseende bl.a. samordning. Att SCB är Sveriges NSI bör tydligt framgå av myndighetens instruktion, där det bör anges att SCB har till uppgift att fullgöra de uppgifter som enligt en EU-rättsakt ska fullgöras av den nationella statistikbyrån (NSI). Vidare bör SCB:s föreskriftsrätt utvidgas från att som i dag endast avse den officiella statistikens tillgänglighet till att även omfatta kvalitetsfrågor i vidare mening. Liksom i dag ska gälla att SCB får meddela föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter.

En förväntad följd av förändringen av EU:s statistikförordning är 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, företräd 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. I betänkandet redogör jag för hur Sverige kan hantera detta åtagande.

Beträffande de självutvärderingar som de årliga rapporterna ska baseras på föreslår jag att SCB ges i uppgift att vara huvudansvarig för och samordna arbetet. Detta bör komma till uttryck i myndig-

hetens instruktion. Underlag för arbetet bör komma från de övriga myndigheter som framställer europeisk statistik. Tillräckligt stöd för deras medverkan torde ges av myndighetsförordningen och förvaltningslagen. Därtill bör i statistiksystemet 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. Även 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 generera idéer om förbättringsåtgärder av det slag som ska ingå i Sveriges åtagande gentemot EU om förtroende i statistiken.

Förslaget att Rådet för den officiella statistiken löpande ska göra översiktliga granskningar innebär en ny roll för rådet. Mina övriga förslag om nya uppgifter för rådet bör utan svårighet kunna passas in i dess nuvarande arbetsformer.

Jag föreslår att Rådet för den officiella statistiken utvidgas, i syfte att ge permanent representation från myndigheter med stor tyngd i statistiksammanhang. Rådet bör bestå av SCB:s generaldirektör, som liksom i dag bör vara ordförande, och högst tolv andra ledamöter, i form av generaldirektörer för andra statistikansvariga myndigheter. 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. 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 vara ett rådgivande organ till SCB, men även kunna fatta vissa beslut inom ramen för en av SCB fastställd budget.

Mina förslag om ökad uppföljning och utvecklad samordning av statistiksystemet 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.

Översyn av SCB

Som nämndes ovan anser jag att SCB även fortsättningsvis samlat ska 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 därmed fortsatt relevanta.

Regeringens styrning av SCB:s uppdragsverksamhet bör förtydligas och stramas upp. I detta syfte föreslår jag att det i SCB:s instruktion anges att uppdrag avseende officiell statistik ska vara prioriterade, att uppdragsverksamheten ska hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet samt att myndigheten endast får åta sig uppdrag från andra uppdragsgivare än myndigheter i den mån det inte snedvrider konkurrensen på marknaden. Av instruktionen bör också framgå att SCB får disponera avgiftsinkomsterna och meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

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. Jag föreslår att SCB ges i uppdrag att återkommande belysa hur konkurrenssituationen utvecklas inom de områden där myndigheten bedriver uppdragsverksamhet.

SCB:s intäkter har 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 miljoner 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.

Den beskrivna utvecklingen 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, dvs. sådana som görs återkommande, men med obestämda intervall eller åtminstone mindre regelbundet än årligen.

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.

Vid SCB finns nämnder för konsumentprisindex och byggnadsindex, vilka båda har rätt att avgöra frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna. Då denna beslutsrätt kan bedömas vara oförenlig med riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice) föreslår jag att dessa nämnder inte längre ska vara beslutande, utan endast rådgivande.

I SCB:s instruktion bör anges att myndigheten ska bistå forskningen med data. Eventuellt bör även SCB:s arbete med s.k. mikrosimuleringsmodeller regleras i myndighetens instruktion eller i annan särskild ordning. Detta är dock avhängigt av hur Vetenskapsrådets uppdrag avseende samordning av registerforskningen slutligt utformas, vilket för närvarande är oklart. Om den fortsatta beredningen av Vetenskapsrådets uppdrag leder till att SCB fortsatt ska arbeta med mikrosimuleringsmodeller, bör regeringen reglera detta i författning.

Övrigt

I betänkandet redovisas även vissa övriga överväganden. Bland annat diskuterar jag vissa frågor om ny spridningsteknik för statistik. Såväl för statsförvaltningen generellt som av SCB specifikt för statistikområdet pågår för närvarande utvecklingsarbete som kan förväntas leda till bättre möjligheter för användare att automatiskt hämta hem information som offentliggörs på myndigheters hemsidor. Jag

ser positivt på detta. Utredningsarbetet har dock inte pekat på att statsmakterna för närvarande skulle behöva vidta några särskilda åtgärder, t.ex. i form av regelförändringar, för att stimulera utvecklingen av nya spridningstekniker på statistikområdet. Jag lämnar därför inga förslag med sådan inriktning. De behov av ökad samsyn och samordning, som på statistikområdet kan finnas avseende nya spridningstekniker, bör kunna hanteras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

Jag diskuterar också utvärderingsmyndigheters möjligheter att få tillgång till mikrodata. Allmänt sett framstår det enligt min mening som angeläget att myndigheter ges sådana förutsättningar att de kan uppfylla sitt uppdrag. Det kan innebära att utvärderingsmyndigheter, och även andra myndigheter när de utför motsvarande uppgifter, behöver ha tillgång till mikrodata. De sekretessfrågor som behöver lösas i dessa fall handlar dock inte om statistiksekretess. Frågan om utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata bör därför hanteras i annat sammanhang.

I enlighet med direktiven analyserar jag också det förslag om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken, som lämnades av 2008 års översyn av kommunal statistik i betänkandet *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning* (SOU 2009:25). Enligt min mening är idén om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken i grunden vettig. Det synes dock föreligga stora osäkerheter om systemets genomförbarhet i praktiken och om vilka kostnader och andra konsekvenser det skulle medföra. Att i dagsläget vidta åtgärder för att konkret realisera ett sådant system ter sig därför mindre lämpligt. Däremot kan det finnas skäl för regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppgift att i detalj analysera förutsättningarna för att införa ett sådant system.

Slutligen analyserar jag även ett par frågor om förutsättningar för att utvidga begreppet officiell statistik i vissa avseenden. Jag anser att det av integritetsskäl vore klart olämpligt att låta begreppet officiell statistik även omfatta s.k. slutliga observationsregister. En sådan förändring bör därför inte genomföras. Förutsatt att tillräcklig sekretess kan upprätthållas är det däremot inget som hindrar att officiell statistik omfattar redovisningar på lägre aggregeringsnivåer, t.ex. läns- eller kommunnivå. I flera fall sker det också i dag. Sådana redovisningar kan medföra fördelar, i form av t.ex. förbättrade möjligheter till medborgerlig insyn, varför det finns skäl att där så är möjligt sträva efter att i ökad utsträckning redovisa statistiken på

sådana nivåer. Enligt min bedömning har dock de statistikansvariga myndigheterna redan tillräckliga verktyg för att fånga upp och analysera eventuella önskemål från andra användare om detta. Några förändringar av regelverket eller andra åtgärder från statsmakternas sida behövs inte i sammanhanget.

Summary

Background

My overall assignment has been to review Statistics Sweden and the official statistics system.

The Swedish official statistics system has been decentralised since the statistics reform was implemented on 1 July 1994. Statistics Sweden is responsible for cross-sectoral statistics, while 26 sector-specific agencies are responsible for official statistics in each of their areas.

Official statistics are regulated in the Official Statistics Act (2001:99) and the Official Statistics Ordinance (2001:100). This regulatory framework specifies the areas for which official statistics are to be available and which government agencies are responsible for producing the statistics. The Official Statistics Act also states that official statistics shall be available for the purposes of public information, investigative activities and research, and be objective and publicly available.

Legal developments in the EU play an increasing role for the Swedish statistics system. EU regulations may concern statistics within a specific area or involve general requirements that apply to all EU-regulated statistics. The latter are mainly contained in the EU's statistics regulation, which is currently undergoing considerable revision. The forthcoming changes to the EU's statistics system are pivotal to my considerations. The European Statistics Code of Practice is also important in this context. The Code of Practice is an instrument for self-regulation containing principles of independence, integrity and responsibility and covers the statistical authorities of the Member States as well as the EU's statistical authority Eurostat.

In 2011, official statistics amounted to a total of 356 'statistical products'. Statistics Sweden was responsible for just over one third of these, while none of the other statistical agencies produced more

than 30 official statistical products, and many of them just one or a few.

Apart from its responsibility for statistics, Statistics Sweden provides contracted statistical services and is also responsible for coordinating the state statistics system. An important tool in this coordination is the Council for Official Statistics, an advisory body at Statistics Sweden. The Council comprises Statistics Sweden's Director-General, as the Chair, and the directors-general of six other statistical agencies. The latter are appointed for three years. The agencies represented in the Council are appointed by Statistics Sweden according to a rotating schedule.

Statistical agencies can choose to produce official statistics themselves, order them directly from Statistics Sweden or procure them on the open market. Statistics Sweden may also participate in these procurement procedures. Almost half of the agencies produce their official statistics entirely on their own. Among the remaining agencies, it is most common to entirely or partially engage the services of Statistics Sweden. Statistics Sweden produces a total of about 65 per cent of official statistics, measured by the number of statistical products. Just over half are statistics the agency is responsible for itself, and slightly less than half are assignments for other agencies. Less than five per cent of the total production of official statistics takes place via procurement from organisations other than Statistics Sweden.

The Inquiry has obtained viewpoints from a large number of stakeholders, such as all of the statistical agencies, other users and producers of statistics and also some foreign agencies, including Eurostat. Acting on instructions from the Inquiry, Professor Bo Sundgren has analysed issues concerning the documentation of statistics, the National Financial Management Authority has analysed issues concerning the pricing of statistics and Statistics Sweden has conducted a web-based survey of members of the statistical agencies' user councils for statistics.

The following is a summary of my considerations and proposals concerning the issues raised in the Inquiry terms of reference.

Overall assessment of the function of the statistics system

Statistics on various areas of society are a very important source of information in a democracy. Official statistics give a general, overall picture of society and increase transparency for citizens. Statistics are also used as the basis for political decisions, public debate, research, evaluation, etc. There is great consensus on the importance of producing statistics that highlight different aspects of society and can be used for the above-mentioned purposes. Statistics must be reliable, i.e. objective and factual and otherwise of good quality.

My overall assessment is that, on the whole, the official statistics system works well today. I have not found any fundamental system errors that would require an overhaul of the system, and therefore believe that the decentralised system can and should be retained.

This is not to say that the current statistics system does not present certain challenges, or that some aspects of it cannot be improved. But in my assessment, any changes that may be necessary can be handled within the current basic model.

Direction and scope of official statistics

In my opinion, Sweden should continue to apply a clear and somewhat narrow definition of the term ‘official statistics’, based on the particular importance of such statistics for describing society. However, in normal cases, EU-regulated statistics should always be official statistics. Focusing on these and other conditions, the Government should make certain general statements on what should characterise official statistics, with the aim of providing guidance for assessments by statistical agencies.

The direction of official statistics is currently specified through gradual concretisation whereby the Government decides on the overall subject and statistical areas, and which agencies are to be responsible for statistics, while the content and scope of statistics in a given statistical area are determined by the statistical agency in that area. In my opinion, the current system for deciding the direction of official statistics focus should be retained. If additional agencies wish to become statistical agencies, they should propose this to the Government, which will then decide on the issue.

Quality of official statistics

The experience gained by the Inquiry – for example, through contact with users and foreign agencies – suggests that, on the whole, current official statistics are of good quality. This does not mean that there are no problems at all, or that quality cannot be improved in certain respects. But the measures that may be required to improve quality essentially involve making a basically well-functioning system even better.

In my view, the most important quality requirements for official statistics should be stated in the Official Statistics Act. I propose that the wording of the quality requirements in the Act be modelled on the quality criteria contained in the EU's statistics regulation.

Much of the content of the European Statistics Code of Practice is already met in Swedish law. However, an additional few of the principles contained in the Code of Practice may need to be regulated by law. I propose that the principle of a non-excessive burden on respondents is introduced in the Official Statistics Ordinance. However, in my view, most of the principles would be more suited as regulations from Statistics Sweden or, as is the case today, general guidelines.

In my assessment, the statistical agencies are working on quality issues in a professional manner, both individually and in joint forums, including within the framework of the Council for Official Statistics. Since good quality is crucial for the reliability and credibility of official statistics, it is essential that the agencies continue to conduct active quality efforts.

The Council for Official Statistics has established certain guidelines and criteria to promote sufficient quality in official statistics. Based on these, statistical agencies can take an 'official statistics pledge', which means that they promise to operate in accordance with the criteria. So far, just two agencies, the National Board of Health and Welfare and the Swedish Board of Agriculture, have taken the pledge. It would send an important signal to the users of statistics and others if more of the statistical agencies, and particularly Statistics Sweden, were to take the pledge. This may require some modification of the criteria concerning sufficient quality so that they can become applicable for more agencies. Examining this should reasonably be a task for the Council for Official Statistics.

Unfortunately, errors occasionally arise in the statistics, but these do not seem to be due to fundamental system errors. They more

likely arise because, in practice, it is impossible to completely avoid errors in such a complex system as the statistics system. When errors do arise, it is important that the statistical agencies have procedures and routines to identify, correct, analyse and learn from them. It is also important that the agencies openly report the errors that arise, so that commissioning organisations, users and others are made aware of the circumstances.

Both in Sweden and abroad, response rates for statistical surveys are tending to decline. This development is a real problem. The statistical agencies seem to be taking this problem seriously and are trying to find different methods of dealing with it. However, it is probably impossible to completely eliminate the problem of declining response rates, since fundamentally the trend has structural causes; for example, it is now more difficult to reach people using traditional methods than it was in the past. Statistics producers may need to develop better methods of managing the continuing decline and also find other ways of accessing the information. If response rates continue to decline sharply, there may eventually be reason to consider the introduction of an obligation on private individuals to provide information for some surveys, as is the case in many other countries. However, at present I do not see such a need.

According to some estimates, more than 95 per cent of official statistics are based on administrative data collected for purposes other than statistics. Problems can therefore arise if a statistical agency is dependent on administrative data from another agency and the latter for some reason chooses to change or terminate the collection of the data in question.

In this context, there are important reasons Statistics Sweden should be consulted on the initial design of and in the event of changes to the administrative registers of other agencies. This could be achieved if the agencies responsible for registers were required to consult with Statistics Sweden in such situations. Statistics Sweden, in its role of coordinating the statistics system, should then also be given the task of safeguarding the interests of other statistical agencies. The Council for Official Statistics could probably be responsible for coordinating this. A consultation obligation should be designed so that the relevant agencies are obliged to consult with Statistics Sweden, but following the consultation are free to make independent decisions and obliged to inform Statistics Sweden about these. Furthermore, the consultation obligation should only concern registers whose data is reasonably likely to be used for the

production of statistics. However, the consultation obligation should not be introduced before final design of the EU's statistics regulation has been established.

Assessment of users' access to statistics

Access to statistics varies depending on the users and the usage area. The needs appear to be well met for users who mainly use statistics for informative purposes and/or for analysis based on the aggregated statistical information which is presented on agencies' websites and requiring less extensive processing of the statistical material. It should be noted that this aggregated information constitutes the official statistics. Users, such as researchers, who need to process the underlying microdata themselves for further use and analysis, face the greatest access problems.

My overall assessment is that, on the whole, current availability of official statistics is good. Availability has also been gradually improved since the 1994 reform. There is reason to expect that this development will continue concurrently with the possibilities created by information technology developments.

According to some researchers, statistical agencies have in recent years adopted more restrictive policies regarding access to microdata for research purposes. The agencies deny this. The Government has announced, however, that a special Inquiry will probably be set up to analyse these matters.

Documentation of statistics

Documentation of the statistics that are available, how they are produced and what they contain is a prerequisite if the statistics are to be useful. The only formal requirement that currently exists regarding documentation of official statistics is that statistical agencies are obliged to produce up-to-date descriptions of statistics, in a format specified by Statistics Sweden. On the whole, the agencies meet this requirement. They often also produce additional, more in-depth documentation.

The documentation appears to have improved over time. However, a persistent shortcoming is that the documentation often seems to be created retrospectively. It is important that the agencies seek

to integrate work on documentation into the production process and conduct it continuously.

Current documentation seems to largely fulfil the needs of users who mainly use statistics for informative purposes and/or for analysis requiring less extensive processing of the statistical material. The greatest problem with regard to documentation is likely to involve users – often researchers – who have a greater need of processing the statistics and the underlying data themselves for further use and analysis. The proposals presented in the Inquiry's interim report, *Register data for research* (SOU 2012:36), should improve the situation for these more advanced users.

As far as possible, documentation should aim to give relevant stakeholders the answers they need. This would commonly require more extensive and thorough documentation than that prescribed by the current statutory requirements. At the same time, it would be overly optimistic to believe in the possibility of regulating for fully comprehensive documentation. In particularly complex cases, it is probably inevitable that the documentation must be supplemented with individual advice or information from the statistical agency.

I do not propose any legislative amendments regarding documentation. However, the issue of documentation requires further discussion, appropriately within the framework of the Council for Official Statistics. Furthermore, Statistics Sweden should be instructed to closely examine the potential of increasing the general distribution of methods and tools developed with public funds.

Pricing statistics

Statistics Sweden provides considerable contracted statistical services. The income from this represents almost half of the agency's overall turnover. Other statistical agencies do not provide contracted statistical services, but may charge a fee for providing specially processed official statistics. Since producing statistics is a core activity of Statistics Sweden, and a significant portion of this is contracted services, the grounds for charging fees differ from other agencies, where producing statistics is a secondary activity.

In my view, full cost coverage should continue to apply as a financial goal of contracted services by Statistics Sweden, mainly on grounds of competitive neutrality. If the Government wants to

use pricing to stimulate the access of certain user groups, such as researchers, to the data contained in Statistics Sweden's register, this would be best achieved via grants to the purchaser of the data rather than to the supplier.

In cases when other statistical agencies wish to charge fees for providing special processing of their official statistics, pricing should be based on the cost of producing and distributing the statistics. An hourly rate, including a just and correct share of the agency's common costs, could normally apply. This also appears to be the principle that most statistical agencies currently apply.

During the course of the Inquiry, users have criticised pricing by Statistics Sweden for its lack of transparency. In this respect there is room for improvement by Statistics Sweden. Much could be gained by Statistics Sweden developing more active customer dialogue, including information on how prices are set.

At present, statistics pricing is not entirely uniform between the various statistical agencies. However, the variation does not generally appear to be due to incorrect pricing, but is mainly a consequence of the different administrative regulations and other circumstances that apply to the activities of the various agencies. The agencies should not only become better at explaining this variation to the outside world, they should also jointly discuss how pricing should be set and, where possible, seek to achieve greater consistency. It would be appropriate to hold such discussions within the framework of the Council for Official Statistics.

Statistical secrecy

Statistical secrecy is regulated in Chapter 24, Section 8 of the Public Access to Information and Secrecy Act (2009:400), which states that secrecy applies to the particular activities of an agency that relate to the production of statistical data relating to an individual's personal or financial circumstances and which is attributable to the individual. Furthermore, it is stated that statistical secrecy also applies to other comparable investigations that are conducted by the Swedish National Audit Office or the Riksdag Administration or by government agencies provided that the Government has prescribed it. The purpose of statistical secrecy is to provide strong protection for data providers, which in turn increases the chances

of the statistical agencies producing statistics that are important to society and are of high quality.

In my view, the object, degree and period of statistical secrecy should remain unchanged. However, I propose that the section is made clearer by dividing it into paragraphs and placing the secrecy-override part in a separate provision.

Furthermore, I propose that government committees and Statskontoret (the Swedish Agency for Public Management) be given the legal right to process data in other comparable investigations covered by statistical secrecy. Thus they would no longer need to apply to the Government to conduct investigations that require statistical secrecy.

In my view, the secrecy-override exemption should be the same as under current legislation. However, the term 'research' should be defined. This could be done by referring to the definition of research in the Act concerning the Ethical Review of Research involving Humans (2003:460).

Obligation to provide information

The Official Statistics Act regulates which actors are required to provide information for official statistics and what information this requirement concerns.

I propose certain changes to the Act. The Official Statistics Act should continue to state who is required to provide information for official statistics and that the requirement to provide information applies in relation to the statistical agencies. However, the Government, or an agency if the Government so decides, should be given authorisation to decide which information is to be covered by the obligation to provide information. The information I propose to be covered by the obligation should be largely the same as under current legislation. However, I propose some broadening of the information that should be provided by municipalities and county councils. The details regarding the enforcement of the obligation to provide information should be delegated to the statistical agencies. However, for registered religious communities that do not conduct business activities, the obligation to provide information, including the question of which information is covered by the obligation, should be regulated by law as previously.

Furthermore, I propose that the Government be authorised to issue regulations stating that those with an obligation to provide information for official statistics are also required to provide the information necessary for the production of such European statistics that an agency must provide to the European Commission (Eurostat) under a Council regulation.

I also propose that the Official Statistics Ordinance should state that the statistical agencies should endeavour to limit the burden on those with an obligation to provide information and prioritise the use of administrative data if it is available.

Agency sales activities and the three roles of Statistics Sweden

The Government has stated that, as a rule, agencies should not sell goods and services on the market. As mentioned above, Statistics Sweden is the only statistical agency to offer contracted statistical services. It is my assessment that the contracted services of Statistics Sweden are compatible with the Government's statement. Therefore, the statement does not affect the design of the official statistics system. It is also my assessment that, on the whole, Statistics Sweden and the other statistical agencies fulfil the requirements of the Act on the re-use of public administration documents (2010:566).

As mentioned in the introduction, Statistics Sweden has three different roles in the official statistics system: responsibility, production and coordination. These three roles may potentially conflict with each other, but, in my assessment, this is a minor problem in practice. At the same time, there are great benefits in combining these roles in one and the same organisation.

As a result of the forthcoming changes at EU level, the national statistical institutes (Statistics Sweden in Sweden) will be given an enhanced role in, for example, coordination. Thus it would be difficult for Statistics Sweden not to have the roles of being responsible for cross-sectoral statistics and being responsible for coordination of the statistics system. Since the contracted services of Statistics Sweden currently play a very important role in the official statistics system, strong arguments also exist for not having them off from the agency.

In light of this, I propose that Statistics Sweden continues to jointly exercise its current three roles. It should be possible to reduce the problems of the conflicting roles of Statistics Sweden

through various measures, such as better transparency in the agency's pricing.

Coordination of the official statistics system

The coordination of the statistics system has largely contained the same type of measures since the 1994 reform, although the establishment of the Council for Official Statistics in 2002 involved some strengthening. Since the reform, it has been a matter of a rather soft form of coordination. Statistics Sweden has exercised its right to issue regulations only to a limited extent.

Since, by and large, the statistics system works well today, there is little reason to believe that the current soft form of coordination would have significant shortcomings. However, to safeguard the quality of statistics, there is reason – within the framework of the conditions provided by the decentralised system – to raise the ambition level somewhat with regard to coordination, follow-up, etc.

As mentioned above, the forthcoming changes to the EU's statistics regulation are expected to lead to the national statistical institutes receiving a stronger role with regard to coordination. The fact that Statistics Sweden is Sweden's national statistical institute should be clear from the Ordinance containing instructions for Statistics Sweden, which should state that Statistics Sweden is responsible for performing the tasks that the national statistical institute is required to perform under an EU legal act. Furthermore, the right of Statistics Sweden to issue regulations with regard to official statistics, which currently only covers questions of user access, should be widened to cover quality matters in general. As previously, it should be stated in the Official Statistics Ordinance that Statistics Sweden may issue such regulations following consultation with all the statistical agencies.

One expected consequence of the change in the EU's statistics regulation is that Member States will be obliged to take all necessary measures to implement the European Statistics Code of Practice in order to maintain confidence in their statistics. To this effect, each Member State, represented by its government, shall sign and implement a 'Commitment on Confidence in Statistics' whereby specific policy commitments are made to implement the Code and to establish a national quality assurance framework, including self-assessments and improvement actions. The Commitment shall be counter-

signed by the Commission. These commitments will regularly be monitored by the Commission on the basis of annual reports submitted by Member States. In the report, I suggest how Sweden may carry out this commitment.

Regarding the self-assessments that are to form the basis of the annual reports, Statistics Sweden should be instructed to take main responsibility for, and coordinate the work. This should be expressed in the agency's instructions. Other agencies that produce European statistics should also be obliged to contribute to the self-assessments. In addition, a right should be introduced in the statistics system allowing the Council for Official Statistics to conduct regular overall reviews of statistical quality and availability, for example, by spot checks or thematically. This should also be expressed in Statistics Sweden's instructions. In my opinion, the introduction of these new evaluation instruments will generate important information on how the Swedish statistics system works, and create ideas of suitable improvement actions.

The proposal that the Council for Official Statistics should conduct regular overall reviews involves a new role for the Council. It should not be difficult to fit the other proposed new tasks into the Council's current working methods.

I propose that the Council for Official Statistics be broadened to enable permanent representation of influential agencies in the statistical arena. The Council should comprise the Statistics Sweden Director-General as Chair, and a maximum of twelve other members, in the form of directors-general of the other statistical agencies. Of the twelve other members, one should come from each of the following agencies: the Swedish Social Insurance Agency, the Swedish Forest Agency, the National Board of Health and Welfare, the Swedish Energy Agency, the Swedish Board of Agriculture and the National Agency for Education; the remaining six should represent other statistical agencies. This Council constellation should be stated in Statistics Sweden's instructions. The current rotation principle should continue to apply with regard to the remaining six places. The Council should continue to act as an advisory body to Statistics Sweden, but also be able to make certain decisions within the framework of a budget set by Statistics Sweden.

My proposals for increased follow-up and improved coordination of the statistics system would probably require the allocation of additional resources for the proposed tasks, estimated to total

approximately SEK 5 million per year. Several financing options are conceivable.

Review of Statistics Sweden

As mentioned above, I believe that Statistics Sweden should continue to exercise its three roles in the statistics system, so all parts of its current operations should in principle continue. Thus the current goals structure including goals for the three roles, and individual goals, continues to be relevant.

The Government's governance of Statistics Sweden's contracted services should be clarified and tightened. To this end, I propose that the Ordinance containing instructions for Statistics Sweden states that assignments concerning official statistics are to be prioritised, that contracted services are kept financially separate from the agency's other activities and that the agency may take on assignments from commissioners other than agencies so long as this does not distort competition in the market. The instructions should also state that Statistics Sweden may use the income from fees and issue regulations on the size of fees.

It is important that the Government keeps itself up-to-date on trends in competition in the statistics area and that Statistics Sweden in an appropriate manner adapts its offering in response to these trends in order not to distort competition. I propose that Statistics Sweden be tasked with regularly highlighting changes in competition in the areas where the agency conducts contracted services.

In real terms, Statistics Sweden's income has been stable – just over SEK 1 billion annually – over the past 7–8 years. However, the composition of this income has changed. Previously, appropriations and fees accounted for more or less equal shares of Statistics Sweden's financing, but now the share financed by appropriations is clearly larger (53 per cent in 2011, compared with 43 per cent for fees). Of Statistics Sweden's total appropriated income in 2011 (SEK 552.1 million) the greater part (SEK 520.6 million) came from the agency's appropriation frame and the remaining SEK 31.5 million from special initiatives by various ministries, given in the form of appropriations. In recent years, Statistics Sweden has also to a greater extent received annual grants from the Government Offices for the financing of individual assignments. A clear trend is also that both

grants of this type and appropriations beside the appropriation frame are increasing over time. In 1999, these sources of financing accounted for less than one per cent of Statistics Sweden's total income, compared with almost 5 per cent in 2011.

This development has some drawbacks, mainly that – to an increasing extent – not all statistics that are financed by appropriations to Statistics Sweden are decided within a single framework. However, since different ministries have different needs, at the moment it would not be feasible to change the financing model for Statistics Sweden. If the shares of grants and appropriations beside the appropriation frame continue to increase, there may eventually be reason for the Government to return to a somewhat purer financing model for Statistics Sweden whereby statistical production mainly takes place via appropriation frames or fees.

In its governance of Statistics Sweden, and other statistical agencies, the Government should be attentive to any financing problems that emerge during intermittent examinations, i.e. those that are recurring but have an unspecified interval or are at least held less regularly than annually.

Statistics Sweden's task with regard to official statistics for other agencies has been in deficit every year since 2005. This has not been a major problem in terms of the agency's results, since overall contracted services have shown a surplus. However, the goal should be that official statistics assignments provide full cost coverage over time. The Government should be clear about this ambition in its governance of Statistics Sweden.

At Statistics Sweden, the Consumer Price Index Board and the Construction Index Board have the right to decide on matters of a principle nature concerning the application of the grounds that apply for index calculations. Since this decision-making right may be viewed as incompatible with the European Statistics Code of Practice, I propose that these boards no longer have a decision-making role, only an advisory role.

In the Ordinance containing instructions for Statistics Sweden it should be stated that the agency is responsible for supplying data to researchers. If the agency is expected to continue working with micro simulation models there may be reason to mention that as well in the instructions.

Other matters

Other considerations are also presented in the report. Among other things, I discuss certain issues concerning technology for the distribution of statistics. Development work is currently under way, both within central government administration in general and at Statistics Sweden specifically, in the area of statistics. This is expected to lead to greater opportunities for users to automatically download information published on agency websites. I view this as a positive development. The Inquiry has not indicated that the Government would need to take any specific action at the present time, for example in the form of regulatory changes, to stimulate the development of new distribution technology in the statistics area. I therefore have not made any proposals in this direction. It should be possible to handle the need for greater consensus and coordination, which may exist in the area of statistics concerning new distribution technology, within the framework of the Council for Official Statistics.

I also discuss the possibility of evaluation agencies obtaining access to microdata. Generally speaking, I believe it is important to give agencies the conditions they need to fulfil their mandates. This may mean that evaluation agencies, and other authorities when performing similar tasks, need to have access to microdata. However, the secrecy issues that need to be resolved in these cases do not concern statistical secrecy. The issue of the access to microdata by evaluation agencies should therefore be dealt with in another context.

In accordance with the terms of reference, I have also analysed the proposal for an integrated system for automated data capture of information on which to base municipal statistics, presented by the 2008 review of local statistics in the report *Coordinated municipality statistics for management and monitoring* (SOU 2009:25). In theory, it seems sensible to develop an integrated system for automated data capture of information on which to base municipal statistics. However, there appear to be significant uncertainties concerning the practical implementation of the system as well as its costs and other consequences. Taking action today to actually build such a system therefore seems less appropriate. On the other hand, there may be reason for the Government to appoint a special Inquiry to analyse in detail the prospects of introducing such a system.

Finally, I discuss the possibility of broadening the definition of the term official statistics, in some ways that are specified in the Inquiry terms of reference. According to the Official Statistics Act, official statistics shall be publicly available. Therefore, final observation registers, which contain microdata – i.e. information about individuals that can be of a sensitive nature – should in my view not be regarded as official statistics. However, statistical information on lower aggregate levels, than what is commonly used in official statistics, could certainly be part of the official statistics, provided that sufficient secrecy can be upheld. Still, I do not propose any legislative amendments in this respect, since statistical agencies already have adequate means of identifying and, if feasible, accommodating what needs users might have of statistical information on lower aggregate levels.

Författningsförslag

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2001:99) om den officiella statistiken¹

dels att 7–13 §§ ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 7, 10, 11 och 12 §§ ska utgå,

dels att 1, 3, 20, 24 och 25 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 3 a, 7, 8 och 9 §§, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om officiell statistik.

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

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.

3 §

Officiell statistik *skall* finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. *Den skall vara objektiv och allmänt tillgänglig.*

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

¹ Senaste lydelse av 7 § 2003:233.

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.

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.

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).

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.

20 §

Om den som är uppgiftsskyldig enligt 7–10 §§ inte fullgör skyldigheten, får den myndighet som har begärt uppgiften *anmana* den uppgiftsskyldige att göra det.

En uppgiftsskyldig som inte följer anmaningen får vid vite föreläggas att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Ett sådant föreläggande meddelas av den myndighet som utfärdat anmaningen.

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.

24 §

Ett beslut enligt denna lag om anmaning eller vitesföreläggande eller om att någon skall ingå i en statistisk undersökning får inte överklagas. Övriga beslut får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol.

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

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.

25 §

Till böter, högst 1 000 kronor, skall den dömas som uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör uppgiftsskyldighet enligt 7–10 §§

Den som är uppgiftsskyldig enligt 7 § första stycket 1–3 eller 9 § och uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgör sin uppgifts-

eller lämnar oriktig uppgift.

skyldighet, eller lämnar oriktig uppgift, döms till penningböter, högst 1 000 kronor.

Den som *överträtt* ett vitesföreläggande *skall* inte dömas till ansvar för *gärningar* som omfattas av föreläggandet.

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

2 Förslag till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

Härigenom föreskrivs i fråga om offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

dels att 24 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 24 kap. 8 a §, samt närmast före denna paragraf en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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. *Detsamma gäller* annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen *eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, av någon annan myndighet. Uppgift som behövs för forsknings- eller statistikändamål och uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde, får dock 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*

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.*

regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355).

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.

Sekretessbrytande bestämmelse

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.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2014.

3 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

dels att 5 § ska upphöra att gälla,

dels att 4, 7 och 13 §§, rubriken närmast 4 och bilagan ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas sex nya paragrafer, 5, 5 a, 5 b, 5 c, 15 och 16 §§, samt närmast före 5, 5 b och 5 c tre nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Insamling av uppgifter

Uppgiftsskyldighet och insamling av uppgifter

Uppgifter för den officiella statistiken *skall* samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.

4 §

Uppgifter för den officiella statistiken *ska* samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.

Uppgiftslämnarbördan ska stå i proportion till användarnas behov och vara rimlig för uppgiftslämnarna.

De statistikansvariga myndigheterna ska vid framställning av officiell statistik prioritera användande av administrativa data om sådana finns tillgängliga.

Näringsidkare

5 §

Näringsidkare ska för den officiella statistiken lämna uppgifter om

1. namn och person- eller organisationsnummer för den som be-

driver 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 av nyttjanderätt, och*
 15. *miljöskyddskostnader.*

5 a §

Näringsidkare som driver jordbruk, skogsbruk, eller trädgårdsodling eller som håller djur ska utöver de uppgifter som avses i 5 § lämna uppgifter om

1. *registerbeteckning, areal, markanvändning samt ägar- och arrendeförhållanden i fråga om den fastighet eller del av fastighet där verksamheten bedrivs,*
 2. *sysselsättning och tillträdesår för de personer som ingår i verksamheten, och*
 3. *djurhållning.*

Ägare till fastighet där någon annan driver sådan verksamhet

som avses i första stycket ska lämna uppgift om namn och adress för den som bedriver verksamheten samt uppgift om den areal som används i verksamheten.

Stiftelser och ideella föreningar

5 b §

Stiftelser och ideella föreningar som bedriver näringsverksamhet ska för den officiella statistiken lämna de uppgifter som avses i 5 §. Sådana stiftelser och ideella föreningar som inte bedriver näringsverksamhet är dock endast skyldiga att lämna de uppgifter som avses i 5 § 1 och 4.

Kommuner och landsting

5 c §

Kommuner och landsting ska för den officiella statistiken lämna de uppgifter som avses i 5 § 1–7 samt uppgifter om

- 1. årsvis budget och plan,*
- 2. utfall av kommunernas och landstingens resultaträkning samt årsprognoser för innevarande år allt vid utgången av räkenskapsårets första tertial,*
- 3. kommun- och landstingsägda företag,*
- 4. alternativa utförare av kommun- och landstingsfinansierad verksamhet.*

Kommuner ska för den officiella statistiken dessutom lämna uppgifter från de årliga boksluten.

7 §²

När en statistikansvarig myndighet samlar in uppgifter för den officiella statistiken från någon annan än en statlig myndighet *skall* den samtidigt lämna information om

– ändamålet med uppgiftsinsamlandet,

– på vilka bestämmelser skyldigheten att lämna uppgifter grundas,

– vem som samlar in uppgifterna eller på vems uppdrag insamlandet sker,

– *ifall* samråd har skett med den organisation som företräder uppgiftslämnaren,

– vilka bestämmelser om sekretess i *sekretesslagen (1980:100)* som kan bli tillämpliga på uppgifterna hos den insamlade myndigheten,

– vad som gäller om uppgifternas bevarande,

– andra förhållanden som är av betydelse i sammanhanget, såsom den enskildes rätt att ansöka om information och få rättelse.

Om uppgiftslämnandet är frivilligt *skall* myndigheten upplysa om det.

Information om eventuella påföljder om uppgiftsskyldigheten inte fullgörs *skall* lämnas på lämpligt sätt.

När en statistikansvarig myndighet samlar in uppgifter för den officiella statistiken från någon annan än en statlig myndighet *ska* den samtidigt *till den som ska lämna uppgifterna* lämna information om

1. ändamålet med uppgiftsinsamlandet,

2. på vilka bestämmelser skyldigheten att lämna uppgifter grundas,

3. vem som samlar in uppgifterna eller på vems uppdrag insamlandet sker,

4. *buruvilda* samråd har skett med den organisation som företräder uppgiftslämnaren,

5. vilka bestämmelser om sekretess i *offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)* som kan bli tillämpliga på uppgifterna hos den insamlade myndigheten,

6. vad som gäller om uppgifternas bevarande, och

7. andra förhållanden som är av betydelse i sammanhanget, såsom den enskildes rätt att ansöka om information och få rättelse.

Om uppgiftslämnandet är frivilligt *ska* myndigheten upplysa om det.

Information om eventuella påföljder om uppgiftsskyldigheten inte fullgörs *ska* lämnas på lämpligt sätt.

² Senaste lydelse 2006:381.

13 §

Den officiella statistiken skall av de statistikansvariga myndigheterna dokumenteras, kvalitetsdeklarerar 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.

Officiell statistik som även publiceras i tryckta publikationer skall tillhandahållas länsbibliotek, universitetsbibliotek, statliga högskolebibliotek och Statistiska centralbyråns bibliotek utan avgift.

De statistikansvariga myndigheterna ska dokumentera och kvalitetsdeklarerar officiell statistik. Myndigheterna ska också utan avgift offentliggöra och hålla sådan statistik allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.

Officiell statistik som även publiceras i tryckt form ska tillhandahållas länsbibliotek, universitetsbibliotek, statliga högskolebibliotek och Statistiska centralbyråns bibliotek utan avgift.

Bemyndiganden

15 §

En statistikansvarig myndighet får inom sitt verksamhetsområde meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna om uppgiftsskyldighet i 7–9 §§ lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

16 §

Statistiska centralbyrån får meddela föreskrifter om verkställighet av bestämmelserna

- 1. i 13 § första stycket, och*
- 2. om kvalitet i 3 a § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.*

Innan myndigheten meddelar sådana föreskrifter ska den höra övriga statistikansvariga myndigheter.

Den officiella statistiken
INNEHÅLL

Bilaga³

Den officiella statistiken
De statistikansvariga myndigheterna

Arbetsmiljöverket

Brottsförebyggande rådet

Centrala studiestödsnämnden

Domstolsverket

Ekonomistyrningsverket

Finansinspektionen

Försäkringskassan

Havs- och vattenmyndigheten

Högskoleverket

Kemikalieinspektionen

Konjunkturinstitutet

Kungliga biblioteket

Medlingsinstitutet

Myndigheten för kulturanalys

³ Senaste lydelse 2011:1457.

*Myndigheten för
tillväxtpolitiska utvärderingar
och analyser
Naturvårdsverket*

Pensionsmyndigheten

Riksgäldskontoret

Skogsstyrelsen

Socialstyrelsen

Statens energimyndighet

Statens jordbruksverk

Statens skolverk

Statistiska centralbyrån

Sveriges lantbruksuniversitet

Tillväxtverket

Trafikanalys

***Områden inom vilka det ska
produceras officiell statistik***

Arbetsmarknad

Arbetsmarknad

Befolkning

Befolkning

Boende, byggande och
bebyggelse

Boende, byggande och
bebyggelse

Demokrati

Demokrati

Energi

Energi

Finansmarknad	Finansmarknad
Handel med varor och tjänster	Handel med varor och tjänster
Hälso- och sjukvård	Hälso- och sjukvård
Hushållens ekonomi	Hushållens ekonomi
Jord- och skogsbruk, fiske	Jord- och skogsbruk, fiske
Kultur och fritid	Kultur och fritid
Levnadsförhållanden	Levnadsförhållanden
Miljö	Miljö
Nationalräkenskaper	Nationalräkenskaper
Näringsverksamhet	Näringsverksamhet
Offentlig ekonomi	Offentlig ekonomi
Priser och konsumtion	Priser och konsumtion
Rättsväsende	Rättsväsende
Socialförsäkring m.m.	Socialförsäkring m.m.
Socialtjänst	Socialtjänst
Transporter och kommunikationer	Transporter och kommunikationer
Utbildning och forskning	Utbildning och forskning

Nedan framgår vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för respektive område.

Officiell Statistik

Ansvarig myndighet

ARBETSMARKNAD

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014.

4 Förslag till förordning med instruktion för Statistiska centralbyrån

Härigenom föreskrivs följande.

Uppgifter

1 § Statistiska centralbyrån ansvarar för officiell statistik och för annan statlig statistik.

2 § Utöver det som följer av förordningen (2001:100) om den officiella statistiken har myndigheten till uppgift att

1. utveckla, framställa och sprida statlig statistik,
2. fullgöra de uppgifter som enligt en EU-rättsakt ska fullgöras av den nationella statistikbyrån (NSI),
3. samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer,
4. samordna det statliga statistiksystemet,
5. ha huvudansvaret för den självutvärdering som ska ligga till grund för Sveriges årliga rapporter till Europeiska kommissionen om efterlevnaden av kraven i EU:s statistikförordning och samordna arbetet med denna utvärdering, och
6. bistå forskningen med data.

Myndigheten får bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

3 § Myndigheten ska särskilt svara för att

1. fastställa konsumentprisindex, och
2. göra långsiktiga prognoser och analyser enligt särskilda beslut av regeringen.

4 § Myndigheten får behandla uppgifter i följande register:

1. registret över totalbefolkningen (RTB),
2. register med folk- och bostadsräkningar (FoB),
3. fastighetstaxeringsregistret,
4. utbildningsregistret (UREG),
5. arbetskraftsundersökningarna (AKU),
6. företagsdatabasen (FDB),
7. utrikeshandelsregistret,

8. inkomst- och förmögensregistret (IoF),
9. sysselsättningsregistret (ÅRSYS),
10. mervärdesskatterregistret,
11. kontrolluppgiftsregistret,
12. yrkesregistret,
13. register med undersökningar om levnadsförhållandena i samhället (ULF),
14. lantbruksregistret vid Statens jordbruksverk,
15. registret över för brott lagförda personer vid Brottsförebyggande rådet,
16. fordonsregistret vid Trafikanalys, och
17. registret med data för integrationsstudier (STATIV).

Uppdragsverksamhet

5 § Myndigheten ska i mån av resurser utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt en annan myndighet. Uppdrag avseende officiell statistik ska prioriteras.

Myndigheten får åta sig uppdrag enligt första stycket även från andra uppdragsgivare, i den mån verksamheten inte snedvrider konkurrensen på marknaden.

Uppdragsverksamheten ska hållas ekonomiskt skild från myndighetens övriga verksamhet.

Ledning

6 § Myndigheten leds av en myndighetschef.

7 § Vid myndigheten finns ett insynsråd som består av högst tio ledamöter.

Särskilda organ

Rådet för den officiella statistiken

8 § Vid myndigheten finns ett råd för den officiella statistiken. 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 produkter. Vidare ska rådet verka för samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna samt för utveckling och förvaltning av ett statistiknätverk.

Rådet ska löpande genomföra granskningar av den officiella statistiken.

9 § Rådet för den officiella statistiken består av myndighetens chef, som är ordförande, och högst tolv andra ledamöter som ska utgöras av generaldirektörer för statistikansvariga myndigheter.

Sex av ledamöterna i rådet ska komma från Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens skolverk.

Övriga sex ledamöter i rådet utses av myndigheten efter att ha hört samtliga övriga statistikansvariga myndigheter och förordnas för längst tre år.

Vetenskapliga rådet

10 § Vid myndigheten finns ett vetenskapligt råd. Rådet har till uppgift att bistå myndigheten i frågor om metoder och kvalitet i statistiken. Rådet får även bistå andra myndigheter med ansvar för officiell statistik i sådana frågor.

Vetenskapliga rådets sammansättning bestäms av myndigheten.

Nämnderna för konsumentprisindex och byggnadsindex

11 § Till myndigheten är en nämnd för konsumentprisindex och en nämnd för byggnadsindex knutna.

12 § Nämnden för konsumentprisindex ska pröva frågor om beräkningar av konsumentprisindex och därvid

1. bistå myndigheten i frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna, och

2. främja en utveckling av metoderna för beräkningarna av konsumentprisindex.

Nämnden för konsumentprisindex består av en ordförande och åtta andra ledamöter. Nämnden utser inom sig en vice ordförande. För varje ledamot finns en ersättare.

13 § Nämnden för byggnadsindex ska pröva frågor om beräkningar av byggnadsindex och därvid

1. bistå myndigheten i frågor av principiell natur rörande tillämpningen av de grunder som gäller för indexberäkningarna, och
2. främja en utveckling av metoderna för beräkningarna av byggnadsindex.

Nämnden för byggnadsindex består av en ordförande och tio andra ledamöter. Nämnden utser inom sig en vice ordförande. För varje ledamot finns en ersättare.

14 § Ordföranden och de andra ledamöterna i nämnderna förordnas av myndigheten för längst tre år.

Bestämmelserna i första stycket gäller också ersättare för ledamöter.

15 § Av ledamöterna i Nämnden för konsumentprisindex ska en ledamot förordnas efter förslag av Riksbanken, en efter förslag av Konjunkturinstitutet och en efter förslag av Försäkringskassan, Pensionsmyndigheten och Socialstyrelsen. Av de övriga ledamöterna ska tre besitta sådan vetenskaplig skicklighet att de sammantaget har kompetens inom områdena nationalekonomi och statistik.

Bestämmelserna i första stycket gäller också ersättare för ledamöter.

16 § Åtta av ledamöterna i Nämnden för byggnadsindex och deras ersättare förordnas efter förslag av

1. Boverket,
2. Byggherreforum,
3. Industrins byggmaterialgrupp,
4. Hyresgästernas sparkasse- och byggnadsföreningars riksförbund u.p.a., gemensamt med Svenska riksbyggen,
5. Svenska byggnadsarbetareförbundet,
6. Sveriges Byggindustrier,
7. Sveriges allmännyttiga bostadsföretag, och
8. Företagarnas Riksorganisation.

Anställningar

17 § Generaldirektören är myndighetschef.

18 § Vid myndigheten finns en överdirektör.

Personalansvarsnämnd

19 § Vid myndigheten ska det finnas en personalansvarsnämnd.

Tillämpligheten av vissa förordningar

20 § Myndigheten ska tillämpa personalföreträdarförordningen (1987:1101) och internrevisionsförordningen (2006:1228).

Avgifter

21 § Myndigheten ska ta ut avgifter för uppdrag enligt 5 § och för tjänsteexport och får disponera avgiftsinkomsterna.

Myndigheten får meddela föreskrifter om avgifternas storlek.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2014, då förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån ska upphöra att gälla.

1 Utredningens uppdrag

I detta kapitel ges först en bakgrund till utredningsuppdraget (1.1). Därefter beskrivs innehållet i utredningsdirektiven (1.2) och utredningens genomförande (1.3). Vidare redogörs för tidigare utredningsarbete inom statistikområdet (1.4) och för annat pågående utredningsarbete av relevans för utredningen (1.5). Slutligen redogörs för betänkandets disposition (1.6).

1.1 Bakgrund

Det svenska systemet för officiell statistik är decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994.¹ Det innebär att Statistiska centralbyrån (SCB) ansvarar för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknads-, befolknings-, ekonomisk, välfärds- och viss utbildningsstatistik, medan 26 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina områden.² Därtill kommer att Riksbanken ansvarar för betalningsbalans- och finansmarknadsstatistik.

SCB ansvarar också för att samordna det statliga statistiksystemet och överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer. Vidare ansvarar SCB för långsiktiga prognoser och analyser om befolkningsutveckling, utbildning och arbetsmarknad.

Den officiella statistiken regleras av såväl svenska författningar som EU-rätt. I lagen (2001:99) om den officiella statistiken finns

¹ 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.

² Antalet statistikansvariga myndigheter och myndighetsgruppens sammansättning har i huvudsak varit desamma sedan reformens genomförande, låt vara att statistikansvaret i vissa fall har flyttats mellan myndigheter. Oftast har sådana överflyttningar skett i samband med olika typer av strukturförändringar i statsförvaltningen, t.ex. som när den nybildade Havs- och vattenmyndigheten per den 1 juli 2011 övertog statistikansvaret från det då nedlagda Fiskeriverket.

bestämmelser om officiell statistik och viss annan statistik som tas fram hos en statistikansvarig myndighet.

Personuppgiftslagen (1998:204), förkortad PUL, gäller vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen om den officiella statistiken 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 förordningen om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den. Statistiksekretess regleras i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), förkortad OSL. 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. Syftet med statistiksekretessen är att ge ett starkt skydd för uppgiftslämnarna, vilket i sin tur ökar förutsättningarna för de statistikansvariga myndigheterna att skapa samhällsviktig statistik av hög kvalitet.

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.

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, jordbruks-, företags-, befolknings- och välfärdsstatistik.

Efter en uppmaning av rådet år 2004 har de nationella statistikinstituterna tagit fram riktlinjer för europeisk statistik (den s.k. Code of Practice, på svenska tidigare benämnd uppförandekoden). Riktlinjerna är ett instrument för självreglering med principer för obe-

roende, 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 riktlinjerna. Mot bakgrund av revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009 har Ekofinrådet föreslagit att Code of Practice stärks genom att vissa minimistandarder införs i en rättsakt.

Vidare styrs den europeiska statistiken av femårsprogram där huvudområden och mål fastställs. Programmen beslutas av Europaparlamentet och rådet. Det nuvarande programmet omfattar perioden 2008–2012. Femårsprogrammen kompletteras med detaljerade årliga program.

1.2 Uppdraget enligt direktiven

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. Jag ska särskilt granska statistikkvaliteten och tillgängligheten till statistiken, inbegripet prissättning och dokumentation.

Utredningens direktiv (dir. 2011:32) är mycket omfattande. De tar upp ett flertal områden och inom dessa sammantaget ett femtiotal olika delfrågor. I huvudsak kan dock de frågor som anges i direktiven delas in i följande fyra grupper och undergrupper:

1) Översyn av systemet för officiell statistik

- Den officiella statistikens inriktning och det offentliga åtagandets omfattning.
- Den officiella statistikens kvalitet.
- Tillgängligheten för statistikanvändarna, med särskild betoning på dokumentation, prissättning och statistiksekretess.
- Uppgiftsskyldighet avseende statistik.
- Organisationen av systemet för den officiella statistiken.
- Hur EU-samarbetet kan få större genomslag i det svenska statistiksystemet.

2) Översyn av SCB

- Frågor om bl.a. mål, uppgifter, resurser och prioriteringar för SCB.

3) Övriga frågor

- Förvaltningspolitiska principer och konkurrensrättsliga regler m.m. avseende myndigheters säljverksamheter.
- Konsekvenser av lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).
- Konsekvensbeskrivningar av utredningens förslag (enligt 14–15 a §§ kommittéförordningen).

4) Behov av författningsändringar (avseende punkterna 1–3)

I direktiven utpekats också en rad områden där utredningen förväntas redovisa förslag. Med utgångspunkt i den översyn och analys som görs avseende statistiksystemet och ovanstående punkter, ska jag således 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 statistikområdet, 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 statistik³ kan införlivas i det nationella statistikregelverket,
- hur regeringens uttalande i prop. 2009/10:175 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,
- hur sekretesskyddet för personuppgifter som begärts in i samband med såväl statistikansvariga som andra myndigheters framställning av statistik bör regleras.

Vidare anges i direktiven att utredningen ska bedriva sitt arbete i kontakt med statistikanvändare, statistikansvariga myndigheter, Riksbanken, berörda utredningar och Näringslivets Regelnämnd. Enligt direktiven ska utredningen också hålla berörda centrala arbetstagarorganisationer informerade om arbetet och ge dem tillfälle att framföra synpunkter.

Enligt direktiven ska utredningen redovisa sitt uppdrag senast den 10 december 2012.

Direktiven återfinns i sin helhet i bilaga 1.

³ Vid tiden för framtagnandet av utredningsdirektiven användes benämningen "uppförandekoden för europeisk statistik". Som framgått av avsnitt 1.1 används dock numera benämningen "riktlinjerna för europeisk statistik".

Tilläggsdirektiv

Regeringen beslutade den 8 mars 2012 om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2012:15).

Tilläggsuppdraget avsåg att föreslå organisatoriska och tekniska åtgärder som kan underlätta registerbaserad forskning. Enligt tilläggsdirektiven finns det 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 genom vilken mikrodata hos olika myndigheter kan användas på ett effektivt sätt. I dag finns det ingen myndighet som har ansvaret för att driva frågorna om hur man ska kunna underlätta användningen av registeruppgifter för forskningsändamål.

Mot denna bakgrund skulle jag enligt tilläggsdirektiven:

- identifiera vilka de viktigaste datakällorna för forskningen 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 skapande av register och användning 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.

I enlighet med tilläggsdirektiven redovisade jag tilläggsuppdraget den 2 maj 2012, i delbetänkandet *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36).

Regeringens syn på delbetänkandets förslag redovisades i oktober 2012, i forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30). Hur delbetänkandets förslag där behandlades framgår närmare av avsnitt 9.2.4 i föreliggande betänkande.

Tilläggsdirektiven återfinns i sin helhet i bilaga 2.

1.3 Utredningens genomförande

Som underlag för arbetet har utredningen tagit del av en stor mängd skriftligt material, varav väsentligare källor anges löpande i betänkandet. Vidare har följande underlagsmaterial framtagits genom särskilda uppdrag som jag har initierat:

- På uppdrag av utredningen har professor Bo Sundgren, tillika expert i utredningen, analyserat vissa frågor om dokumentation av statistik. I uppdraget ingick bl.a. att beskriva vad som avses med dokumentation av statistik och hur dokumentationen fungerar i dag. Vidare skulle Sundgren redogöra för vilka problem som finns i dag avseende dokumentation, vad problemen beror på och lämna förslag på åtgärder. Arbetet redovisades till utredningen den 15 november 2011, i rapporten *Utredning om dokumentation av officiell statistik*. För att komplettera underlaget inhämtades sedan synpunkter på rapporten genom ett skriftligt remissförfarande bland de statistikansvariga myndigheterna. 15 av de sammanlagt 27 statistikansvariga myndigheterna lämnade yttranden. Innehållet i Sundgrens rapport samt de statistikansvariga myndigheternas synpunkter beskrivs närmare i kapitel 9. Rapporten återfinns också i sin helhet i bilaga 3.
- På uppdrag av utredningen har Ekonomistyrningsverket (ESV), efter att utredningen och ESV kommit överens om detta, analyserat olika prissättningsmodeller avseende statistik, utifrån kostnads- och tillgänglighetsperspektiv. Utgångspunkten för uppdraget var allmänt sett att ESV:s analys skulle ge underlag för att besvara de frågor som ställs beträffande prissättning i utredningens direktiv. Mot denna bakgrund ingick i uppdraget bl.a. att identifiera tänkbara prissättningsmodeller avseende statistik, att analysera för- och nackdelar med de olika modellerna och

dessas ekonomiska och andra konsekvenser samt att analysera modellernas genomförbarhet med avseende på såväl praktiska omständigheter som förenlighet med olika regelverk, t.ex. avgiftsförordningen och konkurrenslagen. ESV:s uppdrag redovisades till utredningen den 15 februari 2012, i rapporten *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012* (ESV 2012:5). Innehållet i rapporten framgår närmare av kapitel 9. Rapporten finns också tillgänglig via ESV:s hemsida.

- På uppdrag av utredningen har SCB genomfört en webbaserad enkätundersökning bland medlemmar i de statistikansvariga myndigheternas användarråd för statistik e.d. Syftet med enkäten var att få en bild av hur centrala statistik användare ser på systemet för officiell statistik och de frågor som omfattas av mitt uppdrag, dvs. deras syn på exempelvis statistikens kvalitet och tillgänglighet. SCB:s uppdrag redovisades till utredningen den 29 mars 2012. Enkätens resultat redovisas på olika ställen i betänkandet, bl.a. i kapitlen 4 och 6. SCB:s rapport återfinns också i sin helhet i bilaga 4.

Vidare har synpunkter inhämtats vid olika möten med ett stort antal intressenter. Dels har sju möten hållits med gruppen av sakkunniga och experter. Dels har utredningen varit i kontakt med drygt 200 personer representerande ett åttiotal organisationer, bland dem återfinns t.ex. samtliga statistikansvariga myndigheter, andra användare och producenter av statistik och även vissa utländska organ. Dessa kontakter har oftast skett i form av enskilda, personliga möten, men i några fall via telefon, brev eller e-post eller genom möten med flera organisationer samtidigt. I arbetet har utredningen varit i kontakt med följande myndigheter och andra organ:

- *Departement:* Arbetsmarknads-, Finans-, Närings-, Social- och Utbildningsdepartementen.
- *De statistikansvariga myndigheterna:* Arbetsmiljöverket, Brottsförebyggande rådet, Centrala studiestödsnämnden, Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Försäkringskassan, Havs- och vattenmyndigheten, Högskoleverket, Kemikalieinspektionen, Konjunkturinstitutet, Kungliga biblioteket, Medlingsinstitutet, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Naturvårdsverket, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skogs-

styrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens skolverk, Statistiska centralbyrån, Sveriges lantbruksuniversitet, Tillväxtverket och Trafikanalys.

- *Andra offentliga utredningar:* E-delegationen (N Fi 2009:1), Informationshanteringsutredningen (Ju 2011:11), Högskolemyndighets- och programkontorsutredningen (U 2011:03), Statens vård- och omsorgsutredning (S 2011:01), 2011 års utredning om finansmarknadsstatistiken (Fi 2011:07) och Utredningen om förbättrad tillgång till personuppgifter inom och mellan hälso- och sjukvården och socialtjänsten (S 2011:13).
- *Andra statliga förvaltningsmyndigheter:* Bolagsverket, Boverket, Centrala etikprövningsnämnden, Datainspektionen, de regionala etikprövningsnämnderna, Elsäkerhetsverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Inspektionen för socialförsäkringen, Kommerskollegium, Lotteriinspektionen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Riksbanken, Riksrevisionen, Sametinget, Statens folkhälsoinstitut, Statens kulturråd, Transportstyrelsen, Ungdomsstyrelsen och Vetenskapsrådet.
- *Övriga svenska organ:* Famna (riksorganisationen för vård och social omsorg utan vinstintresse), Föreningen för kommunal statistik och planering, Näringslivets Regelnämnd, Region Skåne, Rådet för främjande av kommunala analyser, Statisticon, branschföreningen Svenska marknadsundersökningsföretag (SMIF, vid detta möte medverkade bl.a. företrädare för Demoskop, Synovate och TNS-Sifo), Sveriges Kommuner och Landsting och Systembolaget.
- *Utländska organ:* Danmarks Statistik, Eurostat, Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste, Statistisk sentralbyrå (Norge) och UK Statistics Authority (Storbritannien).

Som kommentar till uppräknningen ovan bör även nämnas att utredningen i arbetet har haft ett tiotal möten med SCB, med företrädare för olika delar och nivåer av myndigheten.

Vidare bör nämnas att jag, beträffande kontakter med arbetstagarorganisationer, har bedömt att de närmast berörda arbetstagarorganisationerna är de fackliga organisationerna vid SCB, varför ett möte har hållits med dem. Vid detta möte deltog också företrädare för vissa centrala arbetstagarorganisationer. De senare har också, i

egenskap av medlemmar i vissa användarråd, ingått i underlaget för den webbenkät som SCB har gjort på mitt uppdrag (se ovan).

Vidare har jag och/eller sekretariatet deltagit vid flera konferenser och seminarier, bl.a. Rådets för den officiella statistiken årskonferens 2012.

Kvantitativa uppgifter i betänkandet, om olika verksamheters omfattning m.m., avser främst år 2011. Såvitt kan bedömas har dock utvecklingen under år 2012 inte varit sådan att den bild som förmedlas har förändrats på något påtagligt sätt. Eventuella undantag från detta framgår av den löpande texten.

1.4 Tidigare utredningsarbete på statistikområdet

Som nämndes i avsnitt 1.1 är det svenska systemet för officiell statistik decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994, med statistikansvaret fördelat på 27 olika myndigheter, däribland SCB.

Hur dagens statistiksystem är utformat beskrivs närmare i kapitlen 3–4. Som bakgrund till detta ges i det följande en översiktlig redogörelse för hur situationen såg ut före 1994 års statistikreform, det utredningsarbete som låg till grund för reformen, den utvärdering av statistikreformen som gjordes år 1999 samt andra utredningar på statistikområdet som genomförts på senare år.

1.4.1 Situationen innan statistikreformen

Dagens system för officiell statistik är resultatet av en process som pågått sedan början av 1960-talet. År 1960 fattade riksdagen ett principbeslut om att all statlig statistik som inte av administrativa skäl behövde vara bunden till en viss myndighet skulle förläggas till SCB.

I linje med beslutet genomfördes under åren 1961–65 en långtgående centralisering av den statliga statistikproduktionen.

År 1979 tillsattes en utredning med uppgift att bl.a. kartlägga behovet av statlig statistik och utarbeta metoder för en fortgående anpassning av statistiken till statistikanvändarnas behov. I sitt slutbetänkande *Framtida statlig statistik* (SOU 1983:74) föreslog utredningen att *en* myndighet även i fortsättningen skulle ha ett samlat ansvar för den statliga statistikverksamheten. Åtgärder borde dock

vidtas för att de olika sektorerna i samhället skulle få ett större inflytande och ansvar för statistikproduktionen. Det framhölls därvid som särskilt viktigt att statistikens kostnader inom ett område vägdes mot andra kostnader inom samma område och inte mot kostnader för annan statistik.

Mot denna bakgrund föreslog utredningen en modell för styrning av statistiken som innebar att varje fackdepartement skulle svara för beredningen av SCB:s förslag till statistikproduktion inom sitt respektive ansvarsområde. Civildepartementet skulle därutöver ha ett övergripande ansvar för statistik av gemensamt intresse för flera samhällsområden samt också ha ansvar för myndigheten SCB. För att ytterligare öka användaranpassningen föreslogs att SCB:s och andra statistikproducenters arbetsgrupper med statistikanvändare skulle ges ökad självständighet. Utredningen föreslog också att den allmäninformativa statistiken borde få en friare ställning i förhållande till statsmakterna.

Förslagen från 1979 års statistikutredning om ny styrmodell för den statliga statistiken lades till grund för ett riksdagsbeslut om en ny beslutsordning med anknytning till departementsindelningen.⁴ Den s.k. beslutsmodellen kom därefter att införas fr.o.m. budgetåret 1985/86.

Efter några års användning bedömdes beslutsmodellen allmänt sett ha medfört vissa fördelar, i form av ökat intresse för statistisk information och aktualisering av de olika departementsområdenas statistikbehov i budgetprocessen. Modellen hade dock även visat sig ha flera nackdelar. Det handlade bl.a. om krångliga och tidsödande besluts- och informationsvägar inom Regeringskansliet och att det i praktiken visade sig finnas begränsade möjligheter såväl att väga statistik mot den verksamhet den skulle betjäna som att göra omprioriteringar mellan olika statistikområden.⁵

Mot denna bakgrund ansåg regeringen att det behövde övervägas hur styrningen och samordningen av den statliga statistiken skulle kunna förbättras. Till detta bidrog också att det vid denna tid – i slutet av 1980-talet – successivt genomfördes vissa förändringar avseende styrningen av den offentliga sektorn, med ökad decentralisering av beslutsfattande via införandet av mål- och resultatstyrning av verksamheter. I och med att myndigheterna gavs en mera självständig roll beträffande val av metoder och medel för genom-

⁴ Prop. 1984/85:100 bil. 15, bet. 1984/85:FiU16, rskr. 1984/85:218.

⁵ Erfarenheterna av beslutsmodellen har här refererats ur departementspromemorian *Statistikens regler* (Ds 1999:75).

förande av verksamheten ökade också kraven och behoven avseende tillgång till statistik. Mot denna bakgrund initierades det utredningsarbete som ledde fram till 1994 års statistikreform.

1.4.2 Utredningar inför statistikreformen

Den förändring som gjordes av statistiksystemet i början av 1990-talet kan sägas ha skett i två steg. Först infördes en samlad lag för den officiella statistiken, sedan förändrades styrning och organisation av systemet.

Statistikregelutredningen

Vid slutet av 1980-talet var föreskrifterna om de statistikproducerande myndigheternas uppgiftsinhämtande spridda på ett stort antal lagar och andra författningar. År 1988 tillsatte regeringen därför en utredning med uppdrag att utarbeta ett förenklat regelsystem för den statliga statistikframställningen, att skapa rättsregler avseende uppgiftsplikt samt att pröva möjligheten att införa en särskild lag på området. Utredningens betänkande *Förenklad statistikreglering* (SOU 1990:43) lämnades i april 1990.

Statistikregelutredningen föreslog att det skulle införas en särskild lag – lag om den statliga statistikframställningen – som skulle tillämpas i verksamhet som en statlig myndighet bedriver när den själv eller genom annan samlar in och bearbetar uppgifter i syfte att i statistisk form belysa förhållanden och utveckling i samhället. Den föreslagna lagen innehöll regler avseende bl.a. uppgiftsinhämtande, framställningsmetoder och offentliggörande.

Statistikregelutredningen ansåg inte att det behövdes en definition av begreppet statistik för lagens tillämpning. Det centrala begreppet ansågs i stället vara om syftet med statistiken var just att ”belysa förhållanden och utveckling i samhället”. För statistikverksamhet med sådan inriktning skulle lagen vara tillämplig för samtliga statliga myndigheter. Däremot skulle lagen inte vara tillämplig avseende mer intern driftstatistik som myndigheter tar fram som ett led i uppföljningen av den egna verksamheten.

Statistikregelutredningens arbete ledde fram till ett förslag till lagreglering av den officiella statistiken (prop. 1991/92:118), som behandlades av riksdagen under våren 1992. Regeringen valde dock

att göra en snävare avgränsning av vilken statistik som skulle omfattas av lagen, genom att föreslå en metod att definiera viss basstatistik. Tillämpningsområdet för den nya lagstiftningen föreslogs av regeringen vara den statistik som behövs för samhällsplanering, forskning, allmän information och internationell rapportering. Regeringen föreslog att denna statistik skulle benämnas officiell statistik och preciseras i föreskrifter som regeringen meddelar. Den avgränsning som regeringen valde att göra i förhållande till utredningens förslag motiverades på följande sätt i propositionen:

Utredningens lagförslag innebär att lagen blir tillämplig, om vissa förutsättningar är uppfyllda. På så vis täcker man in en okänd mängd statistikframställning, som skall följa bestämda regler. Detta är i och för sig en framkomlig väg. En annan metod är att peka ut viss statistikframställning och inordna den under de föreslagna reglerna. Jag har vägt dessa båda metoder mot varandra och har efter beaktande av remissinstansernas synpunkter gjort den bedömningen att den senare metoden är mer ändamålsenlig.⁶

Regeringens förslag ledde alltså fram till att det infördes en lag om den officiella statistiken, vilket tidigare inte hade funnits, och att den officiella statistiken skulle innefatta statistik som framställs av en statlig myndighet enligt föreskrifter som regeringen meddelar med stöd av lagen.

1990 års statistikutredning

I november 1990 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppdrag att se över den statliga statistikens styrning, finansiering och samordning. En utgångspunkt för utredningen skulle vara att en effektivisering av statistikverksamheten skulle kunna uppnås genom att statistikens huvudanvändare gavs en tydligare beställarroll. Vidare angavs i utredningsdirektiven att statistiken så långt som möjligt borde finansieras direkt av beställarna. Möjligheten att helt uppdragsfinansiera SCB:s verksamhet skulle också prövas.

Utredningens betänkande *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48) överlämnades till regeringen i maj 1992. I betänkandet föreslogs bl.a. att ansvaret för styrningen av den statliga statistiken så långt det var

⁶ Prop. 1991/92:118, s. 13.

lämpligt och möjligt skulle delegeras till huvudanvändarna av statistiken.

Remissinstansernas synpunkter på utredningens förslag var blandade. De flesta remissinstanserna välkomnade ett ökat användarinflytande, men ett stort antal bedömde det orealistiskt att lägga ut beställaransvaret för en så stor del av den statliga statistiken på andra myndigheter än SCB.

Regeringen fann under sin beredning att starka skäl talade mot att delegera ansvaret för eller avgiftsfinansiera all statistik. Man ansåg dock att ansvaret för officiell statistik för avgränsade s.k. sektorsområden eller för statistik med *en* huvudanvändare så långt möjligt borde fördelas till sektorsmyndigheterna. Statistiken skulle finansieras genom anslag till dessa. Däremot föreslog regeringen att SCB fortsatt skulle ansvara för officiell statistik som griper över flera sektorer, som saknar en entydig huvudanvändare eller i fall där det påtagligt gagnar förtroendet för statistiken. Riksdagen godkände de förordade principerna.⁷

Genomförandekommittén

En genomförandekommitté tillkallades i februari 1993 för att bereda ändringarna i ansvarsfördelningen för den statliga statistiken. Kommitténs slutbetänkande *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken* (SOU 1994:1) avlämnades i januari 1994.

I betänkandet presenterades ett förslag till omfattning, krav och tillgänglighet beträffande den framtida officiella statistiken. Kommittén använde begreppet ”systemet Sveriges officiella statistik” för *hela* produktionssystemet av officiell statistik och inte, som ofta dittills gjorts, enbart för publikationsserien Sveriges officiella statistik.

Den officiella statistiken föreslogs omfatta regelbundet producerad primärstatistik samt sådana statistiska sammanställningar och vidarebearbetningar som utgjorde väsentliga underlag för samhällsplanering, forskning, allmän information och obligatorisk internationell rapportering.

Preciseringen av vad som skulle ingå i den officiella statistiken gjordes så att det skulle uppstå minsta möjliga låsningar till viss produktion eller särskilda insatser. Beskrivningen av innehållet skedde i form av 22 ämnesområden, där varje område var uppdelat i en eller

⁷ Prop.1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122.

flera delgrupper. Någon ytterligare precisering i termer av t.ex. ingående variabler, redovisningsnivåer eller frekvens gjordes inte. Det överlämnades till respektive statistikansvarig myndighet att besluta efter samråd med statistikens övriga användare. Utgångspunkten var den dåvarande omfattningen av statistiken som den presenterades i SCB:s produktbeskrivningar.

Kommittén föreslog att s.k. beställaransvar för officiell statistik skulle ges till ett antal myndigheter och att detta skulle genomföras per den 1 juli 1994. De myndigheter som föreslogs bli beställaransvariga för officiell statistik skulle kunna styra och kontrollera produktionen av den statistik de fick ansvaret för. Detta skulle gälla oberoende av om myndigheten valde att producera statistiken själv eller att lägga ut produktionen på någon annan aktör.

Förslagen innebar att SCB fick tre separata roller, nämligen ansvar för förvaltningsuppgifter, ansvar för anslagsfinansierad statistik m.m. och uppdragstagare inom statistikområdet.

Regeringen följde i stort kommitténs förslag beträffande den officiella statistiken. Ansvaret för en betydande del av den officiella statistiken fördelades därefter på ett tjugotal centrala förvaltningsmyndigheter, enligt de godkända principerna, med verkan från den 1 juli 1994.⁸

1.4.3 1999 års utvärdering av statistikreformen

År 1998 tillsatte regeringen en särskild utredning med uppgift att utvärdera statistikreformen. Utredningen redovisade sitt uppdrag i september 1999, i betänkandet *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

Enligt betänkandet hade verksamheten med den officiella statistiken i huvudsak fungerat bra efter reformen. Tilltron till den officiella statistiken sades vara fortsatt hög. Utredningen hade inte funnit något statistikområde där statistiken på ett negativt sätt hade påverkats av partsintressen.

Den mest påtagliga positiva effekten av reformen var enligt utredningen att användarinflytandet hade ökat på många områden, vilket i många fall hade lett till ökad kvalitetskontroll, relevans och användning. Enligt utredningen var det framför allt de myndigheter som fått statistikansvar som hade kommit att utöva ett starkare användarinflytande. Det ökade inflytandet gällde emellertid även en

⁸ Prop. 1993/94:100 bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269.

rad andra användare, i första hand organisationer som var medlemmar i de statistikansvariga myndigheternas användarråd.

Enligt utredningen hade det inte skett några stora förändringar vad gäller den officiella statistikens övergripande inriktning och omfattning sedan reformen genomfördes, utan endast små justeringar hade vidtagits i statistikförordningen, där samtliga statistikområden och statistikansvariga myndigheter finns förtecknade. Däremot pekade utredningen på att det inom ramen för de olika statistikområdena hade förekommit förändringar vad gäller såväl inriktning och detaljeringsgrad som insamlingsmetod och belysta delområden. Enligt utredningen hade det också skett förhållandevis stora förändringar inom några områden, som följd av samarbetet inom EU, i första hand avseende ekonomisk statistik samt statistik inom områdena transport, miljö och jordbruk. På dessa områden bedömde utredningen att EU-samarbetet i högre grad än statistikreformen hade påverkat och förändrat statistiken.

Vidare konstaterade utredningen att den officiella statistiken även efter reformen i hög grad producerades av SCB, dels inom de statistikområden SCB själv ansvarade för, dels genom uppdrag från andra statistikansvariga myndigheter. Även om få myndigheter hade konkurrensutsatt produktionen, bedömde utredningen att beställarrollen, tillsammans med teknikutvecklingen, ändå hade lett till minskade produktionskostnader på flera statistikområden.

Enligt utredningen hade också tillgängligheten till den officiella statistiken förbättrats. Detta sades delvis bero på reformen, men i hög grad också på den tekniska utvecklingen.

På den negativa sidan nämnde utredningen framför allt att samordningen av och överblicken över statistiksystemet hade försämrats, i och med att ansvaret hade delats upp på ett stort antal myndigheter. Utredningen ansåg därför att samordningen av statistiksystemet behövde förstärkas och föreslog bl.a. att det skulle inrättas ett särskilt råd för Sveriges officiella statistik. Ett sådant råd inrättades sedan hos SCB år 2002.

1.4.4 Andra utredningar på senare år

Av annat utredningsarbete som har berört statistikområdet på senare år vill jag särskilt nämna följande. Redogörelsen följer i huvudsak kronologisk ordning.

Statistikregelgruppen

Inom Regeringskansliet tillsattes år 1998 en särskild arbetsgrupp med uppgift att lämna förslag till ändringar i de författningar som berör statistikens område. Arbetet redovisades i departementspromemorian *Statistikens regler* (Ds 1999:75). I denna lämnades ett förslag till en ny lag om den officiella statistiken samt en till lagen anslutande förordning, vilket utgjorde det huvudsakliga underlaget till den statistiklag och -förordning som finns i dag.

Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken

I september 2000 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppgift att analysera och kartlägga de förändrade samhällsbehoven av ekonomisk statistik och med utgångspunkt i dessa göra en genomlysning av statistiken och särskilt nationalräkenskaperna. Utredningen redovisade sitt slutbetänkande *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken* (SOU 2002:118) vid årsskiftet 2002/03.

Mot bakgrund av utredningens förslag fick SCB år 2003 i uppdrag att utarbeta en åtgärdsplan för förbättring av den ekonomiska statistiken, vilken sedan successivt har genomförts.

2008 års översyn av kommunal statistik

År 2007 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredning för att se över insamling och publicering av statistik om ekonomi, personalförhållanden och vissa verksamheter inom kommunsektorn. Utredningens arbete redovisades i mars 2009, i betänkandet *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning* (SOU 2009:25). I betänkandet presenterades bl.a. ett översiktligt förslag om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund

för kommunstatistiken, vilket föreliggande utredning enligt sina direktiv ska analysera.

Granskningar av Riksrevisionen

Bland utredningar som gjorts på senare år bör också nämnas några granskningar som gjorts av Riksrevisionen. År 2004 granskade Riksrevisionen SCB:s uppdragsverksamhet.⁹ Riksrevisionens övergripande slutsats var att förutsättningarna för insyn i SCB:s uppdragsverksamhet var begränsade. Mot bakgrund av Riksrevisionens rapport beslutade regeringen att skärpa återrapporteringskraven för den avgiftsfinansierade verksamheten i regleringsbrevet från och med budgetåret 2005.

Vidare redovisade Riksrevisionen i februari 2010 en särskild revisionsrapport, som ett led i den årliga revisionen av SCB.¹⁰ 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 hade också tidigare, under år 2008, vid två tillfällen skriftligen framfört iakttagelser om brister i SCB:s interna styrning och kontroll för framtagandet av KPI. Enligt Riksrevisionen visade granskningen på stora brister i ledning, styrning och uppföljning av statistikproduktionens IT-miljö för KPI och NR. Även om granskningen i första hand avsåg IT-miljöerna för produktion av KPI och NR, sade sig Riksrevisionen ha anledning att förmoda att liknande brister fanns i IT-miljöer för andra statistikprodukter.

Uppdrag avseende SCB:s kvalitetsarbete

Den 25 mars 2010 uppdrog regeringen 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

⁹ Riksrevisionen (2004): *Uppdrag statistik – insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*. RiR 2004:8.

¹⁰ Riksrevisionen (2010): *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll*. Revisionsrapport 2010-02-18.

styrningen och kontrollen. SCB:s slutrapport avseende detta uppdrag redovisades till regeringen den 29 juni 2012.¹¹

I sammanhanget bör också nämnas att regeringen den 12 maj 2010 gav Statskontoret i uppdrag att granska SCB:s pågående kvalitetsarbete. Statskontorets granskning slutredovisades i april 2011.¹²

Förändringar avseende EU:s statistiksystem

Inom EU pågår sedan flera år ett arbete för att stärka statistik-kvaliteten och effektivisera statistikproduktionen. En väsentlig del av detta avser förändringar i det grundläggande EU-regelverket om statistik, dvs. förordning nr 223/2009 om europeisk statistik, EU:s statistikförordning. Men det handlar också om förändringar – som kan komma att påverka statistiken – avseende nya arbetssätt för att övervaka finanspolitiken, makroekonomiska beslut samt ekonomiska reformer och avseende processen kring alltför stora underskott (Excessive Deficit Procedure, EDP). Vidare har kommissionen även presenterat ett särskilt meddelande om produktionsmetoden för EU-statistik, med en vision för det kommande årtiondet.¹³

De kommande förändringarna avseende EU:s statistiksystem är av central betydelse för utredningens överväganden. En ingående redogörelse för, och analys av, EU-utvecklingen redovisas därför i kapitel 5.

2011 års utredning om finansmarknadsstatistiken

Regeringen beslutade den 26 maj 2011 (dir. 2011:48) att tillkalla en särskild utredning med uppdrag att se över finansmarknadsstatistiken och vilket ansvar Riksbanken, Finansinspektionen och SCB har i detta avseende enligt författningsreglering och avtal. I uppdraget ingick att analysera hur uppgifterna till statistiken samlas in samt hur de överförs mellan myndigheterna. Med utgångspunkt i den genomförda översynen och analysen skulle utredningen föreslå en ordning för att på ett effektivt sätt tillgodose de behov som

¹¹ Statistiska centralbyrån (2012): *Kvalitetsarbetet på SCB – slutrapport den 29 juni 2012*. Dnr 2012/1040.

¹² Statskontoret (2011): *Mot en säkrare statistikproduktion – en granskning av SCB:s kvalitetsarbete*. Rapport 2011:7. Statskontoret lämnade också en delredovisning av uppdraget i oktober 2010.

¹³ Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om produktionsmetoden för EU-statistik: en vision för det kommande årtiondet, KOM(2009) 404 slutlig.

finns av att producera statistik samt tillgodose Riksbankens och Finansinspektionens behov av uppgifter för sin övervakning och tillsyn.

I utredningens uppdrag ingick också att, med utgångspunkt i respektive myndighets verksamhet och behov, föreslå de författningsändringar som behövs för att möjliggöra en effektiv samverkan mellan myndigheterna och ändamålsenligt förena sekretess och myndigheternas tillgång till uppgifter för sina åligganden. Utredningen skulle därvid överväga på vilket sätt uppgifter ursprungligen inhämtade för tillsynsändamål ska kunna bearbetas och utväxlas mellan de berörda myndigheterna utan hinder av sekretess. Vidare skulle utredningen belysa hur en likartad eller gemensam behandling av finansmarknadsstatistiken kan skapa samordningsvinster och andra fördelar för berörda myndigheter och uppgiftslämnare.

I uppdraget ingick också att analysera om det finns skäl att flytta ansvaret för den officiella statistiken för finansmarknaden från Finansinspektionen till SCB.

Enligt direktiven skulle utredningen redovisa sitt uppdrag den 1 oktober 2012. Arbetet har dock förlängts och kommer att redovisas i december 2012, efter att föreliggande betänkande lämnats till tryck.

Översyn av myndigheter på högskoleområdet

Regeringen beslutade den 9 juni 2011 (dir. 2011:52) att tillkalla en särskild utredning med uppdrag att förbereda och lämna förslag till de åtgärder som behövs för att genomföra en ändamålsenlig och effektiv organisering av de verksamheter som för närvarande bedrivs vid Högskoleverket, Verket för högskoleservice och Internationella programkontoret för utbildningsområdet. Syftet med utredningen var att skapa en effektiv och tydlig ansvarsfördelning, där den granskande verksamheten skiljs från den främjande och serviceinriktade verksamheten. En utgångspunkt var att det ska inrättas två nya myndigheter – en gransknings- och en servicemyndighet – i stället för de nuvarande tre.

I utredningens uppdrag ingick att föreslå vilken myndighet som ska ansvara för den samlade högskolestatistiken och vara statistikansvarig myndighet inom verksamhetsområdet enligt förordningen om den officiella statistiken. I betänkandet *Tre blir två! Två nya myndigheter inom utbildningsområdet* (SOU 2012:1) föreslog utred-

ningen att statistikansvaret, som för närvarande ligger på Högskoleverket, ska förläggas till den granskande myndigheten.

Regeringen följde i huvudsak utredningens förslag beträffande inrättandet av de två myndigheterna.¹⁴ I linje med detta gav regeringen den 31 maj 2012 två andra särskilda utredare i uppdrag att förbereda och genomföra inrättandet av Universitetskanslersämbetet (dir. 2012:55) och Universitets- och högskolerådet (dir. 2012:56).¹⁵ Statistikansvaret ska enligt direktiven ligga på Universitetskanslersämbetet. Utgångspunkten för arbetet är att de två myndigheterna ska kunna inleda sina verksamheter den 1 januari 2013.

Statens vård- och omsorgsutredning

Regeringen beslutade den 27 januari 2011 (dir. 2011:4) att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över hur staten, genom sina myndigheter, ska verka för ett effektivt och långsiktigt hållbart vård- och omsorgssystem, med fokus på hälsofrämjande och förebyggande insatser i syfte att främja hälsa och minska ohälsa och framtida vårdbehov samt för att åstadkomma en jämlik vård och omsorg i hela landet.

Utredningen lämnade sitt slutbetänkande *Gör det enklare!* (SOU 2012:33) i maj 2012. I detta föreslogs att fyra nya myndigheter ska ersätta tolv av dagens myndigheter och organisationer. Utredningen föreslog att Socialstyrelsen, Läkemedelverket, Tandvårds- och läkemedelsförmånsverket, Statens beredning för medicinsk utvärdering, Statens folkhälsoinstitut, Smittskyddsinstitutet, Myndigheten för vårdanalys, Myndigheten för handikappolitisk samordning, Myndigheten för internationella adoptionsfrågor, Statens medicinsk-etiska råd, Hjälpmiddelsinstitutet och Apotekens Service AB ska avvecklas och att uppgifterna ska tas över och vidareutvecklas av följande fyra nya myndigheter:

- Kunskapsmyndigheten för hälsa, vård och omsorg, som enligt utredningen ska stödja utveckling och spridning av kunskap. För riktlinjer med kopplingar till prioriteringar, föreslogs en arbetsform som innebär att kommunernas och landstingens kunskap om praktiska och ekonomiska förutsättningar byggs in i

¹⁴ Prop. 2011/12:133.

¹⁵ Som en följd av detta beslut gavs också tilläggsdirektiv (dir. 2012:74) till den tidigare utredningen med innebörd att den skulle avsluta sitt arbete redan den 1 juli 2012 och inte den 28 december 2012, som ursprungligen var tänkt.

beslutsprocessen. Utredningen föreslog att det statistikansvar som för närvarande ligger på Socialstyrelsen ska förläggas till denna myndighet.

- Inspektionen för hälsa, vård och omsorg, som föreslogs få samlat ansvar för tillstånd, legitimationer, godkännanden och tillsyn. Tillsynen föreslogs få ökade resurser.
- Infrastrukturmyndigheten för hälsa, vård och omsorg, som föreslogs få i uppdrag att tillsammans med övriga aktörer utveckla och förvalta sektorns IT- och kommunikationslösningar.
- Myndigheten för Valfärdsstrategi, som föreslogs få i uppdrag att ge staten bättre möjligheter till framförhållning och strategisk styrning.

I betänkandet redovisades en genomförandeplan och de underlag som enligt utredningen behövs för att etablera de nya myndigheterna den 1 januari 2014.

1.5 Annat pågående utredningsarbete

Parallellt med mitt arbete har också bedrivits, eller nyligen avslutats, flera utredningar som mer allmänt berör utvecklingsfrågor i statsförvaltningen och som kan ha betydelse för förutsättningarna för den fortsatta utformningen av systemet för den officiella statistiken. Nedan ges en överblick över de utredningar av detta slag som har bedömts vara mest relevanta utifrån de utgångspunkter som gäller för mitt arbete.

1.5.1 E-delegationen

Regeringen beslutade den 26 mars 2009 att tillkalla en delegation med uppdrag att samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning (dir. 2009:19).

Delegationens första uppgift var att utforma ett förslag till strategi för myndigheternas arbete med elektronisk förvaltning ("e-förvaltning"), vilket redovisades till regeringen den 19 oktober 2009 i betänkandet *Strategi för myndigheternas arbete med e-förvaltning* (SOU 2009:86).

Därefter har delegationens uppgift varit att koordinera de statliga myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt samt följa upp dess effekter för medborgare, företagare och medarbetare. Delegationen ska vidare koordinera vissa IT-standardiseringsfrågor samt bistå regeringen i det internationella arbetet på området. Den 25 mars 2010 fick delegationen också ett tilläggsdirektiv (dir. 2010:32) om att främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av offentlig information samt om att ta fram riktlinjer för myndigheters användning av sociala medier.

Delegationen ska årligen lämna delrapporter med underlag och förslag till regeringen. Utöver sitt första, ovannämnda betänkande, har utredningen hittills lämnat ytterligare fyra betänkanden.¹⁶ En slutrapport ska lämnas senast den 31 december 2014.

1.5.2 Informationshanteringsutredningen

Regeringen beslutade den 6 oktober 2011 att tillsätta en särskild utredning för att se över den s.k. registerlagstiftningen och vissa därmed sammanhängande frågor (dir. 2011:86). I uppdraget ingår bl.a. att:

- överväga om definitionen av begreppet ”allmän handling” i tryckfrihetsförordningen (TF) är lämpligt utformad när det gäller sådana uppgifter som en myndighet har tillgång till genom s.k. direktåtkomst hos en annan myndighet eller genom liknande former av elektroniskt utlämnande och, om utredningen anser att definitionen bör ändras, lämna förslag till ändring av denna,
- överväga om det finns skäl att i registerförfattningar bibehålla åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande,
- göra en översiktlig inventering av registerförfattningarna och närmare analysera hur dessa fungerar inom tre olika verksamhetsområden,
- med beaktande av utvecklingen inom EU och Europarådet utarbeta en generell modell för reglering av registerfrågor och,

¹⁶ *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – från strategi till handling för e-förvaltning* (SOU 2010:20), *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt. Under konstruktion – framtidens e-förvaltning* (SOU 2010:62), *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – En bit på väg* (SOU 2011:27) och *Så enkelt som möjligt för så många som möjligt – vägen till effektivare e-förvaltning* (SOU 2011:67).

med modellen som mall, lämna konkreta förslag till registerförfattningar inom de tre verksamhetsområdena, och

- överväga vilka typer av allmänna handlingar inom de tre verksamhetsområdena, som den eller de aktuella myndigheterna ska ha skyldighet att lämna ut elektroniskt, och lämna de förslag som dessa överväganden föranleder.

Förslagen ska syfta till att regleringen i tryckfrihetsförordningen och offentlighets- och sekretesslagen samt registerregleringen tillsammans inom respektive område ska utgöra en tydligare och mer lättillämpad helhet.

De delar av uppdraget som avser frågan om definitionen av ”allmän handling” bör ändras respektive om det finns skäl att i registerförfattningarna även fortsättningsvis bibehålla åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande, ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 december 2012, efter att föreliggande betänkande lämnats till tryck. I tilläggsdirektiv kommer regeringen sedan att precisera inom vilka tre verksamhetsområden som utredningen ska lämna förslag till registerförfattningar. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 december 2014.

1.5.3 Uppdrag om förenklat och minskat uppgiftslämnande

Uppdrag till Bolagsverket m.fl.

Regeringen gav i oktober 2011 Bolagsverket och ett flertal andra myndigheter i uppdrag att inom respektive verksamhetsområde genomföra en kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till statliga myndigheter som följer av lag, förordning eller föreskrift.

Kartläggningen skulle ligga till grund för ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande. Det långsiktiga målet är att en och samma uppgift endast ska behöva lämnas en gång till statliga myndigheter och att myndigheterna ska hämta uppgifter från varandra.

Bolagsverket har varit ansvarigt för att koordinera och leda arbetet med kartläggningen samt att sammanställa uppgiftskraven i ett register.

Kartläggningen redovisades den 19 juni 2012.¹⁷

¹⁷ *Kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till 14 myndigheter.* N 2011/5884/ENT. Lägesrapport.

De myndigheter som har ingått i kartläggningsuppdraget är Arbetsförmedlingen, Bolagsverket, Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Livsmedelsverket, Skatteverket, Skogsstyrelsen, Statens jordbruksverk, Statistiska centralbyrån, Tillväxtverket, Trafikanalys, Trafikverket, Transportstyrelsen och Tullverket.

Resultatet av kartläggningen bedömdes utgöra en viktig grund för skapandet av ett uppgiftslämnarregister för företagen. Av denna anledning beslutade regeringen (N2012/311/ENT) att förlänga uppdraget till de 14 myndigheterna, vilket nu ska slutredovisas den 29 november 2013. Förlängningen innebär bl.a. att Bolagsverket fortlöpande ska uppdatera den databas som upprättats över myndigheternas uppgiftskrav.

Uppdrag till särskild utredare

Mot bakgrund av bl.a. ovannämnda uppdrag till Bolagsverket m.fl. tillsatte regeringen i april 2012 en särskild utredare med uppdrag att utreda och föreslå lösningar som leder till ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen (dir. 2012:35). Syftet med utredningen är att företagen som regel bara ska behöva lämna uppgifter till statliga myndigheter en gång och till ett ställe. De uppgifter som avses är sådana där själva uppgiftslämnandet har sin grund i lag, förordning eller myndighetsföreskrifter. I uppdraget ingår bland annat att

- lämna förslag på hur ett effektivt informationsutbyte mellan myndigheter faktiskt och tekniskt kan utformas,
- lämna förslag på hur samordning, samråd, referensregister, informationsutbyte och tillgång till statistik kan organiseras,
- analysera och samordna de uppgifter som företagen lämnar in till statliga myndigheter och som kommer att omfattas av den kartläggning som utförs enligt regeringens uppdrag N2011/5884/ENT (se ovan om uppdraget till Bolagsverket m.fl.),
- analysera sekretessfrågor och integritetsfrågor som uppkommer i samband med de av utredaren lämnade förslagen och föreslå de författningsändringar som bedöms nödvändiga,
- redovisa minskningen av de administrativa kostnaderna för företagen samt budgetkonsekvenser för myndigheterna.

Utredningens uppdrag ska redovisas senast den 29 november 2013.

1.6 Betänkandets disposition

Den fortsatta framställningen kan indelas i fyra delar.

Som bakgrund till mina överväganden beskrivs i den *första delen* vad som menas med statistik (kapitel 2), gällande nationell rätt (kapitel 3), hur statistiksystemet är uppbyggt (kapitel 4) samt gällande EU-rätt och den pågående utvecklingen på EU-nivå (kapitel 5).

Den *andra delen* av betänkandet, som består av kapitlen 6–13, innehåller mina bedömningar avseende statistiksystemet. Överväganden och förslag om de aktuella delfrågorna redovisas i respektive kapitel. Först redovisas vissa förutsättningar för utredningens analys och överväganden om statistiksystemet (kapitel 6). Därefter behandlas den officiella statistikens inriktning och omfattning (kapitel 7), den officiella statistikens kvalitet (kapitel 8), tillgängligheten för användarna (kapitel 9), frågor om uppgiftsskyldighet (kapitel 10), frågor om myndigheters säljverksamheter och SCB:s tre roller i statistiksystemet (kapitel 11) samt samordningen av systemet för den officiella statistiken (kapitel 12). Slutligen görs en uppsummering av de av mina förslag som helt eller delvis kan sägas ha sin grund i EU-rätten och dess inverkan på svensk rätt (kapitel 13).

Den *tredje delen* av betänkandet, som utgörs av kapitel 14, innehåller min översyn av SCB.

Slutligen redovisas i den *fjärde delen* förslagets konsekvenser (kapitel 15) och författningskommentarer (kapitel 16).

Som *bilagor* till betänkandet har fogats utredningens direktiv och tilläggsdirektiv (bilaga 1 respektive 2) samt Bo Sundgrens och SCB:s rapporter till utredningen (bilaga 3 respektive 4). Sundgren och SCB svarar självständigt för de iakttagelser och slutsatser som redovisas i deras respektive rapporter.

2 Vad är statistik?

I detta kapitel beskrivs översiktligt vad statistik är. Först behandlas själva begreppet statistik och vad det betyder (2.1). Därefter diskuteras det faktum att behoven av statistik, och därmed statistikens inriktning, kan variera mellan olika användningsområden (2.2). Slutligen beskrivs kort hur statistik produceras (2.3).

2.1 Begreppet statistik

Min övergripande uppgift är att se över Statistiska centralbyrån och systemet för den officiella statistiken. Som framgått av avsnitt 1.1 regleras den officiella statistiken i lagen om den officiella statistiken, med tillhörande förordning. Av detta regelverk framgår inom vilka områden det ska finnas officiell statistik, vilka statliga myndigheter som ansvarar för att denna statistik tas fram ("statistikansvariga myndigheter") samt att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning.

Själva begreppet "statistik" definieras dock inte i vare sig lagen eller förordningen om den officiella statistiken. I det förslag till lag som först lades fram fanns visserligen en sådan definition, men denna mötte kritik från Lagrådet som menade att begreppet statistik är svårdefinierbart och att det saknades behov av att ange en definition i lagen.¹

Inte heller i mer allmän mening kan begreppet statistik sägas ha någon helt entydig definition. Begreppet har också olika innebörd i olika sammanhang. Med statistik kan avses en viss form av information, nämligen sifferuppgifter som beskriver en företeelse eller en verksamhet. Statistik kan också avse metoder för att samla in, bearbeta

¹ Prop. 2000/01:27. Det ursprungliga lagförslaget, inklusive förslaget till definition av begreppet statistik, lämnades i Statistikregelgruppens rapport *Statistikens regler* (Ds 1999:75).

och analysera statistiska material.² Därtill är statistik benämningen på en vetenskaplig disciplin.

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. Objektiva mått på samhällsförhållanden och deras utveckling – av det slag som ges genom den officiella statistiken – ses av de flesta som en självklarhet i en modern demokrati. Man brukar tala om statistisk information som en genuin samhällsnyttighet.

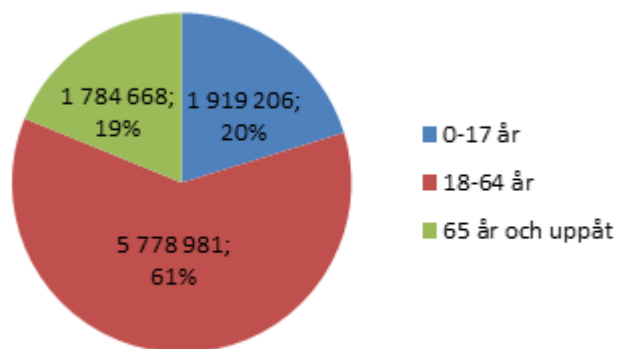
Statistik i betydelsen sifferbaserad information kan redovisas i form av exempelvis absoluta tal, frekvenstal, proportionerade tal, medeltal, i tabeller med tidsserier eller med andra jämförelsetal och illustreras ofta även i diagram eller figurer. Med hjälp av sifferuppgifter om Sveriges befolkning ges en illustration till några av dessa begrepp i faktaruta 2.1 nedan.

Faktaruta 2.1 Olika sätt att redovisa statistik

Vid 2011 års slut uppgick Sveriges befolkning totalt, dvs. i *absoluta tal*, till 9 482 855 personer. Om man delar in befolkningen i ålderskategorierna omyndiga (0–17 år), vuxna (18–64 år) och ålderspensionärer (65 år och uppåt), så kan sägas att antalet i respektive grupp också är ett *frekvenstal*, i den meningen att siffran anger hur många gånger respektive grupp förekommer i det samlade materialet. Antalet i respektive ålderskategori per den 31 december 2011 var 1 919 206 personer i åldern 0–17 år, 5 778 981 personer i åldern 18–64 år och 1 784 668 personer i åldern 65 år och uppåt.

I relation till den totala befolkningen utgjorde personerna i åldern 0–17 år därmed en andel (eller *proportion*) som motsvarade 1 919 206 delat med 9 482 855, dvs. ca 20 procent. De tre ålderskategoriernas andelar av totalbefolkningen kan illustreras med följande diagram.

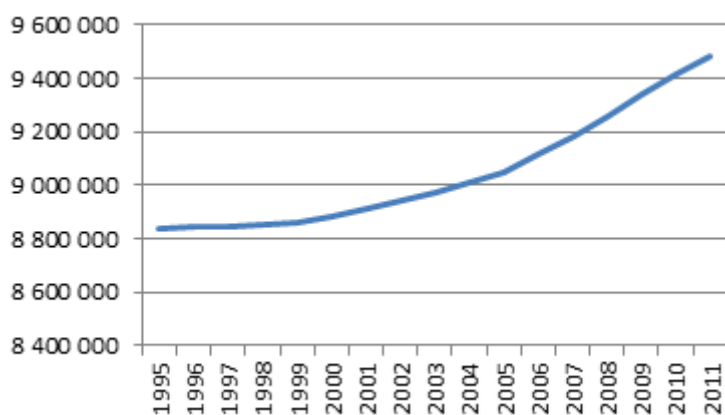
² Beskrivningen av de två betydelseerna av begreppet statistik har hämtats från SCB:s hemsida.



Utvecklingen av befolkningen över en period kan uttryckas som en *tidserie*. Under den senaste femårsperioden har Sveriges befolkning således legat på följande nivåer per den 31 december: 9 482 855 (2011), 9 415 570 (2010), 9 340 682 (2009), 9 256 347 (2008) och 9 182 927 (2007).

Med hjälp av tidsserien kan man räkna fram hur stor befolkningen har varit i *medeltal* (eller genomsnitt) under perioden. Det får man fram genom att summera de olika årens befolknings-siffror och dela med antalet år, vilket ger medeltalet 9 335 676.

Befolkningsutvecklingen kan även illustreras med ett diagram, enligt nedan. Här har 1995 valts som startår, den 31 december det året uppgick Sveriges befolkning till 8 837 496 personer.



Källa: statistikuppgifter SCB

Som utgångspunkt för mitt arbete har jag valt att använda begreppet statistik på samma sätt som i de utredningar som föregick 1994 års statistikreform³, nämligen som beteckning för numeriska sammanställningar av elementära observationer som kan hänföras till händelser, flöden eller tillstånd. Med statistik avses här även data i statistikregister från vilka uttag kan göras.

”Data” är överhuvudtaget ett väsentligt begrepp i sammanhanget. Uppbyggnaden av ett statistiskt system kräver tre olika typer av data⁴:

- *Makrodata*: Det som vi kallar ”statistik” i dagligt tal, dvs. aggregerade data om populationer och klasser av objekt, t.ex. summor, frekvenser och medelvärden.
- *Mikrodata*: Data om enskilda objekt, t.ex. företag, individer och händelser, som ligger till grund för statistik, och som kan aggregeras till statistik på ett flexibelt sätt.
- *Metadata*: Rent språkligt betyder detta ”data om data” eller information om data. Det handlar om data som definierar och beskriver mikrodata och makrodata. Normalt används metadata eller metainformation för att beskriva innehållet och/eller strukturen för en viss datasamling, t.ex. ett statistiskt material, ur något perspektiv. Härigenom kan användaren avgöra hur användbara de olika datamaterialen är.⁵

2.2 Olika statistik för olika användningsområden

Statistik kan tas fram med olika syften. På mer övergripande nivå är det vanligt att – med avseende på huvudfunktion – skilja på två typer av statistik:

- *Statistik med ett i huvudsak internt syfte för den organisation statistiken berör*. För sådan statistik är huvudfunktionen att utgöra en del av en informationsprocess för styrning av verksamheter, innefattande planering, beslut, uppföljning, analys och utvärdering.

³ *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48) och *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken* (SOU 1994:1). Dessa hänvisade i sin tur till att samma definition använts i 1979 års statistikutredning, *Framtida statlig statistik* (SOU 1983:74).

⁴ Definitionerna har hämtats från Sundgren, B. (1999): *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik*. Appendix till SOU 1999:96. Kompletterande information har också hämtats från Wikipedia.

⁵ Data och information av liknande slag som metadata kan i olika sammanhang även benämnas t.ex. referensdata.

Den här typen av statistik kallas ofta driftstatistik, verksamhetsstatistik, operativ statistik eller instrumentell statistik, eftersom den främst avser att ge information av mera internt intresse för den organisation som tar fram den och om mera snävt avgränsade verksamheter.

- *Statistik med ett allmäninformativt syfte.* Den här typen av statistik har till huvudfunktion att ge eller ingå som delar i en allmän beskrivning av förhållanden, dvs. att vara mer allmäninformativ. Den officiella statistiken, som enligt lagen om den officiella statistiken, ska finnas för ”allmän information, utredningsverksamhet och forskning”, torde vara det tydligaste exemplet på statistik med en allmäninformativ funktion.

I praktiken finns ofta inte någon entydig distinktion mellan instrumentell och allmäninformativ statistik. Således används mycket av den officiella statistiken även som underlag för styrning av verksamheter, till exempel som underlag för avtalsreglering och förhandlingsarbete eller för arbetet med statsbudgeten. Vidare torde inom vissa områden den statistik som är klassificerad som officiell i första hand kunna sägas ha till syfte att fungera som ett slags driftstatistik över utvecklingen inom de berörda sektorerna, men samtidigt anses vara av tillräckligt allmänintresse för att ingå i Sveriges officiella statistik.

Även om mitt uppdrag primärt avser den officiella statistiken, som de 27 statistikansvariga myndigheterna ansvarar för, så bör påpekas att det givetvis produceras betydligt mer statistik i Sverige – inom såväl den offentliga som den privata sektorn – än den officiella statistiken. Ofta handlar det då, som nämnts, om intern driftstatistik, som i stort sett endast har intresse för den berörda organisationen. Men beträffande de statliga myndigheterna kan noteras, vilket kommer att utvecklas närmare i kapitel 4, att de utöver den officiella statistiken även tar fram en hel del övrig statistik av mer allmäninformativ karaktär. Detta görs av såväl de statistikansvariga myndigheterna som andra myndigheter.

Den statliga statistiken – i synnerhet den officiella statistiken – tas fram och presenteras för att tillfredsställa hela samhällets behov. Statistikens användare finns bland statliga myndigheter, kommuner, organisationer, näringsliv och andra marknadsorgan, utbildningsväsende och forskning, liksom hos allmänheten direkt eller via mass-

media. Även internationella organ, bl.a. EU i ökande grad, använder svensk statistik för olika ändamål.

Behoven vad avser form och innehåll för statistiken varierar från användning till användning. Olika användare prioriterar skilda aspekter av statistiken såsom innehåll, detaljrikedom, mät- och publiceringsfrekvens, snabbhet i publicering, tillgänglighet, precision, förekomst av förklarande kommentarer, publiceringsmedia m.m. Dessa utgör alla kvalitetsaspekter som statistikproducenten måste ta ställning till och väga mot varandra.

Att olika användare har olika behov och prioriterar skilda aspekter av statistiken går också igen i hur synen på kvalitet har utvecklats inom systemet för den officiella statistiken, vilket också avspeglar den rådande synen internationellt. Således ses statistikskvalitet i huvudsak inte som något absolut begrepp, utan till stor del avser de kvalitetskriterier som tillämpas förhållanden som är relativa och som användaren själv måste bedöma. Kvalitetssynen är alltså användarorienterad och kvaliteten avser alla egenskaper hos en viss statistik som har betydelse för hur väl denna statistik tillfredsställer användarens informationsbehov och förväntningar.⁶

Kvalitetsbegreppet för officiell statistik har fem huvudkomponenter: (1) *Innehåll*, som avser vad statistiken beskriver med avseende på t.ex. objekt och variabler. (2) *Tillförlitlighet*, som avser osäkerhetskällor och dessas effekter på statistiken. (3) *Aktualitet*, som omfattar tidsaspekter som spelar roll för hur väl statistiken beskriver nuläget. (4) *Jämförbarhet* och *samanvändbarhet*, som avser möjligheter till jämförelser över tiden och mellan grupper, respektive till att använda statistiken tillsammans med annan statistik. (5) *Tillgänglighet* och *förståelighet*, som avser statistikens fysiska tillgänglighet och dess begriplighet. Till dessa fem huvudkomponenter finns även underkomponenter. Därtill finns även andra aspekter av betydelse, vilka mer gäller produktionsprocessen än slutprodukten. Hit hör t.ex. sekretessregler och hur hänsyn tas till uppgiftslämnare.

En utgångspunkt i systemet för den officiella statistiken är vidare att den statistik som tas fram ska kvalitetsdeklarerars, vilket innebär att statistikens kvalitetsegenskaper ska beskrivas. Utifrån dessa kvalitetsdeklarationer ska en användare kunna avgöra om statistiken är relevant och hur den i så fall kan användas. Användaren värderar

⁶ Kvalitetsbegreppet för den officiella statistiken presenteras i Statistiska centralbyrån (2001): *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2001:1. Den beskrivning som här görs är också delvis citerad från Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

kvaliteten, varvid bedömningen beror på kvalitetsegenskaperna och hur användaren tänker använda statistiken. Vissa användare har större krav på tillförlitlighet än andra, vissa värderar detaljrikedom, medan andra är nöjda med en översiktlig bild etc.

2.3 Hur tas statistik fram?

Att olika typer av statistik tas fram med olika syften avspeglas också i hur statistiken produceras. Inom många områden finns det behov av att kontinuerligt kunna följa utvecklingen. Sådana krav på kontinuitet uppfylls med löpande, regelbundet producerad och publicerad statistik, av vilken man kan utläsa förändringar över tiden.⁷ Kännetecknande för sådan statistik är att den utarbetas för perioder såsom månader, kvartal eller år eller för andra regelbundet återkommande tidpunkter. Men många statistiska undersökningar görs endast en gång, t.ex. som underlag i en särskild utredning. Även ”engångsundersökningar” kan i och för sig upprepas. Om det sker med obestämda intervall talar man om intermittent statistik.

Med avseende på produktionssätt för statistik skiljer man på två typer av undersökningar⁸:

- *Totalundersökningar.* I dessa görs summeringar, medeltalsberäkningar m.m. utifrån data för alla individer i den grupp (”populationen”) som ska beskrivas i statistiska termer.
- *Urvalsundersökningar.* I det här fallet används statistiska metoder för att på grundval av slumpmässigt utvalda data räkna fram vad som med en viss sannolikhet gäller för hela populationen.

I såväl totalundersökningar som urvalsundersökningar kan utgångsmaterialet utgöras av för statistik särskilt insamlade uppgifter eller av uppgifter insamlade för administrativa ändamål. I praktiken härrör en stor del av de data som den officiella statistiken i Sverige baseras på, närmare bestämt mer än 95 procent, från administrativa processer.⁹ Statistik kan också framställas genom samutnyttjande av uppgifter från olika datakällor, ofta dataregister.

⁷ Detta förutsätter dock givetvis att den aktuella statistiken är producerad under sådana förutsättningar att jämförbarhet föreligger.

⁸ Indelningen och begreppsförklaringarna har hämtats från betänkandet *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48).

⁹ Uppgiften om andelen administrativa data är hämtad från Sundgren, B. (1999): *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik*. Appendix till SOU 1999:96. Det bör samtidigt noteras att sett till andelar av den officiella statistikens kostnader är fördelningen mera jämn mellan

Vidare kan det variera vem som producerar statistiken. Vad beträffar den officiella statistiken är det vanligaste – vilket kommer att utvecklas närmare i kapitel 4 – att den statistikansvariga myndigheten antingen själv producerar sin officiella statistik eller ger uppdraget till SCB. Även i det senare fallet är dock den statistikansvariga myndigheten ansvarig för vilken statistik som tas fram. Bland de statistikansvariga myndigheterna finns också några – dock relativt få – som anlitar andra statistikproducenter än SCB; det handlar då i allmänhet om privata företag. Det är också ganska vanligt att den statistikansvariga myndigheten använder en kombination av dessa produktionsformer, dvs. att man gör vissa delar i egen regi och anlitar externa producenter (SCB och/eller andra) för övriga delar.

Statistikframställning sker normalt i en viss sekvens. Denna kan illustreras med SCB:s statistikproduktionsprocess, vilken innehåller åtta steg, enligt nedan.¹⁰ Varje process, eller processteg, har därutöver ett antal delprocesser. Det bör noteras att data som samlas in och bearbetas i processen kan avse både data som ursprungligen insamlats för administrativa ändamål och data som samlas in enbart för statistiska ändamål.

1. *Fastställa behov.* Kundens och användarnas behov ska identifieras och vägas samman. Hänsyn ska tas till regler och rekommendationer från internationella organ.
2. *Designa och planera.* Tillvägagångssätt, metoder, verktyg och fördelning av resurser planeras. I detta ingår ram- och urvalsförfarande samt val av insamlingsmetod och kontaktstrategi.
3. *Skapa och testa.* Mätinstrument, metoder, verktyg och produktionsflöde ska fungera och måste dessförinnan testas. Dokumenterade tester innan produktionssättning kan påvisa brister och förbättringsmöjligheter som bidrar till tidsvinster och lägre kostnader.
4. *Samla in.* Det praktiska arbetet att dra urval och samla in data beskrivs. Datainsamlingen ska ske med hög kvalitet och till så låg kostnad som möjligt för såväl statistikproducenten som uppgiftslämnarna.

data från administrativa register respektive från traditionella statistiska undersökningar, eftersom den senare formen av datainsamling är betydligt mer kostsam.

¹⁰ Produktionsprocessen är här citerad ur Statskontoret (2011): *Mot en säkrare statistikproduktion. En granskning av SCB:s kvalitetsarbete*. Rapport 2011:7.

5. *Bearbeta*. De mikrodata som samlas in ska förädlas till statistisk information. Här beskrivs vilka arbetsätt och metoder som ska användas för att beakta olika statistikberoenden.
6. *Analysera*. Den förädlade produkten är aggregerad till makrodata som ska redovisas i tabeller. Tolkning av resultat ingår i denna process.
7. *Redovisa och kommunicera*. Slutprodukterna ska publiceras i olika medier, publikationer eller levereras till kund.
8. *Utvärdera och återkoppla*. Erfarenheterna från undersökningen, till exempel bortfallets storlek samt synpunkter från kunder och uppgiftslämnare, ska sammanställas och kommuniceras. Kostnader och tidsåtgång ska beaktas. Fel i statistik ska rättas och åtgärder ska vidtas för att säkra hela processen framöver.

Den redovisade sekvensen är inte nödvändigtvis tillämplig – åtminstone inte i alla delar – för all statistikframställning. Till exempel framgår av Statskontorets granskning av SCB:s kvalitetsarbete¹¹ att företrädare för SCB:s avdelning för nationalräkenskaper (NR) anser att myndighetens processmodell inte lämpar sig för NR, eftersom räkenskaperna inte är statistikprodukter i traditionell mening, utan mer att betrakta som ett redovisningssystem.

Slutligen bör nämnas att den informationsteknologiska utvecklingen under de senaste 10–20 åren – i synnerhet framväxten av internet – har haft stor betydelse för förutsättningarna att såväl producera som använda statistik. Till exempel har den tekniska utvecklingen gett producenterna bättre verktyg för att samla in och bearbeta data och även möjliggjort enklare och bättre tillgänglighet till statistiken för dess användare. Som nämndes i avsnitt 1.4.3 konstaterades redan i den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform¹² att tillgängligheten till den officiella statistiken hade förbättrats sedan reformen. Detta sades delvis bero på reformen, men i hög grad även på den tekniska utvecklingen. Givetvis har de tekniska förutsättningarna förbättrats ytterligare under det dryga decennium som har förflutit sedan den utvärderingen gjordes.

¹¹ a.a.

¹² *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

3 Gällande nationell rätt

I detta kapitel beskrivs och analyseras gällande nationell rätt på statistikområdet. Gällande EU-rätt beskrivs i kapitel 5.

3.1 Inledning – regleringen av statistiken

Den statliga statistiken består av officiell statistik och övrig statistik. För den officiella statistiken finns ett särskilt regelverk. Även övrig statlig statistik kan, under förutsättning att statistiken är framställd av staten – i dess olika skepnader – och har ett vidare syfte än att utgöra rent intern driftstatistik, omfattas av en del av detta regelverk.

För mitt arbete är det av intresse hur statistiken regleras. Huvuduppgiften innefattar att göra en översyn av systemet för den officiella statistiken. Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken. I förordningen (2001:100) om den officiella statistiken ges sedan kompletterande föreskrifter. Lagen och förordningen om den officiella statistiken beskrivs i avsnitten 3.2 och 3.3 nedan. Även personuppgiftslagen (1998:204), PUL, är tillämplig vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen om den officiella statistiken. PUL beskrivs i avsnitt 3.4. En annan viktig del av regleringen avser skyddet för uppgifter som används vid framställning av statistik. I detta fall finns de huvudsakliga reglerna inte i lagen om den officiella statistiken utan i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Bestämmelsen om statistiksekretess finns i 24 kap. 8 § OSL. Denna bestämmelse kompletteras av 7 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF. Statistiksekretessen är en viktig del av tillgängligheten till statistiken, något som enligt utredningsdirektiven särskilt ska analyseras. Redogörelsen för statistiksekretessen sker i kapitel 9.

En stor del av den statistik som framställs i dag är registerbaserad. Det finns också ett stort antal registerförfattningar som reglerar användningen av viktiga register inom den offentliga sektorn. Sådana registerförfattningar kan innehålla regler som kompletterar eller t.o.m. avviker från de allmänt giltiga reglerna i PUL. Mot bakgrund av detta redovisas i avsnitt 3.5 vad en registerförfattning är och kan innehålla.

I avsnitt 3.6 redogörs för avgiftsförordningen (1992:191), AF, som innehåller bestämmelser som rör myndigheters rätt att ta ut avgifter.

Det finns kompletterande föreskrifter som rör den officiella statistiken i Statistiska centralbyråns (SCB) föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16). Dessa går igenom i avsnitt 3.7. Slutligen redovisas i avsnitt 3.8 några övriga författningar och riktlinjer av betydelse.

SCB är, som tidigare konstaterats, den största statistikproducenten. SCB:s uppgifter och verksamhet regleras främst i förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Redogörelsen för SCB, och de regelverk som styr myndighetens verksamhet, sker i samband med översynen av myndigheten. Detta görs i kapitel 14, där bl.a. SCB:s instruktion och myndighetens årliga regleringsbrev behandlas.

Nedan går de olika regelverk som reglerar den officiella statistiken igenom. Den s.k. PSI-lagen, lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar i den offentliga förvaltningen, som också är av intresse för mitt arbete redogörs dock för i anslutning till analysen av lagens påverkan på SCB och övriga statistikansvariga myndigheter, dvs. i kapitel 9.

3.2 Lagen (2001:99) om den officiella statistiken

Det grundläggande regelverket för den officiella statistiken är lagen om den officiella statistiken. Lagen kompletteras av förordningen om den officiella statistiken, se avsnitt 3.3.

Lagen trädde i kraft den 1 april 2001 och ersatte den då gällande lagen om officiell statistik samt lagen om uppgiftsskyldighet på jordbrukets område och lagen om vissa personregister för officiell statistik. Vissa mindre ändringar har skett i lagen sedan år 2001, men i huvudsak ser regleringen ut som vid ikraftträdandet. Genom lagen om den officiella statistiken fördes de då gällande reglerna för

den officiella statistiken samman till en lag. Genom lagen gjordes också vissa EU-anpassningar samt en anpassning till PUL.¹ I redogörelsen nedan följs lagens rubriksättning.

3.2.1 Tillämpningsområde m.m.

Det är regeringen som beslutar inom vilka områden det ska finnas officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för denna, s.k. statistikansvariga myndigheter (1 § andra stycket). Vilka områden som omfattas och vilka myndigheter som är ansvariga framgår dock först av bilagan till förordningen om den officiella statistiken.

Föreskrifter om den officiella statistiken omfattas av regeringens s.k. restkompetens² och det krävs därför inte något direkt bemyndigande till regeringen för att den ska få fatta beslut om föreskrifter inom detta område. Lagtexten innehåller endast en erinran om att föreskrifter kan meddelas av regeringen. Begreppet statistik definieras inte i lagen. Som tidigare har nämnts innehöll det förslag till lag som först lades fram en sådan definition. Denna mötte dock kritik från Lagrådet som menade att begreppet statistik är svårdefinierbart och att det saknades behov av att ange en definition av begreppet i lagen.³

Enligt lagen ska de bestämmelser som reglerar behandling av personuppgifter tillämpas vid all framställning av statistik hos en statistikansvarig myndighet och inte enbart vid framställning av officiell statistik (1 § tredje stycket). Bakgrunden till att lagen har getts en vidare tillämpning än enbart den officiella statistiken är enligt motiven omsorg om den enskilde. Det anses betydelsefullt för den enskilde att samma regler gäller inom samma verksamhetsområde. Enligt den aktuella propositionen skulle det vara orimligt att uppgifter om en enskild skulle falla under olika regler hos samma myndighet enbart på grund av att uppgifterna i det ena fallet skulle användas för officiell statistik och i det andra för annan statistik.⁴ För myndigheter som inte är statistikansvariga myndigheter gäller vid personuppgiftsbehandling reglerna i PUL utan den särreglering som finns i lagen om den officiella statistiken.

¹ Prop. 2000/01:27, *En ny statistiklagstiftning*, s. 1.

² Regeringen har rätt att besluta normer som inte är speciellt reglerade i grundlag, denna behörighet brukar kallas för restkompetensen.

³ a.a., s. 66 och 91 f.

⁴ a.a., s. 66.

PUL gäller vid framställningen av statistik så länge det inte finns någon avvikande bestämmelse i lagen om den officiella statistiken (2 §). Det innebär att de beteckningar och definitioner som förekommer i PUL har motsvarande betydelse när det gäller den officiella statistiken.

I lagens 3 § anges de krav på kvalitet som gäller för den officiella statistiken. Enligt lagen ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Kravet på objektivitet fanns med redan i den tidigare statistiklagen. Innebörden av kravet är att statistiken inte får påverkas av ovidkommande faktorer och inte heller utformas för att tjäna vissa syften. I motiven framhålls särskilt att vetenskapliga metoder ska användas som garanterar att statistiken inte kan ifrågasättas. Som ett led i detta gäller att statistiken måste kvalitetsdeklarerats och att de förfaranden som tillämpas måste kunna utsättas för kritisk granskning. Även kravet på allmän tillgänglighet fanns med i den tidigare lagen. Med allmän tillgänglighet förstås enligt motiven att statistiken ska offentliggöras på ett sådant sätt att den är enkelt åtkomlig för de ändamål som ska tillgodoses. Innebörden är att myndigheterna kan behöva tillhandahålla statistiken på olika sätt. Varje medborgare ska utan större ansträngning kunna finna vad han eller hon söker samtidigt som t.ex. näringslivet effektivt ska kunna utnyttja statistiken. De 27 myndigheter som är ansvariga för officiell statistik i Sverige bildar tillsammans ett nätverk, statistiknätverket⁵, varigenom den officiella statistiken hålls tillgänglig. Varje myndighet publicerar sin statistik på sin egen och/eller SCB:s webbplats och SCB har på sin hemsida länkar till alla de webbplatser där den officiella statistiken finns. I fråga om såväl objektivitet som allmän tillgänglighet framhålls i motiven att regeringen kan meddela närmare föreskrifter för myndigheterna.⁶

När officiell statistik görs tillgänglig ska den enligt 4 § i lagen vara försedd med beteckningen ”Sveriges officiella statistik” eller med symbolen för Sveriges officiella statistik, vilken framgår av en bilaga till lagen. Denna beteckning och symbol får endast användas för officiell statistik. I motiven anges att ett genomgående syfte med lagen är att ge den officiella statistiken en särställning i för-

⁵ Tidigare fanns en gemensam ingång till den officiella statistiken ”Svenska statistiknätet” (SSN). Denna lades ned i augusti 2005 p.g.a. för få besökare. Sedan dess bildar de statistikansvariga myndigheternas statistiksidor tillsammans med ”Statistik efter ämne” och produktidorna på SCB:s webbplats det allmänna nätverk genom vilket den officiella statistiken sprids.

⁶ Prop. 2000/01:27, s. 67 och SCB:s hemsida www.scb.se.

hållande till annan statistik. På den officiella statistiken ställs också, genom lagen och förordningen om den officiella statistiken, krav som inte gäller för annan statistik. Begreppet officiell statistik kan därför sägas utgöra en varudeklaration för den som ska använda statistiken. Det finns också sammanhang där det viktiga är just att statistiken är den officiella inom området. Det är mot denna bakgrund som det rättsliga skyddet för begreppet officiell statistik och för symbolen har införts, för att förhindra att någon oriktigt benämner annan statistik för den officiella statistiken.⁷

3.2.2 Uppgiftsskydd m.m.

Uppgiftsskyddet regleras i 5–6 §§ i lagen. Den officiella statistiken ska framställas och offentliggöras med beaktande av behovet av skydd för fysiska och juridiska personers intressen (5 § första stycket). I 5 § andra och tredje stycket finns hänvisningar till OSL och PUL. Hänvisningarna fyller en viktig upplysningsfunktion och erinrar om att bestämmelserna om statistiksekretess finns i OSL och att bestämmelserna om skydd mot kränkning av enskilds personliga integritet genom behandling av personuppgifter finns i PUL.⁸

Lagen innehåller också ett förbud mot s.k. bakvägsidentifiering (6 §). Det innebär att uppgifter i den officiella statistiken inte får sammanföras med andra uppgifter i syfte att utröna en enskilds identitet. Förbudet mot bakvägsidentifiering är straffsanktionerat genom 26 § i lagen där det stadgas ansvar för olovlig identifiering. Straffsanktioneringen beskrivs närmare nedan.

3.2.3 Uppgiftsskyldighet

Uppgiftsskyldigheten är en viktig del av statistiklagstiftningen. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet finns i 7–13 §§ i lagen. Där anges vilka som enligt lagen är uppgiftsskyldiga och för vilka uppgifter. Normalt fastläggs inte uppgiftsskyldigheten på EU-nivå utan faller enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen på den nationella lagstiftningen. Uppgiftsskyldigheten i lagen gäller näringsidkare (7–9 §§), olika organisationer, bl.a. vissa stiftelser, (10 §) samt kommuner och landsting (11 §). Enskilda, i egenskap av privatpersoner,

⁷ a.a., s. 41 f och 68.

⁸ a.a., s. 68.

omfattas inte av lagens uppgiftsskyldighet. Det finns endast ett fall på statistikområdet där privatpersoner har ålagts uppgiftsskyldighet, nämligen då folk- och bostadsräkningar har genomförts. Numera görs folk- och bostadsräkningar dock med register-data som grund.

Näringsidkare ska för den officiella statistiken lämna uppgifter om namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten, produktion av varor och tillhandahållande av tjänster, förbrukning av varor och anlåtande av tjänster, antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser, lagerhållning, investeringar, beställningar, köp, försäljningar och leveranser av varor och tjänster, priser för varor och tjänster, intäkter och kostnader, import och export, energiåtgång, tillgångar och skulder, sparande samt kapital-, kredit- och valutaförhållanden, omfattning av upplåtelse och nyttjanderätt samt miljöskyddskostnader (7 §). Vissa typer av näringsidkare ska utöver uppgifterna i 7 § även lämna vissa andra kompletterande uppgifter (8 och 9 §§). Det gäller t.ex. för näringsidkare som bedriver jord- eller skogsbruk. För stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet, samt för kommuner och landsting är däremot upplysningsplikten mindre omfattande och sker genom hänvisning till relevanta punkter i 7 § (10 och 11 §§).

Uppräkningen av vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet i ovan nämnda bestämmelser är enligt motiven uttömmande. Dock framhålls att det ligger i sakens natur att uppgifterna i vissa fall behöver kopplas till någon ytterligare uppgift för att vara användbara som underlag till statistiken. Ett sådant exempel är uppgift om sysselsättning, löner och yrken där kopplingen till den anställde är nödvändig. En annan typ av uppgifter som också måste kunna efterfrågas, men som inte anges uttryckligen, är adress, telefonnummer, faxnummer, e-postadress, osv. till den uppgiftsskyldige. Inte något av dessa fall har ansetts behöva specificeras i lagen eftersom de är en förutsättning för att syftet med den ska kunna uppnås.⁹

Bestämmelserna i 7–11 §§ om uppgiftsskyldighet motsvarar i huvudsak vad som gällde enligt den tidigare lagen, med vissa förtydliganden och kompletteringar. Förarbetena till den tidigare statistiklagen är därför fortfarande relevanta (lagen [1992:889] om den officiella statistiken), prop. 1991/92:118. Där sägs bl.a. att den officiella statistiken till stor del bygger på uppgifter som hämtas

⁹ a.a., s. 69.

från statliga register. Vidare framhålls att många uppgifter hämtas in från allmänheten genom undersökningar där uppgiftsskyldighet inte föreligger. De uppgifter som inte kan erhållas på detta sätt och som inte heller inhämtas med uppgiftsskyldighet i annan lag, men som behövs för den officiella statistiken, är enligt förarbetena till den tidigare statistiklagen de som omfattas av uppgiftsskyldighet.¹⁰

Uppgiftsskyldigheten är tidsbegränsad och gäller i tre år (12 §). I samband med införandet av tidsgränsen framhölls i motiven att tre år var en rimlig avvägning mellan de uppgiftsskyldigas möjligheter att utan allt för stor omgång¹¹ och kostnad ta fram de uppgifter som efterfrågas och statistikproducentens behov av att få fullständigt statistiskt underlag¹². I motiven till nu gällande lag uppgav regeringen att tidsgränsen alltjämt syntes vara en rimlig avvägning av berörda intressen¹³. De uppgifter som ska lämnas enligt 7–11 §§, ska lämnas till den statistikansvariga myndigheten (13 §). I motiven underströks det uttalande som regeringen gjorde vid införandet av bestämmelsen. Nämligen att det är angeläget att ansvariga myndigheter, i syfte att underlätta för uppgiftslämnare och minska sina egna kostnader, tar tillvara de möjligheter som modern teknik erbjuder.

Statliga myndigheters uppgiftslämnande regleras i förordningen om den officiella statistiken, eftersom myndigheter under regeringen styrs av regeringen själv.

3.2.4 Behandling av personuppgifter

Statistikansvariga myndigheter har en generell rätt, utan samtycke från de registrerade, att behandla personuppgifter för framställning av statistik (14 §). Den yttre gränsen för den tillåtna behandlingen är just framställande av statistik. För sådan behandling är myndigheten personuppgiftsansvarig enligt PUL. Ansvar följer principen att ansvaret för elektroniskt lagrad information ska ligga hos den myndighet som ansvarar för den statistik för vilken behandlingen utförs. Statistikansvarig myndighets behandling av personuppgifter får enligt tredje stycket i samma bestämmelse omfatta personnummer.

Det finns undantag från den generella rätten för en statistikansvarig myndighet att behandla personuppgifter (15 §). Dessa

¹⁰ Prop. 1991/92:118, s. 24.

¹¹ Detta betyder ungefär utan allt för mycket besvär.

¹² Prop. 1991/92:118, s. 29.

¹³ Prop. 2000/01:27, s. 69.

undantag gäller dels för känsliga personuppgifter (13 § PUL) och dels för uppgifter om lagöverträdelser m.m. (21 § PUL). I motiven uttalade regeringen att det knappast låter sig göras att inhämta samtycke från enskilda för behandling av känsliga uppgifter annat än i speciella fall. Därför har i stället angetts att sådana uppgifter får behandlas först om det följer av föreskrifter som regeringen har meddelat. Regeringen tar då för varje särskilt fall ställning genom en vägning av samhällsintresset av den statistiska behandlingen mot risken för intrång i den enskildes personliga integritet.¹⁴

3.2.5 Utlämnande av uppgifter i vissa fall

I 16–18 §§ i lagen finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter i vissa fall. Dessa bestämmelser gör det möjligt för den som har tagit emot ett avidentifierat material från en statistikansvarig myndighet att för longitudinella¹⁵ och liknande studier kunna föra på nya uppgifter genom ett till personnumret, eller liknande, knutet löpnummer. Detta sker genom att en statistikansvarig myndighet i samband med utlämnandet av uppgifter, som inte direkt kan hänföras till en enskild, förser uppgifterna med en beteckning som hos den statistikansvariga myndigheten kan kopplas till personnummer eller liknande (16 §). Genom detta förfarande möjliggörs en senare komplettering av uppgifterna. En sådan åtgärd får vidtas endast om den som uppgifterna lämnas ut till ska använda dessa för forskning eller statistik och har ett särskilt behov av att komplettera uppgifterna.

I motiven framhålls att myndigheten i varje enskilt fall ingående ska pröva om förfarandet ska tillåtas med hänsyn till samtliga relevanta faktorer. Enligt den aktuella propositionen ska metoden kunna användas vid longitudinella och liknande studier så länge samhällets behov av studien är väl dokumenterat. Den ska endast tillåtas under förutsättning att sekretess- och integritetsskyddet vidmakthålls på samma nivå som hos den utlämnande myndigheten. Om det kan ske utan påvisbara nackdelar ur kvalitetssynvinkel bör det utlämnade materialet bestå av ett urval av personer. Regeringen betonade här att den förutsatte att Datainspektionen skulle se som sin uppgift att följa utvecklingen av denna typ av ärenden och vid behov föreslå erforderliga åtgärder i syfte att stärka integritetsskyddet. Utformningen av bestämmelserna i 16–18 §§ avser, enligt

¹⁴ Prop. 2000/01:27, s. 70.

¹⁵ Med detta avses mätning av utvecklingen över tiden av en och samma företeelse.

motiven, att skapa en säker metod för att kunna komplettera material som i sig inte ska kunna hänföras till enskilda individer eller företag. Här ska också nämnas att det i 6 § i lagen finns ett förbud mot just olovlig identifiering. Preciseringen av ändamålet för användningen är utformad för att säkerställa att uppgifterna blir omfattade av den s.k. statistiksekretessen (se vidare om denna i kapitel 9). Det ankommer på den utlämnande myndigheten att bevaka att statistiksekretessen blir tillämplig hos mottagaren.¹⁶

3.2.6 Gallring

I 19 § i lagen finns bestämmelser om gallring. Huvudregeln är att personuppgifter ska gallras hos de statistikansvariga myndigheterna när uppgifterna inte längre behövs för sitt ändamål. I andra stycket anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva om undantag från denna skyldighet.

3.2.7 Tvångsmedel m.m.

Användning av tvångsmedel regleras i 20–22 §§ i lagen. För samtliga uppgiftsskyldiga, förutom kommuner och landsting, gäller att den myndighet som har begärt in en uppgift har rätt att anmana den uppgiftsskyldige att fullgöra sin uppgiftsskyldighet. Om en uppgiftsskyldig inte följer sådan anmaning, får denne vid vite föreläggas att fullgöra uppgiftsskyldigheten. Föreläggandet om vite meddelas av den myndighet som utfärdat anmaningen (20 §). Frågor om att döma ut vite kan överklagas till den förvaltningsrätt inom vars domkrets uppgiftsskyldigheten ska fullgöras (21 §).

När det gäller symbolen för officiell statistik eller beteckningen "Sveriges officiella statistik" är annan användning av dessa, eller symbol eller beteckning som kan förväxlas med dessa, inte tillåten och allmän domstol kan vid vite förbjuda användningen av symbolen eller beteckningen. Riksdagen har bemyndigat regeringen att bestämma den myndighet som ska föra talan om sådant förbud (22 §). Regeringen har i förordningen om den officiella statistiken bemyndigat SCB att fullgöra denna uppgift.

¹⁶ Prop. 2000/01:27, s. 52 och 70 f.

3.2.8 Rättelse och skadestånd

Bestämmelser om rättelse och om skadestånd finns i PUL, närmare bestämt i 28 respektive 48 §§ PUL. Eftersom dessa bestämmelser uttryckligen gäller personuppgifter som behandlas med stöd av PUL krävs en tydlig reglering för att de ska kunna tillämpas även om uppgiften behandlas i strid med lagen om officiell statistik eller föreskrifter som meddelats med stöd av den lagen. Denna reglering finns i 23 § där det hänvisas till PUL:s bestämmelser om rättelse och skadestånd.

3.2.9 Överklagande

Beslut om anmaning eller vitesföreläggande samt beslut om att någon ska ingå i en statistisk undersökning får inte överklagas (24 §). Övriga beslut enligt lagen får i sedvanlig ordning överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Som huvudregel gäller att ett myndighetsbeslut får överklagas till allmän förvaltningsdomstol [jfr 22 a § förvaltningslagen (1986:223)]. När det gäller lagen om officiell statistik har man därför stadgat om överklagandeförbud för de beslut som inte ska kunna överklagas. Bakgrunden till detta är enligt motiven att den officiella statistiken för sin kvalitet är helt beroende av möjligheten att snabbt få in uppgifter från bl.a. näringsidkare. Detsamma gäller för beslut om anmaning och vitesföreläggande. En uttrycklig eller möjlig överklaganderätt menade regeringen skulle kunna öppna vissa möjligheter att äventyra kvaliteten i de statistiska undersökningarna.¹⁷

3.2.10 Ansvar m.m.

Som sagts ovan har de statistikansvariga myndigheterna möjlighet att utöva visst tvång mot dem som är uppgiftsskyldiga. Den uppgiftsskyldige kan anmanas att fullfölja sin skyldighet och om anmaningen inte följs vid vite föreläggas att fullgöra sin skyldighet (20 §). Vitesföreläggande är den ansvariga myndighetens yttersta åtgärd för att få in de uppgifter som saknas. Att bryta mot 7–10 §§ genom att uppsåtligen eller av oaktsamhet inte fullgöra sin uppgiftsskyldighet eller genom att lämna felaktiga uppgifter är straff-

¹⁷ a.a. s. 62.

bart (25 §). Straffet är penningböter om högst 1 000 kronor. Om en statistikansvarig myndighet har valt att utfärda ett föreläggande om vite kan den som överträtt vitesföreläggandet inte dömas till ansvar för de gärningar som omfattas av föreläggandet (25 § andra stycket). Till exempel kan en uppgiftsskyldig som vid vite har förelagts att komma in med vissa uppgifter inte dömas till böter enligt 25 § för att ha underlåtit att lämna dessa uppgifter. I stället får den uppgiftsskyldige betala vitesbeloppet. Bakgrunden är att ingen ska behöva betala dubbelt för samma förseelse. Enligt motiven används vite och inte böter för att få in uppgifter som saknas. Regeringen menar att böter främst används när uppgiftsskyldiga lämnar felaktiga uppgifter. De statistikansvariga myndigheterna använder möjligheten att utfärda vitesföreläggande för att få uppgiftsskyldiga att lämna uppgifter i stället för att polisanmäla förfarandet. Innebörden blir därför, enligt regeringen, att bötesbeloppets storlek i princip saknar betydelse för möjligheten att få in uppgifter till den officiella statistiken.¹⁸ De uppgiftsskyldiga som straffas enligt 25 § blir därför de som lämnat felaktiga uppgifter, varför ett högre bötesbelopp inte skulle påverka möjligheten att få in uppgifter utan möjligen endast avskräcka ytterligare någon från att lämna felaktiga sådana.

Allmänt åtal enligt 25 § får endast väckas efter anmälan från den statistikansvariga myndigheten.

Det är också straffbelagt att bryta mot 6 § som gäller s.k. bakvägsidentifiering. Den som gör det döms för olovlig identifiering till böter eller fängelse i högst ett år (26 §). Detta gäller dock endast om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken eller PUL. I ringa fall döms inte till ansvar. Regler om förbud mot bakvägsidentifiering har funnits sedan år 1992 och fördes över till nu gällande lag. Lagrådet hade invändningar mot att bestämmelsen skulle föras över till lagen om den officiella statistiken och menade att det inte var givet hur bestämmelsen skulle ses i förhållande till andra lagbestämmelser. Som exempel angavs möjligheten att utnyttja uppgifterna i den officiella statistiken för bevisning i rättegång. Ett annat problem var, enligt Lagrådet, att uppgifter i den officiella statistiken skulle kunna avse objekt varav det egentligen endast finns ett enda i landet, t.ex. en viss typ av industri. Den som i ett sådant fall gör en sammankoppling kan knappast straffas för olovlig identifiering när sambandet står klart för nästan vem som helst. Lagrådet

¹⁸ a.a., s. 59 f. och 72.

menade, mot denna bakgrund, att bestämmelserna inte borde överföras utan mera ingående överväganden om kriminaliseringens räckvidd. Regeringen anger i motiven att det för skyddet av enskildas integritet är nödvändigt att det även i framtiden finns ett förbud mot s.k. bakvägsidentifiering. Regeringen menar att även om det av Lagrådet beskrivna problemet i princip inte ska kunna uppkomma om skyddskraven¹⁹ iakttas tydliggör påpekan det en viktig aspekt på frågan och visar på vikten av att kriminaliseringen inte får stå i strid mot det allmänna rättsmedvetandet. För att en olovlig identifiering ska framstå som straffvärd bör krävas någon form av manipulativt beteende eller andra klart klandervärda åtgärder. Genom lagen om den officiella statistiken ändrades därför straffbestämmelsen så att ansvar inte utdöms i ringa fall.²⁰

3.2.11 Kompletterande föreskrifter

I 27 § finns en erinran om att regeringen meddelar kompletterande föreskrifter om den officiella statistiken.

3.3 Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken

Förordningen om den officiella statistiken innehåller kompletterande föreskrifter till lagen om den officiella statistiken (1 §) och trädde i kraft samtidigt som denna.

Området den officiella statistiken tillhör regeringens restkompetens och det krävs därför, som nämnts, inget särskilt bemyndigade för att regeringen ska få meddela föreskrifter om denna. I lagen om den officiella statistiken finns därför endast en erinran om att det är regeringen som beslutar om vad som är officiell statistik och vilka myndigheter som ansvarar för den officiella statistiken (statistikansvariga myndigheter). Detta gör regeringen genom att i en bilaga till förordningen lista de områden som omfattas av den officiella statistiken och vilka myndigheter som är statistikansvariga myndigheter (2 §). Regeringen har sedan bemyndigat de statistikansvariga myndigheterna att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av ett särskilt

¹⁹ T.ex. att det alltid finns minst tre enheter i en tabellcell.

²⁰ Prop. 2000/01:27, s. 60, 68 och 92 f.

beslut av regeringen (2 § andra stycket). Innebörden av detta är att den statistikansvariga myndigheten t.ex. själv bestämmer vilka objekt och variabler som ska ingå i statistiken, vilka statistiska mått som ska användas, osv. Sådana beslut fattas av respektive statistikansvarig myndighet, efter samråd med viktiga användare och mot bakgrund av de krav på statistiken som finns i EU-lagstiftningen.

I 3 § anges att SCB är den myndighet som ska föra talan om förbud mot fortsatt användning av symbolen för officiell statistik eller beteckningen ”Sveriges officiella statistik” om dessa i något sammanhang används för annat än den officiella statistiken.

I 4–6 §§ i förordningen finns vissa bestämmelser som reglerar insamling av uppgifter. Där sägs att uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt (4 §). Regeringen har också gett de statistikansvariga myndigheterna rätt att besluta om ytterligare föreskrifter om verkställighet av uppgiftsskyldigheten i 7–11 §§ lagen om den officiella statistiken (5 §).

Statliga myndigheter ska lämna uppgifter för den officiella statistiken. För att tillförsäkra statistikmyndigheterna kontinuerlig tillgång till de uppgifter som används för den officiella statistiken finns en bestämmelse om detta i förordningen. I 6 § stadgas att en statlig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för den officiella statistiken till statistikansvariga myndigheter. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om.

I 7 § ställs krav på att en statistikansvarig myndighet ska lämna viss i paragrafen uppräknad information när den samlar in uppgifter för den officiella statistiken från någon annan än en statlig myndighet. Information som ska lämnas är bl.a. ändamålet med uppgiftssamlandet, vem som samlar in och på vems uppdrag, vilka bestämmelser om sekretess som blir gällande osv. Myndigheten ska vidare upplysa om att uppgiftslämnandet är frivilligt om så är fallet, samt på lämpligt sätt lämna information om eventuella påföljder som kan bli aktuella om uppgiftsskyldighet föreligger och inte fullgörs.

I 15 § lagen om den officiella statistiken anges att vissa uppgifter endast får behandlas för statlig statistik om det följer av föreskrifter som regeringen lämnar. I 8 § förordningen hänvisar regeringen till bilagan till förordningen om den officiella statistiken och uppger att det där anges när sådana personuppgifter får behandlas.

I förordningen anges också att uppgifter som behandlas för framställning av officiell statistik även får behandlas för framställning av

annan statistik och forskning. Detta gäller dock endast om ändamålet med behandlingen inte är oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in (9 §).

En statistikansvarig myndighets verksamhet för framställning av statistik ska vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt (10 §). Denna bestämmelse har tillkommit i syfte att säkerställa ett starkt uppgiftsskydd. Genom bestämmelsen tillses att statistiksekretessen gäller hos samtliga statistikansvariga myndigheter.

I 12 § regleras gallring. Innan en statistikansvarig myndighet gallrar uppgifter enligt 19 § första stycket lagen om den officiella statistiken ska den underrätta Riksarkivet.

Bestämmelser som rör den officiella statistikens tillgänglighet finns i 13 och 14 §§. Här framgår bl.a. att statistikansvariga myndigheter ska dokumentera, kvalitetsdeklarera och utan avgift offentliggöra den officiella statistiken. Den ska dessutom hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. SCB får meddela närmare föreskrifter, men först efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. Om inte särskilda skäl finns emot det, ska individbaserad officiell statistik vara uppdelad efter kön.

I bilagan till förordningen om den officiella statistiken anges vad som är officiell statistik, vilka myndigheter som är officiella statistikmyndigheter (för närvarande 27 stycken) samt när det är tillåtet att behandla känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdelse m.m. De statistikansvariga myndigheterna är;

- Arbetsmiljöverket,
- Brottsförebyggande rådet,
- Centrala studiestödsnämnden,
- Domstolsverket,
- Ekonomistyrningsverket,
- Finansinspektionen,
- Försäkringskassan,
- Havs- och vattenmyndigheten,
- Höskoleverket,
- Kemikalieinspektionen,
- Konjunkturinstitutet,
- Kungliga biblioteket,
- Medlingsinstitutet,
- Myndigheten för kulturanalys,
- Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser,

- Naturvårdsverket,
- Pensionsmyndigheten,
- Riksgäldskontoret,
- Skogsstyrelsen,
- Socialstyrelsen,
- Statens energimyndighet,
- Statens jordbruksverk,
- Statens skolverk,
- Statistiska centralbyrån,
- Sveriges lantbruksuniversitet,
- Tillväxtverket och
- Trafikanalys.

3.4 Personuppgiftslagen (1998:204)

En lag som har ett vidare tillämpningsområde än statistiken, men som påverkar den, är personuppgiftslagen, PUL. När myndigheter behandlar personuppgifter på helt eller delvis automatiserad väg måste en avvägning göras mellan skyddet för den personliga integriteten å ena sidan och centrala samhällsintressen å andra sidan. Inom unionsrätten finns också bestämmelser om behandlingen av personuppgifter i det s.k. dataskyddsdirektivet²¹, vilket i svensk rätt har kommit till uttryck främst i PUL. Inom EU pågår för närvarande ett förändringsarbete rörande dataskyddsdirektivet (se avsnitt 5.3.4). Här beskrivs PUL endast kortfattat då det inte ingår i mitt uppdrag att titta på dataskyddsregler.

PUL:s syfte är att skydda enskilda personer mot kränkningar av den personliga integriteten vid behandling av personuppgifter (1 §) på helt eller delvis automatiserad väg, och vid vissa typer av manuell behandling. Om det finns avvikande bestämmelser i annan lag eller förordning så gäller i stället dessa bestämmelser (2 §). Enligt 2 § i lagen om den officiella statistiken gäller PUL vid framställning av statistik i den mån det inte finns avvikande bestämmelser i lagen om den officiella statistiken. Exempel på sådana avvikande bestämmelser i lagen om den officiella statistiken finns i dess 14 § (rätten för en statistikansvarig myndighet att behandla personuppgifter för framställning av statistik) och i dess 15 § (undantaget från PUL:s krav på uttryckligt samtycke vid behandling av känsliga person-

²¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter.

uppgifter). I 5 § lagen om den officiella statistiken erinras om att bestämmelser om skydd mot kränkning av enskilda personliga integritet genom behandling av personuppgifter finns i PUL. Enligt 14 § lagen om den officiella statistiken är det statistikansvarig myndighet som är personuppgiftsansvarig enligt PUL. I 5 a § PUL finns den s.k. missbruksregeln. I första stycket anges undantag från de viktigaste bestämmelserna i PUL när det gäller behandling av personuppgifter i ostrukturerat material. I andra stycket i samma bestämmelse finns ett förbud mot att utföra sådan behandling om den innebär en kränkning av den registrerades personliga integritet.

De grundläggande kraven på behandlingen av personuppgifter anges i 9 § som innehåller nio punkter som den personuppgiftsansvarige har att tillse att de är uppfyllda. De krav som PUL ställer gäller vid behandling av personuppgifter i alla typer av verksamheter. Av 9 § första stycket d följer att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det för vilket uppgifterna samlades in. I andra stycket anges dock att i fråga om första stycket d gäller att behandling av personuppgifter för historiska, statistiska eller vetenskapliga ändamål inte ska anses som oförenlig med de ändamål för vilka uppgifterna samlades in. De uppgifter som samlas in ska vara adekvata och relevanta i förhållande till behandlingens ändamål. Det är inte tillåtet att behandla fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen.

Lagens uppräknade situationer när personuppgifter får behandlas är uttömmande. I 10–12 §§ regleras när behandling av personuppgifter är tillåten.

Enligt PUL gäller särskilt stränga krav vid behandling av känsliga personuppgifter (13 §) och uppgifter om lagöverträdelser m.m. (21 §) liksom för personnummer (22 §). I princip är det förbjudet att behandla känsliga personuppgifter, men lagen innehåller vissa undantag från förbudet. När det gäller den officiella statistiken finns föreskrifter om när känsliga personuppgifter och uppgifter om lagöverträdare får behandlas intagna i bilagan till förordningen om den officiella statistiken.

I lagen finns angivet vissa undantag från förbudet mot behandling av känsliga personuppgifter, t.ex. för hälso- och sjukvård (18 §). I 19 § PUL finns ett undantag som gäller forskning och statistik. I 19 § andra stycket anges att känsliga personuppgifter får behandlas för statistikändamål om samhällsintresset av det statistikprojekt där behandlingen ingår klart väger över den risk för otillbörligt intrång

i den enskildas personliga integritet som behandlingen kan innebära. För den officiella statistiken gäller som sagts ovan speciella regler, vilka även gäller vid framställning av annan statistik hos en statistikansvarig myndighet. Detta undantag blir därför tillämpligt på den statistik som framställs av andra än statistikansvariga myndigheter.

I lagen om den officiella statistiken finns i 23 § en hänvisning till PUL vilket innebär att bestämmelsen om rättelse, 28 § PUL, är tillämplig även på personuppgifter som behandlats i strid med lagen om den officiella statistiken eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen. Dock måste den personuppgiftsansvarige alltid – oberoende av bestämmelserna i 28 § PUL om skyldighet att vidta rättelse på den registrerades begäran – självant vara aktiv för att se till att behandlingen av uppgifter är korrekt (9 §). Dessa krav, liksom andra grundläggande krav i 9 § första stycket PUL, gäller även då uppgifter behandlas enligt lagen om den officiella statistiken, med de undantag som framgår av den lagen.

Skadestånd och straff

En personuppgiftsansvarig är skyldig att ersätta en registrerad för skada och kränkning av den personliga integriteten som orsakats av en behandling av personuppgifter i strid med PUL (48 §). Skadeståndsbestämmelserna i PUL gäller framför de allmänna bestämmelserna om skadestånd i skadeståndslagen (1972:207). Om en fråga inte regleras i PUL ska däremot bestämmelserna i skadeståndslagen tillämpas. Detta gäller till exempel i fråga om beräkning av skadeståndets storlek. Som framgår av avsnitt 3.2.8 är bestämmelsen tillämplig även på personuppgifter som behandlats i strid med lagen om den officiella statistiken eller föreskrifter meddelade med stöd av den lagen.

Straff regleras i 49 § PUL. Straff stadgas för vissa uppräknade handlingar om de sker uppsåtligen eller av grov oaktsamhet. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år. I ringa fall döms inte till ansvar. Den som överträtt ett vitesföreläggande enligt 44 § eller 45 § första stycket döms inte till ansvar för en gärning som omfattas av vitesföreläggandet. Om en gärning som skulle kunna föranleda straff enligt 26 § lagen om den officiella statistiken är straffbelagd även enligt PUL så har bestämmelsen i PUL företräde.

3.5 Registerförfattningar

En registerförfattning är en författning som har till huvudsakligt syfte att reglera inrättandet och användningen av viktigare register inom den offentliga sektorn. Den bakomliggande tanken är att myndighetsregister med ett stort antal registrerade och med ett känsligt innehåll ska regleras särskilt genom lag. Dessa författningar reglerar visserligen inte statistiken i sig, men då mycket statistik är baserad på register bör de ändå nämnas i sammanhanget.

Registerförfattningarna reglerar myndigheternas behandling av personuppgifter. Det huvudsakliga syftet med sådan reglering är att skydda enskildas personliga integritet. Registerförfattningarna är tänkta att ge ett anpassat integritetsskydd vid myndighetens hantering av personuppgifter då behov finns att avvika från eller komplettera det integritetsskydd som PUL annars ger.

Det finns i dag uppskattningsvis drygt 200 registerförfattningar med bestämmelser om behandling av personuppgifter till komplettering av PUL. Som framgått av avsnitt 1.5.2 tillsatte regeringen hösten 2011 en särskild utredning²² som ska se över bl.a. registerförfattningarna.

En utgångspunkt vid utarbetandet av registerförfattningar är att regleringen så långt som möjligt ska vara i överensstämmelse med PUL. Behovet av särregler bör övervägas noga och en särskild författningsreglering ska bara tillämpas om det finns beaktansvärda skäl för det.

En registerförfattning innehåller bl.a. bestämmelser om vilka uppgifter myndigheten får samla in och behandla i sina register, samt för vilka ändamål detta får ske. Registerförfattningen utgör således en reglering av hur myndigheten får och/eller ska handskas med sin information. Den behandling av uppgifter som bestämmelserna i en registerförfattning medger ska tillgodose myndighetens behov av information, samtidigt som en gräns ska sättas för rätten att behandla information bortom denna punkt.

Registerförfattningarna innehåller regelmässigt bestämmelser om ändamålen med den aktuella behandlingen. Det är vanligt att ändamålen delas in i primära och sekundära. De primära ändamålen avser myndighetens eget behov av uppgifter. Det kan t.ex. handla om att handlägga de ärenden som ankommer på myndigheten. De sekundära ändamålen avser myndighetens utlämnande av personuppgifter för att tillgodose andras behov. Exempelvis kan ett sekundärt ända-

²² Informationshanteringsutredningen Ju 2011:11.

mål vara Skatteverkets tillhandahållande av information för Försäkringskassans pensionsberäkningar.

3.6 Avgiftsförordningen (1992:191)

Avgiftsförordningen, AF, beslutades år 1992 och regeringen beslutade samtidigt vid regeringssammanträde om förordningsmotiv²³ (1992:3). Förordningen gäller för myndigheter under regeringen och reglerar förhållanden på det statliga området (1 a §). I förordningen finns bestämmelser i anslutning till 3 kap. 4, 6 och 7 §§ budgetlagen (2011:203) (1 §). Genom AF regleras myndigheternas generella möjligheter att ta ut avgifter. Därutöver finns många myndighetsspecifika bemyndiganden. I AF finns bl.a. bestämmelser om myndigheters rätt att ta ut avgifter, grunderna för avgiftsättningen, befogenhet att besluta, samråd med Ekonomistyrningsverket (ESV) om avgifternas storlek samt storleken på vissa avgifter för kopior, bevis och registerutdrag m.m. Av AF framgår också vilka avgifter som i vissa fall ska tas ut i samband med myndigheters utlämnande av allmänna handlingar.

AF ska tillämpas om inte annat följer av annan förordning eller av särskilt beslut av regeringen (2 §). Avvikande bestämmelser kan även finnas i lag.

Utgångspunkten enligt AF är att en myndighet får ta ut avgifter för varor och tjänster endast om det följer av lag eller förordning eller särskilt beslut av regeringen (3 §).

Statliga myndigheter har enligt 4 § ett generellt bemyndigande att mot avgift tillhandahålla vissa varor och tjänster, förutsatt att det är förenligt med myndighetens uppgift enligt lag, instruktion eller annan förordning samt om verksamheten är av tillfällig natur eller av mindre omfattning. Det rör sig om tidskrifter och andra publikationer, informations- och kursmaterial, konferenser och kurser, rådgivning och annan liknande service, lokaler, utrustning, offentlig inköps- och resurssamordning, automatisk databehandlingsinformation i annan form än utskrift, upplysningar per telefon (om den service myndigheten därmed tillhandahåller går utöver myndighetens serviceskyldighet enligt OSL och förvaltningslagen), samt tjänsteexport.

²³ En form av förarbeten till förordningstext. Det vanligaste är annars att en förordning, till skillnad från en lag, saknar motiv.

Enligt 5 § får en myndighet endast efter särskilt bemyndigande från regeringen bestämma storleken på andra avgifter än dem som avses i 4 §. Om regeringen inte i anslutning till bemyndigandet har föreskrivit något annat, ska avgifter beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (full kostnadstäckning). För avgifter som tas ut enligt 4 § första stycket 1–9 får myndigheten själv, upp till full kostnadstäckning, besluta om storleken på avgifterna, om inte regeringen har föreskrivit något annat.

Myndigheten ska varje år samråda med ESV om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut (7 §). ESV får medge undantag från samrådsskyldigheten. På begäran från ESV ska myndigheten lämna uppgifter om de varor och tjänster som den tar ut avgifter för (8 §).

I 10–14 §§ AF regleras förfarandet vid uttag av vissa ansökningsavgifter.

Avgifter för kopior, bevis och registerutdrag regleras i 16–22 §§ AF. En myndighet ska ta ut avgift enligt bestämmelserna om den efter särskild begäran lämnar kopia eller avskrift av allmän handling, utskrift av upptagning för automatisk databehandling, kopia av video- eller ljudbandsupptagning eller utskrift av ljudbandsupptagning, eller sådana bevis och registerutdrag som avses i 20 § (15 §).

Avgiftsinkomster får disponeras av en myndighet endast efter särskilt bemyndigande (25 §). Myndigheten får dock, enligt andra stycket i paragrafen, disponera sådana avgiftsinkomster som avses i 4 och 15 §§.

3.7 SCB:s föreskrifter

SCB har, som framgått ovan, rätt att meddela vissa föreskrifter om tillgänglighet, även om denna rätt i praktiken har utnyttjats restriktivt. Av 13 § förordningen om den officiella statistiken framgår att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. Att SCB ska höra de andra myndigheterna innebär inte att man måste vara överens för att SCB ska kunna meddela föreskrifter. Det är endast SCB som har rätten att meddela föreskrifter. Föreskrifter är bindande, det vill säga att de är rättsregler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. SCB har även lämnat vissa allmänna råd. Allmänna råd är generella rekommendationer om tillämpningen av en författning. Rekommendationerna anger hur de myndigheter som berörs av regleringen kan

eller bör handla i ett visst hänseende, men är inte bindande. SCB har även meddelat en del föreskrifter med stöd av 5 § förordningen om den officiella statistiken. I denna paragraf bemyndigas de statistikansvariga myndigheterna att meddela ytterligare föreskrifter om verkställigheten av 7–11 §§ lagen om den officiella statistiken, dvs. när det gäller uppgiftsskyldigheten. Dessa föreskrifter är dock av mindre intresse för det regelverk som påverkar systemet för den officiella statistiken.

I detta sammanhang är det kanske främst SCB:s föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik (SCB-FS 2002:16) som är av intresse. Dessa föreskrifter är meddelade med stöd av 13 § förordningen om den officiella statistiken. Enligt föreskrifterna ska de statistikansvariga myndigheterna upprätta aktuella beskrivningar av statistiken (1 §). Dessa ska innehålla en kvalitetsdeklaration och allmänna uppgifter om statistiken och offentliggöras samtidigt med den officiella statistiken. Här stadgas också att officiell statistik ska dokumenteras i sådan omfattning att framtida användning av bevarade datamaterial underlättas (2 §). I föreskrifterna anges även att det hos de statistikansvariga myndigheterna ska finnas en årlig publiceringsplan som löpande uppdateras (6 §). Till föreskrifterna har SCB publicerat allmänna råd.

3.8 Övriga

Det finns självklart fler regelverk än de ovan beskrivna som innehåller bestämmelser som kan påverka den officiella statistiken inom olika områden. Visserligen utgör de ovan beskrivna de viktigaste övergripande regelverken inom statistikrätten, men det finns även några ytterligare förordningar som brukar nämnas när man beskriver regleringen av systemet för den officiella statistiken. Nedan redogörs kort för dessa.

Som framgår av redogörelsen ovan reglerar bl.a. lagen om den officiella statistiken de statistikansvariga myndigheternas insamling av uppgifter från t.ex. företag, kommuner och landsting. De statistikansvariga myndigheterna bemyndigas även att meddela närmare föreskrifter om verkställigheten av denna uppgiftsskyldighet. En grundläggande princip, som framgår av förordningen om den officiella statistiken, är att uppgifter för officiell statistik ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.

Av *förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning* följer att en myndighet ska utreda såväl kostnadsmässiga som andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning innan myndigheten fattar beslut om föreskrifter eller allmänna råd för uppgiftslämnande (4 §). Detta ska ske så tidigt som möjligt. Av förordningen framgår också vad konsekvensutredningen ska innehålla (6 §).

Vidare framgår av *förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner* (den s.k. samrådsförordningen) att myndigheter som samlar in uppgifter från kommuner eller privata näringsidkare ska samråda med den organisation eller annan som kan anses företräda de näringsidkare och kommuner som ska lämna uppgifterna (3 §). De uppgifter som ska lämnas ska vara utvalda och definierade så att uppgiftslämnandet begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet, detta för att så långt det är möjligt underlätta uppgiftslämnandet (2 §).

Det ska också nämnas att Rådet för den officiella statistiken har beslutat ett antal riktlinjer som rör den officiella statistiken. Riktlinjerna är rådgivande, men inte tvingande, för de statistikansvariga myndigheterna. Här kan t.ex. nämnas *Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken*, 2003-10-30, *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*, 2006:1, och *Riktlinjer och rutiner för elektronisk publicering*, 2008:1. Rådets riktlinjer rörande kvalitet behandlas närmare i kapitlen 4 och 8.

4 Beskrivning av statistiksystemet

I detta kapitel beskrivs systemet för den officiella statistiken mer ingående. Redogörelsen hålls dock på en relativt översiktlig nivå. Mer detaljerade beskrivningar ges i vissa fall i samband med överväganden i enskilda sakfrågor i kommande kapitel.

Nedan redogörs först för vad som avses med *systemet* för den officiella statistiken (4.1). Därefter behandlas den officiella statistikens inriktning (4.2), de statistikansvariga myndigheterna (4.3), den officiella statistikens omfattning (4.4) och annan statlig statistik (4.5). Vidare redovisas hur den officiella statistiken tas fram (4.6) och görs tillgänglig (4.7) samt hur statistiksystemet samordnas, bl.a. inom ramen för Rådet för den officiella statistiken (4.8). Slutligen behandlas internationella förhållanden av relevans i sammanhanget (4.9).

Kapitlet bygger på vad som framkommit vid de möten som förberetts med olika intressenter, däribland samtliga 27 statistikansvariga myndigheter, samt diverse skriftliga källor, framför allt årsrapporten för 2011 från Rådet för den officiella statistiken.¹ Detta råd är ett organ som finns vid Statistiska centralbyrån (SCB), i enlighet med myndighetens instruktion.

4.1 Vad avses med systemet för den officiella statistiken?

När man diskuterar Sveriges officiella statistik och arbetet med att ta fram och tillgängliggöra denna, så är det ofta ändamålsenligt att skilja mellan statistiken som sådan och det system i vid mening som behövs för att den ska kunna tas fram. I systemet för Sveriges officiella statistik ingår förutom själva statistiken (de s.k. statistikprodukterna), metadata, produktionssystem, s.k. slutliga observationsregister, publikationer, enstaka tabeller samt databaser. Vidare består

¹ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

systemet av de regler som styr och påverkar det (i form av lagar, förordningar, föreskrifter, allmänna råd och riktlinjer), verktyg som är utvecklade för systemet (såsom metoder, klassifikationer etc.) och de direkt inblandade aktörerna, dvs. de statistikansvariga myndigheterna inklusive SCB i den rollen, Rådet för den officiella statistiken samt SCB i rollen som samordningsansvarig myndighet.

Inom systemet används begreppet ”statistikprodukt” för att beskriva vilken statistik som tas fram. Vanligtvis motsvaras en statistikprodukt av en statistisk undersökning. Enligt årsrapporten för 2011 från Rådet för den officiella statistiken² råder det i normalfallet ett förhållande 1:1 mellan en statistikprodukt och en undersökning som beskrivs i en s.k. kvalitetsdeklaration.³ Detsamma gäller vanligen även för förhållandet mellan en rutin för insamling av administrativa uppgifter och en statistikprodukt. En speciell typ av statistikprodukter är dock s.k. sekundärpubliceringar, t.ex. en årsbok som innehåller statistik från flera undersökningar och därmed inte går att beskriva i endast en kvalitetsdeklaration.

4.2 Den officiella statistikens inriktning

Sveriges officiella statistik var år 2011 indelad i 22 ämnesområden, därunder 112 statistikområden och därunder 356 statistikprodukter. För verksamheten ansvarar de statistikansvariga myndigheterna. Vilka dessa är har framgått av avsnitt 3.3 och utvecklas vidare i avsnitt 4.3 nedan.

Regeringen beslutar om indelningen i ämnes- och statistikområden och vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga. Statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde, bl.a. vilka statistikprodukter som ska finnas, beslutas av den statistikansvariga myndigheten på området – om inte något annat följer av särskilt beslut av regeringen.

I lagen om den officiella statistiken anges att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Utöver detta finns det inte några helt entydiga, av statsmakterna beslutade, kriterier för vilken statistik som bör klassas som officiell. Vissa riktlinjer angavs dock i de utredningar som föregick

² a.a.

³ Som framgått av avsnitt 3.3 anges i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken att statistikansvariga myndigheter bl.a. ska kvalitetsdeklarera den officiella statistiken.

1994 års statistikreform⁴ och i den utvärdering som gjordes fem år efter reformen.⁵ Liknande riktlinjer har också angetts av Rådet för den officiella statistiken.⁶ I exempelvis SOU 1999:96 angavs att följande bör gälla för officiell statistik:

- Statistiken ska avse något av de samhällsområden som finns förtecknade i statistikförordningen.
- Beslut om statistikens framställning ska ha fattats av en myndighet och finansieringen ska ske via anslag från statsmakterna.
- Statistiken ska produceras regelbundet, vara bestående över tiden samt av allmänt intresse.
- Den statistik som rapporteras till EU eller andra internationella organisationer ska vara officiell statistik.
- Den officiella statistiken ska inte enbart svara mot dagens behov, utan även tillgodose framtida behov.

Vidare framhöll utredningen att även andra omständigheter kan påverka vilken officiell statistik som ska tas fram på ett statistikområde, t.ex. efterfrågesituationen och den ansvariga myndighetens uppgift i stort. Utredningen betonade också att gränsen mellan officiell och övrig statlig statistik inte får innebära en definitiv lösning, utan att gränsen kan behöva ändras över tid.

Aktuella ämnesområden, statistikområden och statistikansvariga myndigheter anges i en bilaga till förordningen om den officiella statistiken. De 22 ämnesområden som ingår i Sveriges officiella statistik framgår av faktaruta 4.1 nedan.

⁴ *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48) och *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken* (SOU 1994:1).

⁵ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

⁶ *Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken*, fastställda av Rådet för den officiella statistiken 2003-10-30.

Faktaruta 4.1 Ämnesområden i Sveriges officiella statistik

Arbetsmarknad	Miljö
Befolkning	Nationalräkenskaper
Boende, byggande och bebyggelse	Näringsverksamhet
Demokrati	Offentlig ekonomi
Energi	Priser och konsumtion
Finansmarknad	Rättsväsende
Handel med varor och tjänster	Socialförsäkring m.m.
Hushållens ekonomi	Socialtjänst
Hälso- och sjukvård	Transporter och kommunikationer
Jord- och skogsbruk, fiske	Utbildning och forskning
Kultur och fritid	
Levnadsförhållanden	

För 12 av de 22 ämnesområdena är *en* statistikansvarig myndighet ensam ansvarig, för övriga 10 är ansvaret uppdelat på flera – som mest fyra – myndigheter. Hur många statistikområden som finns under respektive ämnesområde varierar; år 2011, då det fanns totalt 112 statistikområden, varierade det mellan som minst ett och som mest 12 stycken. Likaså varierar antalet statistikprodukter mellan de olika ämnesområdena; år 2011, då det fanns totalt 356 statistikprodukter, rörde det sig om som minst tre stycken och som mest 52 stycken.

I faktaruta 4.2 nedan illustreras relationen mellan ämnesområde, statistikområde och statistikprodukt med hjälp av ett par exempel.

Faktaruta 4.2 Exempel på ämnes-, statistikområden och statistikprodukter

Ämnesområdet *Energi* (för vilket Statens energimyndighet är ensam ansvarig) bestod år 2011 av tre statistikområden:

- Tillförsel och användning av energi, som bestod av 18 statistikprodukter, bl.a.:
 - Energistatistik för flerbostadshus
 - Månatlig elstatistik
 - Transportsektorns energianvändning

- Energibalanser, som bestod av två statistikprodukter:
 - Kvartalsvisa energibalanser
 - Årsvisa energibalanser
- Prisutvecklingen inom energiområdet, som bestod av sex statistikprodukter, bl.a.:
 - Priser på elenergi och på överföring av el (nättariffer)
 - Energipriser på naturgas och el
 - Omförhandling och byten av elavtal

Ämnesområdet *Rättsväsende* (för vilket främst Brottsförebyggande rådet, Brå, men även Domstolsverket, DV, är ansvariga) bestod år 2011 av fem statistikområden:

- Brott (Brå ansvarigt), som bestod av fyra statistikprodukter:
 - Anmälda brott
 - Uppklarade brott
 - Misstänkta personer
 - Kriminalstatistik
- För brott lagförda personer (Brå), som bestod av två statistikprodukter:
 - Personer lagförda för brott
 - Personer lagförda för narkotikabrott
- Domstolarnas verksamhet (DV), som bestod av en statistikprodukt:
 - Domstolsstatistik
- Kriminalvård (Brå), som bestod av en statistikprodukt:
 - Kriminalvård
- Återfall i brott (Brå), som bestod av en statistikprodukt:
 - Återfall i brott

Dagens indelning i ämnes- och statistikområden i den officiella statistiken motsvarar i stort sett, till såväl antal som innehåll, vad som har gällt sedan statistikreformen genomfördes den 1 juli 1994.

Den mest markanta förändringen i den officiella statistikens inriktning sedan reformens genomförande handlar i stället om antalet statistikprodukter, som har blivit klart större. I slutet av 1990-talet,

när reformen första gången utvärderades⁷, omfattade den officiella statistiken ca 225 statistikprodukter, att jämföra med 356 stycken år 2011.

Många av de statistikansvariga myndigheterna har uppgett att de kontinuerligt prövar vilka statistikprodukter som ska ingå i deras officiella statistik. I de fall detta leder till förändringar sägs det dock oftast handla om att nya produkter tillkommer, snarare än om att de avvecklar någon, vilket också avspeglas i att det totala antalet statistikprodukter i systemet har ökat. Den viktigaste förklaringen torde vara nya och/eller utökade krav från EU. Men enligt myndigheterna finns även andra faktorer som medför att statistikverksamheten utvecklas, exempelvis att myndigheten själv identifierar nya behov (t.ex. helt på egen hand eller via regeringsuppdrag e.d.), att behoven påtalas av andra aktörer (t.ex. SCB eller användare) eller att det sker reformer på myndighetens sakområde som får återverkningar på statistikverksamheten.

Att det är mera ovanligt att statistikprodukter avvecklas kan enligt myndigheterna till stor del förklaras med att det är viktigt att upprätthålla kontinuitet och inte bryta tidsserier i den officiella statistiken. Några myndigheter har också framfört att när de någon gång har försökt att minska på sin officiella statistik, genom att t.ex. avveckla en statistikprodukt, så har i allmänhet någon/några användare hört av sig och påtalat vikten av just den berörda produkten.

4.3 Statistikansvariga myndigheter

I dag finns 27 statistikansvariga myndigheter. Av dessa ansvarar SCB för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknads-, befolknings-, ekonomisk, välfärds- och viss utbildningsstatistik. SCB ansvarar också för att samordna det statliga statistiksystemet och överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer. Övriga statistikansvariga myndigheter ansvarar för officiell statistik inom sina respektive samhällssektorer eller motsvarande.

Till de statistikansvariga myndigheternas huvuduppgifter hör att utifrån såväl eget som andra användares statistikbehov ta ställning till hur mycket resurser som ska läggas på statistiken, vilken statistik som ska produceras och hur produktionen ska ordnas. Statistiken ska utvecklas löpande och anpassas till samhällets behov. Dessutom ska de berörda myndigheterna bestämma statistikens innehåll,

⁷ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

form, frekvens m.m. Statistiken ska dokumenteras och kvalitetskontrolleras före publicering och den officiella statistiken ska göras allmänt tillgänglig i tryckt form eller via IT-baserade medier. Detta innebär att det i praktiken ingår i ansvarsuppgiften att avgöra vilken statistik på respektive område som ska tas fram i syfte att tillgodose allmänintresset av samhällsinformation. Hit hör inte enbart dagens intressenter, utan också morgondagens.

Vilka de 27 statistikansvariga myndigheterna är, och hur många statistikprodukter respektive myndighet ansvarade för år 2011, redovisas i tabell 4.1 nedan.

Som framgår av tabellen varierar antalet statistikprodukter kraftigt mellan de olika myndigheterna, från i vissa fall en eller några enstaka, upp till som mest 127 stycken. Det senare avser SCB, som är klart störst.

Tabell 4.1 Statistikansvariga myndigheter och antal statistikprodukter per myndighet år 2011

Myndighet	Antal statistikprodukter
Arbetsmiljöverket	3
Brottsförebyggande rådet	8
Centrala studiestödsnämnden	2
Domstolsverket	1
Ekonomistyrningsverket	1
Finansinspektionen	8
Försäkringskassan	13
Havs- och vattenmyndigheten	2
Högskoleverket	5
Kemikalieinspektionen	6
Konjunkturinstitutet	1
Kungliga biblioteket	4
Medlingsinstitutet	12
Myndigheten för kulturanalys ⁸	3
Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser	7
Naturvårdsverket	7
Pensionsmyndigheten	4
Riksgäldskontoret	2
Skogsstyrelsen	15
Socialstyrelsen	27
Statens energimyndighet	26
Statens jordbruksverk	29
Statens skolverk	21
Statistiska centralbyrån	127
Sveriges lantbruksuniversitet	6
Tillväxtverket	1
Trafikanalys	15
<i>Totalt</i>	<i>356</i>

Källa: Årsrapport för 2011 från Rådet för den officiella statistiken

⁸ Fr.o.m. den 1 januari 2012 övertog Myndigheten för kulturanalys det statistikansvar som Statens kulturråd tidigare haft. Uppgiften om antal statistikprodukter för år 2011 avser därmed egentligen den senare myndigheten, men för närvarande (april 2012) omfattar Kulturanalys statistikansvar samma tre statistikprodukter.

Antalet statistikansvariga myndigheter och myndighetsgruppens sammansättning har i huvudsak varit desamma sedan statistikreformen genomfördes den 1 juli 1994, låt vara att statistikansvaret i vissa fall har flyttats mellan myndigheter. Oftast har sådana överflyttningar skett i samband med olika typer av strukturförändringar i statsförvaltningen. Ett exempel är att den nybildade Havs- och vattenmyndigheten per den 1 juli 2011 övertog statistikansvaret från det då nedlagda Fiskeriverket.

Av den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform⁹ framgår att statistikansvaret innebar en ny uppgift för de flesta av de myndigheter som utsågs till statistikansvariga i samband med reformen. Flera av myndigheterna hade dock i praktiken haft ett slags statistikansvar redan tidigare och i flera fall även publicerat officiell statistik. Till sådana myndigheter hörde bl.a. Riksförsäkringsverket (dvs. nuvarande Försäkringskassan), Riksgäldskontoret, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet. Enligt SOU 1999:96 innebar det dock en annan och betydligt mera krävande uppgift att vara statistikansvarig myndighet än den som tidigare gällt.

Vissa ytterligare förändringar i gruppen statistikansvariga myndigheter kan vara på gång. Som framgått av avsnitt 1.4 föreligger således förslag om förändringar av myndighetsstrukturen inom högskole- respektive vård- och omsorgsområdena, vilka kan komma att påverka det statistikansvar som för närvarande ligger på Högskoleverket respektive Socialstyrelsen.¹⁰ Parallellt med min utredning har också 2011 års utredning om finansmarknadsstatistiken (Fi 2011:07) analyserat om det finns skäl att flytta ansvaret för den officiella statistiken för finansmarknaden från Finansinspektionen till SCB. Den utredningens arbete kommer att redovisas i december 2012, efter att föreliggande betänkande lämnats till tryck.

Slutligen bör nämnas att i stort sett samtliga av myndigheterna till utredningen har framfört att de ser statistikansvaret som en naturlig del av sin verksamhet. Endast en myndighet – Finansinspektionen – har uppgett att den gärna skulle avstå statistikansvaret. Som framgått ovan har dock frågan om Finansinspektionens statistikansvar setts över i särskild ordning.

⁹ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

¹⁰ Se prop. 2011/12:133 och dir. 2012:55 respektive betänkandet *Gör det enklare!* (SOU 2012:33).

4.4 Den officiella statistikens omfattning

Rådet för den officiella statistiken gör årliga uppföljningar av den officiella statistikens utveckling. Uppföljningarna bygger på enkäter till de statistikansvariga myndigheterna, i vilka dessa bl.a. ombeds ange sina kostnader för verksamheten med den officiella statistiken. Enligt rådets årsrapport för 2011¹¹ uppgick de statistikansvariga myndigheternas samlade kostnader för den officiella statistiken detta år till 899,8 miljoner kronor och arbetet bedömdes ha krävt totalt 738,3 årsarbetskrafter.

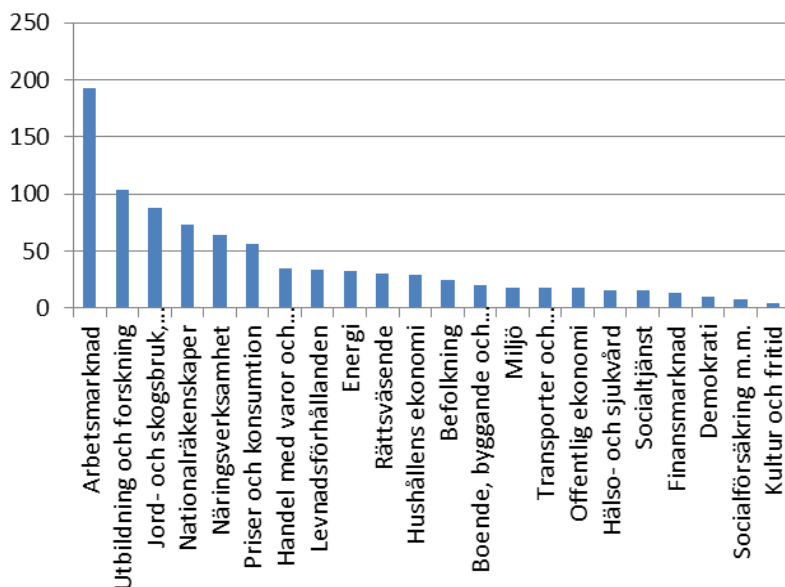
Omfattningen varierar kraftigt mellan olika myndigheter, vilket kan illustreras på följande sätt:

- SCB är den särklassigt största aktören, med en kostnad för arbetet med den officiella statistiken om 552,1 miljoner kronor år 2011. För arbetet krävdes ca 601 årsarbetskrafter, av vilka 94 avsåg produktion åt andra statistikansvariga myndigheter.
- För tolv myndigheter kostade den officiella statistiken (eget arbete och köpt produktion) mellan ca 10 och 40 miljoner kronor år 2011. Myndigheterna med de största kostnaderna i denna grupp – 30 miljoner kronor eller mer – var, i bokstavsordning, Brottsförebyggande rådet, Medlingsinstitutet, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk, Statens skolverk och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU)¹².
- För nio myndigheter kostade den officiella statistiken (eget arbete och köpt produktion) mellan ca 0,1 och 2 miljoner kronor år 2011. Till denna grupp hör bl.a. Domstolsverket, Kemikalieinspektionen och Riksgäldskontoret.

Det finns även variationer avseende hur de samlade kostnaderna för den officiella statistiken fördelar sig mellan olika sektorer. Det kan illustreras med hur kostnaderna år 2011 fördelade sig mellan de 22 ämnesområden som statistiken är indelad i (se figur 4.1 nedan).

¹¹ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

¹² I fallet med SLU härrör en betydande del av kostnaderna från det fältarbete som bedrivs inom den s.k. Riksskogstaxeringen, varifrån de data som används för statistiken i hög grad hämtas. Riksskogstaxeringen, som bedrivits sedan år 1923 och har till främsta syfte att beskriva tillstånd och förändringar i Sveriges skogar, sker genom en inventering som görs av fältarbetare.

Figur 4.1 Kostnader per ämnesområde år 2011 (miljoner kronor)¹³

Källa: Årsrapporter för 2010 och 2011 från Rådet för den officiella statistiken samt SCB:s årsredovisning för 2011

Som figuren visar var ämnesområdet arbetsmarknad (drygt 190 miljoner kronor) klart störst mätt som nedlagda resurser år 2011. Övriga områden kan grovt indelas i tre grupper: fem områden vars kostnader låg i intervallet ca 50–100 miljoner kronor, tolv som låg i intervallet ca 15–30 miljoner kronor och fyra vars kostnader understeg 15 miljoner kronor. Det bör också noteras att några av de statistikprodukter som SCB ansvarar för enskilt är mycket stora. Detta gäller framför allt för arbetskraftsundersökningarna, som kostade ca 95 miljoner kronor år 2011, nationalräkenskaperna (ca 60 miljoner kronor) samt undersökningarna av levnadsförhållanden, konsumentprisindex och

¹³ Figuren bygger för SCB:s del på uppgifter ur årsredovisningen 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. För Socialstyrelsen, som var den enda myndighet utöver SCB som år 2011 ansvarade för statistikprodukter inom fler än ett ämnesområde, har kostnaderna fördelats 50/50 mellan de två aktuella områdena. Slutligen bör sägas att utredningen beträffande området Kultur och fritid har valt att redovisa kostnaden för år 2010, eftersom verksamheten inom detta område var onormalt låg år 2011 p.g.a. de förändringar som genomfördes eller planerades avseende statistikansvaret. År 2010:s kostnader har därför bedömts vara mer representativa.

utrikeshandel med varor, vilka vardera kostade omkring 25 miljoner kronor.

De samlade kostnaderna för den officiella statistiken har ökat de senaste åren. Åren 2008–2010 uppgick kostnaderna t.ex. i tur och ordning till 791,0, 828,4 respektive 854,2 miljoner kronor, att jämföra med 899,8 miljoner kronor år 2011. I reala termer motsvarar detta en ökning på ca 10 procent mellan åren 2008 och 2011. Att göra jämförelser längre tillbaka i tiden är vanskligt, eftersom Rådet för den officiella statistiken beslutade att fr.o.m. år 2008 ändra den kalkylmodell som används för att beräkna kostnaderna.

Flera av de statistikansvariga myndigheterna har framfört till utredningen att det är svårt att exakt beräkna storleken på kostnaderna för den officiella statistiken. Ett skäl är att det inte är givet hur stor del av myndighetens arbete som bör räknas med, eftersom den officiella statistiken ofta bygger på uppgifter som myndigheterna – för andra syften – tar fram i sin reguljära verksamhet.

4.5 Annan statlig statistik

Utöver den officiella statistiken tas det också fram mycket annan statistik i Sverige, inom såväl den privata som den offentliga sektorn. Då mitt uppdrag primärt avser den officiella statistiken – som tas fram av statliga, statistikansvariga myndigheter – har detta avsnitt koncentrerats till statlig statistik. Som ett exempel på statistik från andra delar av den offentliga sektorn kan dock nämnas de öppna jämförelser – i flertalet fall med Sveriges Kommuner och Landsting som huvudman – som sedan några år tillbaka tas fram för olika kommunala verksamheter.

Som framgått av kapitel 2 brukar man skilja på statistik med ett i huvudsak internt syfte för den organisation statistiken berör (driftstatistik) och statistik med ett allmäninformativt syfte. Det tydligaste exemplet på den senare typen torde vara den officiella statistiken, som enligt lagen om den officiella statistiken, ska finnas för ”allmän information, utredningsverksamhet och forskning”.

I många fall skiljer sig den övriga statliga statistiken tydligt från den som ingår i Sveriges officiella statistik. Det är fallet när det t.ex. rör sig om myndigheters interna driftstatistik eller engångsvisa statistiska undersökningar inom ramen för en utredning e.d. Till inte ringa del handlar det dock om statistik som till sin karaktär påminner om den officiella statistiken, till såväl innehåll som spridning. Exempel

på annan statlig – men alltså inte officiell – statistik, som kan sägas ha en liknande allmäninformativ karaktär, kan hämtas såväl från de statistikansvariga myndigheterna som från andra myndigheter.

4.5.1 Annan statistik hos statistikansvariga myndigheter

Utredningsarbetet har visat att i stort sett samtliga statistikansvariga myndigheter utöver sin officiella statistik även tar fram annan statistik av allmäninformativ karaktär och ger den i stort sett samma spridning som den officiella statistiken. Det kan handla om bearbetningar av myndighetens officiella statistik, t.ex. nedbrytningar på lägre geografiska nivåer, som då inte klassas som officiell statistik. Men det kan också handla om annan återkommande statistik, som myndigheten har valt att inte (ännu) göra till officiell statistik. I det senare fallet kan det röra sig både om statistik som producerats under lång tid och om nyare statistikprodukter.

Omfattningen på denna övriga statistik varierar mycket mellan myndigheterna, allt från att den är betydligt mer omfattande än den officiella statistiken, till att den utgör en klart mindre del. Det har dock inte varit möjligt att få någon exakt bild av hur omfattande denna verksamhet totalt sett är.

Att myndigheterna kan ha svårt att ge en exakt siffra på den totala statistikverksamhet de bedriver kan ha flera orsaker. Det handlar t.ex. om – som nämndes i avsnitt 4.4 – att det inte är givet hur stor del av en viss arbetsinsats som bör räknas till den reguljära verksamheten respektive till statistikverksamheten. Det kan också handla om att gränsen mellan statistikverksamhet och analysverksamhet är svår att dra eller att det inte är givet hur stor del av myndighetens IT-verksamhet som bör räknas till statistikverksamheten.

En intressant iakttagelse i sammanhanget är att flertalet av myndigheterna inte tycks göra någon skarp principiell åtskillnad mellan sin officiella statistik och annan statistik av mer allmän karaktär som de tar fram. Att viss statistik klassificeras som officiell verkar ofta mera bero på historiska traditioner än på att den innehållsligt eller kvalitetsmässigt tydligt skiljer sig från myndighetens övriga statistik. Myndigheterna har visserligen överlag poängterat att de i den officiella statistiken har att leva upp till andra kvalitetskrav än i annan statistik – genom de krav som finns i lagen och förordningen om den officiella statistiken, vissa föreskrifter från SCB och riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken – men många av dem menar

samtidigt att de internt inte ställer lägre kvalitetskrav på sin övriga statistik än på den officiella.

4.5.2 Andra myndigheter

Bland övriga myndigheter bör i första hand nämnas Riksbanken, som tar fram viss statistik (betalningsbalans- och finansmarknadsstatistik) av i stort sett samma slag som Sveriges officiella statistik. Att Riksbankens statistik inte ingår i den officiella statistiken beror snarare på institutionella förhållanden – det faktum att myndigheten lyder under riksdagen – än på statistikens karaktär.

För att få en bild av vilken statistikverksamhet som i övrigt bedrivs av statliga myndigheter, har två undersökningar genomförts. Med utgångspunkt i SCB:s myndighetsregister gjordes först en översiktlig genomgång av myndigheters hemsidor. I denna studie befanns att åtminstone ett tjugofemtal myndigheter, som inte är statistikansvariga myndigheter, återkommande redovisar statistik av mer allmäninformativ karaktär – låt vara att delar av denna statistik möjligen kan ingå i officiell statistik hos någon statistikansvarig myndighet.

För att fördjupa bilden ställdes sedan vissa frågor skriftligen till drygt tio av de myndigheter som, att döma av deras hemsidor, föreföll ha den mest omfattande statistikverksamheten. Frågorna behandlade myndigheternas statistikverksamhet och deras syn på systemet för den officiella statistiken. Svar inkom från 12 av 13 myndigheter¹⁴ och baserat på dessa kan följande noteras:

- Med något enstaka undantag bedömer myndigheterna att deras statistik i hög grad har en allmäninformativ funktion.
- Flera av myndigheterna anger att de har ett, mer eller mindre uttalat, uppdrag från statsmakterna att ta fram statistik. De kanske tydligaste exemplen på detta är Myndigheten för samhällsskydd och beredskap och Statens folkhälsoinstitut. Den förstnämnda myndigheten anger att den visserligen inte har något explicit uttalat uppdrag som använder begreppet statistik, men att dess instruktion¹⁵ anger arbetsuppgifter som handlar om att följa upp

¹⁴ Bolagsverket, Boverket, Elsäkerhetsverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Kommerskollegium, Lotteriinspektionen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Post- och telestyrelsen, Sametinget, Statens folkhälsoinstitut och Transportstyrelsen.

¹⁵ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap.

och redovisa övergripande bedömningar om utvecklingen inom den berörda sektorn och att detta kräver någon form av statistik. Även Statens folkhälsoinstitut pekar i sitt svar på att man ansvarar för övergripande uppföljning inom sitt område. Institutet säger sig vara ett nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier för folkhälsoarbete och med ansvar för tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena samt området hälsofarliga varor. I institutets fall nämns begreppet statistik i myndighetens instruktion¹⁶, där det anges att den ”ska främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdet”.

- Omfattningen på statistikverksamheten varierar mellan de myndigheter som har svarat. Att döma av svaren har flertalet av myndigheterna en statistikverksamhet som kräver mellan en och fem årsarbetskrafter. Statens folkhälsoinstitut, som anger att det åtgår knappt 20 årsarbetskrafter för statistikverksamheten, förefaller ha den klart största verksamheten av de tillfrågade myndigheterna. I likhet med vad som ovan nämndes om de statistikansvariga myndigheterna, är det dock flera av myndigheterna som menar att gränsen mellan vad som är statistik- respektive analysverksamhet kan vara svår att dra.
- Flera av myndigheterna anger att deras statistik borde ingå i Sveriges officiella statistik.¹⁷ Sådana synpunkter framförs av bl.a. Boverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen, Lotteriinspektionen, Migrationsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Sametinget och Statens folkhälsoinstitut. I flertalet fall tycks myndigheterna också anse att det är naturligt att de blir statistikansvariga myndigheter om deras statistik ges ställning som officiell statistik, låt vara att några av dem pekar på att en möjlig lösning också vore att ansvaret för den berörda statistiken läggs på någon befintlig statistikansvarig myndighet. Några myndigheter, främst Boverket, Sametinget och Statens folkhälsoinstitut, anger dock uttryckligen att de gärna skulle vilja bli statistikansvariga myndigheter.

¹⁶ Förordning (2009:267) med instruktion för Statens folkhälsoinstitut.

¹⁷ Knappt hälften av dessa myndigheter framhåller visserligen att delar av deras statistik redan ingår i någon statistikansvarig myndighets officiella statistik, men överlag anser de i dessa fall att en större del av deras statistik borde ingå i Sveriges officiella statistik än vad som i dag är fallet.

Mina överväganden om den officiella statistikens inriktning och omfattning redovisas i kapitel 7.

4.6 Hur tas den officiella statistiken fram?

4.6.1 Processen

Statistikframställning sker normalt i en viss sekvens. Denna sekvens har tidigare, i avsnitt 2.3, illustrerats med hjälp av SCB:s statistikproduktionsprocess, vilken på nytt återges i faktaruta 4.3 nedan. Processen innehåller åtta steg, vilka i sin tur rymmer ett antal delprocesser.

Faktaruta 4.3 SCB:s statistikproduktionsprocess¹⁸

1. *Fastställa behov.* Kundens och användarnas behov ska identifieras och vägas samman. Hänsyn ska tas till regler och rekommendationer från internationella organ.
2. *Designa och planera.* Tillvägagångssätt, metoder, verktyg och fördelning av resurser planeras. I detta ingår ram- och urvalsförfarande samt val av insamlingsmetod och kontaktstrategi.
3. *Skapa och testa.* Mätinstrument, metoder, verktyg och produktionsflöde ska fungera och måste dessförinnan testas. Dokumenterade tester innan produktionssättning kan påvisa brister och förbättringsmöjligheter som bidrar till tidsvinster och lägre kostnader.
4. *Samla in.* Det praktiska arbetet att dra urval och samla in data beskrivs. Datainsamlingen ska ske med hög kvalitet och till så låg kostnad som möjligt för såväl statistikproducenten som uppgiftslämnarna. Data som samlas in och bearbetas i processen kan avse både data som ursprungligen insamlats för administrativa ändamål och data som samlas in enbart för statistiska ändamål.
5. *Bearbeta.* De mikrodata som samlas in ska förädlas till statistisk information. Här beskrivs vilka arbetssätt och metoder som ska användas för att beakta olika statistikberoenden.

¹⁸ Produktionsprocessen är här citerad ur Statskontoret (2011): *Mot en säkrare statistikproduktion. En granskning av SCB:s kvalitetsarbete*. Rapport 2011:7.

6. *Analysera*. Den förädlade produkten är aggregerad till makrodata som ska redovisas i tabeller. Tolkning av resultat ingår i denna process.
7. *Redovisa och kommunicera*. Slutprodukterna ska publiceras i olika medier, publikationer eller levereras till kund.
8. *Utvärdera och återkoppla*. Erfarenheterna från undersökningen, till exempel bortfallets storlek samt synpunkter från kunder och uppgiftslämnare, ska sammanställas och kommuniceras. Kostnader och tidsåtgång ska beaktas. Fel i statistik ska rättas och åtgärder ska vidtas för att säkra hela processen framöver.

Det bör noteras, som framgått av avsnitt 2.3, att den redovisade sekvensen inte nödvändigtvis är tillämplig – åtminstone inte i alla delar – för all statistikframställning.

Hos nationella statistikbyråer (SCB i Sverige), som har ett brett ansvar för att producera statistik inom många olika områden, har statistikproduktionen traditionellt följt den s.k. skorstensmodellen. Denna innebär att för varje statistikområde är hela produktionsprocessen – från undersökningsdesign via datainsamling och databehandling till offentliggörande – åtskild från övriga statistikområden, och varje område samlar in sina egna uppgifter och har egna användargrupper.

Skorstensmodellen, som är resultatet av en lång historisk process under vilken statistiken inom de enskilda områdena har utvecklats oberoende av varandra, anses ha både för- och nackdelar.¹⁹ Bland fördelarna kan nämnas att produktionen kan anpassas till respektive statistikprodukts förutsättningar, att modellen är flexibel eftersom den snabbt kan anpassas till relativt små förändringar i de underliggande företeelser som uppgifterna beskriver, och att varje område förvaltas separat vilket innebär att ett problem i en av produktionsprocesserna normalt sett inte påverkar resten av produktionen. Bland nackdelarna med skorstensmodellen kan nämnas att uppgiftslämnarbördan kan bli onödigt betungande. Då insamlingen av uppgifter inom de olika områdena sker separat kan uppgiftslämnare tvingas att lämna samma upplysningar mer än en gång. Vidare är skorstensmodellen inte anpassad till att samla in uppgifter om samhällsfenomen med flera dimensioner, t.ex. globaliseringen och klimat-

¹⁹ Skorstensmodellens för- och nackdelar är här i huvudsak refererade från EU-kommisionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om produktionsmetoden för EU-statistik: *En vision för det kommande årtiondet* (KOM(2009) 404 slutlig).

förändringarna. Slutligen riskerar skorstensmodellens produktions-sätt att bli ineffektivt och kostsamt, eftersom det i allmänhet inte utnyttjar möjligheter till standardisering mellan olika områden. Överlappningar och dubbelarbete, inom såväl utveckling och produktion som spridning, kan därför vara svåra att undvika.

SCB har på senare år strävat bort från skorstensmodellen, mot en högre grad av samordning och standardisering av myndighetens statistikproduktion.²⁰ 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 arbetsätt, 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 datainsamling och att minska uppgiftslämnarbördan för företagen. Ett andra steg var att införa ett processorienterat sätt att arbeta samt att utveckla och på sikt införa gemensamma (standardiserade) verktyg och arbetsätt 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 absoluta 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 processen 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.

Statistikverksamheten vid övriga statistikansvariga myndigheter är överlag av betydligt mindre omfattning än SCB:s. Som framgått

²⁰ Utvecklingen är här refererad från Statskontoret (2011): *Mot en säkrare statistikproduktion. En granskning av SCB:s kvalitetsarbete*. Rapport 2011:7.

av avsnitt 4.3 är det t.ex. flera av de statistikansvariga myndigheterna vars officiella statistik endast omfattar en eller några enstaka statistikprodukter. Av förklarliga skäl kan dessa myndigheter därför uppleva mindre behov än SCB av att samordna och standardisera sin statistikproduktion. Däremot förefaller flera av de myndigheter som har störst statistikverksamhet, t.ex. Socialstyrelsen, ha liknande ambitioner som SCB i detta hänseende, att döma av vad som framkommit i utredningsarbetet.

4.6.2 Statistikens underlag

Vilka typer av data som används som underlag för den officiella statistiken, och hur dessa data genereras, varierar mycket. Flertalet statistikansvariga myndigheter använder flera olika typer av källor, såsom administrativa data från den egna reguljära verksamheten, administrativa data från andra myndigheter och data som insamlats för statistikändamål med hjälp av enkäter. Som framgått av avsnitt 2.3 finns uppskattningar som säger att mer än 95 procent av de data som den officiella statistiken i Sverige baseras på ytterst härrör från administrativa processer.²¹ De administrativa data som här avses handlar i hög grad om data från verksamhetssystem som i huvudsak används för myndigheters ärendehandläggning och beslutsfattande.

En arbetsgrupp tillsatt av Rådet för den officiella statistiken har nyligen sökt kartlägga vilka datakällor de statistikansvariga myndigheterna använder för sina olika statistikprodukter. Kartläggningen gjordes med hjälp av en enkät, på vilken 25 av de statistikansvariga myndigheterna svarade. Projektets slutrapport redovisades i oktober 2011.²²

Av kartläggningen framgår att många myndigheter förutom egen datainsamling använder andra datakällor i statistikproduktionen. De flesta datakällor används för en eller ett par statistikprodukter och de bedöms som viktiga för produktionen. De stora register som SCB för över befolkning, företag och utbildning, liksom Lantmäteriets fastighetsregister, används i stor utsträckning av andra myndigheter, men även data från SCB:s arbetskraftsundersökningar (AKU) an-

²¹ Uppgiften om andelen administrativa data är hämtad från Sundgren, B. (1999): *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik*. Appendix till SOU 1999:96. Det bör samtidigt noteras att sett till andelar av den officiella statistikens kostnader är fördelningen mera jämn mellan data från administrativa register respektive från traditionella statistiska undersökningar, eftersom den senare formen av datainsamling är betydligt mer kostsam.

²² Rådet för den officiella statistiken, arbetsgruppen för uppgiftslämnarfrågor (2011): *Resultat av enkäten "Kartläggning av leveranser av data till den officiella statistiken"*.

vänds för många produkter. De nämnda registren används av ett flertal myndigheter, t.ex. uppgav åtta myndigheter att de använder data från registret över totalbefolkningen. Vidare visar kartläggningen att avgift i vissa fall utgår för användningen av data; det uppgavs gälla för ca 15 procent av de använda datakällorna. Slutligen kan nämnas att data levereras på ett flertal olika sätt, allt från filöverföring via filserver o.d. till fysisk leverans i form av t.ex. CD eller USB-minne.

Den bild som ges av de statistikansvariga myndigheterna är att det finns en viss variation beträffande både hur många datakällor och hur många olika typer av källor som används. Således tenderar antalet källor – föga förvånande – att öka ju fler statistikprodukter myndigheten ansvarar för. Utöver detta är det svårt att utifrån vad som framkommit i utredningsarbetet urskilja några tydliga mönster avseende vilka typer av myndigheter som använder vilka typer av data. Möjligen kan sägas att de myndigheter som har valt att producera den officiella statistiken helt i egen regi i högre grad är sådana vars statistik i huvudsak baseras på data som genereras antingen genom ärendehandläggning i myndighetens egen reguljära verksamhet (exempel på detta är Centrala studiestödsnämnden och Försäkringskassan) eller genom att myndigheten för en viss typ av information kan sägas ha en uppsamlande eller övervakande roll gentemot andra myndigheter (exempel på detta är Domstolsverket, Ekonomistyrningsverket och Riksgäldskontoret).

Överlag har de statistikansvariga myndigheterna framhållit att de data som används för den officiella statistiken i huvudsak håller god kvalitet. Samtidigt ska sägas att ingen myndighet har hävdats annat än att det ändå kan förekomma problem med bristande datakvalitet, t.ex. på grund av bortfall i enkätundersökningar eller inrapporteringsfel i administrativa register.

4.6.3 Vem producerar statistiken?

När det gäller frågan om produktionen av den officiella statistiken kan de statistikansvariga myndigheterna välja att själva framställa statistiken, beställa den direkt från SCB eller upphandla den i konkurrens. I det senare fallet kan också SCB lägga anbud. Någon rättslig skyldighet för myndigheterna att i konkurrens upphandla produktionen av den officiella statistiken föreligger dock inte. Om en statistikansvarig myndighet väljer att vända sig direkt till SCB för

produktionen betraktas detta som statlig egenregi, vilket inte faller under upphandlingslagen, eftersom staten som helhet utgör en juridisk person.

Den vanligast förekommande produktionsformen är att den myndighet som ansvarar för en viss statistikprodukt också själv producerar den aktuella statistiken. För närvarande (per april 2012) gäller detta för knappt 70 procent av de statistikprodukter som ingår i Sveriges officiella statistik, låt vara att detta även inkluderar de statistikprodukter som SCB både ansvarar för och producerar i egen regi.

Att produktion i egen regi är den vanligaste formen gäller dock även om man ser till hur många av myndigheterna som har valt en viss produktionsform. Detta framgår av tabell 4.2 nedan, som visar hur valet av producent av den officiella statistiken varierar mellan de statistikansvariga myndigheterna.

Tabell 4.2 Produktionsform för den officiella statistiken²³

Helt i egen regi	Helt genom uppdrag till SCB	Blandat mellan egen regi och uppdrag till SCB	Blandning av egen regi, uppdrag till SCB och uppdrag till andra producenter
Brottsförebyggande rådet	Finansinspektionen	Arbetsmiljöverket	Socialstyrelsen
Centrala studie- stödsnämnden	Medlingsinstitutet	Högskoleverket	Statens energi- myndighet
Domstolsverket	Myndigheten för till- växtpolitiska utvär- deringar och analyser	Kemikalieinspektionen	Trafikanalys
Ekonomistyrnings- verket	Tillväxtverket	Naturvårdsverket	
Försäkringskassan		Skogsstyrelsen	
Havs- och vatten- myndigheten		Statens jordbruksverk	
Konjunkturinstitutet		Statens skolverk	
Kungliga biblioteket			
Myndigheten för kulturanalys			
Pensionsmyndigheten			
Riksgäldskontoret			
Statistiska central- byrån			
Sveriges lantbruks- universitet			

Källa: Produktförteckning från Rådet för den officiella statistiken, april 2012

Som framgår av tabellen producerar nästan hälften (13 av 27) av de statistikansvariga myndigheterna sin officiella statistik helt i egen regi. Som framgått av avsnitt 4.3 hade flera av de myndigheter som fick ett formellt statistikansvar i samband med 1994 års statistik-

²³ I enstaka fall kan i praktiken avvikelser förekomma jämfört med tabellen. Exempelvis har Konjunkturinstitutet uppgett till utredningen att myndigheten i den enda officiella statistikprodukt man ansvarar för (konjunkturbarometern hushåll, under statistikområdet hushållens inköpsplaner) köper datainsamlingen från ett privat företag, men sedan färdigställer den slutliga statistikprodukten på egen hand. Vidare har SCB uppgett till utredningen att myndigheten i en av de statistikprodukter man ansvarar för (valundersökningen, under statistikområdet allmänna val) endast står för datainsamlingen, medan produkten i övrigt görs av Göteborgs universitet (SOM-institutet).

reform i praktiken haft ett slags statistikansvar redan tidigare, och i flera fall även publicerat officiell statistik. Enligt den utvärdering som gjordes fem år efter statistikreformen hade också flera av dessa myndigheter sedan gammalt producerat hela eller stora delar av sin officiella statistik i egen regi, och även fortsatt på samma sätt efter reformen. Till sådana myndigheter hörde Riksförsäkringsverket (dvs. nuvarande Försäkringskassan), Riksgäldskontoret och Sveriges lantbruksuniversitet.²⁴ Till denna grupp kan i praktiken även Pensionsmyndigheten räknas, då myndigheten har byggt vidare på den modell för statistikverksamheten som gällde när verksamheten ingick i Försäkringskassan.²⁵

Utöver att det alltså i vissa fall är en gammal tradition, har flera av de myndigheter som producerar sin officiella statistik helt i egen regi framfört att de ser detta som en naturlig ordning, eftersom de som en del av sina reguljära verksamheter ändå tar fram i stort sett all den information som ligger till grund för statistiken.

I utvärderingen fem år efter statistikreformen lyftes Brottsförebyggande rådet (Brå) fram som i stort sett den enda av de nytillkomna statistikansvariga myndigheterna som aktivt valt att från SCB ta över hela statistikproduktionen i egen regi och att inte utnyttja SCB för någon del av produktionen av sin officiella statistik. Brå är än i dag det tydligaste exemplet på detta.

Vidare framgår av tabell 4.2 att ca 40 procent (11 av 27) av de statistikansvariga myndigheterna har valt att antingen anlita SCB för att producera hela myndighetens officiella statistik eller låta SCB stå för vissa av myndighetens statistikprodukter och hantera resten i egen regi. Grunden för dessa strategier är rimligen att berörda myndigheter betraktar SCB som en stor och kompetent statistikproducent, som kan tillgodose deras behov. Utöver detta har dock även vissa andra motiv framförts vid kontakterna med dessa myndigheter. Flera myndigheter – bl.a. Skolverket och Finansinspektionen – har t.ex. uppgett att man har valt att inte bygga upp en så stor statistikverksamhet som skulle krävas för att kunna hantera statistikansvaret helt på egen hand, utan i stället valt att förlita sig på samarbete med landets centrala statistikresurs, SCB. För vissa myndigheter tycks SCB också vara det enda tänkbara alternativet för det fall man väljer att lägga ut produktionen på en extern aktör. Till exempel har Riksbanken – vars statistik i och för sig inte ingår i den officiella stati-

²⁴ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96), s. 108.

²⁵ Pensionsmyndigheten bildades den 1 januari 2010 efter en sammanslagning av den tidigare Premi pensionsmyndigheten och delar av Försäkringskassan.

stiken, men som har liknande status (se avsnitt 4.5) – framfört till utredningen att det för (delar av) myndighetens statistik sannolikt skulle vara svårt att få EU/ECB att acceptera någon annan producent än en statlig myndighet. Andra skäl som framförts för att exklusivt välja SCB är att SCB förvaltar, och därmed antas ha bättre tillgång till, vissa för statistiken centrala register samt att en myndighet kan anlita SCB utan att behöva göra en offentlig upphandling. Det senare har av några myndigheter uppgetts vara en fördel om man t.ex. behöver få ett uppdrag utfört snabbt, och inte anser sig ha möjlighet att genomföra en tidskrävande upphandling.

Tabell 4.2 visar att det i dag endast är tre av de statistikansvariga myndigheterna som anlitar någon annan extern producent än SCB. Samtliga dessa myndigheter producerar dock även delar av sin officiella statistik i egen regi eller genom uppdrag till SCB.

Antalet externa aktörer som, utöver SCB, producerar officiell statistik är begränsat. För närvarande handlar det om ca 5–6 företag eller andra organ som har avtal att producera officiell statistik åt någon statistikansvarig myndighet. Totalt står dessa aktörer för mindre än fem procent av produktionen av den officiella statistiken, räknat utifrån antal statistikprodukter. Som jämförelse kan sägas att SCB totalt producerar 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. Med hänsyn till att SCB:s statistikansvar och produktion omfattar några av de mest resurskrävande statistikprodukterna i den officiella statistiken – såsom arbetskraftsundersökningarna, nationalräkenskaperna, undersökningarna av levnadsförhållanden, konsumentprisindex och utrikeshandel med varor²⁶ – är SCB:s andel dessutom ännu större om man mäter som andel av kostnader för statistiksystemet.

Även om det alltså är få av de statistikansvariga myndigheterna som i dag anlitar någon annan extern producent än SCB, så är det ett tiotal myndigheter som har erfarenheter av att någon gång ha genomfört eller förberett – men inte slutligt genomfört – upphandlingar av delar av sin statistikproduktion.

Den tjänst som upphandlas kan avse såväl att ta fram hela statistikprodukten (från design och datainsamling, till färdig rapport e.d.) som att utföra någon del i produktionskedjan, t.ex. datainsam-

²⁶ Av SCB:s arbetsplan för år 2012 framgår att dessa fem produkter tillsammans står för drygt 40 procent av kostnaderna för SCB:s officiella statistik.

ling. De erfarenheter av upphandlingar som redovisats pekar bl.a. på att antalet anbudsgivare brukar vara relativt begränsat, sällan fler än fem. Vidare har flertalet av de berörda myndigheterna framfört att priset i allmänhet har tenderat att sjunka relativt kraftigt – inte sällan upp till flera tiotals procent – första gången en viss tjänst har upphandlats. Flera myndigheter har framfört att de har uppnått pris-sänkningar även i situationer där de sedan tidigare har haft SCB som producent och SCB antingen har vunnit upphandlingen eller kvarstått som producent efter att myndigheten valt att i slutändan inte genomföra upphandlingen. Beträffande hur statistikens kvalitet har utvecklats efter genomförda upphandlingar ger myndigheterna en mera varierad bild. Flertalet myndigheter som har uttalat sig om detta säger sig visserligen vara i huvudsak nöjda, men några myndigheter har gett exempel på att produktion som upphandlats från andra leverantörer än SCB har visat sig hålla icke-godtagbar kvalitet.

I sammanhanget kan också sägas att flera av de statistikansvariga myndigheter som anlitar SCB för produktionen av hela eller delar av sin officiella statistik har uppgett till utredningen att de i huvudsak är nöjda med detta samarbete. Samtidigt ska sägas att ett flertal myndigheter som använder SCB också har uttryckt kritik mot SCB i olika avseenden, exempelvis att prissättningen inte alltid är helt transparent eller att de material man får från SCB kan innehålla fel.

4.6.4 Hur arbetar myndigheterna med kvalitet?

De krav på statistikens kvalitet som finns i lagen och förordningen om den officiella statistiken är relativt knapphändiga och allmänt beskrivna. Som framgått av kapitel 3 gäller enligt lagen (3 §) att statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Vidare anges i förordningen (13 §) att statistiken ska dokumenteras och kvalitetsdeklarerars. I vissa avseenden anges mer detaljerade krav och rekommendationer i föreskrifter från SCB och olika riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Därtill spelar rättsutvecklingen inom EU en ökande roll för det svenska statistiksystemet, inklusive vad gäller kraven på kvalitet. EU-utvecklingen redovisas närmare i kapitel 5.

Som framgått av avsnitt 2.2 ses statistikens kvalitet inom systemet för den officiella statistiken – vilket också avspeglar den rådande synen internationellt – inte som något absolut begrepp, utan de kvalitetskriterier som tillämpas avser till stor del förhållanden som är

relativa och som användaren själv måste bedöma. Kvalitetssynen är alltså användarorienterad och kvaliteten avser alla egenskaper hos en viss statistik som har betydelse för hur väl den tillfredsställer användarens informationsbehov och förväntningar.²⁷

Kvalitetsbegreppet för officiell statistik har fem huvudkomponenter: (1) *Innehåll*, som avser vad statistiken beskriver med avseende på t.ex. objekt och variabler. (2) *Tillförlitlighet*, som avser osäkerhetskällor och deras effekter på statistiken. (3) *Aktualitet*, som omfattar tidsaspekter som spelar roll för hur väl statistiken beskriver nuläget. (4) *Jämförbarhet* och *samanvändbarhet*, som avser möjligheter till jämförelser över tiden och mellan grupper, respektive till att använda statistiken tillsammans med annan statistik. (5) *Tillgänglighet* och *förståelighet*, som avser statistikens fysiska tillgänglighet och dess begriplighet. Till dessa fem huvudkomponenter finns även underkomponenter. Därtill finns även andra aspekter av betydelse, vilka mer gäller produktionsprocessen än slutprodukten. Hit hör t.ex. sekretessregler och hur hänsyn tas till uppgiftslämnare.

En utgångspunkt i systemet för den officiella statistiken är vidare att den statistik som tas fram ska kvalitetsdeklarerars, vilket innebär att statistikens kvalitetsegenskaper ska beskrivas. Utifrån dessa kvalitetsdeklarationer ska en användare kunna avgöra om statistiken är relevant och hur den i så fall kan användas.

År 2006 fastställde Rådet för den officiella statistiken vissa riktlinjer och kriterier för tillräcklig kvalitet i den officiella statistiken.²⁸ Rådet har också rekommenderat att alla statistikansvariga myndigheter ska arbeta i enlighet med dessa. De statistikansvariga myndigheterna kan också välja att göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik, vilket innebär att arbeta i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet och att uppfylla samtliga tillämpliga kriterier för samtliga statistikprodukter. Det handlar om rutiner för kvalitetsarbetet och om att uppfylla vissa krav på den framställda officiella statistiken.

Rådet för den officiella statistiken följer årligen upp i vilken mån de statistikansvariga myndigheterna arbetar i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet. Hittills har två myndigheter (Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk) gjort en kvalitetsutfästelse på sin webb-

²⁷ Kvalitetsbegreppet för den officiella statistiken presenteras i Statistiska centralbyrån (2001): *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2001:1. Den beskrivning som här görs är också delvis citerad från Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

²⁸ Se referens i föregående fotnot.

plats i enlighet med en särskild text som överenskommit av rådet. Vid 2011 års uppföljning var det därtill ytterligare 15 myndigheter som sade sig arbeta med kriterierna för tillräcklig kvalitet.²⁹

Formerna för, och omfattningen av, myndigheternas kvalitetsarbete varierar. SCB, som sedan många år bedriver ett omfattande och systematiskt kvalitetsarbete, står i detta fall – liksom i många andra avseenden – i en särställning i statistiksystemet. En väsentlig del i SCB:s arbete för förbättrad kvalitet har på senare år varit strävan bort från den s.k. skorstensmodellen och mot en processbaserad statistikproduktion. Denna utvecklingsprocess har beskrivits i avsnitt 4.6.1. Som där framgått har det bl.a. handlat om att införa ett processorienterat sätt att arbeta samt att utveckla och på sikt införa gemensamma (standardiserade) verktyg och arbetsätt för alla delar i produktionskedjan och för alla statistikprodukter. Bland andra inslag i SCB:s kvalitetsarbete på senare år finns skäl att särskilt nämna att myndigheten sedan år 2008 arbetar med att anpassa berörda rutiner i statistikproduktionen så att ISO-standard 20252 kan följas, för att därefter ansöka om certifiering. ISO 20252 är en internationell branschstandard för marknads-, opinions- och samhällsundersökningar. Om standarden följs ska detta säkerställa att delmomenten i en undersökning genomförs enhetligt samt på ett strukturerat och verifierbart sätt. SCB bedömer att myndigheten kommer att vara certifierbar enligt ISO 20252 vid 2012 års slut.³⁰ SCB har de senaste åren också tilldelats extra anslagsmedel för åtgärder avseende statistikens kvalitet och regeringen har aviserat att sådana medel även kan komma att ges år 2013.³¹

Även flera andra statistikansvariga myndigheter har på senare år gjort omfattande kvalitetsgranskningar av sina statistikverksamheter – i allmänhet handlar det då om myndigheter som har relativt stora statistikverksamheter, såsom exempelvis Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens skolverk. Dessa granskningar har i flera fall skett i samband med att myndigheterna har gjort, eller övervägt att göra, en utfästelse om tillräcklig kvalitet. Enligt flera myndigheter kräver detta nämligen att man gör ett omfattande internt arbete

²⁹ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

³⁰ Statistiska centralbyrån (2012): *Kvalitetsarbetet på SCB – slutrapport den 29 juni 2012*. Dnr 2012/1040.

³¹ De extra medlen uppgick till 5 mnkr år 2010, 15 mnkr år 2011 och 7 mnkr år 2012. Enligt prop. 2012/13:1 kvarstår också 12 mnkr extra för åtgärder avseende statistikens kvalitet under år 2013.

med att gå igenom statistikverksamheten, produkt för produkt, och granska kvalitet, rutiner, m.m.

Bland övriga myndigheter har många gjort mera översiktliga analyser av de formella kvalitetskravens betydelse för den egna verksamheten. Motiv som uppgetts för att stanna på denna nivå är t.ex. att myndighetens officiella statistik i princip har sett likadan ut under lång tid och att kvalitetskraven därför är etablerade sedan länge, att de personer som arbetar med statistiken har gjort det under lång tid och därför baserat på sin erfarenhet har god känsla för kvalitet, eller att kvalitetskraven i lagen, förordningen m.m. är mindre relevanta i myndighetens verksamhet. På det senare finns framför allt två exempel, dels några myndigheter som har framfört att kvalitetskraven i deras statistik är hårt styrda av internationella krav från t.ex. EU, dels några myndigheter som har framfört att kvalitetskriterierna från framför allt Rådet för den officiella statistiken är mer anpassade till urvalsundersökningar än till statistik, som är helt baserad på administrativa registerdata. Det bör dock noteras att de myndigheter som sagt sig ha gjort mer översiktliga analyser av de formella kvalitetskravens betydelse för den egna verksamheten, överlag också har framfört att de bedömer att de utan större svårigheter lever upp till kvalitetskraven i lagen, förordningen, m.m.

I sammanhanget bör också påpekas att ett flertal myndigheter har framhållit att dagens kvalitetskrav i lagen, förordningen m.m. håller på att tappa i relevans i och med den utveckling som sker på EU-nivå, där riktlinjerna för europeisk statistik (den s.k. Code of Practice) förväntas få en mer formell status. Det bör dock noteras att dagens svenska kvalitetskriterier i hög grad motsvarar de krav som finns, 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 dagens svenska kvalitetskriterier och EU:s Code of Practice.³² Riktlinjerna för europeisk statistik beskrivs närmare i kapitel 5.

³² Se promemorian *Europeisk uppförandekod avseende statistik – en jämförelse med tillräcklig kvalitet*. I denna jämförs kraven i den ursprungliga uppförandekoden med de av rådet fastställda kvalitetskriterierna avseende tillräcklig kvalitet i Sveriges officiella statistik. Bland de avvikelser som tas upp i PM:n – dessa tycks i och för sig inte följa något systematiskt mönster – kan t.ex. nämnas krav på personalens kompetens och fortbildning samt krav på verksamhetens (främst interna) kostnadseffektivitet.

Krav på dokumentation

Som nämndes ovan anges i förordningen om den officiella statistiken att statistiken ska dokumenteras och kvalitetsdeklareras. Närmare regler för detta framgår av SCB:s föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik.³³ Där anges bl.a. att officiell statistik ska dokumenteras i sådan omfattning att framtida användning av bevarade datamaterial underlättas.

Den typ av dokumentation som en statistikansvarig myndighet är skyldig att upprätta avser aktuella s.k. beskrivningar av statistiken. Dessa ska innehålla en kvalitetsdeklaration samt allmänna uppgifter om statistiken. Beskrivningarna ska offentliggöras och hållas allmänt tillgängliga samtidigt med och i anslutning till den officiella statistiken. Av de allmänna råden till föreskrifterna framgår bl.a. att beskrivningarna bör utformas enligt en mall som SCB tillhandahåller. Enligt mallen omfattar de kvalitetsdeklarationer och administrativa uppgifter för statistikprodukterna. Kvalitetsdeklarationen i beskrivningarna av statistiken bygger på det kvalitetsbegrepp med riktlinjer för kvalitetsredovisning som beskrivits ovan (MIS 2001:1).

Av de allmänna råden framgår också att 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.

Rådet för den officiella statistiken följer årligen upp hur myndigheterna efterlever ovanstående krav. 2011 års uppföljning omfattade totalt 268 statistikprodukter som offentliggjordes under året, varav många avsåg regelbundet återkommande undersökningar. En aktuell beskrivning fanns vid 2011 års slut för 64 procent av de undersökta statistikprodukterna. I 13 procent av fallen var beskrivningen ett år gammal. I 18 procent av fallen var beskrivningen äldre och i fem procent av fallen saknades en beskrivning.³⁴

³³ Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16).

³⁴ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*. Uppföljningen avsåg de beskrivningar som var tillgängliga på SCB:s webbplats i slutet av år 2011 för statistikprodukter tillhörande den officiella statistiken för vilka offentliggörande skett under år 2011.

4.7 Tillgänglighet och användare

4.7.1 Tillgänglighet

I förordningen om den officiella statistiken (13 §) anges att den officiella statistiken av de statistikansvariga myndigheterna utan avgift ska offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Tillgängligheten i elektronisk form anses hanterad genom att den officiella statistiken finns tillgänglig via myndigheternas och/eller SCB:s webbplatser. Vidare anges i samma paragraf att officiell statistik som även publiceras i tryckta publikationer ska tillhandahållas länsbibliotek, universitetsbibliotek, statliga högskolebibliotek och Statistiska centralbyråns bibliotek utan avgift.

Vissa närmare regler avseende tillgängligheten till officiell statistik anges i SCB:s föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik.³⁵ Av dessa framgår bl.a. följande:

- Officiell statistik som publiceras i tryckt form ska innehålla en sammanfattning av beskrivningen av statistiken.
- Officiell statistik ska offentliggöras så snart den är framställd.
- Officiell statistik ska innehålla uppgift om tidigare publicering, om det inte är uppenbart att detta är onödigt.
- Officiell statistik ska innehålla en översättning till engelska i sådan utsträckning att engelsktalande användare kan bilda sig en uppfattning om statistikens huvudinnehåll.
- Hos en myndighet som ansvarar för officiell statistik ska det finnas en årlig publiceringsplan för den officiella statistik som myndigheten ansvarar för. Planen ska löpande uppdateras. Vidare framgår av SCB:s instruktion³⁶ att Rådet för den officiella statistiken ska sammanställa en årlig publiceringsplan avseende den officiella statistiken. Rådets sekretariat svarar för att denna publiceringsplan för all officiell statistik ställs samman och hålls allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk; publiceringskalendern finns på SCB:s webbplats.

³⁵ Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16).

³⁶ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

De statistiksidor som finns på de statistikansvariga myndigheternas webbplatser bildar tillsammans med några sidor på SCB:s webbplats ("Statistik efter ämne" och produktsidorna) det allmänna nätverk via vilket den officiella statistiken sprids. Information om den officiella statistiken finns tillgänglig på SCB:s webbplats under länken Sveriges officiella statistik och innehåller länkar till de statistikansvariga myndigheternas webbplatser sorterade efter ämnes- och statistikområden.

Samtliga statistikansvariga myndigheter gör den statistik de har ansvar för tillgänglig på sina webbplatser. Hur statistiken därvid presenteras varierar i viss mån mellan myndigheterna. I stort sett samtliga myndigheter har en särskild statistiksida där den officiella statistiken finns samlad. För att underlätta för användarna att hitta statistiken har många myndigheter också en länk som benämns "Statistik" eller liknande på webbplatsens ingångssida som går till statistiksidan. År 2011 var det 18 myndigheter exklusive SCB som hade en sådan länk.³⁷ På myndigheternas statistiksidor redovisas i allmänhet rapporter, statistiska meddelanden m.m. om de olika statistikprodukterna i PDF-format, ofta kompletterat med tabeller o.d. i Excel-format.

På SCB:s webbplats presenteras varje statistikprodukt inom den officiella statistiken på en s.k. produktsida och användarna kan välja att söka statistik efter ämnesområden och statistikområden, efter publiceringsform eller via några specialingångar. Det finns en specialingång för regional statistik tillgänglig på webbplatsen som avser att ge en samlad bild av den regionala statistiken oavsett vilken myndighet som ansvarar för den.

I Statistikdatabasen på SCB:s webbplats publiceras statistik från nästan alla statistikprodukter som SCB svarar för samt produkter från 14 andra statistikansvariga myndigheter, vilka har valt att presentera en eller flera av sina statistikprodukter där. Vid 2011 års slut fanns 43 procent av statistikprodukterna inom den officiella statistiken i Statistikdatabasen på SCB:s webbplats.³⁸ Vid uttag ur denna databas, som är gratis att använda, skapas tabeller utifrån de val som användaren gör, t.ex. en viss region, efterfrågade bakgrundsvariabler och tidsintervall. Även några andra myndigheter, bl.a. Brottsförebyggande rådet, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk och Statens jordbruksverk, har skapat egna, liknande databaser på sina hemsidor.

³⁷ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

³⁸ a.a.

Som nämndes ovan ska den officiella statistiken av de statistikansvariga myndigheterna *utan avgift* offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Att ladda ned den officiella statistik som offentliggörs via myndigheternas hemsidor är i samtliga fall gratis, med andra ord uppfylls kravet i detta hänseende. Däremot kan användarna tvingas betala en avgift om de vill ha specialbearbetningar av statistiken – t.ex. andra geografiska skärningar – som går utöver den officiella statistiken. Vilka principer som då tillämpas återkommer jag till i samband med mina överväganden om prissättning (se avsnitt 9.3).

4.7.2 Användning och användarnas synpunkter

1994 års statistikreform syftade bl.a. till att öka användarnas inflytande över den officiella statistiken. De myndigheter som tilldelades statistikansvar var i allmänhet själva stora användare av statistiken på sina områden. Som framgått av avsnitt 4.3 ligger i rollen som statistikansvarig myndighet att bl.a. utifrån såväl eget som andra användares statistikbehov avgöra vilken statistik som ska tas fram inom det berörda området.

Kretsen av användare kan variera i storlek mellan olika statistikprodukter. I vissa fall utgör antalet användare en relativt liten och lättidentifierad skara, i andra fall kan gruppen användare vara både heterogen och omfattande till antalet. De statistikansvariga myndigheterna förefaller överlag ha en god bild av vilka (typer av) aktörer som i huvudsak använder deras officiella statistik. I allmänhet gör myndigheterna också bedömningen att användningen av statistiken ökar över tid – ett tecken på detta sägs ofta vara att antalet nedladdningar av statistik från myndigheternas hemsidor tenderar att öka.

För att skaffa sig kunskap om användarnas statistikbehov tillämpar myndigheterna flera olika metoder. En vanlig metod är att inrätta användarråd e.d. för statistik (mer om dessa nedan). Sådana finns vid ca 70 procent av de statistikansvariga myndigheterna. Bland andra metoder som tillämpas för att få kunskap om användarnas behov kan t.ex. nämnas att användare som också är undersökningsobjekt i myndighetens statistik hör av sig med synpunkter, att myndigheten får andra typer av spontana synpunkter via sin hemsida, telefon och e-post, att myndigheten möter statistik användare i olika sammanhang kopplade till myndighetens reguljära verksamhet (t.ex. referens-

grupper i utredningar) samt att synpunkter indirekt kanaliseras via media.

De statistikansvariga myndigheterna anser genomgående att de har god kunskap om användarnas behov. Detta gäller alltså även för de myndigheter som inte har användarråd. Överlag hävdar den senare typen av myndigheter att övriga metoder för att inhämta användarsynpunkter är tillräckliga för myndighetens behov.

Arbetet i användarråden

Två tredjedelar av de statistikansvariga myndigheterna (18 av 27) har uppgett att de har ett eller flera aktiva användarråd eller annat motsvarande organ.³⁹ Vanligen handlar det om ett råd e.d. per myndighet, men några myndigheter har flera, i synnerhet SCB med nio stycken. Därtill har ytterligare några myndigheter uppgett att de i och för sig har användarråd, men att dessa av ett eller annat skäl för närvarande är vilande. Antalet myndigheter med användarråd tycks vara tämligen konstant över tid; när statistikreformen utvärderades år 1999 upp gav således 17 av de då 26 statistikansvariga myndigheterna att de hade någon form av användarråd.⁴⁰

Användarrådets sammansättning skiljer sig, av förklarliga skäl, mellan olika myndigheter, eftersom de avspeglar situationen inom respektive sektor. Det är dock inte ovanligt att olika statistikansvariga myndigheter som är verksamma på näraliggande områden också sitter i varandras användarråd. Likaså förekommer det inte sällan att statistikansvariga myndigheter finns representerade i användargrupper hos SCB, och vice versa.

I syfte att kartlägga hur medlemmarna i de statistikansvariga myndigheternas användarråd uppfattar sin uppgift och hur de upplever att deras synpunkter tas tillvara, har SCB fått i uppdrag att genomföra en webbaserad enkätundersökning bland användarrådets medlemmar. En motsvarande enkätundersökning genomfördes i samband med 1999 års utvärdering av statistikreformen.⁴¹ För att möjliggöra jämförelser följde den nu aktuella enkäten i hög grad den undersökning som gjordes inför SOU 1999:96, men med nödvändiga uppdateringar och vissa tillägg. Undersökningen genom-

³⁹ Ett "annat motsvarande organ" kan t.ex. vara ett råd e.d. som behandlar myndighetens verksamhet mer i allmänhet, men som också tar upp statistikfrågor. Här har jag dock valt att genomgående använda begreppet användarråd även när det rör sig om andra typer av organ.

⁴⁰ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

⁴¹ a.a.

fördes under perioden februari-mars 2012. Populationen utgjordes av samtliga medlemmar i statistikansvariga myndigheters användarråd eller motsvarande. Det var totalt 237 personer som besvarade frågeblanketten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent.⁴² I det följande sammanfattas vad som i undersökningen framkom om arbetet i användarråden. Synpunkter som berör statistikens kvalitet återkommer jag till i kapitlen 6 och 8.⁴³

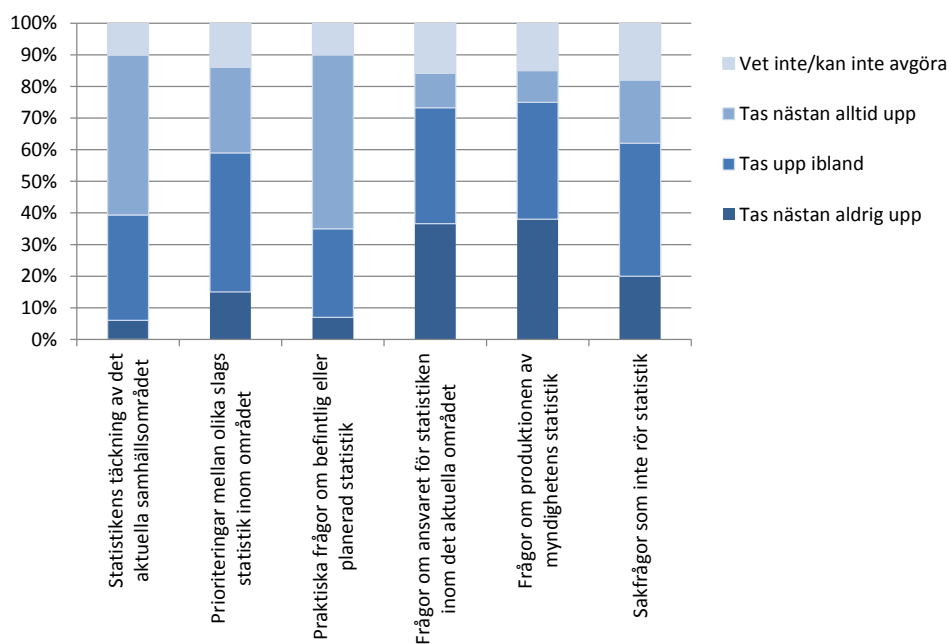
Vad beträffar användarrådens mötesfrekvens så uppger så gott som samtliga ledamöter (97 procent) att gruppen har träffats minst en gång under de senaste 12 månaderna. Motsvarande siffra år 1999 var 80 procent. Den mest förekommande mötesfrekvensen är 2–3 gånger per år.

I figur 4.2 nedan visas hur ofta olika ämnen diskuteras vid användarrådens möten. Som framgår av figuren tycks de vanligaste punkterna 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 mera 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 avseende 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 i dag är 50 procent.

⁴² Sett till enskilda användarråd var svarsfrekvensen som lägst 30 procent och som högst 100 procent. I sammanhanget bör också påpekas att den undersökning som nu gjorts skiljer sig åt i vissa avseenden från den som gjordes år 1999, vad gäller bl.a. omfattning och datainsamlingsmetod. T.ex. riktade sig 1999 års enkät till ett urval om ca 80 personer som då deltog i användarråd, varav drygt hälften svarade, medan den webbundersökning som nu gjorts riktade sig till samtliga medlemmar i statistikansvariga myndigheters användarråd eller motsvarande.

⁴³ Enkätundersökningen redovisas i sin helhet i bilaga 4.

Figur 4.2 Hur ofta diskuteras olika ämnen vid användarrådens möten?



Källa: SCB:s enkätundersökning på uppdrag av utredningen

Vid mötena med användarråden diskuteras vanligen inte endast officiell statistik, utan även annan statistik från den statistikansvariga myndigheten i fråga. I enkäten anger 78 procent av de svarande att även annan statistik från myndigheten behandlas, medan 22 procent anger att de endast diskuterar officiell statistik. Vidare uppger 68 procent av de svarande att det är tydligt för dem som användare vad som är officiell respektive annan statistik, medan 32 procent anger att detta inte är tydligt.

Merparten av ledamöterna i användarråden, 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 i 1999 års undersökning, även om andelen som anser att deltagandet är mycket meningsfullt har minskat en aning.

Vidare upplever merparten av ledamöterna 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.

Slutligen kan nämnas att det jämfört med år 1999 har skett en viss minskning av andelen ledamöter i användarråden som anser att det finns – uttalade eller outtalade – intressekonflikter om statistiken inom det egna statistikområdet, från 61 procent år 1999 till 55 procent i dag.⁴⁴ 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.

4.8 Samordning av statistiksystemet

Ansvaret för att samordna det statliga statistiksystemet ligger i dag i första hand på SCB. Av myndighetens instruktion⁴⁵ framgår att SCB bl.a. har till uppgift att samordna det statliga statistiksystemet. Vidare regleras att det vid SCB ska finnas ett råd för den officiella statistiken samt dess uppgifter och sammansättning. Som framgått av avsnitt 3.7 får SCB också meddela vissa föreskrifter avseende den officiella statistikens tillgänglighet, vilket myndigheten också har gjort i enstaka fall. Det bör betonas att SCB:s ansvar avser just *samordning*, däremot ska myndigheten inte övervaka eller utöva tillsyn över statistiksystemet.

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. Men en väsentlig del av samordningen av statistiksystemet hanteras genom det till SCB hörande Rådet för den officiella statistiken. Rådet har sin bakgrund i den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform.⁴⁶ 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. I detta

⁴⁴ Fördelningen mellan de som anser att intressekonflikterna är uttalade och de som anser att konflikterna är outtalade har också förskjutits något. I 1999 års undersökning var denna fördelning 34 procent uttalade och 27 procent outtalade, att jämföra med 21 respektive 34 procent i 2012 års undersökning.

⁴⁵ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁴⁶ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

syfte föreslog utredningen att ett råd för Sveriges officiella statistik skulle inrättas, vilket ledde till att Rådet för den officiella statistiken inrättades vid SCB år 2002.

Jag redogör närmare för rådets arbete i kapitel 12, där mina överväganden om samordningen av systemet för den officiella statistiken redovisas. Här bör dock nämnas att rådet, enligt SCB:s instruktion, 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 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 ett rullande schema, som i princip följer bokstavsordning. Ledamöterna förordnas för tre år. Varje år byts två av ledamöterna ut. SCB:s generaldirektör är ordförande. Under rådet finns också flera arbetsgrupper i olika frågor.

Som ett exempel på samverkan kan slutligen 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.

4.9 Internationella förhållanden

4.9.1 Allmänt

Det svenska statistiksystemet påverkas i hög grad av internationellt statistiskt samarbete. Sedan lång tid tillbaka har sådant samarbete bedrivits på såväl global (främst inom ramen för FN och OECD) som EU- och nordisk nivå. Som en illustration till det internationella samarbetets omfattning kan nämnas att SCB, enligt sin årsredovisning för 2011, deltar i ett drygt hundratal arbetsgrupper knutna till EU:s statistikorgan Eurostat och i ett tjugotal OECD- och ett tjugofemtal FN-arbetsgrupper inom statistikområdet. Därtill finns drygt femtio statistiska kontaktnät etablerade inom det nordiska samarbetet.

EU-samarbetet skiljer sig på många sätt från andra internationella samarbetsformer genom att det är obligatoriskt och regleras med rättsakter som kan vara direkt styrande för Sverige. Över tid blir också det svenska statistiksystemet successivt allt mer påverkat av EU-krav. EU-reglerna och deras utveckling beskrivs närmare i kapitel 5. I det följande redogörs översiktligt för EU-samarbetets påverkan på de statistikansvariga myndigheterna.

Utöver allmänna bestämmelser och riktlinjer om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik⁴⁷, 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, jordbruks-, företags-, befolknings- och välfärdsstatistik. Vid utgången av år 2011 handlade det om ca 360 rättsakter, främst inom områdena ekonomisk statistik och jordbruk.⁴⁸

Enligt årsrapporten för 2011 från Rådet för den officiella statistiken⁴⁹ var det detta år 95 av den officiella statistikens totalt 356 statistikprodukter som reglerades av EU-förordningar. Vissa statistikprodukter regleras av ett flertal EU-rättsakter. I sammanhanget finns skäl att påpeka att det också 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.

⁴⁷ Främst i form av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 om europeisk statistik och riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice).

⁴⁸ Uppgiften om antal rättsakter är hämtad från Statistiska centralbyråns årsredovisning för 2011.

⁴⁹ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

SCB har tillhandahållit en sammanställning av vilken statistik som är EU-reglerad och vilka myndigheter som är ansvariga för denna. Att döma av denna sammanställning, och de kontakter som förevarit med myndigheterna, gäller i dag för lite drygt hälften av de statistikansvariga myndigheterna att deras officiella statistik är helt eller delvis EU-reglerad.

Vid 2011 års slut fanns drygt 160 statistiska arbetsgrupper knutna till Eurostat. Som nämndes ovan deltar SCB i ett drygt hundratal av dessa. Ansvaret gentemot EU följer dock indelningen av det svenska statistiksystemet, varför respektive statistikansvarig myndighet är ansvarig inom sitt statistikområde, inklusive deltagande i berörda arbetsgrupper. Totalt deltar Sverige därmed i flertalet av EU:s arbetsgrupper.

Den högsta nivån för samarbetet avseende allmänna frågor om EU:s statistiksystem utgörs av Kommittén för det statistiska programmet (European Statistical System Committee, ESSC), som möts fyra gånger per år. Eurostats generaldirektör är ordförande och medlemmarna utgörs i övrigt av generaldirektörerna för de 27 EU-medlemsstaternas nationella statistikbyråer, dvs. SCB:s generaldirektör för svensk del. Andra statistikorgan i medlemsstaterna, såsom t.ex. Sveriges övriga 26 statistikansvariga myndigheter, får i detta fall göra sin röst hörd via sin nationella statistikbyrå.

Flera statistikansvariga myndigheter har framhållit att det utöver EU-krav även kan finnas andra internationella krav som påverkar statistikens utformning. Ett exempel är miljöområdet, där vissa data som används för officiell statistik även ligger till grund för internationell rapportering, t.ex. till FN, för vilken det anges väl preciserade krav på datakvalitet.

Inom ramen för det internationella samarbetet rapporterar SCB och andra myndigheter och organisationer statistik till EU och andra internationella organisationer. Per april 2012 skedde sådan rapportering från totalt 16 myndigheter och organisationer i Sverige. Det bör noteras att sex av dessa inte är statistikansvariga myndigheter; hit hör Migrationsverket och Riksbanken.

Vad som ska rapporteras till Eurostat regleras av förordningar och direktiv samt i några fall även s.k. Gentlemen's Agreements, dvs. frivilliga överenskommelser. SCB är s.k. Local Coordinator och har till uppgift att stödja överföringen av data till Eurostat. Antal dataset som ska rapporteras varierar mellan olika länder och över tid. För närvarande (april 2012) levererar Sverige ca 940 filer, varav

SCB ca 700. SCB levererar också ett antal filer på uppdrag av andra myndigheter.

4.9.2 Förhållanden i andra länder

I syfte att sätta in beskrivningen av det svenska statistiksystemet i ett större sammanhang redogörs i detta avsnitt för hur motsvarande verksamhet är organiserad i andra europeiska länder. Jag har inte haft som ambition att göra en heltäckande kartläggning av hur statistikverksamhet bedrivs i andra länder. Utgångspunkten har i stället varit att – i de dimensioner som uppdraget omfattar – söka identifiera väsentligare likheter och skillnader mellan statistiksystemen i Sverige och andra europeiska länder. Avsnittet bygger i första hand på de möten som förevarit med Eurostat och andra länders nationella statistikorgan⁵⁰, de s.k. peer reviews som gjordes åren 2006–2008 av hur EU:s medlemsstater, inklusive EES, lever upp till EU:s Code of Practice⁵¹ samt information från Eurostats och de nationella statistikbyråernas webbplatser.

Inledningsvis bör påpekas att jämförbarheten mellan länderna påverkas av att de i vissa avseenden har olika förutsättningar. Visserligen står de inför samma teknologiska och metodologiska utmaningar och de ska leva upp till EU:s gemensamma regelverk på området (se kapitel 5), men samtidigt finns det variationer mellan länderna vad avser exempelvis storlek – såväl geografiskt som befolkningsmässigt – och allmänna förvaltningstraditioner. Ett exempel på det senare är att det för statistiksystemets utformning tycks spela roll om landet ifråga har en tradition med starka regioner/delstater, då de ofta också har aktiva regionala/delstatliga statistikorgan. Därtill har det betydelse att Europas länder ligger på olika utvecklingsnivå. I synnerhet länder från det forna östblocket har ställts, och står, inför särskilda utmaningar.

⁵⁰ Danmarks Statistik, Statistisk sentralbyrå (Norge) och UK Statistics Authority (Storbritannien).

⁵¹ Med en peer review (engelska för "granskning av likar") avses sakkunnig, kollegial fackgranskning. De peer reviews som här behandlas utfördes av team om tre personer, varav en kom från Eurostat och två från statistikbyråer i andra medlemsstater. Peer reviews behandlade i första hand de nationella statistikbyråerna, men i rapporterna ges också en översiktlig redogörelse för ländernas statistiksystem.

Statistiksystemets uppbyggnad

Liksom i Sverige regleras den statliga statistikverksamheten i Europas länder i allmänhet i nationella statistiklagar.

Många länder använder begreppet officiell statistik. I Sverige avses ju med den officiella statistiken en särskilt utpekad statlig statistik, som skiljer sig från övrig statlig statistik genom att den anses vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället. Andra länder som använder begreppet officiell statistik tillämpar vanligen en vidare definition, enligt vilken den officiella statistiken helt enkelt utgör den statistik som produceras/offentliggörs av statliga myndigheter e.d. Några exempel på detta är Irland, Island och Norge. Det bör dock poängteras att det i praktiken görs avgränsningar även om man tillämpar en sådan vidare definition av officiell statistik. Resurserna är inte oändliga, varför man inte kan producera all tänkbar statistik utan tvingas prioritera. Det närmaste exemplet på en definition liknande den svenska torde kunna hämtas från Storbritannien. Där tillämpas i och för sig den ovan beskrivna, vida definitionen av "Official Statistics", men av denna kan statistik som lever upp till vissa specificerade kvalitetskrav även få stämpeln "National Statistics".

I Europa finns ett flertal exempel på såväl i huvudsak centraliserade statistiksystem som i huvudsak decentraliserade system. De decentraliserade systemen kan i sin tur delas in i två undergrupper: funktionellt uppdelade – Sverige är ett bra exempel på detta – och geografiskt uppdelade. I det senare fallet handlar det ofta, som nämndes ovan, om länder med starka regioner e.d., såsom t.ex. Schweiz, Storbritannien och Tyskland.

I sammanhanget bör dock noteras att det knappast finns några i denna mening renodlade statistiksystem. Även i länder med starkt centraliserade system produceras vanligen någon del av den officiella statistiken av något annat/några andra organ än den nationella statistikbyrån. Några exempel på detta är Nederländerna, Norge och Österrike. I dessa fall står den nationella statistikbyrån för en mycket stor andel av den officiella, alternativt EU-reglerade, statistiken (ca 85–95 procent, beroende på land), men ändå ansvarar alltså andra organ för vissa delar. Omvänt gäller också att det även i starkt decentraliserade system i allmänhet finns en stark nationell statistikbyrå, som står för en betydande del av den officiella statistiken. Sverige är ett exempel på detta, men det gäller även för bl.a. Storbritannien.

De nationella statistikbyråerna har i allmänhet en samordnande roll i de nationella statistiksystemen, vilket av förklarliga skäl är sär-

skilt viktigt i länder med decentraliserade system. Hur långtgående befogenheter de har varierar.

Ett intressant exempel på en stark uppföljningsfunktion – sannolikt den starkaste i Europa – kan hämtas från Storbritannien. Det brittiska statistiksystemet har reformerats på senare år. Bland annat har en nationell uppförandekod tagits fram, baserad på bl.a. EU:s Code of Practice (dvs. riktlinjerna för europeisk statistik, på svenska tidigare benämnd uppförandekoden). Vidare har det inom UK Statistics Authority bildats en fristående avdelning för uppföljning och utvärdering, med ca 25–30 anställda. Denna avdelning har under de senaste tre–fyra åren systematiskt utvärderat hur väl statistikprodukterna i den officiella statistiken lever upp till kraven i den nationella uppförandekoden. Förenat med utvärderingsuppdraget finns även vissa sanktionsmöjligheter. Den bild som gavs vid mitt möte med myndigheten är dock att den formella sanktion som kan utdelas är ganska mild; om rättelser inte vidtas kan den berörda statistikproducenten fräntas rätten att använda stämpeln ”National Statistics”, men kan fortsatt publicera sin statistik som ”Official Statistics”. I praktiken är den viktigaste sanktionen om rättelser inte vidtas risken för att missförhållandena ska bli offentliga.

Beträffande samordning av statistiksystemet bör även nämnas att det i de flesta europeiska länder finns ett eller flera nationella statistikråd e.d., med representanter från ministerier, större användare, forskare, o.d. Dessa råd är inte sällan kopplade till den nationella statistikbyrån, men kan ibland ha en mer fristående ställning. Rådets uppgift brukar bl.a. vara att avge återkommande, t.ex. årliga, utlåtanden om den officiella statistikens inriktning, kvalitet m.m.

Kvalitet, tillgänglighet m.m.

Det är svårt att utifrån de peer reviews som gjordes åren 2006–2008 – om efterlevnaden av EU:s Code of Practice – jämföra statistikens kvalitet mellan länderna, bl.a. därför att de gjordes av olika personer i olika länder. Däremot visar de att många av länderna tycks arbeta på ungefär samma sätt med kvalitetsfrågor, t.ex. med likartade kvalitetsstyrningssystem.

Det bör poängteras att de utländska kontakter som har förevarit under utredningsarbetet, liksom den peer review som gjordes avseende SCB och det svenska statistiksystemet, talar för att Sverige vid en europeisk jämförelse ligger långt framme i bl.a. kvalitetshän-

seende. Till exempel har från Eurostat framförts till utredningen att Sverige allmänt sett har ett mycket avancerat och modernt statistiksystem. I sammanfattningen till peer reviewen om SCB sades även att:

Statistics Sweden is a very ambitious organisation, with the target to be “of world class standard in refining data to statistical information adapted to the customers’ needs”. It adopted the quality management principles earlier than the majority of other European National Statistical Institutes. It has also continuously contributed to the development of the quality criteria of the European Statistical System.⁵²

Underlaget för den officiella statistiken ser i stort sett likadant ut i samtliga europeiska länder, dvs. det handlar framför allt om en kombination av administrativa data och data som med hjälp av enkäter insamlats för statistikändamål. Vad gäller den senare typen av data kan noteras att det bland de europeiska länderna är ganska vanligt förekommande att lagstiftningen möjliggör att i statistiska undersökningar tillämpa uppgiftsskyldighet gentemot både juridiska personer och privatpersoner. Beträffande privatpersoner tycks utgångspunkten dock ofta vara att denna ska tillämpas restriktivt, t.ex. endast för folk- och bostadsräkningar. Bland de nordiska länderna har Danmark och Finland samma princip som Sverige, dvs. att uppgiftsskyldighet endast föreligger för juridiska personer, medan det i Norge finns möjlighet att ställa krav på uppgiftsskyldighet för både juridiska personer och privatpersoner. Vid mötet med Statistisk sentralbyrå i Norge framkom dock att uppgiftsskyldighet gentemot privatpersoner endast används i ett fåtal undersökningar, främst den norska arbetskraftsundersökningen (AKU). Det kan noteras att svarsfrekvensen är betydligt högre i den norska AKU än i motsvarande undersökning hos SCB, vilken bygger på frivilligt uppgiftslämnande. Vad beträffar hur uppgiftsskyldigheten regleras i lag kan vidare nämnas att det bland de nordiska länderna finns exempel både på att detta, liksom i Sverige, sker genom en uppräkningslista av de uppgifter för vilka uppgiftsskyldighet gäller och på att det sker genom en allmän bestämmelse som ger den nationella statistikbyrån rätt att själv avgöra när uppgiftsskyldighet bör tillämpas. Danmark och Finland är exempel på den förstnämnda regleringsmodellen och Island och Norge på den senare.

⁵² *Peer review on the implementation of the European Statistics Code of Practice. Country visited: Sweden. 2007-04-27.* Peer reviewen innehöll också viss kritik, bl.a. mot att SCB:s nämnder för konsumentprisindex respektive byggnadsindex har viss beslutsrätt inom sina områden. Det rekommenderades att nämnderna i stället skulle göras helt rådgivande.

Om de nordiska länderna bör också nämnas att de, och då inte minst Sverige, har varit föregångare när det gäller att använda administrativa data och administrativa register som grund för statistiken. Ambitionen inom EU är att användningen av administrativa data ska öka.

De europeiska länderna tillämpar i huvudsak samma metoder för att göra den officiella statistiken tillgänglig. I likhet med i Sverige strävar de nationella statistikbyråerna efter att i möjligaste mån publicera sin statistik på sina webbplatser, varvid statistiken är gratis för användarna att ladda ner. Däremot kan användarna, liksom i Sverige, tvingas betala en avgift – ofta baserad på självkostnad – om de vill ha specialbearbetningar av statistiken som går utöver den officiella statistiken.

Överlag bland de europeiska länderna gäller att forskare har möjlighet att från de nationella statistikbyråerna få tillgång till avidentifierade mikrodata. Att döma av peer reviews är det (ännu så länge) mindre vanligt att länderna, för detta ändamål, har skapat system för fjärråtkomst till data, motsvarande SCB:s s.k. Microdata Online Access System (MONA). Några exempel finns dock på detta, bl.a. Danmark, som var en föregångare på området, och Nederländerna. I såväl Finland som Norge övervägs också för närvarande införandet av sådana system. En vanlig lösning tycks annars i många länder vara att forskarna bereds möjlighet att ta del av mikrodata genom att de får sitta vid särskilda arbetsplatser hos den berörda myndigheten. Ett intressant exempel i sammanhanget är Spanien, där 22 standardset med avidentifierade mikrodata finns fritt tillgängliga på den nationella statistikbyråns webbplats för allmän användning.

5 Gällande EU-rätt och den pågående utvecklingen

I detta kapitel beskrivs och analyseras gällande EU-rätt på statistikområdet och den pågående utvecklingen av denna rätt. För att sätta in redogörelsen i sitt sammanhang ges först en allmän beskrivning av EU:s olika typer av rättsakter och unionens befogenheter (avsnitt 5.1). Därefter behandlas gällande EU-rätt på statistikområdet (avsnitt 5.2). Vidare redogörs för den pågående utvecklingen inom EU och vilka konsekvenser eventuella förändringar i främst EU:s statistikförordning kan komma att få för svenskt vidkommande (avsnitt 5.3). Slutligen analyseras EU-rättens påverkan på svensk statistikproduktion (avsnitt 5.4).

Under år 2012 har det pågått rådsförhandlingar med anledning av kommissionens förslag till ändring av EU:s statistikförordning. Processen är alltjämt pågående. Jag har nedan valt att redogöra för det förslag som kommissionen har lämnat och för den preliminära svenska ståndpunkten så som den uttryckts i regeringens fakta-promemoria¹. Vilka ändringar som slutligen kommer att genomföras avseende EU:s statistikförordning är däremot inte känt när detta betänkande lämnas till tryck. Det är mot denna bakgrund som mina förslag avseende EU-rätten ska ses.

¹ Faktapromemoria 2011/12:FPM144 *Förordning om europeisk statistik*. Finansdepartementet 2012-05-23.

5.1 Allmänt om EU:s rättsakter och unionens befogenheter

Inom EU-rätten går en skiljelinje när det gäller begrepp som beror på om dokumenten är skrivna före eller efter Lissabonfördragets ikraftträdande den 1 december 2009.² Lissabonfördraget innehåller ändringar i och tillägg till EU:s grundläggande fördrag och vissa protokoll som hör till dem. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kvarstår i modifierad form, medan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) genom Lissabonfördragets ikraftträdande bytte namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (funktionsfördraget, EUF-fördraget eller FEUF). Europeiska unionen (EU) ersatte och efterträdde dessutom Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person.

5.1.1 EU:s rättsakter

Inom EU:s regelverk brukar man skilja mellan den primära och den sekundära rätten. Primärrätten inom Europeiska unionen (EU) är EU:s grundläggande fördrag. Sekundärrätten består av flera olika slags rättsakter. Enligt funktionsfördraget finns vittgående befogenheter för EU att utfärda lagstiftning som binder medlemsstaterna. De viktigaste lagstiftningstyperna för EU är förordningar, direktiv och beslut. Fördraget använder uttrycket rättsakt som sammanfattande term.

Förordningar äger enligt artikel 288.2 FEUF allmän giltighet, är till alla delar bindande och direkt tillämpliga i varje medlemsstat. En förordning varken ska eller får inkorporeras i, eller transformeras till, nationell rätt.

Direktiv har en i huvudsak annan karaktär än förordningar. De riktar sig till medlemsstaterna och inte till enskilda. Ett direktiv föreskriver resultat som varje medlemsstat ska förverkliga inom ramen för sin nationella rättsordning. I princip överlåter direktiven till medlemsstaten att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Beslut är normalt av individuell karaktär och kan adresseras till antingen individer, juridiska personer eller medlemsstater. Ett be-

² Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen.

slut kan fattas av rådet eller kommissionen och är till alla delar bindande för dem som det är riktat till (artikel 288.4 FEUF).

Utöver de nämnda typerna av bindande rättsakter så förekommer också i stor omfattning normbildning som inte är juridiskt bindande, men som i realiteten kan spela en styrande roll. Funktionsfördraget nämner rekommendationer och yttranden och anger att dessa inte är bindande (artikel 288.5 FEUF). Det finns flera andra vanliga former av mjuk normbildning, s.k. soft law, som t.ex. av rådet antagna resolutioner, åtgärdsprogram och uppförandekoder. Även kommissionen kompletterar bindande rättsakter med tolkningsmeddelanden m.m.

5.1.2 Unionens befogenheter

Medlemsstaterna har överfört en stor del av sin beslutsmyndighet till EU. Omfattningen av unionens beslutsmyndighet varierar dock mycket mellan olika områden, och på många områden saknar EU i princip egna maktbefogenheter. En central fråga för EU-rätten är därför vilka befogenheter unionen har att fatta beslut som blir bindande för medlemsstaterna inom olika sakområden. I den nya fördragstexten har kompetensfördelningen mellan EU och medlemsstaterna kommit tydligare till uttryck. I artikel 1.1 i unionsfördraget anges att medlemsstaterna genom fördraget har upprättat Europeiska unionen och att de tilldelar unionen befogenheter för att uppnå de gemensamma målen. Utfärdad lagstiftning och andra bindande beslut måste alltid bygga på en rättslig grund som är förankrad i fördragen. EU:s samarbetsområden vad gäller unionens kompetens delas in i tre huvudkategorier (artiklarna 2–6 FEUF): områden där EU har exklusiv kompetens, områden där EU har delad kompetens med medlemsstaterna och områden där EU endast har kompetens att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller komplettera medlemsstaternas åtgärder.

Exklusiv kompetens innebär att medlemsstaterna i princip helt har överfört området till att hanteras på unionsplanet. Till de områden där EU har exklusiv kompetens hör tullunionen, EU:s konkurrensregler, den monetära politiken för de medlemsländer som har infört Euro, bevarandet av havets biologiska resurser, den gemensamma handelspolitiken och slutande av avtal på ett flertal områden. *Delad kompetens* har EU och medlemsstaterna bl.a. när det rör den inre marknaden, jordbruks-, miljö- och transport-

områdena. Slutligen finns de områden där EU endast har *stödjande, samordnande eller kompletterande befogenheter*. Hit hör bl.a. hälso- skydd, kultur, utbildning, turism, konsumentskydd och idrott (bl.a. artikel 165–169 FEUF). Det ska nämnas att delad kompetens innebär att utgångspunkten är att medlemsstaterna får utöva sin befogenhet i den mån EU inte utövar sin kompetens, eller har fattat beslut om att inte utöva den. Innebörden blir att allteftersom EU tar sin kompetens i anspråk förlorar medlemsstaterna sin. Detta brukar kallas unionsrättens spärrverkan. Inom vissa områden med delad kompetens har EU utnyttjat sin kompetens i sådan utsträckning att EU i praktiken har nästan exklusiv kompetens, t.ex. när det gäller den inre marknaden och jordbruket. Om EU drar sig tillbaka från något område där man tidigare utnyttjat sin rätt återgår kompetensen i denna del till medlemsstaterna.

5.2 Gällande EU-rätt på statistikområdet

Statistikområdet regleras i stor utsträckning av EU-rätt. På övergripande nivå styr EU:s statistikförordning.³ Inledningsvis bör påpekas att denna är antagen före den 1 december 2009, vilket innebär att den – i linje med vad som sades i avsnitt 5.1 – innehåller begrepp som gemenskapsstatistik och gemenskapens statistikmyndighet. I betänkandet används dock genomgående de nu gällande begreppen, som unionsstatistik, unionens statistikmyndighet osv., bortsett från när det rör sig om direkta citat ur de ursprungliga texterna.

I detta avsnitt beskrivs hur det europeiska statistiksystemet är uppbyggt och gällande EU-rätt på statistikens område. De viktigaste EU-rättsliga regelverken går igenom. Fokus ligger på den reglering som har betydelse för de frågeställningar som jag ska behandla. Det s.k. PSI-direktivet, som inte specifikt rör statistiken utan som handlar om vidareutnyttjande av handlingar i den offentliga förvaltningen, behandlas i kapitel 9.

Inledningsvis kan nämnas att EU-regelverket på statistikens område är omfattande. Det består för närvarande av ca 360 rättsakter, varav ungefär 40 procent rör ekonomisk statistik och jordbruksstatistik. Harmoniseringen av statistiken är i ständig utveckling och har i dag utvidgats till att omfatta nästan alla politikområden,

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik.

även om regelverket är mera omfattande på vissa områden än andra. Inom enskilda områden, t.o.m. för enskilda statistikprodukter, kan dessa rättsakter ha en starkt styrande verkan, även på mycket detaljerad nivå. Då mitt uppdrag främst handlar om statistiksystemet på övergripande nivå, är dock de regelverk som lyfts fram här i stället de som är av mera övergripande natur, och inte de som reglerar vilken statistik som ska tas fram inom ett visst specifikt område.

5.2.1 Eurostat och det europeiska statistiksystemet

Tillgång till statistik som är jämförbar mellan de olika medlemsländerna är i många fall mycket viktigt, t.ex. för EU-gemensamma beslut om hur EU-politiken ska bedrivas och följas upp. I takt med att den politiska integrationen ökar blir intresset för statistiken större. Detta leder i sin tur till ett ökat behov av mer detaljerad statistik, som dessutom är jämförbar mellan de olika medlemsländerna. EU-samarbetet på statistikområdet är omfattande och syftar till att harmonisera statistiken för att möjliggöra jämförelser mellan medlemsländerna. Inom ramen för samarbetet bereds förslag till tvingande lagstiftning.

EU har ett eget statistikkontor, Eurostat, med säte i Luxemburg. Eurostat sammanställer statistik som är jämförbar på EU-nivå och som kan användas som underlag för unionens politiska beslut. Eurostat samlar inte självt in några uppgifter, utan det görs av medlemsländernas statistikmyndigheter. Dessa skickar sedan sina bearbetade uppgifter till Eurostat som sammanställer statistiken på EU-nivå och publicerar den. Eurostat framställer t.ex. konsumentprisindex för hela unionen och för euroområdet. En effektiv framställning av unionsstatistik kräver ett nära och samordnat samarbete mellan medlemsstaternas myndigheter och Eurostat. Detta samarbete uppnås genom det europeiska statistiksystemet (ESS).

Redan när det europeiska samarbetet tog sin början insågs att beslut om, liksom planering och genomförande av, unionens politik måste grundas på tillförlitlig och jämförbar statistik. Mot denna bakgrund har ESS successivt byggts upp med målet att ge jämförbar statistik på EU-nivå. ESS är ett partnerskap mellan Eurostat, de nationella statistikbyråerna (NSI, av engelskans National Statistical Institute) och andra nationella myndigheter i medlemsstaterna som verkar för utveckling, produktion och spridning av europeisk statistik enligt principerna i riktlinjerna för europeisk statistik. Partner-

skapet omfattar även EES-länderna. Som sagts är det medlemsstaterna som samlar in uppgifter och sammanställer statistik för nationella och EU-ändamål. ESS fungerar som ett nätverk där Eurostats roll är att leda harmoniseringen av statistiken i nära samarbete med de nationella statistikmyndigheterna. Eurostat svarar för den ledning och samordning av denna struktur som krävs för att tillse att statistik tillhandahålls i rätt tid som stöd för EU:s politiska behov. ESS är främst inriktat på EU:s politikområden, men som konstaterats ovan har harmoniseringen utvidgats till ett flertal statistikområden. Inom många statistikområden sker utvecklingsarbetet i dag i huvudsak inom Eurostats arbetsgrupper, där varje medlemsland är representerat, och inte på nationell nivå.

ESS samordnar också arbetet med kandidatländerna, med Schweiz och, på europeisk nivå, med andra avdelningar inom kommissionen, myndigheter, Europeiska centralbanken (ECB) och internationella organisationer såsom OECD, FN, Internationella valutafonden och Världsbanken.

Den europeiska statistiken styrs av program där huvudområden och mål fastställs. Den rättsliga grunden för utarbetandet av det europeiska statistiska programmet, det s.k. femårsprogrammet, finns i EU:s statistikförordning. Femårsprogrammet ger en ram för utveckling, produktion och spridning av europeisk statistik. Det nuvarande programmet omfattar perioden 2008–2012. Det fastställdes genom rådets beslut 1578/2007/EG av den 11 december 2007. Det femåriga programmet backas upp av årliga program med mer detaljerade mål för varje år.

Här ska också nämnas subsidiaritetsprincipen som beskriver de nationella myndigheternas respektive Eurostats ansvar för framställning av unionsstatistik (artikel 5 FEUF). Subsidiaritetsprincipen, som reglerar var beslut ska fattas, gäller inte endast statistikområdet utan är en av de grundläggande principerna i EU-fördraget. Principen brukar förklaras som att beslut ska fattas på den politiska nivå som kan fatta det mest effektiva beslutet, så nära medborgarna som möjligt. Då det gäller den gemensamma statistiken är huvuddelen av uppgifterna av den arten som EU bör besluta om. Dock bör vissa frågor överlämnas till medlemsstaterna. Beslut om huruvida en undersökning ska omfattas av uppgiftsskyldighet eller inte, fattas bäst av den enskilda medlemsstaten, liksom beslut om huruvida uppgifterna ska hämtas från administrativa register eller direkt från dem som uppgiftsskyldigheten gäller. Så länge målet på EU-nivå

blir uppfyllt ska medlemsländerna som huvudregel vara de som beslutar om medlen att nå dit.

Den grundläggande regleringen rörande framställningen av unionsstatistik finns i fördraget. I artikel 338 FEUF (f.d. artikel 285.2 FEG) stadgas följande.

1. Utan att det påverkar tillämpningen av artikel 5 i protokollet om stadgan för Europeiska centralbankssystemet och Europeiska centralbanken ska Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagsiftningsförfarandet besluta om åtgärder för att framställa sådan statistik som behövs för unionens verksamhet.
2. Framställningen av unionsstatistik ska uppfylla krav på opartiskhet, tillförlitlighet, objektivitet, vetenskapligt oberoende, kostnadseffektivitet och insynsskydd för statistiska uppgifter; den får inte innebära en alltför stor belastning för de ekonomiska aktörerna.

Här finns grunden till regleringen av den europeiska statistiken. EU-samarbetet inom statistikområdet regleras sedan i formell mening i statistikförordningen.

5.2.2 EU:s statistikförordning

Det grundläggande EU-regelverket om statistik är alltså förordning nr 223/2009 om europeisk statistik. Förordningen är bindande och direkt tillämplig i alla medlemsstater. Syftet med förordningen är att stärka samarbetet och samordningen mellan de myndigheter som medverkar till att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik. Detta för att säkra att den europeiska statistik som framställs i enlighet med principerna i artikel 338.2 FEUF är samstämmig och jämförbar.

Bakgrund

Syftet med förordningen är enligt motiven att den ska ge ett förbättrat regelverk för den europeiska statistiken. I motiven anges bl.a. att ”det förbättrade regelverket för den europeiska statistiken bör framför allt tillgodose behovet att minska uppgiftslämnarbördan för uppgiftslämnarna och bidra till det mer övergripande målet att minska de administrativa bördorna inom EU”. Den roll som de nationella statistikmyndigheterna och andra nationella myndigheter spelar när det gäller att minska bördan för europeiska företag på

nationell nivå framhålls också i motiven till förordningen. Genom förordningens införande år 2009 stärktes den rättsliga grunden för ESS och dess styrningsstruktur utvecklades. Detta skedde genom inrättandet av Europeiska rådgivande organet för statistikstyrning (ESGAB) och Europeiska rådgivande kommittén för statistik (ESAC).⁴ De nationella statistikbyråernas, andra nationella myndigheters, respektive Eurostats roller har klargjorts ytterligare genom förordningen.

I syfte att öka förtroendet för den europeiska statistiken bör enligt motiven såväl de nationella statistikansvariga myndigheterna i varje medlemsstat som Eurostat vara yrkesmässigt oberoende samt garantera opartiskhet och hög kvalitet vid framställningen av europeisk statistik. Detta ska ske i enlighet med såväl regleringen i artikel 338.2 FEUF som de principer som utformats i detalj i den uppförandekod avseende europeisk statistik (Code of Practice) som kommissionen ställt sig bakom. De grundläggande principerna för officiell statistik, som antogs av FN:s ekonomiska kommission för Europa den 15 april 1992 och av FN:s statistikkommission den 14 april 1994, bör också beaktas.

Förordningens upplägg

Förordningen är indelad i sex kapitel och 29 artiklar. Nedan går de olika delarna i statistikförordningen och dess innehåll igenom. Framställningen följer förordningens disposition.

Allmänna bestämmelser

Första kapitlet innehåller allmänna bestämmelser (artiklarna 1–3). Förordningen innehåller bestämmelser om utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik (artikel 1). Europeisk statistik är relevant statistik som behövs för unionens verksamhet och som följer subsidiaritetsprincipen. Den europeiska statistiken definieras i programmet för europeisk statistik och ska utvecklas, framställas och spridas i enlighet med de principer som anges i arti-

⁴ ESGAB (European Statistical Governance Advisory Board) utses av rådet och parlamentet, och består av sju fristående statistikexperter. ESGAB ska lämna en årlig rapport om genomförandet av riktlinjerna för europeisk statistik, Code of Practice. ESAC (European Statistical Advisory Committee) organiserar statistikanvändarna på EU-nivå. ESAC består av 24 personer, 12 från EU-systemet och 12 i egen kapacitet.

kel 338.2 FEUF. Den ska sedan ytterligare utvecklas i riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice).

I förordningen anges de statistiska principer enligt vilka den europeiska statistiken ska utvecklas, framställas och spridas (artikel 2). Principerna är: yrkesmässigt oberoende, opartiskhet, objektivitet, tillförlitlighet, statistisk konfidentialitet och kostnadseffektivitet. Dessa principer vidareutvecklas sedan i riktlinjerna för europeisk statistik i enlighet med vad som framgår i artikel 11.

I statistikförordningen definieras vidare ett antal begrepp (artikel 3), nämligen statistik, utveckling, framställning, spridning, uppgiftsinsamling, statistiskt objekt, konfidentiella uppgifter, användning för statistiska ändamål, direkt identifiering, tjänstemän och övriga anställda vid kommissionen (Eurostat). Här kan nämnas att med statistik avses enligt förordningen kvantitativ och kvalitativ, aggregerad och representativ information som beskriver en gemensam egenskap hos en bestämd population.

Statistikens styrning

Andra kapitlet (artiklarna 4–12) rör statistikens styrning. Först beskrivs ESS vilket är partnerskapet mellan unionens statistikmyndighet, dvs. kommissionen (Eurostat), och de nationella statistikbyråerna (NSI) samt andra nationella myndigheter som i medlemsstaterna ansvarar för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik (artikel 4). De nationella statistikbyråerna och andra nationella myndigheter regleras sedan närmare i artikel 5. Här sägs att den nationella statistikmyndighet som utsetts av var och en av medlemsstaterna som det organ som ska ansvara för samordningen av all verksamhet på nationell nivå när det gäller utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik (NSI) ska fungera som Eurostats kontaktpunkt (artikel 5.1). På Eurostats webbplats ska det finnas en uppdaterad förteckning över NSI och andra nationella myndigheter med ansvar för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik, som medlemsstaterna utsett (artikel 5.2).

I artikel 6 finns reglering som rör kommissionen (Eurostat). Enligt förordningen ska unionens statistikkontor, som utsetts av kommissionen för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik, benämnas kommissionen (Eurostat). Unionens statistikmyndighet benämns också genomgående kommissionen (Eurostat) i förordningen (vilket i denna text förkortas till Eurostat). På unions-

nivå är det Eurostats ansvar att se till att framställningen av europeisk statistik följer fastställda regler och statistiska principer. Unionsmyndigheten är alltså avdelningen för unionsstatistik, Eurostat. Detta är ett viktigt undantag från huvudregeln att det alltid är kommissionen som sådan som har ansvar enligt EU:s rättsakter.

Genom statistikförordningen inrättades Kommittén för det europeiska statistiksystemet (ESS-kommittén). ESS-kommitténs uppgift är att ge professionell vägledning åt ESS när det gäller att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik enligt de statistiska principerna i artikel 2.1 (artikel 7). Eurostat leder kommittén, där de högsta cheferna för EU:s samtliga nationella statistikbyråer är medlemmar.

Samarbete med andra organ regleras i artikel 8. Det är Eurostats uppgift att samordna statistikarbetet inom unionens institutioner och organ, särskilt för att tillse att uppgifterna är enhetliga och håller hög kvalitet, samt för att se till att uppgiftslämnarbördan blir minsta möjliga (artikel 6). För att minska uppgiftslämnarbördan i möjligaste mån och garantera den samstämmighet som är nödvändig för att framställa europeisk statistik ska ESS och det europeiska centralbankssystemet (ECBS) ha ett nära samarbete och följa de statistiska principerna i artikel 2.1 (artikel 9). I artikel 10 regleras det internationella samarbetet. Här sägs att det europeiska statistiksystemets ståndpunkt i frågor som är av särskild betydelse för europeisk statistik på internationell nivå samt särskilda bestämmelser om representation i internationella statistikorgan bereds av ESS-kommittén och samordnas av Eurostat.

I artikel 11 berörs riktlinjerna för europeisk statistik (se nedan avsnitt 5.2.5). Här sägs att dessa ska syfta till att skapa förtroende för europeisk statistik hos allmänheten genom att de klargör hur den europeiska statistiken ska utvecklas, framställas och spridas i enlighet med principerna i artikel 2.1 och bästa internationella praxis. ESS-kommittén är ansvarig för att se över, och när det bedöms nödvändigt revidera, riktlinjerna för statistik (artikel 11.2). Ändringar offentliggörs dock av kommissionen.

Statistikens kvalitet

Regler om den europeiska statistikens kvalitet finns i artikel 12. För att man ska kunna säkra kvaliteten ska den europeiska statistiken enligt förordningen utvecklas, framställas och spridas på grund-

val av enhetliga standarder och harmoniserade metoder. Den europeiska statistiken ska följa sju olika kvalitetskriterier:

- *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.

Medlemsstaterna ska avlägga rapport om kvaliteten på de uppgifter som de lämnar in till Eurostat. De inlämnade uppgifternas kvalitet bedöms sedan av Eurostat som utarbetar och offentliggör rapporter om den europeiska statistikens kvalitet.⁵

Framställning av europeisk statistik

Kapitel tre (artiklarna 13–17) behandlar framställning av europeisk statistik. I artiklarna 13 och 14 regleras programmet för europeisk statistik, dvs. det femårsprogram som styr den europeiska statistiken (det senaste gäller för perioden 2008–2012, se avsnitt 5.2.3). Programmet för europeisk statistik utgör ramen för utvecklingen, framställningen och spridningen av den europeiska statistiken. Det anger huvudområdena och målen för de åtgärder som planeras under

⁵ Artikel 12.3.

högst fem år. Beslut om programmet fattas av Europaparlamentet och rådet.

Inom de enskilda statistikåtgärderna ska synergieffekter eftersträvas inom ESS genom nätverk för samarbete, där deltagarna delar med sig av sakkunskap och resultat eller där man främjar specialisering på särskilda uppgifter (artikel 15). Resultatet av dessa åtgärder, t.ex. gemensamma strukturer, verktyg, rutiner och metoder ska göras tillgängliga genom ESS.

I motiven till förordningen sägs följande. ”Den europeiska statistiken grundar sig vanligtvis på nationella uppgifter som alla medlemsstaternas statistikansvariga myndigheter framställt och spridit, men den kan också framställas av uppgifter som inte tidigare offentliggjorts och som medlemsstaterna lämnat in, urval av nationella uppgifter, speciellt utformade europeiska statistiska undersökningar eller med hjälp av harmoniserade begrepp eller metoder.” I sådana specifika och välmotiverade fall bör det enligt motiven vara möjligt att genomföra en modell för europeisk statistik som är en pragmatisk strategi för att underlätta sammanställningen av europeiska statistiska aggregat, vilka representerar hela Europeiska unionen eller hela euroområdet och vilka är av särskild betydelse för gemenskapens politik. Genomförandet av en sådan modell ska fastställas inom ramen för genomförandet av programmet för europeisk statistik. Syftet med en sådan modell för europeisk statistik beskrivs i artikel 16. Där anges att det bl.a. kan handla om att maximera tillgången på statistiska aggregat på europeisk nivå och förbättra den europeiska statistikens aktualitet. Det kan också handla om att minska uppgiftslämnarbördan och belastningen på NSI och andra nationella myndigheter. Modellen ska användas inom ramen för programmet för europeisk statistik.

Det femåriga programmet backas upp av årliga program med mer detaljerade mål för varje år. De årliga arbetsprogrammen regleras i artikel 17.

Spridning av europeisk statistik

Kapitel fyra (artiklarna 18–19) innehåller bestämmelser som rör spridning av den europeiska statistiken. Spridningen ska följa principerna enligt artikel 2.1. Särskilt viktigt är att den statistiska konfidentialiteten (statistiksekretessen) för uppgifterna kan garanteras och att lika tillgång kan säkras enligt principen om opartiskhet. Eurostat,

NSI och andra nationella myndigheter är ansvariga för att sprida den europeiska statistiken, var och en inom ramen för sina respektive behörighetsområden. Medlemsstaterna och kommissionen är ansvariga för att ge det stöd som behövs för att se till att alla användare har lika tillgång till den europeiska statistiken. Artikel 19 reglerar användningen av avidentifierade filer.

Statistisk konfidentialitet

Kapitel fem (artiklarna 20–26) handlar om statistisk konfidentialitet, dvs. statistiksekretess. I artikel 20 anges att syftet med bestämmelserna och åtgärderna i detta hänseende är att tillse att konfidentiella uppgifter används uteslutande för statistiska ändamål och att förhindra otillåtet röjande. NSI, andra nationella myndigheter och Eurostat ska inom ramen för sina respektive behörighetsområden vidta alla nödvändiga rättsliga, administrativa, tekniska och organisatoriska åtgärder för att se till att det fysiska och logiska skyddet av konfidentiella uppgifter (statistisk röjandekontroll) säkerställs. De ska också tillse att principer och riktlinjer i fråga om sådant skydd harmoniseras.

Artikel 21 handlar om överföring av konfidentiella uppgifter. Som huvudregel får konfidentiella uppgifter överföras från en ESS-myndighet som samlat in uppgifterna till en annan ESS-myndighet. Nationella bestämmelser om statistisk konfidentialitet (t.ex. våra svenska bestämmelser om statistiksekretess) får inte åberopas för att hindra överföring av konfidentiella uppgifter så länge överföringen föreskrivs i en rättsakt från Europaparlamentet och rådet. Konfidentiella uppgifter som överförs i enlighet med artikel 21 ska användas uteslutande för statistiska ändamål.

Konfidentiella uppgifter skyddas inom Eurostat genom att de som huvudregel endast är tillgängliga för tjänstemän vid Eurostat inom deras specifika arbetsområden och endast för statistiska ändamål (artikel 22).

Eurostat, NSI eller andra nationella myndigheter får, inom ramen för sina respektive behörighetsområden, ge forskare som gör statistiska analyser i vetenskapligt syfte tillgång till konfidentiella uppgifter som endast indirekt kan identifiera de statistiska objekten (artikel 23).

I syfte att minska uppgiftslämnarbördan ska NSI, andra nationella myndigheter och Eurostat ha tillgång till administrativa upp-

giftskällor i den utsträckning som dessa uppgifter behövs för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik (artikel 24).

Spridning av uppgifter som hämtats ur källor som enligt lag är tillgängliga för allmänheten, och som förblir tillgängliga för allmänheten enligt nationell lagstiftning, utgör undantag från bestämmelserna om statistisk konfidentialitet (artikel 25).

Det är viktigt att den statistiska konfidentialiteten inte åsidosätts. Artikel 26 ålägger medlemsstaterna och kommissionen att vidta åtgärder för att förhindra, och införa sanktioner vid, åsidosättande av den statistiska konfidentialiteten. Här bör nämnas att det för svenskt vidkommande stadgas straff i 20 kap. 3 § BrB⁶ för brott mot bl.a. sekretessbestämmelserna i OSL⁷.

Slutbestämmelser

Kapitel sex (artiklarna 27–29) innehåller slutbestämmelser. Här finns bestämmelser om vilka förordningar som upphävs, ikraftträdande m.m.

5.2.3 Gemenskapens statistiska program 2008–2012

Den europeiska statistiken styrs mer i detalj av femårsprogram där huvudområden och mål fastställs. Nuvarande femårsprogram omfattar perioden 2008–2012 och inrättades genom beslut nr 1598/2007/EG. Beslutet innehåller sex artiklar. Programmet återfinns i två bilagor till beslutet (artikel 1). I bilaga I fastställs inriktningar, huvudområden och mål för de åtgärder som planeras för perioden. I bilaga II ges en sammanställning över statistikkraven med utgångspunkt i EU:s politiska behov. Sedan det nu gällande femårsprogrammet antogs har EU:s nuvarande statistikförordning trätt i kraft. En del av de mål och prioriteringar som anges i programmet har därmed uppfyllts.

Artikel 2 anger de politiska prioriteringarna. Dessa prioriteringar och allmänna mål ska sedan vara föremål för en detaljerad årlig planering (artikel 2.2). Femårsprogrammet ska inriktas på unionens viktigaste prioriteringar:

⁶ Brottsbalken.

⁷ Offentlighets- och sekretesslagen.

- a) välbefinnande, konkurrenskraft, innovation och tillväxt,
- b) solidaritet och mänsklig utveckling,
- c) ekonomisk, social och regional sammanhållning, hållbar utveckling samt demografiska utmaningar,
- d) säkerhet och
- e) ytterligare utvidgning av Europeiska unionen.

Kvaliteten på statistikområdet och styrningen av detta regleras i artikel 3. Här sägs att femårsprogrammet ska genomföras i enlighet med principerna i riktlinjerna för europeisk statistik. Syftet ska vara att framställa och sprida harmoniserad unionsstatistik av hög kvalitet, i tillämpliga fall uppdelad på kön, och säkerställa en korrekt funktion hos det europeiska statistiksystemet i dess helhet.

Femårsprogrammet ska bl.a. säkerställa ett fortlöpande statistikstöd för beslut och utvärderingar inom unionens nuvarande politikområden, och tillhandahålla statistikstöd för ytterligare viktiga krav som föds av nya initiativ inom unionspolitiken. Kommissionen ska vid utarbetandet av de årliga arbetsprogrammen beakta den framställda statistikens kostnadseffektivitet, och säkerställa att prioriteringarna fortlöpande ses över, så att största möjliga nytta dras av medlemsstaternas och kommissionens resurser och så att bördan för uppgiftslämnarna görs så lätt som möjligt. Prioriteringarna ska syfta till att kostnader och bördor för nya statistikkrav vägs mot minskade statistikkrav på befintliga områden och ska genomföras i nära samarbete med medlemsstaterna (artikel 4).

I artikel 5 anges finansieringsramen för programmet och i artikel 6 bestämmelser om rapportering, bl.a. att kommissionen ska lägga fram en lägesrapport efter programmets halva löptid.

Gemenskapens statistiska program 2013–2017

Utarbetande av nästa statistiska program, för perioden 2013–2017, pågår. Kommissionen beslutade om ett förslag i december 2011⁸ och det nya programmet kommer att antas under år 2012.

Det övergripande målet är enligt förslaget att det europeiska statistiksystemet ska vara ledande när det gäller att tillhandahålla

⁸ Förslag till Europaparlamentets och Rådets förordning om programmet för europeisk statistik 2013–2017 KOM(2011) 928 slutlig.

högkvalitativ statistik om Europa. Vidare ska ytterligare tre specifika mål gälla för perioden 2013–2017. De ska eftersträvas för alla åtgärder som vidtas för att genomföra programmet. Det första är att tillhandahålla statistik av hög kvalitet som kan tjäna som underlag för utvecklingen, övervakningen och utvärderingen av EU:s politik och som på lämpligt sätt avspeglar dess allmänna prioriteringar. Mål nummer två är att genomföra nya produktionsmetoder för den europeiska statistiken för att åstadkomma effektivitetsvinster och kvalitetsförbättringar. Det tredje målet är att stärka samarbetet inom det europeiska statistiksystemet och med parter utanför systemet för att ytterligare förbättra systemets produktivitet och dess ledande ställning världen över när det gäller officiell statistik.

5.2.4 Årliga programmet 2012

Som framgått preciseras det femåriga programmet i årliga program med mer detaljerade mål för varje år. Det årliga programmet för 2012 innehåller framför allt tre prioriteringar.

Den första avser ett förbättrat stöd för EU:s strategiska riktlinjer. Ett nytt europeiskt statistiskt program ska som nämnts antas för perioden 2013–2017. En viktig uppgift är implementeringen av meddelandet om produktionsmetoder för EU-statistik. En annan är att arbeta med effektiv prioritering. Kommissionen har tidigare utarbetat ett meddelande till Europaparlamentet och rådet – *Mot en effektiv kvalitetsledning för den europeiska statistiken* (KOM (2011) 211 slutlig), se avsnitt 5.3.2. Genomförandet av detta meddelande anges vara en av de viktigaste uppgifterna under år 2012. Ett led i detta är att utveckla ett speciellt kvalitetsledningssystem för statistiken över de officiella finanserna.

Ett effektivare produktionssystem är nästa prioriterade område. Man ska arbeta vidare med det gemensamma förslag till strategi för att implementera meddelandet om produktionsmetoder för EU-statistik som ESS utvecklade år 2010, och började lansera under år 2011.

Under år 2012 prioriteras också en förstärkt styrning av ESS. Under år 2011 gjordes ansträngningar för att ytterligare förbättra denna i enlighet med kommissionens meddelande om en effektiv kvalitetsledning för den europeiska statistiken. Under år 2012 imple-

menteras överenskomna ändringar, bl.a. riktlinjerna för europeisk statistik.

5.2.5 Riktlinjerna för europeisk statistik

Den europeiska uppförandekoden avseende statistik, Code of Practice, antogs av Kommittén för det statistiska programmet den 24 februari 2005. I september 2011 antogs en ny version, som på engelska fortfarande benämns Code of Practice, men som alltså på svenska fått namnet riktlinjer för europeisk statistik (riktlinjerna). Riktlinjerna bygger på 15 principer som omfattar den institutionella miljön, processerna för statistikframställning och de statistiska produkterna. För varje princip finns ett antal indikatorer som används för att bedöma hur principerna tillämpas. Vilka kvalitetskriterier som gäller för den europeiska statistiken anges som framgått i EU:s statistikförordning (artikel 12).

De statistikansvariga myndigheterna (artiklarna 4 och 5 i statistikförordningen), som utgörs av kommissionen, NSI och andra nationella myndigheter med ansvar för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik, samt regeringarna, ministerierna och Europeiska rådet åtar sig att följa riktlinjerna. Principerna i riktlinjerna utgör tillsammans med de allmänna kvalitetsledningsprinciperna en gemensam kvalitetsram i det europeiska statistiksystemet.

De 15 principerna beskrivs i faktaruta 5.1 nedan. De indikatorer som tillhör respektive princip återges dock inte i faktarutan.

**Faktaruta 5.1 De 15 principerna i riktlinjerna för europeisk statistik
(Code of Practice)***Princip 1: Yrkesmässigt oberoende*

De statistikansvariga myndigheternas yrkesmässiga oberoende gentemot andra myndigheter och organ inom politik, lagstiftning eller förvaltning och gentemot aktörer inom den privata sektorn säkerställer den europeiska statistikens trovärdighet.

Princip 2: Mandat för datainsamling

De statistikansvariga myndigheterna har ett tydligt rättsligt mandat att samla in information för den europeiska statistiken. Förvaltningar, företag, hushåll och allmänheten kan genom lagstiftning åläggas att på de statistikansvariga myndigheternas begäran ge tillgång till eller lämna uppgifter för den europeiska statistiken.

Princip 3: Tillräckliga resurser

De resurser som ställs till de statistikansvariga myndigheternas förfogande är tillräckliga för att uppfylla kraven för den europeiska statistiken.

Princip 4: Kvalitetsåtagande

De statistikansvariga myndigheterna har ett kvalitetsåtagande. De utvärderar systematiskt och regelbundet sina styrkor och svagheter för att ständigt förbättra kvaliteten på processer och produkter.

Princip 5: Statistiksekretess

Absoluta garantier ges avseende uppgiftslämnarnas (hushålls, företags, förvaltningars och andra respondenters) integritet samt att uppgifterna används konfidentiellt och enbart används för statistikändamål.

Princip 6: Opartiskhet och objektivitet

De statistikansvariga myndigheterna utvecklar, framställer och sprider europeisk statistik på ett sätt som tar hänsyn till vetenskapligt oberoende, objektivitet, yrkesmässighet, öppenhet och insyn samt jämlik behandling av alla användare.

Princip 7: God metodik

En förutsättning för statistik av hög kvalitet är god metodik. För detta krävs adekvata verktyg, förfaranden och expertkunskaper.

Princip 8: Lämpliga statistiska förfaranden

Lämpliga statistiska förfaranden under hela processen, från insamling till validering av uppgifter, är väsentligt för statistik av hög kvalitet.

Princip 9: En rimlig uppgiftslämnarbörda

Uppgiftslämnarbördan står i proportion till användarnas behov och är rimlig för uppgiftslämnarna. De statistikansvariga myndigheterna övervakar uppgiftslämnarbördan och fastställer mål för att minska bördan med tiden.

Princip 10: Kostnadseffektivitet

Resurserna används på ett effektivt sätt.

Princip 11: Relevans

Den europeiska statistiken tillgodoser användarnas behov.

Princip 12: Noggrannhet och tillförlitlighet

Den europeiska statistiken ger en korrekt och tillförlitlig bild av verkligheten.

Princip 13: Aktualitet och punktlighet

Den europeiska statistiken är aktuell och offentliggörs vid rätt tidpunkt.

Princip 14: Samanvändbarhet och jämförbarhet

Den europeiska statistiken kännetecknas av intern konsekvens samt jämförbarhet över tiden och mellan regioner och länder. Det är möjligt att kombinera och använda relaterade uppgifter från olika källor tillsammans.

Princip 15: Tillgänglighet och tydlighet

Den europeiska statistiken presenteras i ett tydligt och lättbegripligt format, offentliggörs på lämpligt sätt och görs tillgänglig på ett opartiskt sätt tillsammans med tillhörande metadata och anvisningar.

Det europeiska rådgivande organet för statistikstyrning (ESGAB) rapporterar årligen till Europaparlamentet och rådet om hur medlemsstaterna och Eurostat följer riktlinjerna. Efter revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009 har Ekofinrådet föreslagit att riktlinjerna ska stärkas genom att vissa minimistandarder införs i en rättsakt. Detta är ett led i den pågående utvecklingen (se avsnitt 5.3). Efterlevnaden av riktlinjerna granskas också av s.k. peer

review teams i medlemsländerna (dessa är dock inte i ESGAB:s regi). Den första omgången med peer reviews i samtliga medlemsstater genomfördes åren 2006–2008. En ny omgång planeras ske år 2013.

5.2.6 Rådets förordning avseende kvaliteten i statistiken i samband med förfarandet vid alltför stora underskott

Rådets förordning (EG) nr 479/2009 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott, som är fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, är en kodifiering⁹ av den tidigare förordningen från år 1993. I förordningens motiv anges som skäl bl.a. att kommissionen ska tillhandahålla det statistiska underlag som ska användas vid förfarandet vid alltför stora underskott. I detta avseende utövar Eurostat uppdraget som statistikmyndighet för kommissionens räkning. Eurostat ansvarar för att bedöma uppgifternas kvalitet och tillhandahålla de uppgifter som ska användas¹⁰. Vidare anges att kommissionen och medlemsstaternas statistikmyndigheter bör föra en kontinuerlig dialog för att se till att både de uppgifter som medlemsstaterna rapporterar och de sammanställda offentliga sektorsräkenskaperna håller hög kvalitet. Det behövs detaljerade regler för att medlemsstaterna snabbt och regelbundet ska kunna underrätta Eurostat om sina förväntade och faktiska underskott och om sin skuldnivå. Sommaren 2010 beslutade rådet om skärpningar av förordningen (genom rådets förordning (EG) nr 679/2010) till följd av revisionen av statistiska data i Grekland hösten 2009.

Kapitel I (artiklarna 1-2) innehåller definitioner. I artikel 1 definieras vissa begrepp som används i förordningen, medan artikel 2 anger vad som avses med uppgifter om nivån på det förväntade respektive faktiska underskottet och på skuldnivån.

Ett led i den skärpning som skedde sommaren 2010 var införandet av artikel 2a som anger att med åtkomst avses att relevanta

⁹ Kodifiering innebär att man nedtecknar och sammanför lagar i ett systematiskt ordnat lagverk eller lagfäster tidigare oskrivna rättsregler. I motiven till förordning 479/2009 angavs att den tidigare gällande förordningen hade ändrats flera gånger på väsentliga punkter. För att skapa klarhet och överskådlighet valde man därför att kodifiera den förordningen.

¹⁰ Definitionerna av begreppen offentlig, underskott och investering fastställs i protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott genom en hänvisning till det europeiska nationalräkenskapssystemet (ENS), som ersatts av det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen (antaget genom [rådets] förordning (EG) nr [2223/96] av den [25 juni 1996] om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen och i förordningen kallat ENS 95). Det krävs exakta definitioner med hänvisningar till klassificeringskoderna i ENS 95.

dokument och övrig information måste tillhandahållas på begäran, antingen omedelbart eller så snart som är förenligt med den tid som krävs för att samla in den begärda informationen.

Kapitel II (artiklarna 3–7) i förordningen rör regler och tillämpningsområde för meddelande av sifferuppgifter.

Uppgifternas kvalitet regleras i kapitel III (artiklarna 8–13). Även i detta kapitel infördes vissa skärpningar genom den ändring av förordningen som skedde år 2010.

Det är Eurostats uppgift att regelbundet bedöma kvaliteten på både de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar och de enligt ENS 95¹¹ sammanställda offentliga sektorsräkenskaper som utgör underlaget. För att de faktiska, statistiska uppgifterna ska anses hålla hög kvalitet krävs att de följer redovisningsreglerna och är fullständiga, tillförlitliga, aktuella och konsekventa. Medlemsstaterna ska så snart som det är möjligt tillhandahålla Eurostat de relevanta statistiska uppgifter som krävs för kvalitetsbedömningen.¹²

Eurostat ska se till att det förs en kontinuerlig dialog med medlemsstaternas statistikmyndigheter. Detta ska ske genom såväl regelbundna dialogbesök som eventuella metodiska besök.¹³

Syftet med dialogbesöken är att se över de faktiska uppgifter som medlemsstaterna rapporterar i enlighet med artikel 8, utreda metodfrågor, bedöma huruvida redovisningsreglerna följs osv. Dialogbesöken ska användas till att konstatera risker eller potentiella problem i samband med de rapporterade uppgifternas kvalitet.¹⁴

Metodiska besök däremot ska äga rum endast i undantagsfall då det tydligt har konstaterats betydande risker eller problem i samband med uppgifternas kvalitet.¹⁵ Artikel 12 reglerar medlemsstaternas skyldigheter i samband med ett metodiskt besök och vissa andra regler och krav kopplade till sådana besök.

5.3 Framtiden och pågående förändringsarbete

Utvecklingen inom unionens statistikområde går hela tiden framåt och för närvarande pågår ett intensivt förändringsarbete. Det viktigaste för mitt arbete torde vara de föreslagna förändringarna i EU:s statistikförordning, vilka beskrivs i avsnitt 5.3.3. Som fram-

¹¹ Se föregående fotnot.

¹² Artikel 8.

¹³ Artikel 11.1.

¹⁴ Artikel 11a.

¹⁵ Artikel 11b.2.

gick av inledningen till detta kapitel pågick när detta betänkande lämnades till tryck ännu det förändringsarbete som rör EU:s statistikförordning varför det inte helt går att avgöra vilka ändringar som kommer att beslutas. Men även övrigt pågående förändringsarbete som kan vara av intresse för mitt arbete beskrivs nedan.

Som bakgrund beskrivs dock inledningsvis två dokument som har lagt grunden för det förändringsarbete som nu är i full gång. Det handlar om en vision för det kommande årtiondet (vilken behandlas i avsnitt 5.3.1) och ett dokument om kvalitetsledning inom statistiken (5.3.2). Dessa dokument är av intresse, eftersom de ger en indikation på i vilken riktning statistiksamarbetet inom EU för närvarande utvecklas, vilket kan få betydelse för hur den nationella rätten ska utformas.

5.3.1 Vision för det kommande årtiondet

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 slutlig).

I dagsläget utvecklas, framställs och sprids den europeiska statistiken på grundval av enhetliga standarder och harmoniserade metoder. De nationella statistikbyråerna i medlemsstaterna samlar in och framställer harmoniserade uppgifter, som Eurostat sedan sammanställer för att få fram statistik på EU-nivå. Detta sker genom ett antal parallella processer, land för land och område för område, enligt den så kallade skorstensmodellen (se vidare avsnitt 4.6.1 för en beskrivning av denna). Det här sättet att framställa statistik är emellertid enligt kommissionen inte längre helt anpassat efter de snabba förändringarna i omvärlden.

Meddelandet innehåller en vision för hur produktionsmetoden för den europeiska statistiken kan utvecklas. Det beskrivs hur den europeiska statistiken framställs i dag, med utgångspunkt i skorstensmodellen. Tanken bakom visionen är i korthet att söka samordna och standardisera den europeiska statistikproduktionen och att utnyttja arbetsdelning mellan olika länder där så är lämpligt. I princip handlar det om att på europeisk nivå, och samordnat mellan de olika ländernas statistikbyråer, genomföra samma typ av utveckling bort från skorstensmodellen som SCB på senare år har genomfört i Sverige (se avsnitt 4.6.1).

När man beskriver den nya produktionsmodellen talar man om tre olika komponenter. Lagstiftning (som fastställer en miniminivå) och teknik (som ger bästa möjliga verktyg) samt en komponent som tar vara på den kompetens och det kunnande som finns i systemet. Personal som lärt sig samma metoder är, menar man, den bästa förutsättningen för jämförbarhet. Det föreslås därför att en europeisk forsknings- och utbildningsanläggning för statistik ska skapas.

Som framgått är visionen för det kommande årtiondet nu några år gammal och en hel del av de idéer som förs fram i dokumentet har i dag omsatts i konkret utvecklingsarbete.

5.3.2 Mot en effektiv kvalitetsledning för den europeiska statistiken

Mot bakgrund av problemen med den grekiska statistiken och finanskrisen har kommissionen, som nämnts, utarbetat ett meddelande till Europaparlamentet och rådet – *Mot en effektiv kvalitetsledning för den europeiska statistiken* (KOM (2011) 211 slutlig).

Inledningsvis anförs att syftet med meddelandet är att utforma en strategi som ska ge EU ett kvalitetsledningssystem för statistik. Samordningen av den ekonomiska politiken måste förbättras genom mekanismer som säkrar hög kvalitet på de statistiska indikatorerna. Statistiksystemet för offentliga finanser har inte räckt till för att reducera risken för att de uppgifter som rapporteras in till Eurostat inte håller tillräckligt hög kvalitet. För att åtgärda detta har kommissionen framhållit behovet av att ge Eurostat utökade befogenheter när det gäller statistiken över de offentliga finanserna. Rådet gav Eurostat dessa befogenheter i augusti 2010. Även effekterna av den ekonomiska krisen och finanskrisen har belyst behovet av att stärka strukturen för den ekonomiska styrningen för euroområdet och EU i sin helhet.

Om de uppgifter som medlemsstaterna lämnar inte är av tillräckligt hög kvalitet inverkar det givetvis negativt på den europeiska statistiken. För att förhindra att detta inträffar behövs en effektiv kvalitetsledning för ESS. Den ändrade produktionsmetoden för den europeiska statistiken kommer att gagna detta systemiska förhållningssätt till kvaliteten, eftersom den förväntas effektivisera hela produktionskedjan. Styrningen av ESS har förbättrats på senare

år, särskilt efter antagandet av riktlinjerna avseende europeisk statistik år 2005.

I samband med den senaste finanskrisen har det dock konstaterats brister i den nuvarande statistikstyrningen. Det påverkar de nationella statistiksystemens, och hela det europeiska statistiksystemets, trovärdighet. Det finns därför starka skäl att förstärka den befintliga rättsliga grunden när det gäller ESS-medlemmarnas yrkesmässiga oberoende. Skäl finns också att successivt övergå från ett huvudsakligen korrigerande till ett förebyggande förhållningssätt i kvalitetsledningen av den europeiska statistiken överlag, och statistiken över de offentliga finanserna i synnerhet. Kommissionen kommer att vidta två typer av åtgärder: dels kraftfullare styrning av det europeiska statistiksystemet, dels förebyggande åtgärder för att kontrollera statistiken över de offentliga finanserna (inom ramen för förfarandet vid alltför stora underskott).

Kommissionen anger att den i enlighet med förpliktelserna i fördraget kommer att fortsätta att följa den strategi som läggs fram i meddelandet.

När det gäller den närmaste utvecklingen anger kommissionen vissa åtgärder. Dessa rör EU:s statistikförordning, riktlinjerna för europeisk statistik och beslut 97/281/EG om Eurostats institutionella uppgift. EU:s statistikförordning vill man ändra för att stärka bestämmelserna om ESS-medlemmarnas oberoende, att kräva att de nationella statistikbyråerna spelar en aktiv roll när det gäller att utforma kvalitetskraven för administrativa datakällor och att upprätta ett regelverk för utformning och genomförande av de nya åtagandena om att skapa förtroende för statistiken.

5.3.3 Föreslagna förändringar i EU:s statistikförordning

Det grundläggande EU-regelverket om statistik är, som konstaterats i avsnitt 5.2, EU:s statistikförordning. Inom EU pågår för närvarande ett arbete med att se över denna. Den 17 april 2012 antog kommissionen ett förslag till förordning om ändring i EU:s statistikförordning, KOM (2012) 167 slutlig. Samtliga medlemsstater gavs före slutet av maj tillfälle att lämna synpunkter på förslaget. Kommissionens förslag skickades på bred remiss i Sverige, bl.a. till samtliga statistikansvariga myndigheter. Regeringen tog efter remissomgången fram en promemoria med Sveriges prelimi-

nära ståndpunkt¹⁶. Enligt denna stödjer regeringen inriktningen i förslaget, men bedömer att vissa delar kan behöva modifieras eftersom de rör centrala principer för den svenska statsförvaltningen. En första diskussion rörande kommissionens förslag skedde i slutet av juni 2012. Förslaget har under våren och hösten 2012 behandlats i Europaparlamentet och rådet. Behandlingen var ännu inte avslutad när detta betänkande lämnades till tryck och följaktligen fanns inte heller något beslut om ändringar i EU:s statistikförordning. Vad jag har haft att förhålla mig till är därför det förslag som kommissionen lämnade i april 2012.

Nedan redogörs först mer översiktligt för innebörden av de föreslagna ändringarna. Därefter redogörs för dessa, artikel för artikel, och analyseras vilka förändringar i nationell rätt som dem kan komma att leda till om de antas. Sveriges invändningar mot förslaget, som de framkommer i den refererade faktapromemorian, redovisas i samband med respektive föreslagen förändring.

Förslaget i korthet

Genom förslaget till ändring av EU:s statistikförordning vill kommissionen införa kraftfulla åtgärder för att garantera EU-statistikens kvalitet och trovärdighet. Huvudmålet med de föreslagna ändringarna är tudelat: dels att ytterligare stärka styrningen av ESS, för att skydda systemets trovärdighet, dels att möta behovet av tillförlitliga uppgifter som följer av den förstärkta samordningen av den ekonomiska politiken inom EU.

Förslaget har två huvudinriktningar:

1. att stärka de nationella statistikinstitutens (NSI:s), och särskilt respektive NSI:s myndighetschefs, oberoende ställning, och
2. en förpliktelse för medlemsstaterna att underteckna ”åtaganden om att skapa förtroende för statistiken”, som på högsta politiska nivå bekräftar skyldigheten att fullt ut respektera riktlinjerna för europeisk statistik.

Förslagets fokus ligger alltså på NSI:s oberoende och i synnerhet en oberoende ställning för respektive NSI:s högsta chef. Chefen för en NSI måste utses enbart enligt yrkesmässiga kriterier (dvs.

¹⁶ Faktapromemoria 2011/12:FPM144 *Förordning om europeisk statistik*. Finansdepartementet 2012-05-23.

utan några politiska motiv), i ett helt transparent förfarande och ska vara helt oberoende i sin yrkesutövning. Det betonas att chefen ska ha friheten att besluta om processer, statistiska metoder, standarder och förfaranden samt om statistikens innehåll och tidsplaner för offentliggöranden och publikationer vad gäller all europeisk statistik. Chefen (i Sverige SCB:s generaldirektör) bör dock inte bara ha stor självbestämmanderätt, utan bör även vara ansvarig för NSI:s resultat både vad gäller statistiska produkter och budgetgenomförande.

Eurostats självständiga ställning, i egenskap av central samordnare och övervakare av hela det europeiska statistiksystemet, understryks också i förslaget.

Förslagets andra huvudinriktning är att medlemsstaterna blir skyldiga att underteckna ”åtaganden om att skapa förtroende för statistiken”. Därmed förbinder de sig på högsta politiska nivå att fullt ut respektera riktlinjerna för europeisk statistik, bevara NSI:s oberoende och upprätta nationella ramverk för kvalitetssäkring. Dessa åtaganden måste undertecknas av de nationella regeringarna och kontrasigneras av kommissionen.

Förslaget innehåller slutligen en rad bestämmelser som utökar och säkerställer statistikmyndigheternas tillgång till administrativa uppgifter som grund för framtagandet av europeisk statistik. Enligt förslaget bör NSI vid behov delta i beslut om utformning, utveckling och avslutande av administrativa register som kan användas vid framställningen av statistiska uppgifter.

Genom att fokusera på myndighetscheferna vid respektive NSI önskar kommissionen sätta minimistandarder för professionellt oberoende. Sveriges NSI är SCB och med förslaget stärks dess roll i systemet, särskilt avseende samordning. Även SCB:s generaldirektör får med förslaget en starkare ställning. Mycket av det som krävs för att garantera chefernas professionella oberoende enligt förslaget finns redan i svensk rätt. Genom att stärka SCB:s samordnande roll, och myndighetens rätt att meddela föreskrifter, bör kommande EU-krav kunna uppfyllas.

En fråga som kan resas är om ett så decentraliserat system som det svenska kan uppfylla EU-rättens krav. Kommissionen förespråkar dock enligt vad som har framkommit vare sig ett centraliserat eller ett decentraliserat statistiksystem. Det ankommer på varje medlemsstat att själv bestämma hur den vill organisera sitt nationella statistiksystem. Fokus i förslaget ligger visserligen på NSI och dess myndighetschef, men handlar om dessas övergripande ansvar i

det nationella systemet för den europeiska statistiken. Om det skulle uppstå problem i det nationella systemet är det NSI som ska lösa dessa gentemot EU.

Sverige torde inte behöva genomföra särskilt omfattande förändringar för att kunna uppfylla även de nya kraven i EU:s statistikförordning, om dessa träder i kraft. Nedan redogörs mera i detalj för hur detta kan ske.

Innebörden av de föreslagna ändringarna ur ett svenskt perspektiv

Artikel 2, punkten 1 (a)

I gällande artikel 2, punkten 1a, står följande: *”yrkesmässigt oberoende: att statistiken ska utvecklas, framställas och spridas på ett oberoende sätt, utan några påtryckningar från politiskt håll eller från intressegrupper, särskilt när det gäller val av vilken teknik eller vilka definitioner, metoder eller källor som ska användas, tidsplanen för spridning av uppgifter och uppgifternas innehåll, vara fri från varje påtryckning från politiska grupperingar, intressegrupper, gemenskapsinstitutioner eller nationella myndigheter, utan att detta påverkar institutionella krav såsom institutionella bestämmelser eller budgetbestämmelser på gemenskapsnivå eller nationell nivå eller bestämning av statistiska behov.”* Kommissionens förslag innebär att stycket *”utan att detta påverkar institutionella krav såsom institutionella bestämmelser eller budgetbestämmelser på gemenskapsnivå eller nationell nivå eller bestämning av statistiska behov”* utgår.

Innebörden av förslaget torde vara att det yrkesmässiga oberoendet blir starkare. Enligt gällande lydelse ges en möjlighet att frångå huvudregeln om yrkesmässigt oberoende i vissa fall. Den möjligheten försvinner om ändringen träder i kraft. Genom EU-rättens företräde och en förordnings direkta tillämplighet blir innebörden att det inte på något sätt går att frångå huvudregeln om yrkesmässigt oberoende om lydelsen skulle bli den föreslagna. Detta torde inte medföra någon större förändring för svenskt vidkommande då den föreslagna förändringen snarast befäster en redan viktig princip i den svenska statsförvaltningen.

Artikel 5, punkten 1

Här föreslås dels att NSI ska fungera som Eurostats *enda* kontaktpunkt för statistikfrågor, dels att sista meningen i gällande artikel ”Medlemsstaterna ska vidta de åtgärder som behövs för att se till att denna bestämmelse tillämpas” ska utgå. 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”.

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. Något annat utpekande av att det är SCB som är Sveriges NSI finns inte. Trots detta verkar ingen i praktiken ifrågasätta att det är SCB som är Sveriges NSI. För tydlighetens skull och för att stärka SCB:s ställning i systemet, inte minst gentemot EU, kan det dock finnas skäl att göra ett tydligare utpekande av SCB som Sveriges NSI. Var ett sådant utpekande/bemyndigande lämpligen ska placeras utreder jag närmare i kapitel 12.

Från att NSI har varit Eurostats kontaktpunkt för statistikfrågor poängteras det nu att de ska vara Eurostats *enda* kontaktpunkt för statistikfrågor. Till detta kommer ett nytt stycke enligt vilket NSI:s samordningsansvar ska omfatta alla andra nationella myndigheter med ansvar för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik. För svensk del innebär detta att SCB:s samordningsansvar ska omfatta alla statistikansvariga myndigheter. Så är redan fallet i dag, i 2 § tredje punkten i SCB:s instruktion stadgas att myndigheten har till uppgift att samordna det statliga statistiksystemet. Här ska också nämnas att Rådet för den officiella statistiken enligt instruktionen ansvarar för att sammanställa en årlig publiceringsplan (8 § andra stycket). Vad som delvis är nytt gentemot den ordning som gäller i dag är att NSI ska ha ansvaret på nationell nivå för att samordna statistisk programplanering och rapportering, kvalitetsövervakning, metodik, överföring av uppgifter samt information om ESS:s statistikåtgärder. Somligt av detta ligger redan i dag på SCB, som att SCB samordnar rapporteringen till EU, men

det är i dag varje statistikansvarig myndighet som själv väljer t.ex. metodik.

En fråga är huruvida SCB kan sägas ha samordningsansvar även för myndigheter som inte är statistikansvariga myndigheter om dessa ansvarar för utveckling, produktion och spridning av europeisk statistik. SCB:s instruktion kan läsas som att det är fallet, men i praktiken är det knappast självklart för berörda parter. Som framgått av avsnitt 4.9 är således några av de myndigheter som lämnar uppgifter till den europeiska statistiken inte statistikansvariga myndigheter, t.ex. Migrationsverket och Riksbanken. SCB får anses ha samordningsansvar även gentemot dessa myndigheter när det gäller den europeiska statistiken. SCB ansvarar enligt 1 § i sin instruktion för officiell statistik och annan statlig statistik. Enligt 2 § i instruktionen stadgas att SCB har vissa uppgifter utöver de som följer av förordningen om officiell statistik. En av dessa är som nämnts att samordna överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer. Nu verkar dock, enligt vad som framkommit, regleringen i praktiken inte utnyttjas på detta sätt. En förklaring kan vara att det är svårt för SCB att ha fullständig överblick över vilka myndigheter som överlämnar statistiska uppgifter till internationella organisationer. Slutsatsen blir att gällande reglering möjligen är tillräcklig i teorin för att uppfylla statistikförordningens krav, men att det i praktiken kan krävas förtydliganden. Man kan t.ex. tänka sig att regeringen i berörda myndigheters instruktioner lägger ett ansvar på dem att hålla SCB informerad. Med ett sådant förfarande skulle SCB ha större möjligheter att utöva sitt samordningsansvar.

Den föreslagna lydelsen av EU:s statistikförordning innebär att SCB på nationell nivå ska vara ansvarig för att *samordna* kvalitetsövervakning, metodik osv. Detta innebär dock inte per se att SCB har bestämmanderätt över hur de statistikansvariga myndigheterna utför sitt arbete. SCB har redan i dag föreskriftsrätt över de övriga statistikansvariga myndigheterna när det gäller tillgängligheten, även om denna har utnyttjas restriktivt. Av 13 § förordningen om den officiella statistiken framgår att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. Att SCB ska höra de andra myndigheterna innebär inte att det måste råda konsensus för att SCB ska kunna meddela föreskrifter. Rätten att meddela föreskrifter tillkommer endast SCB. Möjligen kommer utvecklingen inom EU att innebära att SCB i större utsträckning än vad som sker i dag behöver utnyttja sin föreskriftsrätt. EU-utveck-

lingen kan också innebära att SCB bör få en vidgad föreskriftsrätt, som inte är begränsad till tillgängligheten. När det gäller EU-reglerad statistik är de statistikansvariga myndigheterna redan i dag starkt bundna av EU-rätten. SCB:s stärkta samordningsroll torde därför inte få så stor praktisk betydelse för övriga statistikansvariga myndigheter som den föreslagna förordningstexten i förstone kan ge intryck av.

En relevant fråga är vad det innebär att SCB får ett samordningsansvar för kvalitetsövervakningen och hur detta ska utövas. Detta ansvar för SCB bör påverka de andra statistikansvariga myndigheterna även när det gäller den officiella statistik som inte är EU-reglerad eftersom kvalitetskraven bör vara desamma för all statistik som produceras av dessa myndigheter. Man kan överväga att införa tydligare kvalitetskrav i lag eller förordning snarare än i SCB:s föreskrifter. När det gäller kvalitetsövervakning kan artikel 12 i EU:s statistikförordning eventuellt tjäna som inspirationskälla. Liknande krav borde ganska enkelt kunna införas i svensk rätt. Jag överväger denna möjlighet i kapitel 12.

Artikel 5a – en ny artikel

Den nya artikeln har följande lydelse.

Chefer för nationella statistikbyråer

1. Inom det nationella statistiksystemet ska cheferna för NSI ensamma ansvara för att besluta om processer, statistiska metoder, standarder och förfaranden samt om statistikens innehåll och tidsplaner för offentliggöranden och publikationer vad gäller all europeisk statistik. De ska ha behörighet att besluta om alla frågor som rör NSI:s interna förvaltning. De ska samordna statistikarbetet i alla nationella myndigheter som medverkar till att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik. När cheferna för NSI utför dessa uppgifter ska de agera oberoende. De ska inte begära eller ta emot instruktioner från någon regering, någon institution, något organ eller någon byrå. De ska avhålla sig från varje handling som är oförenlig med utförandet av dessa uppgifter.
2. Förfaranden för rekrytering, omplacering och avskedande av chefer för NSI ska vara transparenta och baseras endast på yrkesmässiga kriterier.
3. Cheferna för NSI ska ansvara för NSI:s statistikarbete och budgetgenomförande. De ska offentliggöra en årsrapport och får framföra synpunkter som rör budgetanslaget för NSI:s statistikarbete.

4. Cheferna för NSI ska företräda sina nationella statistiksystem inom ESS.

Genom artikeln ges cheferna för NSI:s, i Sverige SCB:s generaldirektör (GD), en mycket framträdande roll. Detta är något nytt. Enligt gällande lydelse ligger ingen makt hos cheferna för NSI. Regleringen påminner dock mycket om den i Code of Practice, riktlinjer för europeisk statistik (se avsnitt 5.2.5). Riktlinjerna är visserligen inte bindande utan är ett självregleringsinstrument som har tagits fram och godkänts av de nationella statistikinstitutionen. I riktlinjerna talas det om cheferna för "the statistical authority".

Princip 1 i riktlinjerna reglerar yrkesmässigt oberoende. Här stadgas att statistikmyndigheternas oberoende gentemot andra myndigheter och organ inom politik, lagstiftning eller förvaltning och gentemot aktörer inom den privata sektorn säkerställer den europeiska statistikens trovärdighet. Till varje princip i riktlinjerna finns ett antal indikatorer. När det gäller det yrkesmässiga oberoendet är dessa åtta stycken. Här sägs att den statistiska myndighetens oberoende från politisk och annan extern påverkan när den utvecklar, framställer och sprider statistik ska fastställas genom lagstiftning. Chefen för statistikmyndigheten, och om tillämpligt för andra statistikansvariga myndigheter (nedan den berörda gruppen), ska ha den ställning som krävs för kontakt på högsta nivå med politiska organ och offentliga förvaltningsorgan. De ska ha kompetens på högsta professionella nivå. Den berörda gruppen ska ha ansvar för att europeisk statistik utvecklas, framställs och sprids på ett oberoende sätt. Den berörda gruppen har ensamma ansvaret för att fatta beslut om statistiska metoder, standarder och förfaranden samt om vad statistiken ska innehålla och när den ska offentliggöras. Ytterligare en indikator på yrkesmässigt oberoende är att de statistiska arbetsprogrammen publiceras och att det läggs fram periodiska lägesrapporter. Vidare skiljs statistisk information tydligt, och offentliggörs separat, från politiska uttalanden. Den nationella statistikbyrån, och om tillämpligt, andra statistikansvariga myndigheter, kommenterar statistiska frågor offentligt, i den mån det anses lämpligt, även när det gäller kritik eller felanvändning av statistik. Utnämningen av chefen för statistikmyndigheten, och om tillämpligt, andra statistikansvariga myndigheter, grundar sig enbart på yrkesmässig kompetens. På vilka grunder chefen kan fråntas sin befattning specificeras i lagstiftningen. Det får dock inte handla om

grunder som äventyrar det yrkesmässiga eller vetenskapliga oberoendet.

Här kan man tydligt se att den *första punkten* i förslaget till ändring är hämtad från riktlinjerna. Även enligt riktlinjerna, som de statistikansvariga myndigheterna bör följa, är det alltså chefen för statistikmyndigheten som ensam har ansvar att besluta om statistiska metoder, standarder och förfaranden, och om innehållet i statistiken och tidpunkten för offentliggöranden. Låt vara att ansvaret enligt riktlinjerna delas med cheferna för andra statistikansvariga myndigheter om det finns sådana. Skillnaden jämfört med riktlinjerna är alltså att man nu stärker NSI:s – SCB:s – ställning gentemot de övriga statistikansvariga myndigheterna och att den delen av riktlinjerna lyfts upp på förordningsnivå och blir bindande för medlemsländerna. Enligt första punkten ges chefen för den nationella statistikmyndigheten även rätt att samordna statistikarbetet i alla nationella myndigheter som medverkar till att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik. Att de ska samordna verksamheten mellan de nationella statistikmyndigheterna är i linje med den roll som SCB redan har i det svenska systemet. Dock tillämpar SCB i dag en ”mjuk” samordning, bl.a. genom Rådet för den officiella statistiken. SCB har viss föreskriftsrätt, men den är som sagts ovan snävare än vad som förutsätts om de föreslagna ändringarna i EU:s statistikförordning träder i kraft. Till det kommer att SCB inte i någon större utsträckning har utnyttjat detta bemyndigande. I EU:s statistikförordning är det dessutom chefen för NSI som pekas ut som ansvarig. SCB:s GD är visserligen ordförande i Rådet för den officiella statistiken, men för att SCB verkligen ska kunna ta på sig den roll som är tänkt i EU-förslaget behövs det troligen ett vidgat bemyndigande.

Andra punkten gäller chefernas tillsättning, i Sverige med andra ord hur SCB:s GD tillsätts och avsätts. Här stadgas att rekrytering och avskedande av cheferna för NSI ska vara transparenta och baseras endast på yrkesmässiga kriterier. Även denna punkt finns i huvudsak även i riktlinjerna. Detta krav är nytt i statistikförordningen, och även i riktlinjerna där det infördes i september 2011.

Grundläggande bestämmelser om tillsättning av statliga anställningar finns i 12 kap. 5 § RF. Arbetstagare vid förvaltningsmyndigheter som lyder under regeringen anställs av regeringen, eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Vid beslut om statliga anställningar ska avseende fästas endast vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Regeringen har i budgetpropositionerna

för åren 2007 och 2008 lagt fast riktlinjer för hur rekryteringen av myndighetschefer ska genomföras.¹⁷ Det är regeringen som anställer myndighetscheferna. Anställningsförfarandet är – med undantag för vad som gäller för anställning av rektorer – formlöst. I propositionen *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, 2009/10:175, gjorde regeringen bedömningen att den författningsreglering som finns är tillräcklig för att regeringen ska kunna utnämna en chef för respektive myndighet, och att det inte finns något behov av att lagreglera att grundläggande beredningskrav ska iakttas i den process som föregår utnämningar.¹⁸ I regel rekryteras myndighetschefer med hjälp av s.k. intresseannonsering, men i vissa fall även utan föregående annonsering.

Förfarandet vid anställning av myndighetschefer har tidigare varit slutet vilket inte ansågs vara lämpligt. Undersökningar visade dock att fler kvalificerade sökande skulle anmäla sitt intresse för anställning som myndighetschef om deras identiteter inte röjdes i rekryteringsförfarandet. Efter förslag från Utredningen om sekretess vid anställning av myndighetschefer trädde en ny sekretessbestämmelse i kraft den 1 april 2010. Bestämmelsen gör det möjligt att sekretessbelägga uppgifter om vem som söker en anställning som myndighetschef (39 kap. 5 b § OSL). I bestämmelsen anges att sekretess gäller i ärende om anställning av en myndighetschef vid en förvaltningsmyndighet som lyder omedelbart under regeringen för uppgift som lämnar eller kan bidra till upplysning om en enskild kandidats identitet. Sekretessen för den person som anställs upphör dock i samband med att regeringens beslut har expedierats. Då blir även kravprofilen offentlig vilket innebär att det blir möjligt att bedöma om den person som anställts uppfyller de krav som uppställts.

Frågan om myndighetschefernas villkor har nyligen utretts. I november 2011 lämnade Utredningen om översyn av anställningsvillkoren för myndighetschefer sitt betänkande *Myndighetschefernas villkor*, SOU 2011:81. I betänkandet görs en översyn av anställningsvillkoren för de chefer som leder myndigheter som lyder omedelbart under regeringen. Där sägs att regeringen – mot bakgrund av myndigheternas ställning och vårt konstitutionella styr-

¹⁷ Förfarandet ska präglas av förutsebarhet, spårbarhet och öppenhet och utnämningarna ska endast fästa avseende vid sakliga grunder, såsom förtjänst och skicklighet. Se prop. 2006/07:1 utgiftsområde 2, s. 38 f., och prop. 2007/08:1 utgiftsområde 2, s. 52 f.

¹⁸ Prop. 2009/10:175 s. 124.

system – alltid måste ha möjlighet att besluta vem som ska leda arbetet i statsförvaltningen.

Den lagstiftning som finns kring hur en myndighetschef ska utses, kan enligt min uppfattning i huvudsak sägas uppfylla de krav som förordningen ställer. Låt vara att regleringen inte särskilt gäller SCB:s GD utan är mer generell. Vid beslut om statliga anställningar är det som framgår ovan lagstadgat att avseende endast ska fästas vid sakliga grunder såsom förtjänst och skicklighet. Förfarandet i övrigt är formlost, men verkar i praktiken i huvudsak uppfylla de krav som EU ställer.

När det gäller *tredje punkten* framstår detta inte som något nytt för svensk del. Denna rätt har i huvudsak redan SCB:s GD. Att kommissionen vill reglera budgetansvaret har enligt vad som uppgavs vid mitt besök vid Eurostat sin grund i att det finns medlemsstater där NSI inte får delta i budgetdiskussioner. Med förslaget avser man stödja dessas rätt att delta i budgetarbetet och ha en öppen dialog rörande resurstilldelningen.

I *fjärde punkten* slås fast att det är chefen för NSI som ska företräda sitt lands nationella statistiksystem inom ESS. Det innebär för svensk del att det är SCB:s GD som ska representera Sverige. Så är fallet redan i dag när det gäller den översta nivån i systemet. De övriga statistikansvariga myndigheterna representerar ofta Sverige på arbetsgruppsnivå inom sina respektive områden. När det gäller de möten som hanteras av SCB:s GD händer det att den ämnesansvariga myndigheten bereder underlagen. Mot bakgrund av hur det fungerar redan i dag torde en sådan ändring i EU:s statistikförordning inte medföra någon förändring i praktiken.

Sveriges preliminära ståndpunkt när det gäller denna ändring är enligt faktapromemoria 2011/12:FPM144 i huvudsak följande.

Regeringen anser att cheferna för NSI (dvs. generaldirektören för SCB såvitt gäller Sverige) inte ensamma ska ansvara för beslut om statistikens innehåll och tidsplaner för offentliggöranden och publikationer vad gäller europeisk statistik. Det bör som i dag beslutas av respektive statistikansvarig myndighet.

Regeringen anser att nuvarande ordning enligt vilken regeringen anger övergripande mål och i vissa fall särskilda uppdrag i förvaltningsmyndigheternas regleringsbrev är ändamålsenlig och bör fortsätta gälla.

Regeringen anser att den – mot bakgrund av förvaltningsmyndigheternas ställning och vårt konstitutionella styrsystem – alltid måste ha möjlighet att besluta om vem som ska leda arbetet i de

olika delarna av statsförvaltningen. Regeringen avser att bevaka hur förhandlingarna fortskrider när det gäller kommissionens förslag om förfarandet för rekrytering, omplacering och avskedanden av chefer för NSI.

Artikel 6, punkt 2

Gällande lydelse säger att Eurostat ska se till att framställningen av europeisk statistik följer fastställda regler och principer. I förslaget betonas att Eurostat ska *agera oberoende* när det gäller att se till att detta sker. I övrigt är den föreslagna lydelsen densamma som den gällande. Ändringen kommer troligen inte att innebära någon större skillnad för svensk del. Avsikten är närmast att stärka Eurostats roll gentemot kommissionen på motsvarande sätt som man vill stärka NSI:s roll gentemot medlemsstaternas regeringar.

Artikel 11 – ny punkt 3 (tidigare endast 2 punkter)

Den nya tredje punkten i artikel 11 lyder.

Medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra uppförandekoden¹⁹ 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 uppförandekoden och upprätta ett nationellt program för kvalitetssäkring, inklusive självutvärderingar 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 denna förordning trätt i kraft.

Riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice) är ett dokument som medlemsstaternas statistikbyråer har åtagit sig att följa, dvs. ett icke bindande dokument. Nu vill man att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra dessa. Riktlinjerna är trots detta fortfarande ett självreglerande instrument. I detta avseende sker ingen ändring. Ingen medlemsstat kommer att föras inför domstol för att ha brutit mot riktlinjerna. Däremot har

¹⁹ Numera riktlinjer för europeisk statistik.

man genom förslaget fört in en del av riktlinjerna i statistikförordningen och gjort dem rättsligt bindande.

Vad man är ute efter här är att varje medlemsstat ska vidta åtgärder för att se till att riktlinjerna verkligen följs i alla led av statistikproduktionen. Hur stor förändringen blir beror på hur väl medlemsländerna följer riktlinjerna i dag. Enligt vad som har framkommit i utredningsarbetet kan man konstatera att riktlinjerna i stort sett följs i Sverige i dag. Dock kan det säkerligen finnas delar där det brister och vissa myndigheter som är mindre bra på att följa dem. En skillnad kan bli att EU:s kvalitetskrav får en tydligare återverkan på den nationella statistiken. Tidigare har kvalitetskraven gällt den europeiska statistiken. När nu EU vill att medlemsstaterna ska upprätta ett nationellt program för kvalitetssäkring kommer detta rimligen att gälla för såväl EU-statistik som annan officiell statistik, eftersom det framstår som mest praktiskt, kostnadseffektivt och rättssäkert att skapa ett enhetligt kvalitetssäkringssystem.

I sammanhanget bör också poängteras att dagens kvalitetskriterier i det svenska systemet inte endast återfinns i lagen och förordningen om den officiella statistiken, utan att de krav som där finns utvecklas mer i detalj i vissa föreskrifter från SCB och olika riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Det bör också noteras att dagens svenska kvalitetskriterier i hög grad motsvarar de krav som finns, respektive är på gång, på EU-nivå. Enligt en analys som år 2010 gjordes inom ramen för Rådet för den officiella statistiken finns som tidigare nämnts åtminstone en 85-procentig överensstämmelse mellan dagens svenska krav och den ursprungliga Code of Practice. Av särskilt intresse i detta sammanhang är de riktlinjer för tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik, som år 2006 fastställdes av Rådet för den officiella statistiken. Riktlinjerna är utgivna i SCB:s serie "Meddelanden i samordningsfrågor", se *MIS 2006:1 Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Utöver att kvalitetskriterierna har stora likheter med dem som finns i EU:s riktlinjer, så anvisas i MIS 2006:1 även en arbetsprocess som påminner om den som nu föreslås. Således kan varje statistikansvarig myndighet välja att göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik, vilket innebär att arbeta i enlighet med innebörden av tillräcklig kvalitet och att uppfylla samtliga tillämpliga kriterier. Det handlar om rutiner för kvalitetsarbetet och om att uppfylla vissa krav på den framställda officiella statistiken.

Hur ska man då på bästa sätt genomföra riktlinjerna i Sverige? De kvalitetskrav som finns i lagen om den officiella statistiken är få

och ganska oprecisa. Utredningen ska enligt direktiven analysera huruvida det finns anledning att precisera kvalitetskraven i lagen. Härvidlag kan vissa delar av riktlinjerna komma till uttryck i lagen och andra i förordningen om den officiella statistiken. Mer detaljerade inslag hör emellertid lämpligen hemma i föreskrifter från SCB eller i riktlinjer.

Här ska samtidigt framhållas att det förslag till förändring av EU:s statistikförordning som nu föreligger har tagit upp vissa delar av riktlinjerna. I de delar riktlinjerna kommer att regleras i EU:s statistikförordning ska den inte tas upp i svensk lag, i vart fall inte när det gäller den europeiska statistiken. Mina vidare överväganden om kvaliteten och regleringen därav finns i kapitel 8.

När det gäller SCB:s ställning och SCB:s generaldirektörs uppgifter är det svårt att tänka sig en särreglering enbart för den europeiska statistiken då det rör principiella organisationsfrågor.

När det gäller åtagandet att skapa förtroende för statistiken så blir Sverige skyldigt att skriva under ett sådant om den föreslagna förändringen blir verklighet. Enligt motiven ska underskrifterna ske på högsta nivå. Vidare anges att varje åtagande om att skapa förtroende för statistiken bör utarbetas individuellt av den berörda medlemsstaten och innehålla landspecifika förbättringsåtgärder. Vad kan då detta innebära för svensk del? 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 samtliga statistikprodukter. Lydelsen ger snarare vid handen att den ska göra vissa politiska åtaganden för att säkra kvaliteten och därmed säkerställa ett förtroende för statistiken. Regeringen ska redovisa vilka dessa åtgärder 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 etc. Regeringen kan också upprätta ett nationellt program för kvalitetssäkring. Frågan om hur Sverige kan hantera förslaget om att lämna åtagande om förtroende för statistiken behandlar jag vidare i kapitel 13.

Sveriges preliminära ståndpunkt när det gäller detta förslag är enligt regeringens faktapromemoria följande. Regeringen lämnar i dag enligt 10 kap. 6 § budgetlagen (2011:203) ett intygande till riksdagen avseende EU-medel. Intygandet, som ingår som en del i årsredovisningen för staten, överlämnas också till kommissionen och Europeiska revisionsrätten. Regeringen anser att kommissionens förslag att varje medlemsstat, företrädd av sin regering, ska under-

teckna och genomföra ett åtagande om att skapa förtroende för statistiken delvis är i linje med hur regeringen valt att lämna ett inlygande avseende EU-medel. De närmare formerna och detaljerna avseende ett åtagande på statistikområdet bör dock modifieras.

Artikel 12.2, andra stycket

Den ändring som föreslås innebär att det nuvarande andra stycket i artikel 12.2 ersätts med följande: *”Särskilda kvalitetskrav som målvärden och minimikrav för statistikframställningen får fastställas i den sektorsspecifika lagstiftningen. Om den sektorsspecifika lagstiftningen inte innehåller sådana särskilda kvalitetskrav får kommissionen anta dem genom delegerade akter i enlighet med artikel 26a.”*

Kommissionen har även enligt den gällande lydelsen rätt att besluta om åtgärder som kompletterar den sektorsspecifika lagstiftningen om denna inte innehåller några särskilda kvalitetskrav. Kommissionens mandat torde dock bli större med den nya lydelsen. Vad som tillkommer är ett nytt förfarande där man delegerar till kommissionen att anta rättsakter som ställer specifika kvalitetskrav. Precis som enligt gällande lydelse gäller rätten i de fall där den sektorsspecifika lagstiftningen inte innehåller några sådana bestämmelser. Enligt motiven bör kommissionen se till att dess delegerade akter inte innebär någon betydande extra administrativ börda för medlemsstaterna och uppgiftslämnarna.

Artikel 13.1 – ny lydelse

I artikel 13 ska nuvarande punkt 1 enligt förslaget ersättas med följande: *”Programmet för europeisk statistik ska utgöra ramen för utveckling, framställning och spridning av europeisk statistik samt ange huvudområdena och målen för de åtgärder som planeras under en period som motsvarar den fleråriga budgetramen. Beslut om programmet ska fattas av Europaparlamentet och rådet. Dess effekter och kostnadseffektivitet ska utvärderas under medverkan av oberoende experter.”* Skillnaden är att man enligt gällande lydelse anger att programmet för europeisk statistik ska ange de åtgärder som planeras för en period inte överstigande fem år. Denna tidsram byts nu ut mot en period som motsvarar den fleråriga budgetramen. Detta torde

inte få någon avgörande betydelse för svensk del utan framstår mer som en reglering av det europeiska arbetet.

Artikel 17a – en ny artikel

Den nya artikel 17a lyder.

Tillgång till samt användning och integrering av administrativa register

1. För att minska uppgiftslämnarbördan ska NSI och andra nationella myndigheter som avses i artikel 4 samt kommissionen (Eurostat) kostnadsfritt och utan dröjsmål få tillgång till och kunna använda alla administrativa register och kunna integrera dessa administrativa register med statistik, i den utsträckning som detta är nödvändigt för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik.
2. NSI och kommissionen (Eurostat) ska rådfrågas om och delta i den ursprungliga utformningen, den efterföljande utvecklingen och avslutandet av administrativa register som andra organ byggt upp och upprätthållit, vilket underlättar ytterligare användning av dessa uppgifter för statistikändamål. De ska ha rätt att samordna standardiseringsarbetet för administrativa register som är relevanta för statistikframställning.
3. NSI:s, andra nationella myndigheters och kommissionens (Eurostat) tillgång till register och deltagande enligt punkterna 1 och 2 ska endast gälla administrativa register inom deras respektive offentliga administrativa system.
4. NSI ska få relevanta metadata från ägarna till administrativa register som används för statistiska ändamål.
5. NSI och ägare till administrativa register ska upprätta de nödvändiga mekanismerna för samarbete.

EU vill öka användningen av administrativa källor i statistikproduktionen. Man vill därför skapa förutsättningar för statistikbyråerna att ha inflytande vid utformande, utveckling och avslutande av administrativa register som andra organ byggt upp och upprätthållit. Sverige använder redan i dag i stor utsträckning administrativa register i sin statistikproduktion. Frågan är därför om denna del av artikeln kommer att medföra några större skillnader i praktiken för svensk del. Vid mitt besök hos Eurostat framfördes också att Sverige enligt dess uppfattning redan i huvudsak uppfyller kraven. Enligt Eurostat är syftet med bestämmelsen att öka användningen av administrativa register i de medlemsländer där detta fortfarande sker i

liten utsträckning. Tillgången till administrativa källor regleras dessutom redan i dag i EU:s statistikförordning. I artikel 24, som enligt förslaget ska utgå (och ersättas med denna artikel 17a) stadgas att NSI och andra nationella myndigheter och kommissionen (Eurostat), för att minska uppgiftslämnarbördan, ska ha tillgång till administrativa uppgiftskällor, från deras respektive offentliga administrativa system, i den utsträckning som dessa uppgifter behövs för att utveckla, framställa och sprida europeisk statistik.

Vad som nu slås fast i förordningen är att NSI, andra nationella myndigheter som avses i artikel 4 (för svensk del t.ex. våra statistikansvariga myndigheter) samt kommissionen (Eurostat) ska ha rätt att kostnadsfritt och utan dröjsmål få tillgång till och kunna använda alla administrativa register och kunna integrera dessa med statistik. *Punkten tre* tillgodoser att detta endast gäller administrativa register inom deras respektive offentliga administrativa system. Kommissionen (Eurostat) har alltså endast rätt till administrativa register inom sitt system, dvs. inom EU-kommissionen, och inte till medlemsstaternas.

Hur ser då detta ut i Sverige i dag? Enligt 6 § förordningen om den officiella statistiken gäller att statliga myndigheter är skyldiga att till statistikansvariga myndigheter lämna de uppgifter som behövs för framställan av officiell statistik. Merparten av den europeiska statistiken är även officiell statistik. Jag anser dessutom att det ska gälla uppgiftsskyldighet för uppgifter som en myndighet behöver för att framställa sådan statistik som regleras i en EU-förordning (se vidare förslag om detta i avsnitt 10.6). Om mitt förslag antas kommer regleringen om den officiella statistiken även att kunna användas för att få in uppgifter till den europeiska statistiken. Uppgifter som inte ska användas för officiell statistik torde även kunna bli föremål för utlämnande mellan myndigheter utifrån bestämmelserna i 6 § förvaltningslagen (1986:223) där myndigheter ska hjälpa varandra inom ramen för den egna verksamheten. De juridiska förutsättningarna för tillgång till administrativa uppgifter för statistikproduktion finns alltså redan. 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.

Eftersom det rör sig om en förordning blir eventuella ändringar gällande rätt i Sverige vilket innebär att de statistikansvariga myndigheterna ska få tillgång till alla relevanta administrativa register

kostnadsfritt och utan dröjsmål. Det kommissionen får tillgång till genom regleringen är som konstaterats ovan de administrativa källorna inom sitt offentliga administrativa system, inte medlemsstaternas.

Andra punkten i den nya artikel 17a saknar motsvarighet i gällande förordning och framstår som något främmande i det svenska systemet om det skulle handla om någon form av bestämmanderätt. Frågan är hur man ska tillse detta i Sverige. Innebörden blir ju att SCB ska rådfrågas och delta vid uppbyggande, utveckling och avveckling av administrativa register inom det svenska offentliga administrativa systemet. Det framstår som främmande att SCB skulle ha bestämmanderätt när en annan myndighet ska bygga, utforma eller avveckla ett register. Lydelsen antyder dock att det kan vara tillräckligt med någon form av samrådsskyldighet. Samråd mellan myndigheter är ett väl etablerat institut i Sverige. Såsom skrivningarna är utformade i förslaget bör Sverige kunna uppfylla det EU kräver genom en samrådsskyldighet.

Enligt *fjärde punkten* ska SCB ha rätt att få relevanta metadata från dem som äger administrativa register som används för statistiska ändamål.

Femte punkten stadgar att SCB och de som äger administrativa register som används för statistiska ändamål ska upprätta de mekanismer som är nödvändiga för detta samarbete. Som framgått ovan säkerställer 6 § förordningen om den officiella statistiken att en statlig myndighet till statistikansvarig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om. 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 regleringen i förvaltningslagen.

SCB använder redan i dag administrativa register vid insamling av uppgifter. SCB anser²⁰ att bestämmelser om tillgång till relevanta metadata och nödvändiga mekanismer för samarbete redan finns mellan SCB och ägarna till de administrativa register som är aktuella i myndighetens verksamhet.

²⁰ SCB:s remissvar angående förslaget till ändringar i förordningen om Europeisk statistik, Dnr 2012/735, 2012-04-23.

När det gäller artikel 17a punkten 2 har Sverige lämnat följande preliminära ståndpunkt i faktapromemorian.

Regeringen konstaterar att SCB och andra statistikansvariga myndigheter i stor utsträckning använder administrativa register i statistikproduktionen, att SCB redan i dag har ett samordningsansvar samt att användandet av vissa register i dag är avgiftsbelagt. Regeringen kan stödja inriktningen i förslaget.

Övriga förändringar

I artiklarna 23 och 27 finns ändringar föranledda av anpassningar till Lissabonfördraget.

Artikel 24 ska enligt förslaget utgå. Tillgången till administrativa register regleras i stället i den nya artikel 17a, se ovan. Genom denna stärks tillgången till administrativa register i förhållande till vad som är fallet enligt gällande rätt.

Genom artikel 26a, som är en ny artikel, stärks kommissionens inflytande då den ges möjlighet att anta delegerade akter. Syftet med artikeln framstår mera som en intern EU-reglering av bestämmandemakten.

Kommissionens beslut om Eurostat

Den 17 september 2012 antog kommissionen ett beslut om Eurostat²¹, varigenom fastslås hur kommissionen internt ska förhålla sig till förslaget till ändring av EU:s statistikförordning. Beslutet kan ses som ett steg i det pågående förändringsarbetet och genom detta förtydligas och förstärks Eurostats roll och ansvar.

Beslutet om Eurostat fungerar också som ett förnyat åtagande från kommissionens sida om att skapa förtroende för den europeiska statistik som utvecklas, framställs och sprids av Eurostat. Som sådant speglar det de krav på nationell nivå som anges i den nyligen föreslagna ändringen av förordningen om europeisk statistik. Kommissionen anser att den genom beslutet har lämnat ett sådant åtagande om att skapa förtroende för statistiken som medlemsstaterna ska lämna enligt förslaget och som hittills endast lämnats av Grekland.

²¹ Kommissionens beslut av den 17 september 2012 om Eurostat (2012/504/EU).

5.3.4 Dataskyddsdirektivet – pågående förändringsarbete

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, det s.k. dataskyddsdirektivet, har i svensk rätt kommit till uttryck främst i PUL (se avsnitt 3.4), men även i ett antal särregleringar i förhållande till PUL, särskilda registerförfattningar. Som konstaterats i redogörelsen för gällande nationell rätt ingår det inte i mitt uppdrag att titta på dataskyddsfrågor. Vad som dock bör nämnas är det pågående förändringsarbetet gällande dataskyddsdirektivet.

Den 25 januari 2012 presenterade Europeiska kommissionen ett förslag till en genomgripande reform av EU:s regler om skydd för personuppgifter.²² Förslaget innebär bl.a. att dataskyddsdirektivet ska ersättas av en ny allmän dataskyddsförordning.

Regeringen uppger i faktapromemoria 2011/12:FPM117, av den 27 februari 2012, att det huvudsakliga syftet med kommissionens förslag är att ytterligare harmonisera och effektivisera skyddet av personuppgifter i syfte att förbättra den inre marknadens funktion och öka enskildas kontroll över sina personuppgifter. Förordningen är till stor del baserad på den reglering som redan gäller enligt dataskyddsdirektivet. Förslaget innehåller även ett stort antal nyheter som från olika utgångspunkter behöver analyseras närmare enligt regeringen. Eftersom regleringen föreslås få formen av en förordning och en sådan är direkt tillämplig i medlemsstaterna kommer regeringen, om förslaget genomförs, att ersätta inte bara dataskyddsdirektivet utan även personuppgiftslagen. Enligt regeringen lämnar dock förslaget till förordning ett visst utrymme för att behålla registerförfattningar på vissa områden, t.ex. på arbetsmarknadsområdet.

Regeringen har remissbehandlat förslaget. En av de myndigheter som har svarat är SCB, som den 8 mars 2012 gav in sitt yttrande (Dnr 2012/331). SCB har lämnat sitt remissvar främst med utgångspunkt i personuppgiftsbehandling som är kopplad till SCB:s uppdrag att producera och tillgängliggöra statistik. Enligt SCB kommer förordningsförslaget att påverka myndighetens personuppgiftsbehandling både i rollen som statistikproducent och i rollen som statlig förvaltningsmyndighet. När det gäller rollen som statistikproducent uppfattar SCB att förslaget kan komma att påverka myndighetens möjligheter att fullgöra sitt nuvarande uppdrag vad

²² Kommissionens förslag till dataskyddsförordning (KOM(2012) 11 slutlig.

gäller både kvalitet och effektivitet. Bl.a. menar man att valet att göra lagstiftningen till en förordning i stället för ett direktiv skulle kunna leda till att de nationella specialförfattningar som reglerar personuppgiftsbehandling inom statistikområdet inte längre kan tillämpas.

Den nya dataskyddsförordningen hade inte antagits när detta betänkande lämnades till tryck. En framtida ny dataskyddsförordning kommer dessutom ha ett tillämpningsområde som innefattar långt mer än statistikframställning. Huruvida den framtida EU-utvecklingen kommer att leda till att PUL upphör är ännu osäkert. När utredningens betänkande lämnades till tryck var PUL fortfarande gällande rätt. Hänsyn till den pågående EU-utvecklingen inom personuppgiftsområdet kan därför inte tas vid utformningen av eventuella ändringar i lagen om den officiella statistiken.

5.3.5 Övrigt pågående förändringsarbete av intresse

Inom EU pågår ett förändringsarbete som syftar till att stärka statistik kvaliteten och detta arbete innefattar mera än förändringarna i EU:s statistikförordning. Dels är en del förändringar som kommer att påverka statistiken på gång genom det s.k. six-packet som innebär ett nytt arbetssätt för att övervaka finanspolitiken, makroekonomiska beslut samt ekonomiska reformer. Även de eventuella kommande förändringarna av EDP-proceduren, dvs. processen kring alltför stora underskott (Excessive Deficit Procedure, EDP), kan komma att påverka statistiken. Kraven berör själva statistikproduktionen men även uppgiftslämnarna och den politiska processen. Medlemsländerna ska enligt förslagen bedriva ett betydligt mer proaktivt arbete bl.a. i form av bättre kontroller av indata och i större utsträckning agera kravställare. Ett systematiskt revisionsarbete både internt och av primärstatistikleverantörer behöver ske om ändringarna träder i kraft. Utvecklingen av EDP-processen innebär troligen också att kommissionen kommer att förvänta sig att NSI har rollen som beledsagare vid dess landsbesök, s.k. Upstream dialogue visits. Det måste då tillses att SCB har denna rätt. Frågan hänger samman med SCB:s samordningsansvar och de förslag som jag lägger angående detta beaktar även SCB:s roll som beledsagare, se vidare i kapitel 12.

5.4 EU:s påverkan på svensk statistik

Utvecklingen inom statistikområdet går allt mer emot en EU-styrning av statistiken. Mot bakgrund av de visioner som finns för framtiden och den pågående utvecklingen av EU:s statistikförordning verkar EU-styrningen av statistikområdet snarast öka framöver. Som nämnts ovan handlar EU-samarbetet på statistikområdet i huvudsak om beredning av förslag till tvingande lagstiftning. I visionen för det kommande årtiondet talar man om en utveckling av tvingande lagstiftning som kompletteras av tillämpningsföreskrifter. Syftet med lagstiftningen inom EU är att harmonisera statistiken för att möjliggöra jämförelse mellan medlemsländerna. Ett område som är i fokus för närvarande är att effektivisera kvalitetsledningen för den europeiska statistiken. Det finns också förslag om att rättsligt reglera vissa delar av riktlinjerna för europeisk statistik. Statistikförordningen innebar när den trädde i kraft år 2009 en starkare styrning av den europeiska statistiken och om de föreslagna förändringarna i denna blir verklighet kommer styrningen bli än starkare. Detta påverkar självklart även Sverige och det svenska statistiksystemet.

Regelverket på EU-nivå är omfattande och består som nämnts av ca 360 olika rättsakter. Genom utvidgningen av EU:s politik omfattar harmoniseringen av statistik i dag nästan alla politikområden. Man kan säga att utvecklingsarbetet inom många statistikområden i dag i stor utsträckning sker inom ramen för EU-samarbetet och inte på nationell nivå. Det är därför viktigt att klarlägga vilken påverkan EU-rätten har på statistikområdet och vilka möjligheter som finns att reglera den svenska statistiken i nationell lag.

5.4.1 Omfattningen av statistik som styrs av EU

Vilka statistikområden som prioriteras inom EU-samarbetet avgörs självfallet av inom vilka samhällsområden EU-länderna har ett nära politiskt samarbete. Det politiska samarbetet inom EU är under ständig utveckling och det är därför svårt att ge annat än en ögonblicksbild av vilka områden som omfattas. Som sagts ovan om unionens befogenheter så gäller dem tre olika slags områden: områden där EU har exklusiv kompetens, områden där EU har delad kompetens med medlemsstaterna och områden där EU endast har kompetens att vidta åtgärder för att stödja, samordna eller kom-

plettera medlemsstaternas åtgärder. Inom de samhällsområden som berörs starkt av EU-samarbetet, där EU utövar exklusiv eller delad kompetens i stor utsträckning, är också statistiken hårt reglerad inom EU. På andra områden, som t.ex. utbildning, hälsoskydd och turism, som ur EU:s synvinkel fortfarande mest ses som nationella angelägenheter och där EU-samarbetet handlar mer om frivilliga samarbeten och utbyte av erfarenheter mellan medlemsländerna, är regleringen av statistiken inte lika utvecklad.

Många av de statistikuppgifter som man har kommit överens om att de ska finnas för varje EU-land bygger på EU-rättsakter och är således tvingande för medlemsländerna att ta fram. Statistiken styrs i stor utsträckning av förordningar beslutade av ministerrådet och som är bindande för medlemsländerna. Beslut om hur förordningarna ska tillämpas tas dock ofta som särskilda beslut av kommissionen med stöd av olika verkställighetskommittéer. Det finns även andra typer av juridisk grund för EU-beslut. För en del statistikuppgifter som EU önskar av medlemsländerna gäller t.ex. att önskemålen baserar sig på frivilliga överenskommelser, s.k. Gentleman's agreement. Utvecklingen under de senaste åren har dock gått allt mer emot en rättslig reglering.

Eurostat ger årligen ut en publikation som innehåller en sammanställning av den statistik som EU-samarbetet har lagt sitt fokus på under året.²³ För varje område framgår också den juridiska grunden för samarbetet. Av såväl antalet statistikområden där det överhuvudtaget finns ett EU-samarbete, som andelen av dem som bygger på juridisk grund, framgår vad som hittills varit prioriterat av EU.

Av sammanställningen i 2011 års upplaga framgår att det finns sju områden inom vilka EU har statistiksamarbete. Dessa är befolknings- och social statistik, makroekonomisk statistik, företagsstatistik, jordbruk, skogsbruk och fiskeri, statistik som omfattar flera områden, statistisk infrastruktur och politisk strategi och samordning. I den grupp som kallas "statistik som omfattar flera områden" ingår statistik om miljö, regioner och geografi samt vetenskap och teknologi.

²³ Statistical requirements compendium 2011 edition, augusti 2011.

5.4.2 EU-rättens påverkan på nationell statistikreglering

När man talar om EU-rättens påverkan på den nationella lagstiftningen får man skilja mellan det regelverk som reglerar hur statistiken ska samlas in, produceras och spridas och det som reglerar vilken slags statistik som ska rapporteras in till Eurostat. I sammanställningen ovan ligger fokus på den mera övergripande statistiklagstiftningen, den som i svensk nationell rätt närmast motsvaras av lagen och förordningen om den officiella statistiken och regleringen om statistiksekretess och liknande regelverk. Som framgått av avsnitt 5.2 finns det dock även en stor mängd EU-rättsliga bestämmelser som reglerar vilken statistik som medlemsländerna måste samla in för EU:s räkning.

Ovan har ett antal EU-rättsliga regelverk beskrivits och även en del av de dokument som utgör EU:s framtidsplaner på statistikområdet. Det pågående förändringsarbetet rörande statistikförordningen har beskrivits och det har analyserats vilken betydelse de föreslagna förändringarna kan komma att få för svensk del (se avsnitt 5.3). Sammanfattningsvis kan sägas att EU:s styrning av statistikområdet när det gäller hur statistik ska samlas in, vilken kvalitet den ska hålla osv. är omgärdad av en omfattande reglering. Statistikförordningen är direkt tillämplig i Sverige och gäller som svensk lag. EU-rätten har till och med företräde framför svensk lag. Den statistik som våra svenska statistikmyndigheter samlar in för EU:s räkning är alltså underkastad EU-rätten. Den måste samlas in, sammanställas och rapporteras i enlighet med statistikförordningen och andra bindande EU-rättsakter. När det gäller insamling av den officiella statistiken, som följer av svensk lag och inte samlas in för EU:s räkning, är Sverige däremot inte bundet av EU-rätten.

Statistikområdet skiljer sig i sitt förhållande till EU-rätten från många andra områden genom att den nationella statistiken i princip kan utformas så som Sverige önskar så länge de krav som ställs på den statistik som ska rapporteras till Eurostat uppfylls. Dock skulle det i praktiken vara mindre lämpligt att framställa statistik på olika sätt inom samma område. Ett sådant förfarande skulle inte bara vara dyrt, det skulle också strida mot de krav på att minska uppgiftslämnarnas börda som finns inom både EU-rätten och den nationella rätten. Innebörden av detta blir att även om Sverige inte är bundet av EU-rätten när det gäller statistik som samlas in för nationella ändamål, så leder t.ex. kravet på att bördan inte ska bli för stor på uppgiftslämnarna, och fördelen med ett enhetligt regelverk, till

att den nationella statistiklagstiftningen påverkas av EU-rätten. I de lagförslag som senare redovisas eftersträvas därför en ökad harmonisering med EU-rätten. Föreslagna förändringar i EU:s statistikförordning kan dessutom, enligt vad som konstaterats ovan, påverka SCB:s ställning vilket torde få återverkningar även på det svenska statistiksystemet. I vissa fall går Sverige längre än vad EU-rätten kräver. Detta är dock inget problem så länge EU får de uppgifter som EU-rätten kräver.

6 Förutsättningar för utredningens analys och överväganden om statistiksystemet

6.1 Behövs det en genomgripande systemförändring?

Min övergripande uppgift 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. Översynen av SCB behandlas i huvudsak i kapitel 14, medan översynen av statistiksystemet inleds i innevarande kapitel och sträcker sig t.o.m. kapitel 13.

Det svenska systemet för officiell statistik är decentraliserat sedan den statistikreform som genomfördes den 1 juli 1994.¹ Det innebär att SCB ansvarar för sektorsövergripande statistik såsom arbetsmarknads-, befolknings-, ekonomisk, välfärds- och viss utbildningsstatistik, medan 26 sektorsansvariga myndigheter ansvarar för den officiella statistiken inom sina områden.

Enligt min mening är frågan om statistiksystemets grundläggande organisation – om systemet ska vara decentraliserat eller centraliserat – av övergripande karaktär i förhållande till de övriga frågor som ska behandlas. Den grundläggande organisationen anger de ramar inom vilka eventuella problem avseende exempelvis kvalitet eller tillgänglighet kan hanteras. Omvänt gäller att eventuella problems karaktär kan ha betydelse för vilken grundläggande organisationsform som bör väljas. Om det förekommer problem av allvarlig art kan det tala för att det rör sig om systemfel, som inte kan åtgärdas med mindre än att den grundläggande organisationen förändras.

¹ 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.

Mindre allvarliga problem kan däremot sannolikt hanteras inom ramen för befintlig grundorganisation.

Såvitt jag kan bedöma finns det i praktiken endast två tänkbara, grundläggande organisationsmodeller för systemet för Sveriges officiella statistik: ett – som i dag – starkt decentraliserat system, med ansvaret fördelat mellan ett flertal statistikansvariga myndigheter, eller – såsom fallet var före 1994 års reform – ett mer centraliserat system, där SCB har ett betydligt större ansvar.²

Enligt min mening bör valet mellan de två grundformerna avgöras utifrån *dels* respektive organisationsmodellens förmåga att leva upp till vissa principiella kriterier, *dels* hänsyn till vissa praktiska omständigheter.

I det följande diskuteras förutsättningarna i dessa bägge avseenden.

6.1.1 Principiella kriterier

Mot bakgrund av bl.a. de överväganden som låg till grund för 1994 års statistikreform och vad som i övrigt framkommit i utredningsarbetet, kan några principiella aspekter identifieras som i första hand bör beaktas vid en värdering av vilken grundläggande organisationsmodell för systemet för Sveriges officiella statistik som är lämplig. Min slutsats är att organisationsmodellerna bör bedömas utifrån i hur hög grad de möjliggör för statistiksystemet att uppnå nedanstående kriterier (punkterna numrerade 1–3).

1. Statistiksystemet bör kännetecknas av optimala nivåer avseende:
 - *Vilken statistik som tas fram.* Visserligen förefaller gränsen mellan officiell statistik och annan statlig statistik, såsom framgått av avsnitt 4.5, till en del vara ganska godtycklig. Men begreppet ”officiell statistik” bygger rimligen ändå i grunden på en föreställning om att denna statistik är av särskild vikt för beskrivningen av samhället. Den ska bilda ett slags statistisk infrastruktur i syfte att underlätta för, som det anges i lagen om den officiella statistiken (3 §), ”allmän information, utredningsverksamhet och forskning” och ska därför, enligt samma paragraf, vara ”objektiv och allmänt tillgänglig”. Mot denna bakgrund

² Teoretiskt kan man i och för sig tänka sig flera alternativ. Till exempel skulle staten helt kunna överlåta ansvaret för den officiella statistiken till den privata sektorn, men det ser jag inte som ett realistiskt alternativ inom överskådlig tid, varför det heller inte behandlas vidare.

torde krävas att organisationen så långt möjligt bör underlätta gränsdragningen mellan officiell och annan statistik.

- *Rutiner för att beakta användarnas synpunkter.* För övervägandena om vilken statistik som ska tas fram har det betydelse i vilka former statistikens inriktning och omfattning bestäms. En utgångspunkt för 1994 års statistikreform var att användarnas inflytande över den officiella statistiken skulle öka, bl.a. i syfte att öka statistikens kvalitet och relevans samt att förbättra förutsättningarna för att väga statistikbehoven mot den verksamhet den ska betjäna. Såvitt jag kan bedöma är detta alltså relevanta utgångspunkter för bedömningen av lämplig, grundläggande organisationsmodell för statistiksystemet.
- *Statistikens kvalitet och tillgänglighet.* Oavsett vilken grundläggande organisationsmodell som väljs för systemet, är det givetvis väsentligt att organisationen möjliggör att statistiken håller god kvalitet, att det finns rutiner för kvalitetssäkring och att användarna tillförsäkras god tillgång till statistiken. Samtidigt är det viktigt att understryka att ambitionen rimligen bör vara att eftersträva en *optimal* nivå på kvalitet m.m. Som framgått av avsnitt 2.2 varierar behoven vad avser form och innehåll för statistiken från användare till användare. Olika användare prioriterar skilda aspekter av statistiken såsom innehåll, detaljrikedom, mät- och publiceringsfrekvens, snabbhet i publicering, tillgänglighet, precision, förekomst av förklarande kommentarer, publiceringsmedia m.m. En statistikproducent måste ta ställning till samtliga dessa aspekter och på lämpligt sätt väga dem mot varandra. Det var mot denna bakgrund som Rådet för den officiella statistiken år 2006 fastställde vissa riktlinjer och kriterier för tillräcklig kvalitet i den officiella statistiken.³ ”Optimala nivåer” avseende bl.a. kvalitet torde i huvudsak kunna sägas motsvara det som rådet avsåg med ”tillräcklig” kvalitet. Ordvalet är kanske av underordnad betydelse, men huvudpoängen är att det i statistikproduktion alltid måste göras avvägningar mellan olika typer av krav och önskemål.

³ Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

2. Kostnadseffektivitet bör eftersträvas i statistiksystemet

Utöver att det i statistikproduktionen måste göras avvägningar mellan sådant som t.ex. innehåll, detaljrikedom och publiceringsfrekvens, så måste också nyttan av förbättrad kvalitet, tillgänglighet m.m. alltid värderas i förhållande till resursåtgången.

3. Statistiksystemet bör vara möjligt att anpassa till väsentliga omvärldsförändringar

Vid bedömningen av lämplig, grundläggande organisationsmodell bör också vägas in att statistiksystemet ska kunna utvecklas i takt med väsentliga omvärldsförändringar. Det handlar både om att statsmakterna ska ha goda möjligheter att genomföra av dem beslutade förändringar av systemet och om att systemet självt ska vara kapabelt att på egen hand fånga upp väsentliga förändringsbehov och genomföra de anpassningar som dessa motiverar.

Vilka omvärldsförändringar som bör beaktas kan, av förklarliga skäl, variera över tid. För närvarande handlar det i hög grad om de kommande förändringarna av EU:s regelverk för statistik (se kapitel 5), men även om exempelvis den fortsatta informationsteknologiska utvecklingen.

I sammanhanget bör sägas att jag bedömer, som framgått av kapitel 5, att de förändringar som är på gång avseende EU:s statistikförordning inte på något avgörande sätt påverkar förutsättningarna för vilka ställningstaganden som kan göras om det svenska statistiksystemets grundläggande organisation. Visserligen ges de nationella statistikbyråerna, dvs. i Sverige SCB, en förstärkt roll genom de föreslagna förändringarna. Det handlar dock mycket om deras samordnande roll på nationell nivå, vilket som framgått innebär att ett nationellt system kan vara decentraliserat.

Jämförelse mot kriterierna

Vilka för- och nackdelar som finns med ett centraliserat respektive ett decentraliserat statistiksystem är väl känt sedan tidigare. I utredningsdirektiven anges således att följande argument traditionellt har anförts för respektive modell:

- Argument för en centraliserad statistikorganisation har varit knappa och svåråtkomliga 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.

Organisationsmodellernas relativa styrkor och svagheter slår givetvis också igenom i förhållande till de kriterier som jag beskrev ovan. Vad gäller kriteriet att statistiksystemet bör kännetecknas av optimala nivåer i olika avseenden, kan bl.a. sägas att det med en centraliserad organisation torde vara relativt sett enklare att enhetligt definiera – och genomföra – vilken statistik som ska vara officiell och vilken kvalitet m.m. denna ska hålla, medan det med en decentraliserad organisation torde vara relativt sett enklare att utforma statistiken efter användarnas önskemål så att den därmed blir relevant och håller efterfrågad kvalitet. Vidare kan beträffande kriteriet att kostnadseffektivitet bör eftersträvas i statistiksystemet bl.a. sägas att det med en centraliserad organisation torde vara lättare att uppnå stordriftsfördelar och standardisering av verktyg, metoder m.m. Med en decentraliserad organisation torde det å andra sidan vara lättare både att väga statistiken mot andra behov inom ett sakområde i stället för mot annan statistik och att skapa goda förutsättningar för konkurrensutsättning, vilket sammantaget kan medföra ett effektivare resursutnyttjande totalt sett. Slutligen kan vad avser kriteriet att statistiksystemet bör vara möjligt att anpassa till väsentliga omvärldsförändringar bl.a. sägas att det med en centraliserad organisation torde vara relativt sett enklare att på ett enhetligt sätt genomföra förändringar med hänsyn till EU:s regelverk och avseende de verktyg, metoder m.m. som används i statistikproduktionen, medan det med en decentraliserad organisation torde vara relativt sett enklare att fånga upp vilka konkreta förändringsbehov som finns inom enskilda sektorer och att genomföra nödvändiga förändringar avseende t.ex. teknik på ett sätt som tar lämplig hänsyn till enskilda verksamheters specifika förutsättningar.

Att det i föregående stycke genomgående sägs att det med respektive modell torde vara ”relativt sett enklare” att göra si eller så, hänger samman med att samtliga de kriterier som ställts upp enligt min bedömning är möjliga att i stor utsträckning tillgodose i bägge modellerna. Däremot kan antas att den relativa måluppfyllelsen avseende de olika aspekterna skulle variera. Enligt min mening är båda modellerna fullt tänkbara som grundläggande organisationsmodell för det svenska statistiksystemet. För det talar att båda modellerna ju faktiskt har tillämpats för produktionen av Sveriges officiella statistik, men även att det vid en internationell jämförelse inte tycks finnas något givet svar på hur ett nationellt statistiksystem lämpligen bör organiseras. Som framgått av kapitel 4 finns det flera exempel både på länder som har valt en decentraliserad och på länder som har valt en centraliserad lösning.

Mot denna bakgrund är det min samlade bedömning att det på principiella grunder inte går att slå fast att någon av modellerna skulle vara klart bättre än den andra. Därför finns det enligt min mening skäl att vid valet av modell ta särskild hänsyn till hur statistiksystemet i dag fungerar i praktiken.

6.1.2 Praktiska omständigheter

Sveriges decentraliserade statistiksystem har nu funnits i nästan 20 år och får anses vara väl etablerat. Ett tecken på det är att, som framgått av avsnitt 4.3, samtliga statistikansvariga myndigheter, med något enstaka undantag, har framfört till utredningen att de ser statistikansvaret som en naturlig del av myndighetens verksamhet. Eftersom det decentraliserade systemet är så pass väl etablerat skulle det enligt min mening krävas att man kan konstatera att det föreligger allvarliga problem i systemets funktions sätt för att det skulle finnas skäl att återgå till ett helt eller i huvudsak centraliserat system.

Huruvida det på en mer övergripande nivå förekommer några sådana allvarliga problem har belysts genom en jämförelse av situationen i dag med vad som framkom i 1999 års utvärdering av statistikreformen.⁴

Som framgått av avsnitt 1.4.3 konstaterades det i 1999 års utvärdering att verksamheten med den officiella statistiken i huvudsak hade fungerat bra efter reformen och att tilltron till den officiella

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

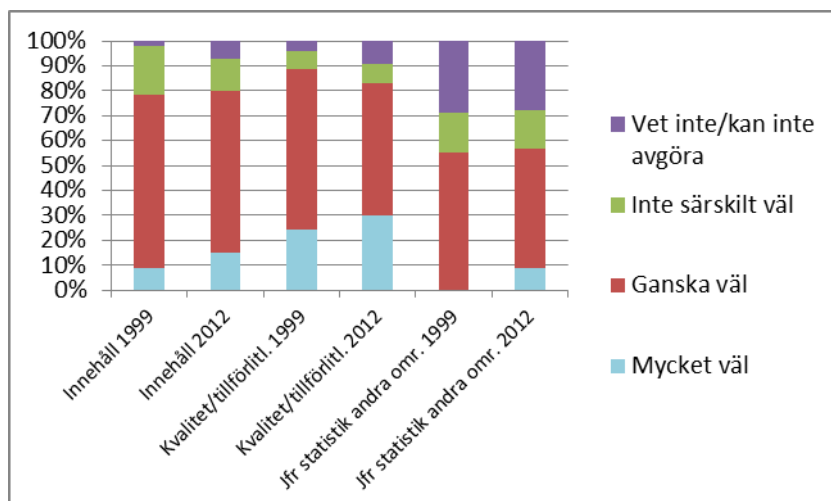
statistiken var fortsatt hög. Dock pekades på vissa problem, framför allt att det fanns behov av förbättrad samordning av systemet.

I samband med 1999 års utvärdering gjordes en enkätundersökning bland medlemmar i de statistikansvariga myndigheternas användarråd. I denna ställdes frågor bl.a. om användargruppens arbete och om synpunkter på statistiken och det (vid den tiden) nya systemet med statistikansvariga sektorsmyndigheter vid sidan av SCB. Som framgått av avsnitt 4.7.2 har SCB getts i uppdrag att genomföra en motsvarande enkätundersökning bland medlemmarna i dagens användarråd eller motsvarande organ hos de statistikansvariga myndigheterna.⁵

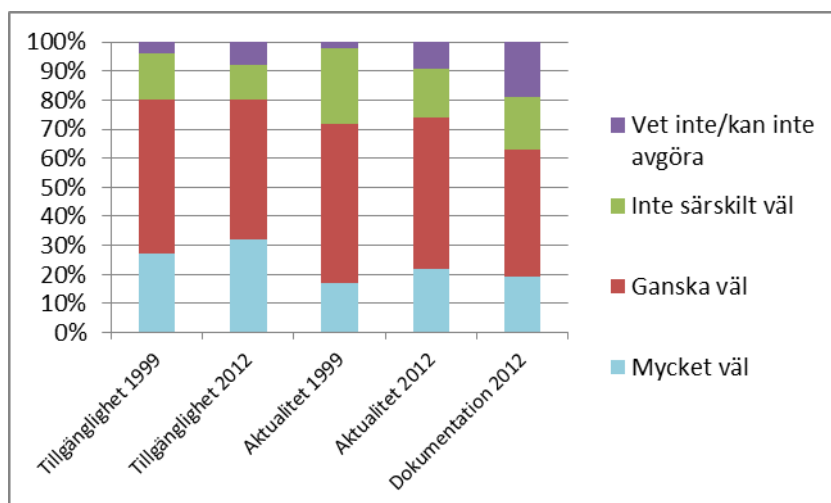
I såväl 1999 års undersökning som den undersökning som nu genomförts tillfrågades användarna om hur väl dagens officiella statistik inom det berörda området svarar mot deras behov i olika avseenden. De aspekter som togs upp avsåg statistikens innehåll, kvalitet/tillförlitlighet, jämförbarhet med statistik inom andra områden, tillgänglighet samt aktualitet. I den undersökning som nu gjorts ställdes även en fråga om statistikens dokumentation, vilket inte gjordes i 1999 års undersökning. I figurerna 6.1 och 6.2 nedan visas hur svarsbilden för dessa frågor tedde sig år 1999 respektive år 2012.

⁵ I 2012 års undersökning utgjordes populationen av samtliga medlemmar i statistikansvariga myndigheters användarråd eller motsvarande. Det var totalt 237 personer som besvarade frågeblanketten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent. 1999 års undersökning riktade sig till ett urval om ca 80 personer som deltar i användarråd, varav drygt hälften svarade.

Figur 6.1 Användarrådsmedlemmars bedömning av hur den officiella statistiken motsvarar deras behov avseende ...



Figur 6.2 Användarrådsmedlemmars bedömning av hur den officiella statistiken motsvarar deras behov avseende ...



Som framgår av figurerna är profilerna på svaren tämligen lika i de två undersökningarna. Om något, talar dock figurerna enligt min mening för att användarna anser att situationen allmänt sett är bättre i dag än år 1999. Andelen som har svarat ”mycket väl” har

genomgående ökat. Till saken hör också att användarnas förväntningar rimligen successivt har höjts mellan de år undersökningarna gjordes, vilket innebär att det i vissa fall torde krävas mer för att få ett högt betyg i dag än år 1999. Exempelvis torde det vara okontroversiellt att hävda att tillgängligheten faktiskt är bättre i dag än år 1999, bl.a. till följd av den informationsteknologiska utvecklingen. Trots detta är svarsprofilerna för de två åren i stort sett identiska avseende denna fråga.

I de båda undersökningarna ställdes även frågan om användarna ansåg att statistiken – i de olika dimensioner som anges i figurerna 6.1 och 6.2 – har förändrats under de senaste åren.⁶ Hur svaren fördelade sig framgår av tabell 6.1 nedan. Då frågan om dokumentation inte fanns med år 1999 omfattar tabellen endast år 2012 i denna dimension.

Tabell 6.1 Användarrådsmedlemmars bedömning av hur statistiken har förändrats under de senaste åren (avrundningsfel förekommer)

	Innehåll		Kvalitet/Tillförlitlighet		Jämförbarhet med statistik inom andra områden		Tillgänglighet		Aktualitet		Dokumentation
	1999	2012	1999	2012	1999	2012	1999	2012	1999	2012	2012
Till det bättre	48 %	29 %	18 %	16 %	16 %	7 %	36 %	30 %	30 %	18 %	12 %
Till det sämre	9 %	3 %	7 %	4 %	4 %	1 %	9 %	5 %	7 %	2 %	1 %
Ej väsentlig förändring	33 %	49 %	49 %	59 %	33 %	56 %	41 %	48 %	48 %	59 %	58 %
Vet ej/kan ej avgöra	11 %	20 %	27 %	22 %	47 %	36 %	14 %	18 %	16 %	21 %	30 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: SOU 1999:96 samt SCB:s enkätundersökning på uppdrag av utredningen

I tabellen kan särskilt noteras att för samtliga frågedimensioner är andelen som anser att det inte har skett någon väsentlig förändring under de senaste åren klart större år 2012 än år 1999. Likaså kan noteras att det för samtliga frågedimensioner är en mycket liten andel som i dag anser att det har skett en förändring till det sämre under de senaste åren. Enligt min mening stöder detta sammantaget vad som sades i inledningen till detta avsnitt, nämligen att

⁶ I 1999 års undersökning användes endast begreppet ”under de senaste åren”. I den undersökning som nu gjorts preciserades frågan till att avse ”under de senaste tre åren”.

Sveriges decentraliserade statistiksystem i dag är väl etablerat. Jämfört med situationen år 1999 kan sägas att systemet nu har ingått i mer av ett fortvarighetstillstånd.

6.1.3 Slutsats och överväganden

Utredningens bedömning och förslag: Systemet för den officiella statistiken fungerar i huvudsak väl i dag. Den grundläggande, decentraliserade organisationsmodellen ska behållas.

Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet är min samlade bedömning att det decentraliserade systemet för officiell statistik i huvudsak fungerar väl i dag, vilket bl.a. speglas av de svar från användare som återges i figurerna 6.1 och 6.2 och tabell 6.1 ovan. Redan i 1999 års utvärdering konstaterades att verksamheten med den officiella statistiken i huvudsak hade fungerat bra efter reformen och att tilltron till den officiella statistiken var fortsatt hög. Enligt min bedömning gäller detta fortfarande, och om något finns det snarast skäl att anta att situationen har förbättrats ytterligare sedan år 1999.

Observera att detta inte ska tolkas som att det skulle helt saknas problem i dagens statistiksystem eller att systemet inte kan behöva utvecklas i vissa delar. Men jag har inte funnit några grundläggande systemfel som kräver att systemet genomgår en mer genomgripande förändring. I stället är min övergripande bedömning att statistiksystemets grundläggande, decentraliserade organisationsmodell – med ett flertal statistikansvariga myndigheter – både kan och bör upprätthållas och att de förändringar som kan behöva göras kan hanteras inom ramen för den befintliga grundmodellen.

De överväganden avseende statistiksystemet som redovisas i kapitlen 7–13 sker i ljuset av detta.

6.2 Disposition av analys och överväganden

I översynen av systemet för officiell statistik ska jag enligt direktiven i första hand behandla frågor inom följande områden:

- Den officiella statistikens inriktning och det offentliga åtagandets omfattning.

- Den officiella statistikens kvalitet.
- Tillgängligheten för statistik användarna, med särskild betoning på dokumentation, prissättning och statistiksekretess.
- Uppgiftsskyldighet avseende statistik.
- Organisationen av systemet för den officiella statistiken.
- Förutsättningar för att ge EU-samarbetet större genomslag i det svenska statistiksystemet.

Därtill anges i direktiven även vissa frågor om förvaltningspolitiska principer och konkurrensrättsliga regler m.m. avseende myndigheters säljverksamheter samt om konsekvenser av lagen om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen (PSI-lagen).

Givetvis finns i sak inbördes kopplingar mellan flera av de områden som berörs av ovanstående frågor, vilket måste beaktas i analysen. Det tydligaste exemplet torde vara frågan om hur EU-samarbetet kan få större genomslag i det svenska statistiksystemet. Som framgått av kapitel 5 kan EU-utvecklingen t.ex. komma att få stor betydelse beträffande vilka kvalitetskrav som bör ställas på den officiella statistiken. Som utgångspunkt för dispositionen av analys och överväganden om statistiksystemet har jag dock bedömt att de olika områdena i huvudsak kan behandlas var för sig, vilket alltså görs i kapitlen 7–13 nedan.

7 Den officiella statistikens inriktning och omfattning

I utredningsdirektiven anges att det offentliga åtagandet på statistikområdet bör definieras och att jag ska analysera om den officiella statistiken bör avgränsas och preciseras. Enligt direktiven bör jag även överväga om det finns skäl 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.

I detta kapitel redovisas mina överväganden avseende dessa frågor. Först diskuteras det offentliga åtagandet (7.1) och inriktning och omfattning av den officiella statistiken (7.2). Därefter behandlas frågan om huruvida den officiella statistiken bör omfatta mer än traditionella summerade sammanställningar (7.3).

7.1 Behövs det ett offentligt åtagande på statistikområdet?

I kapitel 2 framhöll jag att statistik om olika samhällsområden är en mycket viktig informationskälla i en demokrati och att 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. För att statistiken ska kunna fungera för dessa syften krävs att den är pålitlig, dvs. objektiv och saklig samt även i övrigt av god kvalitet. Objektiva mått på samhällsförhållanden och deras utveckling – av det slag som ges genom den officiella statistiken – ses av de flesta som en självklarhet i en modern demokrati. I såväl Sverige som andra länder har statistisk information traditionellt setts som en genuin samhällelig nytthet. Ansvaret

för att det tas fram officiell statistik är därför, och har länge varit, ett offentligt åtagande.

I allmänna termer finns i huvudsak två grundläggande motiv för offentliga åtaganden på olika områden: samhällsekonomisk effektivitet och fördelningsaspekter. Här finns skäl att framför allt uppmärksamma det förstnämnda, som främst handlar om huruvida en mer renodlad marknadslösning kan antas generera ett effektivt resursutnyttjande i samhället eller om det finns skäl för statlig intervention. Det senare kan motiveras av exempelvis s.k. marknadsmisslyckanden.

Framtagandet av officiell statistik kan i åtminstone två avseenden sägas riskera att leda till marknadsmisslyckanden om verksamheten skulle hanteras av marknaden. Kostnaden för att producera statistiken är praktiskt taget densamma oavsett hur många som sedan konsumerar den. När den väl producerats för någon konsument är därefter marginalkostnaden för att ställa den till ytterligare konsumenters förfogande låg, ibland nära noll. Det samhällsekonomiskt optimala priset, som sammanfaller med marginalkostnaden, blir därmed så lågt att produktionen inte blir intressant för privata företag. Man kan också hävda att officiell statistik ger upphov till vissa positiva s.k. externa effekter, dvs. värdet för den samlade välfärden är större än marknads värdering av statistiken. Ett exempel på detta är att statistiken kan bidra till bättre beslutsfattande i staten och därmed till bättre användande av skattemedel. Genom att statistiken ger underlag för allmän debatt och ökar medborgarnas möjlighet till insyn kan det också antas att den ger ett samhällsligt mer värde som är större än vad varje enskild individ skulle vara beredd att betala för att få tillgång till den.

Sammantaget talar detta enligt min mening för att det på statistikområdet fortsatt behövs ett offentligt åtagande. I samband med att jag i kapitel 6 diskuterade tänkbara, grundläggande organisationsmodeller för systemet för Sveriges officiella statistik angav jag också som en utgångspunkt att det inom överskådlig tid inte vore ett realistiskt alternativ att överlåta ansvaret för den officiella statistiken till den privata sektorn, utan att staten fortsatt måste ta ett ansvar på detta område. Frågan är då hur detta offentliga åtagande bör se ut.

7.1.1 Vad består det offentliga åtagandet i?

I kapitlen 3 och 4 redogjordes för gällande rätt och statistiksystemets uppbyggnad. Mot bakgrund av de beskrivningar som där gavs, menar jag att dagens offentliga åtagande avseende den officiella statistiken i huvudsak kan sägas omfatta fyra typer av aktiviteter, vilka genomgående är finansierade via offentliga medel:

- Att bedöma och besluta om den officiella statistikens inriktning och omfattning. Regeringen beslutar om indelningen i ämnes- och statistikområden och vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga. Statistikansvariga myndigheter beslutar om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde – om inte något annat följer av särskilt beslut av regeringen.
- Att ansvara för att det inom berörda områden och i avsedd omfattning tas fram officiell statistik med rätt kvalitet, relevans, integritetsskydd, m.m. Detta ansvar har de 27 statistikansvariga myndigheterna. Däremot innefattar det offentliga åtagandet inte i sig en skyldighet för det offentliga att på egen hand producera officiell statistik, eftersom denna tjänst – med finansiering från allmänna medel – kan upphandlas från privata företag. Som framgått av kapitel 4 produceras dock mer än 95 procent av den officiella statistiken i dag av offentliga organ, vanligen av den statistikansvariga myndigheten i egen regi eller genom att denna upphandlar tjänsten från SCB.
- Att leva upp till ställda krav på offentlighetsförhållande och tillgänglighet. Dessa krav, som framgår av 13 § förordningen om den officiella statistiken, handlar framför allt om att den officiella statistiken av de statistikansvariga myndigheterna utan avgift ska offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.
- Att upprätthålla en ”infrastruktur” för att statistiksystemet ska fungera. Detta inkluderar bl.a. normbildning, allt från EU-förordningar och lagar till riktlinjer och rekommendationer. Vidare handlar det om rutiner för samordning; främst i form av det arbete som bedrivs inom ramen för Rådet för den officiella statistiken och dess arbetsgrupper, t.ex. den gemensamma publiceringskalender som finns för den officiella statistiken. Det kan också handla om att med allmänna medel ta fram gemensamma metoder, verktyg, m.m.

Min bedömning är att dessa fyra delar även fortsättningsvis bör utgöra de komponenter som på övergripande nivå definierar inriktningen av det offentliga åtagandet avseende den officiella statistiken. Detta hindrar dock inte att det kan behöva göras förändringar inom respektive del. I flertalet fall diskuteras dessa frågor i andra kapitel, t.ex. tillgänglighet i kapitel 9, rutiner för samordning i kapitel 12 och behov av regelförändringar i ett flertal kapitel. Nedan behandlar jag frågan om den officiella statistikens inriktning och omfattning.

7.2 Inriktning och omfattning av den officiella statistiken

7.2.1 Dagens definition av begreppet officiell statistik

Enligt lagen om den officiella statistiken ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Statistikförordningen specificerar den officiella statistiken i 22 ämnesområden. Dessa är i sin tur indelade i statistikområden, vilka uppgick till 112 stycken vid 2011 års slut. Förordningen anger också vilken myndighet som är ansvarig för respektive statistikområde. Statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde, bl.a. vilka statistikprodukter som ska finnas, beslutas av den statistikansvariga myndigheten på området. Vid 2011 års slut omfattade den officiella statistiken 356 statistikprodukter.

Som jag framhöll i kapitel 6 bygger dagens definition av begreppet officiell statistik i grunden på en föreställning om att denna statistik är av särskild vikt för beskrivningen av samhället. Den ska bilda ett slags statistisk infrastruktur i syfte att underlätta för, som det anges i lagen om den officiella statistiken (3 §), ”allmän information, utredningsverksamhet och forskning” och ska därför, enligt samma paragraf, vara ”objektiv och allmänt tillgänglig”.

Som framgått av kapitel 4 motsvarar dagens indelning i ämnes- och statistikområden i den officiella statistiken i stort sett, till såväl antal som innehåll, vad som har gällt sedan statistikreformen genomfördes den 1 juli 1994.

Den mest markanta förändringen i den officiella statistiken sedan reformens genomförande handlar i stället om antalet statistikprodukter, som har blivit klart större. I slutet av 1990-talet, när refor-

men utvärderades första gången¹, omfattade den officiella statistiken ca 225 statistikprodukter, att jämföra med 356 stycken år 2011. Den viktigaste förklaringen till ökningen av antalet statistikprodukter inom olika områden torde vara nya och/eller utökade krav från EU. Enligt de statistikansvariga myndigheterna finns dock även andra faktorer som medför att statistikverksamheten utvecklas, exempelvis att myndigheten själv identifierar nya behov (t.ex. helt på egen hand eller via regeringsuppdrag e.d.), att behoven påtalas av andra aktörer (t.ex. SCB eller användare) eller att det sker reformer på myndighetens sakområde som får återverkningar på statistikverksamheten. Det är mera ovanligt att statistikprodukter avvecklas, vilket enligt myndigheterna i hög grad kan förklaras av att det är viktigt att upprätthålla kontinuitet och inte bryta tidsserier i den officiella statistiken.

7.2.2 Problem med dagens definition

I utredningens direktiv framhålls att dagens definition av officiell statistik är ”mycket omfattande” och att de 22 ämnesområdena är ”allmänt hållna”. Enligt direktiven bör det övervägas att avgränsa den officiella statistiken och tydligare än i dag fastställa vilka samhällsområden som ska beskrivas med hjälp av officiell statistik. Som skäl för detta anges i direktiven dels att det årligen framförs omfattande krav och önskemål på ny och förbättrad inhemsk statistik samtidigt som EU utvidgar lagstiftningen inom statistikområdet, dels att det ”fortfarande finns brister inom centrala statistikområden”, vilket sägs kunna vara skäl för omprioriteringar.

Enligt min mening skulle man å andra sidan kunna hävda att den officiella statistiken i dag är mycket tydligt avgränsad och definierad. Detta genom den uppräknings- och gradvisa konkretisering som sker från de övergripande ämnes- och statistikområdena ner till de enskilda statistikprodukterna.

Samtidigt kan konstateras att det i dag saknas helt entydiga, av statsmakterna beslutade, kriterier för vilken statistik som bör klassificeras som officiell. Låt vara att vissa riktlinjer om detta angavs i de utredningar som föregick 1994 års statistikreform² och i den utvär-

¹ Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling (SOU 1999:96).

² Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning (SOU 1992:48) och Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken (SOU 1994:1).

dering som gjordes fem år efter reformen³, och att liknande riktlinjer också har angetts av Rådet för den officiella statistiken.⁴

Som framgått av kapitel 4 har jag vidare kunnat konstatera att det i dag tas fram förhållandevis mycket statlig statistik som inte är klassificerad som officiell statistik, men som till sin karaktär påminner om denna. Exempel på sådan statistik kan hämtas såväl från de statistikansvariga myndigheterna som från andra myndigheter.

En intressant iakttagelse i sammanhanget är att flertalet av de statistikansvariga myndigheterna inte tycks göra någon skarp principiell åtskillnad mellan sin officiella statistik och annan statistik av mer allmän karaktär som de tar fram. Att viss statistik klassificeras som officiell verkar ofta mera bero på historiska traditioner än på att den innehållsligt eller kvalitetsmässigt tydligt skiljer sig från myndighetens övriga statistik. Myndigheterna har visserligen överlag poängterat att de i den officiella statistiken har att leva upp till andra kvalitetskrav än i övrig statistik – genom de krav som finns i lagen och förordningen om den officiella statistiken, vissa föreskrifter från SCB och riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken – men många av dem menar samtidigt att de internt inte ställer lägre kvalitetskrav på sin övriga statistik än på den officiella.

I praktiken tycks det alltså råda en tämligen diffus gräns mellan officiell statistik och annan statlig statistik av liknande karaktär, såväl inom de statistikansvariga myndigheter som mellan dessa och andra myndigheter.

Ett ytterligare tecken på det är att användarna av statistiken inte sällan är oklara över vad som är officiell respektive annan statistik. Detta har framgått såväl av mina möten med olika användare som av den webbaserade enkätundersökning bland medlemmarna i de statistikansvariga myndigheternas användarråd eller motsvarande, som SCB har genomfört på mitt uppdrag. Med tanke på att de svarande i enkäten är medlemmar av myndigheternas användarråd, kan antas att de, jämfört med många andra användare, är ovanligt väl informerade om förutsättningarna för systemet för den officiella statistiken. Trots detta uppgav 32 procent av de svarande att det inte är tydligt för dem som användare vad som är officiell respektive annan statistik, medan 68 procent svarade att detta var tydligt för dem.

³ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

⁴ *Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken*, fastställda av Rådet för den officiella statistiken 2003-10-30.

En tänkbar förklaring till den förhållandevis stora andelen svarande för vilka gränsen inte är tydlig, kan vara att många användare endast är intresserade av den information statistiken representerar, utan att fästa så stort avseende vid om statistiken är officiell eller ej. För detta talar bl.a. de svar som i enkäten gavs på frågan ”hur uppfattar du den officiella statistiken i förhållande till annan statistik som myndigheten tar fram?”. Som framgår av tabell 7.1 nedan angav 41 procent av de svarande att de inte gör någon skillnad på officiell och annan statistik i användningen av den berörda myndighetens statistik.

Tabell 7.1 Hur användarrådsmedlemmar uppfattar berörd myndighets officiella statistik jämfört med dess övriga statistik (flera svarsalternativ var möjliga)

Svarsalternativ	Andel svar
Att statistiken är officiell innebär en kvalitetsgaranti	49 %
Det är mera tillfälligheter och/eller tradition som gör att viss statistik är officiell och annan inte	19 %
Jag gör ingen skillnad på officiell och annan statistik i min användning av statistiken från myndigheten	41 %
Annat	6 %
Har ingen åsikt	11 %

Källa: SCB:s enkätundersökning på uppdrag av utredningen

Sammantaget menar jag, mot bakgrund av ovanstående, att de oklarheter som i praktiken finns om var gränsen går mellan officiell statistik och annan statistik av liknande karaktär, kan tala för att statsmakterna bör tydligare uttala vilken statistik som bör vara officiell.

Däremot delar jag inte fullt ut den problembild, inklusive förespråkad lösning, som ges i utredningens direktiv. Där antyds att mängden officiell statistik helst inte bör öka, utan att om det införs ny officiell statistik på något område så bör samtidigt någon annan, befintlig statistik avvecklas. Enligt min mening vore det emellertid fel att à priori utgå ifrån att mängden officiell statistik ska vara konstant och inte kan få öka. Däremot bör såväl definitionen av begreppet officiell statistik som eventuella kriterier för att bedöma vilken statistik som bör ges denna ställning vara utformade på ett sådant sätt att de inte i sig styr omfattningen av officiell statistik.

Hur mycket officiell statistik som tas fram torde för övrigt snarare bero på vilka budgetmässiga förutsättningar som ges, än på hur be-

greppet definieras. För detta talar bl.a. de internationella erfarenheter som redovisats i avsnitt 4.9. Som där framgått tillämpar andra länder som använder begreppet officiell statistik vanligen en vidare definition än den svenska; med officiell statistik avses då helt enkelt den statistik som produceras/offentliggörs av statliga myndigheter e.d. I praktiken görs dock avgränsningar även om man tillämpar en sådan vidare definition. Eftersom resurserna inte är oändliga kan man inte producera all tänkbar statistik utan tvingas prioritera.

7.2.3 Överväganden om definition och kriterier

Utredningens bedömning och förslag: Sverige bör även fortsättningsvis tillämpa en mer avgränsad definition av begreppet officiell statistik, med innebörden att sådan statistik ska vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället. EU-reglerad statistik bör dock i normalfallet alltid vara officiell statistik. Med inriktning på bl.a. dessa förhållanden bör statsmakterna göra vissa allmänna uttalanden om vad som bör känneteckna officiell statistik, i syfte att ge vägledning för de statistikansvariga myndigheternas bedömningar.

Dagens ordning för att besluta om den officiella statistikens inriktning bör behållas. För det fall att ytterligare myndigheter önskar bli statistikansvariga myndigheter bör de lämna förslag om detta till regeringen som därefter får fatta beslut i frågan.

I detta avsnitt redovisas mina överväganden om den officiella statistikens inriktning och omfattning. I avsnittet diskuteras följande tre frågeställningar:

- a) vilken övergripande definition av begreppet officiell statistik som lämpligen bör tillämpas,
- b) vem som, givet svaret på fråga a, lämpligen bör besluta om den officiella statistiken och vad som bör ingå i denna, samt
- c) vilka behov jag, givet svaren på frågorna a och b, ser av preciseringar från statsmakternas sida i syfte att underlätta de statistikansvariga myndigheternas beslut om vilken statistik som bör klassificeras som officiell.

Som framgår av frågorna är det främst statistikens inriktning som står i centrum för analysen. Med hänsyn till vad som ovan sades om att man inte i förväg bör låsa sig för vilken mängd officiell statistik som bör finnas, behandlas frågan om statistikens omfattning däremot mer översiktligt. Exempelvis har jag inte sett det som meningsfullt att försöka uppskatta den tänkbara omfattningen i kvantitativa termer.

Mot bakgrund av de resonemang jag tidigare har fört i kapitel 6 och innevarande kapitel, tas tre förutsättningar för givna som utgångspunkt för diskussionen. För det första att begreppet officiell statistik fortsatt ska användas. För det andra att ansvaret för att ta fram officiell statistik fortsatt ska vara ett offentligt åtagande. För det tredje att statistiksystemet fortsatt ska bygga på en decentraliserad organisationsmodell, med ett flertal statistikansvariga myndigheter.

Vilken övergripande definition av begreppet officiell statistik bör tillämpas?

Givet de utgångspunkter som redovisas ovan bedömer jag att det i huvudsak finns två tänkbara sätt att definiera begreppet officiell statistik:

- Att utvidga dagens definition, så att officiell statistik utgörs av all allmäninformativ statistik som tas fram av i första hand statliga myndigheter.⁵
- Att fortsatt använda begreppet officiell statistik endast för sådan statistik som bedöms vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället.

Med den förstnämnda modellen skulle Sverige komma att använda en likartad definition av officiell statistik som den som vanligen används i andra länder. Som framgått av avsnitt 1.4 föreslogs också en motsvarande modell i betänkandet *Förenklad statistikreglering* (SOU 1990:43), dvs. en av de utredningar som föregick 1994 års statistikreform. Utredningen föreslog en särskild lag – lag om den statliga statistikframställningen – som skulle tillämpas i verksamhet som en statlig myndighet bedriver när den själv eller genom annan

⁵ Eftersom den officiella statistiken i dag endast omfattar statistik från statliga, statistikansvariga myndigheter, nämns här endast statliga myndigheter. Eventuellt skulle dock även statistik från andra organ, t.ex. kommuner, kunna ingå.

samlar in och bearbetar uppgifter i syfte att i statistisk form belysa förhållanden och utveckling i samhället. Den föreslagna lagen innehöll regler avseende bl.a. uppgiftsinhämtande, framställningsmetoder och offentliggörande.

Att den utvidgade definitionen av begreppet officiell statistik motsvarar den som vanligen används i andra länder är enligt min mening inte i sig ett argument för att införa denna definition i Sverige. Jämfört med dagens situation bedömer jag dock att det skulle medföra vissa fördelar att tillämpa den utvidgade definitionen. Den viktigaste är att det skulle lösa upp dagens tämligen godtyckliga gräns mellan officiell statistik och annan statlig statistik av liknande karaktär. Med den utvidgade definitionen skulle all allmäninformativ, statlig statistik bli betraktad som officiell statistik, oavsett hur den i dag är klassificerad och oavsett om den tas fram av dagens statistikansvariga myndigheter eller av andra myndigheter. Då dagens uppdelning mellan officiell och annan statistik medför vissa tillämpningsproblem avseende statistiksekretessen (se kapitel 9) kan även antas att hanteringen av sekretessfrågorna skulle underlättas med den utvidgade definitionen.

Enligt min mening skulle dock den utvidgade definitionen även medföra vissa problem och nackdelar. Till exempel skulle vissa gränsdragningsproblem sannolikt kvarstå. Det är knappast rimligt att ställa samma krav på kvalitet, tillgänglighet, m.m. på all statistik som tas fram av myndigheter, varför någon gräns ändå måste dras. I SOU 1990:43 anfördes t.ex. att de regler utredningen föreslog avseende bl.a. uppgiftsinhämtande, framställningsmetoder och offentliggörande endast skulle gälla i de fall myndigheter tog fram statistik som syftade till att "belysa förhållanden och utveckling i samhället", dvs. för allmäninformativ statistik, men inte för intern driftstatistik. Även mellan allmäninformativ statistik och driftstatistik kan det sannolikt förekomma gränsdragningsproblem, låt vara att de möjligen är av enklare art än dem som jag har noterat mellan den officiella statistiken och annan statlig statistik av liknande karaktär. Därtill medför de budgetrestriktioner som alla verksamheter har att hantera att man även med den utvidgade definitionen skulle tvingas prioritera vilken statistik som ska tas fram, vilket också kan sägas innebära ett slags gränsdragningsproblem.

En annan nackdel med den utvidgade definitionen är att samordningen av statistiksystemet sannolikt skulle försvåras, i och med att antalet berörda aktörer skulle öka kraftigt. Som framgått av avsnitt 4.5 har jag genom en översiktlig genomgång av myndigheters

hemsidor funnit åtminstone ett tjugofemtal myndigheter som inte är statistikansvariga myndigheter och som återkommande redovisar statistik av mer allmäninformativ karaktär – låt vara att delar av denna statistik möjligen kan ingå i officiell statistik hos någon statistikansvarig myndighet. Försämrade möjligheter till samordning torde bl.a. medföra att det blir svårare att enhetligt definiera – och genomföra – vilken kvalitet m.m. som den officiella statistiken ska hålla.

Vid en samlad bedömning menar jag att nackdelarna med den utvidgade definitionen är större än fördelarna. Till det bidrar också att jag anser att det i grunden är en riktig idé att officiell statistik inte bör avse all allmäninformativ statlig statistik, utan att begreppet bör beteckna sådan statistik som anses vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället. Vidare anser jag att de argument som regeringen anförde när den inför 1994 års statistikreform avfärdade förslaget i SOU 1990:43 alltjämt är giltiga. Som framgått av kapitel 1 framhöll regeringen i den berörda propositionen⁶ att den av utredningen föreslagna lagen skulle bli tillämplig om vissa förutsättningar är uppfyllda och att man därmed skulle täcka in en okänd mängd statistikframställning som skulle följa bestämda regler. Regeringen föreslog i stället – vilket riksdagen sedan beslutade – att bara en viss statistikframställning skulle pekas ut och inordnas under de föreslagna reglerna.

Sammantaget anser jag, mot bakgrund av ovanstående, att Sverige även fortsättningsvis bör tillämpa en mer avgränsad definition av begreppet officiell statistik, med innebörden att sådan statistik ska vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället.

Vem bör besluta om och vad bör ingå i den officiella statistiken?

I dag anges inriktningen av den officiella statistiken genom en gradvis konkretisering från övergripande ämnes- och statistikområden ner till enskilda statistikprodukter. Regeringen beslutar om ämnes- och statistikområdena samt vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga, medan statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde, bl.a. vilka statistikprodukter som ska finnas, beslutas av den statistikansvariga myndigheten på området.

I ett decentraliserat statistiksystem, där statistikansvariga myndigheter förväntas ha ett stort inflytande, ter sig dagens beslutsordning

⁶ Prop. 1991/92:118, s. 13.

enligt min mening rimlig. I utredningsarbetet har jag heller inte funnit något som talar för att man bör frånga denna. Som framgått av kapitel 5 torde de kommande förändringarna av EU:s statistikförordning visserligen medföra att de nationella statistikbyråerna, dvs. i Sverige SCB, ges en förstärkt roll. Detta handlar dock mycket om deras samordnande roll på nationell nivå och innebär knappast i sig ett argument för att frånga dagens decentraliserade statistiksystem. Sammantaget anser jag därför att dagens ordning för att besluta om den officiella statistikens inriktning fortsatt bör gälla.

I dag finns 27 statistikansvariga myndigheter. Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet är det svårt att hävda att någon av dessa myndigheter skulle vara olämplig för uppdraget. Som framgått av kapitel 4 har visserligen flera av myndigheterna en statistikverksamhet av begränsad omfattning. Samtidigt är dock knappast någon av myndigheterna inte en lämplig företrädare för det statistikområde den ansvarar för. I stort sett samtliga av myndigheterna har också framfört till utredningen att de ser statistikansvaret som en naturlig del av sin verksamhet. Endast en myndighet – Finansinspektionen – har uppgett att man gärna skulle avstå statistikansvaret. Parallellt med min utredning har också 2011 års utredning om finansmarknadsstatistiken (Fi 2011:07), vars arbete kommer att redovisas i december 2012, analyserat om det finns skäl att flytta ansvaret för den officiella statistiken för finansmarknaden från Finansinspektionen till SCB.

Möjligen finns det skäl att något utvidga kretsen av statistikansvariga myndigheter. Som framgått av kapitel 4 har flera myndigheter, som i dag inte är statistikansvariga, framfört att de gärna skulle vilja bli statistikansvariga myndigheter, främst Boverket, Samestinget och Statens folkhälsoinstitut. Inom ramen för utredningsarbetet har det dock inte varit möjligt att närmare analysera förutsättningarna för detta i varje enskilt fall. Jag föreslår därför att de myndigheter som eventuellt önskar bli statistikansvariga myndigheter lämnar förslag om detta – inklusive utförliga motiveringar – till regeringen som sedan får fatta beslut i frågan. Som underlag för ett sådant beslut kan det finnas skäl för regeringen att efterhöra befintliga statistikansvariga myndigheters syn i frågan, vilken eventuellt kan kanaliseras via Rådet för den officiella statistiken. Till skillnad från om Sverige skulle övergå till att använda den utvidgade definitionen av begreppet officiell statistik (se ovan), bedömer jag att antalet nytillkommande myndigheter i detta fall blir begränsat.

Allmänt sett torde förutsättningarna för samordning förbättras med de förslag jag redovisar i kapitel 12.

En ytterligare faktor som talar för att kretsen av statistikansvariga myndigheter kan behöva utvidgas är att det, som framgått av avsnitt 4.9, i dag 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. Enligt min mening bör EU-reglerad statistik i normalfallet vara officiell statistik, vilket också innebär att myndigheter som tar fram sådan statistik normalt bör vara statistikansvariga myndigheter. Om det förekommer att andra myndigheter än de statistikansvariga tar fram EU-reglerad statistik anser jag alltså som utgångspunkt att dessa myndigheter bör utses till statistikansvariga myndigheter, förutsatt att inte andra omständigheter talar emot detta i det enskilda fallet. Riksbanken utgör i detta avseende ett specialfall, eftersom banken sorterar under riksdagen och regeringen därmed inte kan bestämma att den ska vara statistikansvarig. Lämpligen bör dock Riksbanken inbjudas att på frivillig väg delta i konferenser, seminarier och liknande aktiviteter som sker inom ramen för ”familjen” av statistikansvariga myndigheter.

Den officiella statistikens innehåll

Som nämndes i avsnitt 7.2.1 motsvarar dagens indelning i ämnes- och statistikområden i den officiella statistiken i stort sett, till såväl antal som innehåll, vad som har gällt sedan statistikreformen genomfördes den 1 juli 1994. Däremot har antalet statistikprodukter blivit klart större.

I utredningsdirektiven anges att de 22 ämnesområdena är ”allmänt hållna”. På den övergripande nivå som ämnesområdena representerar har jag dock svårt att se att man skulle kunna benämna dem på något mer detaljerat sätt. En jämförelse kan göras med statsbudgetens 27 utgiftsområden, vilka också avspeglar en övergripande indelning av samhällets olika sektorer och som är uttryckta på motsvarande abstraktionsnivå. Vidare ser jag det också som rimligt att den övergripande indelningen av den officiella statistiken, dvs. i synnerhet de 22 ämnesområdena, präglas av beständighet över tid. Den officiella statistiken ska bilda ett slags infrastruktur av statistik av särskild vikt för beskrivningen av samhället och denna infrastruktur bör vara av robust karaktär.

Vad gäller den officiella statistikens täckning kan dock möjligen ifrågasättas om dagens 22 ämnesområden i önskvärd utsträckning ger en samlad bild av samhällets olika sektorer. En jämförelse kan ånyo göras med statsbudgetens utgiftsområden. Dessa är i huvudsak väl täckta av den officiella statistiken, men vissa förefaller vara något underrepresenterade, t.ex. utgiftsområdena Försvar och samhällets krisberedskap, Internationellt bistånd och Regional tillväxt. Jag har dock inte närmare analyserat om detta talar för att den officiella statistiken bör kompletteras inom dessa områden. Möjligen visar det dock att antalet ämnesområden på sikt snarare bör öka än minska.

I utredningsarbetet har jag dock inte fått några starka indikationer på att dagens övergripande indelning av den officiella statistiken skulle behöva förändras för närvarande. Jag lämnar därför inga förslag med sådan inriktning.

Sett till enskilda statistikprodukter har jag svårt att bedöma om det i dag finns officiell statistik som inte borde ha den statusen. Med den decentraliserade modell som tillämpas ligger det också i sakens natur att det är de statistikansvariga myndigheterna som är bäst lämpade – och har mandat för – att bedöma detta, med beaktande av bl.a. användarnas synpunkter. Det bör dock poängteras att jag i utredningsarbetet inte har sett några konkreta exempel på att de statistikansvariga myndigheterna skulle ta fram onödig statistik.

Enligt min mening är det däremot troligt att det utöver dagens officiella statistik finns annan statistik av allmäninformativ karaktär, som borde vara klassificerad som officiell men som i dag inte har den statusen. Ovan nämndes t.ex. att det finns viss EU-reglerad statistik som inte är officiell statistik. Som framgått av kapitel 4 har jag även i övrigt kunnat konstatera att det i dag tas fram förhållandevis mycket statlig statistik som inte är klassificerad som officiell statistik, men som till sin karaktär påminner om denna. Exempel på sådan statistik kan hämtas såväl från de statistikansvariga myndigheterna som från andra myndigheter.

Det finns också önskemål om ny eller utvidgad statistik på olika områden. Till exempel pekar SCB på sådana behov i sitt senaste budgetunderlag.⁷ I en särskild skrivelse till utredningen har SCB även lyft fram behov av ökade resurser för att kunna utöka urvalen i Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF). I utredningsarbetet har jag också hört sådana önskemål från vissa statistikanvänn-

⁷ Statistiska centralbyrån (2012): *Budgetunderlag 2013-2015*.

dare, t.ex. avseende utvidgad statistik om det civila samhället respektive om försäljning och konsumtion på alkoholområdet. Liknande synpunkter har nyligen även framförts av Konjunkturinstitutet, som i juni 2012 avrapporterade ett uppdrag från regeringen om att analysera vilken miljöekonomiskt relaterad statistik som behövs för högkvalitativ forskning kring miljöekonomiskt relaterade frågor.⁸ Inom ramen för utredningen har jag dock inte haft möjlighet att närmare analysera i vilken mån statistiken på enskilda områden bör utvecklas på sådant sätt. Att behandla den typen av frågor bör dessutom lämpligen vara en uppgift för de statistikansvariga myndigheterna tillsammans med berörda användare.

Behov av preciseringar från statsmakterna

I lagen om den officiella statistiken anges, som framgått, att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning samt att sådan statistik ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Utöver detta saknas det i dag några helt entydiga, av statsmakterna beslutade, kriterier för vilken statistik som bör klassificeras som officiell. Som nämnts ovan angavs dock vissa riktlinjer i de utredningar som föregick 1994 års statistikreform⁹ och i den utvärdering som gjordes fem år efter reformen.¹⁰ Liknande riktlinjer antogs också år 2003 av Rådet för den officiella statistiken (ROS).¹¹

I tabell 7.2 nedan återges de kriterier som föreslogs i SOU 1999:96 respektive ROS motsvarande riktlinjer. Det bör noteras att de senare även omfattar rekommendationer avseende andra aspekter än dem som här redovisas.

⁸ Konjunkturinstitutet (2012): *Statistik för miljöekonomisk analys – behov, kvalitet och tillgänglighet*. Fördjupnings-PM nr 14 2012.

⁹ *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning* (SOU 1992:48) och *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken* (SOU 1994:1).

¹⁰ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

¹¹ *Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken*, fastställda av Rådet för den officiella statistiken 2003-10-30.

Tabell 7.2 Kriterier för officiell statistik

SOU 1999:96	Rådet för den officiella statistiken 2003
Statistiken ska avse något av de samhällsområden som finns förtecknade i statistikförordningen.	En undersökning som ryms inom de områden som anges i statistikförordningen och som baseras på särskilda regerings- eller riksdagsbeslut eller på EU-regleringar bör betraktas som officiell statistik om det inte finns särskilda skäl däremot.
Den statistik som rapporteras till EU eller andra internationella organisationer ska vara officiell statistik.	Se ovan.
Beslut om statistikens framställning ska ha fattats av en myndighet och finansieringen ska ske via anslag från statsmakterna.	Officiell statistik finansieras i allmänhet med anslag till den statistikansvariga myndigheten men kan också finansieras på annat sätt. Hur statistiken finansieras bör redovisas i beskrivningen av statistiken.
Statistiken ska produceras regelbundet, vara bestående över tiden samt av allmänt intresse.	Den officiella statistiken bör i regel vara av löpande karaktär så att man kan följa utvecklingen över tiden. Engångsundersökningar och intermittenta undersökningar kan också vara officiell statistik.
Den officiella statistiken ska inte enbart svara mot dagens behov, utan även tillgodose framtida behov.	Den statistikansvariga myndigheten bör anpassa statistikens innehåll och omfattning till samhällsutvecklingen och basera denna anpassning på omvärldsbevakning inklusive dialog med användarna t.ex. i användarråd och i andra fora, direkt med enskilda användare och i systematiska användarstudier.

Av formuleringarna i lagen om den officiella statistiken kan man sluta sig till att statistik som *inte* finns för allmän information, utredningsverksamhet och forskning eller som *inte* är objektiv och allmänt tillgänglig heller inte kan utgöra officiell statistik. Utöver detta ger dock lagen liten vägledning om varför viss allmäninformativ statistik bör klassificeras som officiell, medan annan statistik av liknande karaktär inte bör ges denna status. Inte heller i de gällande riktlinjerna från ROS ges så mycket stöd i denna fråga, utan rekommendationerna har mera karaktären av handhavanderåd i de fall det redan har beslutats att en viss statistik ska vara officiell.

Att det i dag finns få tydliga kriterier för att bedöma om en viss statistik ska anses kvalificera sig för statusen officiell statistik är dock kanske inte så förvånande. Ett par viktiga utgångspunkter för den decentraliserade organisationsmodell som tillämpas är nämligen

dels att användarna inom enskilda sektorer ska ges möjlighet att påverka statistikens innehåll och utformning, dels att de statistikansvariga myndigheterna – mot bakgrund av bl.a. användarsynpunkter – anses vara bäst lämpade att på detaljnivå avgöra vilken statistik som ska vara officiell. Till stor del bygger systemet alltså på att de statistikansvariga myndigheterna gör skönsmässiga bedömningar. Med hänsyn till att förutsättningarna i olika avseenden varierar mellan olika sektorer innebär det i sin tur att viss heterogenitet i dessa bedömningar är ofrånkomlig.

I sammanhanget bör påpekas att de erfarenheter som jag gjort i utredningsarbetet talar för att dagens officiella statistik i huvudsak lever upp till de kriterier som redovisas ovan. Vissa avvikelser förekommer dock. Som nämnts tidigare finns det t.ex. i dag 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.

Som framgått av kapitel 6 anser jag att statistiksystemet fortsatt ska bygga på en decentraliserad organisationsmodell, med ett flertal statistikansvariga myndigheter. Härmed måste det också enligt min mening lämnas visst utrymme för en flexibel tillämpning i enskilda fall. Mot denna bakgrund anser jag att de kriterier som framgår av tabell 7.2 i huvudsak är rimliga, såväl i sak som beträffande detaljnivå. I likhet med vad som sades i SOU 1999:96 (se avsnitt 4.2) menar jag vidare att även andra omständigheter måste kunna tillåtas påverka vilken officiell statistik som ska tas fram på ett statistikområde, t.ex. efterfrågesituationen och den ansvariga myndighetens uppgift i stort. Utredningen betonade också att gränsen mellan officiell och övrig statlig statistik inte får innebära en definitiv lösning, utan att gränsen kan behöva ändras över tid. Jag delar denna uppfattning.

Samtidigt anser jag dock att de gränsdragningsproblem jag tidigare har beskrivit talar för att statsmakterna i viss mån bör precisera de ramar inom vilka de statistikansvariga myndigheterna ska göra sina bedömningar. Även om jag alltså anser att riktlinjerna från Rådet för den officiella statistiken i huvudsak är rimliga, så bör betonas att de är tänkta att fungera som en icke-tvingande checklista som de statistikansvariga myndigheterna kan använda vid beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken.

Mot denna bakgrund föreslår jag att statsmakterna bör göra vissa allmänna uttalanden om vad som bör känneteckna officiell statistik. Således bör statsmakterna uttala dels att endast sådan statistik som

är av särskild vikt för beskrivningen av samhället bör klassificeras som officiell statistik, dels att EU-reglerad statistik i normalfallet ska vara officiell statistik. Vidare menar jag att även flera av de kriterier som föreslogs i SOU 1999:96 vore lämpliga att lyfta fram i ett sådant sammanhang, exempelvis:

- att beslut om statistikens framställning ska ha fattats av en myndighet och att finansieringen i normalfallet ska ske via anslag från statsmakterna,
- att statistiken ska produceras regelbundet, vara bestående över tiden samt av allmänt intresse, och
- att den officiella statistiken inte enbart ska svara mot dagens behov, utan även tillgodose framtida behov.

Statsmakternas uttalanden om vad som bör känneteckna officiell statistik kan t.ex. göras i den proposition, med efterföljande utskotts- och betänkande, som kan antas bli följden av mitt arbete. Uttalandena skulle visserligen inte vara juridiskt bindande, men ändå ange en viljeinriktning på en högre nivå än riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Exempel på uttalanden av denna karaktär finns från andra områden, bl.a. regeringens uttalande, som riksdagen ställde sig bakom, att statliga myndigheter som regel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.¹²

Att jag inte föreslår att ovanstående förhållanden ska författningsregleras, hänger främst ihop med att de berör omständigheter där de statistikansvariga myndigheterna – med hänsyn till det decentraliserade statistiksystemets karaktär – bör ha ett betydande tolknings- och handlingsutrymme. Härmed är ett mer rådgivande uttalande att föredra.

I sammanhanget vill jag också påpeka att det enligt min mening inte heller finns skäl att i lagen om den officiella statistiken eller i den till lagen hörande förordningen ange en definition av begreppet ”statistik”. Som framgått av kapitel 2 fanns det visserligen en sådan definition i det ursprungliga förslaget till lag om den officiella statistiken, som lämnades år 1999.¹³ Men enligt den berörda propositionen (prop. 2000/01:27) mötte denna definition kritik från Lagrådet som menade att begreppet statistik är svårdefinierbart och att

¹² Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315. I mitt uppdrag ingår för övrigt att analysera innebörden av detta uttalande för statistikområdet (se kapitel 11).

¹³ *Statistikens regler* (Ds 1999:75).

det saknades behov av att definiera det i lagen. Jag delar Lagrådets uppfattning i denna fråga.

Slutligen bör i sammanhanget framhållas att det faktum att många användare i dag har svårt att uppfatta skillnaden mellan officiell och annan statistik även kan bero på bristande information. Utöver ett behov av vissa förtydliganden från statsmakterna, torde det därför även finnas behov av att statistiksystemets aktörer blir bättre på att kommunicera till omvärlden vad begreppet officiell statistik står för.

7.3 Bör den officiella statistiken omfatta mer än summerade sammanställningar?

I uppdraget ingår att jag ska överväga 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. Enligt direktiven måste statistiksekretessen beaktas i detta sammanhang.

Observationsregister omfattar mikrodata och ligger till grund för den slutliga, aggregerade statistiken, medan redovisningar på lägre aggregeringsnivåer består av aggregerade data, låt vara nedbrutna på t.ex. kommunnivå. Därmed skiljer sig förutsättningarna mellan de två fallen, även om det också finns paralleller. I det följande behandlas de därför var för sig.

7.3.1 Överväganden om observationsregister

Utredningens bedömning och förslag: Av integritetsskäl vore det klart olämpligt att låta begreppet officiell statistik även omfatta observationsregister. En sådan förändring bör därför inte genomföras.

I lagen och förordningen om den officiella statistiken ställs krav på tillgänglighet m.m. avseende officiell statistik. Reglerna tar i detta fall sikte på de summerade sammanställningarna – de s.k. statistikprodukterna – och inte på de mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, som ligger till grund för dessa summeringar.

Mikrodata som hämtas in i statistiska undersökningar samlas, efter vederbörlig bearbetning, i s.k. slutliga observationsregister. Dessa utmärks av att de innehåller färdiggranskade eller "färdigtvättade" data, dvs. data som genomgått olika typer av kontroller. Andra benämningar på den här typen av register kan vara mikrodata- eller primärdataregister. Vidare kan individregister vara en synonym för samma företeelse i samband med individstatistik; sådan statistik kan handla om individer per se, men även om individhändelser, t.ex. födslar, dödsfall, brott, trafikolyckor, etc. Däremot torde individregister fungera sämre som benämning i ekonomisk och annan statistik, om man inte vidgar begreppet "individ" till att avse även företag, bostäder, m.m.

De slutliga observationsregistren ligger till grund för den aktuella statistikprodukten, men är också utformade på ett sådant sätt att de av nutida och framtida statistikproducenter och statistik-användare kan användas för att ta fram även annan statistik. En särskild kategori av slutliga observationsregister är de levande observationsregistren, ofta i form av databaser, som fortlöpande underhålls och aktualiseras med nya uppgifter. Exempel på sådana är de stora register som SCB för över bl.a. befolkning, företag och utbildning. Som framgått av avsnitt 4.6 används dessa register, liksom t.ex. Lantmäteriets fastighetsregister, av många statistikansvariga myndigheter som underlag för statistikprodukter som ingår i den officiella statistiken. Dessa register används också av många forskare.

Observationsregister är som regel inte offentliga i dag. Däremot är det inte ovanligt att information utbyts mellan statistikansvariga myndigheter, i synnerhet ur de större registren. Enligt 6 § förordningen om den officiella statistiken gäller också att en statlig myndighet till statistikansvariga myndigheter ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Vidare kan även bl.a. forskare under vissa förutsättningar få tillgång till mikrodata, bl.a. efter särskild sekretessprövning. I vilken form dessa data tillhandahålls varierar mellan olika statistikansvariga myndigheter. Den mest avancerade modellen i detta hänseende utgörs i dag av SCB:s system för fjärråtkomst till data, det s.k. MONA-systemet (Microdata Online Access System), vilket i maj 2012 hade omkring 850 användare, varav knappt 500 forskare och i övrigt t.ex. myndigheter.¹⁴

¹⁴ Se vidare utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36).

Enligt 13 § förordningen om den officiella statistiken gäller bl.a. att den officiella statistiken av de statistikansvariga myndigheterna utan avgift ska offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Om observationsregistren gjordes till officiell statistik skulle därmed, allt annat lika, tillgängligheten till den aktuella informationen förbättras. I synnerhet för kvalificerade statistikanvändare, som har kunskap och tekniska möjligheter att själva bearbeta statistiken och de bakomliggande data-materialen för olika vidareanvändningar och analyser, skulle detta vara en fördel jämfört med i dag.

Med hänsyn till att observationsregistren innehåller mikrodata, dvs. uppgifter på individnivå, inses dock lätt att det vore olämpligt att göra dessa register lika fritt tillgängliga som de summerade sammanställningar som i dag utgör den officiella statistiken. Med hänsyn till gällande integritetsskyddslagstiftning torde det heller inte vara möjligt. För att en användare skulle kunna få tillgång till informationen skulle det därför även fortsättningsvis krävas att det föregicks av en ingående sekretessprövning, på motsvarande sätt som i dag sker t.ex. inför användning av MONA-systemet.

Enligt min mening talar integritetsaspekterna för att det vore klart olämpligt att låta begreppet officiell statistik även omfatta observationsregister. Jag anser därför att en sådan förändring inte bör genomföras. Eventuella åtgärder i syfte att ytterligare underlätta för forskare och andra kvalificerade användare att kunna utnyttja mikrodata, bör i stället i första hand ske genom fortsatt utveckling inom ramen för MONA- och liknande system. Jag har redovisat förslag med sådan inriktning i delbetänkandet.¹⁵ Även fortsättningsvis torde dock, liksom i dag, andra metoder för att tillhandahålla mikrodata komma att behöva användas i vissa fall.

7.3.2 Överväganden om redovisningar på lägre aggregeringsnivåer

Utredningens bedömning och förslag: Förutsatt att tillräcklig sekretess kan upprätthållas är det inget som hindrar att officiell statistik omfattar redovisningar på lägre aggregeringsnivåer. Sådana redovisningar kan medföra fördelar, i form av t.ex. förbättrade möjligheter till medborgerlig insyn, varför det finns skäl

¹⁵ a.a.

att där så är möjligt sträva efter att i ökad utsträckning redovisa statistiken på lägre aggregeringsnivåer.

De statistikansvariga myndigheterna har redan tillräckliga verktyg för att fånga upp och analysera eventuella önskemål från andra användare om att på något område låta den officiella statistiken även omfatta redovisningar på lägre aggregeringsnivåer. Några förändringar av regelverket eller andra åtgärder från statsmakternas sida behövs inte i sammanhanget.

Om statistik som i dag endast redovisas på nationell nivå även skulle redovisas på t.ex. läns- eller kommunnivå, skulle förutsättningarna för att analysera de berörda frågorna i ett läns- eller kommunperspektiv givetvis förbättras. Den huvudsakliga fördelen med att låta den officiella statistiken även omfatta redovisningar på lägre aggregeringsnivåer är därmed att det bidrar till att förbättra användarnas tillgänglighet.

Den största risken med att redovisa statistik på lägre aggregeringsnivåer är att det kan medföra sekretessproblem. Att mikrodata avseende enskilda individer kan vara integritetskänsliga är lätt att inse. Men även sedan insamlade statistikuppgifter avidentifierats och summerats (aggregerats) till statistik, kan de under vissa förutsättningar åter knytas till de personer eller företag, som lämnat dem. Risken för att det härmed ska uppstå möjlighet till s.k. bakvägsidentifiering föreligger t.ex. om de grupper som statistiken omfattar kommer att innehålla få individer vid en nedbrytning till lägre aggregeringsnivåer. En illustration till problemet – hämtad från ett appendix till SOU 1999:96¹⁶ – ges av det fiktiva exemplet i faktaruta 7.1 nedan.

¹⁶ Sundgren, B. (1999): *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik*. Appendix till SOU 1999:96.

Faktaruta 7.1 Exempel på statistiska tabeller som möjliggör bakvägsidentifiering

Tabell 1a Befolkningen i Knypplinge efter ålder och kön

	Män	Kvinnor
Under 18 år	5	3
18–65 år	37	39
Över 65 år	19	27

Tabell 1b Antal dömda för brott i Knypplinge efter ålder och kön

	Män	Kvinnor
Under 18 år	5	0
18–65 år	8	5
Över 65 år	3	1

Om man kombinerar de var för sig oskyldiga tabellerna, kan man sluta sig till att alla pojkar under 18 år i Knypplinge är dömda för brott. Den som råkar känna en pojke under 18 år i Knypplinge får alltså reda på att denne är dömd för brott, om det inte var bekant sedan tidigare. Vidare kan man sluta sig till att de flickor under 18 år man eventuellt känner i Knypplinge inte är dömda för något brott, men detta är troligen mindre känslig information.

Förutsatt att tillräcklig sekretess kan upprätthållas är det inget som hindrar att officiell statistik omfattar redovisningar på lägre aggregeringsnivåer. Det finns i dag också ett antal exempel på officiell statistik som redovisas på t.ex. läns- eller kommunnivå. Med hänsyn till att sådana redovisningar kan medföra fördelar, i form av t.ex. förbättrade möjligheter till medborgerlig insyn, så menar jag att det också finns skäl att där så är möjligt sträva efter att i ökad utsträckning redovisa statistiken på lägre aggregeringsnivåer.

Som tidigare nämnts ingår i uppdraget som statistikansvarig myndighet att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde, bl.a. vilka statistikprodukter som ska finnas. Enligt min bedömning har de statistikansvariga myndigheterna därmed redan tillräckligt mandat för att avgöra om en viss statistik endast ska redovisas på nationell nivå eller även på t.ex. läns- eller kommunnivå. Vid sådana avgöranden måste myndigheterna bl.a. beakta statistiksekretessen och risken för röjande och även de kvalitetskrav m.m. som i övrigt ställs på officiell statistik.

De statistikansvariga myndigheternas beslut om vilken statistik som ska produceras ska baseras på såväl eget som andra användares statistikbehov. För att skaffa sig kunskap om användarnas statistikbehov tillämpar de statistikansvariga myndigheterna flera olika metoder, t.ex. att inrätta användarråd för statistik. Härmed kan enligt min mening antas att de statistikansvariga myndigheterna har tillräckliga verktyg för att fånga upp och analysera eventuella önskemål från andra användare om att på något område låta den officiella statistiken även omfatta redovisningar på lägre aggregeringsnivåer.

Sammantaget bedömer jag mot denna bakgrund att det inte krävs några förändringar av regelverket eller andra åtgärder från statismakternas sida för att hantera den i direktiven ställda frågan om huruvida officiell statistik bör kunna omfatta redovisningar på lägre aggregeringsnivåer.

8 Den officiella statistikens kvalitet

I direktiven till utredningen anges att det är grundläggande att säkerställa god kvalitet i den officiella statistiken för att skapa tillförlitlighet och trovärdighet. Mot denna bakgrund ska jag dels göra en bedömning av statistik kvaliteten vid SCB och andra myndigheter som producerar officiell statistik, dels redovisa olika typer av förbättringsåtgärder. Dessa två frågeställningar behandlas i tur och ordning i avsnitten 8.1 och 8.2.

8.1 Bedömning av statistikens kvalitet

8.1.1 Vilka kvalitetskrav ställs i dag på den officiella statistiken?

Jag har redogjort för gällande nationell rätt och statistiksystemets uppbyggnad i kapitlen 3 och 4 samt för gällande EU-rätt på statistikområdet och den pågående utvecklingen i kapitel 5.

Som framgått av dessa redogörelser är de krav på statistikens kvalitet som finns i lagen och förordningen om den officiella statistiken relativt knapphändiga och allmänt beskrivna. Enligt lagen (3 §) gäller att statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Vidare anges i förordningen (13 §) att statistiken ska dokumenteras och kvalitetsdeklarerats. I vissa avseenden anges mer detaljerade krav och rekommendationer i föreskrifter från SCB och i olika riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Därtill spelar rättsutvecklingen inom EU en ökande roll för det svenska statistiksystemet, inklusive vad gäller kraven på kvalitet.

Som framgått av kapitel 2 ses statistik kvaliteten inom systemet för den officiella statistiken – vilket också avspeglar den rådande synen internationellt – i huvudsak inte som något absolut begrepp. De kvalitetskriterier som tillämpas avser till stor del förhållanden som användaren från fall till fall får bedöma med hänsyn till de krav som

gäller. Kvalitetssynen är alltså användarorienterad och kvaliteten avser alla egenskaper hos en viss statistik som har betydelse för hur väl den tillfredsställer användarens informationsbehov och förväntningar.

Kvalitetsbegreppet för officiell statistik, som det uttrycks i riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken¹, har fem huvudkomponenter: (1) *Innehåll*, som avser vad statistiken beskriver med avseende på t.ex. objekt och variabler. (2) *Tillförlitlighet*, som avser osäkerhetskällor och deras effekter på statistiken. (3) *Aktualitet*, som omfattar tidsaspekter som spelar roll för hur väl statistiken beskriver nuläget. (4) *Jämförbarhet* och *samanvändbarhet*, som avser möjligheter till jämförelser över tiden och mellan grupper, respektive till att använda statistiken tillsammans med annan statistik. (5) *Tillgänglighet* och *förståelighet*, som avser statistikens fysiska tillgänglighet och dess begriplighet. Till dessa fem huvudkomponenter finns även underkomponenter. Därtill finns även andra aspekter av betydelse, vilka mer gäller produktionsprocessen än slutprodukten. Hit hör t.ex. sekretessregler och hur hänsyn tas till uppgiftslämnare.

En utgångspunkt i systemet för den officiella statistiken är vidare att den statistik som tas fram ska kvalitetsdeklarerars, vilket innebär att statistikens kvalitetsegenskaper ska beskrivas. Utifrån dessa kvalitetsdeklarationer ska en användare kunna avgöra om statistiken är relevant och hur den i så fall kan användas. Användaren värderar kvaliteten, varvid bedömningen beror på kvalitetsegenskaperna och hur vederbörande tänker använda statistiken. Vissa användare har större krav på tillförlitlighet än andra, vissa värderar detaljrikedom, medan andra är nöjda med en översiktlig bild etc.

År 2006 antog Rådet för den officiella statistiken vissa riktlinjer och kriterier för tillräcklig kvalitet i den officiella statistiken.² Enligt de berörda riktlinjerna ska detta uttolkas som att statistiken har tillräcklig kvalitet i relation till hur den är avsedd att användas. Riktlinjerna omfattar 20 kriterier fördelade på tre områden: i) lagar, förordningar och föreskrifter som styr den officiella statistiken, ii) användarkontakter, samt iii) planering, genomförande och uppföljning. Rådet har rekommenderat att alla statistikansvariga myndigheter ska arbeta i enlighet med riktlinjerna.

¹ Kvalitetsbegreppet för den officiella statistiken presenteras i Statistiska centralbyrån (2001): *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2001:1. Den beskrivning som här görs är också delvis citerad från Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

² Se referens i föregående fotnot.

De statistikansvariga myndigheterna kan också välja att göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik, vilket innebär att arbeta i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet och att uppfylla samtliga tillämpliga kriterier för samtliga statistikprodukter. Det handlar om rutiner för kvalitetsarbetet och om att uppfylla vissa krav på den framställda officiella statistiken.

Rådet för den officiella statistiken följer årligen upp i vilken mån de statistikansvariga myndigheterna arbetar i enlighet med kriterierna för tillräcklig kvalitet. Hittills har två myndigheter (Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk) gjort en kvalitetsutfästelse på sin webbplats i enlighet med en särskild text som överenskommit av rådet. Vid 2011 års uppföljning var det därtill ytterligare 15 myndigheter som sade sig arbeta med kriterierna för tillräcklig kvalitet.³

För EU-reglerad statistik gäller vidare de kvalitetskrav som anges i EU-regelverket – som framgått av kapitel 4 är knappt 30 procent av de statistikprodukter som ingår i den officiella statistiken EU-reglerade. Som framgått av kapitel 5 kan det handla om två olika typer av krav, dels sådana som riktar sig till enskilda områden eller statistikprodukter, dels allmänna krav som gäller för all EU-reglerad statistik.

Vad gäller den förstnämnda typen av krav kan nämnas att EU-regelverket på statistikens område är omfattande. Som nämnts tidigare består det för närvarande av ca 360 rättsakter, varav ungefär 40 procent rör ekonomisk statistik och jordbruksstatistik. Harmoniseringen av statistiken är i ständigt utveckling och har i dag utvidgats till att omfatta många politikområden, även om regelverket är mera omfattande på vissa områden än på andra. Inom enskilda områden, t.o.m. för enskilda statistikprodukter, kan dessa rättsakter ha en starkt styrande verkan, även på mycket detaljerad nivå.

I EU:s statistikförordning⁴ anges övergripande utgångspunkter för den europeiska statistikens kvalitet. Som beskrivits i kapitel 5 anges i förordningen att följande sju kvalitetskriterier ska tillämpas för den europeiska statistiken:

- *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.

³ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

⁴ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik.

- *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.

Vidare har riktlinjerna för europeisk statistik (den s.k. Code of Practice) betydelse i sammanhanget. Som framgått av kapitel 5 bygger riktlinjerna på 15 principer som omfattar den institutionella miljön, processerna för statistikframställning och de statistiska produkterna. För varje princip finns ett antal indikatorer som används för att bedöma hur dessa tillämpas.

I kapitel 5 beskrevs också det pågående arbetet med att se över EU:s statistikförordning, vilket förväntas leda till vissa förändringar i syfte att garantera EU-statistikens kvalitet och trovärdighet. Vidare kan förutses att riktlinjerna för europeisk statistik framöver kommer att få en mer formell status och att delar av dem eventuellt lyfts in i statistikförordningen.

Som framgått av kapitel 5 bedömer jag att de förändringar som är på gång på EU-nivå inte medför att Sverige i grunden behöver förändra sitt statistiksystem, men att det däremot torde krävas vissa anpassningar av dagens svenska regler.

Det kan noteras att de svenska kvalitetskriterier som används i den officiella statistiken i hög grad motsvarar vad som gäller, respektive är på gång, på EU-nivå. Som konstateras i utredningens direktiv har EU:s statistikförordning visserligen en betydligt mer utförlig beskrivning av statistikens kvalitet än lagen om den officiella statistiken. Men som framgått av redogörelsen ovan överensstämmer det kvalitetsbegrepp som i vidare mening används i Sveriges officiella statistik i hög grad med vad som anges i EU:s statistik-

förordning. En analys som år 2010 gjordes inom ramen för Rådet för den officiella statistiken visade, som tidigare nämnts, att det finns en åtminstone 85-procentig överensstämmelse mellan dagens svenska kvalitetskriterier och EU:s ursprungliga Code of Practice.⁵ För styrningen av statistiksystemet har det dock betydelse att stora delar av de förhållanden som för EU-reglerad statistik anges i en EU-förordning för svensk del endast ges som rekommendationer i icke-tvingande riktlinjer; detta återkommer jag till i avsnitt 8.2.

8.1.2 Hur är kvaliteten i dag?

Utredningens bedömning: Generellt sett håller den officiella statistiken god kvalitet i dag. Det betyder inte att det skulle helt saknas problem i dagens statistiksystem eller att kvaliteten inte kan behöva utvecklas i vissa delar. Men utredningsarbetet har inte gett några indikationer på att det skulle krävas någon genomgripande förändring av statistiksystemet, utan de åtgärder som kan krävas för att förbättra kvaliteten handlar mera om att göra ett i grunden väl fungerande system ännu bättre.

Som nämndes ovan är kvalitetssynen i systemet för den officiella statistiken i hög grad användarorienterad. Kvaliteten avser alla egenskaper hos en viss statistik som har betydelse för hur väl den tillfredsställer användarens informationsbehov och förväntningar.

I sammanhanget bör poängteras att en användares åsikt om vad som är god kvalitet givetvis påverkas av såväl den subjektiva bedömningsgrunden (hur kritisk man är som person) som vad man lägger i begreppet kvalitet. Vidare kan en användares bedömning av statistikens kvalitet även påverkas av hur heltäckande statistiken är. I kapitel 7 återgavs några exempel på önskemål om ny eller utvidgad statistik som jag har mött i utredningsarbetet. I vissa fall har detta uttryckts i termer av att statistiken är bristfällig, trots att det mera tycks ha handlat om att statistiken på ett visst område inte belyser alla önskvärda fenomen, än om att den befintliga statistiken skulle vara av för dålig kvalitet.

⁵ Se promemorian *Europeisk uppförandekod avseende statistik – en jämförelse med tillräcklig kvalitet*. I denna jämförs den ursprungliga uppförandekoden med de av rådet fastställda kvalitetskriterierna avseende tillräcklig kvalitet i Sveriges officiella statistik. Bland de avvikelser som tas upp i PM:n – dessa tycks i och för sig inte följa något systematiskt mönster – kan t.ex. nämnas krav på personalens kompetens och fortbildning samt på verksamhetens (främst interna) kostnadseffektivitet.

Trots dessa reservationer menar jag att den användarorienterade kvalitetssyn som används i den officiella statistiken är rimlig. Som nämndes ovan avspeglar den också den rådande synen internationellt. Användarnas bedömningar av statistiken var också en väsentlig utgångspunkt när jag i kapitel 6 konstaterade att verksamheten med den officiella statistiken – liksom var fallet när statistikreformen första gången utvärderades år 1999⁶ – i huvudsak fungerar väl och att tilltron till den officiella statistiken är hög. Som framgått av kapitel 6 är min bedömning att situationen om något snarast har förbättrats sedan år 1999.

Dessa slutsatser baseras i hög grad på vad som framkommit vid mina kontakter med olika användare och i den enkätundersökning som SCB på mitt uppdrag genomfört bland medlemmarna i dagens användarråd eller motsvarande organ hos de statistikansvariga myndigheterna. I tabell 8.1 nedan redovisas hur användarna i enkäten bedömde nivåerna på de olika komponenter som ingår i det kvalitetsbegrepp som används i den officiella statistiken.⁷

Tabell 8.1 "Hur väl svarar dagens officiella statistik inom statistikområdet mot dina behov av statistik avseende ..."

	Innehåll	Tillförlitlighet	Aktualitet	Jämförbarhet och sam-användbarhet	Tillgänglighet och förstälighet
Mycket väl	15 %	30 %	22 %	9 %	32 %
Ganska väl	65 %	53 %	52 %	48 %	48 %
Inte särskilt väl	13 %	8 %	17 %	15 %	12 %
Vet inte/kan inte avgöra	7 %	9 %	9 %	28 %	8 %
<i>Totalt</i>	100 %	100 %	100 %	100 %	100 %

Källa: SCB:s enkätundersökning på uppdrag av utredningen

För fyra av de fem komponenterna ligger andelen som svarat "mycket väl" eller "ganska väl" på omkring 75–80 procent. För "jämförbarhet och sam användbarhet" är denna andel visserligen lägre (57 pro-

⁶ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

⁷ Populationen i enkäten utgjordes av samtliga medlemmar i statistikansvariga myndigheters användarråd eller motsvarande. Det var totalt 237 personer som besvarade frågeblanketten, vilket motsvarar en svarsfrekvens på 60 procent. Vidare bör noteras att frågorna i enkäten för vissa komponenter var något annorlunda formulerade än i texten ovan. Således användes begreppen "innehåll", "kvalitet/tillförlitlighet", "aktualitet", "jämförbarhet med statistik inom andra områden" och "tillgänglighet". I tabellen används dock samma benämningar på kvalitetsbegreppets komponenter som i texten ovan.

cent), men i detta fall tycks avvikelsen huvudsakligen kunna förklaras av att en stor andel (28 procent) har svarat ”vet inte/kan inte avgöra”. Sammantaget ger enligt min mening tabellen därmed en bild av att användarna allmänt sett anser att den officiella statistiken är av god kvalitet. Kanske kan det sägas att användarna bedömer att den officiella statistiken har just den *tillräckliga* kvalitet som eftersträvas i statistiksystemet.⁸

Det finns även andra nyligen gjorda studier som tyder på att Sveriges officiella statistik i huvudsak håller god kvalitet i dag. Ett exempel är den övergripande bedömning som Statskontoret redovisade när myndigheten på uppdrag av regeringen år 2011 utvärderade Brottsförebyggande rådets statistikverksamhet.⁹ Ett annat är SCB:s mätningar av hur nöjda myndighetens kunder är med genomförda uppdrag och de bedömningar som gjorts som underlag för utvecklingen av SCB:s modell för kvalitetsindikatorer.¹⁰ I sammanhanget finns dock skäl att även nämna, som framgått av avsnitt 4.6.3, att vissa av de statistikansvariga myndigheter som anlitar SCB för produktionen av hela eller delar av sin officiella statistik till utredningen har uttryckt viss kritik mot SCB, exempelvis att prissättningen inte alltid är helt transparent eller att de material man får från SCB kan innehålla fel. Låt vara att dessa myndigheter ofta också har framhållit att de i grund och botten ändå har ett bra samarbete med SCB.

Även de erfarenheter som i övrigt gjorts i utredningsarbetet talar för att dagens officiella statistik huvudsakligen är av god kvalitet. Som framgått av kapitel 4 visar till exempel de utländska kontakter som jag har haft under utredningen – liksom den s.k. peer review som år 2007 gjordes avseende SCB och det svenska statistiksystemet¹¹ – att Sverige i en europeisk jämförelse ligger långt framme i bl.a. kvalitetshänseende. Till exempel har från Eurostat framförts till utredningen att Sverige allmänt sett har ett mycket avancerat och modernt statistiksystem. Som framgått av kapitel 4 har också – vilket kanske är mindre förvånande – de statistikansvariga myndigheterna själva överlag ansett att de utan större svårigheter

⁸ Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

⁹ Statskontoret (2011): *Brå och kriminalstatistiken*. Rapport 2011:15.

¹⁰ Se i båda fallen SCB:s årsredovisning för 2011.

¹¹ *Peer review on the implementation of the European Statistics Code of Practice. Country visited: Sweden*. 2007-04-27. Som framgått av kapitel 4 gjordes åren 2006–2008 peer reviews av hur EU:s medlemsstater, inklusive EES, lever upp till EU:s Code of Practice. De behandlade i första hand de nationella statistikbyråerna, men gav också en översiktlig bild av ländernas statistiksystem.

lever upp till de kvalitetskrav som finns i lagen och förordningen om den officiella statistiken, vissa föreskrifter från SCB och olika riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken.

Mot denna bakgrund är min samlade bedömning att den officiella statistiken generellt sett håller god kvalitet i dag. Härmed inte sagt att det skulle helt saknas problem i dagens statistiksystem eller att kvaliteten inte kan behöva utvecklas i vissa delar. Till exempel är det ett faktum att det förekommer att olika typer av fel uppstår i statistiken – varav några särskilt uppmärksammade från senare år refereras i utredningens direktiv. Detta talar för att arbetet med att förbättra kvaliteten måste fortsätta. Mina överväganden om detta redovisas i nästföljande avsnitt. Därvid är dock en väsentlig utgångspunkt – mot bakgrund av min övergripande bedömning av kvaliteten – att utredningsarbetet inte gett några indikationer på att det skulle krävas någon genomgripande förändring av statistiksystemet, utan att det mera handlar om att göra ett i grunden väl fungerande system ännu bättre.

8.2 Överväganden och förslag avseende förbättringar

I detta avsnitt diskuteras åtgärder som kan antas leda till förbättrad kvalitet i den officiella statistiken. I tur och ordning behandlas åtgärder inom tre olika områden: de kvalitetskrav som ställs, de statistikansvariga myndigheternas arbete för att utveckla sin kvalitet samt externa faktorer av betydelse för kvaliteten.

I utredningsdirektiven anges att jag även ska överväga hur kvalitetskraven i statistiksystemet bör följas upp. Enligt min bedömning finns det behov av förstärkt kvalitetsuppföljning. Jag anser dock att uppföljningen i systemet inte bara bör avse kvalitet, utan även andra relevanta aspekter, t.ex. tillgänglighet och dokumentation. Frågan om uppföljning kommer att behandlas mer samlat när jag i kapitel 12 diskuterar samordningen av systemet för den officiella statistiken och tas inte vidare upp här.

8.2.1 Kraven på kvalitet

Utredningens bedömning och förslag: De viktigaste kvalitetskraven som ställs på den officiella statistiken ska framgå av lagen om den officiella statistiken. Kvalitetskraven i lagen ska formuleras med utgångspunkt i de kvalitetskriterier som finns i EU:s statistikförordning.

Mycket av det som står i EU:s riktlinjer för europeisk statistik (Code of Practice) uppfylls redan i svensk rätt. Ytterligare någon av principerna kan behöva författningsregleras. Till exempel ska i förordningen om den officiella statistiken införas riktlinjernas princip 9 om en rimlig uppgiftslämnarbörd. Merparten av principerna i riktlinjerna torde dock passa bäst i föreskrifter från SCB eller, som i dag, i allmänna riktlinjer.

I avsnitt 8.1.1 beskrevs de kvalitetskrav som i dag ställs på den officiella statistiken. Som där framgår är de krav på statistikens kvalitet som finns i lagen och förordningen om den officiella statistiken relativt knapphändiga och allmänt beskrivna. Enligt lagen (3 §) gäller att statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. EU-reglerad statistik ska dock även utformas med beaktande av EU:s statistikförordning. Denna innehåller sju olika kvalitetskriterier och ger därmed en betydligt mer utförlig beskrivning av statistikens kvalitet än lagen om den officiella statistiken.

Som framgått av avsnitt 8.1.1 är dock 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 statistiken¹² – i hög grad i överensstämmelse med vad som anges i EU:s statistikförordning.

För att markera vikten av god kvalitet anser jag att de viktigaste kvalitetskraven som ska ställas på den officiella statistiken också bör framgå av lagen om den officiella statistiken. Innehållsligt menar jag att de kriterier som finns i EU:s statistikförordning är rimliga, varför jag föreslår att kraven i den svenska lagen formuleras med utgångspunkt i denna. I och med att de kvalitetskriterier som i vidare mening i dag tillämpas i det svenska statistiksystemet i hög grad motsvarar dem som finns på EU-nivå kan möjligen antas att en sådan förändring får begränsade konsekvenser i praktiken. Enligt

¹² Statistiska centralbyrån (2006): *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2006:1.

min mening ligger det dock 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.

I sammanhanget ska också beaktas de föreslagna förändringarna i EU:s statistikförordning som innebär att medlemsstaterna ska vidta alla nödvändiga åtgärder för att genomföra EU:s riktlinjer för europeisk statistik (Code of Practice). Mycket av det som står i riktlinjerna uppfylls redan i svensk rätt, t.ex. genom sekretesslagstiftningen, bestämmelser om hur generaldirektörer utses m.m. Ytterligare någon av principerna kan behöva författningsregleras. Till exempel kan det finnas skäl att i förordningen om den officiella statistiken införa riktlinjernas princip 9 om en rimlig uppgiftslämnarbörda (detta behandlas vidare i kapitel 10). Merparten av principerna i riktlinjerna torde dock passa bäst i föreskrifter från SCB eller, som i dag, i allmänna riktlinjer.

För att det finns skäl 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. I teorin får Sverige samla in vilken statistik man önskar och ställa upp regler för hur detta ska ske, oberoende 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 kvalitetskrav bör gälla för all officiell statistik, oavsett om den är EU-reglerad eller inte.

Slutligen kan nämnas, som framgått av kapitel 5, att vissa av de kvalitetshöjande åtgärder som ingår i förslaget till ändring av EU:s statistikförordning handlar om uppföljning av kvalitet, t.ex. att den nationella statistikbyrån (SCB i Sverige) ska ges ett samordningsansvar över kvalitetsövervakningen. Detta återkommer jag till i kapitel 12, i samband med att jag diskuterar samordningen av systemet för den officiella statistiken.

8.2.2 De statistikansvariga myndigheternas kvalitetsarbete

Enligt utredningsdirektiven är det nödvändigt att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen så att trovärdigheten till den officiella statistiken inte urholkas. Hur de statistikansvariga myndigheterna arbetar med att utveckla sin kvalitet har beskrivits i avsnitt 4.6.4.

Som där har framgått varierar formerna för, och omfattningen av, myndigheternas kvalitetsarbete. Mest omfattande insatser görs av SCB, som sedan många år bedriver ett omfattande och systematiskt kvalitetsarbete. På senare år har en väsentlig del i detta varit att SCB har strävat bort från den s.k. skorstensmodellen.¹³ Det har bl.a. handlat om att införa ett för hela organisationen gemensamt, 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. Bland andra inslag i kvalitetsarbetet kan särskilt nämnas att SCB sedan år 2008 arbetar med att anpassa berörda rutiner i statistikproduktionen så att ISO-standarden 20252 ska kunna följas, för att därefter ansöka om certifiering mot denna. ISO 20252 är en internationell branschstandard för marknads-, opinions- och samhällsundersökningar. Om standarden följs ska detta säkerställa att delmomenten i en undersökning genomförs enhetligt samt på ett strukturerat och verifierbart sätt. SCB bedömer att myndigheten kommer att vara certifierbar enligt ISO 20252 vid 2012 års slut.¹⁴ SCB har de senaste åren också tilldelats extra anslagsmedel för åtgärder avseende statistikens kvalitet och regeringen har aviserat att sådana medel även kan komma att ges år 2013.¹⁵ Vidare uppdrog regeringen i mars 2010 – mot bakgrund av kritik som lämnats från Riksrevisionen, se avsnitt 1.4 – åt SCB att löpande informera regeringen dels om myndighetens pågående arbete med att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i dess IT-miljö, dels om åtgärder för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen. SCB:s slutrapport avseende detta uppdrag redovisades till regeringen den 29 juni

¹³ Som framgått av avsnitt 4.6.1 har statistikproduktionen vid nationella statistikbyråer (SCB i Sverige), vilka har ett brett ansvar för att producera statistik inom många olika områden, traditionellt följt den s.k. skorstensmodellen. Modellen innebär att för varje statistikområde är hela produktionsprocessen – från undersökningsdesign via datainsamling och databehandling till offentliggörande – åtskild från övriga statistikområden. Varje område samlar in sina egna uppgifter och har sina egna användargrupper.

¹⁴ Statistiska centralbyrån (2012): *Kvalitetsarbetet på SCB – slutrapport den 29 juni 2012*. Dnr 2012/1040.

¹⁵ De extra medlen uppgick till 5 mkr år 2010, 15 mnkr år 2011 och 7 mnkr år 2012. Enligt prop. 2012/13:1 kvarstår också 12 mnkr extra för åtgärder avseende statistikens kvalitet under år 2013.

2012.¹⁶ I rapporten redovisas bedömningen att ”SCB kan påvisa väsentliga kvalitetsförbättringar i statistikproduktionen sedan 2009”. Den görs mot bakgrund av utvecklingen mot en processbaserad statistikproduktion med standardiserade lösningar i form av metoder, verktyg och arbetssätt samt att SCB vid 2012 års slut förväntas vara certifierbar enligt ISO 20252.

Även flera andra statistikansvariga myndigheter har på senare år gjort omfattande kvalitetsgranskningar av sina statistikverksamheter – i allmänhet handlar det då om myndigheter som har relativt stora statistikverksamheter, såsom Försäkringskassan, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens energimyndighet, Statens jordbruksverk och Statens skolverk. Dessa granskningar har i flera fall skett i samband med att myndigheterna har gjort, eller övervägt att göra, en utfästelse om tillräcklig kvalitet. Enligt flera myndigheter kräver detta nämligen att man gör ett omfattande internt arbete med att gå igenom statistikverksamheten, produkt för produkt, och granska kvalitet, rutiner, m.m.

Bland övriga myndigheter har många gjort mera översiktliga analyser av de formella kvalitetskravens betydelse för den egna verksamheten. Motiv som uppgetts för att stanna på denna nivå är t.ex. att myndighetens officiella statistik i princip har sett likadan ut under lång tid och att kvalitetskraven därför är etablerade sedan länge, att de personer som arbetar med statistiken har gjort det under lång tid och därför baserat på sin erfarenhet har god känsla för kvalitet, eller att kvalitetskraven i lagen, förordningen m.m. bedöms vara mindre relevanta i myndighetens verksamhet. På det senare finns framför allt två exempel: dels några myndigheter som har framfört att kvalitetskraven i deras statistik är hårt styrda av internationella krav från t.ex. EU, dels några myndigheter som har framfört att kvalitetskriterierna från framför allt Rådet för den officiella statistiken är mer anpassade till urvalsundersökningar än till statistik, som är helt baserad på administrativa registerdata. Det bör dock noteras att de myndigheter som sagt sig ha gjort mer översiktliga analyser av de formella kvalitetskravens betydelse för den egna verksamheten, överlag också har framfört att de bedömer att myndigheten utan större svårigheter lever upp till kvalitetskraven.

¹⁶ Statistiska centralbyrån (2012): *Kvalitetsarbetet på SCB – slutrapport den 29 juni 2012*. Dnr 2012/1040.

Överväganden om kvalitetsarbetet m.m.

Utredningens bedömning: De statistikansvariga myndigheterna arbetar på ett seriöst sätt med kvalitetsfrågor, såväl enskilt som i gemensamma fora, bl.a. inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. Då god kvalitet är av avgörande betydelse för den officiella statistikens tillförlitlighet och trovärdighet, är det väsentligt att myndigheterna även fortsättningsvis bedriver ett aktivt kvalitetsarbete.

Det skulle ha en viktig signalverkan gentemot bl.a. statistikens användare om fler av de statistikansvariga myndigheterna, och då i synnerhet SCB, gjorde en utfästelse om tillräcklig kvalitet. Möjligen kan det krävas en viss modifiering av kriterierna för tillräcklig kvalitet för att de ska bli tillämpbara för fler myndigheter. Att utreda detta bör rimligen vara en uppgift för Rådet för den officiella statistiken.

Då och då uppstår fel i statistiken, vilket är negativt. Att helt undvika fel i ett så pass komplext system som statistiksystemet torde dock i praktiken vara omöjligt. När fel väl uppstår är det viktigt att de statistikansvariga myndigheterna har en organisation och rutiner för att uppmärksamma, rätta, analysera och lära av felen. Det är också viktigt att myndigheterna öppet redovisar de fel som uppstår, så att uppdragsgivare, användare m.fl. uppmärksammas på förhållandena.

Oberoende forskning om kvalitetsfrågor skulle kunna ge väsentlig inspiration för myndigheternas kvalitetsarbete. Att närmare analysera lämplig inriktning och lämpliga former för sådan forskning bör kunna vara en uppgift för SCB:s vetenskapliga råd.

Den övergripande bild jag fått i utredningsarbetet är att de statistikansvariga myndigheterna arbetar på ett seriöst sätt med kvalitetsfrågor, såväl enskilt som i gemensamma fora, bl.a. inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. Som framgått ovan varierar visserligen kvalitetsarbetets former och omfattning mellan myndigheterna, men dessa skillnader framstår i huvudsak som naturliga med hänsyn till att myndigheternas statistikverksamheter är av varierande omfattning.

Det bör betonas att kvalitetsarbete inte är något nytt i statistiksystemet. Tvärtom har kvalitetsfrågor alltid varit väsentliga i stati-

stikproduktion och olika typer av insatser med syfte att förbättra kvaliteten har gjorts under mycket lång tid.¹⁷ Under de senaste åren har det dock skett en förstärkning av insatserna. Framför allt har SCB intensifierat sitt förändrings- och kvalitetsarbete, delvis som en direkt följd av att några allvarliga fel uppmärksammats och efter kritik från Riksrevisionen. Som framgått har SCB också under åren 2010–2012 tilldelats extra anslagsmedel för åtgärder avseende statistikens kvalitet och vissa ytterligare medel kan, att döma av budgetpropositionen för år 2013 (prop. 2012/13:1), förväntas tillkomma under närmast kommande år.

Jag har svårt att närmare bedöma vilka effekter SCB:s intensifierade kvalitetsinsatser har haft. Å ena sidan framhåller SCB i sin slutrapport till regeringen (se ovan) att arbetet har lett till förbättringar. Att detta är troligt kan också Statskontorets granskning av kvalitetsarbetet sägas ha gett en indikation om, i det att myndigheten våren 2011 bedömde att det fanns förutsättningar för SCB att uppnå målen för sitt förändrings- och kvalitetsarbete, förutsatt att man hanterade vissa hinder och problem som Statskontoret pekade på.¹⁸ Men å andra sidan kan alltså förutses att SCB kommer att få medel för ytterligare insatser under kommande år, varför det möjligen är för tidigt att definitivt avgöra om de genomförda och planerade åtgärderna är tillräckliga. En bättre bild kommer dock sannolikt att ges inom kort, eftersom Riksrevisionen – enligt vad man framfört i kontakter med utredningen – avser att under år 2012 göra revisionella insatser i syfte att bedöma om vissa processer i SCB:s statistikproduktion utförs helt i enlighet med internkontrollens krav.¹⁹

Utan tvivel ligger det dock ett väsentligt värde i att processerna i statistikproduktionen gjorts, och fortsatt görs, säkrare och mer tillförlitliga. Allmänt sett vill jag därför betona betydelsen av att SCB och övriga statistikansvariga myndigheter kontinuerligt bedriver ett aktivt kvalitetsarbete. Enligt min mening är det nämligen av avgörande betydelse för den officiella statistikens tillförlitlighet och trovärdighet att god kvalitet kan upprätthållas och utvecklas. Exakt vilken inriktning det fortsatta kvalitetsarbetet bör ges har jag däremot

¹⁷ För en historisk exposé, se SCB:s jubileumsskrift *Summa summarum – SCB:s första 150 år* från år 2008 (författad av Ulf Jorner).

¹⁸ Statskontoret (2011): *Mot en säkrare statistikproduktion – en granskning av SCB:s kvalitetsarbete*. Rapport 2011:7. Statskontoret lämnade också en delredovisning av uppdraget i oktober 2010.

¹⁹ Riksrevisionens granskning hade inte offentliggjorts när föreliggande betänkande lämnades till tryckning.

svårt att ha synpunkter på, eftersom detta delvis måste styras av vilka problem som uppstår. Utifrån de erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet finns dock inget som talar för att nuvarande kvalitetsarbete skulle ha några besvärande luckor eller felaktig inriktning givet de utmaningar myndigheterna för närvarande står inför.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningen vill jag slutligen redovisa tre mer specifika synpunkter på de statistikansvariga myndigheternas kvalitetsarbete.

Varför har endast två myndigheter gjort utfästelse om tillräcklig kvalitet?

Som nämnts ovan kan de statistikansvariga myndigheterna välja att göra en s.k. utfästelse för sin officiella statistik, vilket 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. Som framgått har dock än så länge endast två myndigheter (Socialstyrelsen och Statens jordbruksverk) gjort en sådan utfästelse. Vid 2011 års slut var det därtill ytterligare 15 myndigheter som sade sig arbeta med kriterierna för tillräcklig kvalitet.²⁰

Det kan finnas flera skäl till att så få myndigheter har gjort en utfästelse om tillräcklig kvalitet. Som framgått av kapitel 4 har t.ex. ett flertal myndigheter framhållit att dagens svenska kvalitetskrav håller på att tappa i relevans i och med den utveckling som sker på EU-nivå, där riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice) förväntas få en mer formell status. Av årsrapporten för 2011 från Rådet för den officiella statistiken framgår också att flera myndigheter för närvarande har valt att bedriva arbetet kopplat till kriterierna för tillräcklig kvalitet mindre aktivt, i avvaktan på att EU:s regelverk och riktlinjer ska komma på plats.²¹ Ett annat skäl kan vara att myndigheten helt enkelt inte uppfyller samtliga kriterier. Till exempel angav SCB i juni 2012 – i sin slutrapport till regeringen med information om myndighetens kvalitetsarbete – att man ännu inte har gjort någon utfästelse om tillräcklig kvalitet, eftersom några enstaka kriterier inte uppfylls i dag.²²

²⁰ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

²¹ a.a.

²² Statistiska centralbyrån (2012): *Kvalitetsarbetet på SCB – slutrapport den 29 juni 2012*. Dnr 2012/1040.

Enligt min mening är det olyckligt att så få myndigheter hittills har gjort en utfästelse om tillräcklig kvalitet, och i synnerhet att inte SCB har gjort det. Om institutet "utfästelse om tillräcklig kvalitet" ska ha någon relevans på sikt, så måste rimligen fler myndigheter aktivt verka för att leva upp till samtliga kriterier och göra en utfästelse. Enligt min mening skulle det också kunna ha en viktig signalverkan gentemot bl.a. statistikens användare om fler av de statistikansvariga myndigheterna, och då i synnerhet SCB, gjorde en utfästelse.

Samtidigt ska sägas att de ovan redovisade skälen till att man hittills inte har gjort en utfästelse framstår som rimliga, dvs. att läget för närvarande är något oklart i avvaktan på att EU:s regelverk och riktlinjer ska komma på plats respektive att en myndighet svårtligen kan göra en utfästelse om man inte anser sig uppfylla samtliga kriterier. Möjligen kan det därför krävas en viss modifiering av kriterierna, mot bakgrund av bl.a. de förändringar som är på gång på EU-nivå, för att de ska bli tillämpbara för fler myndigheter. Att utreda detta bör rimligen vara en uppgift för Rådet för den officiella statistiken.

Viktigt att motverka fel, men ofrånkomligt att fel uppkommer

I utredningens direktiv pekas på, som bakgrund till behovet av att bedöma statistik kvaliteten vid SCB och andra myndigheter som producerar officiell statistik, att det under åren 2008 och 2009 upptäcktes flera allvarliga kvalitetsbrister i statistikprodukter som är centrala för den ekonomiska politiken. Vidare redovisar SCB varje år i sin årsredovisning hur många fel i statistiken som inrapporterats under året – år 2011 var det 81 fel, vilket var på ungefär samma nivå som under år 2010 (71 stycken). I årsredovisningen för 2011 anges att SCB analyserar samtliga fel i den av myndigheten publicerade och levererade statistiken i syfte att identifiera orsaker och vidta åtgärder. Jag saknar närmare uppgifter om hur många fel som årligen uppstår hos övriga statistikansvariga myndigheter, men håller det för troligt att antalet är i proportion till vad som gäller för SCB.

Givetvis är det negativt att fel uppstår i statistiken. I utredningsarbetet har jag emellertid inte fått några indikationer på att förekomsten av fel skulle bero på grundläggande systemfel, utan att det mera torde handla om att det i praktiken är omöjligt att helt und-

vika fel i ett så pass komplext system som statistiksystemet. Att vissa fel uppstår torde alltså vara ofrånkomligt.

I likhet med vad som sades ovan vill jag dock betona vikten av att de statistikansvariga myndigheterna fortsatt bedriver ett aktivt kvalitetsarbete, bland annat i syfte att förebygga uppkomsten av framtida fel. Enligt min mening finns det också skäl att anta att risken för att fel ska uppstå bör minska i takt med att myndigheterna, och då i synnerhet SCB, inför alltmer av standardiserade verktyg och arbetssätt i statistikproduktionen. Vidare menar jag att det är viktigt att myndigheterna – när fel väl uppstår – har en organisation och rutiner för att uppmärksamma, rätta, analysera och lära av felen. Jag vill också understryka vikten av att myndigheterna öppet redovisar de fel som uppstår, så att uppdragsgivare, användare m.fl. uppmärksammas på förhållandena.

Finns det skäl att forska mer om kvalitetsfrågor?

Från forskare i utredningens expertgrupp har framförts att det kan finnas skäl att i större utsträckning bedriva forskning avseende olika aspekter på statistikens kvalitet, t.ex. om vad som kännetecknar god kvalitet, hur den kan mätas, följas upp och utvecklas.

Visserligen ser jag det som naturligt att de statistikansvariga myndigheternas arbete med att utveckla sin kvalitet primärt drivs av dem själva, eftersom den organisation som ansvarar för en viss verksamhet rimligen har både bäst förutsättningar och störst incitament att utveckla verksamheten. Men oberoende forskning om kvalitetsfrågor bör kunna ge väsentlig inspiration för myndigheternas arbete, t.ex. genom att forskare kan ta fram och förmedla bästa tillgängliga kunskap på området. Inom ramen för utredningen har jag dock inte haft möjlighet att närmare analysera vilken inriktning sådan forskning bör ha och i vilka former den bör bedrivas. Att behandla dessa frågor vidare bör lämpligen kunna vara en uppgift för SCB:s vetenskapliga råd.

8.2.3 Externa faktorer som påverkar kvaliteten

Utöver de kvalitetsaspekter som diskuterats ovan finns även externa faktorer som påverkar de statistikansvariga myndigheternas förutsättningar att uppnå god kvalitet i statistiken. Dessa faktorer

kan dock myndigheterna inte direkt styra över, utan tvingas mera anpassa sig till efter bästa förmåga. Nedan behandlas två faktorer av detta slag.

Minskande svarsfrekvenser

Utredningens bedömning: Utvecklingen med minskande svarsfrekvenser i statistiska undersökningar utgör ett reellt problem. De statistikansvariga myndigheterna synes ta problemet på stort allvar och söker finna olika metoder för att hantera det. Sannolikt är det dock inte möjligt att helt eliminera problemet med minskande svarsfrekvenser, eftersom utvecklingen i grunden har strukturella orsaker, t.ex. att det med traditionella metoder de facto är svårare att nå människor i dag än förr. Statistikproducenterna kan därför behöva utveckla bättre metoder för att hantera de ökade bortfallen och även hitta andra vägar att komma åt informationen.

Såväl i Sverige som utomlands tenderar svarsfrekvenserna i statistiska undersökningar att minska över tid. För svensk del syns den nedåtgående utvecklingen framför allt beträffande undersökningar som riktar sig till individer och hushåll, där medverkan är frivillig. I företagsundersökningar, vilka i högre grad omfattas av uppgiftsplikt, är svarsfrekvenserna i allmänhet högre.

En illustration till detta ges i SCB:s årsredovisning för 2011, i vilken myndigheten redovisar hur svarsfrekvensen för några undersökningar har utvecklats under åren 2006 till 2011. Där framgår exempelvis att svarsandelen i undersökningen kortperiodisk sysselsättningsstatistik för privat sektor, som är en enkätundersökning riktad till företag, varit stabil under den aktuella perioden och legat över 90 procent. Det kan jämföras med arbetskraftsundersökningarna (AKU), vilka är individundersökningar med frivilligt deltagande som genomförs med telefonintervjuer. I detta fall har svarsandelen sedan år 2006 minskat från ca 82 procent till ca 74 procent. I sammanhanget kan en jämförelse också göras med Norge. Som framgått av kapitel 4 bygger den norska arbetskraftsundersökningen på uppgiftsskyldighet för privatpersoner, och där är också svarsfrekvensen betydligt högre än i Sverige.

Att svarsfrekvenserna minskar innebär en utmaning i kvalitets-
hänseende för statistikproducenterna. I SCB:s årsredovisning för
2011 beskrivs de problem som bortfall medför, vilka förstärks i takt
med att svarsfrekvenserna minskar. Där sägs att bortfall alltid inne-
bär en försämrad kvalitet, eftersom uteblivna svar bidrar till större
felmarginaler. Vidare kan bortfallet medföra att skattningar för vissa
undergrupper blir för osäkra för att kunna redovisas. Enligt SCB är
den allvarligaste effekten av bortfallet att det kan snedvrیدا resul-
taten, vilket medför att man antingen över- eller underskattar de
beräknade resultaten.

I årsredovisningen för 2011 anger SCB vidare att det inte finns
något enkelt och entydigt svar på varför bortfallet fortsätter att
öka. Enligt SCB ökar bortfallet på grund både av att personer inte
är anträffbara och av att personer vägrar svara. Det har också blivit
svårare att få kontakt med utvalda personer, t.ex. beroende på att
andelen personer med fasta telefoner minskar. Enligt SCB kan en
orsak till den bristande viljan att delta vara att volymen undersök-
ningar i samhället ökat med åren. SCB bedömer också att en växande
telemarketing sannolikt bidrar negativt till viljan att delta i sam-
hällsundersökningar.

Enligt min mening innebär utvecklingen med minskande svars-
frekvenser ett reellt problem. Den bild jag fått i utredningsarbetet
är dock att de statistikansvariga myndigheterna tar problemet på
stort allvar och söker finna olika metoder för att hantera det. I
SCB:s årsredovisning för 2011 redogörs exempelvis för ett projekt
som myndigheten påbörjade år 2010 med fokus på att generera,
leda och samordna åtgärder som syftar till att reducera bortfallet i
individ- och hushållsundersökningar. Projektet sägs ha identifierat
vissa åtgärder som visat sig ha positiv effekt på svarsbenägenheten,
t.ex. ett nytt introduktionsbrev för intervjuundersökningar och
andra förbättrade kontaktstrategier gentemot urvalspersonerna.

Sannolikt är det dock inte möjligt att helt eliminera problemet
med minskande svarsfrekvenser i statistiska undersökningar. Detta
då utvecklingen i grunden har strukturella orsaker, t.ex. att det med
traditionella metoder de facto är svårare att nå människor i dag än
förr. Även om den typ av åtgärder som beskrivs i föregående stycke
i och för sig är viktiga och lovvärda, vill jag därför betona att stati-
stikproducenterna även torde behöva utveckla bättre metoder för
att hantera de ökade bortfallen och även hitta andra vägar att komma
åt informationen. Det senare kan t.ex. handla om att för statistiska

ändamål utnyttja den stora, och successivt ökande, mängd information som finns tillgänglig via Internet.²³

Om svarsfrekvenserna fortsätter att minska kraftigt kan det på sikt eventuellt även finnas skäl att överväga att för vissa undersökningar införa uppgiftsskyldighet för privatpersoner. Som framgått av kapitel 4 förekommer det i många andra länder. Denna fråga diskuterar jag vidare i avsnitt 10.6.6.

Förändringar i andra myndigheters register

Utredningens bedömning: Starka skäl talar för att SCB bör rådfrågas om och delta i utformningen, utvecklingen och avslutandet av administrativa register som andra organ bygger upp och upprätthåller. Detta kan lämpligen hanteras genom att registeransvariga myndigheter görs skyldiga att samråda med SCB i de nämnda situationerna. Därvid bör också SCB, i sin roll att samordna statistiksystemet, ges i uppdrag bevaka andra statistikansvariga myndigheters intressen. Samordningen av detta torde kunna hanteras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

Förutsatt att inte den slutliga utformningen av EU:s statistikförordning anger annat, bör följande gälla för en sådan samrådsskyldighet. De berörda myndigheterna ska vara skyldiga att samråda med SCB, men fria att efter samrådet fatta självständiga beslut och ska informera SCB om dessa. Samrådsskyldigheten bör inte avse register i största allmänhet, utan endast sådana vars data med rimlig grad av sannolikhet kan antas komma att användas för statistikproduktion.

Ett införande av en samrådsskyldighet för registeransvariga myndigheter bör inte ske förrän den slutliga utformningen av EU:s statistikförordning är bestämd.

Som framgått av kapitel 4 bygger den officiella statistiken till stor del på administrativa data, som av den statistikansvariga myndigheten själv eller av andra myndigheter har samlats in för andra ändamål än statistik. Således finns uppskattningar som säger att mer än

²³ En diskussion om hur detta kan gå till förs bl.a. inom USA:s nationella statistikbyrå, US Census Bureau, se t.ex. <http://directorsblog.blogs.census.gov/2012/06/27/and-now-for-something-a-little-different/>.

95 procent av de data som den officiella statistiken i Sverige baseras på ytterst härrör från administrativa processer.

Problem kan därmed uppstå om en statistikansvarig myndighet är beroende av administrativa data från någon annan myndighet och den senare av något skäl väljer att förändra eller avsluta insamlingen av uppgifterna i fråga. Det kan t.ex. handla om att den berörda myndighetens regelverk har förändrats på något sätt och att den aktuella uppgiften därför inte längre behövs. Det finns också regler som stadgar att en myndighet inte får samla in personuppgifter som inte (längre) behövs för ändamålet. För den statistikansvariga myndigheten kan dock ett sådant bortfall av data medföra att statistikens kvalitet försämras och/eller att informationen måste inhämtas på något annat sätt, t.ex. genom enkätundersökningar.

Till viss del torde det beskrivna problemet komma att hanteras genom det arbete som för närvarande pågår med att förändra EU:s statistikförordning. Jag har i kapitel 5 redogjort för vilken inverkan de nu lagda förslagen kan komma att få för svensk del. Det aktuella förslaget stadgar bl.a. att en medlemsstats nationella statistikbyrå (SCB i Sverige) ska rådfrågas om och delta i den ursprungliga utformningen, den efterföljande utvecklingen och avslutandet av administrativa register som andra organ bygger upp och upprätthåller, vilket är tänkt att underlätta ytterligare användning av dessa uppgifter för statistikändamål. Den nationella statistikbyrån ska också ha rätt att samordna standardiseringsarbetet för administrativa register som är relevanta för statistikframställning.

Innebörden av detta blir att SCB ska rådfrågas och delta vid uppbyggande, utveckling och avslutande av administrativa register i den svenska förvaltningen. Det framstår emellertid som främmande för svensk förvaltningstradition att SCB skulle ha bestämmanderätt när en annan myndighet ska bygga eller utforma ett register. Nu ger dock förslagens lydelse vid handen att det snarare handlar om en mjukare form av involvering, i det att den nationella statistikbyråns synpunkter kan framföras genom någon form av samråds-skyldighet för den registeransvariga myndigheten. Samråd mellan myndigheter är ett väl etablerat institut i Sverige, varför ett sådant förfarande skulle passa väl in i det svenska systemet.

Mot denna bakgrund bedömer jag, som framgått av kapitel 5, att Sverige bör kunna uppfylla det EU kräver genom att ställa krav på att registeransvariga myndigheter ska vara skyldiga att samråda med SCB i de situationer som framgår ovan. Enligt min mening bör följande två utgångspunkter gälla för dessa samråd, förutsatt att inte

den slutliga utformningen av EU:s statistikförordning anger annat. Dels bör SCB inte ges bestämmanderätt över de berörda myndigheterna, utan dessa bör visserligen vara skyldiga att samråda med SCB men fria att efter samrådet fatta självständiga beslut och ska informera SCB om dessa. Dels bör samrådsskyldigheten inte avse register i största allmänhet, utan endast sådana vars data med rimlig grad av sannolikhet kan antas komma att användas för statistikproduktion.

Om den ovan beskrivna förändringen av EU:s statistikförordning skulle träda i kraft i oförändrat skick, måste Sverige troligen se till att kravet på samråd införs i svensk rätt. Som konstaterats är det dock även ett nationellt problem att förändringar i en myndighets administrativa register kan medföra problem för statistik som bygger på detta register. En samrådsskyldighet torde därför vara till gagn även ur ett nationellt perspektiv, vilket under alla förhållanden skulle tala för ett sådant förslag. Mot bakgrund av att den slutliga lydelsen av bestämmelsen i EU:s statistikförordning ännu inte är känd har jag dock valt att avstå från att nu föreslå att en sådan samrådsskyldighet införs i svensk rätt. Enligt min mening bör en sådan förändring inte ske förrän den slutliga utformningen av EU:s statistikförordning är bestämd.

Redan nu kan det dock finnas skäl att överväga var ett sådant krav på samrådsskyldighet lämpligen borde placeras. Lagen och förordningen om den officiella statistiken passar enligt min mening mindre bra, eftersom kravet på samråd skulle gälla alla registerbyggande myndigheter och inte enbart de statistikansvariga. Man skulle kunna tänka sig att föra in det i respektive myndighetsinstruktion. Det skulle också kunna övervägas att placera kravet på samråd i myndighetsförordningen (2007:515) då denna är tillämplig för alla myndigheter under regeringen. Möjligen skulle regleringen också kunna placeras i en egen författning om detta skulle anses mest ändamålsenligt.

I sammanhanget bör även påpekas att en samrådsskyldighet av detta slag knappast skulle helt eliminera det problem som här beskrivits. Förslaget om förändringar i EU:s statistikförordning gäller endast den nationella statistikbyrån, dvs. SCB, varför övriga statistikansvariga myndigheter inte med hänvisning till detta skulle kunna ges motsvarande samrådsmöjlighet. Till en del skulle detta dock kunna hanteras genom att SCB i sin roll att samordna statistiksystemet gavs ansvar för att beakta övriga statistikansvariga myndigheters synpunkter och föra deras talan i dessa frågor. Med en

sådan lösning skulle alltså SCB ensam ha rätt till samråd med registeransvariga myndigheter, men i detta skulle ligga en skyldighet för SCB att bevaka andra statistikansvariga myndigheters intressen.

Teoretiskt sett skulle man som alternativ kunna tänka sig att övriga myndigheters behov tillgodosågs genom att det infördes ett undantag för statistikinsamling i de regler som stadgar att en myndighet inte får samla in uppgifter som inte behövs för ändamålet. Ett sådant undantag ter sig dock enligt min mening mindre lämpligt, eftersom det skulle riskera att medföra oönskade och olämpliga konsekvenser för hela integritetsskyddssystemet, t.ex. personuppgiftslagen (1998:204), PUL, och offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), OSL. Därmed skulle det enligt min bedömning vara bättre att stå risken att en minskad insamling från en myndighets sida skulle kunna leda till ökad insamling från en annan.

9 Tillgängligheten för användarna

I detta kapitel analyseras användarnas tillgänglighet till den officiella statistiken. Först redovisas en övergripande bedömning av dagens nivå på tillgängligheten (9.1). Därefter behandlas i tur och ordning de områden och frågor som enligt direktiven är strategiskt viktiga för att förbättra tillgängligheten och som jag har att behandla, dvs. dokumentation (9.2), prissättning (9.3), statistiksekretess (9.4) samt PSI-lagens påverkan på SCB:s och övriga statistikansvariga myndigheters verksamhet (9.5). Slutligen redovisas i avsnitt 9.6 vissa övriga frågor avseende tillgänglighet som har aktualiserats i utredningsarbetet, nämligen om ny spridningsteknik respektive om förut-sättningar för utvärderingsmyndigheter att få tillgång till mikrodata.

Tre av de frågor som tas upp i direktiven har jag bedömt att det inte finns skäl att behandla närmare i detta sammanhang. Det handlar för det första om att jag ska utreda möjligheter att underlätta forskningens behov att kunna bedriva registerbaserad forskning på ett mer effektivt sätt än i dag. Min syn på detta redovisades i utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36), varför jag nu endast tar upp några följdfrågor från delbetänkandet.

Vidare anges att förbättrad tillgänglighet borde kunna leda till ökade möjligheter att tillgodose statistik användarnas behov av uppföljning inom olika politikområden och att jag mot denna bakgrund bör analysera i vilken mån det är möjligt att tillgodose nya behov av aktuell och mer detaljerad statistik inom välfärdspolitiken och miljöpolitiken. Min bedömning är dock att detta inte i första hand är en tillgänglighetsfråga. Som framgått av kapitel 7 anser jag att nuvarande ordning för att besluta om vilken statistik som bör tas fram på olika områden, och på vilken aggregeringsnivå, redan ger tillräckliga verktyg för att tillgodose sådana önskemål. Möjligheterna till statistikbaserad analys på bl.a. välfärdsområdet bör för övrigt förbättras genom de förslag som jag i delbetänkandet har

redovisat om organisatorisk samordning av resurser och planering av s.k. mikrosimulering.

Den tredje frågan handlar om att jag ska överväga ett system för tillsyn av tillgängligheten. Som framgått av kapitel 8 anser jag att det i statistiksystemet behövs förstärkt kvalitetsuppföljning, inkluderande bl.a. tillgänglighet. Frågan om uppföljning behandlas därför samlat i kapitel 12, i samband med att jag diskuterar samordningen av systemet för den officiella statistiken.

9.1 Övergripande om tillgänglighet

Enligt utredningens direktiv är det en utmaning för alla myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik att förbättra tillgängligheten till den officiella statistiken. I sammanhanget är det dock väsentligt vilka objekt som avses: de summerade sammanställningar – i form av 356 statistikprodukter år 2011 – som utgör den egentliga officiella statistiken eller de bakomliggande datamaterial (mikrodata) som ligger till grund för dessa sammanställningar.

Jag har redogjort för gällande nationell rätt och statistiksystemets uppbyggnad i kapitlen 3 och 4. Enligt lagen om den officiella statistiken gäller att officiell statistik – alltså de summerade sammanställningarna – ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning samt vara objektiv och allmänt tillgänglig. Vidare anges i förordningen om den officiella statistiken att denna statistik av de statistikansvariga myndigheterna utan avgift ska offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.¹ Vissa närmare regler avseende tillgängligheten till officiell statistik anges i SCB:s föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik.²

Tillgängligheten i elektronisk form tillgodoses genom att den officiella statistiken finns tillgänglig via myndigheternas och/eller SCB:s webbplatser. Således bildar de statistiksidor som finns på de statistikansvariga myndigheternas webbplatser tillsammans med några sidor på SCB:s webbplats ("Statistik efter ämne" och produkt-sidorna) det allmänna nätverk via vilket den officiella statistiken sprids. Information om den officiella statistiken finns tillgänglig på

¹ I förordningen anges också att officiell statistik som publiceras i tryckta publikationer ska utan avgift tillhandahållas länsbibliotek, universitetsbibliotek, statliga högskolebibliotek och Statistiska centralbyråns bibliotek.

² Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16).

SCB:s webbplats under fliken Sveriges officiella statistik och innehåller länkar till de statistikansvariga myndigheternas webbplatser sorterade efter ämnes- och statistikområden. På myndigheternas statistiksidor redovisas i allmänhet rapporter, statistiska meddelanden m.m. om de olika statistikprodukterna i PDF-format, ofta kompletterat med tabeller o.d. i Excel-format.

Vidare har några myndigheter på sina webbplatser skapat särskilda statistikdatabaser. I dessa, som är gratis att använda, presenteras statistiken utifrån de val som användaren gör, t.ex. en viss region, efterfrågade bakgrundsvariabler och tidsintervall. I Statistikdatabasen på SCB:s webbplats publiceras statistik från nästan alla statistikprodukter som SCB svarar för samt produkter från 14 andra statistikansvariga myndigheter, vilka har valt att presentera en eller flera av sina statistikprodukter där. Andra myndigheter som har skapat egna, liknande databaser på sina hemsidor är bl.a. Brottsförebyggande rådet, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, Statens skolverk och Statens jordbruksverk.

Tillgängligheten till de bakomliggande datamaterialen är mer begränsad. Mikrodata är som regel inte offentliga. Däremot är det inte ovanligt att sådan information utbyts mellan statistikansvariga myndigheter. Enligt 6 § förordningen om den officiella statistiken gäller också att en statlig myndighet till statistikansvariga myndigheter ska lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Även bl.a. forskare kan under vissa förutsättningar, bland annat efter särskild sekretessprövning, få tillgång till mikrodata. I vilken form dessa data tillhandahålls varierar mellan olika statistikansvariga myndigheter. Den mest avancerade modellen utgörs i dag av SCB:s system för fjärråtkomst till data, det s.k. MONA-systemet (Microdata Online Access System), vilket i maj 2012 hade omkring 850 användare, varav knappt 500 forskare och i övrigt t.ex. myndigheter.³

Som nämndes ovan ska den officiella statistiken av de statistikansvariga myndigheterna *utan avgift* offentliggöras och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk. Att ladda ned den officiella statistik som offentliggörs via myndigheternas hemsidor är i samtliga fall gratis och kravet är i detta hänseende således uppfyllt. Däremot kan användarna tvingas betala en avgift om de vill ha specialbearbetningar av statistiken – t.ex. andra geo-

³ Se vidare utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36).

grafiska skärningar – som går utöver de summerade sammanställningar som utgör den egentliga officiella statistiken.

9.1.1 Överväganden om tillgängligheten i allmänhet

Utredningens bedömning: Tillgängligheten till statistiken varierar beroende på användare och användningsområde. Behoven synes vara väl tillgodosedda för användare som i huvudsak använder statistiken i informativt syfte och/eller för att på basis av de summerade sammanställningar som presenteras på myndigheternas hemsidor göra analyser som kräver mer begränsad bearbetning av det statistiska materialet. Det bör betonas att det är dessa summerade sammanställningar som utgör den officiella statistiken. Störst problem med tillgängligheten har de användare, t.ex. forskare, som har behov av att själva bearbeta bakomliggande datamaterial (mikrodata) för olika vidareanvändningar och analyser.

Min samlade bedömning är att tillgängligheten till den officiella statistiken i huvudsak är god i dag. Tillgängligheten har också successivt förbättrats sedan 1994 års reform. Det finns skäl att anta att denna utveckling kommer att fortsätta, i takt med bl.a. de möjligheter som skapas genom den informationsteknologiska utvecklingen.

Tillgängligheten förbättras över tid

Förbättrad tillgänglighet till statistiken var, vid sidan av ökade möjligheter för användarna att påverka statistiken, en av hörnstenarna bakom 1994 års statistikreform.

I den utvärdering som gjordes fem år efter reformen⁴ konstaterades att tillgängligheten till statistiken var det som i första hand hade förändrats och förbättrats. Detta sades delvis bero på reformen, men i hög grad också på den tekniska utvecklingen, främst Internet-teknikens genombrott. Utredningen pekade även på att tillgängligheten försämrats i vissa avseenden. Således framfördes att uppdelningen av statistikansvaret på ett tjugofemtal olika myndigheter gjort det svårare att veta vart man skulle vända sig för att ta del av en viss statistik, vilket enligt utredningen talade för att det fanns ett

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

behov av ökad samordning. Utredningen lyfte även fram vissa problem kopplade till prissättningen av statistiken. Bland annat pekades på att det var förenat med avgifter att använda Sveriges statistiska databaser via SCB:s webbplats.

Sedan 1999 års utvärdering har tillgängligheten till den officiella statistiken förbättrats i flera avseenden. Framför allt har den informationsteknologiska utvecklingen varit snabb och möjliggjort att presentationen av statistiken på myndigheternas hemsidor och i databaser blivit mer sofistikerad. En annan förbättring är att det, till skillnad mot i slutet av 1990-talet, i dag är gratis att använda Statistikdatabasen på SCB:s webbplats. I sammanhanget kan också nämnas att användningen av databasen har ökat kraftigt över åren. År 2011 uppgick antalet uttag till närmare en miljon att jämföra med ca 50 000 år 1998.⁵ Vidare har den förbättrade IT-tekniken också möjliggjort enklare och säkrare tillgång till mikrodata för bl.a. forskare, framför allt genom SCB:s system för fjärråtkomst till data (MONA).

Som underlag för såväl 1999 års utvärdering som föreliggande utredning har enkätundersökningar gjorts bland medlemmarna i de statistikansvariga myndigheternas användarråd eller motsvarande organ. Som framgått av kapitel 6 var det vid båda undersökningstillfällena en betydande majoritet (80 procent) som på frågan om hur den officiella statistiken motsvarar deras behov avseende tillgänglighet svarade ”mycket väl” eller ”ganska väl”. Resterande svar fördelade sig år 1999 mellan 16 procent ”inte särskilt väl” och 4 procent ”vet inte/kan inte avgöra” och år 2012 mellan 12 procent ”inte särskilt väl” och 8 procent ”vet inte/kan inte avgöra”. Att andelen positiva svar var lika stor vid de två undersökningstillfällena – trots att tillgängligheten otvetydigt är bättre i dag än år 1999, bl.a. till följd av IT-utvecklingen – talar för att användarnas förväntningar successivt ökar. Därmed torde det också krävas allt mer för att få ett högt betyg i undersökningar av detta slag.

⁵ Uppgifterna om antal uttag är hämtade från SOU 1999:96 respektive SCB:s årsredovisning för 2011.

Tillgängligheten är i huvudsak god, men varierar för olika användningsområden

I utredningens direktiv anges följande kriterier för att bedöma nivån på tillgängligheten: *”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”*.

Den bild jag har fått är att nivån på tillgängligheten – sett utifrån dessa kriterier – i viss mån varierar mellan olika användare och användningsområden. Något hårdraget kan det sägas att det går en skiljelinje mellan *å ena sidan* användare som i huvudsak använder statistiken i informativt syfte och/eller för att på basis av summerade sammanställningar som presenteras på myndigheternas hemsidor göra analyser som kräver mer begränsad bearbetning av materialet och *å andra sidan* användare som har större behov av att själva bearbeta statistiken och de bakomliggande datamaterialen.

I den första kategorin finns användare vars behov i huvudsak täcks av den information som går att finna på de statistikansvariga myndigheternas hemsidor. Denna grupp kan inkludera såväl den kunskapssökande allmänheten, t.ex. skolelever och studenter, som professionella analytiker, t.ex. sekretariatet i en utredning som den föreliggande. För den som i huvudsak nöjer sig med denna aggregerade statistik – vilken alltså är det som utgör den egentliga officiella statistiken – bedömer jag att tillgängligheten i allmänhet väl lever upp till de kriterier som anges i utredningsdirektiven. Enligt min mening gäller således överlag för denna statistik att man kan hitta och få tillgång till den inom rimlig tid, utan avgift eller till rimlig kostnad, enkelt kan tolka den samt använda den för egna bearbetningar och analyser.

Även från användare som främst är intresserade av sådan aggregerad statistik har det dock förekommit vissa synpunkter på tillgängligheten, på framför allt två områden. Den ena har handlat om att priset vid beställningar av specialbearbetningar ibland kan upplevas som väl högt; frågan om prissättning av statistik behandlas vidare i avsnitt 9.3 nedan. Den andra har handlat om att vissa användare önskar bättre möjligheter att automatiskt – genom kommunikation från maskin till maskin och helst via webben – kunna hämta hem stora mängder statistisk information som offentliggörs på SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters hemsidor. Syftet med detta kan t.ex. vara att uppdatera egna register eller att med

den statistiska informationen som grund utveckla säljbara tjänster. Detta behandlas vidare i avsnitt 9.6.

Den starkaste kritiken avseende brister i tillgängligheten, som jag har mött, har dock kommit från sådana användare – till stor del forskare – som har behov av att själva bearbeta bakomliggande datamaterial (mikrodata) för olika vidareanvändningar och analyser. Jag har redovisat av forskare upplevda hinder för tillgänglighet till myndigheters registeruppgifter för forskningsändamål i delbetänkandet *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36). Kritik har framförts avseende flertalet led i forskningsdataprocessen, såsom problem med att få rätt att ta del av mikrodata⁶, prissättningen på data och funktionsbrister i de tillgänglighetsskapande systemen (främst MONA). I delbetänkandet nämns också att vissa, även erfarna, forskare till mig har redovisat vad de ofta uppfattar som ökade svårigheter att från statliga förvaltningsmyndigheter få ut data för forskningsändamål, bl.a. att myndigheternas restriktivitet vid utlämnandeprövningen har skärpts. Denna bild delas emellertid i regel inte av myndighetsföreträdare.

Som framgått av avsnitt 1.2 redovisade regeringen sin syn på delbetänkandet i oktober 2012, i forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30). I denna anges att det finns vissa oklarheter i tillämpningen och svårigheter att överblicka författningsregleringen kring register och deras användning för forskning och att detta kan försvåra tillgängligheten till uppgifter i register för forskningsändamål. Enligt propositionen handlar det dock i sammanhanget om komplexa frågor som berör flera aspekter på det rättsliga och tekniska området och därför kräver ”*andra överväganden och ställningstaganden som inte ingår i Statistikutredningen 2012 (Fi 2011:05) eller tilläggsutredningen till densamma*”.⁷ Enligt propositionen avser regeringen därför att återkomma till dessa frågor i särskild ordning.

Som komplement till den bild som gavs i delbetänkandet finns skäl att här redovisa svaren på ett par frågor i den ovan nämnda enkätundersökningen bland användarrådsmedlemmar. På frågan ”får du i ditt arbete tillgång till de data du behöver från statistikansvariga myndigheter” svarade 37 procent ”ja, utan problem” och 40 procent ”ja, men inte utan problem”. En betydande majoritet av de svarande menade alltså att de – låt vara ibland med vissa svårigheter

⁶ Ett specialfall av detta berör utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata. Denna fråga berörs i avsnitt 9.6.

⁷ Prop. 2012/13:30, s. 150.

– får tillgång till nödvändiga data. Resterande svar fördelade sig mellan 13 procent ”nej” och 11 procent ”kan inte bedöma/minns inte”. De vanligaste problemen i datatillgången sades vara att ”det tar för lång tid” och att ”kostnaden är hög”.

I delbetänkandet redovisades också mina överväganden och förslag avseende möjligheter att underlätta forskningens behov att kunna bedriva registerbaserad forskning på ett mer effektivt sätt än i dag. Flertalet av de problem som påtalats torde minska om förslagen i delbetänkandet genomförs.⁸ Vissa följdfrågor från delbetänkandet berörs dock nedan, bl.a. avseende dokumentation (9.2) och prissättning (9.3).

Även om nivån på tillgängligheten således i viss mån kan variera mellan olika användare och användningsområden, så är ändå min övergripande bedömning att tillgängligheten till den officiella statistiken i huvudsak är god i dag. Tillgängligheten synes också ha successivt förbättrats sedan 1994 års reform. Det finns skäl att anta att den utvecklingen kommer att fortsätta, i takt med de möjligheter som skapas genom den fortsatta informationsteknologiska utvecklingen.

9.2 Dokumentation

I utredningens direktiv anges att god dokumentation av statistiken är grundläggande för att förbättra tillgängligheten. Jag ska därför analysera hur dokumentationen kan förbättras.

Som underlag för övervägandena har jag gett professor Bo Sundgren, tillika expert i utredningen, i uppdrag att analysera vissa frågor om dokumentation av statistik. Uppdraget redovisades till utredningen den 15 november 2011, i rapporten *Utredning om dokumentation av officiell statistik*. Rapporten återfinns i sin helhet i bilaga 3. För att komplettera underlaget inhämtades sedan synpunkter på rapporten genom ett remissförfarande bland de 27 statistikansvariga myndigheterna, varav 15 lämnade yttranden.⁹

⁸ Huruvida delbetänkandets förslag avseende olika detaljfrågor kommer att genomföras är dock ännu oklart, eftersom prop. 2012/13:30 endast berör övergripande frågor.

⁹ Remisstiden löpte mellan den 16 december 2011 och den 24 februari 2012. Två av remissvaren, från Domstolsverket respektive Finansinspektionen, var 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.

Den fortsatta framställningen har disponerats enligt följande. Först redovisas vissa utgångspunkter för analysen (9.2.1). Därefter redogörs för dagens regler om dokumentation av den officiella statistiken och tillämpningen av dessa (9.2.2) samt Bo Sundgrens bedömningar och synpunkter från remissbehandlingen av hans rapport (9.2.3). Slutligen återges vissa resonemang och förslag avseende dokumentation från utredningens delbetänkande (9.2.4) samt redovisas överväganden och förslag (9.2.5).

9.2.1 Utgångspunkter för övervägandena

Dokumentation är i detta sammanhang ett tämligen komplext begrepp. I statistikproduktion finns alltid behov av att dokumentera exempelvis hur arbetet går till och hur register och data är uppbyggda. Och detta avseende såväl *makrodata*, dvs. det som vi kallar ”statistik” i dagligt tal, som *mikrodata*, dvs. data om enskilda objekt som ligger till grund för statistik, och *metadata*, dvs. data som definierar och beskriver mikro- och makrodata (se vidare kapitel 2). Men behoven av detaljerad dokumentation, avseende såväl inriktning som omfattning och djup, skiljer sig också mellan olika aktörer. En illustration till detta ges av följande citat ur Bo Sundgrens rapport till utredningen:

Dokumentationen av officiell statistik borde tillgodose följande behov och krav:

1. Dokumentationen ska 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 relevanta 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 ska möjliggöra och underlätta för **producenter** av officiell statistik att exekvera och övervaka produktionsprocesserna som frambringar den officiella statistiken, s.k. **produktionsdokumentation**.

3. Dokumentationen ska 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 ska 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 ska 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 ska vara offentlig och lätt tillgänglig för alla. Eventuella undantag från detta måste vara explicit motiverade utifrån gällande sekretesslagstiftning.

Till komplexiteten bidrar också att de data som används i produktionen av den officiella statistiken till stor del härrör från administrativa processer som i grunden har andra syften än statistikproduktion. På dessa administrativa register kan det naturligtvis ställas andra dokumentationskrav än dem som har bäring på statistikens behov.

Mot denna bakgrund är det inte självklart hur en utredning som denna, vars uppdrag huvudsakligen är att se över systemet för den officiella statistiken, bör närma sig frågan om dokumentation. Å ena sidan finns det vissa dokumentationsbehov som är specifika för statistikområdet. Å andra sidan utgör de register som används för statistikproduktion en delmängd – låt vara sannolikt en ganska stor sådan – av landets samlade, offentliga register. Bör utredningen därmed koncentrera sig på det som är specifikt för statistikens område eller även ha synpunkter på de mer allmänna dokumentationskrav som finns på administrativa register?

Med hänsyn till utredningens uppdrag har jag valt att i föreliggande betänkande i första hand se på behoven av dokumentation utifrån ett statistikperspektiv – när jag i nästa avsnitt beskriver dagens regler och tillämpning sker det t.ex. helt utifrån vad som gäller för statistik, och då främst den officiella. I viss mån redovisar jag dock även utblickar mot mer generella behov. Därtill behandlades även vissa frågor om dokumentation med koppling till registerbaserad forskning i utredningens delbetänkande (SOU 2012:36).

9.2.2 Dagens situation

Regler om dokumentation

EU-krav m.m.

I EU:s statistikförordning¹⁰, som anger allmänna krav som gäller för all EU-reglerad statistik, saknas uttryckliga bestämmelser avseende dokumentation. Däremot torde det krävas en viss nivå av dokumentation för att på ett tillfredsställande sätt kunna verka utifrån de kvalitetskriterier som anges i förordningen (dessa har beskrivits i kapitlen 5 och 8), i synnerhet kriteriet avseende tillgänglighet och tydlighet.

Som har framgått av kapitel 5 utgör ”tillgänglighet och tydlighet” också en (nr 15) av de 15 principer som utgör basen för riktlinjerna för europeisk statistik (Code of Practice). För var och en av de 15 principerna finns ett antal indikatorer som uttrycker ”good practice” och som ska användas som riktmärken för genomförandet. Under principen ”tillgänglighet och tydlighet” anges som indikatorer bl.a. (15.1) ”statistiken och tillhörande metadata presenteras och lagras i ett format som underlättar korrekta tolkningar och meningsfulla jämförelser” och (15.5) ”metadata dokumenteras enligt standardiserade metadatasystem”.

Vidare kan det finnas krav på dokumentation i de EU-rättsakter som riktar sig till enskilda områden. I sitt yttrande över Bo Sundgrens rapport pekar t.ex. Statens jordbruksverk på att merparten av den officiella statistiken inom jordbruksområdet är fullt harmoniserad inom EU och därmed detaljstyrd genom förordningar, vilket även sägs inkludera omfattande och klart specificerade krav avseende dokumentation.

Även andra typer av internationella krav på dokumentation kan förekomma. Till exempel anger Naturvårdsverket i sitt yttrande över Sundgrens rapport att myndighetens dokumentation inte enbart utformas utifrån de riktlinjer och rekommendationer som styr den officiella statistiken, utan även mot bakgrund av krav som ställs på de internationella miljörapporteringar som myndigheten ansvarar för, vilka ofta sker med hjälp av samma underlagsdata som används till den officiella statistiken.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik.

Svenska krav avseende den officiella statistiken

De av statsmakterna angivna kraven på dokumentation återfinns i förordningen om den officiella statistiken. Jag har redogjort för förordningens innehåll i kapitel 3. Som där framgått anges i förordningen, 13 §, att statistiken ska dokumenteras och kvalitetsdeklareras. Vidare anges att SCB får meddela närmare föreskrifter efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter.

SCB har angett sådana närmare regler i sina föreskrifter om offentliggörande av officiell statistik.¹¹ Beträffande dokumentation anges där följande:

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.

Till föreskrifterna finns också allmänna råd. Av dessa framgår att SCB tillhandahåller en mall som de statistikansvariga myndigheterna lämpligen kan använda för de beskrivningar av statistiken som de ska ta fram. 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; kvalitetsbegreppet har beskrivits i kapitel 8.¹² Mallen med tillhörande anvisning kan laddas ner via SAM-Forum, dvs. ett elektroniskt nätverk (en sida på webben med inloggning) som alla statistikansvariga myndigheter har tillgång till.

Vidare anges i de allmänna råden att kravet på att beskrivningarna av statistiken ska vara aktuella förutsätter att de upprättas i anslutning till att ny statistik offentliggörs. För kortperiodisk statistik sägs det dock vara tillräckligt att beskrivningar av statistiken upprättas en gång om året, såvida inte betydande förändringar av undersökningen ägt rum.

¹¹ Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16).

¹² Statistiska centralbyrån (2001): *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*. Meddelanden i samordningsfrågor, MIS 2001:1.

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. I de allmänna råden anges att då officiell statistik publiceras bör en länk till beskrivningarna av statistiken finnas. Därigenom får användarna tillgång till en aktuell kvalitetsdeklaration.

Beträffande dokumentation anges också i de allmänna råden att kvalitetsdeklaration av sekundärpublicerad statistik, t.ex. årsböcker som innehåller offentliggjord statistik från flera källor, bör ske genom angivande av källor. Slutligen anges även att SCB tillhandahåller riktlinjer för hur man dokumenterar datamaterial som ligger till grund för den officiella statistiken (s.k. observationsregister).

De statistikansvariga myndigheternas arbete med dokumentation

Det enda formella krav som ställs på dokumentation är alltså att en myndighet som ansvarar för officiell statistik ska upprätta aktuella beskrivningar av statistiken. Som framgått av kapitel 4 följer Rådet för den officiella statistiken årligen upp hur de statistikansvariga myndigheterna lever upp till detta krav. 2011 års uppföljning omfattade totalt 268 statistikprodukter som offentliggjordes under året, varav många avsåg regelbundet återkommande undersökningar. Uppföljningen visade att det vid 2011 års slut fanns beskrivningar för 95 procent av de undersökta statistikprodukterna, medan det i fem procent av fallen helt saknades beskrivningar. Aktualiteten varierade dock. 64 procent av de undersökta statistikprodukterna bedömdes ha en aktuell beskrivning, vilket definierades som att beskrivningen hade samma referensår som den statistik som publicerades under året. I 13 procent av fallen var beskrivningen ett år gammal och i 18 procent av fallen var beskrivningen äldre än så.¹³

För SCB:s del finns beskrivningar av statistiken framtagna för samtliga de statistikprodukter myndigheten ansvarar för.¹⁴ I hög grad är beskrivningarna också aktuella. Andelen statistikprodukter med aktuella beskrivningar uppgick således vid 2011 års utgång till

¹³ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*. Uppföljningen avsåg de beskrivningar som var tillgängliga på SCB:s webbplats i slutet av år 2011 för statistikprodukter tillhörande den officiella statistiken för vilka offentliggörande skett under år 2011.

¹⁴ Enligt vad SCB har framfört till Bo Sundgren, vilket återges i bilaga 2 till hans rapport.

95 procent, vilket kan jämföras med 79 procent år 2009.¹⁵ Att andelen har ökat torde till stor del kunna förklaras av att SCB under de senaste åren har gjort särskilda satsningar för att åtgärda brister som tidigare har funnits i dokumentationen. Förbättringarna är ännu tydligare när det gäller de redovisningar av statistikregistren i form av metadata ("MetaPlus") och de mer detaljerade beskrivningar över hur statistiken har framställts ("SCBDOK") som SCB också gör. I dessa fall ökade andelen statistikprodukter med aktuell dokumentation från 36 respektive 22 procent år 2009 till 89 respektive 85 procent år 2011.¹⁶

En förklaring till att beskrivningarna inte alltid är aktuella kan vara, som Bo Sundgren pekar på i sin rapport, att dokumentationsarbetet ofta sker i efterhand, efter att processer har genomförts och produkter har framställts.

Som framgår ovan gör SCB regelmässigt mer utförliga dokumentationer, i form av MetaPlus och SCBDOK, av sin statistik än de beskrivningar av statistiken som är föreskrivna. Att dokumentationsarbetet omfattar mer än bara de föreskrivna beskrivningarna gäller även för flera andra av de statistikansvariga myndigheterna. Ett exempel är att Trafikanalys, som i sitt remissvar över Sundgrens rapport anger att man har tagit fram särskilda metodrapporter avseende två undersökningar som myndigheten ansvarar för och som är av särskilt intresse för forskare. Ett annat exempel är Statens jordbruksverk som anger att verket under åren 2008–2009 drev ett omfattande projekt för att kunna göra en s.k. utfästelse för tillräcklig kvalitet, vilken gjordes i december 2009. En del av utfästelsen innebar enligt verket att göra en "fördjupad dokumentation" motsvarande innehållet i SCBDOK för merparten av verkets undersökningar. Ytterligare exempel på ett mer aktivt dokumentationsarbete ges av bl.a. Socialstyrelsen. Därtill anger några myndigheter, bl.a. Medlingsinstitutet, att de köper statistikproduktionen från SCB och att detta inkluderar dokumentation i form av såväl beskrivning av statistiken som SCBDOK och MetaPlus.

En allmän bild från mina möten med de statistikansvariga myndigheterna är att det är ovanligt att användare framför klagomål på bristande dokumentation. För vissa myndigheter förekommer det dock relativt ofta att mer avancerade statistikanvändare, t.ex. forskare, ställer frågor om definitioner och tolkningar av olika variabler m.m. Den typen av kontakter med användarna, som i och för sig kan vara

¹⁵ Statistiska centralbyrån (2012): *Årsredovisning 2011*.

¹⁶ a.a.

tidskrävande, säger sig flera av myndigheterna dock inte se som något egentligt problem, utan som en naturlig och utvecklande del av verksamheten.

Vidare har flertalet av de statistikansvariga myndigheterna redovisat bedömningen att dokumentationen av myndighetens egen statistik i huvudsak håller god, eller åtminstone godtagbar, kvalitet.

9.2.3 Sundgrens rapport och remissynpunkter

Sammanfattning av Sundgrens rapport

I sin rapport till utredningen anger Bo Sundgren att det på övergripande nivå finns fyra viktiga förutsättningar för att statistikdokumentation ska fungera bra inom det svenska statistiska systemet. Dessa förutsättningar, samt Sundgrens sammanfattande bedömningar av hur väl de uppfylls i dag, framgår av det följande. Enligt Sundgren är det således väsentligt:

- *Att det finns vetenskapligt underbyggd kunskap om vad en bra statistikdokumentation ska innehålla och hur den ska tas fram och göras tillgänglig för olika behov.* Enligt Sundgren finns det en hel del sådan kunskap i dag, i stor utsträckning framtagna i aktivt internationellt samarbete. Kunskapen bör dock vidareutvecklas, inte minst beträffande hur man på lämpligt sätt ska tillgängliggöra statistik och statistikdokumentation, så att både statistiken och dokumentationen verkligen kommer till nytta.
- *Att det finns bra metoder, verktyg och standarder för praktiskt dokumentationsarbete.* Sundgren bedömer 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 SCB använder i dag, dvs. beskrivningar av statistiken, processdokumentation enligt SCBDOK samt metadatasystemet MetaPlus.
- *Att det finns erforderlig kompetens och ändamålsenliga rutiner inom berörda organisationer.* Enligt Sundgren har SCB – hans rapport berör i huvudsak förhållandena vid SCB – etablerat en ändamålsenlig organisation för dokumentationsarbetet. Myndigheten har en central enhet med kompetens och ansvar för utbildning och stöd i dokumentationsfrågor, och en dokumentationsansvarig på varje avdelning, som granskar alla dokumen-

tationer innan de blir godkända. Dokumentationsarbetet är dock inte integrerat med verksamhetens processer utan görs fortfarande i efterhand, vilket enligt Sundgren måste ses som en stor brist ur effektivitets- och kvalitetssynpunkt. Det är väsentligt att man skapar ett system där dokumentation för olika behov ”växer fram” på ett naturligt sätt, som en integrerad del av själva statistikproduktionsprocessen. Sundgren framhåller också att ett ytterligare sätt att underlätta och strömlinjeforma dokumentationsarbetet vore att fullfölja den påbörjade processorienteringen och standardiseringen av SCB:s verksamhet, eftersom standardiserade processer är betydligt lättare att dokumentera och kvalitetssäkra på ett effektivt sätt även om endast små resurser avsätts för dokumentation.

- *Att det finns ett styrsystem som säkerställer att dokumentation av god kvalitet för olika behov fortlöpande tas fram som en integrerad del av statistikproduktionsprocessen.* Enligt Sundgren är styrsystemet den svagaste länken i dokumentationsarbetet i det svenska statistiska systemet och han pekar på behov av förstärkt uppföljning och tillsyn i systemet. Bristande uppföljning och tillsyn är dock inte något som gäller bara för dokumentation, utan även för tillgänglighet och kvalitet.

Vidare framhåller Sundgren i sin rapport att de *formella* kraven på statistikdokumentation i dagens regelverk är av mycket indirekt och övergripande karaktär, både på EU-nivån och i Sverige. Enligt hans bedömning är kraven inte operationella och därmed svåra att följa upp. Sundgren menar att det i allt väsentligt är upp till statistikproducenterna själva att välja ambitionsnivå, innehåll, metoder, rutiner och verktyg för dokumentationsarbetet.

I rapporten görs ingen mer detaljerad analys av kvaliteten på den dokumentation som i dag föreligger. Efter en översiktlig granskning menar Sundgren dock att den dokumentation som finns publicerad på Internet verkar vara av god kvalitet och bygga på goda ambitioner. Samtidigt framhåller han att man vid mer ingående granskningar av dokumentation kan hitta allvarliga brister, ofta baserade på missförstånd. Sundgren förordar därför att det görs fler omfattande och djupgående granskningar.

Som framgått av det citat ur rapporten som återgavs i avsnitt 9.2.1, så pekar Sundgren på att olika intressenter visserligen har en hel del gemensamma krav beträffande vilket slags information de behöver

om den officiella statistiken, men att det också finns stora skillnader mellan olika intressenters behov och önskemål. Det senare gäller t.ex. beträffande informationens djup och detaljeringsgrad, och vad som är prioriterat eller mindre viktigt.

Vad gäller användarna pekas i rapporten på att det finns en grupp särskilt kvalificerade statistikanvändare, främst analytiker och forskare, som efterfrågar detaljerad dokumentation av statistiken och statistikprocesserna. I rapporten anges att denna grupp i många år har klagat över bristen på dokumentation. Sundgren bedömer att dessa användare möjligen kommer att bli mer nöjda framöver – i takt med att SCB håller på att nå ett läge där all statistik är dokumenterad i form av beskrivningar av statistiken, SCBDOK och MetaPlus – men att de sannolikt ändå inte kommer att vara helt nöjda.

I rapporten redovisas också vissa förslag till åtgärder. Enligt Sundgren har förslagen utformats på ett sådant sätt att de inte är begränsade till enbart dokumentation utan även skulle kunna tillämpas inom flera andra områden, bl.a. tillgänglighet och kvalitet. I sammanfattning har förslagen följande inriktning:

- Sundgren föreslår att alla metoder och verktyg (program, databaser, register, metadata, dokumentation m.m.), som tagits fram med allmänna medel för produktion av officiell statistik bör göras fritt tillgängliga för alla aktörer och potentiella aktörer (t.ex. anbudsgivare) inom det svenska statistiska systemet. Med ”allmänna medel” avses här anslag, EU-medel m.m. Enligt Sundgren bör den fria tillgången endast kunna inskränkas av statistiksekretessen, i fall där denna är aktuell. Däremot bör reglerna enligt Sundgren utformas så att ”affärshemlighet” inte kan åberopas.
- Sundgren pekar på ett behov av ständig vidareutveckling av kunskap, metoder och generella verktyg. Enligt rapporten bör detta finansieras inom ramen för SCB:s medel för generell metodutveckling och bedrivs genom bl.a. internationellt samarbete, samarbete med andra statistikansvariga myndigheter samt upphandling från marknadsaktörer.
- I rapporten pekas på ett behov av att det i statistiksystemet sker ett systematiskt införande av ”best practices” beträffande såväl dokumentation som systemets övriga delar.

- Sundgren pekar på behov av förbättrad tillsyn av tillgänglighet, kvalitet och dokumentation. När det gäller dokumentation föreslås tillsynen bestå i fortlöpande granskning av att samtliga statistikansvariga myndigheter, inklusive SCB, och det svenska statistiska systemet som helhet i) har erforderlig kompetens i dokumentationsfrågor, ii) har tillgång till erforderliga metoder, rutiner och verktyg enligt ”best practices” inom området, samt iii) bedriver dokumentationsarbetet på ett effektivt sätt, så att samtliga relevanta dokumentationsbehov tillgodoses med god kvalitet för det svenska statistiska systemets olika intressenter, såväl statistik användare som andra.

Den sista punkten behandlas i kapitel 12, i samband med att jag diskuterar samordningen av systemet för den officiella statistiken. Detta innebär också att de synpunkter som framförts på detta förslag i remissbehandlingen av Sundgrens rapport redovisas där.

Sammanfattning av de statistikansvariga myndigheternas yttranden över Sundgrens rapport

Synpunkter på dagens situation beträffande dokumentationen och dokumentationsarbetet

Några myndigheter (Högskoleverket, Kulturanalys och Medlingsinstitutet) anger uttryckligen att de anser att den nulägesbild som Sundgren ger i sin rapport i huvudsak överensstämmer med dagens situation.

Det är dock fler myndigheter som anger att Sundgrens beskrivning har brister i olika avseenden. En vanlig invändning är att rapporten endast behandlar situationen vid SCB och att det inte är givet att det av detta går att dra några slutsatser om hur förhållandena är vid andra statistikansvariga myndigheter; synpunkter av detta slag framförs, med lite olika inriktning, av bl.a. Högskoleverket, Jordbruksverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen, SCB och Trafikanalys. För att komplettera bilden redovisar några myndigheter också relativt utförliga beskrivningar av dokumentationsläget/-arbetet vid den egna myndigheten – i tillämpliga delar har dessa resonemang använts som underlag för redogörelsen i avsnitt 9.2.2 ovan.

Beträffande Sundgrens iakttagelser om dagsläget kan sägas att flera myndigheter (bl.a. Försäkringskassan, SCB och Skolverket) håller

med honom om att dagens författningsreglerade krav på dokumentation i huvudsak är av övergripande karaktär och ger utrymme för egna tolkningar. Samtidigt betonar dock några myndigheter att det finns *ett* formellt krav på dokumentation – i form av att statistikansvariga myndigheter ska upprätta en aktuell beskrivning av sin statistik – vars innebörd framgår mer i detalj av SCB:s föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16). SCB framhåller också i sitt remissvar att det är ett medvetet val från lagstiftaren att de formella kraven är av övergripande karaktär och att SCB:s samordning i dag bygger på samverkan och konsensus, vilket enligt myndigheten är i linje med de intentioner som fanns när statistikreformen genomfördes.

Några myndigheter (bl.a. Skogsstyrelsen) håller med Sundgren om att dokumentationen i dag ofta görs i efterhand. Flera myndigheter (främst Energimyndigheten, Försäkringskassan, Naturvårdsverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen och SCB) framhåller också, i likhet med Sundgren, vikten av att dokumentationsarbetet integreras i produktionsprocessen och görs löpande. Samtidigt pekar några myndigheter på svårigheter i detta sammanhang. Till exempel anger Försäkringskassan att det kan bli svårt att skapa centralt reglerade krav på hur de statistikansvariga myndigheterna ska skapa och underhålla dokumentationen. Vidare anger SCB att myndighetens ambition är att dokumentationen ska ske löpande, men att det inte får finnas en övertro på möjligheterna att ”automatisera” dokumentationsarbetet. SCB säger sig dela Sundgrens ambition att så mycket som möjligt ska kunna dokumenteras en gång för att sedan återanvändas och att information som genereras av produktionsystemen ska tas tillvara, men att vägen dit är lång och resurskrävande. SCB pekar också på att det i Sundgrens rapport sägs att det inte behöver vara särskilt dyrt att få fram högklassig dokumentation av officiell statistik, men menar att det inte ges något egentligt stöd för denna slutsats i rapporten.

Några myndigheter (främst SCB och Trafikanalys) framhåller också att det är varje statistikansvarig myndighets eget ansvar att dokumentera statistiken samt att SCB visserligen ska samordna systemet för den officiella statistiken, men inte har något ansvar för t.ex. övervakning av systemet.

Synpunkter på vilka krav som bör ställas på dokumentation av statistik

Huruvida den kravnivå som Sundgren förordar i sin rapport innebär en rimlig ambitionsnivå, är en av de frågor som har gett den mest spridda svarsbilden. Å ena sidan anser ett flertal myndigheter (främst Energimyndigheten, Jordbruksverket, Kulturanalys och Naturvårdsverket) att den av Sundgren förespråkade kravnivån är rimlig. Å andra sidan är det också flera myndigheter som anser att den av Sundgren förespråkade kravnivån är för hög (främst Medlingsinstitutet och Socialstyrelsen) eller att nuvarande nivå i huvudsak är rimlig (främst Högskoleverket och Skogsstyrelsen). Därtill anger flera myndigheter (främst Skogsstyrelsen och SCB) att det är svårt att utläsa av rapporten exakt vilken nivå Sundgren förordar och att det därför är svårt att uttala sig om rimligheten.

Som nämndes ovan håller flera myndigheter med Sundgren om att dagens författningsreglerade krav på dokumentation är övergripande och ger utrymme för egna tolkningar. Ett flertal myndigheter anser därför att dokumentationskraven bör konkretiseras; denna synpunkt har framförts både av myndigheter som anser att styrkan i kraven bör öka och av myndigheter som anser att nuvarande ambitionsnivå är tillräcklig. Överlag menar dock dessa myndigheter samtidigt att kraven bör ge utrymme för anpassning till olika statistikansvariga myndigheters skilda förutsättningar. Sådana synpunkter framförs av bl.a. Försäkringskassan, Högskoleverket, Skogsstyrelsen, Socialstyrelsen och Sveriges lantbruksuniversitet.

Vidare framhåller flera myndigheter att dokumentationskraven måste vara rimliga och ge ett faktiskt mervärde för organisationen, t.ex. i förhållande till de resurser som krävs för att leva upp till kraven. Sådana synpunkter framförs, med lite olika inriktning, av bl.a. Högskoleverket, Naturvårdsverket, Socialstyrelsen och SCB.

Flera myndigheter framhåller också att dokumentationsbehoven skiljer sig åt mellan olika typer av aktörer och att detta bör avspeglas i kraven på dokumentation. Till exempel redovisar några myndigheter (främst Jordbruksverket, Sveriges lantbruksuniversitet och Trafikanalys) synpunkter av typen att dokumentationsbehoven för vissa särskilt avancerade användare, t.ex. forskare, kan vara så omfattande och/eller specialiserade att de är svåra att fullt ut formalisera och därför till en del kan kräva personlig service eller att särskilda metodrapporter tas fram. Vidare framhåller några myndigheter (främst Försäkringskassan, Medlingsinstitutet, Skogsstyrelsen och

SCB) att den dokumentation som en statistikproducent behöver för internt bruk varken behöver eller bör vara offentlig, åtminstone inte till alla delar. I sammanhanget kan också noteras att flera myndigheter (bl.a. Kulturanalys, Naturvårdsverket och Skolverket) betonar vikten av god produktionsdokumentation, t.ex. för intern kunskapsöverföring mellan olika medarbetare.

Övriga synpunkter

Sundgrens förslag om att det ska råda fri tillgång till metoder och verktyg som utvecklats för produktion av officiell statistik inom ramen för allmänna medel, ges uttryckligt stöd av flera av de svarande myndigheterna, främst Energimyndigheten, Försäkringskassan, Kulturanalys, Socialstyrelsen och Trafikanalys.

Invändningar mot förslaget redovisas i första hand av SCB (se vidare nedan), låt vara att Jordbruksverket och Sveriges lantbruksuniversitet framhåller att en sådan fri tillgång måste bygga på att metoder och verktyg m.m. kan anpassas till de olika statistikansvariga myndigheternas skilda förutsättningar. Därtill pekar några myndigheter på att alla verktyg inte nödvändigtvis passar alla myndigheter; t.ex. framhåller både Jordbruksverket och Socialstyrelsen att man har erbjudits möjlighet att testa SCB:s MetaPlus-verktyg, men har funnit att det inte var lämpligt för den egna verksamheten.

SCB:s kritik mot Sundgrens förslag mot fri tillgång till metoder och verktyg finns skäl att redovisa mer utförligt:

Med anledning av vad utredaren uppger om fri tillgång till metoder och verktyg för officiell statistik vill SCB framhålla följande. Utredarens ställningstagande tycks felaktigt utgå från att all utvecklingsverksamhet finansieras med offentliga medel. SCB vill understryka att utredarens förslag i denna del rymmer juridiska såväl som andra frågeställningar där ytterligare utredningsbehov är nödvändigt för att belysa samtliga aspekter. Därutöver talar mycket för att fri tillgång skulle medföra ansvar för vidareutveckling och distribution samt åtaganden att stödja andra organisationer i användandet.

SCB ser också praktiska svårigheter med utredarens förslag på fri tillgång till produktionsapparaten. Även om de utvecklade verktygen behöver god och komplett dokumentation för att säkra produktion och vidareutveckling ställs det andra och speciella krav om verktygen ska användas på en öppen marknad. Myndighetens ambition är att utveckla verktygen för den egna hård- och mjukvaruplattformen och basera den på en arkitektur som tagits fram inom den egna organisationen. Verktygen tas i första hand fram för att stödja myndighetens

produktionsprocesser och baseras på de kompetenser som finns att tillgå i olika delar av den. Möjligen kan man hävda att det bara finns ett bästa sätt att utföra olika produktionsmoment och att det rätta IT-stödet därigenom bara kan byggas på ett sätt. Men det är ändå inte självklart att verktygen kan byggas helt fria från den egna organisationens förutsättningar. En vidare spridning skulle rent av kunna hämma möjligheter att fritt förändra den egna produktionsprocessen (och därmed verktygen).

9.2.4 Delbetänkandet

Innan jag i nästa avsnitt redogör för mina bedömningar vill jag först återge vissa resonemang och förslag avseende dokumentation från utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36). Dessa förslag torde, om de genomförs, hantera en del av de problem som påtalats i utredningsarbetet och förbättra situationen för i synnerhet mer avancerade statistikanvändare, främst forskare.

I delbetänkandet föreslogs att en ny myndighet ska bildas, med uppgiften att beträffande forskning som sker med hjälp av personidentifierade myndighetsdata bl.a. samordna frågor om dokumentation och information, den rättsliga prövningen av forskning och datautlämnande, samt den praktiska datahanteringen inklusive utnyttjandet av data från olika registerhållare.

Beträffande information och dokumentation föreslogs den nya myndigheten få i uppgift att

- Informera forskare om möjligheterna med registerforskning, hur man får kunskap om vilka data som finns och vilka krav som ställs för att få tillgång till data.
- I samverkan med Datainspektionen informera allmänhet och politiker om innehållet i och nyttan av registerforskning samt översiktligt beskriva vilken sådan forskning som pågår.
- I samverkan med Datainspektionen informera allmänhet och politiker om rättigheter och skyldigheter när personuppgifter används i forskningen samt hur integriteten skyddas.
- Ingå överenskommelser med myndigheter som är dataägare om enhetliga regler, anpassningar och standarder för dokumentationen av data för att underlätta forskningen.

- Upprätta ett metadatasystem över register och dokumentation av provsamlingar, dvs. ett register över befintliga register. Systemet kan t.ex. innehålla förteckningar över och länkar till befolkningsregister/officiell statistik, andra register hos myndigheter, forskardatabaser på universitet och hos Svensk Nationell Datatjänst (SND, som är en enhet vid Göteborgs universitet), regionala kvalitetsregister inom hälso- och sjukvården och biobanker (BBMRI).
- Samverka med SND och BBMRI i upprättandet av ett informationssystem för forskardata.

Vidare framhölls i delbetänkandet 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 nya myndigheten.

I forsknings- och innovationspropositionen (prop. 2012/13:30), som lämnades den 11 oktober 2012, redovisade regeringen sin syn på delbetänkandet. I propositionen föreslås att uppgiften att bistå forskare med information om register och om relevant lagstiftning, och därmed förbättra möjligheterna till registerbaserad forskning, bör ges till Vetenskapsrådet och inte till en ny myndighet som föreslogs i delbetänkandet. De närmare detaljerna om Vetenskapsrådets uppgift, t.ex. om den kommer att omfatta samtliga de ovan nämnda arbetsuppgifterna, ger propositionen inte svar på.

I propositionen anges att Vetenskapsrådet bör *”få i uppdrag att inrätta en funktion med uppgift att förbättra tillgängligheten till och underlätta användningen av registeruppgifter för forskningsändamål”*.¹⁷ Detta sägs inkludera sambearbetning av uppgifter och metodutveckling för att nyttiggöra registeranvändning bl.a. i syfte att genomföra s.k. mikrosimulering. Enligt propositionen är det också viktigt att Vetenskapsrådet i arbetet med att inrätta en ny funktion undviker eventuell överlappning med statistikansvariga myndigheters uppdrag och beaktar hur samverkan med dessa myndigheter kan öka användandet och tillgänglighetsförandet av register. Enligt regeringen bör Vetenskapsrådet därför samarbeta med de myndigheter och organisationer som ansvarar för de aktuella registren.

¹⁷ Prop. 2012/13:30, s. 147. Med anledning av den nya uppgiften föreslås i propositionen också en höjning av Vetenskapsrådets anslag, med 25 miljoner kronor år 2013 och med ytterligare 25 miljoner kronor år 2014. Därmed beräknas anslagsnivån bli 50 miljoner kronor högre år 2016 än år 2012.

9.2.5 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning och förslag: Dokumentation av vilken statistik som finns, hur den är framställd och vad den innehåller är en förutsättning för att statistiken ska vara tillgänglig och användbar.

Det enda formella krav som i dag finns avseende dokumentation av den officiella statistiken är att de statistikansvariga myndigheterna ska upprätta aktuella beskrivningar av statistiken, enligt en form som SCB anger. Myndigheterna lever i huvudsak upp till detta krav. Därtill tar myndigheterna ofta fram även annan, mer fördjupande dokumentation.

Dokumentationen synes ha förbättrats med tiden. En kvarstående brist är dock att dokumentationen ofta tycks ske i efterhand. Det är viktigt att myndigheterna strävar efter att integrera dokumentationsarbetet i produktionsprocessen och göra dokumentationen löpande.

Dagens dokumentation torde i huvudsak uppfylla behoven för användare som främst använder statistiken i informativt syfte och/eller för att på basis av de summerade sammanställningar som presenteras på myndigheternas hemsidor göra analyser som kräver mer begränsad bearbetning av det statistiska materialet. Störst problem med dokumentationen torde finnas bland användare – ofta forskare – som har större behov av att själva bearbeta statistiken och de bakomliggande datamaterialen för olika vidareanvändningar och analyser. De förslag som lämnades i utredningens delbetänkande torde dock förbättra situationen för de mer avancerade användarna.

Ambitionen bör vara att dokumentationen så långt möjligt ska ge berörda intressenter de svar de behöver, vilket inte sällan torde kräva en mer omfattande och djupgående dokumentation än vad som ges av dagens författningsreglerade krav. Samtidigt bör man inte ha en övertro på möjligheterna att reglera fram en fullständigt heltäckande dokumentation. I särskilt komplicerade fall torde det vara ofrånkomligt att dokumentationen måste kompletteras med individuell rådgivning eller information från den statistikansvariga myndighetens sida.

Utredningen lämnar inga förslag på författningsändringar beträffande dokumentation. Frågan om dokumentation behöver dock diskuteras vidare, vilket lämpligen kan ske inom ramen för Rådet för den officiella statistiken. Vidare bör SCB ges i upp-

drag att närmare utreda vilka förutsättningar som finns för att i ökad utsträckning ge allmän spridning åt metoder och verktyg som utvecklas för allmänna medel.

Enligt utredningens direktiv är god dokumentation av statistiken grundläggande för att förbättra tillgängligheten. Jag ska därför analysera hur dokumentationen kan förbättras.

Dagsläget

Det enda formella krav som i dag finns avseende dokumentation av den officiella statistiken är att de statistikansvariga myndigheterna ska upprätta aktuella beskrivningar av statistiken, enligt en form som SCB anger. Det kan konstateras att myndigheterna i huvudsak lever upp till detta krav. Som framgått fanns nämligen vid 2011 års slut dokumentation av den föreskrivna typen framtagen för 95 procent av den officiella statistiken, låt vara att kravet på aktualitet uppfylldes i lägre grad och att 95 procent naturligtvis inte är 100 procent. Sett till i vilken grad de formella kraven uppfylls, tycks således dagens dokumentationsarbete i huvudsak fungera väl.

Även om det formella kravet endast omfattar beskrivningar av statistiken, så visar utredningsarbetet att de statistikansvariga myndigheterna ofta tar fram även annan, mer fördjupande dokumentation. Detta gäller i synnerhet för SCB, som regelmässigt tar fram mer utförlig dokumentation än de beskrivningar av statistiken som är föreskrivna. Som framgått av avsnitt 9.2.2 gäller det dock även för flera andra av de statistikansvariga myndigheterna.

Den bild som getts av utredningsarbetet är också att dokumentationen med tiden har förbättrats. SCB har under de senaste åren gjort särskilda satsningar för att åtgärda brister som tidigare har funnits. Detta tycks ha haft effekt. Dokumentationen förefaller vara mer komplett och mer aktuell. Enligt vad Bo Sundgren framför i sin rapport till utredningen har SCB också etablerat en ändamålsenlig organisation för dokumentationsarbetet. Sundgren bedömer 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 SCB använder i dag, dvs. beskrivningar av statistiken, processdokumentation enligt SCBDOK samt metadatasystemet MetaPlus. Som framgått av avsnitt 9.2.2 har även flera andra statistikansvariga myndigheter utvecklat sitt dokumentations-

arbete på senare år, t.ex. i samband med att de har gjort, eller övervägt att göra, en s.k. utfästelse om tillräcklig kvalitet. Som underlag för att kunna göra en sådan utfästelse behöver myndigheten göra ett omfattande internt arbete med att gå igenom statistikverksamheten, produkt för produkt, och granska kvalitet, rutiner, m.m.

Inom ramen för utredningsarbetet har jag inte haft möjlighet att i detalj granska kvaliteten på den dokumentation av den officiella statistiken som i dag föreligger. Det finns dock vissa indikationer på att åtminstone den föreskrivna typen av dokumentation i stort håller önskvärd kvalitet. Till exempel har vid mina möten med de statistikansvariga myndigheterna framkommit att det är ovanligt att användare framför klagomål på bristande dokumentation. I sin rapport till utredningen bedömer vidare Bo Sundgren, efter en översiktlig granskning, att den dokumentation som finns publicerad på Internet verkar vara av god kvalitet och bygga på goda ambitioner.

En brist i dagens dokumentationsarbete – vilket delvis torde kunna förklara varför den föreskrivna typen av dokumentation inte alltid lever upp till kravet på aktualitet – är att dokumentationen ofta tycks ske i efterhand, efter att processer har genomförts och produkter har framställts. Enligt min mening är det viktigt att myndigheterna strävar efter att integrera dokumentationsarbetet i produktionsprocessen och göra dokumentationen löpande i stället för i efterhand. Samtidigt bör dock framhållas att myndigheterna tycks vara väl medvetna om de brister som i dag finns i detta hänseende, att döma av vad som exempelvis har framkommit i remissbehandlingen av Sundgrens rapport.

Det bör betonas att behoven av dokumentation, till såväl inriktning som omfattning och djup, varierar mycket mellan olika aktörer. Beträffande användarna av statistiken torde dessa variationer i huvudsak följa den indelning som – beträffande den allmänna nivån på tillgängligheten – pekades på i avsnitt 9.1. Det tycks alltså gå en skiljelinje mellan *å ena sidan* användare som i huvudsak använder statistiken i informativt syfte och/eller för att på basis av de summerade sammanställningar som presenteras på myndigheternas hemsidor göra analyser som kräver mer begränsad bearbetning av det statistiska materialet och *å andra sidan* användare som har större behov av att själva bearbeta statistiken och de bakomliggande data-materialen för olika vidareanvändningar och analyser. Dagens dokumentation torde i huvudsak uppfylla behoven för användarna i den

förstnämnda kategorin, men inte alltid för de mer avancerade användarna i den andra kategorin.

Beträffande de mer avancerade användarna kan dock antas att de förslag som lämnades i delbetänkandet (se avsnitt 9.2.4) skulle förbättra situationen.

Bör kraven förstärkas?

Som framgått av redogörelsen ovan är dagens författningsreglerade krav på dokumentation relativt begränsade och i huvudsak av övergripande karaktär. Utöver de formella kraven ges också stort utrymme för de statistikansvariga myndigheterna att självständigt uttolka vilken nivå på dokumentation som är lämplig. Mot denna bakgrund finns skäl att överväga om dagens formella krav är tillräckliga eller om de bör utvidgas i något avseende.

Dokumentation av vilken statistik som finns, hur den är framställd och vad den innehåller är en förutsättning för att statistiken ska vara tillgänglig och användbar. Enligt min mening bör ambitionen vara att dokumentationen så långt möjligt ska ge berörda intressenter de svar de behöver, vilket inte sällan torde kräva en mer omfattande och djupgående dokumentation än vad som ges av dagens författningsreglerade krav. Nya tillämpningar av statistisk information kan också ställa nya krav på dokumentation.

Samtidigt bör man inte ha en övertro på möjligheterna att reglera fram en fullständigt heltäckande dokumentation. Förhållandena kan variera mellan olika sektorer, för olika aktörer och för olika typer av behov. Mot denna bakgrund har, som framgått, flera statistikansvariga myndigheter framfört att de formella kraven bör ge utrymme för anpassning till olika myndigheters skilda förutsättningar. Som framgått har inte heller det faktum att dagens författningsreglerade krav är relativt begränsade förhindrat de statistikansvariga myndigheterna från att i många fall ändå ta fram annan, mer fördjupande dokumentation än de föreskrivna beskrivningarna av statistiken. Vidare är det knappast heller rimligt att förvänta sig att dokumentationen ska kunna ge svar på allt. För vissa särskilt avancerade användare, t.ex. forskare, kan dokumentationsbehoven vara så omfattande och/eller specialiserade att de är svåra att fullt ut formalisera. I särskilt komplicerade fall torde det också vara ofrånkomligt att dokumentationen måste kompletteras med individuell rådgivning eller information från den statistikansvariga myndig-

hetens sida, kanske till och med i flera omgångar. Slutligen kan man heller inte bortse från att ökade dokumentationskrav också är kostnadsdrivande.

Mot denna bakgrund kan jag inte definitivt avgöra om det behövs starkare formella krav än i dag eller, framför allt, vilken kravnivå som i sådana fall vore den rätta. Jag lämnar därför inga förslag på författningsändringar beträffande dokumentation. Däremot lämnades, som framgått, vissa förslag avseende dokumentation i delbetänkandet.

Frågan om dokumentation behöver dock enligt min mening diskuteras vidare. Dels tycks det finnas behov av ökad samsyn mellan de statistikansvariga myndigheterna, att döma exempelvis av de delvis ganska disparata synpunkter som framkommit i remissbehandlingen av Bo Sundgrens rapport. Dels anser jag – i likhet med vad Sundgren framför i sin rapport – 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 för den officiella statistiken och dess arbetsgrupper. I åtminstone det senare fallet krävs dock även nära kontakter med företrädare för dem som är målgrupper för dokumentationen.

Bedömningar av Sundgrens förslag

Som framgått redovisar Bo Sundgren ett flertal förslag i sin rapport till utredningen, varav jag återkommer till frågan om uppföljning i samband med att jag i kapitel 12 diskuterar samordningen av systemet för den officiella statistiken. Vad beträffar hans övriga förslag har jag allmänt sett inga större invändningar. Till exempel delar jag synen att det torde finnas behov såväl av ständig vidareutveckling av kunskap, metoder och generella verktyg som av att det i statistiksystemet sker ett systematiskt införande av ”best practices” beträffande såväl dokumentation som systemets övriga delar.

Vidare föreslår Sundgren att alla metoder och verktyg (program, databaser, register, metadata, dokumentation m.m.), som tagits fram med allmänna medel för produktion av officiell statistik bör göras fritt tillgängliga för alla aktörer och potentiella aktörer inom det svenska statistiska systemet. Som framgått har flera statistikansvariga myndigheter understött detta förslag i remissbehandlingen av Sundgrens rapport, medan däremot främst SCB har framfört ett flertal invändningar. Enligt min mening framstår det i och för sig

som en rimlig tanke att metoder och verktyg som utvecklas för allmänna medel om möjligt bör ges allmän spridning, men samtidigt kan man inte bortse från de svårigheter som SCB pekar på. Jag anser därför att kunskapsläget behöver förbättras och förutsättningarna ytterligare klargöras. Jag föreslår att regeringen ger SCB i uppdrag att mer i detalj utreda vilka förutsättningar som finns för att i ökad utsträckning ge allmän spridning åt metoder och verktyg som utvecklas för allmänna medel. I ett sådant uppdrag bör bl.a. ingå att redogöra för vad som egentligen finansieras med allmänna medel och att närmare analysera för- och nackdelar med den av Sundgren förordade modellen.

9.3 Prissättning

I utredningens direktiv anges att rationell, transparent och enhetlig prissättning är ett strategiskt område för att förbättra tillgängligheten till den officiella statistiken. I mitt uppdrag ingår därför att utifrån kostnads- och tillgänglighetsperspektiv analysera för- och nackdelar med olika prissättningsmodeller, varav marginalkostnadsprissättning ska vara en. Vidare ska jag bl.a. överväga om det finns skäl att införa ett undantag från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning i avgiftsförordningen när det gäller officiell statistik.

Som underlag för övervägandena har jag gett Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag – efter att utredningen och ESV kommit överens om detta – att analysera olika prissättningsmodeller avseende statistik. I uppdraget ingick bl.a. att identifiera tänkbara prissättningsmodeller avseende statistik, att analysera för- och nackdelar med de olika modellerna och dessas ekonomiska och andra konsekvenser samt att analysera modellernas genomförbarhet med avseende på såväl praktiska omständigheter som förenlighet med olika regelverk, t.ex. avgiftsförordningen och konkurrenslagen. ESV:s uppdrag redovisades till utredningen den 15 februari 2012, i rapporten *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012* (ESV 2012:5). Rapporten finns tillgänglig via ESV:s hemsida.

I det följande redogörs först, i avsnitt 9.3.1, för dagens situation avseende prissättning; därvid behandlas avgiftsförordningens regler, vilken prissättning myndigheterna tillämpar i dag samt problem som iakttagits. Redogörelsen bygger i hög grad på ESV:s rapport till utredningen. Därefter redovisas ESV:s genomgång av tänkbara prismodeller (9.3.2) samt mina överväganden och förslag (9.3.3).

9.3.1 Dagens situation

Enligt direktiven ska jag alltså analysera olika prissättningsmodeller avseende den officiella statistiken. Så som frågeställningen är formulerad i direktiven, och av den bakgrundsbeskrivning som där ges, kan man möjligen få intryck av att den officiella statistiken är avgiftsbelagd i dag. Så är dock inte fallet. Som framgått av avsnitt 9.1 är det helt gratis att från de statistikansvariga myndigheternas hemsidor ladda ner de summerade sammanställningar – i form av 356 statistikprodukter år 2011 – som utgör den egentliga officiella statistiken. Tidigare var det visserligen förenat med avgifter att använda Statistikdatabasen på SCB:s webbplats, men sedan år 2000 är detta gratis.¹⁸

I framför allt fyra fall kan det dock vara förenat med avgifter att beställa statistik eller mikrodata från de statistikansvariga myndigheterna. *Det första fallet* är när SCB mot avgift utför hela statistiska undersökningar på uppdragsbasis åt externa kunder. Som framgått av kapitel 4 är det t.ex. drygt 50 procent av de statistikansvariga myndigheterna som har valt att anlita SCB för att producera hela eller delar av sin officiella statistik. I dessa fall finansierar alltså myndigheterna sina köp av statistik från SCB med anslagsmedel och tillhandahåller sedan den officiella statistiken gratis via sina hemsidor. *Det andra fallet*, som i princip kan gälla samtliga statistikansvariga myndigheter, är när användarna tvingas betala en avgift till den berörda myndigheten om de vill ha specialbearbetningar av den officiella statistiken, t.ex. andra geografiska skärningar än som finns i den egentliga officiella statistiken. *Det tredje fallet*, som i hög grad berör SCB men även gäller för andra statistikansvariga myndigheter, är när användare tvingas betala en avgift vid uttag av mikrodata från register. Sådana uttag kan avse dels mikrodata som bl.a. forskare kan få tillgång till, dels data i offentliga register som SCB har i särskilt uppdrag att föra. Det senare handlar främst om företagsregistret, som listar samtliga företag, organisationer och deras arbetsställen i Sverige. *Det fjärde fallet*, som inte behandlas närmare i det följande, handlar om att det kan vara förenat med avgifter när myndigheterna använder varandras data, t.ex. som ersättning för det arbete som åtgår i sammanhanget.

Som utgångspunkt för den fortsatta redogörelsen för dagens situation bör inledningsvis påpekas att förutsättningarna för statistikverksamheten, och prissättningen i denna, i vissa avseenden skiljer

¹⁸ Riksrevisionen (2004): *Uppdrag statistik – insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*. RiR 2004:8.

sig mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter. SCB:s hela verksamhetsområde avser statistik och inom ramen för detta har myndigheten i sin instruktion bemyndigats att bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet.¹⁹ De övriga statistikansvariga myndigheterna har, till skillnad från SCB, inte statistikverksamhet som huvudsyssla. Det innebär att de specialbearbetningar som dessa myndigheter gör – och som kan vara förenade med avgifter för avnämaren – kan betraktas som en bisyssla för myndigheten. För detta gäller en annan grund för avgiftsuttaget än i den uppdragsverksamhet som SCB bedriver.

Avgiftsförordningen

I avgiftsförordningen (1992:191) finns generella regler för statlig avgiftsbelagd verksamhet som ska tillämpas om inte något annat följer av en annan förordning eller av ett särskilt beslut av regeringen. Avgiftsförordningen, AF, gäller för statliga myndigheter under regeringen.

I det följande redogörs för de regler som är av störst relevans i detta sammanhang. Förordningens innehåll i övrigt framgår av den redogörelse som tidigare har lämnats i avsnitt 3.6.

Rätten att ta ut avgifter

För att en myndighet ska få ta ut avgift krävs författningsstöd. Sådant ges normalt i ett bemyndigande från regeringen. Det sker vanligtvis i en förordning, t.ex. myndighetens instruktion.

För de varor och tjänster, exempelvis utbildning och rådgivning, som är angivna i 4 § AF får myndigheterna emellertid ta ut avgift utan särskilt bemyndigande. Förutsättningen är att verksamheten är av antingen tillfällig natur eller mindre omfattning. Detta generella bemyndigande infördes för att regeringen inte skulle behöva ta ställning till varje förslag till mindre avgiftsuttag. Innan en avgift tas ut måste myndigheten pröva om tjänsten är förenlig med myndighetens uppgift och om tjänsten går utöver den service som ska utföras avgiftsfritt enligt 4 och 6 §§ förvaltningslagen (1986:223).

När en myndighet vill ta betalt för bearbetning av statistik kan det generellt göras med stöd av 4 § AF, punkt 4 rådgivning eller

¹⁹ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

annan liknande service. Det gäller under förutsättning att uttaget inte sker med stöd av offentlighetsprincipen enligt tryckfrihetsförordningen eller går utanför serviceskyldigheten enligt förvaltningslagen.

Enligt 4 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna upplysningar, vägledning, råd och annan sådan hjälp till enskilda i frågor som rör myndighetens verksamhet. Hjälpen ska lämnas i den utsträckning som är lämplig med hänsyn till frågans art, den enskildes behov av hjälp och myndighetens verksamhet. Myndigheten ska vidare anpassa sin service till aktuell arbets- och resurssituation, dvs. till arbetets behöriga gång enligt 6 kap. 4 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). Enligt 6 § förvaltningslagen ska varje myndighet lämna andra myndigheter hjälp inom ramen för den egna verksamheten.

Det är viktigt att myndigheten bestämmer omfattningen av den hjälp som ska tillhandahållas gratis enligt förvaltningslagen. Myndigheter brukar bedöma att denna hjälp omfattar mellan en och fyra timmar.²⁰ För en arbetsinsats därutöver kan myndigheten välja att ta betalt.

Ekonomiskt mål

Det ekonomiska målet talar om hur stor del av kostnaderna för en viss verksamhet som ska täckas av intäkter. Regeringen har bestämt att full kostnadstäckning normalt ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet. Om ett annat ekonomiskt mål ska gälla, t.ex. viss kostnadstäckningsgrad eller täckning enbart av vissa angivna kostnader, ska regeringen besluta särskilt om detta.

Full kostnadstäckning innebär att avgiften ska beräknas så att den långsiktiga självkostnaden täcks. Samtliga direkta kostnader för verksamheten ska täckas liksom en så rättvis andel som möjligt av de kostnader som är gemensamma med andra verksamheter. Vid avgiftssättningen ska i regel också hänsyn tas till tidigare uppkomna över- eller underskott i verksamheten.

Ett motiv för undantag från full kostnadstäckning är om ett sådant avgiftsuttag skulle motverka syftet med verksamheten.

När det gäller avgifter som tas ut enligt 4 § AF är det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning, vilket innebär att myn-

²⁰ Ekonomistyrningsverket (2002): *Alla myndigheter får ta betalt, men ... En handledning om möjligheter och begränsningar i 4 § avgiftsförordningen*. ESV 2002:7.

digheten själv får bestämma om avgiften ska täcka hela självkostnaden eller kanske bara särkostnaden. Denna frihet motiveras av att avgiftsnivån inte får motverka syftet med verksamheten. Om det t.ex. är viktigt att informationen i en publikation eller viss statistik sprids bör inte priset sättas så högt att spridningen hindras.

Samråd

Enligt 7 § AF ska myndigheterna varje år samråda med ESV om de avgifter som de tar ut. I de fall regeringen bestämmer avgiftens storlek ska samråd ske med ESV innan förslag lämnas till regeringen om avgiften. Syftet med samrådsfunktionen är i första hand att kontrollera att avgifterna är beräknade utifrån det ekonomiska mål som gäller för verksamheten, att regler och riktlinjer på avgiftsområdet följs och att enhetliga och vedertagna principer för prissättning tillämpas.

De statistikansvariga myndigheternas prissättning i dag

Statistiska centralbyrån

Uppdragsverksamhetens omfattning och inriktning

År 2011 uppgick SCB:s totala intäkter till 1 033,7 miljoner kronor. Av detta stod anslag för 53 procent och avgifter och vissa övriga intäkter för 47 procent. SCB har anslag för den officiella statistik som myndigheten ansvarar för samt för att täcka kostnader för internationell rapportering av statistiken och samordning av statistiksystemet.

Uppdragsverksamhetens intäkter (exklusive publikationsintäkter) uppgick 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 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).

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)

I det följande behandlas endast de tre förstnämnda kategorierna, då dessa avser de typer av tjänster vars prissättning jag enligt direktiven ska analysera.

SCB:s prissättning

Som tidigare nämnts framgår SCB:s bemyndigande att ta ut avgifter av myndighetens instruktion. Där anges, i 4 §, att SCB i mån av resurser ska utföra uppdrag inom sitt verksamhetsområde åt en myndighet och får åta sig uppdrag även från andra uppdragsgivare. Vidare framgår, i 24 §, att SCB ska ta ut avgifter för sådana uppdrag.²¹ Eftersom inget annat ekonomiskt mål har angetts av regeringen gäller full kostnadstäckning enligt 5 § andra stycket avgiftsförordningen. Av regleringsbrevet för år 2012, och även tidigare regleringsbrev, framgår att inkomsterna disponeras av SCB och att avgifternas storlek bestäms av myndigheten.

Enkelt uttryckt tillämpar SCB full kostnadstäckning för all verksamhet som inte anslagsfinansieras. Det ekonomiska målet full kostnadstäckning innebär att på några års sikt ska samtliga med verksamheten förenade kostnader, direkta såväl som indirekta, täckas av avgiftsintäkter. Det betyder i princip att den som beställer tjänster från SCB fullt ut får betala för dem. Avgiften ska därmed täcka de direkta och indirekta kostnader som uppkommer till följd av en uppdragsgivares beställning.

²¹ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån. Utöver vad som nämns ovan anges i denna också (2 §) att SCB får bedriva sådan tjänsteexport som är förenlig med myndighetens uppgifter och verksamhetsområde.

De olika kategorier av uppdrag som här behandlas ställer i olika hög grad krav på att SCB samlar in ny information. Om ett uppdrag helt eller delvis bygger på data som redan tidigare – i allmänhet inom ramen för den anslagsfinansierade verksamheten – samlats in och lagrats i myndighetens databaser, så ska inte beställaren betala kostnaderna för de tidigare genomförda och finansierade arbetsmomenten. Detta innebär följande för de olika uppdragskategorierna:

- *Totala statistiska undersökningar:* I dessa fall innebär uppdraget i allmänhet att hela statistikprocessen går igenom, från förarbete, insamling och bearbetning till extern kommunikation om denna sköts av SCB. Därmed ingår kostnaderna för samtliga dessa arbetsmoment i avgiftsunderlaget. Om undersökningen till någon del bygger på underlag som är finansierat sedan tidigare – t.ex. registerdata som tidigare har samlats in och lagrats i databaser – ska dock inte beställaren betala kostnaderna för detta.
- *Statistiska bearbetningar av register:* Vid en statistisk bearbetning av register samkör man t.ex. uppgifter från olika register för att få fram nya data. Principen full kostnadstäckning för uttag med bearbetning innebär att avgifterna ska täcka kostnader för att göra beställda uppgifter tillgängliga för användare. Det kan exempelvis innebära att kostnader för bearbetningar, sammanställning eller kundanpassning ska inkluderas i avgiftsunderlaget. Myndighetens kostnader för insamling, registrering etc. ska inte ingå i underlaget för avgifter i den mån de redan har finansierats med främst anslag.
- *Nominella uttag:* I dessa fall krävs varken insamling eller bearbetning, varför det i avgifterna heller inte ingår några kostnader för sådana arbetsinsatser. Även dessa uttag kan dock medföra andra kostnader som t.ex. kostnader för leverans, analys eller annan kundanpassning av informationen som tillhandahålls.

Principerna för prissättning är, enligt vad SCB har uppgett till ESV, desamma i hela uppdragsverksamheten. SCB utgår ifrån vilka kostnader det finns och hur många potentiella kunder myndigheten kan räkna med. Varje uppdrag följs upp i tidredovisningssystemet. Varje enhetschef är resultatansvarig. Det är den produktansvarige och enhetschefen som gör kalkylerna inför ett uppdrag. Det finns standardiserade prislistor för vissa statistikpaket, annars görs en

offert för varje uppdrag. Produkterna delas in i anslagsprodukter och uppdragsprodukter.

Timpriserna, som baseras på lönekostnaden med påslag för overheadkostnader, t.ex. ledning och administration²², är beräknade så att intäkterna vid uppnådd budgeterad verksamhetsvolym i princip ger full kostnadstäckning för verksamheten.²³ SCB tillämpar samma timpriser för uppdrag och anslagsverksamhet. Vid sidan av timpriset kan i uppdragsverksamheten även ett visst riskpåslag förekomma om någon del av uppdragskalkylen, t.ex. resursförbrukningen, bedöms vara osäker. Ett eventuellt riskpåslag kan ses som en försäkring som ska täcka oförutsedda kostnader under genomförandet av uppdraget. Beroende på utfallet av de osäkra posterna kan det uppstå ett positivt eller negativt resultat i förhållande till kalkylen. I SCB:s uppdragsverksamhet gäller för övrigt också att kostnader för marknadsföring och produktutveckling av allmän karaktär inte räknas med i timpriset, utan ska finansieras av uppkomna kalkylvinster.²⁴

I sammanhanget bör påpekas att de gemensamma kostnaderna alltså fördelas på ett likvärdigt sätt – på basis av rapporterad tid – på SCB:s slutprodukter, oavsett om dessa är anslags- eller uppdragsfinansierade. Dock finns vissa kostnader som inte slås ut på slutprodukter på detta sätt. Det handlar om verksamhet som avser SCB:s roll som samordningsansvarig för statistiksystemet i allmänhet, dvs. kostnader för att hålla kansliet för Rådet för den officiella statistiken och för internationell samordning. Dessa kostnader, som år 2011 uppgick till totalt 4,2 miljoner kronor, finansieras helt via SCB:s anslag.

Principen om full kostnadstäckning som grund för prissättningen innebär att verksamheten ska gå jämnt upp över tid. Vidare kan vissa uppdrag medföra överuttag och andra medföra underuttag, utan att detta strider mot principen om full kostnadstäckning. Med denna flexibilitet kan i vissa fall en marknadsanpassning av SCB:s priser bli aktuell, mot bakgrund av den kunskap om marknaden som

²² SCB:s gemensamma kostnader (OH-kostnader) består av tre delar: central administration (verksledning och stabsavdelningar samt gemensam verksamhet för SCB), avdelningarnas respektive egna centrala administration inklusive indirekt tid (t.ex. utbildning) samt nät drift, lokaler och telefon.

²³ Statistiska centralbyrån (2010): *Riktlinjer för prissättning i SCB:s avgiftsfinansierade verksamhet*.

²⁴ Av mina kontakter med ESV har framgått att begreppet "kalkylvinster" är vedertaget i myndigheters uppdragsverksamhet. Även om riskpåslagen i somliga uppdrag ger plus och i somliga minus, så vet myndigheterna erfarenhetsmässigt att de kan räkna med dem som finansieringskälla för insatser av nämnt slag.

finns på respektive avdelning. Om produkten konkurrerar med liknande produkter på marknaden kan priset i vissa fall kortsiktigt anpassas antingen uppåt eller nedåt i förhållande till kalkylerat pris. Om det levererade materialet, eller likvärdigt material, inte kan tas fram av andra (SCB har monopol), ska i de flesta fall självkostnaden vara det högsta pris SCB kan ta ut.²⁵

Övriga statistikansvariga myndigheter

De fall där det förekommer att övriga statistikansvariga myndigheter tar betalt för statistik handlar om när en användare vill ha specialbearbetningar av statistiken – t.ex. andra geografiska skärningar – som går utöver de summerade sammanställningar som utgör den egentliga officiella statistiken. Det handlar då alltså om statistik som baseras på samma data som den officiella statistiken, men som kräver bearbetning, kundanpassningar eller andra uttagskostnader hos myndigheten.

Som nämndes inledningsvis har övriga statistikansvariga myndigheter till skillnad från SCB inte statistikverksamhet som huvudsyssla, utan som bisyssla. För dessa myndigheter gäller därmed andra krav på de kostnader som ska täckas vid tillämpningen av en prissättningsprincip. Utgör verksamheten en bisyssla finansieras kostnaderna inom huvudverksamheten med anslag och ofta tillkommer endast marginella kostnader för att tillgodose efterfrågan. Är beställningarna mer omfattande kan dock myndigheten ta betalt, i princip för att huvudverksamheten inte ska drabbas. Utgör däremot tillhandahållande av statistik huvudverksamhet måste även en andel indirekta kostnader beaktas i avgiftsunderlaget. Det finns i så fall ingen annan "huvudverksamhet" som finansierar dessa kostnader.

När andra statistikansvariga myndigheter än SCB tar ut avgifter för statistiken sker det generellt med stöd av 4 § avgiftsförordningen. När avgifterna tas ut med stöd av detta generella bemyndigande ankommer det på myndigheten att avgöra om avgifter ska tas ut, när de ska tas ut och vilka kostnader de ska täcka upp till som mest full kostnadstäckning.

Utifrån mina kontakter med de statistikansvariga myndigheterna har jag fått följande bild av i vilken utsträckning andra myndigheter än SCB tar betalt för att tillhandahålla specialbearbetningar av statistiken. Omkring hälften av myndigheterna tillhandahåller statistik-

²⁵ Statistiska centralbyrån (2010): *Uppdragshandboken 2010*.

bearbetningar gratis *inom rimliga gränser* av arbetsinsats. Rimliga gränser bedöms uppgå till en till fyra timmar och i några fall upp till åtta timmar. Därefter tar de betalt, vanligen full kostnadstäckning för att hantera beställningen, genom timtaxan på respektive myndighet. Ett par myndigheter har uppgett att de tar betalt från första timmens arbete med att tillhandahålla bearbetad officiell statistik. Vidare har några myndigheter, vars statistik produceras av SCB, uppgett att de i sådana situationer hänvisar användarna till SCB. För några enskilda myndigheter saknar utredningen uppgift. I de fall myndigheterna tar betalt tycks avgiftens storlek vanligen uppgå till ca 700–900 kronor per timme.

Utredningsarbetet har inte gett underlag för att avgöra exakt hur stora intäkter myndigheterna har från denna typ av verksamhet. Utifrån vad som har framkommit vid mina kontakter med myndigheterna ter det sig dock troligt att intäkterna i allmänhet är av begränsad omfattning, ofta mindre än en miljon kronor per år. Några av de myndigheter som har störst statistikverksamhet, t.ex. Socialstyrelsen, torde dock ha något större intäkter; uppskattningsvis upp till ca fem miljoner kronor per år.

Som framgår ovan tycks det inte finnas någon helt enhetlig tidsgräns för när myndigheterna börjar ta betalt för specialbearbetningar. Det kan variera såväl mellan myndigheterna som för olika fall inom en myndighet. Många myndigheter säger sig ha en ”generös” inställning, eftersom de ser informationsspridning, t.ex. genom statistik, om den egna sektorn och verksamheten som en väsentlig del i myndighetens uppdrag. I vissa fall kan också frågans karaktär vara avgörande – således har vissa myndigheter uppgett att de kan vara mindre benägna att ta betalt om en specialbearbetning avser frågor som myndigheten själv bedömer som principiellt intressanta.

Problem som har påtalats

I det följande redovisas problem kring prissättning som har påtalats i utredningsarbetet – vid möten med olika intressenter och/eller i ESV:s rapport till utredningen.

Inledningsvis bör påpekas att kritiken avseende prissättning, som jag har mött från olika intressenter, nästan helt har handlat om SCB, varför det också är sådan kritik som behandlas nedan. Enligt min mening bör detta dock inte nödvändigtvis tolkas som att SCB skulle vara sämre på att hantera dessa frågor än övriga statistik-

ansvariga myndigheter, utan det torde främst avspegla de skilda förutsättningarna. Genom att SCB till skillnad från övriga myndigheter har statistik som huvudsyssla och bedriver en stor del av verksamheten på uppdrag, så ligger det i sakens natur att myndigheten tar betalt för sina tjänster i större utsträckning än de andra myndigheterna. Vidare är det betydligt vanligare att användare har kundrelationer, i betydelsen att man betalar för en tjänst, till SCB, som är landets dominerande statistikproducent, än till övriga statistikansvariga myndigheter. Mot denna bakgrund är det knappast förvånande att kritik avseende prissättning oftare träffar SCB än de övriga myndigheterna.

I sin rapport till utredningen redovisar ESV – baserat på samtal med SCB och ESV:s egna erfarenheter – en sammanställning av problem som påtalats avseende SCB:s prissättning. Dessa kan i huvudsak sammanfattas i fyra punkter, vilka redovisas nedan kompletterat med vissa kommentarer från min sida utifrån vad som i övrigt framkommit i utredningsarbetet. Mina närmare bedömningar av relevanta problem redovisas dock i det kommande avsnitt 9.3.3.

Kritik mot prisnivån i allmänhet

Vid alla uppdrag över 10 000 kronor ställer SCB, med hjälp av ett externt undersökningsföretag, skriftligen vissa frågor om hur kunden i uppdraget har upplevt SCB:s tjänster. Enligt ESV ges prisvärdheten därvid ofta ett lågt betyg och SCB får också klagomål på höga timpriser. Efter att ha jämfört timpriserna vid SCB och vid liknande myndigheter har ESV dock inte funnit något som talar för att SCB:s timtaxor i kronor räknat skulle vara ovanligt höga.²⁶

Utifrån de erfarenheter som i övrigt gjorts i utredningsarbetet finns ingenting som talar emot ESV:s bedömning i detta fall. I sin rapport pekar ESV också på – vilket jag finner rimligt – att en aspekt som kan ha betydelse i sammanhanget är det förhållandet att då tabeller och även data i statistikdatabasen publiceras avgiftsfritt, så blir det en stor skillnad att behöva betala ett uppdrag med full kostnadstäckning. Enligt ESV kan kunderna ha svårt att förstå denna skillnad.

²⁶ I rapporten poängterar ESV att myndigheten däremot inte kan bedöma om den beräknade tidsåtgången i SCB:s enskilda uppdrag är rimlig.

Kritik från statistikansvariga myndigheter mot prishöjningar

I sin rapport anger ESV att vissa statistikansvariga myndigheter de senaste åren har klagat på SCB:s priser. Enligt ESV beror detta dock delvis på en förväntan om att SCB:s omorganisation skulle resultera i lägre priser.

Denna synpunkt har även jag mött vid mina möten med de statistikansvariga myndigheterna. Således har några myndigheter, som använder SCB för produktionen av hela eller delar av sin officiella statistik, varit kritiska mot att SCB i de senaste avtalsförhandlingarna har begärt en prishöjning. Avtalen mellan de statistikansvariga myndigheterna och SCB skrivs ofta i form av fleråriga ramavtal (oftast på tre år), vilka preciseras i ettåriga produktionsavtal. Flera myndigheter, som nyligen har förhandlat om nya ramavtal, har framfört att SCB i den förra avtalsomgången gick med på att successivt sänka priset under avtalsperioden, med hänvisning till att SCB skulle kunna genomföra interna rationaliseringar. I den senaste förhandlingsomgången har dock SCB enligt myndigheterna begärt en prisökning, med hänvisning till att man inte har lyckats realisera den förväntade rationaliseringsvinsten. Visserligen säger sig de berörda myndigheterna kunna förstå att den begärda prisökningen kan motiveras med att SCB ska uppnå det ekonomiska målet för sin uppdragsverksamhet, dvs. full kostnadstäckning, men de har ändå ställt sig frågande till agerandet.

Beskrivningen av sakhållandena har i stort sett bekräftats vid mina möten med SCB:s ledning. Enligt SCB utgick myndigheten således i ett flertal stora avtal, som för tre-fyra år sedan ingicks med andra statistikansvariga myndigheter, ifrån att det interna omorganisations- och rationaliseringsarbetet skulle medföra besparingar, varför man gick med på avtalspriser som avspeglade detta. SCB har dock inte (hittills) lyckats göra så stora besparingar som förutsågs. Till följd av detta har uppdragen avseende officiell statistik sammantaget gått med underskott under ett antal år. När avtalen 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. Att motparterna reagerade negativt på SCB:s beteende är dock enligt SCB:s ledning inte svårt att förstå.

Kritik mot bristande transparens i prissättningen

ESV anger i sin rapport till utredningen att myndigheten har mottagit klagomål på att SCB:s prissättning inte är transparent. I rapporten sägs också att SCB i sina offerter och fakturor normalt endast anger totalpriset för ett uppdrag. Enligt vad ESV framför anser SCB att detaljerade prisuppgifter i vissa fall kan utgöra affärshemligheter och påverka konkurrensituationen.

Motsvarande kritik framfördes också i den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform.²⁷ Således konstaterade utredningen att de vanligast förekommande synpunkterna från de statistikansvariga myndigheterna på SCB som producent av officiell statistik på uppdrag rörde frågor om priset på tjänsterna. Synpunkterna gällde exempelvis att priserna var höga, att prissättningen var svår att förstå och att de prisuppgifter som lämnades var ospecificerade.

Även jag har från flera statistikansvariga myndigheter mottagit synpunkten att SCB:s prissättning inte är tillräckligt transparent. Dessa myndigheter uppger att de är osäkra på vad de egentligen betalar för; några säger sig misstänka att priset är satt så att myndigheten, utöver att betala för den tjänst de beställt, får bidra till SCB:s allmänna kompetens- och infrastrukturuppbyggnad. Samtidigt har dock vissa andra myndigheter framfört att man efter diskussioner med SCB har förmått SCB att tämligen detaljerat specificera kostnadsposterna i de uppdrag som utförs.

Som kommentar till ovanstående kritik har SCB:s ledning till mig framfört att SCB anser sig ha en transparent prissättning, då myndigheten använder fasta prislistor, tillämpar full kostnadstäckning och samråder med ESV om avgifterna. Däremot menar SCB att myndigheten kanske inte har varit tillräckligt bra på att kommunicera till kunderna varför priserna ser ut som de gör och att det därför kan behövas en mer aktiv kunddialog.

Kritik avseende uttag av mikrodata

I sin rapport pekar ESV på ett par problem som iakttagits avseende uttag av mikrodata från SCB. Det ena handlar om kostnader i samband med att data tillhandahålls till forskare genom SCB:s system för fjärråtkomst till data, det s.k. MONA-systemet. Enligt

²⁷ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

rapporten har SCB framfört till ESV att forskare klagar på att de 15 timmar som de tidigare hade rätt till i gratis rådgivning har försvunnit. Enligt rapporten menar SCB också att många forskare har bristande förståelse för att datalagringen i MONA-systemet innebär en stor kostnad.

Jag har redovisat av forskare upplevda hinder för tillgänglighet till myndigheters registeruppgifter för forskningsändamål i delbetänkandet *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36). Som där framgår handlar det bl.a. om att forskare inte sällan uppfattar kostnaderna för att få tillgång till data som höga. I delbetänkandet redovisades mina överväganden och förslag avseende möjligheter att underlätta forskningens behov att kunna bedriva registerbaserad forskning på ett mer effektivt sätt än i dag. Syftet med förslagen var bl.a. att i olika avseenden stimulera ökad registerbaserad forskning. Om förslagen vinner gehör kommer forskarna förhoppningsvis att bli mer nöjda med hur tillgängliggörandet av data fungerar, t.ex. avseende kostnadsaspekten.

Det andra problemet som ESV uppmärksammar i sin rapport till utredningen handlar om att SCB tar olika betalt av olika användare av företagsregistret. Denna fråga har dock behandlats i annat sammanhang och tas inte vidare upp här – se ESV:s påpekande till SCB (ESV dnr 49-592/2008) och SCB:s svar på detta, i vilket motiven till nuvarande tillämpning finns redovisade (SCB dnr 2009/1024).

9.3.2 ESV:s genomgång av olika modeller

I sin rapport diskuterar ESV ett antal tänkbara modeller för prissättning av statistik. I analysen har ESV dels utgått från dagens decentraliserade statistiksystem, dels avgränsat sig till modeller som av myndigheten bedöms vara möjliga att tillämpa för tillhandahållandet av statistik från SCB och övriga statistikansvariga myndigheter. Det senare innebär att ESV inte har övervägt modeller som skulle innebära vare sig att all statistik tillhandahölls avgiftsfritt eller att myndigheterna kan ta ut vinst. De utgångspunkter som ESV härmed har tillämpat för sin analys är enligt min mening rimliga.

Som tidigare nämnts skiljer sig förutsättningarna för prissättning mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter. För SCB är statistikverksamheten huvudsyssl och full kostnadstäckning gäller i dag som mål, dvs. en skälig andel av de indirekta kostnaderna ska inkluderas i avgifterna. För övriga statistikansvariga

myndigheter är statistiken en bisyssla, varför en andel av indirekta kostnader inte behöver beaktas i avgiftsunderlaget. I korthet kan sägas att de modeller som ESV diskuterar avseende SCB handlar om att ställa dagens modell, full kostnadstäckning, mot alternativ som skulle innebära ett minskat krav på att avgifterna ska täcka en andel av indirekta kostnader. Enligt min mening följer denna indelning naturligt av hur frågan om prissättning är formulerad i utredningens direktiv.

I det följande redogörs för de modeller som ESV diskuterar mest ingående. ESV behandlar dock även några ytterligare modeller mer översiktligt i sin rapport till utredningen. För en beskrivning av dessa hänvisas till rapporten.

Full kostnadstäckning

För en beskrivning av vad som kännetecknar denna modell och hur den tillämpas av SCB, se ovan. Här redogörs i stället för olika konsekvenser av modellen, som ESV pekar på i sin rapport.

En generell fördel med principen full kostnadstäckning är, enligt ESV, att den avlastar statens budget eftersom anslag inte behöver användas. Detta förutsätter emellertid att avgifterna härrör från utomstatliga intressenter. Avlastningen på statsbudgeten motsvarar bara den del av avgiftsintäkterna som härrör från andra än statliga myndigheter. Som tidigare nämnts kommer dock huvuddelen av SCB:s avgiftsintäkter från andra statliga myndigheter, vilket innebär att avlastningen av statsbudgeten är betydligt mindre än det samlade avgiftsuttaget. De övriga statistikansvariga myndigheterna har ju fått anslagsmedel för att ta fram officiell statistik, vilket många har valt att – helt eller delvis – uppfylla genom produktionsuppdrag till SCB.

En betydelsefull kvalitet med principen om full kostnadstäckning är att den inte orsakar konkurrensrättsliga snedvridningar genom någon form av underprissättning. Enligt ESV kan det även anses rättvist att den som orsakar myndigheten kostnader också betalar dessa.

Vidare medför principen ett incitament för kostnadseffektivitet, under förutsättning att konkurrens föreligger. Andra prissättningsprinciper som vanligen innebär en lägre kostnadstäckningsgrad kan och bör inte tillämpas då konkurrens förekommer eller då en marknad kan bedömas uppstå.

I sammanhanget finns skäl att påpeka att det (ännu) inte har uppstått något starkt konkurrenstryck – i betydelsen att en mångfald av statistikproducenter har tillkommit – avseende produktion av officiell statistik. Som framgått av kapitel 4 är det således ett begränsat antal externa aktörer som, utöver SCB, producerar officiell statistik. För närvarande handlar det om ca fem-sex företag eller andra organ som har avtal att producera officiell statistik åt någon statistikansvarig myndighet. Totalt står dessa aktörer för mindre än fem procent av produktionen av den officiella statistiken, räknat utifrån antal statistikprodukter. Enligt ESV medför dock statistikreformen, i synnerhet det faktum att myndigheterna har en frihet att välja producent, ändå vissa positiva effekter i konkurrenshänseende. Utöver att de kan överlåta produktionen eller delar av den till någon annan producent än SCB, så kan de också välja att sköta hela eller delar av produktionen i egen regi. Som framgått av kapitel 4 producerar i dag nästan hälften av de statistikansvariga myndigheterna sin officiella statistik helt i egen regi.

Enligt ESV minskar principen om full kostnadstäckning också risken för ineffektiv resursanvändning, eftersom avgifterna speglar de faktiska kostnaderna för resursutnyttjandet.

Alternativa modeller

Marginalkostnadsprissättning

Marginalkostnaden är den kostnad som uppkommer av att tillverka ytterligare en enhet av en vara. Det kan också uttryckas som förändringen i de totala kostnaderna av att producera ytterligare en enhet. Marginalkostnadsprissättning innebär att priset sätts lika med marginalkostnaden för den sist producerade enheten.

Hur begreppet marginalkostnad ska tolkas för statistikproduktion är dock inte helt givet enligt ESV²⁸, som menar att en prissättningsmodell baserad på marginalkostnaden har förutsättningar som är svåra att tillämpa i praktiken.

²⁸ Ett exempel på det är vad som sägs om marginalkostnadsprissättning i utredningens direktiv. Direktivens formuleringar är hämtade från en uppsats [Sundgren, B. (1999): *Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik*. Appendix till SOU 1999:96] som skrevs som underlag för den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform. I uppsatsen föreslogs att officiell statistik ska marginalkostnadsprissättas. Enligt ESV synes marginalkostnadsprissättning i det sammanhanget ha tolkats som att de fasta kostnaderna ska vara finansierade via anslag och att de rörliga kostnaderna ska debiteras användarna genom avgifter.

Teoretiskt sett avses alltså med marginalkostnadsprissättning att priset ska vara lika med kostnaden för den sist producerade enheten. Statistikproduktion kännetecknas dock av vissa speciella förhållanden. Produktionen består oftast inte av enhetliga produkter, utan karakteriseras snarare av många olika varianter av varan. Det blir därför inte meningsfullt att jämföra med de förhållanden som råder på t.ex. elmarknaden. Endast en mindre del av produktionen består av uttag eller bearbetningar som görs på samma sätt för varje uppdrag eller beställning. Om t.ex. en statistisk undersökning skulle beställas av två olika kunder, så skulle kostnaderna för att utföra den andra undersökningen inte vara så mycket lägre än kostnaderna för den första undersökningen. För bearbetningar av statistik är det ofta olika varianter som beställs, och därmed måste bearbetningarna göras på nytt, utan att man kan dra nytta av tidigare bearbetningar.

En svårighet i sammanhanget är också, enligt ESV, att det saknas detaljerad information om hur den totala kostnaden varierar med produktionsvolymen för statistik. Detta gör det svårt att uppskatta vad marginalkostnaderna är i praktiken. Problemet med avsaknad av kostnadsdata är dock inte specifikt för statistikproduktion, utan gäller enligt ESV även för andra offentliga områden där marginalkostnadsprissättning diskuterats, t.ex. luftfartsområdet. Det är svårt både att definiera vilka kostnader som ska medräknas och att bedöma dessas storlek. Vidare måste tidsramen definieras, då man skiljer mellan lång- och kortsiktiga marginalkostnader. På längre sikt räknas en större andel av kostnader som rörliga än på kort sikt. Hur uppdelningen av kostnader i fasta och rörliga kostnader görs får särskilt stor påverkan på utfallet i en verksamhet som kostnadsjämsigt domineras av lönekostnader, vilket gäller för statistikproduktion. En tillämpning av marginalkostnadsprissättning skulle innebära att långsiktiga och kortsiktiga marginalkostnader skulle behöva definieras, men ESV har inte haft möjlighet att närmare utreda hur detta skulle göras för statistikproduktionen.

En möjlig inriktning skulle enligt ESV kunna vara att priset sätts lika med de specifika kostnader som en enskild bearbetning för med sig. Inga gemensamma kostnader (OH-kostnader) skulle då inkluderas i priset eftersom dessa kostnader är sådana som skulle kunna sägas vara oberoende av ett enskilt uttag. Vad som är specifika kostnader, OH-kostnader och annat måste då preciseras för att principen ska vara möjlig att tillämpa. Enligt ESV varierar dock förutsättningarna för en sådan modell mellan de tre olika delar av

SCB:s uppdragsverksamhet som här diskuteras, dvs. totala statistiska undersökningar, statistiska bearbetningar av register och nominella uttag.

Att ha marginalkostnadsprissättning för totala statistiska undersökningar är inte relevant enligt ESV, eftersom marginalkostnadsprissättning inte är tillämplig på den typen av verksamhet. För en statistisk undersökning skulle "marginalkostnaden" i princip kunna sägas vara lika med självkostnaden, då produkten i fråga bara produceras en gång.

Marginalkostnadsprissättning för statistiska bearbetningar av register skulle enligt ESV kunna innebära att priset sattes lika med de specifika kostnader som den enskilda bearbetningen för med sig. Marginalkostnaderna definieras då som de kortsiktiga marginalkostnaderna. Inga OH-kostnader skulle läggas på, varken på timpriset eller i övrigt, eftersom dessa kostnader är sådana som skulle kunna sägas vara oberoende av ett enskilt uttag. Nuvarande prissättning vid en statistisk bearbetning av ett register innebär att SCB tar betalt för de direkta kostnaderna, med ett påslag för att täcka en andel av de indirekta kostnaderna. På motsvarande sätt skulle en modell där SCB endast tar betalt för marginalkostnaden också kunna vara tillämplig för uppdrag som avser nominella uttag enligt ESV.

Pris baserat på direkta kostnader för uttag

I denna modell – som har klara likheter med den som diskuteras i föregående stycke – skulle avgiften enbart täcka de direkta kostnaderna för informationsuttag.

Totala statistiska undersökningar

Direkta kostnader, som direkt kan hänföras till en beställning av en total statistisk undersökning, är främst direkta lönekostnader som åtgår till undersökningens olika faser, men även kostnader som material, resor och konsultkostnader som hänförs till undersökningen. En rättvisande andel som täcker indirekta kostnader skulle inte inkluderas i avgiften, utan övriga kostnader skulle bäras av anslaget till myndigheten.

Med denna modell skulle anslaget till SCB behöva öka jämfört med dagens principer och finansieringsstruktur, eftersom inga indirekta kostnader som lokaler och stödverksamheter skulle finansieras med avgifter.

ESV bedömer att principen är olämplig med hänsyn främst till att prissättningen skulle snedvrída konkurrensförhållandena för företag som genomför totala statistiska undersökningar.

Statistiska bearbetningar av register och nominella uttag

I dessa fall skulle principen innebära att avgifterna skulle täcka direkta kostnader för beställda uttag, med eller utan bearbetning. De avser t.ex. lönekostnader för hanteringen av beställningen, kostnader för lagringsmedium eller porto till kund. I de kostnader som ska täckas av avgifter skulle däremot inte ingå någon andel av indirekta kostnader för stödverksamheter, lokalkostnader eller andra s.k. overheadkostnader. Dessa skulle finansieras med anslag.

För att denna modell skulle fungera skulle dock i princip krävas att SCB av regeringen getts ensamrätt avseende de registeruttag som är aktuella. Enligt ESV skulle man då tentativt kunna hävda att det inte finns tillräckliga förutsättningar för en marknad eller för bildande av en marknad. I sådana fall skulle uttagen kunna göras även av privata intressenter och alla andra, enligt samma villkor och då skulle ingen prismässigt diskrimineras.

Om en utveckling i riktning mot marginalkostnadsprissättning anses önskvärd, så menar ESV att det är denna modell som i första hand bör övervägas.

ESV:s överväganden och förslag

Som utgångspunkt för sina överväganden påpekar ESV att kostnaderna för statistik inte minskar av att användarnas direkta pris sätts lågt. Oavsett om finansieringen sker via avgifter eller anslag blir kostnaderna för produktion och tillhandahållande av en given mängd statistik i princip desamma.

Prissättning i SCB:s verksamhet

Totala statistiska undersökningar

ESV anser att det för totala statistiska undersökningar som SCB utför endast finns en lämplig prissättningsprincip, nämligen – liksom i dag – full kostnadstäckning för hela undersökningen.

Enligt ESV vore det således inte lämpligt att tillämpa en avgiftsprincip som skulle medföra att myndigheter och andra användare

skulle kunna beställa totala statistiska undersökningar av SCB utan att betala fullt ut för uppdraget. För detta anför ESV flera skäl. Ett är att resursutnyttjandet i SCB skulle snedfördelas om avgifterna inte fullt ut återspeglar statens kostnader för de undersökningar som efterfrågas av offentliga och privata aktörer. Följden skulle bli en överefterfrågan och ett oklart prioriteringssystem om vilka undersökningar som ska genomföras och i vilken ordning det ska ske. Ett annat skäl är att det främst är inom denna verksamhet som även andra producenter finns. Ifall SCB, som är landets dominerande statistikproducent, inte skulle behöva täcka sina kostnader för verksamheten, så skulle det finnas en uppenbar risk för utslagning av befintliga konkurrenter och utestängning av potentiellt tillkommande producenter. Mot denna bakgrund torde en prissättning där kostnaderna inte helt täcks med avgifter också riskera att hamna i konflikt med konkurrensreglerna enligt ESV.

I utredningens direktiv anges att det ska övervägas om det finns skäl att införa ett undantag från det ekonomiska målet om full kostnadstäckning i avgiftsförordningen när det gäller officiell statistik. Utöver de negativa konsekvenser som en sådan modell skulle innebära för bl.a. konkurrensen (se föregående stycke), så pekar ESV även på vissa konsekvenser för de statistikansvariga myndigheterna som köper statistiktjänster från SCB. De statistikansvariga myndigheterna har ju fått anslagsmedel för att ta fram officiell statistik, vilket många har valt att – helt eller delvis – uppfylla genom produktionsuppdrag till SCB. Om då avgiften på dessa tjänster skulle sättas under full kostnadstäckning, så menar ESV att det sannolikt skulle komma att göras en indragning av anslagsmedel från myndigheterna – motsvarande den del de inte längre skulle behöva betala till SCB – och de indragna anslagen i stället överförs till SCB. Beställning av statistik från SCB torde således inte bli förmånligare för de statistikansvariga myndigheterna trots att avgifterna reduceras, utan i stället leda till reducerade anslagsmedel att beställa statistik för.

Statistiska bearbetningar av register och nominella uttag

Även i båda dessa fall rekommenderar ESV att dagens modell bibehålls, dvs. att avgifterna baseras på full kostnadstäckning, exklusive kostnader för arbetsmoment som redan tidigare har finansierats.

Enligt ESV är det dock inte helt givet var gränsen ska dras avseende uttagskostnader och andra kostnader. Om statsmakterna särskilt skulle vilja stödja t.ex. forskares tillgång till data, så skulle

teoretiskt sett omfattningen på det som för närvarande klassificeras som uttagskostnader kunna omvärderas enligt ESV, i syfte att minska avgifterna för uttag och öka tillgängligheten. Denna idé förutsätter dock dels att någon konkurrens inte finns och inte heller skulle kunna uppstå, dels att vissa kostnader som i dag betraktas som uttagskostnader och avgiftsbeläggs i stället skulle kunna karakteriseras som kostnader för infrastruktur som samhället bör svara för. De ändringar av prissättningen som eventuellt kan övervägas är således, enligt ESV, att en viss definierad infrastruktur, t.ex. IT-system, skulle subventioneras genom anslag till SCB i stället för att belasta avgifterna. Därigenom skulle avgifterna kunna reduceras jämfört med nuvarande förhållanden. En följd av denna lösning skulle dock bli behov av ökade anslag till SCB.

Prissättning i övriga statistikansvariga myndigheters verksamhet

I de fall övriga statistikansvariga myndigheter önskar ta ut avgifter för att tillhandahålla specialbearbetningar av sin officiella statistik, så förordar ESV att prissättningen bör baseras på kostnaden för att framställa och distribuera statistiken, dvs. full kostnadstäckning för uttagen. Normalt kan då en timtaxa, inklusive en rättvisande andel av myndighetens gemensamma kostnader, tillämpas. Enligt ESV förefaller detta också vara den princip som flertalet statistikansvariga myndigheter för närvarande tillämpar. Enligt ESV är alternativet i detta fall främst att statistiken i högre grad tillhandahålls avgiftsfritt.

Övriga överväganden

I sin rapport redovisar ESV även vissa övriga överväganden. Bland annat diskuterar ESV olika möjligheter att öka tillgängligheten för främst forskare. Ovan nämndes att en större andel av infrastrukturen eventuellt skulle kunna anslagsfinansieras och avgifterna minskas i motsvarande mån. ESV pekar på att en motsvarande effekt skulle kunna uppnås även på andra sätt. Till exempel genom att vissa användare tilldelades ett fast antal fria timmar för användning av MONA eller för SCB:s bearbetning eller annat arbete, eller genom att vissa specifika forskningsområden eller institutioner tilldelades särskilda anslagsmedel för att kunna betala SCB:s avgifter.

Slutligen bör nämnas att ESV också diskuterar vissa tänkbara åtgärder för att öka transparensen i SCB:s uppdragsverksamhet. Bland annat framförs att regeringen, i syfte att öka transparensen i SCB:s prissättning, skulle kunna ställa krav på SCB att särredovisa intäkter och kostnader på en mer detaljerad nivå än för närvarande.

9.3.3 Överväganden och förslag

Utredningens bedömning och förslag: I SCB:s uppdragsverksamhet ska full kostnadstäckning fortsatt gälla som ekonomiskt mål. Detta främst med tanke på konkurrensneutraliteten. Om statsmakterna i prishänseende vill stimulera vissa användargrupper, t.ex. forskares, tillgång till de data som finns i SCB:s register, bör det hellre ske genom anslag till den som köper data än till den som tillhandahåller dem.

I de fall övriga statistikansvariga myndigheter önskar ta ut avgifter för att tillhandahålla specialbearbetningar av myndighetens officiella statistik, så bör prissättningen baseras på kostnaden för att framställa och distribuera statistiken, dvs. full kostnadstäckning för uttagen. Normalt kan då en timtaxa, inklusive en rättvisande andel av myndighetens gemensamma kostnader, tillämpas. Detta förefaller också vara den princip som flertalet statistikansvariga myndigheter för närvarande tillämpar.

I utredningsarbetet har användare framfört 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 att utveckla en mer aktiv kunddialog, inkluderande tydligare information om hur priserna sätts.

Prissättningen avseende statistik är inte 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. 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. Sådana diskussioner kan lämpligen föras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

I utredningens direktiv anges att rationell, transparent och enhetlig prissättning är ett strategiskt område för att förbättra tillgängligheten till den officiella statistiken. I det följande redovisas mina överväganden om prissättning utifrån dessa tre begrepp. Bakgrund och motiv har i flertalet fall beskrivits mer ingående i avsnitten 9.3.1 och 9.3.2.

Rationell prissättning

Vad som bör avses med rationell prissättning är inte givet à priori, utan beror i hög grad på vilka styreffekter man i en viss situation önskar uppnå med priset, t.ex. i termer av nivå på tillgängligheten, och vilka omständigheter, t.ex. krav på konkurrensneutralitet, som i övrigt bör beaktas. Till exempel kommer prisnivåerna givetvis att se helt olika ut om statsmakternas mål är att uppnå maximal tillgänglighet för kollektivet av statistik användare eller om utgångspunkten i stället är att användarna i stor utsträckning ska stå för de kostnader de förorsakar. I det första fallet torde en rationell prissättning vara att samtliga kostnader för statistikproduktionen belastar det allmänna och priset för användaren i princip alltid är noll. I det andra fallet torde en rationell prissättning vara att det allmänna står för mycket lite och användaren i princip alltid betalar en avgift.

De två ytterlighetsfall som här skisserats är endast tänkta att illustrera att ”rationell prissättning” är ett situationsberoende och inte något absolut begrepp. I praktiken tillämpas i statistiksystemet snarare en prissättningsmodell som kan sägas utgöra en kompromiss mellan allmänna och enskilda intressen av statistik. Å ena sidan anses det självklart – med hänsyn till den vikt tillförlitlig statistik har i ett modernt och demokratiskt samhälle – att det allmänna ska stå för en viss basstatistik. Å andra sidan ifrågasätter knappast någon att det finns gränser – om inte annat av budgetskalet – för hur långt det allmännas ansvar bör sträcka sig och att ansvaret för mer individuella statistikbehov bör bäras av den enskilde.

Enligt min mening är grunden för dagens prissättningsmodell – alltså den ”kompromiss” som råder – rimlig. Jag förordar därför att den grundläggande principen fortsatt bör vara att det allmänna ska stå för allmäninformativ statistik av särskild vikt för beskrivningen av samhället, dvs. främst officiell statistik, och att denna ska vara gratis tillgänglig för användarna, medan specialbearbetningar o.d. bör kunna beläggas med avgifter för användarna.

En fråga som kan ställas i sammanhanget är dock om det vore rationellt att på marginalen flytta gränsen för den del av statistiken som det allmänna tillhandahåller gratis. Enligt min bedömning kan sägas att SCB i princip tillämpar marginalkostnadsprissättning i dag. Som framgått pekar dock ESV i sin rapport till utredningen på att det i SCB:s verksamhet inte är helt givet var gränsen ska dras avseende uttagskostnader och andra kostnader. I syfte att öka tillgängligheten skulle teoretiskt sett vissa kostnader, som i dag betraktas som uttagskostnader och avgiftsbeläggs, i stället kunna karakteriseras som kostnader för infrastruktur som samhället bör svara för. De ändringar av prissättningen som eventuellt kan övervägas är således, enligt ESV, att en viss definierad infrastruktur, t.ex. IT-system, skulle subventioneras genom anslag till SCB i stället för att belasta avgifterna.

Enligt min mening är det lätt att se fördelarna med en sådan förändring, i form av lägre direkta avgifter för användarna, men också de problem den skulle medföra. Problemen handlar framför allt om dels risken för att konkurrensen påverkas negativt, dels att denna lösning skulle kräva ökade anslag till SCB.

Vad gäller konkurrensaspekten delar jag helt den syn som ESV redovisar i sin rapport, dvs. att det vore starkt negativt att i de delar av SCB:s verksamhet där konkurrens kan förekomma – befintlig eller potentiell – finansiera delar av SCB:s kostnader med anslag, eftersom det skulle ge myndigheten en orättmätig konkurrensfördel. Den konkurrens som i dag förekommer, låt vara att den är tämligen begränsad, finns framför allt avseende totala statistiska undersökningar. I detta fall kan därför knappast något annat än full kostnadstäckning komma ifråga som prissättningsprincip för SCB:s del. Beträffande statistiska bearbetningar av register och nominella uttag saknar SCB däremot i stort sett konkurrens, eftersom de registerdata som behandlas finns i register som SCB ansvarar för. I dessa fall kunde en lösning där delar av uttagskostnaderna finansieras via SCB:s anslag möjligen vara mera lämplig.

Även vad gäller SCB:s uppdragsverksamhet avseende statistiska bearbetningar av register och nominella uttag förordar jag dock ESV:s huvudförslag, dvs. att full kostnadstäckning även fortsatt bör gälla som mål. För det talar bl.a. att full kostnadstäckning normalt ska gälla som ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet, i synnerhet för uppdragsverksamhet. Vidare kan inte bortses från att viss konkurrens skulle kunna uppstå även i dessa verksamheter, framför allt i gränslandet mellan totala statistiska undersökningar och sta-

tistiska bearbetningar av register. För att inte i onödan skapa tolknings- och gränsdragningsproblem framstår det därför som mest rationellt att i SCB:s uppdragsverksamhet hålla fast vid en enhetlig prissättningsprincip – enligt utredningsdirektiven är ju för övrigt enhetlighet i prissättningen i sig eftersträvansvärt.

Om statsmakterna i prishänseende vill stimulera vissa användargrupper, t.ex. forskares, tillgång till de data som finns i SCB:s register, så framstår det enligt min mening som en bättre lösning att detta sker genom anslag till den som köper data än till den som tillhandahåller dem. Det kan ske såväl direkt till den organisation som utför forskning som till myndigheter som stödjer forskning. Det senare har t.ex. gällt i uppbyggnaden och den inledande användningen av SCB:s system för fjärråtkomst till data, det s.k. MONA-systemet (Microdata Online Access System), som delvis har finansierats av Vetenskapsrådet.²⁹

Vidare vill jag betona vad som ovan sagts om att SCB:s anslag skulle behöva öka om vissa uttagskostnader som i dag avgiftsbeläggs i stället skulle definieras som kostnader för infrastruktur som samhället bör svara för. Detta knyter an till en viktig poäng som görs i ESV:s rapport till utredningen, nämligen att kostnaderna för statistik inte minskar av att användarnas direkta pris sätts lågt. Oavsett om finansieringen sker via avgifter eller anslag blir kostnaderna för produktion och tillhandahållande av en given mängd statistik i princip desamma.

En fråga som kan ställas i sammanhanget är också om de produkter SCB säljer externt får bära kostnader av myndighets- eller gemensam karaktär, dvs. sådana som åligger SCB därför att myndigheten har samordningsansvar för statistiksystemet och företräder Sverige internationellt. Jag har dock inte kunnat finna att så skulle vara fallet, utan att SCB:s kostnader för bl.a. Rådet för den officiella statistiken bärs av myndighetens anslag.

Slutligen delar jag ESV:s syn även när det gäller vad som är en rationell prissättning i övriga statistikansvariga myndigheters verksamhet. I de fall dessa önskar ta ut avgifter för att tillhandahålla specialbearbetningar av myndighetens officiella statistik, så förordar jag således att prissättningen bör baseras på kostnaden för att framställa och distribuera statistiken, dvs. full kostnadstäckning för uttagen. Normalt kan då en timtaxa, inklusive en rättvisande andel av myndighetens gemensamma kostnader, tillämpas. Som ESV på-

²⁹ Se vidare utredningens delbetänkande *Registerdata för forskning* (SOU 2012:36).

pekar i sin rapport förefaller detta också vara den princip som flertalet statistikansvariga myndigheter för närvarande tillämpar.

Transparent prissättning

I avsnitt 9.3.1 redogjorde jag för problem kring prissättning som har påtalats i utredningsarbetet. Som där framgått har de kritiska synpunkter som framförts av användare ofta handlat om att man upplever att SCB:s prissättning brister i transparens. Berörda användare har framfört att prissättningen är svår att förstå, att de prisuppgifter som lämnas är ospecificerade och att man är osäker på vad man egentligen betalar för. Motsvarande kritik framkom även i den utvärdering som gjordes fem år efter 1994 års statistikreform.³⁰

Enligt min mening är detta ett område där det bör finnas utrymme för förbättringar från SCB:s sida, låt vara att användarnas önskemål om ökad öppenhet och SCB:s – enligt min mening ibland berättigade – önskemål om sekretess kan vara svåra att fullt ut förena. Exakt hur avgifternas olika komponenter bör anges i offerter och fakturor är dock svårt för mig att ha synpunkter på; i mycket är det en fråga som bör avgöras av avtalsparterna i de enskilda uppdragen. I viss mån torde de påtalade problemen också handla om brister i kommunikationen mellan SCB och dem som köper myndighetens tjänster. Mycket torde därför vara vunnet om SCB, som SCB:s ledning själv har varit inne på vid mina möten med myndigheten, söker att utveckla en mer aktiv kunddialog, inkluderande tydligare information om hur priserna sätts.

Enhetlig prissättning

Enligt utredningens direktiv är det önskvärt med enhetlighet i prissättningen. Som framgått av tidigare avsnitt förekommer dock vissa variationer i dag. Således kan principerna för prissättning och/eller dessas tillämpning skilja sig såväl mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter som mellan de senare. Därtill kan variationer även förekomma mellan olika kunder inom myndigheterna. Skillnaderna kan beskrivas på följande sätt:

³⁰ *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* (SOU 1999:96).

- Mellan SCB och övriga statistikansvariga myndigheter skiljer sig, som framgått av tidigare avsnitt, förutsättningarna för statistikverksamheten, och prissättningen i denna, i vissa avseenden. SCB:s hela verksamhetsområde avser statistik och inom ramen för detta har myndigheten i sin instruktion bemyndigats att bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet, med målet full kostnadstäckning. Övriga statistikansvariga myndigheter har statistikverksamheten som bisyssla. För de specialbearbetningar som dessa myndigheter erbjuder – och som kan vara förenade med avgifter för avnämaren – gäller därmed en annan grund för avgiftsuttaget än i den uppdragsverksamhet som SCB bedriver. Myndigheterna ska självständigt bestämma omfattningen av den hjälp som ska tillhandahållas gratis enligt förvaltningslagen.³¹ I de fall övriga statistikansvariga myndigheter önskar ta ut avgifter för att tillhandahålla specialbearbetningar av sin officiella statistik, så är det ekonomiska målet upp till full kostnadstäckning, vilket innebär att myndigheten själv får bestämma om avgiften ska täcka hela självkostnaden eller kanske bara en del därav.
- Mellan övriga statistikansvariga myndigheter skiljer sig såväl bedömningen av vilken arbetsinsats som myndigheterna erbjuder sig att göra gratis som nivån på den timtaxa som tillämpas i de fall myndigheterna tar betalt. Många myndigheter säger sig ha en ”generös” inställning avseende hur mycket de tillhandahåller gratis, eftersom de ser informationsspridning, t.ex. genom statistik, om den egna sektorn och verksamheten som en väsentlig del i myndighetens uppdrag.
- Inom myndigheterna kan det förekomma att avgiften för liknande tjänster varierar i olika situationer och/eller mellan olika typer av kunder. Som framgått medger reglerna för avgiftsättning i uppdragsverksamhet att en marknadsanpassning av SCB:s priser kan bli aktuell i vissa fall. Om produkten konkurrerar med liknande produkter på marknaden kan priset således ibland kortsiktigt anpassas antingen uppåt eller nedåt i förhållande till kalkylerat pris. Vidare pekar ESV i sin rapport till utredningen på att SCB tar olika betalt av olika användare av företagsregistret. Även inom övriga statistikansvariga myndigheter kan variationer finnas, t.ex. har vissa myndigheter uppgett att de kan vara mindre

³¹ Detta gäller för övrigt även för SCB i den anslagsfinansierade verksamheten.

benägna att ta betalt om en specialbearbetning avser frågor som myndigheten själv bedömer som principiellt intressanta.

Det kan alltså konstateras att prissättningen inte är helt enhetlig i dag. Min bedömning är dock att de skillnader som finns mellan myndigheterna i detta hänseende i huvudsak är en följd av de skilda förvaltningsrättsliga och andra förutsättningar som råder för verksamheten vid de olika myndigheterna. Till exempel kan man inte bortse från de konsekvenser som följer av att SCB har statistik som huvudsyssla, varav en betydande andel bedrivs som uppdragsverksamhet, medan övriga statistikansvariga har statistik som bisyssla, och heller inte från att myndigheterna har att självständigt bestämma omfattningen av den hjälp som ska tillhandahållas gratis enligt förvaltningslagen. Vidare är det svårt att undvika att timtaxorna i viss mån varierar mellan olika myndigheter, eftersom de med hänsyn till varierande verksamhetsförutsättningar kan ha t.ex. olika löne- och lokalkostnader. Såvitt jag kan bedöma är också de varierande priserna för olika användare av företagsregistret inte orimliga, givet hur SCB:s uppdrag att sköta registret är formulerat av regeringen. Inte heller framstår det som märkligt att SCB ibland kan marknadsanpassa sina priser i uppdragsverksamheten, med hänsyn till de förutsättningar som getts för denna verksamhet.

Ovanstående resonemang ska inte tolkas som att jag ifrågasätter värdet av enhetlig prissättning där så är lämpligt. Poängen är i stället att de variationer som i dag förekommer i allmänhet har andra grunder än att prissättningen – givet de förutsättningar som råder – skulle ske på ett felaktigt sätt. Att det förekommer variationer pekar alltså enligt min mening inte i sig på att det skulle behöva vidtas åtgärder, t.ex. i form av regeländringar, från statsmakternas sida i syfte att uppnå ökad enhetlighet i myndigheternas prissättning av statistik. Däremot kan det finnas skäl för de statistikansvariga myndigheterna både att bli bättre på att till omvärlden kommunicera varför variationerna förekommer och att sinsemellan diskutera hur prissättningen bör gå till och om möjligt söka uppnå ökad enhetlighet. Sådana diskussioner bör lämpligen kunna föras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

9.4 Statistiksekretess

Statistiksekretessen regleras i offentlighets- och sekretesslagen. Dagens reglering uppfattas ibland som svårtillämpad. Det kan leda till att material som borde lämnas ut inte lämnas ut, men även till det motsatta. Att utlämnande inte sker av material som borde lämnas ut, kan begränsa tillgängligheten. Målet med översynen bör därför vara att förenkla och förtydliga statistiksekretessen i syfte att bl.a. öka tillgängligheten.

I det följande redogörs först för gällande rätt avseende statistiksekretess, inklusive regler om straffbarhet. Därefter behandlas EU-rätten inom området. Slutligen redovisas mina överväganden om statistiksekretessens utformning.

9.4.1 Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400)

OSL, som trädde i kraft i juni 2009, innehåller bestämmelser om myndigheters och vissa andra organs handläggning vid registrering, utlämnande och övrig hantering av allmänna handlingar. Den innehåller vidare bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna innebär begränsningar i yttrandefriheten enligt regeringsformen, begränsningar i den rätt att ta del av allmänna handlingar som följer av tryckfrihetsförordningen (TF) samt, i vissa särskilt angivna fall, även begränsningar i den rätt att meddela och offentliggöra uppgifter som följer av TF och yttrandefrihetsgrundlagen. Vad som är en allmän handling framgår av 2 kap. TF. Sekretess gäller inte bara i förhållande till enskilda utan även mellan myndigheter och i vissa fall inom myndigheter³².

OSL består av sju avdelningar.³³ Statistiksekretessen regleras i 24 kap. 8 § OSL. Denna paragraf kompletteras av 7 § i offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641), OSF.

³² 8 kap. 1 och 2 §§ OSL.

³³ OSL utgör en omarbetning av den numera upphävda sekretesslagen (1980:100, SekrL). Omarbetningen, som huvudsakligen är av systematisk och redaktionell karaktär, gjordes i syfte att göra sekretessregleringen mer lättförståelig och användarvänlig.

Statistiksekretessen – 24 kap. 8 § OSL

Den s.k. statistiksekretessen regleras i 24 kap. 8 § OSL. Där 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.

Bestämmelsens *räckvidd* är given så att sekretess gäller för uppgifterna oavsett varifrån de härrör eller hur de har kommit till myndigheten. Det avgörande är den verksamhet som uppgifterna förekommer i och inte ändamålet med uppgifterna. Innebörden av detta blir att en uppgift hos en och samma myndighet kan vara offentlig om den behandlas inom en handläggande avdelning, men sekretessreglerad inom en avdelning som framställer statistik.³⁴

Vidare anges i den berörda paragrafen att statistiksekretessen även gäller för annan jämförbar undersökning som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen³⁵ eller av myndigheter under regeringen förutsatt att regeringen har föreskrivit om det. Regeringen har med stöd av bestämmelsen meddelat föreskrifter om sekretess i 7 § OSF (se avsnitt 9.4.2). De undersökningar som här avses kan dock många gånger sekretessskyddas även enligt 30 kap. 23 § OSL³⁶ och 30 kap. 27 § OSL³⁷.

Som framgått ovan är *föremålet* för sekretessen uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Skyddet gäller inte enbart sådana uppgifter som innehåller identitetsbeteckningar, som namn och personnummer, på en enskild utan även uppgifter som överhuvudtaget kan – direkt eller indirekt – hänföras till en viss enskild.³⁸

Vad gäller sekretessens *styrka* gäller enligt huvudregeln att sekretessen är absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan inte ens lämnas ut efter en skadeprovning. I paragrafen anges dock några undantag från regeln om absolut sekretess. Det handlar till att börja med om uppgifter som behövs för forsknings- och statistikändamål och uppgifter som inte genom namn eller liknande

³⁴ Prop. 1979/80:2 med förslag till sekretesslag m.m., Del A, s. 262.

³⁵ 24 kap. 8 § första stycket andra meningen OSL.

³⁶ Regeringen får meddela föreskrifter om sekretess för vissa uppgifter i statlig tillsynsverksamhet m.m.

³⁷ Regler om sekretess i verksamhet som består i tillsyn eller stödverksamhet som annan än statlig myndighet bedriver med avseende på näringslivet. Paragrafen är till skillnad från 23 § direkt tillämplig och alltså inte utformad så att det för sekretess krävs föreskrifter av regeringen.

³⁸ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 262.

är direkt hänförliga till den enskilde. Vidare handlar det om uppgifter som avser en avliden och som rör dödsorsak eller dödsdatum, om uppgiften behövs i ett nationellt eller regionalt kvalitetsregister enligt patientdatalagen (2008:355). I dessa undantagsfall gäller ett omvänt skaderekvisit, dvs. utgångspunkten är att uppgifterna omfattas av sekretess men att de får lämnas ut om det står klart att det kan ske utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men.

I paragrafens andra stycke anges för hur lång *tid* sekretessen gäller. För uppgifter i allmänna handlingar handlar det om högst 70 år, om uppgiften angår enskildas personliga förhållanden, och annars högst 20 år.

24 kap. 8 § OSL motsvarar 9 kap. 4 § i tidigare gällande sekretesslag (SekrL). Grunden till dagens paragraf fanns redan vid införandet av SekrL. Därmed är motiven till denna fortfarande av intresse och hänvisas också till i förarbetena till OSL. Där framhölls att det i fråga om statistikuppgifter föreligger en intressekonflikt mellan önskemålet om allmän insyn i statistiskt primärmaterial och hänsynen till den enskildes integritet. Ett skäl för att ha en långtgående sekretess var att offentlighetsintresset var förhållandevis svagt medan integritetsintresset var påtagligt. Detta motiverades av den stora mängd register som fördes hos SCB och att statistik kvaliteten kan bli dålig om inte den enskilde uppgiftslämnaren är säker på att hans uppgifter inte kommer ut. Många register kan var för sig innehålla uppgifter om den enskilde som är ganska harmlösa, men en sammanställning av sådana uppgifter kan vara integritetskänslig. Även praktiska skäl ansågs tala för en förhållandevis långtgående statistiksekretess. Som exempel nämndes att SCB samlar in uppgifter dels direkt från enskilda, dels från myndigheter hos vilka uppgifterna kan vara offentliga eller sekretessbelagda. Att i ett register där sådana uppgifter blandas skilja mellan olika källor och sekretessregler var knappast möjligt. Mot denna bakgrund ställdes i princip inget skaderekvisit upp när det gäller statistiksekretessen.³⁹

Ett register som förs hos en statistikansvarig myndighet, men med ett annat syfte än för statistiska ändamål, som t.ex. det allmänna företagsregistret som förs av SCB, faller inte under 24 kap. 8 § OSL:s tillämpningsområde. Det ska också nämnas att general-klausulen i 10 kap. 27 § OSL inte är tillämplig i fråga om 24 kap. 8 §

³⁹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 261 f.

OSL⁴⁰. Uppgifter som omfattas av statistiksekretess kan dock enligt 10 kap. 28 § OSL lämnas ut till en annan myndighet, om skyldighet att lämna uppgifterna följer av lag eller förordning. Denna uppgiftsplikt finns vanligtvis i de författningar som styr den verksamhet som genererar uppgiften.

Ett problem med gällande rätt anses vara svårigheten att tillämpa bestämmelsens begrepp och att olika begrepp används för samma metod att insamla och bearbeta statistik. Nedan går jag igenom de olika begreppen i statistiksekretessparagrafen och analyserar dessas innebörd.

Särskild verksamhet

Begreppet särskild verksamhet används i paragrafen för att avgöra när uppgifter om enskilda personliga och ekonomiska förhållanden, som kan hänföras till den enskilde, är skyddade av statistiksekretess. För de statistikansvariga myndigheterna säkerställs att statistiksekretessen gäller genom regleringen i 10 § förordningen om den officiella statistiken som stadgar att verksamheten för framställning av statistik ska vara organiserad så att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt.

Med särskild verksamhet åsyftas således myndigheternas egen produktion av statistik samt uppgiftsinsamling till annan myndighets statistikproduktion. Däremot omfattas inte statistik som framställs för att användas som underlag för ett beslut i ett särskilt ärende hos en myndighet, utan enligt förarbetena ska det vara fråga om en mera allmänt utredande verksamhet utan anknytning till något särskilt ärende. Framtagandet av officiell statistik hos de statistikansvariga myndigheterna är en typisk sådan verksamhet. Motsvarande framställning av statistik kan förekomma också hos andra myndigheter. Utmärkande är att verksamheten är organiserad som en egen enhet eller liknande. Det är sådan verksamhet som avses med uttrycket ”myndigheters särskilda verksamhet för att framställa statistik”.⁴¹

Redan av detta uttalande framgår att det inte krävs att verksamheten är organiserad som en egen enhet. Detta blev än tydligare

⁴⁰ I 10 kap. 27 § OSL stadgas att en sekretessbelagd uppgift får lämnas till en myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. I paragrafen anges dock uttryckligen att den inte gäller i fråga om sekretess enligt 24 kap. 8 § OSL.

⁴¹ Prop. 1979/80:2, s. 262.

i och med ett regeringsuttalande några år senare. Problemet då var att SCB inte lämnade ut vissa uppgifter till kommuner för framställning av statistik med argumentet att det framstod som tveksamt att uppgifterna skyddades av statistiksekretess hos kommunerna. Regeringen uttalade då att statistiksekretess gäller i verksamhet hos myndighet som avser framställning av statistik och hänvisade till de ovan nämnda förarbetena. Sedan sade regeringen att även de kommuner som saknade egen statistiksenhet torde uppfylla förutsättningarna för att statistiksekretessen skulle vara tillämplig om deras verksamhet med framställning av statistik ändå är avgränsad från annan verksamhet, i första hand sådan som avser enskilda ärenden.⁴²

Utöver de beskrivna förarbetsuttalandena saknas närmare anvisningar för hur en sådan särskild verksamhet ska se ut eller vara organiserad. En bedömning får därför göras i varje enskilt fall. I praktiken blir det upp till varje myndighet att bedöma huruvida deras verksamhet är sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik.

Frågan om vad som ska avses med ett särskilt ärende kommenteras inte i förarbetena. Begreppet ärende används även i annan lagstiftning. I kommentaren till OSL⁴³ sägs att begreppet ärende har samma innebörd i OSL som i förvaltningslagen (1986:223). I förvaltningslagen anges i 1 § att lagen gäller förvaltningsmyndigheternas handläggning av ärenden och domstolarnas handläggning av förvaltningsärenden. Begreppet ärende diskuteras bl.a. i kommentaren till förvaltningslagen⁴⁴ samt i Förvaltningslagsutredningens betänkande⁴⁵. Där konstateras att varken lagen eller förarbetena innehåller någon definition av begreppet, men att det ligger i lagstiftarens sätt att resonera att man med handläggning av ärenden syftar på myndigheternas beslutande verksamhet.

I kommentaren sägs att så som lagen är uppbyggd framstår det som naturligt att till "ärenden" hänföra främst sådana mellanhavanden med enskilda som mynnar ut i någon form av beslut från myndighetens sida. Även lagens inriktning på att värna om den enskildes rättssäkerhet talar för ett sådant synsätt. Begreppet ärende i 2 kap. TF har samma innebörd som i förvaltningslagen.

⁴² Prop. 1981/82:186 om ändring i sekretesslagen, s. 39 f.

⁴³ Lenberg m.fl., *Offentlighets- och sekretesslagen – En kommentar* [1 jan. 2011 Zeteo], kommentaren till 3 kap. 1 §.

⁴⁴ Hellners T och Malmqvist B, *Förvaltningslagen – Med kommentarer*, Version den 31 maj 2010 (tredje upplagan).

⁴⁵ *En ny förvaltningslag*, SOU 2010:29.

I Förvaltningslagsutredningens betänkande diskuteras innebörden av begreppet ärende i relation till begreppet beslut. De två begreppen är, menade man, nära knutna till varandra. Förenklat uttryckt gäller det att skilja fall då en myndighet beslutar att göra något från då den bara gör något. Handläggningen av ett ärende är alltså typiskt sett ett förstadium till vidtagande av faktiska åtgärder, men sådana kan naturligtvis i olika sammanhang företas utan att föregås av någon särskild ärendehandling, som utmynnar i ett beslut. Någon helt invändningsfri definition av beslutsbegreppet står knappast till buds. Under beteckningen döljer sig en mängd olika företeelser. En gemensam nämnare är emellertid att beslutet innefattar ett uttalande, varigenom myndigheten vill påverka andra förvaltningsorgans eller enskildas handlande. Genom detta uttalande klargör myndigheten hur den anser att en viss fråga bör lösas. Förvaltningslagsutredningen avstod från att lämna förslag till definition av begreppet ärende och anförde bl.a. följande.

Vad nu sagts torde ha gett en ungefärlig bild av vad som avses med ett beslut och därmed med ett ärende. Redovisningen kan däremot svårigen påstås lämpa sig för omsättning i en legaldefinition. Behovet av en sådan kan enligt vår mening också starkt ifrågasättas. Att skilja mellan faktiskt handlande och ärendehandläggning vållar i praktiken knappast några allvarigare problem. De påstådda svårigheterna framstår enligt vår mening som överdrivna.⁴⁶

De statistikansvariga myndigheternas statistikverksamhet omfattas otvetydigt av statistiksekretess. Problemen med att tillämpa paragrafen uppstår i stället när det gäller myndigheter som inte är statistikansvariga. Här verkar den springande punkten vara att uppgiften ska finnas i en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik, vilket inte alltid är helt klart i praktiken. Viss vägledning kan hämtas i det som framgår av förordningen om den officiella statistiken, dvs. att verksamheten för framställning av statistik ska vara så organiserad att den är avgränsad från myndighetens verksamhet i övrigt. Detta borde kunna användas som riktmärke även när det gäller andra myndigheter. Även de förarbetsuttalanden som säger att det inte ska röra sig om ren driftstatistik eller statistik som framställs för att användas som underlag för beslut i ett visst ärende kan vara till hjälp.

⁴⁶ a.a. s. 97 ff.

I samband med att man stärkte skyddet för statistiksekretessen, genom att undanta statistiksekretessen från generalklausulens tillämpningsområde, gjordes i förarbetena vissa uttalanden som kan förklara varför man valde att låta statistiksekretessen vara knuten till det sammanhang där uppgifterna finns i stället för till den metod som har använts för att samla in eller bearbeta dem. De ger även en förklaring till varför statistik som framställs för att användas som underlag i ett enskilt ärende inte omfattas av statistiksekretessen. I förarbetena till lagändringen framfördes att det var utomordentligt viktigt att tillgodose både uppgiftslämnarnas intresse av personligt skydd och samhällets intresse av fullgod statistisk information. Detta krävde att uppgifter som samlades in för statistiska ändamål inte användes i administrativ verksamhet. I statistisk verksamhet saknade den enskilda uppgiften intresse. Där var det den samlade bilden som skulle belysas, aldrig någon enskild persons förhållanden. För att den enskilde skulle kunna lämna uppgifter till statistiken i trygghet om att de användes bara för framställning av statistiska tabeller, diagram och dylikt där den enskilde uppgiftslämnaren inte kunde identifieras krävdes att de åtnjöt ett förstärkt sekretesskydd och omgärdades av stränga säkerhetsanordningar. I den administrativa verksamheten däremot var det just den enskilda uppgiften som var av intresse. Den skulle i regel utgöra underlag för beslut som rörde den som uppgiften gällde.⁴⁷

Annan jämförbar undersökning

Utöver för sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik, gäller statistiksekretessen som framgått även för "annan jämförbar undersökning" som utförs av Riksrevisionen eller riksdagsförvaltningen eller, i den utsträckning regeringen meddelar föreskrifter om det, av någon annan myndighet. Att Riksrevisionen och riksdagsförvaltningen uttryckligen anges i lagen beror på att dessa till skillnad från flertalet andra statliga myndigheter sorterar under riksdagen och inte under regeringen. En sådan myndighet kan inte vara beroende av regeringsbeslut för att få sekretesskydd för uppgifter i sina undersökningar.

Frågan är vad som avses med annan jämförbar undersökning. Handlar det om samma typ av undersökningar, men som görs av organ som inte normalt arbetar med framställning av statistik, eller

⁴⁷ Prop. 1984/85:133, s. 6 f.

är det fråga om en annan typ av undersökning? Eller kanske en kombination av dessa förhållanden? Det faktum att en undersökning som görs av SCB på uppdrag av en statlig utredning kan omfattas av statistiksekretess trots att så inte skulle vara fallet om utredningen i egen regi gjorde undersökningen tyder på att sekretessen är knuten till var undersökningen görs, inom ramen för en särskilt avgränsad verksamhet. Men samtidigt omfattas inte alla de undersökningar som SCB gör på uppdrag av utredningar av statistiksekretess. Det finns ett regeringsbeslut från år 2008⁴⁸ där regeringen inte ansåg att den undersökning som SCB hade utfört omfattades av statistiksekretess. Det finns dessutom undersökningar som av regeringen getts skydd enligt 7 § OSF trots att det inte rör sig om statistisk framställning i traditionell mening. Det tyder på att de undersökningar som sekretessbeläggs enligt OSF kan vara av olika slag.

När det gäller regeringens rätt att meddela föreskrifter sägs att anledningen till att man har nämnt även annan med statistik jämförbar undersökning är att sådana inte alltid kan sägas ske för statistiska ändamål. I förarbetena nämns som exempel undersökningar som har till syfte att belysa flygsäkerhetsrisker, trivseln i arbetet och inställningen till överordnade eller konstruktionen av mätinstrument inom psykologi och andra beteendevetenskaper. Även kriminologiska undersökningar för forskningsändamål och enkäter som görs av kommittéer nämns. Även av andra skäl ansågs det lämpligt att för sekretess i det enskilda fallet kräva regeringens förordnande. Ett var att sekretessen genom detta bedömdes bli förhållandevis begränsad.⁴⁹

Slutsatsen blir att begreppet annan jämförbar undersökning kan inkludera både statistiska undersökningar som framställs utanför en sådan särskilt avgränsad verksamhet som avses i första stycket och undersökningar som inte sker för statistiska ändamål.

Forskningsändamål

Huvudregeln när det gäller statistiksekretessen är som nämnts tidigare att sekretessen är absolut, dvs. de uppgifter som omfattas av bestämmelsen kan inte ens lämnas ut efter en skadeprövning. I syfte att tillgodose forskningens behov av mikrodata har dock ett

⁴⁸ Regeringsbeslut från Socialdepartementet, 2008-06-18, S2008/2799/RS.

⁴⁹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 262 f.

undantag införts för forskningsändamål. Lämnas uppgifter till en myndighet i dess forskningsverksamhet överförs sekretessen dit, om uppgifterna inte där redan omfattas av en annan sekretessbestämmelse till skydd för samma intresse.⁵⁰

När undantaget för forskning tillkom betonades i förarbetena att det var väsentligt för bl.a. forskningen om yrkessjukdomar att kunna ta del av uppgifter som lämnats till statistiken.⁵¹ Någon mer utförlig definition av vad som avses med forskningsändamål angavs dock inte i förarbetena. Vid införandet av undantaget för statistikändamål, vilket beskrivs i nästföljande avsnitt, framfördes i motiven att det var avsett att tillämpas mycket restriktivt, så som hade varit fallet med den näraliggande bestämmelsen om forskningsändamål. Även i praxis har utlämnande för forskningsändamål tillämpats jämförelsevis restriktivt. Här kan nämnas Högsta förvaltningsdomstolens (f.d. regeringsrättens) dom i *RA 1992 not. 456* där en utredare med uppdrag från Statens jordbruksverk hos SCB begärde att få ut en förteckning av målnummer och respektive tingsrätt avseende brotten djurplågeri och brott mot djurskyddslagen. SCB avslog begäran med hänvisning till statistiksekretessen. Detta då det ändamål som uppgifterna begärdes ut för snarare bedömdes vara att hänföra till ett bestämt utredningsuppdrag än vetenskapligt studium och att undantag för forskningsändamål därmed inte ansågs uppfyllt.

I *RA 2004 ref. 9* drog Högsta förvaltningsdomstolen paralleller till annan lagstiftning när den skulle avgöra huruvida det kunde anses att vissa uppgifter som begärdes ut var avsedda att användas för forskningsändamål. Högsta förvaltningsdomstolen angav i skälen att då det inte har preciserats i lagtexten, eller förarbetena, vad som avses med forskningsändamål får ledning för fastställande av begreppets innebörd sökas på annat håll. I 2 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor ges en definition av vad som avses med forskning enligt den lagen. I förarbetena till den bestämmelsen anförs att avgränsningen bl.a. bygger på OECD:s riktlinjer. Även i 3 § lagen (1998:543) om hälsodataregister, som handlar om för vilka ändamål personuppgifter får behandlas, görs en skillnad mellan uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring av hälso- och sjukvård å ena sidan och forskning och epidemiologiska undersökningar å den andra. Ett påpekande om att begreppet forskning inte får förväxlas med uppföljning, utvärdering eller kvalitets-

⁵⁰ Jfr 11 kap. 3 och 8 §§ OSL. Jfr också bilagan till OSL av vilken det framgår att privata högskolor ska jämföras med myndigheter vid tillämpningen av lagen.

⁵¹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 264.

säkring görs också i förarbetena till lagen (2001:454) om behandling av personuppgifter inom socialtjänsten⁵². Den åtskillnad som sålunda i olika sammanhang görs mellan forskning å ena sidan och uppföljning, utvärdering och kvalitetssäkring å andra sidan bör enligt Högsta förvaltningsdomstolens mening upprätthållas även vid tillämpning av den nu aktuella bestämmelsen i sekretesslagen.

Här ska nämnas att enligt 2 § etikprovningsslagen definieras forskning, efter en lagändring år 2008, som vetenskapligt experimentellt eller teoretiskt arbete för att inhämta ny kunskap och utvecklingsarbete på vetenskaplig grund, dock inte sådant arbete som utförs inom ramen för högskoleutbildning på grund- eller avancerad nivå.

Statistikändamål

Som beskrivits ovan utgör utlämnande av uppgifter som behövs för forskningsändamål ett undantag från huvudregeln. Ett annat undantag utgör utlämnande av uppgift som behövs för statistikändamål. Sådan uppgift får lämnas ut enligt samma förutsättningar som gäller för forskningsändamål. När detta undantag infördes betonades i motiven att det främst gällde uppgifter i mindre känsliga register och att möjligheten till utlämnande borde tillämpas mycket restriktivt, så som hade varit fallet med den närliggande bestämmelsen om utlämnande för forskningsändamål.

Beträffande undantaget från statistiksekretessen för statistikändamål kan tillfogas att Lagrådet, i samband med att undantaget skulle införas i sekretesslagen, påpekade att det av lagtexten borde framgå att möjligheten till sekretessgenombrott för statistikändamål endast var avsedd att tillämpas i fråga om utlämnande för den officiella statistiken. Regeringen ansåg dock inte att ett förtydligande i lagtexten var lämpligt, eftersom det skulle försvåra framställningen av statistikansvariga myndigheters s.k. övriga statistik som inte omfattades av regleringen av den officiella statistiken. Regeringen påpekade vidare att utlämnande i realiteten endast bör komma i fråga till myndigheter som själva tillämpar statistiksekretess. Då blir skyddet för uppgifter som lämnats ut lika gott som hos den utlämnande myndigheten.⁵³

Regeringens uttalande tyder på att undantaget för statistikändamål teoretiskt skulle kunna omfatta all slags statistik, men att det i

⁵² Prop. 2000/01:80, s. 138.

⁵³ Prop. 1994/95:200 s. 28, 38 och 57.

praktiken endast blir tillämpligt beträffande statistikansvariga myndigheters statistik. Tanken skulle då kanske kunna vara att en skadeprövning enligt det föreskrivna omvända skaderekvisitet leder till att uppgifter bara kan lämnas ut, om uppgifterna skyddas av en lika stark sekretess hos mottagaren som hos utlämnaren, nämligen en absolut sekretess med som högst motsvarande undantag.

En statistikansvarig myndighet har rätt att få de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik från andra myndigheter. Detta framgår av 6 § förordningen om den officiella statistiken. Det är den myndighet som begär att få ut uppgifterna som bedömer behovet. När det gäller en statistikansvarig myndighets framställning av s.k. övrig statistik omfattas denna inte av bestämmelsen i 6 §.

Här ska också nämnas att det finns en definition av begreppet ”användning för statistiska ändamål” i artikel 3 i EU:s statistikförordning (se avsnitt 5.1.3). Användning för statistiska ändamål definieras där som användning uteslutande för att utveckla och framställa statistiska resultat och analyser.

Uppgifter som inte är direkt hänförliga till den enskilde

Från statistiksekretessens huvudregel om absolut sekretess undantas också uppgifter, som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller därmed jämförbart förhållande är direkt hänförliga till den enskilde.

Med ”därmed jämförbart förhållande” åsyftas bilnummer, telefonnummer, anställningsnummer, fastighetsbeteckning osv. Däremot avses i och för sig inte uppgifter som genom s.k. bakvägsidentifiering kan hänföras till en viss person. Begreppet enskild omfattar också avliden. Vid massuttag av statistiska uppgifter bör skaderekvisitet tillämpas på samma sätt som när det är fråga om massuttag av annan sekretessbelagd information.⁵⁴ I förarbetena till en ändring som rörde anpassningen till EU:s förordning om gemenskapsstatistik diskuterade Lagrådet undantagets förenlighet med förordningen⁵⁵.

Undantaget för sådana uppgifter som inte är direkt hänförliga till den enskilde har enligt förarbetena tillkommit med tanke på be-

⁵⁴ Prop. 1979/80:2 Del A, s. 263.

⁵⁵ Prop. 2000/01:27, s. 99.

hovet av detaljerad statistik.⁵⁶ Bakgrunden torde vara att det krävs ett stort antal uppgifter som inte egentligen är hänförliga till den enskilde för att framställa detaljerad statistik, men att det vore att dra statistiksekretessen för långt att låta sådana uppgifter omfattas av absolut sekretess.

Utlämnande av personuppgifter – 21 kap. 7 § OSL

För de fortsatta övervägandena om statistiksekretessens utformning kan även regleringen om utlämnande av personuppgifter vara av intresse. Om uppgifter som omfattas av statistiksekretess begärs utlämnade, och de även innefattar personuppgifter, aktualiseras förutom 24 kap. 8 § även 21 kap. 7 § OSL.

Av 21 kap. 7 § OSL följer att sekretess gäller för personuppgift, om det kan antas att ett utlämnande skulle medföra att uppgiften behandlas i strid med personuppgiftslagen, PUL. Paragrafen innehåller alltså ett förbud att lämna ut personuppgifter om det kan antas att mottagaren kommer att behandla uppgifterna i strid med PUL. Bestämmelsen är tillämplig hos sådana myndigheter som är personuppgiftsansvariga eller som annars har tillgång till personuppgifter. Uttrycket personuppgift har samma innebörd som i PUL. Till skillnad från sekretessbestämmelser som gäller skydd för enskilda personliga förhållanden kan sekretess enligt 21 kap. 7 § OSL inte gälla till skydd för avlidna eftersom PUL då inte är tillämplig.

Bedömningen tar inte sikte på om myndighetens utlämnande som sådant skulle strida mot PUL, utan om det kan antas att uppgifterna efter utlämnandet kommer att behandlas i strid med PUL. Risk för sådan skada som anges i bestämmelsen torde i praktiken aktualiseras vid s.k. massuttag (dvs. begäran om att från ett register få ut uppgifter om ett stort antal personer) eller vid uttag av selekterade uppgifter (dvs. begäran att få ut uppgifter om ett urval av personer med vissa karakteristika, t.ex. inkomst, språktillhörighet eller politisk tillhörighet).

Av förarbetena till PUL står det klart att offentlighetsprincipen har ett obetingat företräde framför den s.k. finalitetsprincipen (9 § första stycket d PUL)⁵⁷ och övriga bestämmelser i PUL.⁵⁸

⁵⁶ Prop. 1979/80:2 Del A, sid. 264.

⁵⁷ Med finalitetsprincipen avses det som anges i 9 § första stycket d PUL, dvs. att personuppgifter inte får behandlas för något ändamål som är oförenligt med det ändamål för vilket de samlades in.

⁵⁸ Prop. 1997/98:44, s. 43–48.

Detta har klarlagts genom 8 § första stycket PUL. En myndighet kan följaktligen inte vägra att lämna ut personuppgifter med stöd av 21 kap. 7 § OSL därför att utlämnandet eller den efterföljande behandlingen skulle vara oförenligt med det ändamål för vilket uppgifterna samlades in. Vid tillämpningen av sekretessbestämmelsen ska man alltså bortse från myndighetens ursprungliga ändamål med bestämmelsen.

Skaderekvisitet i bestämmelsen är rakt. Normalt ska då sekretessfrågan bedömas med utgångspunkt i den uppgift som ska lämnas ut och inte vad som kan tänkas ske i det enskilda fallet efter utlämning. Bara om det finns särskild anledning till det får en myndighet börja efterforska syftet hos den som begär att få ut uppgifterna.⁵⁹ Det raka skaderekvisitet i 21 kap. 7 § OSL är dock speciellt i förhållande till de flesta andra sådana rekvisit i lagen. Av de ursprungliga förarbetena till motsvarande äldre bestämmelse sades att det naturligtvis skulle bli svårt för den registeransvarige att avgöra om det förelåg risk för att en uppgift som begärdes utlämnad skulle användas på ett otillbörligt sätt. Enligt förarbetena förelåg dock anledning till försiktighet främst vid en begäran om massuttag eller selekterade uppgifter. En sådan begäran borde, ansåg man, alltid utgöra anledning att närmare utreda hur det var avsett att uppgifterna skulle användas och först vid en godtagbar förklaring skulle det övervägas att lämna ut uppgifterna.⁶⁰

Även i förarbetena till SekrL har det framhållits att konstruktionen med skaderekvisit innebär att frågan om vem som begär en uppgift eller ändamålet med begäran kan få betydelse när sekretessfrågan ska avgöras. Där framhölls att detta bland annat kan visa sig vid massuttag. Vid dessa kan den som ska lämna ut en uppgift inte bilda sig en uppfattning om den särskilda skaderisk som kan vara förbunden med en enskild uppgift. Utlämnaren har emellertid i dessa situationer enligt förarbetena alltid kännedom om beställarens identitet och oftast också om dennes avsikt med uppgifterna. Dessa kunskaper i förening med en bedömning av den skaderisk som typiskt sett är förbunden med uppgifter av det slag som avses med beställningen bör, enligt förarbetena, i de allra flesta fall ge fullt tillräckligt underlag för bedömningen av om sekretessreglerna ska anses hindra ett utlämnande eller inte.⁶¹

⁵⁹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 80 f.

⁶⁰ Prop. 1973:33, s. 140.

⁶¹ Prop. 1979/80:2, Del A, s. 81 f.

9.4.2 Offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641)

Som sagts ovan så skyddas vissa statistiska undersökningar av sekretess först om regeringen meddelar föreskrifter om det. Sådana föreskrifter meddelas regeringen enligt 7 § OSF i vilken stadgas följande.

Sekretess gäller hos följande myndigheter avseende de undersökningar som anges nedan för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Föreskrifterna i 24 kap. 8 § första stycket tredje meningen och andra stycket offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) gäller, om inte en längre gående begränsning i sekretessen anges i det följande.

Som framgår ovan gäller statistiksekretess enligt huvudregeln i 24 kap. 8 § OSL i sådan särskild verksamhet hos en myndighet som avser framställning av statistik. Uppgifter i en annan jämförbar undersökning skyddas som huvudregel först efter regeringsbeslut. Regeringen har med stöd av denna bestämmelse meddelat föreskrifter om sekretess i OSF. Sekretess gäller alltså enligt 7 § OSF hos de myndigheter som räknas upp i paragrafen avseende de undersökningar som anges där, för uppgifter som avser en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden och som kan hänföras till den enskilde. Innebörden blir att regeringen måste fatta beslut och ändra i 7 § OSF för varje undersökning där den anser att sekretess ska gälla enligt denna bestämmelse. Om t.ex. en statlig utredning önskar göra en statistisk undersökning krävs det alltså att regeringen gör en ändring i 7 § OSF för att de uppgifter som i sådant avseende begärs in ska skyddas av sekretess.

Det finns dock vissa myndigheter där den undersökning som anges görs regelbundet. Det är t.o.m. så att beskrivningen kan vara hämtad från myndighetens instruktion. Om så är fallet behöver inte denna myndighet söka hos regeringen varje gång undersökningen ska genomföras. Här får man utgå från beskrivningen av den angivna undersökningen och vad som kan tolkas in i denna.

Det är också viktigt att betona att sekretessen skapas inom ramen för undersökningen. Sekretessen gäller alltså inte för något annat än det som sker inom denna ram.

Som framgått av analysen av begreppet annan jämförbar undersökning är denna uppdelning inte alla gånger helt klar. De undersökningar som faller under begreppet är ibland av samma slag som sådana som skyddas enligt huvudregeln när de framställs i en särskilt avgränsad verksamhet. Jag återkommer i mina överväganden

till hur skyddet för de undersökningar som i dag skyddas genom föreskrifter i 7 § OSF bäst ska utformas.

9.4.3 Straffbarhet

Att röja en uppgift som är sekretessbelagd är straffbart. I 20 kap. 3 § brottsbalken (BrB) stadgas straff för att röja en uppgift som man är pliktig att hemlighålla enligt lag eller annan författning (eller enligt förordnande eller förbehåll som har meddelats med stöd av lag eller annan författning), eller att olovligen utnyttja en sådan hemlighet. Att göra så innebär att man gör sig skyldig till brott mot tystnadsplikt. Detta gäller så länge gärningen inte är särskilt belagd med straff i annan lag. Straffet är böter eller fängelse i högst ett år. Om gärningen begåtts av oaktsamhet är straffet böter. Ringa gärning är fri från ansvar.

Det är också straffbelagt att bryta mot 6 § lagen om den officiella statistiken som gäller s.k. bakvägsidentifiering. Den som gör det döms enligt 26 § samma lag för olovlig identifiering till böter eller fängelse i högst ett år. Detta gäller dock endast om gärningen inte är belagd med straff i brottsbalken eller PUL. Ansvar utdöms inte i ringa fall, eftersom det enligt motiven bör krävas någon form av manipulativt beteende eller andra klart klandervärda åtgärder för att en olovlig identifiering ska framstå som klart straffvärd.⁶²

9.4.4 Statistiksekretessen och EU-rätten

I kapitel 5 redogjordes för gällande EU-rätt på statistikområdet och den pågående utvecklingen. Som framgick finns det även inom EU-rätten regleringar rörande statistiksekretess. I kapitel 5 gavs särskild uppmärksamhet åt de föreslagna ändringarna i EU:s statistikförordning. Dessa berör dock inte statistiksekretessen, varför det i det här sammanhanget är gällande EU-rätt som jag har att förhålla mig till.

Härvidlag hänvisas i första hand till redogörelsen i avsnitt 5.2. Det kan konstateras att det även inom EU råder ett starkt skydd för statistiken. Det finns inget som tyder på att detta kommer att ändras, utan trenden är snarare att reglerna kring statistiken stramas upp. Så vitt jag kan bedöma finns inget som tyder på att Sverige

⁶² Prop. 2000/01:27, s. 60, 68 och 92 f.

inte uppfyller EU-rättens sekretessregler i dag. Tvärtom synes den svenska sekretessregleringen vara väl i överensstämmelse med EU-rättens. Här kan nämnas att det tidigare fanns fler undantag från den absoluta sekretessen. Dessa upphörde emellertid genom en lagändring som trädde i kraft i april 2001 och som syftade till att anpassa bestämmelserna till EU:s då gällande statistikförordning. Detta bör ha i åtanke när man diskuterar statistiksekretessparagrafens utformning. Enligt EU-rätten gäller att konfidentiella uppgifter bara får användas för statistiska och vetenskapliga ändamål (artiklarna 20 och 23 i EU:s statistikförordning, se vidare avsnitt 5.2). Eventuella förändringar i den svenska statistiksekretessen ska givetvis vara förenliga med EU-regleringen.

Som framgår av redogörelsen i kapitel 5 anger artikel 2 i EU:s statistikförordning vissa statistiska principer enligt vilka den europeiska statistiken ska framställas och spridas. En av dessa är statistisk konfidentialitet, som innebär att sekretesskydd ska gälla för konfidentiella uppgifter om enskilda statistiska objekt som erhålls direkt för statistiska ändamål eller indirekt från administrativa eller andra källor. Det ska också finnas ett förbud mot att använda uppgifterna för annat än statistiska ändamål och att olagligen röja dem. Även inom EU-rätten finns dock ett undantag när det gäller utlämnande för vetenskapliga syften.

9.4.5 Överväganden och förslag om statistiksekretessens utformning

Utredningens förslag: Statistiksekretessens föremål, styrka och tid ska kvarstå oförändrade.

Paragrafen görs mera lättöverskådlig genom att den delas upp i stycken och att den sekretessbrytande delen av bestämmelsen lyfts ut och läggs i en egen paragraf.

Andra jämförbara undersökningar som utförs av kommittéväsendet och Statskontoret ska omfattas av statistiksekretess direkt enligt lag.

De sekretessbrytande undantagen ska vara desamma som enligt gällande rätt. Begreppet forskning ska däremot definieras i lagen. Detta sker genom en hänvisning till definitionen av forskning i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Problem med dagens reglering

Regleringen i 24 kap. 8 § OSL ger ett starkt skydd för statistiken, men den innehåller ett antal svårtolkade begrepp som försvårar tillämpningen. Enligt direktiven ska jag undersöka om det finns en metod till vilken statistiksekretessen skulle kunna knytas. Med en sådan lösning skulle man undvika att ordet statistik får en begränsad innebörd beroende på i vilket sammanhang statistiken framställs. Att finna en sådan metod skulle också leda till att man kom ifrån dagens situation där bestämmelsens tillämpningsområde avgränsas genom att man använder olika ord för samma arbetsmetod, dvs. antingen statistik eller annan jämförbar undersökning, trots att det ibland kan vara detsamma.

I mitt uppdrag ingår också att överväga 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 kunna tillgodoses genom en sekretessbestämmelse direkt i OSL. Den utformning som paragrafen har enligt gällande rätt leder till att vissa förfaranden som borde kunna omfattas av statistiksekretess faller utanför dess tillämpningsområde och att en ansökan om skydd i dessa fall måste göras hos regeringen. Detta bör undvikas. Det förfarande som krävs för skydd för andra med statistik jämförbara undersökningar är tidskrävande och kan leda till onödiga kostnader. Här bör en mer ändamålsenlig lösning sökas.

Utgångspunkter för de fortsatta övervägandena

En utgångspunkt för mina överväganden avseende statistiksekretessen är att dess syfte även fortsättningsvis ska vara att värna den tillförlitliga och högkvalitativa statistiken. Paragrafen om statistiksekretess i OSL bör därför vara utformad så att den på bästa sätt uppfyller detta syfte. Genom ett starkt skydd för uppgiftslämnarna ges myndigheterna goda förutsättningar att skapa samhällsviktig statistik av hög kvalitet. Skyddet för de personuppgifter som används vid statistikframställning ska alltså vara gott, samtidigt som det inte ska begränsa offentlighetsprincipen mer än nödvändigt.

Uppgifter som begärs in för att användas i ett särskilt ärende mot en enskild är enligt min uppfattning inte sådana uppgifter som

begärs in för framställning av statistik. I den mån det i dylika fall rör sig om känsliga uppgifter får de anses tillräckligt skyddade genom gällande regelverk avseende myndigheters hantering av sådana uppgifter.

Jag anser att sekretessens föremål, styrka och tid bör vara oförändrade. Det som bör övervägas är därför förändringar i statistiksekretessens räckvidd.

Bör begreppet statistik definieras i OSL?

I gällande rätt saknas en definition av begreppet statistik. Som konstaterats i avsnitt 2.1 finns inte heller någon entydig definition i allmänt språkbruk. Däremot definieras begreppet statistik i EU:s statistikförordning (se avsnitt 5.1.3) som *”kvantitativ och kvalitativ, aggregerad och representativ information som beskriver en gemensam egenskap⁶³ hos en bestämd population”*.

Som framgått av avsnitt 7.2 finns det enligt min mening inte skäl att i lagen eller förordningen om den officiella statistiken definiera begreppet statistik. Det är också min uppfattning att tillämpningen av statistiksekretessen inte skulle underlättas om det infördes en definition av begreppet statistik i OSL. Skälen till detta är i huvudsak desamma som anförts i avsnitt 7.2. Till det kommer att det inte skulle vara lämpligt att införa en definition av begreppet statistik i OSL om en sådan saknas i lagen om den officiella statistiken.

Kan statistiksekretessens tillämpningsområde avgränsas utifrån den metod som tillämpas?

I direktiven anges vissa utgångspunkter som ska gälla för mina överväganden om statistiksekretessen. Bland annat ska jag pröva hypotesen att det skulle bli tydligare om statistiksekretessen utgick från den metod som används för insamling och bearbetning av data i stället för det sammanhang i vilken statistiken framställs. Om man skulle kunna definiera en sådan metod skulle man inte längre behöva använda sig av begreppet ”särskild verksamhet för framställning av statistik” som enligt direktiven kan leda till vissa inte önskvärda konsekvenser. I dag kan statistik benämnas statistik om den framställs i den särskilda verksamheten men kallas för annan jäm-

⁶³ På engelska ”a collective phenomenon”.

förbar undersökning om den framställts utanför en sådan särskild verksamhet. Att i stället använda sig av metoden skulle leda till att man kom ifrån situationen att ordet statistik endast syftar på statistik som framställs i sådan särskild verksamhet.

Att sekretessen gäller i viss utpekad verksamhet är dock inte unikt för statistiksekretessen. Stora delar av sekretesslagstiftningen är uppbyggd på motsvarande sätt. Bakgrunden till att begreppet särskild verksamhet använts för att avgränsa statistiksekretessens omfattning är tanken att uppgifterna ska vara skyddade av sekretess i statistikverksamheten oavsett hur de har hamnat hos berörd myndighet. Till viss del är det den stora mängden uppgifter som gör att dessa blir skyddsvärda. Det kan möjligen framstå som en omotiverad skillnad att en statistikundersökning som SCB utför på uppdrag av en statlig utredning kan omfattas av statistiksekretess när så inte är fallet om undersökningen utförs av utredningen i egen regi. Å andra sidan är det kanske inte förvånande att regleringen främst träffar de myndigheter som i stort sett dagligen utför uppgifter av sådan art att de bör omfattas av statistiksekretess. Bakgrunden till denna uppdelning är dessutom, enligt vad som framkommit ovan, delvis ett önskemål om att statistiksekretessen ska tillämpas restriktivt. Till detta kommer den skillnad som föreligger mellan att använda uppgifter för administrativa respektive statistiska ändamål. Mot den bakgrunden framstår det som logiskt att knyta statistiksekretessens räckvidd till en myndighets särskilda verksamhet för framställning av statistik.

Finns det då någon sådan metod för insamling och bearbetning av data till vilken statistiksekretessen i stället skulle kunna knytas? Jag har i arbetet med utredningen varit i kontakt med samtliga statistikansvariga myndigheter och ett antal andra myndigheter och organ som arbetar med statistik men har inte fått fram något exempel på någon sådan metod. Frågan har också diskuterats i utredningens expertgrupp. Det är inte en enda arbetsmetod som används för att framställa statistik utan det rör sig snarare om ett flertal olika metoder, av varierande slag. Dessutom kan i princip samma metoder användas för inhämtning av data i enskilda ärenden, för vilka statistiksekretess aldrig blir aktuell.

Jag har alltså inte lyckats identifiera någon arbetsmetod som skulle kunna fungera som avgränsare för sekretessens räckvidd. Att knyta statistiksekretessen till användandet av en viss metod framstår därför inte som en framkomlig väg. Statistiksekretessen bör i stället, såsom är fallet i gällande rätt, knytas antingen till uppgift i

myndighets verksamhet som avser framställning av statistik eller till uppgift som samlas in för visst jämförbart ändamål.

Hur ska paragrafens räckvidd avgränsas på bästa sätt?

Risken för sammanblandning av uppgifter, och för att uppgifter inhämtade för statistikändamål används för andra ändamål, framstår enligt min uppfattning som större om det inte finns någon tydlig gräns mot myndighetens övriga verksamhet. I den verksamhet som typiskt sätt skyddas enligt gällande rätt, dvs. framställning av allmänt utredande statistik, ingår en blandning av uppgifter som begärs in direkt från uppgiftslämnarna och registeruppgifter där uppgifterna lämnats för andra ändamål. Många uppgifter tillsammans kan bli till integritetskänslig information även om uppgifterna var för sig inte är det. Den typ av uppgifter som samlas in av en myndighet för framställning av allmänt utredande statistik är värda att skydda, på det sätt som följer av gällande paragraf. Det handlar då om statistikframställning där det inte är uppgifterna om den enskilde som är intressanta, utan den samlade bilden.

Statistik som ligger till grund för viktiga beslut och överväganden i samhället måste hålla god kvalitet. Att en uppgiftslämnare kan känna sig trygg med att de uppgifter som lämnas för statistiska ändamål inte används för annat är en viktig förutsättning för att kunna tillgodose hög kvalitet i statistiken. Mot denna bakgrund anser jag att det är angeläget att ställa krav på att sådan verksamhet hos en myndighet hålls avgränsad från annan verksamhet. Om det inte finns någon gräns blir det svårt att skilja dessa uppgifter från andra uppgifter som inte har samma skyddsintresse eller kanske åtminstone skydd enligt någon annan reglering.

Redan i dag verkar, som konstaterats ovan, statistiksekretessen tillämpas av betydligt fler myndigheter än de statistikansvariga myndigheterna. Myndigheterna själva säger sig då framställa statistik i en sådan särskild verksamhet som avses i 24 kap. 8 § OSL och detta verkar inte ifrågasättas.

Min utgångspunkt är att syftet med statistiksekretessen alltjämt bör vara att värna om både den tillförlitliga och högkvalitativa statistiken och om enskildas integritet. Jag har i mitt arbete inte kunnat finna någon metod för insamling och bearbetning av data att knyta statistiksekretessens räckvidd till. Min bedömning är därför att dagens reglering, som garanterar skydd för uppgifter om de förekommer i

en särskild verksamhet för framställning av statistik, är den som bäst tjänar det nämnda syftet.

Vidare har jag analyserat de begrepp som används i dagens reglering och konstaterat att dessa inte är helt lätta att tillämpa. Tillämpligheten av paragrafen skulle enligt min uppfattning troligen kunna underlättas om att man utvecklade andra begrepp som gavs en tydlig definition i förarbetena. Om dagens begreppsapparat ska ändras måste det dock till en omfattande konsekvensanalys. Jag har varken haft i uppdrag eller haft möjlighet att till fullo utreda konsekvenserna av att införa nya begrepp i statistiksekretessparagrafen. Eftersom min bedömning är att det upplägg som finns i dagens paragraf till sin utformning är det som bäst garanterar skyddet för den tillförlitliga och högkvalitativa statistiken har jag därför valt att behålla de begrepp som finns i gällande rätt.

Mot denna bakgrund har jag stannat vid att föreslå vissa rent lagtekniska förändringar som jag anser kommer att underlätta tillämpningen av paragrafen.

Skyddet för uppgifter i andra jämförbara undersökningar

Enligt gällande rätt skyddas uppgifter i andra jämförbara undersökningar hos en myndighet, bortsett från Riksrevisionens och riksdagsförvaltningens som ges skydd direkt i lag, först efter det att regeringen har föreskrivit om sekretess enligt 7 § OSF. De uppgifter avseende en enskilds personliga eller ekonomiska förhållanden, som kan hänföras till den enskilde, och som förekommer i en enligt huvudregeln jämförbar undersökning, omfattas alltså av den absoluta statistiksekretessen om regeringen har meddelat särskild föreskrift om sekretess. Här rör det sig i huvudsak om undersökningar som utförs av myndigheter som saknar en sådan särskild verksamhet som avser framställning av statistik.

Enligt vad som har framgått upplevs förfarandet med att regeringen ska föreskriva om sekretesskydd som onödigt komplicerat. Ett flertal av de argument som framförs mot denna uppdelning, så även i direktiven, har i huvudsak med praktiska frågor att göra. Administrationen upplevs som osmidig när sekretessförordningen behöver ändras i varje enskilt fall. Enligt vad som framkommit ändrar regeringen i OSF ca åtta gånger om året och i tre fjärdedelar av fallen görs ändringarna i 7 § OSF. När det gäller myndigheters ansökningar om sekretesskydd enligt 7 § OSF tycks regeringens

prövning vara av mycket begränsad omfattning. För den praktiska handläggningen skulle det därmed inte innebära någon större skillnad om sekretesskyddet i stället gavs direkt i lag. Bortsett från att det anses utgöra en onödig omväg så leder förfarandet ofta till att arbetet försenas då man måste invänta regeringens beslut innan en undersökning kan påbörjas. I förlängningen kan detta leda till högre kostnader. Det skulle alltså finnas såväl tidsmässiga som ekonomiska fördelar med att utsträcka regleringen i lag. Mitt uppdrag i denna del är att överväga om inte de myndigheter som i dag beviljas skydd enligt 7 § OSF i stället skulle kunna skyddas genom lag. Med en sådan lösning skulle de myndigheter som i dag måste ansöka om statistiksekretess inför varje undersökning i stället ges mandat att självständigt bedöma i vilka undersökningar sekretessen bör tillämpas.

De risker som det allmänt sätt skulle kunna innebära att på detta sätt utsträcka skyddet för andra jämförbara undersökningar i lag är främst två: dels att sekretessen blir för omfattande när inte längre regeringen avgör vilka undersökningar som ska omfattas av skyddet utan denna bedömning i stället görs på myndighetsnivå, dels att avsaknaden av en särskilt avgränsad verksamhet för statistikframställning ökar risken för att uppgifterna som omfattas av statistiksekretess på ett otillåtet sätt används i myndighetens reguljära administrativa verksamhet.

Med hänsyn till dessa risker vore det olämpligt att införa en ovillkorlig, generell rätt till statistiksekretess avseende andra jämförbara undersökningar. Frågan är om det går att hitta någon annan lösning som skulle i vart fall minska antalet ansökningar till regeringen.

De myndigheter som förekommer mest frekvent i uppräkningslistan i OSF är kommittéväsendet och Statskontoret. För övriga myndigheter rör det sig om en eller ett par undersökningar i vilka sådant skydd beviljats. Utöver att kommittéväsendet och Statskontoret är de myndigheter som står för merparten av de undersökningar som beviljas skydd enligt 7 § OSF skiljer sig deras arbete även i övrigt från de övriga myndigheter som ges skydd enligt OSF. Varken kommittéerna eller Statskontoret bedriver myndighetsutövning mot enskilda. Såväl hos de statliga utredningarna i kommittéväsendet som hos Statskontoret rör det sig om undersökningar som utförs därför att myndigheten getts i uppdrag av regeringen att belysa vissa förhållanden. Kommittéerna och Statskontoret har ingen kontakt med enskilda utan svarar endast på ett regeringsuppdrag.

En statlig utredning tillsätts för ett specifikt ändamål, med ett väl avgränsat uppdrag, och avvecklas när dess uppdrag är slutfört. En sådan utredning har ingen annan användning för de uppgifter som behandlas än att med statistiska metoder belysa vissa samhällsförhållanden. Statskontoret är ingen sektorsmyndighet och skiljer sig på så sätt från övriga myndigheter som i sin verksamhet oftast även har till uppdrag att utföra myndighetsutövning mot enskilda. Risken för att de uppgifter som av kommittéväsendet och Statskontoret används i en annan jämförbar undersökning skulle komma att användas för andra ändamål är därför mycket liten. Inte heller är uppgifterna av den karaktären att det framstår som angeläget att de är tillgängliga enligt offentlighetsprincipen. Att utsträcka skyddet i lag till att omfatta uppgifter i andra jämförbara undersökningar hos kommittéväsendet och Statskontoret skulle innebära relativt stora administrativa och ekonomiska fördelar och står inte i strid med andra intressen. Mitt förslag är därför att kommittéväsendet och Statskontoret ska ges förtroendet att på eget ansvar med statistiksekretess utföra sådana jämförbara undersökningar som de i dag måste ansöka hos regeringen om att få utföra.

För övriga myndigheter, där undersökningarna är betydligt färre och där risken för intressekonflikter är större, bör liksom tidigare krävas att regeringen meddelar särskilda föreskrifter om sekretess.

Sekretessbrytande bestämmelse

Statistiksekretessen är och ska enligt mitt förslag alltså vara absolut. I 24 kap. 8 § tredje och fjärde meningen föreskrivs dock sekretessbrytande undantag⁶⁴. Jag anser att de sekretessbrytande undantagen ska vara desamma som enligt gällande rätt, dvs. forsknings- och statistikändamål. I syfte att skapa en mer minimalistisk och lättöverskådlig statistiksekretessbestämmelse föreslår jag dock att den sekretessbrytande delen i dagens bestämmelse lyfts ut och placeras i en egen paragraf.

⁶⁴ I vissa fall måste myndigheter, såväl svenska som utländska, kunna utbyta uppgifter för att kunna utföra sina uppgifter. Vidare kan enskilda i vissa fall ha ett berättigat behov av att få ta del av uppgifter som annars omfattas av sekretess. Sekretessregleringen innehåller därför särskilda sekretessbrytande bestämmelser. Dessa har utformats efter en intresseavvägning mellan myndigheternas eller enskildas behov av att ta del av uppgifterna och de intressen de aktuella sekretessbestämmelserna avser att skydda.

Bör forskningsändamål definieras i lag?

Ett av de sekretessbrytande undantagen är forskningsändamål. I dag definieras inte begreppet forskningsändamål i lagen. I praxis har dock sökts ledning beträffande innebörden av forskningsändamål i andra lagar, t.ex. i etikprövningslagen. Mitt uppdrag när det gäller forskare är i första hand att föreslå hur deras möjligheter att bedriva registerforskning kan underlättas. Huvudsakligen har uppdraget i denna del uppfyllts genom delbetänkandet SOU 2012:36.

Att begreppet forskningsändamål är odefinierat och oklart kan enligt min uppfattning försvåra forskarnas möjligheter att utnyttja undantaget. Risken finns att avsaknaden av en definition leder till att begreppet inte tillämpas på samma sätt hos de olika myndigheter som tillämpar statistiksekretess. Att en bestämmelse tillämpas olika av olika myndigheter är negativt ur ett rättssäkerhetsperspektiv och minskar den enskildes möjligheter att kunna förutse vad som gäller. Frågan är om införandet av en definition av begreppet forskningsändamål skulle underlätta och förtydliga. En sådan definition bör i så fall vara densamma som används i annan lagstiftning. Nära till hands ligger definitionen i etikprövningslagen som t.ex. Högsta förvaltningsdomstolen hänvisade till i RÅ 2004 ref. 9. Ett införande av en definition av forskningsändamål minskar tolkningsutrymmet vilket ökar rättssäkerheten. Troligen underlättas också forskarnas tillgång till mikrodata. Jag anser därför att en sådan definition bör införas i 24 kap. 8 § OSL. Detta ska ske genom att det anges att begreppet forskning har samma betydelse som i etikprövningslagen.

9.5 PSI-lagens påverkan

Genom lagen (2010:566) om vidareutnyttjande av handlingar från den offentliga förvaltningen, PSI-lagen, som trädde i kraft den 1 juli 2010 har Sverige genomfört det s.k. PSI-direktivet⁶⁵.

Nedan redogörs först för innehållet i gällande rätt (9.5.1). Därefter behandlas den pågående EU-utvecklingen på området (9.5.2) respektive nationella initiativ (9.5.3). Slutligen redovisas mina över-

⁶⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/98/EG av den 17 november 2003 om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. PSI står för Public Sector Information.

väganden om lagens konsekvenser för SCB:s och övriga statistikansvariga myndigheters verksamhet (9.5.4).

9.5.1 Gällande rätt

PSI-lagen

PSI-lagen bygger på ett EU-direktiv från år 2003, det s.k. PSI-direktivet. Direktivet reglerar frågor om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn. Den övergripande tanken med PSI-direktivet är att myndigheter ska främja vidareutnyttjande av offentlig information, och därigenom bidra till utvecklingen av den europeiska informationsmarknaden. PSI-direktivet fastställer gemensamma minimiregler med syftet att icke-diskriminerande grundvillkor ska gälla för alla aktörer på den europeiska informationsmarknaden. Med offentlig information avses handlingar som tillhandahålls inom en myndighets offentliga verksamhet, med all sorts innehåll oberoende av medium (med undantag för datorprogram). Direktivets handlingsbegrepp omfattar såväl pappershandlingar som elektronisk information. Tanken är att myndigheterna ska främja vidareutnyttjande av informationen och att detta ska ske till så låga priser som möjligt. Det är emellertid den nationella rätten i medlemsstaterna som avgör om vidareutnyttjande överhuvudtaget ska tillåtas. Om vidareutnyttjande tillåts ska dock direktivets regler vara uppfyllda.

Sverige genomförde PSI-direktivet genom en ny lag, PSI-lagen. Syftet med lagen är att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom att underlätta enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter. PSI-lagen innehåller bestämmelser som avser att förhindra att myndigheter beslutar om konkurrensbegränsande villkor för hur handlingar får användas (1 §). Den reglerar däremot inte tillhandahållande av handlingar eller om vidareutnyttjande är tillåtet, utan detta regleras i annan författning, t.ex. TF och OSL. En handling i PSI-lagen är detsamma som i 2 kap. 3 § första stycket första meningen TF⁶⁶. Till skillnad från TF:s handlingsbegrepp, omfattar direktivets inte datorprogram. Med vidareutnyttjande avses användning av handlingar för andra ändamål

⁶⁶ Enligt TF är en handling framställning i skrift eller bild samt upptagning som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniskt hjälpmedel.

än det ursprungliga ändamål för vilket de behandlas av en myndighet (6 §).

Lagen gäller, med vissa undantag, handlingar som finns hos statliga och kommunala myndigheter (2 § första stycket). Lagen är också tillämplig på vissa statliga, kommunala och enskilda organ som trots att de inte är myndigheter omfattas av TF:s regler om allmänna handlingars offentlighet (2 § andra stycket). Lagen är inte tillämplig på handlingar hos utbildnings-, forsknings- eller kulturinstitutioner (3 §).

Handlingar, inklusive delar av eller enskilda uppgifter i sådana, som enligt lag eller annan författning inte får tillhandahållas omfattas inte av lagen (4 § första stycket). PSI-lagen kan alltså aldrig åberopas som grund för att få tillgång till handlingar. Om en myndighet exempelvis med stöd av en registerförfattning inte ger en enskild åtkomst till en databas, så är det ett beslut som inte i någon del ska påverkas av PSI-lagen. Lagen ska inte heller påverka tillämpningen av sekretessbestämmelser. Vidare framgår att begränsningar som en myndighet är skyldig att besluta om eller som annars följer av lag eller annan författning inte ska omfattas av PSI-lagen. Detta innebär att t.ex. sekretessförbehåll som en myndighet beslutar om inte ska omfattas eller påverkas av lagens materiella bestämmelser. Myndigheten får alltså inte ta hänsyn till PSI-lagens bestämmelser om icke-diskriminering m.m. när den tillämpar exempelvis sekretessbestämmelser. Undantaget omfattar alla begränsningar i rätten att förfoga över en handling, som följer av lag eller författning, oavsett om en myndighet har beslutat om begränsningarna. Detta innebär att t.ex. bestämmelser i PUL ska tillämpas utan påverkan av PSI-lagen.⁶⁷

PSI-lagen omfattar inte myndigheters informationsutbyte, utom i de fall då det av sammanhanget framgår att myndigheten ska använda handlingarna i sin affärsverksamhet (4 § andra stycket). Normalt behöver en myndighet när den lämnar ut handlingar till en annan myndighet endast göra en sekretessprövning och eventuellt en bedömning enligt en registerförfattning om handlingar kan lämnas ut i elektronisk form. Bestämmelsen i 4 § innebär ingen ändring i detta avseende. Det är alltså endast när det av sammanhanget framgår att handlingarna ska användas i affärsverksamhet, som den myndighet som tillhandahåller handlingarna behöver tillämpa lagens bestämmelser. Syftet med denna bestämmelse är att säkerställa att

⁶⁷ Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, s. 197 f.

myndigheternas informationsutbyte inom ramen för fullgörande av deras offentliga åtagande ska kunna ske utan att lagens krav ska gälla.⁶⁸

Handlingar som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet ska inte omfattas av lagen. Termen affärsverksamhet har här samma innebörd som i upphovsrättslagen⁶⁹. Detta innebär att verksamheten bedrivs i former och på villkor som liknar privat företagsamhet. Bestämmelsen gäller de handlingar eller informationsprodukter som tillhandahålls i en myndighets affärsverksamhet, dvs. normalt mot ersättning. Andra handlingar med anknytning till affärsverksamheten, som enskilda kan få tillgång till och som får vidareutnyttjas, är inte undantagna från lagens bestämmelser. De handlingar som omfattas av undantaget avses därför vara desamma som de handlingar som omfattas av bestämmelsen i 2 kap. 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen.⁷⁰

Lagen anger ett tak för intäkter från avgifter som en myndighet tar ut för vidareutnyttjande av handlingar (7 §). Avgiftstaket bygger på en kostnadstäckningsprincip. De samlade avgiftsintäkterna för vidareutnyttjande tillsammans med myndighetens intäkter från avgifter för tillhandahållande får inte överstiga de totala kostnaderna för insamling, framställning, reproduktion och spridning av handlingarna inklusive en rimlig avkastning på investeringar. Paragrafen omfattar samtliga avgifter som tas ut i samband med vidareutnyttjandet och utlämnande av handlingar för vidareutnyttjande. Detta innebär att även de avgifter som tas ut för själva utlämnandet, t.ex. med stöd av bestämmelserna i avgiftsförordningen, omfattas.⁷¹ Om myndigheten tar betalt ska den informera om vilka avgifter och andra villkor som gäller för vidareutnyttjandet (11 §).

En myndighet som ställer upp villkor för vidareutnyttjande ska se till att villkoren är relevanta för den typ av vidareutnyttjande som är aktuell. Villkoren ska vara icke-diskriminerande för jämförbara kategorier av vidareutnyttjande och får inte i onödan begränsa möjligheterna till vidareutnyttjande (8 §).

Om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin affärsverksamhet ska samma avgifter och andra villkor för tillhandahållande av handlingarna tillämpas för denna verksamhet som för andra som vidareutnyttjar handlingar (9 §).

⁶⁸ a.a. s. 198.

⁶⁹ 2 kap. 26 a § tredje stycket 9 lagen (1960:729) om upphovsrätt till litterära och konstnärliga verk, upphovsrättslagen.

⁷⁰ Prop. 2009/10:175, s. 198.

⁷¹ a.a. s. 199 f.

Endast om det är nödvändigt för att tillhandahålla en tjänst av allmänt intresse får en myndighet bevilja någon en exklusiv rätt att vidareutnyttja handlingar (10 §).

En begäran om vidareutnyttjande av handlingar ska behandlas skyndsamt (13 §). En myndighets beslut om villkor för vidareutnyttjande enligt lagen ska som huvudregel överklagas till förvaltningsrätten (15 §).

Begreppet affärsverksamhet

Det är en hävdvunnen huvudprincip att allmänna handlingar som upprättats vid en myndighet inte är föremål för upphovsrätt.⁷² Som huvudregel gäller inte upphovsrätt till författningar, beslut av myndigheter, yttranden av myndigheter och officiella översättningar av sådana handlingar⁷³. Upphovsrätt gäller dock för kartor, alster av bildkonst, musikaliska verk och diktverk, även om alla som huvudregel får återge dem trots detta. Det finns dock ett undantag⁷⁴, vissa kategorier av handlingar får inte återges, bl.a. kartor, tekniska förebilder, datorprogram och verk som är resultat av vetenskaplig forskning. Verk av vilka exemplar genom en myndighets försorg tillhandahålls allmänheten i samband med affärsverksamhet undantas också från den fria återgivningsrätten.⁷⁵

Syftet med undantaget är att skydda det allmännas kommersiella intressen. I motiven framhölls att offentlig affärsverksamhet ska kunna bedrivas på samma villkor som privat affärsverksamhet, och att myndigheter som bedriver kommersiell verksamhet inte ska komma i ett sämre läge än andra marknadsaktörer. Bestämmelsen tar sikte på offentlig verksamhet som bedrivs i ”former och på villkor som liknar privat företagsamhet”.⁷⁶ Bestämmelsen tar alltså sikte på myndigheternas aktiviteter på en marknad i konkurrens.⁷⁷ Att en verksamhet är avgiftsfinansierad är inte i sig tillräckligt för att den ska anses vara en affärsverksamhet. I motiven framhölls också att de ekonomiska målen för verksamheten inte behöver syfta till att åstadkomma vinst för att verksamheten ska anses utgöra en affärsverksamhet.⁷⁸ Här tangerar PSI-lagens reglering regeringens uttal-

⁷² Prop. 1973:15, s. 134.

⁷³ 9 § upphovsrättslagen.

⁷⁴ 26 a § tredje stycket 9 upphovsrättslagen.

⁷⁵ *Vidareutnyttjande av handlingar - genomförande av PSI-direktivet* (Ds 2009:44), s. 38.

⁷⁶ Prop. 1973:15, s. 134.

⁷⁷ Ds 2009:44, s. 39.

⁷⁸ a.a. s. 164.

ande om myndigheters säljverksamheter. Detta behandlas i kapitel 11.

Det kan nämnas att den relativt ofta använda termen uppdragsverksamhet är betydligt vagare och vidare än begreppet kommersiell verksamhet enligt PSI-direktivet. Uppdragsverksamhet behöver inte vara konkurrensutsatt och kan falla inom en myndighets offentliga åtagande. För en mera ingående redogörelse för innebörden av uppdragsverksamhet se avsnitt 11.2.4.⁷⁹

Information om handlingar för vidareutnyttjande

I den utredning som föregick PSI-lagen föreslogs att lagen skulle innehålla en bestämmelse om att myndigheter aktivt skulle informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande.⁸⁰ Regeringen delade uppfattningen att myndigheter bör informera om vilka handlingar som tillhandahålls för vidareutnyttjande, men menade att så redan var fallet enligt gällande rätt.⁸¹

Den reglering som regeringen nämnde var t.ex. bestämmelser om diarieföring av allmänna handlingar (5 kap. 1 och 2 §§ OSL), den beskrivning över allmänna handlingar som myndigheterna måste upprätta (4 kap. 2 § OSL) och regleringen om arkivering i arkivlagen (1990:782). En myndighets diarium behöver inte göras tillgängligt på annat sätt än på plats hos myndigheten. Även arkivlagen saknar närmare bestämmelser om hur arkivredovisningen ska göras tillgänglig.

Den beskrivning över sina allmänna handlingar som en myndighet ska upprätta ska ge information om myndighetens organisation och verksamhet i syfte att underlätta sökande efter allmänna handlingar, register, förteckningar eller andra sökmedel till myndighetens allmänna handlingar, tekniska hjälpmedel som enskilda själva kan få använda hos myndigheten för att ta del av allmänna handlingar. Av en sådan beskrivning ska också framgå vem hos myndigheten som kan lämna närmare upplysningar om myndighetens allmänna handlingar, deras användning och sökmöjligheter, vilka bestämmelser om sekretess som myndigheten vanligen tillämpar på uppgifter i sina handlingar, uppgifter som myndigheten regelbundet hämtar från eller lämnar till andra samt hur och när detta sker, och myn-

⁷⁹ Om detta begrepp se t.ex. Förvaltningskommitténs slutbetänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118), s. 118 f.

⁸⁰ *Vidareutnyttjande av handlingar – genomförande av PSI-direktivet* (Ds 2009:44).

⁸¹ Prop. 2009/10:175, s. 174.

dighetens rätt till försäljning av personuppgifter. Lagen innehåller dock inte några bestämmelser om hur förteckningen ska göras tillgänglig.⁸²

PSI-direktivet innebär inte någon skyldighet att tillgängliggöra tillgångsförteckningar på ett visst sätt, utan anvisar sådana förteckningar som ett sätt att underlätta tillgången till handlingar för vidareutnyttjande. Det var mot denna bakgrund som regeringen valde att avstå från att införa ytterligare skyldigheter för myndigheterna. De förteckningar som myndigheterna är skyldiga att föra enligt gällande rätt bedöms uppfylla direktivets krav. Förteckningarna är normalt allmänna handlingar som kan lämnas ut på begäran.⁸³

Dock framförde regeringen att det kunde finnas anledning för vissa myndigheter att gå längre när det gäller information om handlingar som finns för vidareutnyttjande än vad som krävs enligt gällande regelverk. Som exempel nämndes att informera om hur data lagras och tillhandahålls. Detta skulle särskilt kunna vara fallet för sådana myndigheter som har till uppgift att förse samhället med information. De krav som redan gäller på förteckningar utgör dock enligt regeringens bedömning en tillräcklig nivå för en informationsskyldighet som omfattar samtliga myndigheter.⁸⁴

9.5.2 Den pågående EU-utvecklingen på området

Inom EU pågår för närvarande ett förändringsarbete gällande PSI-direktivet. Kommissionens förslag till ändring presenterades den 12 december 2011⁸⁵. Det övergripande syftet med kommissionens förslag är att avlägsna förekommande och kommande skillnader mellan medlemsstaterna vad gäller utnyttjande av information som finns i den offentliga sektorn. Detta eftersom man anser att skillnaderna utgör hinder för att den fulla ekonomiska potentialen hos denna informationsresurs ska kunna realiseras.

Kommissionens förslag innebär bl.a. att direktivets tillämpningsområde utvidgas till bibliotek, museer och arkiv, som för närvarande är helt undantagna från direktivet. Det föreslås också att begreppet ”på elektronisk väg” ska ersättas med ”i maskinläsbart format och tillsammans med tillhörande metadata”. Detta skulle innebära ett tydligare krav på dokumentation. Vidare införs en

⁸² a.a. s. 175.

⁸³ a.a. s. 176.

⁸⁴ a.a.

⁸⁵ KOM (2011) 877 slutlig.

huvudregel för avgiftssättning baserad på marginalkostnader för kopiering och spridning, med möjlighet till vissa undantag, samt krav på att utse en oberoende kontrollmyndighet med rättsliga befogenheter. Det föreslås också att det ska införas en skyldighet för medlemsstaterna att göra allmänt tillgängliga handlingar tillgängliga för vidareutnyttjande.

Den preliminära svenska ståndpunkten har redovisats.⁸⁶ Regeringen är positiv till den övergripande målsättningen att förenkla arbetet med att inom unionen utveckla tjänster och produkter som baseras på vidareutnyttjande av offentlig information. Det är i linje med regeringens politik att förbättra konkurrensen och med regeringens uttalande om att myndigheter som huvudregel inte bör sälja varor och tjänster på marknaden.

Enligt regeringens bedömning är stora delar av förslagen sådana att de i huvudsak utgör justeringar. Dessa bedömer regeringen kommer att få mindre genomgripande konsekvenser för Sverige. Regeringen ställer sig dock tveksam till förslagen i vissa delar och bedömer att dessa behöver analyseras närmare. Det gäller framför allt förslaget att i direktivet införa en ny regel för avgiftssättningen för vidareutnyttjande av information från offentlig sektor baserad på marginalkostnadsprincipen, kravet på att ge en oberoende kontrollmyndighet rättsliga befogenheter på området, och mandatet att överpröva myndigheters beslut om avgifter.

När det gäller förslaget om att införa en huvudregel för avgiftsreglering enligt marginalkostnadsprincipen är detta en fråga som enligt regeringen skulle kunna få långtgående konsekvenser för vissa myndigheter. För de flesta myndigheter skulle dock förslaget inte få några konsekvenser, då detta motsvarar huvudregeln för avgiftsuttag i Sverige i dag. Konsekvenser skulle däremot kunna uppstå för de myndigheter som i dag har avgiftsfinansierad informationsförsörjning som sitt uppdrag, som t.ex. Lantmäteriet, Bolagsverket och Sjöfartsverket. I detta sammanhang är det därför viktigt att man kan säkerställa att undantaget från huvudregeln kan tillämpas på de myndigheter som i dag är avgiftsfinansierade.

Regeringen är vidare tveksam till förslaget om en oberoende kontrollmyndighet med rättsliga befogenheter. Redan i dag finns möjligheter för vidareutnyttjare att lösa tvister i domstol. Att särbehandla just vidareutnyttjare av offentlig information i förhållande till andra enskilda, som har behov att få beslut av myndigheter

⁸⁶ Socialdepartementets faktagromemoria, 2011/12:FPM89 *Ändring av direktiv om vidareutnyttjande av information från den offentliga sektorn.*

överprövade eller är i tvist med myndigheter, är enligt regeringen svårmotiverat.

EU förväntas besluta om ändringar i PSI-direktivet under hösten 2012. Direktivet bör sedan träda i kraft i början av år 2013. De föreslagna ändringarna bör inte få någon större påverkan på SCB:s verksamhet. När detta betänkande lämnades till tryckning hade beslut i frågan ännu inte fattats.

9.5.3 Nationella initiativ

E-delegationens arbete med PSI-lagen

Som framgår av avsnitt 1.5.1 har regeringen tillsatt en delegation för e-förvaltning, Fi 2009:01. E-delegationens uppdrag är att samordna myndigheternas IT-baserade utvecklingsprojekt och skapa goda möjligheter för myndighetsövergripande samordning. Delegationen består av myndighetscheferna från de största och it-intensivaste myndigheterna.

E-delegationen fick den 25 mars 2010 ett tilläggsuppdrag som innebär att den ska främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar. I detta arbete ingår enligt direktiven att ta fram en vägledning. Målgrupp för denna är bl.a. jurister och informationsägare i offentlig sektor. Vägledningen ska ha till syfte att vägleda i de juridiska och praktiska frågeställningar som är relevanta inför tillgängliggörandet av information. Målet med vägledningen är att mer offentliga data ska bli tillgängliga, på ett så enkelt sätt som möjligt, för både kommersiella och ideella ändamål.

Som ett led i delegationens arbete med att ta fram en PSI-vägledning inrättades en webbplats där intresserade kunde följa delegationens arbete⁸⁷. Ett utkast till vägledning remissbehandlades också under våren 2012. I oktober 2012 lades ett nytt förslag till vägledning ut på delegationens webbplats. Det betonades dock att en del ytterligare arbete återstod. När detta betänkande lämnades till tryckning var vägledningen ännu inte klar.

⁸⁷ <http://feedback.edelegationen.se>

Utlämnande av handlingar i elektronisk form

I betänkandet *Allmänna handlingar i elektronisk form – offentlighet och integritet*, SOU 2010:4, redovisade E-offentlighetskommittén sitt uppdrag som bl.a. gällde utlämnande av allmänna handlingar i elektronisk form. Kommittén uttalade att det långsiktiga målet borde vara att myndigheterna ska ha en i lag reglerad skyldighet att, i den mån det inte finns särskilda förbud mot det i lag eller förordning, lämna ut allmänna handlingar i elektronisk form om sökanden så önskar. En sådan reglering menade kommittén kunde dock inte införas förrän en grundlig genomgång och bearbetning har genomförts av samtliga registerförfattningar. Kommittén föreslog därför att det under mellantiden borde föreskrivas i lag att en myndighet ska lämna ut elektroniskt lagrade allmänna handlingar i elektronisk form om det inte är olämpligt. Betänkandet har remitterats men har inte lett till lagstiftning.

I oktober 2011 tillsatte regeringen en utredning som bl.a. ska se över den s.k. registerlagstiftningen, Informationshanteringsutredningen. Som framgått av avsnitt 1.5.2 ingår i utredningens uppgifter att överväga om definitionen av begreppet ”allmän handling” i tryckfrihetsförordningen är lämpligt utformad när det gäller sådana uppgifter som en myndighet har tillgång till genom s.k. direktåtkomst hos en annan myndighet eller genom liknande former av elektroniskt utlämnande. De delar av uppdraget som avser frågan om huruvida definitionen av ”allmän handling” bör ändras, respektive om det finns skäl att i registerförfattningarna även fortsättningsvis bibehålla åtskillnaden mellan olika former av elektroniskt utlämnande, ska redovisas i ett delbetänkande senast den 1 december 2012.

I de delar som rör vad som ska avses med en allmän handling och om det ska ställas krav på elektronisk utlämning av handlingar, kommer Informationshanteringsutredningens betänkande att få betydelse för PSI-utvecklingen.

Regeringens arbete med en innovationsportal

I juli 2012 fattade regeringen beslut om att utveckla en teknisk plattform för förmedling av öppna data. Syftet med en sådan ska vara att ge en enkel och ändamålsenlig tillgång till öppna offentliga data. Verket för innovationssystem (Vinnova) har fått uppdraget att under år 2012 utveckla en sådan plattform samt under åren 2013

och 2014 vidareutveckla plattformen. Öppnadata.se ska enligt regeringen bli en innovationsportal som underlättar för dem som vill bygga produkter och tjänster baserat på de öppna data som regeringens myndigheter sitter på. En första pilotversion av plattformen ska enligt regeringens pressmeddelande finnas publicerad i slutet av år 2012.

9.5.4 Överväganden om PSI-lagen

Utredningens bedömning: Statistiska centralbyrån och de övriga statistikansvariga myndigheterna lever i huvudsak upp till de krav som ställs i PSI-lagen.

Jag ska enligt direktiven utreda vilka konsekvenser PSI-lagen får för i första hand SCB:s verksamhet. Ovan har redogjorts för innehållet i gällande rätt och syftet med lagen och det bakomliggande direktivet. Det kan konstateras att PSI-lagen inte påverkar vilka handlingar, eller vilka data, som myndigheterna ska lämna ut för vidareutnyttjande. Lagen kan därför aldrig åberopas som stöd för utlämnande. Syftet med lagen är i stället att främja utvecklingen av en informationsmarknad genom enskildas användning av handlingar som tillhandahålls av myndigheter.

Det bakomliggande syftet med PSI-lagen innebär att myndigheterna hela tiden bör sträva efter att deras offentliga information tillgängliggörs på ett sätt som gör att den lätt kan vidareutnyttjas för andra syften än de som informationen använts för hos myndigheten. Ur ett PSI-perspektiv är det positivt om handlingarna görs tillgängliga utan kostnad, detta är dock inget krav. I lagen regleras därför också som framgått hur myndigheterna får ta betalt. PSI-lagens reglering är i detta avseende väl förenlig med övrig svensk nationell lagstiftning rörande myndigheters avgiftsuttag.

Viktigast ur ett PSI-perspektiv är alltså sättet på vilket handlingarna görs tillgängliga. I såväl lagen som det bakomliggande direktivet talas om myndigheternas handlingar (på engelska "documents"). Begreppet handling har i svensk rätt knutits till definitionen i TF vilket innebär att det är först när en handling upprättats som den blir offentlig. Det finns ett flertal regler i TF om när en handling anses upprättad hos en myndighet⁸⁸. Principen kan sägas vara den

⁸⁸ 2 kap. 7 § TF.

att en handling som kommer till hos en myndighet blir allmän när den har fått sin slutliga utformning. I det pågående utvecklingsarbetet inom EU talas även om rådata med vilket avses obearbetade data, till skillnad från förädlade data. Att underlätta enskildas användning av rådata är dock inget krav enligt gällande rätt, där talas endast om handlingar. Dessutom används fortfarande begreppet handling även i det förslag som nu finns från EU. Däremot kan det vara värt att uppmärksamma att den ”anda” som ligger i PSI troligen innebär att myndigheterna bör sträva efter att tillgängliggöra data som faller in under PSI-lagen i så ursprungligt skick som det är möjligt.

Enligt artikel 9 i PSI-direktivet ska medlemsstaterna se till att det finns praktiska arrangemang för att underlätta sökningen efter handlingar som finns att tillgå för vidareutnyttjande, till exempel i form av tillgångsförteckningar, helst på Internet, över viktiga handlingar och portalplatser som är kopplade till decentraliserade tillgångsförteckningar. Regeringen har gjort bedömningen att det regelverk som finns rörande upprättande av diariet, handlingsförteckningar och dylikt är tillräckligt för att uppfylla PSI-direktivets krav på information om handlingar för vidareutnyttjande (se avsnitt 9.5.1). Detta krav finns därför inte med i PSI-lagen. Såväl SCB som övriga statistikansvariga myndigheter ska enligt gällande rätt redan ha den typen av information som sägs i PSI-direktivet. Enligt svensk rätt ställs som konstaterats inget krav på hur förteckningarna ska göras tillgängliga. Inte heller direktivet uttrycker ett sådant krav, däremot en önskan om att detta helst ska finnas på Internet.

I utredningsarbetet har från vissa intressenter framförts att svensk tradition är att utgå från vad en vidareutnyttjare begär och därefter ta ställning till om handlingarna kan lämnas ut. I PSI:s anda skulle då i stället ligga att myndigheten visar vilka öppna data som finns tillgängliga eftersom det är först då en vidareutnyttjare kan se vad han eller hon behöver. Tanken är att nya användningsområden bäst upptäcks genom att det tydligt framgår vad som finns tillgängligt för vidareutnyttjande hos myndigheten.

Per februari 2012 gav endast tre av de statistikansvariga myndigheterna information om PSI-lagen och dess innebörd på sina hemsidor, nämligen SCB, Myndigheten för kulturanalys och Tillväxtanalys. SCB säger på sin hemsida att den information som faller under PSI-reglerna finns gratis tillgänglig i SCB:s databaser och att en insats som går utöver myndighetens skyldigheter enligt PSI-lagen i stället kan utföras av SCB som ett avgiftsfinansierat uppdrag. Enligt min mening skulle det vara önskvärt om alla myndigheter hade

information om PSI-lagen och vilka handlingar myndigheten har som omfattas av lagen på sina hemsidor, dvs. någon form av förteckning över myndighetens öppna data. Att sådan information saknas innebär dock inte att myndigheterna inte uppfyller vad som krävs enligt lagen.

En annan del av PSI-lagen som kan få betydelse för de statistikansvariga myndigheterna är den som regleras i 9 §. Här sägs att om en myndighet vidareutnyttjar handlingar i sin egen affärsverksamhet ska myndigheten omfattas av samma avgifter och villkor som andra vidareutnyttjare. När det gäller statistikområdet är det främst SCB som bedriver sådan affärsverksamhet som avses med regleringen. Bestämmelsen tar enligt vad som konstaterats i avsnitt 9.5.1 sikte på myndigheternas aktiviteter på en marknad i konkurrens. Mot denna bakgrund kan konstateras att de handlingar som SCB kan undanta från PSI-lagens tillämpningsområde är sådana som tillhandahålls i myndighetens verksamhet på en marknad i konkurrens. Här ska nämnas att SCB själv gör bedömningen att mycket av myndighetens uppdragsverksamhet inte är konkurrensutsatt. Detta beror enligt Statskontoret⁸⁹ på att myndigheten gör en mycket snäv tolkning av sin konkurrensutsatta verksamhet. Enligt SCB är i princip endast verksamhet där myndigheten med säkerhet kan säga sig ha deltagit i en upphandling och i det enskilda fallet konkurrerat med andra aktörer att betrakta som konkurrensutsatt. Med en sådan tolkning blir det kundens agerande som avgör huruvida en verksamhet anses konkurrensutsatt eller ej. Här skulle det innebära att de handlingar som kan undantas på grund av undantaget i 9 § PSI-lagen blir färre. Dock kan annan lagstiftning förhindra att de lämnas ut.

Däremot ska SCB, om myndigheten vidareutnyttjar data från den egna myndigheten, betala för denna enligt samma villkor som hade tillämpats mot en annan myndighet eller företag för att uppfylla PSI-lagens krav. Enligt vad som har framkommit i utredningsarbetet har SCB ett system för sådan interndebitering och ska därför uppfylla PSI-lagens krav i detta avseende.

En myndighet ska enligt PSI-lagen informera om avgifter och andra villkor för vidareutnyttjandet. Denna information ska lämnas elektroniskt om det är möjligt och lämpligt. Myndigheten ska på begäran ange beräkningsgrunden för avgifterna. Mitt fokus ligger på statistiken, frågan är vilka konsekvenser PSI-lagen medför på

⁸⁹ Statskontoret (2008): *Konkurrensutsatt eller inte? – En kartläggning av statliga myndigheters konkurrensutsatta verksamhet*, Rapport 2008:1, s. 16 f.

statistikområdet. Handlingar som härrör från affärsverksamhet är undantagna, här används samma definition av affärsverksamhet som i upphovsrättslagen. Vad PSI ger rätt till är ju att vidareutnyttja handlingar som redan är tillgängliga enligt nationella regler. PSI-lagen ger inte någon rätt att välja i vilket format man ska få en handling eller att få informationen gratis. Direktivet, och så även lagen, ställer upp vissa krav på hur man får ta betalt och det uttalas även en önskan om att utlämnande ska ske i elektronisk form om detta är möjligt. När det gäller frågan huruvida man ska införa en rätt till att få handlingar i elektronisk form om de finns i detta format hos myndigheten så utreds detta i särskild ordning. Skulle man där komma fram till att en sådan rätt ska införas skulle detta ligga i linje med direktivets anda. Det är dock ingen fråga som jag har att ta ställning till.

Det viktiga i PSI-lagen är hur handlingar från myndigheter tillgängliggörs. Den officiella statistiken är underkastad de tillgänglighetskrav som gäller enligt lagen och förordningen om den officiella statistiken med anslutande regler. Härigenom ställs krav på att den ska vara allmänt tillgänglig utan kostnad. Detta ligger väl i linje med PSI-lagens syfte. När det gäller officiell statistik finns den information hos myndigheterna som faller under PSI-reglerna gratis tillgänglig via SCB:s och övriga statistikansvariga myndigheters webbplatser. SCB:s statistikdatabas finns tillgänglig på myndighetens hemsida. Syftet med detta är att åstadkomma en ökad tillgänglighet till statistiken och att ge användarna möjlighet att lätt kunna ladda ner material för bearbetning på den egna datorn. I databaserna finns också tillgångsförteckningar. Från SCB:s hemsida kan man också, som sagts i kapitel 6, nå de övriga 26 statistikansvariga myndigheternas statistik. De 27 statistikansvariga myndigheterna i Sverige ingår nämligen i det statliga Statistknätverket som gör det lättare att snabbt hitta statistiken. Såväl SCB:s som övriga statistikansvariga myndigheters officiella statistik är fritt tillgänglig utan avgift och den får fritt bearbetas och vidareutnyttjas utan att något särskilt medgivande eller avtal behövs. Mot denna bakgrund får såväl SCB som övriga statistikansvariga myndigheter i huvudsak anses uppfylla de krav på tillgänglighet som PSI-lagen ställer. Vissa frågetecken kan möjligen ställas om huruvida SCB fullt ut lever upp till det krav på transparens i prissättningen som PSI-lagen ställer; denna fråga har jag redogjort för i avsnitt 9.3.

Att SCB och övriga statistikansvariga myndigheter i dag synes uppfylla PSI-lagens krav innebär dock inte att myndigheterna helt

kan slå sig till ro. Inom kort kommer E-delegationens vägledning som ska hjälpa myndigheterna att tillgängliggöra handlingar på ett PSI-vänligt sätt. Där är de statistikansvariga myndigheterna kanske inte riktigt framme i alla delar i dagsläget. Om därtill Informationshanteringsutredningen skulle komma fram till att enskilda ska ges rätt att få ut handlingar i elektronisk form om de finns i detta format hos myndigheten, så kommer även det att få betydelse för PSI-utvecklingen.

SCB och övriga statistikansvariga myndigheter lever som konstaterats i huvudsak upp till kraven i PSI-lagen. Däremot ligger det i syftet med lagen och det bakomliggande direktivet att myndigheterna ska arbeta för att göra alla öppna data tillgängliga på ett sätt som gör att de kan utnyttjas för andra ändamål än hos myndigheten. Här måste myndigheterna i första hand identifiera vilka öppna data som finns hos myndigheten och sedan hur dessa på bästa sätt kan tillgängliggöras. Här torde E-delegationens vägledning komma att bli till hjälp. En annan viktig komponent i PSI-arbetet är dokumentation. Öppna data kan vara svåra att vidareutnyttja om de inte åtföljs av metadata. Den pågående EU-utvecklingen pekar också på att metadata kommer att bli viktigare. Mina överväganden när det gäller dokumentation finns i avsnitt 9.2.

Det är också viktigt att vara medveten om att det av ekonomiska skäl i praktiken kan finnas begränsade möjligheter att tillgängliggöra alla data på ett PSI-vänligt sätt. Här spelar regeringen en stor roll då den kan styra myndigheterna genom att i t.ex. de årliga regleringsbreven visa vad som ska prioriteras ekonomiskt.

9.6 Övriga frågor om tillgänglighet

Utöver de frågor som anges i utredningens direktiv vill jag avslutningsvis översiktligt behandla två andra frågor avseende tillgänglighet som har aktualiserats i utredningsarbetet. Det handlar dels om ny spridningsteknik (denna fråga behandlas i 9.6.1), dels om förutsättningar för utvärderingsmyndigheter att få tillgång till mikrodata (9.6.2).

9.6.1 Överväganden om ny spridningsteknik

Som framgått av avsnitt 9.1 har utredningsarbetet visat att tillgängligheten i stort sett är god för de användare som i huvudsak nöjer sig med den aggregerade statistik som presenteras på de statistikansvariga myndigheternas hemsidor, dvs. det som utgör den egentliga officiella statistiken.

Även från användare som främst är intresserade av aggregerad statistik har jag dock i utredningsarbetet hört vissa klagomål på bristande tillgänglighet. Ett sådant fall är att vissa användare har efterlyst bättre möjligheter till att automatiskt kunna hämta hem stora mängder statistisk information som offentliggörs på SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters hemsidor. Syftet med detta kan t.ex. vara att uppdatera egna register⁹⁰ eller att med den statistiska informationen som grund utveckla säljbara tjänster.

Det bör betonas att dessa användare alltså inte efterfrågar mikrodata, utan vad de önskar är att få enklare tillgång till den statistik som redan är offentlig och som publiceras på SCB:s och andra myndigheters hemsidor. Hittills har dock statistiken på hemsidorna varit publicerad i ett sådant format att de berörda användarna ofta har tvingats genomföra en manuell bearbetning för att kunna göra informationen tillgänglig för de egna systemen. Då exempelvis potentiella entreprenörer ofta efterfrågar stora mängder information kan det manuella arbete som krävs i praktiken omöjliggöra för dem att använda informationen på önskat sätt. Till utredningen har därför från flera håll framförts önskemål om att kunna få automatisk överföring av statistiska uppgifter – genom kommunikation från maskin till maskin och helst via webben – och automatisk uppdatering när det kommer något nytt.

Pågående utvecklingsarbete

I avsnitt 9.5 analyserade jag PSI-lagens påverkan på statistikområdet. Som där nämndes är den övergripande tanken med EU:s PSI-direktiv, som ligger till grund för PSI-lagen, att myndigheter ska främja vidareutnyttjande av offentlig information, och därigenom bidra till

⁹⁰ Ett sådant exempel kan hämtas från Rådet för främjande av kommunala analyser (RKA). Rådet är en ideell förening bildad av staten och Sveriges Kommuner och Landsting i samarbete, med uppgift att främja jämförelser mellan kommuner och landsting och främja analyser av kommuners och landstings verksamheter och förhållanden. Det gör RKA bl.a. genom att förvalta och utveckla Kommun- och landstingsdatabasen (Kolada), dvs. en webbplats med nyckeltal för kommuner och landsting. Kolada bygger i hög grad på officiell statistik.

utvecklingen av den europeiska informationsmarknaden. Ambitionen från svensk sida kan illustreras med följande citat ur tilläggsdirektiv (dir. 2010:32) till E-delegationen, i vilka regeringen anförde följande:

Information som samlas in eller framställs av myndigheter har ofta användningsområden utanför den offentliga förvaltningen. Det finns flera exempel på information hos myndigheter som kan användas kommersiellt. Väderinformation kan t.ex. användas för kommersiella väder-tjänster och kartinformation och annan geografisk information kan användas för t.ex. GPS-tjänster. Ytterligare ett exempel är den officiella statistiken. Offentlig information från svenska myndigheter vidareutnyttjas sedan länge i betydande omfattning för såväl kommersiella som ideella ändamål. Eftersom svenska myndigheter har betydande informationstillgångar av hög kvalitet i elektronisk form är potentialen för vidareutnyttjande stor. Det är enligt regeringens mening viktigt att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av information från myndigheter för både kommersiella och ideella ändamål.⁹¹

Som framgått av avsnitt 9.5 innebär det nämnda tilläggsuppdraget till E-delegationen att man ska främja och samordna myndigheternas arbete med att förbättra förutsättningarna för vidareutnyttjande av handlingar. Av avsnitt 9.5 har också framgått att regeringen i juli 2012 gav Vinnova i uppdrag att utveckla en teknisk plattform för förmedling av öppna data. Syftet med en sådan ska vara att ge en enkel och ändamålsenlig tillgång till öppna offentliga data. Vinnova ska utveckla en första version av plattformen ("öppnadata.se") under år 2012 samt vidareutveckla den under åren 2013 och 2014. Plattformen ska enligt regeringen bli en innovationsportal som underlättar för dem som vill bygga produkter och tjänster baserat på de öppna data som regeringens myndigheter innehar.

Uppdragen till E-delegationen och Vinnova torde knappast i sig leda till att de önskemål från användare som här diskuteras kommer att uppfyllas, dvs. att från bl.a. SCB kunna få automatisk överföring av stora mängder statistiska uppgifter och automatisk uppdatering när det kommer något nytt. Däremot talar regeringens viljeinriktning, som den t.ex. uttrycks i citatet ovan, tillsammans med innehållet i uppdragen, för att det allmänt sett finns en ambition att bygga upp en institutionell ram som ska kunna hantera önskemål av detta slag.

Den bild jag fått i utredningen är att det rent tekniskt skulle vara möjligt att i dag skapa den typ av automatisk överföring av statistiska uppgifter som efterfrågats från vissa användare. Att sådan över-

⁹¹ Dir. 2010:32, Tilläggsdirektiv till E-delegationen (Fi 2009:01).

föringsteknik finns tillgänglig har framgått såväl av mina kontakter med bl.a. E-delegationen som av skriftligt material.⁹² Däremot skulle ett införande av sådan teknik givetvis vara förenat med kostnader och behöva anpassas på lämpligt sätt till de förutsättningar som gäller på statistikområdet.

I utredningsarbetet har jag inte haft möjlighet att närmare kartlägga förutsättningarna hos de olika statistikansvariga myndigheterna, i dag och framöver, för den typ av automatisk överföring av statistiska uppgifter som här diskuteras. Däremot har jag med SCB diskuterat hur förutsättningarna där ter sig, varvid i korthet har framkommit följande:

- SCB erbjuder redan i dag flera möjligheter till automatisk överföring och uppdatering av information. Sedan länge har SCB på uppdragsbasis erbjudit nyhetsbyråer m.fl. att hämta hem ekonomisk korttidsstatistik via en s.k. FTP-server.⁹³ Vidare kan kunder prenumerera på vissa färdiggenererade filer i PC Axis-format, vilket också kan ske via FTP-server. Dessa filer, som uppdateras vid varje publicering, omfattar bl.a. statistik om arbetslöshet, befolkning, inflation, namn, fastighetspriser, BNP, regionalräkenskaper och utrikeshandel. SCB erbjuder också en tjänst med s.k. widgets⁹⁴ för några nyckeltal (befolkning, KPI, inflation, BNP, arbetslöshet). En sådan widget, som kunden kan klistra in i en ruta på den egna webbplatsen, uppdateras automatiskt.
- Ingen av dagens tjänster ger dock möjlighet för kunder att automatiskt hämta statistiska uppgifter och metadata direkt från den statistikdatabas som finns på SCB:s hemsida. I dag finns nämligen endast en extern ingång mot statistikdatabasen och det är webbgränssnittet på SCB:s webbplats, vilket endast tillåter spontana manuella uttag. SCB har därför identifierat ett behov av att kunna hämta metadata och data direkt från statistikdatabasen både för spontana och återkommande uttag via system inom eller utanför SCB.

⁹² Se t.ex. en konsultrapport som framtagits på uppdrag av Rådet för främjande av kommunala analyser; OnTrax AB (2011): *Webbtjänst i Kolada – en förstudie*.

⁹³ En FTP-server är ett datorprogram som använder sig av filöverföringsprotokollet FTP (File Transfer Protocol) för att göra filer tillgängliga att laddas ner av FTP-klienter.

⁹⁴ En widget (förkortning av engelskans "window gadget", ungefär "fönsterpryl") utgörs vanligen av ett litet fönster som ständigt kan uppdateras och visas på en dators skrivbord eller i en mobil enhet, utan att användaren behöver aktivera fönstret. Till exempel en klocka, en kalender, en batterimätare eller en anteckningsbok.

- På senare tid har SCB arbetat med att införa den s.k. SDMX-plattformen (Statistical Data and Metadata eXchange). Denna är ett verktyg för webbaserat datautbyte mellan Eurostat och nationella organisationer, som är tänkt att framöver användas för alla statistikleveranser till Eurostat från de nationella statistikbyråerna.
- Mot denna bakgrund har SCB under år 2012 bedrivit ett utvecklingsprojekt för att möjliggöra automatisk access för svenska användare till statistikdatabasen. Därvid har framför allt två metoder prövats. Dels om SDMX skulle kunna kopplas till statistikdatabasen, vilket enligt SCB dock ter sig mindre lämpligt då SDMX bedöms vara ett ganska tungrovt system. Dels att utveckla s.k. API:er⁹⁵ för tillgång till statistikdatabasen. En första prototyp av detta är tänkt att finnas framtagen mot slutet av år 2012 och ett mer fullskaligt genomförande planeras ske under år 2013.

Mot bakgrund av vad som framkommit i utredningsarbetet kan antas att ett system med fungerande API:er i hög grad torde uppfylla de önskemål som olika användare har framfört om att automatiskt kunna hämta hem stora mängder statistisk information som offentliggörs på SCB:s hemsida.

Överväganden

Utredningens bedömning: Såväl för statsförvaltningen generellt som av SCB specifikt för statistikområdet pågår utvecklingsarbete som kan förväntas leda till bättre möjligheter för användare att automatiskt hämta hem information som offentliggörs på myndigheters hemsidor. Utredningen ser positivt på detta.

Utredningsarbetet har inte pekat på att statsmakterna för närvarande skulle behöva vidta några särskilda åtgärder, t.ex. i form av regelförändringar, för att stimulera utvecklingen av nya spridningstekniker på statistikområdet. Utredningen lämnar därför inga förslag med sådan inriktning. De behov av ökad samsyn och samordning, som kan finnas avseende nya spridningstekniker, bör kunna hanteras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

⁹⁵ Ett API (Application Programming Interface) är en regeluppsättning för hur en viss programvara kan kommunicera med annan programvara. Regeluppsättningen beskrivs i princip alltid som en uppsättning funktionsanrop (API:ets kontrakt) som under ordnade former ger tillgång till en viss funktionalitet.

Enligt utredningens direktiv är det en utmaning för alla myndigheter som ansvarar för och producerar officiell statistik att förbättra tillgängligheten till statistiken. Det synes ligga väl i linje med detta att söka skapa bättre möjligheter för användarna att automatiskt kunna hämta hem statistisk information som offentliggörs på SCB:s och andra statistikansvariga myndigheters hemsidor. Sådana åtgärder kan också sägas vara väl i överensstämmelse med de bakomliggande ambitionerna med EU:s PSI-direktiv och PSI-lagen, dvs. att myndigheter ska främja vidareutnyttjande av offentlig information och därigenom bidra till utvecklingen av den europeiska informationsmarknaden.

Mot denna bakgrund ser jag positivt på det utvecklingsarbete som för närvarande pågår såväl för statsförvaltningen generellt som av SCB. Med hänsyn till att den webbaserade tekniken, som krävs för att tillgodose de nämnda önskemålen från vissa användare, synes vara väl etablerad, så borde utvecklingsarbetet kunna ge konkreta resultat i närtid. Detta tycks ju också vara utgångspunkten såväl för Vinnovas uppdrag att utveckla en teknisk plattform för förmedling av öppna data som för SCB:s arbete med att utveckla API:er.

Även om fokus för föreliggande utredning är den officiella statistiken, och möjligheter att förbättra bland annat tillgängligheten avseende denna, så bör poängteras att myndighetsinformation av intresse för t.ex. potentiella entreprenörer kan finnas i hela statsförvaltningen. Många av de frågor som aktualiseras i sammanhanget, avseende t.ex. juridik och teknik, torde därför behöva hanteras samordnat och på ett likartat sätt för hela förvaltningen. Att mycket av utvecklingsarbetet sker av E-delegationen och Vinnova framstår därför enligt min mening som rimligt. Av E-delegationens 16 ledamöter kommer för övrigt tre från statistikansvariga myndigheter (Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan och Statens jordbruksverk).

Även inom statistikområdet kan det dock finnas behov av ökad samsyn och samordning. Visserligen bör man enligt min mening i möjligaste mån försöka undvika att utveckla särlösningar för statistikområdet, som inte harmonierar med den generella utvecklingen enligt ovan. Men detta hindrar inte att statistikområdet kan ha vissa speciella förutsättningar som behöver beaktas. Utredningsarbetet har dock inte pekat på att statsmakterna för närvarande skulle behöva vidta några särskilda åtgärder, t.ex. i form av regelförändringar, för att stimulera utvecklingen av nya spridningstekniker på

statistikområdet. Jag lämnar därför inga förslag med sådan inriktning. Enligt min bedömning torde de behov av ökad samsyn och samordning, som avseende dessa frågor kan finnas på statistikområdet, i stället kunna hanteras inom ramen för Rådet för den officiella statistiken.

9.6.2 Överväganden om utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata

Att organisera utvärdering i sektorsspecifika myndigheter som är fristående i förhållande till politikens implementering är en företeelse som tycks bli allt vanligare; bara under de senaste åren har det bildats flera nya utvärderingsmyndigheter inom olika områden. Med hjälp av utvärdering hoppas regeringen bl.a. kunna kontrollera myndigheters effektivitet, öka insynen i offentlig verksamhet, få underlag för utveckling av politiken, stöd i styrningen av sina myndigheter och hjälp med att lösa samhällsproblem såsom arbetslöshet och kriminalitet. Som skäl till att inrätta utvärderingsfunktionen i en fristående myndighet brukar framför allt vikten av oberoende anföras. Utgångspunkten är att man bör skilja uppgiften att utföra en verksamhet från den att utvärdera resultaten.⁹⁶

Exempel på den här typen av utvärderingsmyndigheter är Brottsförebyggande rådet, Finanspolitiska rådet, Inspektionen för socialförsäkringen, Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU), Institutet för utvärdering av internationellt utvecklingssamarbete, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser, Myndigheten för vårdanalys, Statens beredning för medicinsk utvärdering och Trafikanalys. Knappt hälften av de uppräknade myndigheterna är statistikansvariga myndigheter (Brottsförebyggande rådet, Myndigheten för kulturanalys, Myndigheten för tillväxtpolitiska utvärderingar och analyser samt Trafikanalys).

För att uppfylla sitt uppdrag kan utvärderingsmyndigheter av detta slag ha behov av att kunna behandla olika typer av personuppgifter från andra myndigheter. För att underlätta sådan behandling har i vissa fall övervägts att införa en särskild lag om att den berörda myndigheten får behandla personuppgifter, t.ex. har ett

⁹⁶ Detta stycke bygger på Statskontoret (2011): *Fristående utvärderingsmyndigheter – en förvaltningspolitisk trend*. Statskontorets rapportserie Om offentlig sektor nr. 11.

förslag om en sådan lag nyligen lagts avseende IFAU.⁹⁷ I flertalet fall saknas dock sådana lagar.

Till utredningen har från några myndigheter av detta slag framförts att dagens sekretessregler och tillämpningen av dessa försvårar för myndigheten att uppfylla sitt uppdrag. Önskemål har därför framförts om att lättare kunna få tillgång till mikrodata med personuppgifter.

Även vissa andra typer av myndigheter har uttryckt önskemål om mikrodata. I sitt remissvar över utredningens delbetänkande (SOU 2012:36) framförde t.ex. Statens folkhälsoinstitut att förslaget borde tillämpas på en bredare användarkategori än forskare, däribland personal vid statliga myndigheter. Detta då denna grupp användare enligt institutet ofta ställs inför problem som liknar formella forskares när det gäller att få tillgång till data utanför den egna myndigheten.

Mot denna bakgrund har jag funnit skäl att i detta sammanhang översiktligt redovisa min syn på dessa frågor.

Överväganden

Utredningens bedömning: Allmänt sett framstår det som angeläget att myndigheter ska ges sådana förutsättningar att de kan uppfylla sitt uppdrag. Det kan innebära att utvärderingsmyndigheter, och även andra myndigheter när de utför motsvarande uppgifter, behöver ha tillgång till mikrodata. De sekretessfrågor som behöver lösas i dessa fall handlar dock inte om statistiksekretess. Frågan om utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata bör därför hanteras i annat sammanhang än av föreliggande utredning.

Mikrodata som hämtas in i statistiska undersökningar samlas, efter vederbörlig bearbetning, i s.k. observationsregister. Som redogjorts för i avsnitt 7.3 ligger de slutliga observationsregistren till grund för den aktuella statistikprodukten, men är också utformade på ett sådant sätt att de av nutida och framtida statistikproducenter och statistikanvändare kan användas för att ta fram även annan statistik. Denna typ av observationsregister används bl.a. av många forskare.

Som konstaterats tidigare är observationsregister som regel inte offentliga. Dock kan bl.a. forskare efter särskild sekretessprövning

⁹⁷ Prop. 2011/12:176, *Behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering*.

under vissa förutsättningar få tillgång till mikrodata. Som framgått av avsnitt 7.3 anser jag att det vore klart olämpligt att låta begreppet officiell statistik även omfatta observationsregister. Jag har därför inte lagt något förslag med sådan innebörd.

Jag har behandlat frågan om tillgång till mikrodata och skyddet för denna ur ett statistikperspektiv. De önskemål som framförts av myndigheter, och kanske i synnerhet av utvärderingsmyndigheter, är att få tillgång till sådana mikrodata som inte är offentliga. Detta för att bl.a. kunna göra analyser i syfte att utvärdera verksamheter. Det finns vissa beröringspunkter mellan mitt uppdrag och denna fråga genom att de statistikansvariga myndigheterna innehar en stor mängd mikrodata som härrör från statistikproduktionen och som andra myndigheter kan ha intresse av att använda. Ur min synvinkel skulle det i så fall röra sig om att utvidga det sekretessbrytande undantaget i 24 kap. 8 § OSL till att omfatta även utvärderingsmyndigheternas arbete.

Jag har i avsnitt 9.4 analyserat statistiksekretessen och lämnat förslag till hur denna kan förtydligas och förenklas. I mitt uppdrag gällande statistiksekretessen ligger dock att den sekretessbrytande regeln, även efter mina förslag, ska ha samma sakliga innebörd som i dag. Jag har därför inte lagt något förslag med innebörd att det sekretessbrytande undantaget ska utvidgas. Det är dessutom min uppfattning att detta inte skulle vara den lämpligaste vägen att gå för att ge andra myndigheter tillgång till mikrodata med personuppgifter. Skälen för detta redovisas nedan.

Som jag beskrivit i avsnitt 9.4 är statistiksekretessen absolut och kan endast brytas för forsknings- och statistikändamål. Undantaget för forskningsändamål har införts i syfte att tillgodose forskningens behov av mikrodata. Motsvarande undantag finns – som konstaterats – även i EU-rätten. Jag har föreslagit att forskning i 24 kap. 8 § OSL ska definieras på samma sätt som i etikprovningsslagen. Forskning som faller under definitionen och statistikändamål omfattas enligt mitt förslag av det sekretessbrytande undantaget. I den mån en utvärderingsmyndighets verksamhet faller under dessa undantag kan därför uppgifter lämnas ut efter sekretessprövning. De ändamål för vilket uppgifter inte kan lämnas ut är alltså de som inte faller under det sekretessbrytande undantaget.

Bakgrunden till den starka statistiksekretessen anses allmänt vara vikten av att tillgodose både uppgiftslämnarnas intresse av personligt skydd och samhällets intresse av fullgod statistisk information. Detta anses kräva – enligt vad som framkommit i avsnitt 9.4 – att

uppgifter som samlas in för statistiska ändamål inte ska användas i administrativ verksamhet. I statistisk verksamhet saknar den enskilda uppgiften intresse. Där är det den samlade bilden som ska belysas, aldrig någon enskild persons förhållanden. För att den enskilde ska kunna lämna uppgifter till statistiken i trygghet om att de används bara för framställning av statistiska tabeller, diagram och dylikt där den enskilde uppgiftslämnaren inte kan identifieras krävs att de åtnjuter ett förstärkt sekretesskydd och omgärdas av stränga säkerhetsanordningar. Redan detta talar emot en utvidgning av den sekretessbrytande undantaget.

När det gäller utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata, och för den delen även andra myndigheter när de utför motsvarande uppgifter, anser jag som utgångspunkt att det allmänt sett framstår som angeläget att myndigheter ges sådana förutsättningar att de kan uppfylla sitt uppdrag. Som jag ser det är detta dock ingen statistikfråga, särskilt mot bakgrund av att jag inte anser att den officiella statistiken ska omfatta observationsregister. När det gäller statistiksekretessen som jag har analyserat och gett förslag kring i avsnitt 9.4 är jag av den uppfattningen att det inte är genom en utvidgning det sekretessbrytande undantag som finns för forsknings- och statistikändamål som utvärderingsmyndigheternas behov av mikrodata ska tillgodoses. Dels eftersom det ligger utanför det uppdrag som jag getts och dels för att behovet framstår som större än statistiken. Men kanske främst för att syftet med statistiksekretessen är just att de uppgifter som lämnas in för statistikframställning inte ska användas i den administrativa verksamheten.

Frågan om utvärderingsmyndigheternas tillgång till mikrodata skulle kunna lösas när myndigheten inrättas genom att forskningsuppdrag skrivs in i dess instruktion eller genom en reglering som specialanpassas för respektive myndighet på sådant sätt som har föreslagits beträffande IFAU. Motsvarande kan göras i efterhand för de myndigheter som redan har inrättats. Det är inte heller otänkbart att regeringen i vissa fall medvetet kan ha avstått från en sådan reglering eftersom tanken är att utvärderingsmyndigheten inte ska göra den typ av undersökningar som kräver mikrodata. Som sagts ovan anser jag dessutom att frågan om utvärderingsmyndigheters tillgång till mikrodata är betydligt större än statistiken. Sådana mikrodata som kan vara av intresse finns nämligen inte enbart i observationsregister som omfattas av statistiksekretess. Låt vara att de oftast omfattas av sekretess, men det jag har att överväga är just statistiksekretessens utformning. Möjligen kommer den på-

gående Informationshanteringsutredningen att lämna förslag som kan lösa problemet, i vart fall framstår den utredningen som mera lämpad att hantera frågan än föreliggande utredning.

Mot denna bakgrund lämnar jag inga förslag om att ge möjligheter för utvärderingsmyndigheter m.fl. att få tillgång till mikrodata.

10 Uppgiftsskyldighet

I direktiven anges att uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken bör ses över och att jag ska analysera huruvida förteckningen i lagen är ändamålsenlig när det gäller behovet av uppgifter för den officiella statistiken och målsättningen att minska bördan för uppgiftslämnarna. Även behovet av och förutsättningarna för att samla in och behandla ekonomiska uppgifter från kommuner och landsting ska analyseras och uppgiftsskyldigheten för dessa ses över. Jag ska föreslå åtgärder som minskar uppgiftslämnarnas kostnader.

Jag ska också analysera huruvida det förekommer fall där en myndighet behöver uppgifter för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser, men saknar behov av eller rätt till att begära in uppgifterna. Om så är fallet bör enligt direktiven övervägas att införa en lagstadgad skyldighet för juridiska personer att lämna uppgifter i sådana situationer.

Slutligen bör det förslag om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken som presenterades av Utredningen om 2008 års översyn av kommunalstatistik analyseras.

I detta kapitel redovisas mina överväganden avseende dessa frågor. Först redogörs för hur uppgiftsskyldigheten är reglerad (10.1) och de olika kategorierna av uppgiftsskyldiga till den officiella statistiken (10.2). Sedan behandlas uppgiftslämnarbördan (10.3) och bortfall (10.4). Jag redogör därefter för de önskemål om utvidgning av uppgiftsskyldigheten som framstälts till utredningen (10.5). Slutligen följer mina överväganden rörande regleringen av uppgiftsskyldighet (10.6) respektive förslaget om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken (10.7).

10.1 Regleringen av uppgiftsskyldigheten

10.1.1 Bakgrund till dagens reglering

De första stegen mot en samlad reglering för uppgiftsskyldighet till den officiella statistiken togs av Statistikregelutredningen som i betänkandet *Förenklad statistikreglering*, SOU 1990:43, lämnade ett förslag till en lag som skulle avse all statlig statistikframställning (se även kapitel 1). Detta förslag innehöll två bestämmelser om uppgiftsskyldighet, en som definierade kretsen av uppgiftsskyldiga och en som angav vilka uppgifter som skyldigheten gällde. Den senare angav relativt vida områden som preciserades i specialmotiveringen. Uppräkningen var, sade man, en produkt av en avvägning mellan önskvärdheten att göra en konkret avgränsning som ger tillräcklig vägledning för tillämpningen och en önskan om att slippa belasta lagtexten med allt för många detaljer. Det framfördes vidare att det hade ansetts angeläget att utforma uppgiftskatalogen på ett sådant sätt att mindre anpassningar av formulär för uppgiftsinsamling till skiftande praktiska behov och förhållanden inte skulle kräva medverkan av riksdagen. Valet stod enligt utredaren mellan två ytterligheter – en mycket utförlig lagtext eller en kort lagtext som specificerades i förarbetena – varav han stannade för den kortare.¹

Utredningens förslag ledde aldrig till lagstiftning i det skick som föreslagits. I stället antogs med utredningens arbete som bas en lag om den officiella statistiken. När det gäller uppgiftsskyldighetens utformning anfördes följande, i den aktuella propositionen.

Den officiella statistiken baseras på uppgifter som samlas in från offentliga myndigheter, enskilda individer, näringsidkare och andra arbetsgivare. Bestämmelser om uppgiftsplikt för enskilda och kommuner måste enligt 8 kap. 3 och 5 §§ regeringsformen ges i lag. Uppgiftsskyldigheten måste ges en ändamålsenlig utformning. Statistikregelutredningen konstaterade att detaljnivån i den av utredningen föreslagna uppgiftsskyldigheten är tillräcklig för det krav på precision som får anses följa av 8 kap. 3 § regeringsformen. Jag kan i princip dela utredningens uppfattning i denna del. I lagen bör anges de förhållanden som omfattas av uppgiftsplikt. Det bör sedan ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela närmare föreskrifter om de uppgifter som skall lämnas, liksom om sättet och tiden för uppgiftslämnandet.²

¹ SOU 1990:43, s. 33 ff. samt s. 67 f.

² Prop. 1991/92:118, s. 15.

10.1.2 Gällande rätt

Uppgiftsskyldigheten regleras i lagen om den officiella statistiken. Bakgrunden till att man infört uppgiftsskyldighet till den officiella statistiken är vikten av att denna håller hög kvalitet, vilket höga svarsfrekvenser anses borga för.

I kapitel 3 redogjordes för hur uppgiftsskyldigheten är reglerad. Som där konstaterats finns bestämmelser om uppgiftsskyldighet i 7–13 §§ lagen om den officiella statistiken. Lagstadgad uppgiftsskyldighet har näringsidkare, stiftelser, ideella föreningar, registrerade trossamfund samt kommuner och landsting. Uppgiftsskyldigheten kan förenas med vite. Privatpersoner omfattas inte av lagens uppgiftsskyldighet.

De uppgifter som respektive kategori av uppgiftslämnare är skyldig att lämna räknas upp relativt detaljerat i lagen. Enligt förarbetena är denna uppräknings uttömmande. Vissa uppgifter får dock hämtas in trots att de inte specificeras i lagen eftersom det enligt förarbetena ligger i sakens natur att uppgifterna i vissa fall behöver kopplas till någon ytterligare uppgift för att vara användbara som underlag till statistiken. Som exempel kan nämnas adress, telefonnummer, faxnummer och e-postadress till den uppgiftsskyldige.³

Viss reglering av hur uppgifterna ska samlas in finns i förordningen om den officiella statistiken. Där stadgas att uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt. Regeringen har också gett de statistikansvariga myndigheterna rätt att besluta om ytterligare föreskrifter om verkställighet av uppgiftsskyldigheten (5 § förordningen om den officiella statistiken).

Även statliga myndigheter ska lämna uppgifter för den officiella statistiken. I förordningen om den officiella statistiken sägs att en statlig myndighet ska lämna de uppgifter som behövs för den officiella statistiken till statistikansvariga myndigheter. Uppgifterna ska lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om. Anledningen till att statliga myndigheters uppgiftslämnande regleras i förordningen är att myndigheter under regeringen styrs av denna. Här saknas som synes en detaljerad uppräknings. I stället anges att de uppgifter som behövs ska lämnas. Skillnaden är dock att kravet här riktar sig mot en annan myndighet och inte mot en enskild.

³ Prop. 2000/01:27, s. 69.

En statistikansvarig myndighet har en upplysningsplikt gentemot uppgiftslämnare som inte är statliga myndigheter. Denna består i att myndigheten ska lämna information om bl.a. ändamålet med uppgiftssamlandet, vem som samlar in, på vems uppdrag det sker och vilka bestämmelser om sekretess som blir gällande. Myndigheten ska vidare upplysa om att uppgiftslämnandet är frivilligt om så är fallet, samt på lämpligt sätt lämna information om eventuella påföljder som kan bli aktuella om uppgiftsskyldighet föreligger och inte fullgörs.

Även regleringen i personuppgiftslagen, PUL, innehåller bestämmelser som får betydelse för hur regleringen om uppgiftsskyldighet kan utformas. Enligt PUL är det som konstaterats i kapitel 3 inte tillåtet att behandla fler personuppgifter än vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen med behandlingen. En myndighet får alltså inte samla in andra uppgifter än dem som myndigheten har behov av.

10.2 De uppgiftsskyldiga

Uppgiftsskyldiga enligt lagen om den officiella statistiken är:

- Näringsidkare (behandlas i 10.2.1 nedan)
- Ägare till fastighet där någon annan driver verksamhet som avses i 8 § (10.2.2)
- Sådana stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet (10.2.3)
- Kommuner och landsting (10.2.4)

10.2.1 Näringsidkare

Näringsidkare är en stor grupp uppgiftslämnare och har flest i lagen uppräknade uppgiftskrav. Uppgiftsskyldighet gäller för 15 i lagen uppräknade uppgifter. För näringsidkare som driver jordbruk, skogsbruk eller trädgårdsodling eller håller djur gäller uppgiftsskyldighet för ytterligare tre uppräknade uppgifter.

En intressant fråga i sammanhanget är hur man definierar begreppet näringsidkare i lagen om den officiella statistiken. I förarbetena till nu gällande statistiklag ges ingen ledning. Inte heller

förarbetena till tidigare statistiklag, som också använde begreppet näringsidkare, ger någon ledning i hur begreppet ska definieras. Detta är problematiskt då det inte finns enbart en allmänt vedertagen definition av begreppet näringsidkare.

Uppdelningen mellan näringsidkare och arbetstagare sker på olika sätt inom olika rättsområden. Inom skatterätten går en skiljelinje mellan inkomst av näringsverksamhet och inkomst av tjänst. Med näringsverksamhet avses enligt inkomstskattelagen⁴ förvärvsverksamhet som bedrivs yrkesmässigt och självständigt. Uttrycket yrkesmässigt syftar på att verksamheten ska bedrivas i vinstsyfte och med förvärvsverksamhet avses att verksamheten ska bedrivas regelbundet, varaktigt och ha en viss omfattning. Det brukar i allmänhet talas om att de tre kriterierna självständighet, varaktighet och vinstsyfte ska vara uppfyllda för att näringsverksamhet ska anses föreligga. Inom arbetsrätten sker uppdelningen i stället mellan arbetstagare och uppdragstagare. Den arbetsrättsliga lagstiftningen innehåller ingen definition av begreppet arbetstagare utan det görs en helhetsbedömning av omständigheterna i det enskilda fallet.⁵

Inom konsumenträtten finns ytterligare en definition av begreppet. I såväl produktsäkerhetslagen (2004:451) som konsumentköplagen (1990:932) och konsumenttjänstlagen (1985:716) definieras näringsidkare som en fysisk eller juridisk person som handlar för ändamål som har samband med den egna näringsverksamheten. I förarbetena till konsumenttjänstlagen (till vilken definition övriga nämnda lagar hänvisar) görs uttalanden om vad som definierar en näringsidkare. Termen näringsidkare ska inom konsumentlagstiftningen fattas i vidsträckt mening. Den omfattar varje fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk natur och av sådan karaktär att den kan betecknas som yrkesmässig. Detta innebär inte några större krav på verksamhetens omfattning. En person som på sin fritid mot ersättning – kontant eller in natura – utför tjänster åt andra betraktas sålunda som näringsidkare i lagens mening så snart det inte bara är fråga om något enstaka uppdrag. Om denne på ett eller annat sätt marknadsför sina tjänster – t.ex. genom annonser, reklamblad eller anslag i bostadsområden – bör han eller hon regelmässigt betraktas som näringsidkare. Det saknar betydelse hurvida en tjänst, som en sådan person utför inom ramen för en verksamhet av detta slag, har någon anknytning till dennes utbildning eller anställning eller huvudsakliga sysselsättning eller ej. Ur ett

⁴ 13 kap. 1 § inkomstskattelagen (1999:1229).

⁵ Prop. 2008/09:62, *F-skatt åt fler*, s. 6 ff.

konsumenträttsligt perspektiv är alltså t.ex. aktiebolag, enskilda firmor eller ideella organisationer normalt att anse som näringsidkare. Detsamma gäller privatpersoner som i sin hobbyverksamhet tillhandahåller olika varor eller tjänster.⁶

Inom konkurrensrätten används numera begreppet företag i stället för näringsidkare då man har valt att använda samma terminologi som inom EU-rätten. I stort ska dock tillämpningsområdet för begreppen näringsidkare och företag vara detsamma, även om den exakta avgränsningen av företagsbegreppet styrs av rättspraxis enligt EU:s konkurrensrätt. Termen näringsidkare användes i 1982 års konkurrenslag och används även i t.ex. marknadsföringslagen (2008:486). Termen har inom konkurrensrätten en vidsträckt betydelse. Som näringsidkare betraktas var och en som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art, såväl fysiska som juridiska personer, liksom statliga och kommunala organ som driver näring. I konkurrenslagen anges att med företag avses en fysisk eller juridisk person som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur.⁷

Definitionen av begreppet näringsidkare är alltså vidare inom konsumenträtts- och konkurrensrättslagstiftningarna än inom skattelagstiftningen. Frågan hur man ska definiera begreppet näringsidkare i lagen om den officiella statistiken är viktig, inte minst då det är dessa som har flest uppgiftskrav enligt lagen. Definitionen får också betydelse för vilken uppgiftsskyldighet som stiftelser, ideella föreningar och trossamfund har. I 10 § lagen om den officiella statistiken stadgas nämligen att sådana stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som *inte* bedriver näringsverksamhet har en begränsad uppgiftsskyldighet. Av detta följer rimligen också att i den mån sådana organ bedriver näringsverksamhet, så omfattas de av samma uppgiftskrav som andra näringsidkare (se vidare avsnitt 10.2.3).

Bakgrunden till den vida tolkningen av näringsidkarbegreppet i konsumentlagstiftningen är intresset av att värna om konsumenten. Konsumentlagstiftningen är en skyddslagstiftning som syftar till att skydda en svagare part. Den som i egenskap av privatperson har köpt en vara eller tjänst ska inte drabbas om den visar sig vara felaktig. Även i konkurrenslagstiftningen har näringsidkarbegreppet

⁶ Prop. 2001/02:134, *Ändringar i konsumentköplagen*, avsnitt 5.2.2. Johnny Herre under medverkan av Jan Ramberg, *Konsumentköplagen – En kommentar*, version den 1 januari 2009 (tredje upplagan) kommentaren till 1 §.

⁷ Prop. 2009/10:128, *Ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden*, s. 14.

en vidare omfattning än inom skatterätten, om än inte så vid som inom konsumenträtten. Här är i stället avsikten med lagen att motverka och undanröja hinder för en effektiv konkurrens. Jag anser att näringsidkarbegreppet i lagen om den officiella statistiken bör tolkas vidare än i skattelagstiftningen då särskilt kravet på vinstsyfte gör att denna snävar in kretsen av uppgiftsskyldiga allt för mycket. Konkurrensrättens avgränsning framstår som mera lämplig, dvs. den som yrkesmässigt driver verksamhet av ekonomisk art. De statistikansvariga myndigheterna kan ändå inte hämta in andra uppgifter än dem som de har behov av vilket torde utgöra en begränsande omständighet i sig. Det är däremot viktigt att statistiken blir så heltäckande som möjligt, varför de som betraktas som näringsidkare enligt svensk lagstiftning i huvudsak bör göra det även i lagen om den officiella statistiken. Dock kanske konsumentlagstiftningens tolkning av näringsidkarbegreppet kan leda allt för långt då det framstår som orimligt att t.ex. en privatperson som i sin hobbyverksamhet tillhandahåller olika varor och tjänster ska omfattas av uppgiftsplikt.

10.2.2 Ägare till fastighet där någon annan driver verksamhet

En grupp som har relativt få i lagen angivna uppgiftskrav är ägare till fastighet där någon annan driver sådan verksamhet som avses i 8 §, dvs. jordbruk, skogsbruk osv. De ska lämna uppgift om namn och adress för denne samt uppgift om den areal som används i verksamheten.

10.2.3 Stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund

I lagen om den officiella statistiken finns rubriken *Stiftelser m.fl.* Under denna återfinns 10 §, i vilken anges att sådana stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet har en viss begränsad uppgiftsskyldighet. Den omfattar endast namn och person- eller organisationsnummer för den som bedriver verksamheten och antalet anställda, deras sysselsättning, löner och yrken samt vakanser. SCB har till utredningen framfört att denna begränsade uppgiftsskyldighet kan medföra vissa problem för statistikproduktionen, se nedan avsnitt 10.5.

De stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som bedriver näringsverksamhet torde dock falla under näringsidkarbegreppet och vara uppgiftsskyldiga enligt den paragrafen. Annars skulle lagstiftaren inte ha valt uttrycket ”sådana ... som inte bedriver näringsverksamhet skall för den officiella statistiken lämna uppgifter om...”. Att så bör vara fallet framgår även av specialmotiveringen⁸ till den förra lagen om officiell statistik där det anges att ”Jag har tagit upp utredningens förslag om en viss begränsad uppgiftsskyldighet för stiftelser och andra sammanslutningar som inte bedriver näringsverksamhet. Med dessa uppgifter blir det möjligt att få en heltäckande arbetsmarknadsstatistik avseende antal anställda, löner och sysselsättning”.

Vilken betydelse denna tolkning, samt innebörden av begreppet näringsidkare (se ovan avsnitt 10.2.1) får för behovet av utökning av uppgiftsskyldigheten återkommer jag till nedan, avsnitt 10.6.

10.2.4 Kommuner och landsting

För kommuner och landsting anges färre uppgiftskrav än för näringsidkare. Kommuner och landsting ska för den officiella statistiken lämna uppgifter som avses i de sju första punkterna i den paragraf som reglerar näringsidkares uppgiftsskyldighet. Kommuner ska för den officiella statistiken också lämna uppgifter från de årliga boksluten.

När det gäller uppgiftsskyldigheten för kommuner och landsting har SCB framfört till utredningen att den enligt myndighetens uppfattning är otillräcklig, se nedan avsnitt 10.5.

10.3 Särskilt om uppgiftslämnarbördan

En allmän målsättning såväl i Sverige som inom EU är att minska bördan för uppgiftslämnarna. Uppgiftsskyldigheten till den officiella statistiken måste därför utformas på ett sätt som tar hänsyn till detta. Inom EU-rätten kommer målsättningen att minska uppgiftslämnarbördan till uttryck i riktlinjerna för europeisk statistik enligt vilka det ska strävas efter en rimlig uppgiftslämnarbörda. Av princip 9 i riktlinjerna framgår att statistiksystemet ska utformas på ett sådant sätt att ”Uppgiftslämnarbördan står i proportion till an-

⁸ Prop. 1991/92:118, s. 28.

vändarnas behov och är rimlig för uppgiftslämnarna. De statistikansvariga myndigheterna övervakar uppgiftslämnarbördan och fastställer mål för att minska bördan med tiden”. Att uppgiftslämnarbördan ska vara så liten som möjligt betonas även i artikel 2 f) i EU:s statistikförordning.

I Sverige är det sedan länge en uttalad ambition från statsmakternas sida att uppgiftslämnarbördan ska minska. Genom åren har också i detta syfte ett stort antal initiativ tagits gentemot och i myndigheterna. Några av dessa nämns nedan. Önskan om en minskad uppgiftslämnarbörda gäller i stort och inte enbart för statistiken. Faktum är att statistiken står för en relativt liten del av företagets totala kostnader för uppgiftslämnande. Enligt regeringens handlingsplan för regelförenklingsarbetet, *En märkbar förändring i företagets vardag*, uppgick företagets totala administrativa kostnader till följd av statliga regelverk till över 90 miljarder kronor år 2006. Statistikområdet stod för 290 miljoner kronor, dvs. 0,3 procent. Enligt SCB ligger dock statistik högt på företagets lista över upplevda bördor. Med andra ord förefaller den upplevda bördan av statistiken vara större än den faktiska. En tänkbar förklaring till detta är att företagen kan ha svårare att se den egna nyttan av uppgifter som lämnas enbart för statistik. Detta jämfört med t.ex. inlämnandet av en deklaration eller uppgifter som ska ligga till grund för utbetalning av ett EU-bidrag där nyttan för det egna företaget är mera uppenbar.

Vad gäller företagets uppgiftslämnande har regeringen ställt upp konkreta mål. Ett sådant var att minska företagets administrativa kostnader till följd av statliga regler med minst 25 procent mellan år 2006 och år 2010. Syftet var att skapa en märkbar förändring i företagets vardag. Detta mål nåddes dock inte. Hösten 2010 hade en minskning med totalt 7 procent skett. Uppgiftslämnarbördan på grund av statistik hade minskats med 3 procent. Arbetet med att minska uppgiftslämnarbördan fortsätter alltjämt. Motsvarande mål finns även på EU-nivå. Här kan också nämnas EU:s arbete med att minska uppgiftslämnarbördan genom förändringar i Intrastat⁹.

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 638/2004 av den 31 mars 2004 om gemenskapsstatistik över varuhandeln mellan medlemsstaterna, s.k. Intrastat. Inom EU har som ersättning till möjligheten att hämta information från tulldokument utvecklats ett statistiksystem för att direkt från företagen samla in uppgifter om in- och utförsel av varor mellan medlemsstaterna. Systemet kallas Intrastat och har varit i drift sedan den 1 januari 1993. Intrastatsystemet är baserat på grundläggande EU-regler som gäller i samtliga länder, men den praktiska tillämpningen skiljer sig något mellan medlemsländerna. I Sverige ansvarar SCB för hela Intrastatundersökningen.

Regeringen gav i oktober 2008 Bolagsverket i uppdrag att utarbeta ett förslag till att minska företagens uppgiftslämnande till statliga myndigheter. Uppdraget redovisades till regeringen i maj 2009 i rapporten *Minskat uppgiftslämnande*¹⁰. Bolagsverkets förslag gav upphov till frågor som behövde beredas ytterligare. För att stärka utvecklingen av e-förvaltningen och skapa goda förutsättningar för myndighetsövergripande samordning inrättade regeringen i mars 2009 E-delegationen (för mer om denna se avsnitten 1.5.1 och 9.5.3). I april 2012 tillsatte regeringen en särskild utredare (N 2012:01) som ska analysera frågan om företagens uppgiftslämnande. Som framgått av avsnitt 1.5.3 ska Uppgiftslämnarutredningen lämna sitt betänkande i november 2013 och presentera förslag som innebär att uppgifter som lämnas från företagen till statliga myndigheter som regel endast ska behöva lämnas en gång och till ett ställe. I uppdraget ingår enligt direktiven¹¹ att redovisa bl.a. de rättsliga och tekniska förutsättningarna för att skapa ett system där uppgifter kan användas av flera myndigheter och leda till ett informationsutbyte mellan myndigheterna. Bolagsverkets ovan nämnda rapport skulle enligt direktiven kunna ligga till grund för arbetet.

Av avsnitt 1.5.3 har också framgått att regeringen i oktober 2011 gav Bolagsverket och 13 andra myndigheter, däribland SCB, i uppdrag att inom respektive verksamhetsområde kartlägga näringsidkares uppgiftslämnande till statliga myndigheter som följer av lag, förordning eller myndighetsföreskrifter och att sammanställa dessa i ett register. Kartläggningen, som koordinerades av Bolagsverket, redovisades i juni 2012.¹² Resultaten av kartläggningen bedömdes utgöra en viktig grund för skapandet av ett uppgiftslämnarregister för företagen. Av denna anledning beslutade regeringen (N2012/311/ENT) att förlänga uppdraget till de 14 myndigheterna, vilket nu ska slutredovisas den 29 november 2013. Förlängningen innebär bl.a. att Bolagsverket fortlöpande ska uppdatera den databas som upprättats över myndigheternas uppgiftskrav.

I regeringens skrivelse¹³ från september 2012 redovisar den sin bedömning av de iakttagelser som Riksrevisionen har gjort i rapporten *Regelförenkling för företag – regeringen är fortfarande långt ifrån målet* (RiR 2012:6). Regeringen anger som nytt mål att företag år 2020 i de flesta fall bara ska behöva lämna uppgifter en gång och

¹⁰ AD 62-1047/2008.

¹¹ Kommittédirektiv 2012:35.

¹² *Kartläggning av näringsidkares uppgiftslämnande till 14 myndigheter*. N2011/5884/ENT. Lägesrapport.

¹³ Regeringens skrivelse 2012/13:5 *Riksrevisionens rapport om regelförenkling för företag*, s. 8.

till ett ställe. Regeringen nämner också att den har tillsatt en utredning som under år 2013 kommer att presentera ett förslag om hur uppgiftslämnandet kan minska och förenklas.

Vidare arbetar de statistikansvariga myndigheterna kontinuerligt för att uppgiftslämnarbördan inte ska bli allt för belastande. Ett led i detta är det regelverk om samrådsskyldighet som beskrivs i avsnitt 10.3.1. Ett annat sätt är att i så hög grad som möjligt använda administrativa källor. Som konstaterats är också merparten av den officiella statistiken i dag baserad på sådan information.

Av de statistikansvariga myndigheterna är det enligt årsrapporten för 2011 från Rådet om den officiella statistiken¹⁴, SCB som svarar för den största delen av direktinsamlingen från företag och organisationer. I SCB:s regleringsbrev för budgetåret 2011 angav regeringen att kostnaderna för uppgiftslämnandet till statistiken skulle minska genom att de regelverk och rutiner som myndigheten disponerade över var samordnade, kostnadseffektiva och enkla för medborgare och företagare. Av SCB:s årsredovisning för 2011 framgår att kostnaden för uppgiftslämnandet har minskat under de tre senaste åren. Tidsåtgången för uppgiftslämnande till SCB från företag, organisationer, statliga myndigheter, kommuner och landsting bedöms ha uppgått till totalt 857 700 timmar år 2011, vilket innebär en minskning med 22 000 timmar sedan år 2010. Minskningen beror på ett flertal omständigheter. I något fall har man gått över till register som underlag i stället för direktinsamling. Förbättrade frågeformulär och effektiviserade rutiner har också bidragit, liksom det faktum att urvalsstorleken har minskats i en del produkter. Den totala kostnaden för uppgiftslämnandet har för år 2011 beräknats till 615 miljoner kronor¹⁵. De totala kostnaderna har sedan år 2010 minskat med 2,6 procent.

Enligt vad som framgår av årsredovisningen för 2011 arbetar SCB kontinuerligt med att minska och underlätta uppgiftslämnandet. SCB ser fortlöpande över möjligheterna att hämta data från administrativa källor, bl.a. från företagens egna redovisningssystem. Den elektroniska datainsamlingen har standardiserats och i dag använder merparten av SCB:s undersökningar ett gemensamt webbinsamlingsverktyg (det s.k. SIV, SCB:s statistikinsamlingsverktyg). Arbetet med att förbättra den elektroniska insamlingen görs löpande. SCB samråder enligt årsredovisningen med Näringslivets

¹⁴ Statistiska centralbyrån (2012): *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2011*.

¹⁵ Här innefattas kostnader för uppgiftslämnandet för företag, organisationer, myndigheter, kommuner och landsting.

Regelnämnd (NNR) och med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) inför alla planerade förändringar av uppgiftslämnandet. Det gäller såväl ny statistik som utvidgningar och neddragningar.

10.3.1 Samrådsskyldighet

När statliga myndigheter ska utforma och utsända blanketter som ska användas huvudsakligen av näringsidkare eller kommuner för att lämna uppgifter, ska de iakttä de krav på samrådsskyldighet som anges i förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner. Bestämmelserna gäller också då uppgifterna ska lämnas på annat medium än blankett och när en myndighet uppdrar åt ett annat organ, statligt eller privat, att genomföra uppgiftsinsamlingen. Bestämmelserna gäller dock inte för myndigheter under riksdagen eller för kommittéer eller särskilda utredare enligt kommittéförordningen.

Enligt förordningen ska de uppgifter som ska lämnas enligt en blankett vara utvalda och definierade så att uppgiftslämnandet begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet och så att det underlättas så långt möjligt. Innan myndigheten beslutar om ett nytt formulär till blankett, eller om en icke obetydlig ändring i ett tidigare fastställt formulär, ska myndigheten samråda med organisation eller annan som kan anses företräda de näringsidkare och kommuner som ska lämna uppgifterna. Om uppgifter ska inhämtas genom enkät till näringsidkare eller kommuner, ska samråd också äga rum i fråga om urvalet av uppgiftslämnare och tiden för enkätens genomförande. Samråd får enligt förordningen underlåtas om det är uppenbart obehövt eller skulle stå i strid med uppgiftsinhämtandets syfte. Samråd får också underlåtas om tiden inte medger det. I beslutet om att inhämta uppgifter ska bl.a. anges till vad uppgifterna ska användas samt om lämnandet av dem är frivilligt.

Om en myndighet avser att inhämta statistikuppgifter från kommuner ska myndigheten samråda med SKL i enlighet med denna förordning. Enligt uppgift från SKL är verksamheten omfattande, år 2011 fick SKL in ca 125 enkäter för samråd.

Om en myndighet ska inhämta uppgifter från näringsidkare är det i stället lämpligen NNR som myndigheten ska samråda med, låt vara att det inte uttalas i förordningen att det är just NNR. Den bild NNR har förmedlat till utredningen är att samråden i allmän-

het fungerar väl när det gäller SCB. SCB informerar även i de fall myndigheten gör undersökningen på uppdrag av andra. Härmed täcks en stor del av den officiella statistiken in. Med övriga statistikansvariga myndigheter uppger NNR att man har mer begränsade kontakter. Enligt NNR kan det dock även bero på att dessa myndigheter samråder med någon konstellation av företag eller har saknat anledning att samråda.

10.3.2 Konsekvensutredning

De statistikansvariga myndigheterna är också tvungna att följa förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning. Enligt 4 § i denna ska en myndighet, innan den beslutar om föreskrifter eller allmänna råd, så tidigt som möjligt utreda föreskrifternas eller de allmänna rådets kostnadsmässiga och andra konsekvenser i den omfattning som behövs i det enskilda fallet och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Statliga myndigheter, kommuner, landsting, organisationer, näringslivet och andra som kostnadsmässigt eller på något annat betydande sätt berörs ska få tillfälle att yttra sig i frågan och om konsekvensutredningen. I vissa brådskande fall får detta dock skjutas upp till efter det att föreskriften har beslutats. Så är fallet om det innebär fara för miljön, liv, personlig säkerhet eller hälsa eller risk för betydande ekonomisk skada om en föreskrift inte beslutas.

10.4 Särskilt om bortfall

Som framgått ovan upplevs uppgiftslämnandet inte sällan som en börda, och det är en strävan både nationellt och inom EU att minska denna. En annan sida av myntet är det ökade bortfallet. Jag har i avsnitt 8.2.3 beskrivit problemet med minskade svarsfrekvenser i statistiska undersökningar. Som där sagts framgår det av SCB:s årsredovisning för 2011 att svarsdelen i SCB:s undersökningar har haft en nedåtgående trend de senaste åren. Det gäller enligt årsredovisningen huvudsakligen undersökningar riktade till individer och hushåll, vilka är frivilliga att delta i. Bortfallet ökar både bland dem som vägrar att svara och dem som myndigheter inte kommer i kontakt med. När det gäller SCB:s företagarundersökningar, vilka i stor utsträckning omfattas av uppgiftsplikt, är

svarsandelen relativt sett god, i undersökningar med uppgiftsplikt ca 80–99 procent, men i frivilliga undersökningar endast igenomsnitt 60 procent.

Det finns som nämnts tidigare metoder för att kompensera för bortfall och det finns de som anser att bortfallsproblematiken därför inte är så stor. Någonstans måste det dock enligt min bedömning ändå gå en gräns för hur stora bortfall som kan accepteras utan att resultatet påverkas.

10.5 Önskemål om utvidgad uppgiftsskyldighet

Av de statistikansvariga myndigheterna är det endast SCB som har framfört till utredningen att uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken är otillräcklig. Nedan redogörs för de önskemål som har framförts av SCB. Vidare redogörs för SKL:s och NNR:s syn på uppgiftsskyldigheten.

Statistiska centralbyrån

SCB har i en skrivelse¹⁶ till utredningen redovisat sin syn på behovet av utökning av uppgiftsskyldigheten. Enligt SCB:s uppfattning är uppgiftsskyldigheten i lagen om den officiella statistiken för närvarande inte tillräcklig vad avser kommuner, landsting och kommunalförbund liksom andra juridiska personer som stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund. Konsekvensen blir att SCB inte kan kräva in vissa uppgifter som är nödvändiga för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser och för att tillgodose de nationella behoven av officiell statistik.

Enligt vad som har framförts till utredningen gäller behoven av komplettering såväl EU-rättsliga förpliktelser som förpliktelser enligt den nationella officiella statistiken. Den beskrivning som SCB har lämnat över problemen, konsekvenserna och behoven kan sammanfattas med att det enligt myndigheten krävs en utökning av den lagstadgade uppgiftsskyldigheten såväl för kommunsektorn som för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund.

Vid utredningens möten med SCB har vidare framförts att de behov som finns alltid utgör en ögonblicksbild och att de förändras

¹⁶ Skrivelse till Statistikutredningen – Behov av utökning av uppgiftsskyldighet, Dnr 2011/776 Ad 4.

över tid. Detta skulle enligt min uppfattning möjligen tala emot en allt för detaljerad reglering i lag. Nedan beskrivs de önskemål om kompletteringar som SCB har framfört till utredningen. Mina kontakter med SCB talar för, att vid den tidpunkt då betänkandet lämnades till tryck så täckte SCB:s skrivelse till utredningen de behov som kan tänkas uppstå till följd av det s.k. six-packet (se avsnitt 5.3.5).

När det gäller de EU-rättsliga förpliktelseerna har SCB framfört problem med att uppfylla kraven i fyra olika förordningar; rådets förordning (EG) nr 479/2009 om tillämpningen av protokollet om förfarandet vid alltför stora underskott som är fogat till fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen, EDP, rådets förordning (EG) nr 2223/96 om det europeiska national- och regionalräkenskapssystemet i gemenskapen, rådets förordning (EG, EURATOM) nr 58/97 om statistik rörande företagsstrukturer och rådets förordning (EG) nr 177/2008 om inrättande av en gemensam ram för företagsregister för statistiska ändamål.

När det gäller förordning nr 479/2009 innebär, enligt SCB, avsaknaden av möjligheten att med uppgiftsskyldighet samla in nödvändiga uppgifter från kommuner, landsting och kommunalförbund att SCB inte kan fullgöra rapporteringen av den offentliga sektorns räkenskaper i överensstämmelse med de krav på innehåll och kvalitet som ställs i förordningen. Här skulle enligt SCB listan i lagen om den officiella statistiken behöva kompletteras med skyldighet att lämna uppgifter om:

- Balansräkningsposter av finansiella tillgångar och skulder till marknadsvärde, fördelade på finansiella instrument enligt ENS95¹⁷, kvartals- och årsvis från kommuner och landsting, därutöver behövs skuldebrev till nominellt värde.
- Transaktioner i finansiella tillgångar och skulder till transaktionsvärde, fördelade på finansiella instrument enligt ENS95 och/eller omvärderingar för respektive finansiellt instrument enligt ENS95, kvartals- och årsvis från kommuner och landsting.
- Intäkter, kostnader, investeringar samt årsprognoser, kvartalsvis från kommuner och landsting.
- Kommunalförbundens årsbokslut, årsvis.

¹⁷ ENS 95 är EU:s uppdaterade manual för upprättandet av ekonomisk statistik enligt det europeiska nationalräkenskapssystemet 1995.

- Kommunernas och landstingens preliminära årsbokslut, årsvis.

När det gäller kraven i förordning nr 2223/96 skulle SCB, enligt skrivelsen till utredningen, förutom att samla in uppgifter till EDP enligt listan ovan även behöva samla in vissa uppgifter med stöd av uppgiftsskyldighet för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund, nämligen:

- Balansräkningsposter av finansiella tillgångar och skulder till marknadsvärde, fördelade på finansiella instrument enligt ENS95, kvartals- och årsvis.
- Transaktioner i finansiella tillgångar och skulder till transaktionsvärde, fördelade på finansiella instrument enligt ENS95 och/eller omvärdering för respektive finansiellt instrument enligt ENS95, kvartals- och årsvis.

Vidare skulle SCB för att uppfylla krav såväl i EU-rätten, nämligen förordningarna nr 479/2009 och nr 2223/96, som för att framställa officiell statistik behöva samla in identitetsuppgifter om kommun-/landstingsägda företag från kommuner och landsting. Här krävs full respons för att SCB ska kunna upprätta ett register över dessa företag. Från kommuner och landsting skulle också behöva samlas in identitetsuppgifter på alternativa utförare av kommunfinansierad verksamhet. Dessa uppgifter ska samlas in enligt SCB:s regleringsbrev för år 2012. Det befaras att SCB inte kommer att lyckas samla in fullständiga uppgifter om insamlingen är frivillig.

Problemet med förordning nr 58/97 är enligt SCB att man saknar möjlighet att med uppgiftsskyldighet samla in nödvändiga uppgifter från pensionsstiftelser och tjänstepensionskassor. Sverige har därför inga uppgifter att skicka till EU. Även med anledning av denna förordning skulle alltså uppgiftsplikten för stiftelser behöva utvidgas.

SCB har även framfört att uppgiftsskyldigheten skulle behöva utökas med variabeln identitetsuppgifter om arbetsställen samt relaterade statistiska enheter på grund av krav såväl inom den officiella statistiken som i förordning nr 177/2008. Uppgiftslämnare som skulle vara skyldiga att lämna uppgiften är kommuner, landsting, statliga myndigheter, näringsidkare och andra organisationer. De upplevda problemen med insamlingen härrör från uppgiftsinsamlandet för SCB:s företagsregister (FDB). Här finns vissa uppgifter som samlas in med uppgiftsskyldighet men denna täcker inte alla.

Under år 2010 gick SCB ut med ett förtydligande om att det var frivilligt att lämna dessa uppgifter. Svarsfrekvensen blev därefter låg. Uppgifterna behövs som underlag för FDB för att SCB ska kunna framställa bl.a. regional statistik av god kvalitet.

Även när det gäller den nationella officiella statistiken anser SCB att uppgiftsskyldigheten bör utvidgas. När det gäller kommunsektorn anser SCB att följande uppgifter, som skulle behöva samlas in med uppgiftsskyldighet, inte ryms inom den nuvarande uppgiftsskyldigheten, nämligen:

- Årsvis budget och plan.
- Utfall av kommunernas och landstingens resultaträkning per tertial 1 samt årsprognoser för innevarande år vid tertial 1.
- Kommun- och landstingsägda företag.
- Alternativa utförare av kommun- och landstingsfinansierad verksamhet.

Ytterligare en konsekvens av att uppgiftsskyldigheten för kategorierna stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund är begränsad är att SCB saknar information om huvuddelen av det "civila samhället", ett område där det enligt SCB efterfrågas alltmer statistik såväl nationellt som internationellt.

Enligt SCB har försök gjorts att samla in ekonomiska uppgifter från pensionsstiftelser på frivillig väg. Stiftelserna har då avböjt att medverka med motiveringen att SCB saknar legalt stöd för att kräva in sådana uppgifter.

Sveriges Kommuner och Landsting

En stor del av de önskemål om utvidgning som har framförts från SCB riktar sig mot kommuner och landsting. Under utredningsarbetet har utredningen haft möte med SKL varvid frågan om kommunernas uppgiftsskyldighet och uppgiftslämnande diskuterats. Det är SKL:s uppfattning att kommunerna är hårt belastade som uppgiftslämnare. För företagen har regeringen haft som mål att minska uppgiftslämnarbördan med 25 procent och enligt SKL borde kanske motsvarande uttalas när det gäller kommunerna.

SKL genomförde under år 2005 en studie angående uppgiftslämnarbördan. Under året mätte man antalet "uppgiftsfrågningar"

som inkom till Ludvika kommun. Alla typer av uppgiftsfrågor som inkom via post, e-post, telefon eller besök registrerades. Frågor som kunde klassas som ren upplysningsverksamhet ingick inte och inte heller uppgiftslämnande till skattemyndighet, försäkringskassa m.m. som berör frånvaro, personal, skatter, moms, deklARATIONER e.d. Därtill ingick inte uppgifter som hämtas direkt från datasystemens register eller via servicebyråer. Totalt visade projektet på att 479 uppgiftsinsamlingar gjordes i Ludvika kommun under år 2005; enligt SKL är detta dock en underskattning, bl.a. eftersom de uppgifter som hämtas direkt från datasystemens register inte ingår. Ludvika bedöms också ligga under genomsnittet jämfört med kommuner i allmänhet, eftersom Ludvika inte har närhet till universitet eller högskola, vilket brukar generera fler förfrågningar. Av de 479 uppgiftsinsamlingar som registrerades gjordes ca 36 procent av statliga myndigheter, varav knappt hälften avsåg officiell statistik och drygt hälften utgjordes av ad hoc-undersökningar. Universitet och högskolor stod för ca 8 procent, privata företag för ca 16 procent, kommunen själv för ca 3 procent och SKL för ca 10 procent. Resten fördelade sig på ett stort antal olika aktörer, t.ex. diverse intresseorganisationer, medier, andra kommuner, privatpersoner m.fl.

Näringslivets Regelnämnd

Utredningen har även haft möte med NNR som är den organisation som myndigheterna i första hand ska vända sig till när det gäller frågor om utvidgning av uppgiftsskyldigheten för företag. Företagen är enligt NNR hårt belastade som uppgiftslämnare och NNR upplever en mättnad från företagens sida vilket leder till minskade svarsfrekvenser. Som sagts ovan anser dock SCB att svarsfrekvensen när det gäller företag fortfarande är relativt god, särskilt i de undersökningar som omfattas av uppgiftsskyldighet.

NNR har gjort en studie som mätte företagens totala uppgiftslämnarbörda. Utifrån fem företag mättes hur stor uppgiftslämnarbördan var år 2005 och år 2008 och vad den kostade företagen. I rapporten¹⁸ redovisas den samlade uppgiftslämnarbördan. Statistik var inte särredovisat, men inget av de fem företagen hade under

¹⁸ NNR:s rapport mars 2010: *Företagens totala regelkostnader – år 2005 jämfört med år 2008*. En uppföljning av fem företags totala regelkostnader till följd av statliga regelverk år 2008 jämfört med år 2005.

år 2005 haft en kostnad för att lämna uppgifter till officiell statistik eller till Skatteverket överstigande 0,3 procent av deras totala regelkostnader. På grund av den begränsade populationen och även andra osäkerhetsfaktorer kan dock enligt NNR dessa uppgifter inte tas till intäkt för att beskriva läget.

Mer tillförlitliga är enligt NNR Tillväxtverkets mätningar. Verket har gjort en uppskattning av uppgiftslämnarbördan för företagen enligt vilken uppgiftsinsamling för statistikändamål stod för 3–4 procent av bördan, men utgjorde ett betydligt större irritationsmoment för företagen. Det beror på att statistiken kommer ”på toppen”, utöver alla andra krav på uppgiftslämnande, och att företagen har svårare att se nyttan med statistik än med t.ex. uppgifter till Skatteverket. Här menar NNR att det finns ett pedagogiskt problem för SCB och övriga statistikansvariga myndigheter.

Vid mitt möte med NNR framförde organisationen vissa idéer om vägar till att minska uppgiftslämnarbördan för företagen. Enligt NNR kan det t.ex. handla om att införa en tydlig begränsning av antalet undersökningar till framför allt små företag; i detta hänseende kan Danmarks Statistik tjäna som föredöme enligt NNR.¹⁹ En annan väg kan enligt NNR vara att göra deltagandet frivilligt i fler undersökningar än i dag. Företagen upplever själva uppgiftsskyldigheten som en tyngande plikt. Att i högre grad använda urvalsundersökningar och dessutom minska urvalen i dessa kan också minska bördan. Enligt NNR kan eventuellt även övervägas att ersätta företagen för uppgiftslämnandet.

10.5.1 Särskilt om kommunsektorn

Enligt direktiven ska behovet av och förutsättningarna för att samla in och behandla ekonomiska uppgifter från kommuner och landsting analyseras och uppgiftsskyldigheten för dessa ses över. Som framgått ovan har SCB i en skrivelse till utredningen framfört att uppgiftsskyldigheten för kommuner och landsting bör utökas, eftersom den enligt myndighetens uppfattning i dag inte räcker till för att uppfylla de krav som ställs på statistiken. I skrivelsen diskuterar SCB huruvida det skulle vara möjligt att få tillgång till uppgifterna på annat sätt. Resonemangen nedan är hämtade från denna skrivelse.

¹⁹ Danmarks Statistik, dvs. den nationella statistikbyrån i Danmark, har infört ett system som säkrar att små verksamheter med mindre än 10 anställda högst kan komma att lämna uppgifter till tre undersökningar om året. Se publikationen *Strategi 2015 – Målsättningar och rammer för utvecklingen af Danmarks Statistik*, utgiven september 2009.

SCB uppger att myndigheten i dagsläget samlar in en hel del ekonomiska uppgifter från kommuner och landsting med stöd av uppgiftsskyldighet enligt lagen om den officiella statistiken. Detta sker då oftast med svar från alla. Man nämner uppgifter till den årliga ekonomiska undersökningen Räkenskapssammandrag för kommuner och landsting (RS) som samlas in med stöd av 11 § i lagen om den officiella statistiken. SCB säger sig också ha erfarenhet av att samla in vissa ekonomiska uppgifter från kommuner, landsting och kommunalförbund på frivillig basis. Detta görs inom områden där uppgiftsskyldighet inte föreligger. Sådana undersökningar visar enligt SCB visserligen bättre svarsfrekvens än motsvarande undersökningar som riktas till näringsidkare och andra juridiska personer, men trots det är svarsfrekvensen många gånger inte tillräcklig för de syften som statistiken ska användas till. En frivillig insamling ger enligt SCB oftast ett otillräckligt underlag för kommunala jämförelser, uppföljningar och analyser, vilket behövs för det nationella beslutsfattandet om kommunsektorn. Det är också SCB:s erfarenhet att kommuner, landsting och kommunalförbund på senare tid har prioriterat bort frivilliga undersökningar. Mycket tyder enligt SCB på att det är en trend som kommer att fortsätta.

10.6 Överväganden och förslag rörande uppgiftsskyldighetens reglering

Utredningens förslag: Vilka som är uppgiftsskyldiga till den officiella statistiken och att uppgiftsskyldigheten gäller gentemot de statistikansvariga myndigheterna ska alltjämt framgå av lagen om den officiella statistiken.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska ges bemyndigande att besluta om vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldighet. I huvudsak ska samma uppgifter som i dag omfattas av uppgiftsskyldighet. Dock sker en viss utvidgning av de uppgifter som ska lämnas av kommuner och landsting. De närmare föreskrifterna rörande verkställigheten av uppgiftsskyldigheten ska delegeras till de statistikansvariga myndigheterna. Uppgiftsskyldigheten, inbegripet frågan om vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten, för registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet ska dock liksom tidigare regleras i lag.

Regeringen ges bemyndigande att meddela föreskrifter om skyldighet för de uppgiftsskyldiga till den officiella statistiken 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).

Att de statistikansvariga myndigheterna ska sträva efter att begränsa uppgiftslämnarbördan ska framgå av förordningen om den officiella statistiken. Det ska där också framgå att de ska prioritera användandet av administrativa data om sådana finns tillgängliga.

10.6.1 Varför uppgiftsskyldighet?

Jag har i avsnitt 2.3 redogjort för hur statistik tas fram och vidareutvecklat detta med avseende på den officiella statistiken i avsnitt 4.6. Som framgår av redogörelsen i kapitel 4 varierar det mycket vilka typer av data som används som underlag för den officiella statistiken och hur dessa data genereras. Flertalet av de statistikansvariga myndigheterna använder flera olika typer av källor, det kan röra sig om administrativa data från den egna myndigheten eller från andra myndigheter, eller data som samlats in för statistikändamål med hjälp av enkäter.

För att kunna framställa officiell statistik krävs alltså tillgång till data, ofta i form av individuella uppgifter. Till stor del bygger den officiella statistiken numera på uppgifter som insamlas för andra ändamål. Som sagts tidigare finns det uppskattningar som säger att mer än 95 procent av de data som den officiella statistiken baseras på ytterst härrör från administrativa processer. De administrativa data som här avses handlar i hög grad om data från verksamhets-system som i huvudsak används för myndigheters ärendehandläggning och beslutsfattande (se avsnitt 4.6.2). Många uppgifter hämtas också in från allmänheten genom undersökningar där uppgiftsskyldighet inte föreligger. De uppgifter som inte kan erhållas genom statliga register och som inte heller kan inhämtas med uppgiftsskyldighet i annan lag, men som behövs för den officiella statistiken, är de som omfattas av uppgiftsskyldighet enligt lagen om den officiella statistiken. En första fråga är huruvida det fortfarande finns behov av uppgiftsskyldighet när nu merparten av den officiella statistiken baseras på administrativa register. Jag menar att så är fallet och redogör nedan för varför.

För- och nackdelar med administrativa data

Den största fördelen med att använda administrativa data är att de redan finns vilket innebär att de statistikansvariga myndigheterna inte behöver orsaka någon ytterligare uppgiftslämnarbörda. Nackdelarna med att använda administrativa data är i första hand att de har samlats in för ett annat ändamål och därför inte är helt anpassade till statistikens behov. Dessutom saknas krav på samordning mellan myndigheterna vilket gör att de statistikansvariga myndigheterna saknar möjlighet att påverka innehållet. Det kan innebära att tillgängliga uppgifter t.ex. inte alltid behöver överensstämma med önskade definitioner. Det kan också vara svårt att kvalitetskontrollera data som samlats in för annan användning och av någon annan än den egna myndigheten. När det gäller samråd med SCB inför upprättande, ändring och avslutande av administrativa register är detta en fråga som troligen kommer att bli aktuell genom de föreslagna ändringarna i EU:s statistikförordning. Som framgått av kapitel 8 anser jag att det, för det fall att EU-kommissionens förslag vinner gehör, bör framgå av författning att registerbyggande och -hållande myndigheter ska samråda med SCB.

All information som behövs för statistikframställan går dock inte att hitta i administrativa register. Det kan vara så att datainnehållet inte uppfyller de krav som ställs på uppgifterna. När det gäller undersökningar som styrs av EU-förordningar är det t.ex., enligt vad som framkommit i utredningsarbetet, i en hel del fall så att administrativa data inte räcker till innehållsmässigt. Ibland finns inte administrativa data tillgängliga för relevanta tidsperioder eller i tid för att kunna användas i en viss undersökning som måste publiceras ett visst datum. Slutligen finns det fall där det helt saknas administrativa data. Då är självklart sådana inget alternativ utan uppgifterna måste samlas in genom direktinsamling. Även om utvecklingen går mot ett ökat användande av administrativa register går det inte att komma ifrån ett visst mått av direktinsamlande av uppgifter till statistiken. Direktinsamling av uppgifter sker i dag antingen på frivillig väg eller genom att det finns krav på uppgiftsskyldighet. Vad är det då som talar för att vissa uppgifter ska få samlas in med uppgiftsskyldighet?

Ska de statistikansvariga myndigheterna alltjämt ha rätt att samla in uppgifter med uppgiftsskyldighet?

I utredningsarbetet har framkommit att det finns en tendens till att svarsfrekvenserna minskar i enkätundersökningar, ett problem som inte endast förekommer i Sverige utan är internationellt. Enligt vad som har uppgetts utgör de minskade svarsfrekvenserna i nuläget inget större problem då detta kan kompenseras med bortfallsanalyser. Det verkar dock utgöra åtminstone ett potentiellt problem. Det har också framkommit att svarsfrekvensen – av förklarliga skäl – i allmänhet är högre i undersökningar som bygger på uppgiftsskyldighet än i undersökningar där deltagandet är frivilligt.

Dagens verklighet innebär alltså nedåtgående svarsfrekvenser i statistiska undersökningar, detta är en anledning till att behålla uppgiftsskyldigheten. En annan är att det blir viktigare att tillförsäkra att vissa uppgifter som krävs kan hämtas in med uppgiftsskyldighet eftersom de åtstramningar i myndigheters och kommuners budgetar som nu görs, enligt vad som framförts, gör att undersökningar som inte faller under uppgiftsskyldigheten sorteras bort. Någonstans går en gräns för hur stort bortfall som kan accepteras. Risken ökar för att endast de uppgifter lämnas som man har skyldighet att ge in. Viktiga statistikprodukter måste skyddas mot detta. Här kommer även kraven från EU in. Uppgiftsskyldighet ska enligt subsidiaritetsprincipen konstitueras i nationell lag. En myndighet som har EU-krav på sig att leverera in vissa uppgifter måste också ha en möjlighet att få in dessa. Så är inte alltid fallet i dag. Detta återkommer jag till i avsnitt 10.6.4.

I de fall där uppgiftsskyldighet ska stadgas måste vikten av att få in uppgifterna väga tyngre än önskan om att minska uppgiftslämnarbördan. Min uppfattning är att uppgiftsskyldigheten fortfarande behövs och att kvaliteten i den officiella statistiken skulle försämrats utan denna möjlighet. Till det kommer EU:s krav på att Sverige ska leverera vissa uppgifter till den europeiska statistiken. För att kunna uppfylla de kraven måste de statistikansvariga myndigheterna ges möjlighet att hämta in uppgifterna.

Nedan kommer övervägas hur uppgiftsskyldigheten på bästa sätt ska utformas för att fylla sitt syfte och samtidigt ligga i linje med strävan att minska uppgiftslämnarbördan och kostnaderna för uppgiftslämnandet.

10.6.2 Måste uppgiftsskyldigheten regleras i lag?

Enligt utredningens direktiv är skälet till att uppgiftsskyldigheten regleras i lagen om den officiella statistiken att regeringsformens bestämmelser, närmare bestämt 8 kap. 3 § RF, kräver reglering i lag för att en uppgiftsplikt ska konstitueras. Enligt direktiven krävs också att den är preciserad till sitt innehåll. Det sägs att den måste vara så exakt att den som blir uppgiftsskyldig ska kunna bedöma dess innehåll och omfattning.

Sedan direktiven togs fram har det emellertid skett vissa förändringar av 8 kap. 3 § RF, som delvis har förändrat förutsättningarna jämfört med vad som anges i direktiven. Enligt 8 kap. 2 § RF gäller att föreskrifter ska meddelas genom lag om de avser vissa i paragrafen uppräknade saker. Tre av dessa är intressanta när det gäller uppgiftsskyldighetens reglering. *Andra punkten* som gäller förhållandet mellan enskilda och det allmänna under förutsättning att föreskrifterna gäller skyldigheter för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. *Tredje punkten* som avser grunderna för kommunernas organisation och verksamhetsformer och för den kommunala beskattningen samt kommunernas befogenheter i övrigt och deras åligganden. Samt *fjärde punkten* som gäller trossamfund och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund. Mot denna bakgrund kan konstateras att det för samtliga nu angivna uppgiftslämnare krävs att uppgiftsplikten konstitueras i lag. Däremot framgår av 8 kap. 3 § RF att det finns möjlighet för riksdagen att delegera rätten att meddela vissa föreskrifter. Numera räknas de ämnen som inte kan delegeras upp i lagtexten. Ändringen kan enligt förarbetena²⁰ medföra en något ökad delegationsrätt för riksdagen. I 8 kap. 3 § RF stadgas att riksdagen kan bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter enligt 2 § första stycket 2 och 3. Föreskrifterna får dock inte avse annan rättsverkan av brott än böter, skatt (utom tull på införsel av varor) eller konkurs eller utsökning. Den ändrade regleringen skulle kunna innebära en förändring när det gäller regleringen av uppgiftsskyldigheten. Att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet faller inte in under något av de undantag som anges i paragrafen. Innebörden av detta blir att det finns en möjlighet att reglera uppgiftsskyldigheten i förordning i stället för i lag, med undantag för den uppgiftsskyldighet som gäller för trossamfund då fjärde punkten

²⁰ Prop. 2009/10:80, s. 271.

inte kan delegeras. Huvudregeln är däremot fortfarande att uppgiftsplikten ska konstitueras i lag.

Det finns exempel i annan lagstiftning på att uppgiftsskyldighet reglerats mer öppet än vad som är fallet i lagen om den officiella statistiken. Ett sådant är lagen (1998:543) om hälsodataregister där specificeringen av vilka uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet i huvudsak framgår av förordning. I förarbetena till denna diskuterades 8 kap. RF varvid angavs att det av RF följde att skyldigheter för kommunal myndighet samt föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna kräver lagstöd. Bestämmelser om uppgiftsskyldighet till hälsodataregister och vem uppgiftsskyldigheten åvilar borde därför regleras i lag. Den närmare utformningen av uppgiftsskyldigheten kunde däremot tas in i respektive registerförordning.²¹

Ett annat exempel på en mer öppen reglering finns i lagen (2010:1350) om uppgiftsskyldighet i fråga om marknads- och konkurrensförhållanden. Uppgiftsskyldigheten i denna lag avser sådana uppgifter om marknads- och konkurrensförhållanden som Konkurrensverket har behov av för att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet och en effektiv offentlig upphandling. Konkurrensverket får för detta behov ålägga ett företag eller någon annan att tillhandahålla uppgifter eller handlingar, eller en kommun eller ett landsting som driver verksamhet av ekonomisk eller kommersiell natur att redovisa kostnader och intäkter i verksamheten (1 § i lagen). I förarbetena framfördes att det skulle vara till fördel för såväl näringslivet som Konkurrensverket om räckvidden kunde ges en mera tydlig avgränsning än vad som var fallet med den tidigare gällande lagen. Dock fick en sådan precisering inte leda till att tillämpningen av lagen försvårades av bristande flexibilitet. Det sades vidare att Konkurrensverkets uppgifter preciseras i verkets instruktion, i vilken de lagar som verket har att tillämpa nämns. Mot denna bakgrund ansåg regeringen att en lämplig avgränsning uppnåddes genom att det angavs att lagen syftar till att tillgodose de behov av uppgifter rörande marknads- och konkurrensförhållanden som Konkurrensverket har för att främja en effektiv konkurrens i privat och offentlig verksamhet samt en effektiv offentlig upphandling. Någon ytterligare precisering ansåg regeringen inte vara nödvändig.²²

²¹ Prop. 1997/98:108, *Hälsodata- och vårdregister*, s. 55.

²² Prop. 2009/10:218, s. 12 ff.

Genom den förändrade regleringen i RF, men kanske främst mot bakgrund av hur uppgiftsskyldighet regleras i annan lagstiftning, anser jag att det är möjligt att reglera uppgiftsskyldigheten till den officiella statistiken på ett annat sätt än vad som är fallet i dag. Uppgiftsskyldigheten ska enligt gällande rätt alltså regleras i lag. Dock finns numera en möjlighet att delegera denna normgivningskompetens till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Frågan är dock om det är lämpligt att ändra regleringen i det avseendet. Vem som är uppgiftsskyldig och till vem bör enligt min uppfattning fortfarande regleras i lag. Det blir då tydligt vad som gäller för den enskilde, vilket är positivt från rättssäkerhetssynpunkt. När det gäller uppgiftsskyldighet för trossamfund är det dessutom en förutsättning. Däremot behöver uppgiftsskyldighetens innehåll, bortsett från när det gäller de registrerade trossamfunden, inte specificeras i lagen om den officiella statistiken.

Av konstitutionella skäl måste uppgiftsskyldigheten, inbegripet frågan om vilka uppgifter som omfattas av skyldigheten, när det gäller de registrerade trossamfunden som inte bedriver näringsverksamhet även fortsättningsvis regleras i lag. När det gäller övriga uppgiftsskyldiga kan innehållet i uppgiftsskyldigheten delegeras till regeringen att besluta om.

10.6.3 Behöver uppgiftsskyldigheten utökas?

Enligt gällande rätt är uppgiftsskyldigheten som konstaterats väl specificerad i lagen. Om gällande metod ska behållas ska enligt direktiven övervägas huruvida förteckningen i lagen är ändamålsenlig när det gäller behovet av uppgifter för den officiella statistiken och målsättningen att minska bördan för uppgiftslämnarna. Jag ska också enligt direktiven analysera och se över behovet av och förutsättningarna för att samla in och behandla ekonomiska uppgifter från kommuner och landsting och se över uppgiftsskyldigheten för dessa.

Bäst överblick över huruvida förteckningen i lagen är ändamålsenlig och även hur uppgiftslämnarna ser på skyldigheten att ge in uppgifter har de statistikansvariga myndigheterna. Utredningen har som sagts tidigare haft möten med samtliga statistikansvariga myndigheter. Vid dessa möten har frågan om uppgiftsskyldigheten berörts. Den bild som getts vid utredningens möten är att de statistikansvariga myndigheterna i huvudsak upplever begränsade problem

kopplade till uppgiftslämnande. Dels är det få av myndigheterna som har pekat på behov av att utvidga uppgiftsskyldigheten inom myndighetens område. Dels har myndigheterna i allmänhet uppgett att de får relativt få klagomål från uppgiftslämnare om alltför betungande uppgiftslämnarbörda. I vilken mån man möter sådana klagomål från uppgiftslämnarna varierar dock mellan de statistikansvariga myndigheterna. Omkring en fjärdedel av myndigheterna – möjligen är det i praktiken fler – har uppgett till utredningen att de helt, eller i huvudsak, baserar sin officiella statistik på administrativa register och/eller data som samlas in för andra ändamål än statistik. Dessa myndigheter möter – föga förvånande – mycket få klagomål på att insamling av statistikdata skulle medföra orimligt stor uppgiftslämnarbörda. Bland övriga myndigheter är det flera som har uppgett att enkäter och urvalsundersökningar utgör en viktig källa för statistiken. Av förklarliga skäl är det i dessa fall vanligare med kritik från uppgiftslämnare. Men inte heller för dessa myndigheter verkar klagomålen på överdriven uppgiftslämnarbörda vara särskilt frekventa, att döma av vad som framkommit vid utredningens möten. Flera av myndigheterna har också framfört att uppgiftslämnarna inte sällan anser sig ha nytta av den statistik som produceras på basis av de uppgifter som samlas in, och därför tenderar att vara mindre kritiska mot uppgiftslämnandet.

Vidare har flera myndigheter framfört att de aktivt arbetar med att i möjligaste mån reducera uppgiftslämnarbördan. Bland de åtgärder som myndigheterna har pekat på kan t.ex. nämnas att försöka vara aktsam på hur urvalen för enkäter sätts samman, att så långt möjligt försöka använda data från administrativa register och att undvika att ta in information bara för att den ”kan vara bra att ha”.

Överlag verkar behovet av att utöka listan i lagen vara begränsat bland de statistikansvariga myndigheterna bortsett från SCB som har gett in den skrivelse²³ till utredningen som redogjorts för ovan i avsnitt 10.5.

De önskemål som har framförts från SCB när det gäller utvidgning av uppgiftsskyldigheten innebär dels att man önskar att uppgiftsskyldigheten för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund som inte bedriver näringsverksamhet utökas, dels att antalet uppgifter som får begäras in från kommuner och landsting kompletteras. SCB har uppgett att man har försökt samla in uppgifterna från stiftelser, ideella föreningar och registrerade

²³ Skrivelse till statistikutredningen – Behov av utökning av uppgiftsskyldighet, Dnr 2011/776 Ad 4.

trossamfund på frivillig grund. Myndigheten har dock inte fått in de önskade uppgifterna och har därför inte kunnat redovisa uppgifter i vissa fall där man egentligen har en lagstadgad skyldighet att göra det. När de gäller de fall där SCB anser att uppgiftsskyldigheten bör kompletteras med ett ökat antal uppgifter har myndigheten ännu inte haft motsvarande problem. Men SCB menar att den trend som finns med nedåtgående svarsfrekvenser och minskade budgetanslag för kommunerna gör att risken finns att dessa uppgifter, som ingår i för det offentliga beslutsfattandet viktiga statistikprodukter, inte kommer att lämnas in i sådan utsträckning att statistiken kan sägas hålla hög kvalitet.

För att statistiken ska vara tillförlitlig krävs bl.a. en god svarsfrekvens. När det gäller den utökade uppgiftsskyldigheten för stiftelser, ideella föreningar och registrerade trossamfund anser jag det visat att SCB har behov av uppgifterna för att kunna uppfylla sina lagstadgade skyldigheter och att myndigheten inte har möjlighet att genomföra undersökningar av tillräckligt god kvalitet genom insamling på frivillig väg. Genom att införa en sanktionerad uppgiftsplikt för dessa organ kommer antalet svar med största säkerhet att öka. Dock verkar det i huvudsak röra sig om uppgifter som behövs för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser. Jag anser därför att problemet löses genom mitt förslag att införa ett generellt EU-bemyndigande rörande uppgiftsskyldighet (se nedan).

När det gäller de uppgifter som SCB har anfört att myndigheten behöver hämta in från kommunerna kommer även en del av dessa att i stället kunna hämtas in med hjälp av EU-bemyndigandet. När det gäller de uppgifter som behövs för att framställa officiell statistik, och som SCB uppgett att de inte kan hämta in, anser jag att de skäl som SCB har angett talar för att myndigheten har behov av uppgifterna för att kunna uppfylla lagstadgade skyldigheter. Inget har framkommit som talar emot SCB:s uppgift att myndigheten saknar möjlighet att genomföra undersökningar av tillräckligt god kvalitet på frivillig väg. Mot bakgrund av det anförda finner jag att övervägande skäl talar för att föreslå en utvidgad uppgiftsskyldighet på sätt som SCB har önskat. Om det finns lagstadgade krav på en myndighet att framställa viss statistik måste myndigheten ges förutsättningarna att uppfylla dessa krav. Listan över uppgifter som får begäras in med uppgiftsskyldighet bör därför kompletteras.

10.6.4 Finns det möjlighet att framställa den statistik som EU-rätten kräver?

I direktiven anges att jag bör analysera om det förekommer fall där en myndighet behöver framställa statistik för att uppfylla EU-rättsliga förpliktelser, men 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 anges att jag bör överväga att införa en lagstadgad skyldighet för juridiska personer att lämna uppgifter i sådana situationer.

Av de statistikansvariga myndigheterna är det endast SCB som har uppgett att myndigheten har problem med att samla in de uppgifter som krävs enligt EU-rätten (se avsnitt 10.5). Enligt vad som framkommit i kapitel 5 är dock EU-rätten på statistikområdet under ständig utveckling och situationen kan därför komma att ändras inom en näraliggande framtid. Mot bakgrund av vad SCB har anfört till utredningen får det anses vara klarlagt att det finns situationer där en EU-förordning ställer krav på att en svensk myndighet levererar in en viss uppgift till den europeiska statistiken, men där det saknas möjlighet att med uppgiftsplikt hämta in uppgiften. Det framstår som rimligt att en myndighet som är tvungen att leverera en uppgift till EU också har en lagstadgad möjlighet att hämta in uppgiften med uppgiftsskyldighet. De statistikansvariga myndigheterna bör därför ges en sådan möjlighet.

Det har i utredningsarbetet getts exempel på europeisk statistik som statistikansvariga myndigheter framställer med stöd av ett EU-direktiv. Detta tyder på att det finns europeisk statistik som inte regleras i förordning. Ett direktiv är dock inte bindande för enskilda utan föreskriver resultat som varje medlemsstat ska förverkliga inom ramen för sin nationella rättsordning. I princip överlåter direktiven till medlemsstaten att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.

Ett krav i en EU-förordning är direkt gällande i Sverige. Eftersom uppgiftsskyldigheten är ingripande bör den användas med försiktighet. Jag anser att endast de krav som ställs i en förordning – som äger direkt tillämplighet – kan ses som sådant tvingande krav på en svensk myndighet som jag menar att myndigheterna måste ges möjlighet att uppfylla. Normalt fastläggs inte uppgiftsskyldigheten på EU-nivå utan den faller enligt den s.k. subsidiaritetsprincipen på den nationella lagstiftningen. Själva uppgiftslämnandet ska därför regleras i svensk rätt. Jag anser att det faktum att en

myndighet har krav på sig att framställa viss statistik innebär att den måste ges verktygen att kunna uppfylla sitt uppdrag. EU-förordningar är direkt tillämpliga i Sverige och de statistikansvariga myndigheterna måste därför följa dem. Mot denna bakgrund väger skälen för en utvidgning tyngre än önskan att minska uppgiftslämnarbördan. Jag anser därför att det i lagen om den officiella statistiken bör införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om skyldigheten för den som är uppgiftsskyldig för den officiella statistiken 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). Regeringen kan då ge de myndigheter som är skyldiga att ge in statistik till Europeiska kommissionen (Eurostat) enligt krav i en EU-förordning rätt att från de i lagen om den officiella statistiken angivna uppgiftsskyldiga grupperna begära in de uppgifter som krävs för att framställa den statistiken.

Jag har övervägt att i lag bemyndiga de statistikansvariga myndigheterna att begära in uppgifter med uppgiftsskyldighet om det finns stöd i en EU-förordning för att myndigheten behöver uppgiften för att framställa viss europeisk statistik. Specificeringen skulle då ges i EU-rätten. Risken med ett sådant bemyndigande är dock att det blir allt för omfattande och att det omfattar ett okänt antal EU-förordningar. Jag har därför valt att i stället bemyndiga regeringen att meddela föreskrift om sådan uppgiftsskyldighet. Vilka uppgifter som ska omfattas kan sedan regleras genom angivande av aktuell EU-förordning, t.ex. "Näringsidkare ska för den europeiska statistiken till statistikansvarig myndighet lämna de uppgifter som behövs enligt förordning X/X/EU". Genom mitt förslag ges de statistikansvariga myndigheterna en möjlighet att med uppgiftsskyldighet begära in de uppgifter som EU-rätten kräver. Riksdagen och regeringen ges dock fortfarande en rätt att kontrollera vilka uppgifter i EU-rätten som ska hämtas in på detta sätt.

10.6.5 Uppgiftsskyldighet kontra uppgiftslämnarbörda

Utformningen av uppgiftsskyldigheten och övervägandena om en eventuell utvidgning av denna ska vägas mot målet om en minskad uppgiftslämnarbörda. Jag föreslår som framgått ovan att det alltså ska stadgas uppgiftsskyldighet till den officiella statistiken, men att utformningen av denna bör förändras. Jag anser, enligt vad

som framgår av föregående avsnitt, även att det bör införas ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet till den europeiska statistiken. I dessa delar anser jag som framgått av mina överväganden ovan att nyttan av uppgiftsskyldigheten väger tyngre än behovet av att minska uppgiftslämnarbördan. Det ska dock sägas att det faktum att myndigheterna ska sträva efter att minska uppgiftslämnarbördan kan användas som ett argument mot att en myndighet skulle överutnyttja en möjlighet att kräva in uppgifter med lagstöd.

Jag ska enligt direktiven förslå åtgärder som minskar uppgiftslämnarnas kostnader. Välkända förslag på åtgärder för att minska uppgiftslämnarnas kostnader är att förenkla insamlingen, att minska belastningen på enskilda företag genom samordning av urval och höjt tröskelvärde. Strävan att minska uppgiftslämnarbördan, vilket de statistikansvariga myndigheterna säger sig göra, bör också minska kostnaderna för uppgiftslämnarna.

Vid utredningens möten med de statistikansvariga myndigheterna har dock få sagt sig motta klagomål på uppgiftslämnandet. Vid utredningens möte med SKL framfördes däremot att SKL ansåg att myndigheternas konsekvensanalyser behöver bli bättre. Detta är något som de statistikansvariga myndigheterna bör ta med sig i sitt fortsatta arbete. Enligt SKL bör det också övervägas att införa ett mål om minskad uppgiftslämnarbörda för kommuner (motsvarande de 25 procent som regeringen drivit avseende näringslivet). Ett sådant mål griper dock över ett betydligt större område än statistiken varför införandet av ett sådant enligt min mening inte är en fråga för denna utredning.

Det är som jag ser det knappast möjligt att genom skrivningar i lag eller förordning minska uppgiftslämnarbördan eller dess kostnader. Att finna metoder som kan minska uppgiftslämnarbördan ankommer på varje statistikansvarig myndighet. Det finns också lagregler som tillser att samråd äger rum, att konsekvensanalyser görs osv. För att verkligen få effekt krävs den typ av helhetsgrepp som nu har tagits när det gäller företagens uppgiftslämnarbörda.

Statistiken står som sagt för en mycket liten del av den totala uppgiftslämnarbördan även om den upplevs som förhållandevis tung. Pågående initiativ inom SCB och den allmänna strävan hos de statistikansvariga myndigheterna att minska uppgiftslämnarbördan torde även leda till minskade kostnader. Så även den ökande användningen av administrativa uppgifter. Därtill kommer att Uppgiftslämnarutredningen troligen kommer att lämna förslag som får

en positiv inverkan på företagens uppgiftslämnarbörda och även på uppgiftslämnarnas kostnader. Motsvarande borde göras när det gäller kommuner och landsting och deras uppgiftslämnarbörda. Detta bör dock göras i ett vidare sammanhang än bara för uppgifter till statistiken. När det gäller möjligheterna att införa ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken finns mina överväganden i den delen i avsnitt 10.7.

Frågan om minskad uppgiftslämnarbörda är en avvägningsfråga. Det är visserligen en uttalad målsättning att bördan ska minska för uppgiftslämnarna. Men mot detta ska ställas önskan om att ha bra statistik, vilket är väl så viktigt. För att kunna skapa tillförlitlig statistik av tillräckligt god kvalitet krävs att någon lämnar uppgifter. Målet för de statistikansvariga myndigheterna ska givetvis vara att så långt möjligt begränsa uppgiftslämnarnas börda. Men det bör betonas att målet inte är att helt eliminera uppgiftslämnandet.

Att uppgiftslämnarbördan ska minska är som konstaterats ett sedan länge uttalat mål från statsmakternas sida. Jag anser därför att det i förordningen bör införas ett krav på att de statistikansvariga myndigheterna ska sträva efter att begränsa uppgiftslämnarbördan. Att införa detta som ett krav i förordningstexten är 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 den 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 även ett led i att harmonisera svensk rätt med EU-rätten.

I övrigt anser jag att de pågående initiativ som finns får anses tillräckliga i nuläget för att se till att uppgiftslämnarbördan och kostnaderna för uppgiftslämnandet minskar. Att skapa en specialreglering enbart för den officiella statistiken torde, mot bakgrund av den begränsade del som denna utgör, inte få någon egentlig påverkan på uppgiftslämnarnas kostnader. Sådana initiativ bör för att få effekt tas på ett mera övergripande sätt så som nu har skett genom Uppgiftslämnarutredningen.

10.6.6 Bör det införas uppgiftsskyldighet för privatpersoner?

Sedan de s.k. folk- och bostadsräkningarna började baseras på registeruppgifter har det inte funnits någon uppgiftsskyldighet för privatpersoner i Sverige. Som framgår av den internationella jämförelsen i avsnitt 4.9 är det ganska vanligt i andra länder att man har lagstadgad uppgiftsskyldighet även för privatpersoner. I Norge t.ex. har man uppgiftsskyldighet för privatpersoner för sin AKU (arbetskraftsundersökning) som har klart högre svarsfrekvens än den svenska. Det ska dock betonas att det inte finns något som hindrar att en uppgiftsskyldighet för privatpersoner införs via särskild lagstiftning så som var fallet med folk- och bostadsräkningarna. Här gäller dock frågan huruvida det finns behov av att införa en sådan uppgiftsskyldighet för privatpersoner i lagen om den officiella statistiken.

Uppgiftsskyldighet för privatpersoner har i Sverige endast förekommit i folk- och bostadsräkningarna. Dessa reglerades alltid genom särskilda lagar. I Statistikregelutredningen uttalades t.ex. att det var rimligt att anta att traditionen med att reglera folk- och bostadsräkningarna i en särskild lag skulle komma att bestå även efter införandet av en särskild lag om den statliga statistikframställningen. Det lagförslag som man lade fram utformades därför utifrån detta antagande. I förarbetena till tidigare gällande lag om den officiella statistiken (1992:889) sägs att uppgiftsplikt för privatpersoner endast förekommer vid folk- och bostadsräkningar som har brukat genomföras vart femte år och för vilka uppgiftsplikt föreligger enligt särskild lagstiftning.²⁴

Jag har studerat förarbetena till de särskilda lagarna om folk- och bostadsräkning så långt tillbaka som till 1970-talet. Inget nämns om varför denna uppgiftsskyldighet regleras i särskild lag mer än att så alltid varit fallet.

Den norska möjligheten används enligt uppgift mycket restriktivt. Dagens svenska utveckling pekar på att svarsfrekvenserna i den svenska statistikproduktionen sjunker och risk finns att de når en nivå då det inte längre går att kompensera för bortfallen på ett tillfredsställande sätt. Jag anser att det i ett sådant läge kan finnas skäl att återinföra möjligheten att begära in uppgifter med uppgiftsskyldighet från privatpersoner. Skälen för att införa en uppgiftsskyldighet för privatpersoner väger enligt min mening ännu inte tillräckligt tungt för att de ska tala för att införa en sådan. Men om

²⁴ SOU 1990:43 och prop. 1991/92:118.

utvecklingen med låga svarsfrekvenser fortsätter kan det finnas skäl att på nytt ta upp frågan.

10.6.7 Hur ska uppgiftsskyldigheten utformas?

Att det fortfarande ska föreligga uppgiftsskyldighet för vissa uppgiftslämnare och för vissa uppgifter som behövs för den officiella statistiken framstår som klart. Jag har ovan resonerat kring de krav som kan sägas finnas på hur denna skyldighet ska utformas. I dag regleras innehållet i uppgiftsskyldigheten genom en uppräkningslista av vilka uppgifter som de statistikansvariga myndigheterna har rätt att begära in. Frågan är om detta sätt är det mest ändamålsenliga. SCB har en lista med uppgifter som myndigheten anser borde omfattas av uppgiftsskyldigheten om myndigheten ska kunna uppfylla dess lagstadgade skyldigheter.

Statistikområdet är inte statiskt utan följer samhällsutvecklingen. Det är därför olämpligt att på mycket detaljerad nivå ange i lagen vilka uppgifter som ska ges in. Detta ändras från tid till annan. Den officiella statistiken är omgärdad av ett tydligt regelverk. Lagen och förordningen om den officiella statistiken pekar ut vilka de statistikansvariga myndigheterna är och inom vilka områden de ska framställas officiell statistik. Detta kommer dessutom att bli än tydligare med det förslag till förtydligande om vad som bör känneteckna den officiella statistiken som jag har redovisat i kapitel 7. Varje statistikansvarig myndighet har också en instruktion i vilken dess verksamhetsområde tydliggörs.

Jag anser att det alltjämt bör pekas ut i lagen om den officiella statistiken vilka som är uppgiftsskyldiga och till vem. De uppgiftsskyldiga bör vara desamma som enligt gällande lagstiftning och rätt att begära in uppgifter bör alltjämt tillkomma de statistikansvariga myndigheterna.

Som konstaterats ovan behöver inte innehållet i uppgiftsskyldigheten regleras i lag så som är fallet i dag. Jag anser därför att regeringen ska bemyndigas att bestämma innehållet i uppgiftsskyldigheten. Vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldighet bör i förordningen vara så tydligt angivet att den uppgiftsskyldige kan överblicka vilka uppgifter som kan komma i fråga. Det finns flera exempel i annan lagstiftning på att man valt en mera öppen reglering av uppgiftsskyldigheten och ansett denna ändå vara tillräckligt preciserad. Eftersom de statistikansvariga myndigheterna själva

bestämmer vilken statistik som ska vara officiell, låt vara att det sker inom de områden som regeringen pekat ut, kan tillräcklig precision inte uppnås genom en hänvisning till någon annan reglering där det framgår vilka uppgifter som avses. En viss uppräknings av uppgifter måste därför ske. Jag anser egentligen att kravet på specificering torde bli tillräckligt tydligt genom att den anges med något mer allmänt hållna formuleringar än vad som är fallet enligt gällande rätt. Dock har jag inte haft tillräckligt underlag för att kunna ge förslag på sådana mer generella formuleringar då det är av yttersta vikt att de fortfarande omfattar detsamma som enligt gällande rätt. Jag har därför valt att behålla den uppräknings som finns i gällande rätt, dock att den ska framgå av förordningen. Genom att regleringen av vilka uppgifter som ska omfattas av uppgiftsskyldigheten anges på lägre normgivningsnivå uppnås ändå att det blir en mera flexibel reglering som lättare kan anpassas till förändrade krav på statistikens innehåll.

SCB har framställt önskemål om kompletteringar av uppgiftsskyldigheten. Som nämnts ovan anser jag att de önskemål som hänför sig till krav i EU-rätten får anses tillgodosedda genom det EU-bemyndigande som jag föreslår att regeringen ska ges. Kvarstår gör då önskemål om att kommunsektorn även ska ge in följande uppgifter med uppgiftsskyldighet; årsvis budget och plan, utfall av kommunernas och landstingens resultaträkning per tertial 1 samt årsprognoser för innevarande år vid tertial 1, kommun- och landstingsägda företag samt alternativa utförare av kommun- och landstingsfinansierad verksamhet. Som jag konstaterat i avsnitt 10.6.3 anser jag att övervägande skäl talar för att föreslå en utvidgad uppgiftsskyldighet på sätt som SCB har önskat. Uppräkningen av uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldighet gällande kommuner och landsting bör därför kompletteras på motsvarande sätt.

Som nämnts ovan måste föreskrifter om trossamfund, och grunderna för Svenska kyrkan som trossamfund, meddelas genom lag. Bakgrunden till att regleringen av trossamfunden inte får delegeras till regeringen är att ge ett konstitutionellt skydd för alla trossamfunds rättsliga ställning. Genom regleringen ansågs enligt förarbetena skapas stabilitet i fråga om de rättsliga förutsättningarna för trossamfunden utan att de ges en rättslig särställning i andra avseenden. Att uppgiftsskyldigheten måste slås fast i lag när det gäller de registrerade trossamfunden framstår som klart. Frågan om huruvida även de uppgifter som omfattas av uppgiftsskyldigheten måste anges i lag framstår som något mindre självklar. Syftet

med regleringen i 8 kap. 3 § RF verkar egentligen vara att skydda trossamfundens rättsliga ställning. Jag har dock valt att behålla regleringen i lag när de gäller de registrerade trossamfunden.

10.7 Ett samlat system för automatiserad datafångst

Enligt utredningsdirektiven ska jag analysera det förslag om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken, som lämnades av 2008 års översyn av kommunal statistik i betänkandet *Samordnad kommunstatistik för styrning och uppföljning* (SOU 2009:25).

I det följande redogörs först för 2008 års översyn av kommunal statistik i allmänhet och förslaget om ett system för automatiserad datafångst i synnerhet (10.7.1). Därefter redovisas mina överväganden (10.7.2).

10.7.1 2008 års översyn av kommunal statistik

Den fråga jag har att analysera är alltså det förslag om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken, som lämnades i SOU 2009:25. Inledningsvis bör dock nämnas att 2008 års översyn av kommunal statistik hade ett betydligt mer omfattande uppdrag än bara denna fråga. Enligt sina direktiv (dir. 2007:146) skulle utredningen göra en översyn av insamling och publicering av statistik om ekonomi, personalförhållanden och vissa verksamheter inom kommunsektorn.

I betänkandet pekas på vissa institutionella förhållanden, bl.a. sektoriseringen av samhället, som sägs lägga hinder i vägen för kontinuerliga förbättringar av statistiken i ett tvärsektoriellt perspektiv. Mot denna bakgrund lämnade utredningen förslag avseende ökad samverkan och samordning mellan kommunstatistikens intressenter i form av regeringen, de statistikansvariga myndigheterna och Sveriges Kommuner och Landsting. Utredningen framhöll också att statlig statistik för kommunal styrning saknade enhetlig rubricering och lanserade därför samlingsbegreppet "Kommunstatistik" för den statistik som följer av och återverkar på beslut och aktiviteter i kommuner och landsting. I betänkandet redovisades också förslag om förbättringar av den ekonomiska statistiken, av statistiken om alternativa utförare av kommunalt finansierad verksam-

het, av personalstatistiken samt om införande av modern teknik för datafångst (se nedan).

I sammanhanget kan också nämnas att utredningen jämförde situationen i Sverige med hur kommunstatistiken hanteras i Norge. Enligt betänkandet skiljer sig den norska statliga myndighetsstrukturen i det kommunala perspektivet från den svenska genom att det finns ett samlat Kommunal- och Regionaldepartement som på rege- ringsnivå håller ihop statens uppföljning och styrning av kommun- sektorn. Enligt betänkandet är också den statliga kommunstatistiken sammanhållen av Statistisk sentralbyrå och kommuner och fylken (landsting) företräds gentemot staten av Kommunernes Sentral- forbund. Enligt betänkandet är den norska kommunstatistikens intressenter härigenom institutionellt väl samlade i form av dessa tre huvudaktörer.

I betänkandet beskrivs också ett utvecklingsarbete som i mitten av 1990-talet inleddes avseende den norska statistiken över kommun- sektorn under rubriken KOSTRA (KOMmune-STat-RApporte- ring). Det är ett nationellt informationssystem som tillhandahåller styrningsinformation om kommunal och fylkeskommunal verksam- het. KOSTRA, som varit i drift sedan år 2002, är obligatoriskt att använda för kommuner och fylkeskommuner. Statistisk sentralbyrå sköter hela kedjan insamling – bearbetning – publicering. En av målsättningarna med KOSTRA var att förenkla rapporteringen från kommuner och fylkeskommuner till staten genom att data endast ska behöva inrapporteras en gång, för att sedan kunna användas flera gånger för olika ändamål.

Jag besökte Statistisk sentralbyrå i april 2012 och tog då del av erfarenheter kring KOSTRA. Därvid framkom bl.a. att datainsam- lingen omfattar såväl räkenskapsdata som rapportering om indi- vider. Kommuners och fylkeskommuners rapportering är enhetlig (vilken information och i vilket format), men deras underliggande system kan skilja sig. Den bild jag fick var att all rapportering till Statistisk sentralbyrå visserligen sker med hjälp av elektroniskt datautbyte, men att det inte handlar om helt automatiserad data- fångst av det slag som här diskuteras.

Förslaget om ett samlat system för automatiserad datafångst

Enligt SOU 2009:25 sker insamlingen av uppgifter från kommuner och landsting i dag med elektroniska blanketter, filförsändelser över internet och, i allt mer sällsynta fall, med pappersenkäter. De elektroniska metoder som används har både rationaliserat insamlingen och ökat kvaliteten i insamlade uppgifter. Trots ett stort elektroniskt inslag i insamlingsarbetet kan det enligt SOU 2009:25 ändå inte ses som en automatiserad datafångst; elektroniska blanketter fylls i huvudsakligen manuellt och filer ställs i ordning med manuella ingrepp.

Mot denna bakgrund menade utredningen att uppgiftslämnarbördan för kommuner och landsting skulle kunna minskas radikalt om datoriseringen skulle kunna ta steget förbi formuläret, så att ifyllandet av formulär blir onödigt. Enligt SOU 2009:25 skulle detta kunna ske om ett datainsamlade system kan ansluta direkt till de lokala administrativa systemen. Genom att upprätta ett dataflöde direkt från de system där händelseregistreringar görs i kommuner och landsting och förse flödet med möjligheter att lägga informationen till rätta, skulle en automatiserad datafångst kunna ersätta dagens manuella rutiner.

Enligt SOU 2009:25 talar mycket för att automatiserad uppgiftsinsamling kraftigt skulle minska kommunernas och landstingens uppgiftslämnarbörda, öka de inlämnade uppgifternas tillförlitlighet och göra insamlingen avsevärt snabbare. Utredningen menade också att de rent tekniska förutsättningarna för automatisering av datafångsten i dag finns i stor utsträckning. I kommuner och landsting används administrativa datorbaserade system där händelser och åtgärder löpande registreras. Internettekniken gör att avstånd mellan datorsystem inte är något problem i sig, vilket innebär att en central dator skulle kunna samla in uppgifter direkt från de lokala systemen runt om i landet utan att uppgifterna hanteras manuellt.

Inom ramen för 2008 års översyn av kommunal statistik gjordes en förstudie om hur en automatiserad datafångst i teknisk mening skulle kunna åstadkommas. Med utgångspunkt i förstudien redovisades i betänkandet en översiktlig skiss på hur ett sådant system skulle kunna se ut; med utredningens ord handlade det om en ”konceptuell systembeskrivning”.

I SOU 2009:25 pekas också på flera hinder som måste överkommas för att den automatiserade datafångsten ska kunna bli verklighet. De tekniska frågorna sades kunna utgöra en komplika-

tion i sammanhanget. Den datagivande sidan i flödet omfattar mer än 300 kommuner och landsting, vilka i princip kan ha lika många olika lösningar för sina lokala system. Dessutom innefattar den datamottagande sidan i princip samtliga statistikansvariga myndigheter. Den avgörande tekniska problematiken torde därför enligt utredningen ligga i hur långt ett fungerande flöde förutsätter teknisk standardisering både lokalt och hos de statliga myndigheterna.

Enligt SOU 2009:25 är dock inte hindren för att automatisera datafångsten i första hand tekniska, utan ekonomiska, organisatoriska och även i någon mån ideologiska. De ekonomiska hindren handlar om att inrättandet av nya stora system kräver betydande resurser. De organisatoriska sammanhänger enligt betänkandet med den stora mängd huvudmän på statlig, regional och lokal nivå som berörs av en samlad lösning för automatiserad datafångst. Enligt utredningen har de olika huvudmännen skilda intressen och behov att ta ställning till, vilket leder till lösningar som sinsemellan går isär vad gäller val av system, mättningspunkter i statistiken, definitioner m.m. och även insamlingsteknik. Enligt utredningen består de ideologiska hindren dels i att statistikinsamling sker med en etik som går ut på att uppgiftslämnaren ska ha kontroll över vad som lämnas in och att automatisering ibland ses som ett hot mot denna kontroll, dels i en svårighet att betrakta, och praktiskt agera, som om den offentliga sektorn var en koncern.

Utredningen bedömde visserligen att samtliga dessa hinder var överkomliga, men att genomförandet av den automatiserade datafångsttekniken fick ses som en större förändring på längre sikt. I betänkandet lämnades ingen närmare precisering om tidshorisonten.

Enligt SOU 2009:25 måste utvecklingen och implementeringen av ett automatiserat system för datafångst av kommunstatistik ske stegvis. I ett första steg behöver de olika intressenterna – statistikmyndigheter, kommuner och landsting – närmare precisera de egenskaper som det i betänkandet konceptuellt skisserade systemet ska ha. I ett andra steg behöver den konceptuella systembeskrivningen utvecklas till en funktionell kravspecifikation för det system som ska byggas, vilket innefattar att fastställa termer och begrepp för systemet. I ett tredje steg ska systemet upphandlas och byggas i praktiken. I ett avslutande fjärde steg ska systemet implementeras i statistikproduktionen.

Utredningen bedömde att det i dag inte finns någon given enskild huvudman bland kommunstatistikens intressenter för att driva denna process från första till sista steg. Mot denna bakgrund redovisade utredningen följande förslag:

En delegation, som ges formen av en kommitté, bildas för att realisera ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken. I delegationen ges regeringen, statistikmyndigheterna, kommuner, landsting, Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) och personer med särskild kompetens representation. Delegationen ska ha ett beredande kansli.

Delegationens uppdrag är att precisera de egenskaper som det samlade systemet ska ha med avseende på statistikmyndigheternas och uppgiftslämnarnas behov, att formulera behoven i en funktionell kravspecifikation för teknisk upphandling med utgångspunkt från den här presenterade konceptuella systembeskrivningen, samt att föreslå huvudmannaskap för systemets upphandling, utveckling, implementering, drift och förvaltning.²⁵

10.7.2 Utredningens överväganden

Utredningens bedömning: Idén om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken är i grunden vettig. Det synes dock föreligga stora osäkerheter om systemets genomförbarhet i praktiken och om vilka kostnader och andra konsekvenser det skulle medföra. Mot denna bakgrund ter sig förslaget i SOU 2009:25 – att tillsätta en delegation för att *realisera* ett samlat system för automatiserad datafångst – alltför långtgående. Det kan däremot finnas skäl för regeringen att tillsätta en särskild utredning med uppgift att i detalj analysera förutsättningarna för att införa ett sådant system.

Jag har diskuterat förutsättningarna för att införa ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken med olika intressenter, bl.a. Finansdepartementet, SCB och Sveriges Kommuner och Landsting. Dessa diskussioner har sammantaget visat att det inte har hänt så mycket i frågan sedan betänkandet SOU 2009:25 avlämnades. Till exempel har det inte tillsatts någon delegation av det slag som utredningen föreslog.

²⁵ SOU 2009:25, s. 166.

Enligt min mening är det lätt att se de fördelar ett system för automatiserad datafångst skulle innebära, i form av bl.a. minskad uppgiftslämnarbörda, ökad tillförlitlighet till lämnade uppgifter och snabbare informationsinsamling. Det kan också antas att det har skett en viss teknisk utveckling sedan år 2009 och att det därför torde vara något enklare att i dag realisera ett system för automatiserad uppgiftsinsamling, än vid tiden för 2008 års översyn av kommunal statistik.

Samtidigt finns dock – som också konstaterades i SOU 2009:25 – betydande hinder mot att realisera ett system för automatiserad datafångst. En svårighet är att den ”konceptuella systembeskrivning”, som presenterades i SOU 2009:29, är av översiktlig karaktär, varför systemets genomförbarhet är svår att bedöma. Vidare torde de ekonomiska, organisatoriska och tekniska hinder som redogjordes för i avsnitt 10.7.1 alltså vara vid handen. Utöver vad som där nämndes måste också betonas att det kommunala självstyret har betydelse i sammanhanget, vilket bland annat innebär att det kan vara komplicerat att få till stånd standardiserade lösningar.

I likhet med vad som i avsnitt 9.6.1 sades beträffande ny teknik för spridning av statistik, bör också påpekas att behovet av insamlingsteknik av det slag som här diskuteras knappast är unikt för statistikområdet, utan även kan finnas i andra delar av statsförvaltningen. Många av de frågor som aktualiseras i sammanhanget, avseende t.ex. juridik och teknik, torde därför ha bäring på hela statsförvaltningen och kan behöva hanteras samordnat och på ett likartat sätt för hela förvaltningen. Som framgått av avsnitt 1.5.3 arbetar dessutom flera utredningar för närvarande med frågor om att genomföra insatser för att möjliggöra ett framtida förenklat och minskat uppgiftslämnande. Även om dessa utredningar i första hand behandlar företagens uppgiftslämnande, så är det inte otänkbart att deras slutsatser kan få betydelse även för hur uppgifter kan hämtas in från kommuner och landsting.

Sammantaget gör jag bedömningen att idén om ett samlat system för automatiserad datafångst av uppgifter till grund för kommunstatistiken, som presenterades i SOU 2009:25, i grunden är vettig. I dagsläget synes det dock i flera avseenden föreligga stora osäkerheter både om systemets genomförbarhet i praktiken och om vilka kostnader och andra konsekvenser det skulle medföra. Mot denna bakgrund ter sig förslaget i SOU 2009:25 – att tillsätta en delegation för att *realisera* ett samlat system för automatiserad datafångst – alltför långtgående. Det kan däremot finnas skäl för regeringen

att tillsätta en särskild utredning med uppgift att i detalj analysera förutsättningarna för att införa ett sådant system. Att göra en sådan detaljerad analys av förutsättningarna har inte rymts i mitt utredningsuppdrag.

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 alltså 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-/utförar-modellen, 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, tillhållande 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 försämrats 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, Kungliga 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 regeringen 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 överflödigt.

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-

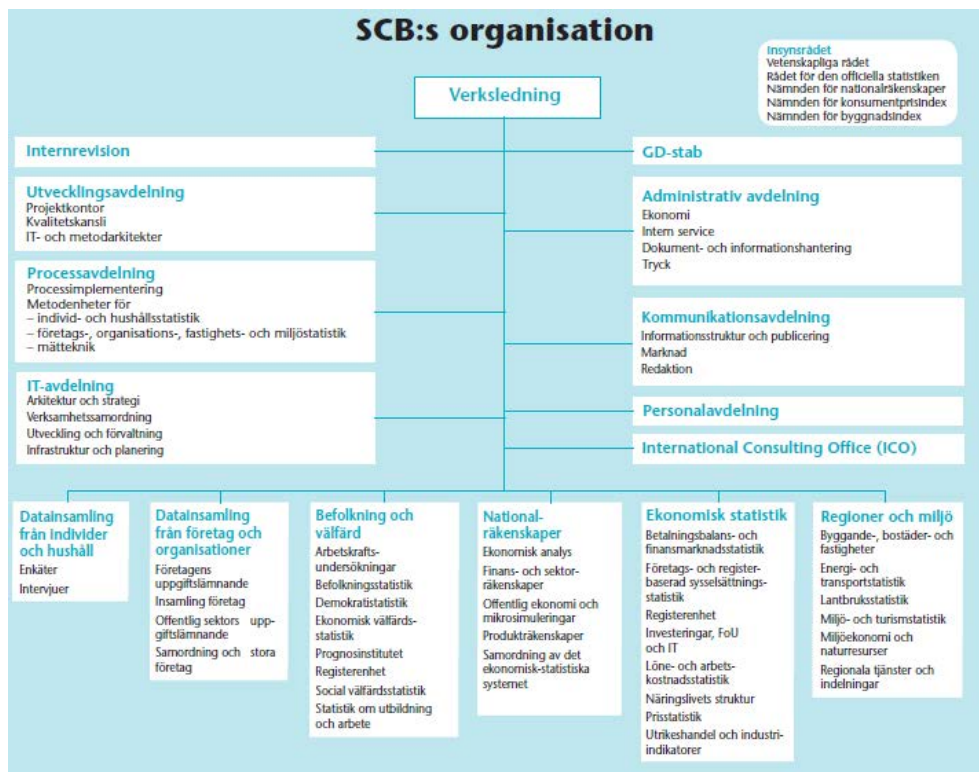
⁶ Statistiska centralbyrån (2012): *Årsredovisning 2011*.

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, miljövård, 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.

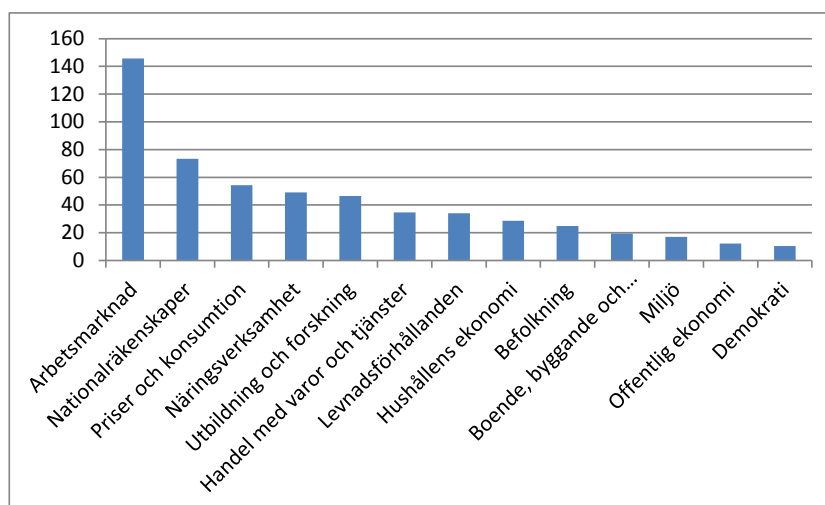
I samband med 1994 års statistikreform gavs SCB statistikansvar för *”officiell statistik som griper över flera sektorer, som saknar en entydig huvudanvändare eller där det påtagligt gagnar förtroendet för statistiken”*.⁹ Som framgått av kapitel 4 är SCB den statistikansvariga myndighet vars officiella 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.

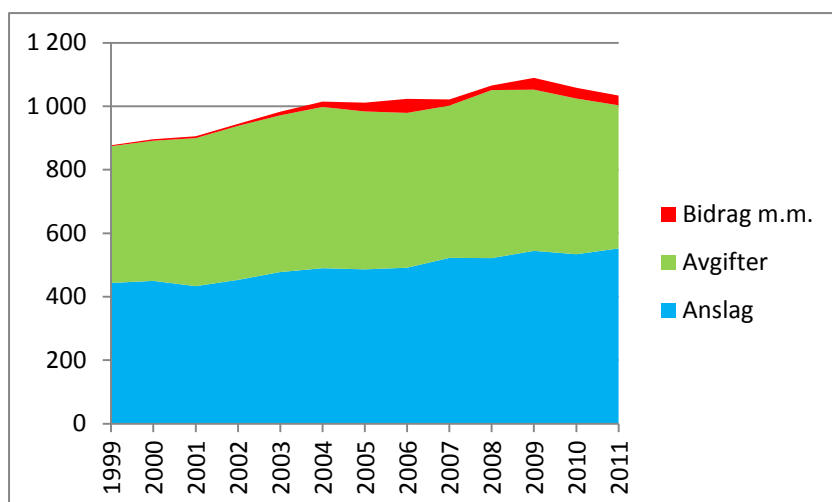
Hur dessa bidrag bör betraktas är inte helt givet. Redovisningsmässigt ska de anges som bidrag. Men då det handlar om finansiering av enskilda uppdrag har den berörda verksamheten också klara likheter med uppdrag som görs i SCB:s uppdragsverksamhet. Enligt uppgift från SCB betraktas därför bidragen i 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 snedvrída 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 snedvrider 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 Förslagens 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 förslagens 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 förslaget 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 kostnadsmissiga 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 alltså 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 statistikkvaliteten 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 statistikinstitutionen 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 statistik användarna 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. Ekofinrådet 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

Förslagens 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 förslagens 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 inhålla?	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**, stödssystem 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 statistikproduktions-system 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.

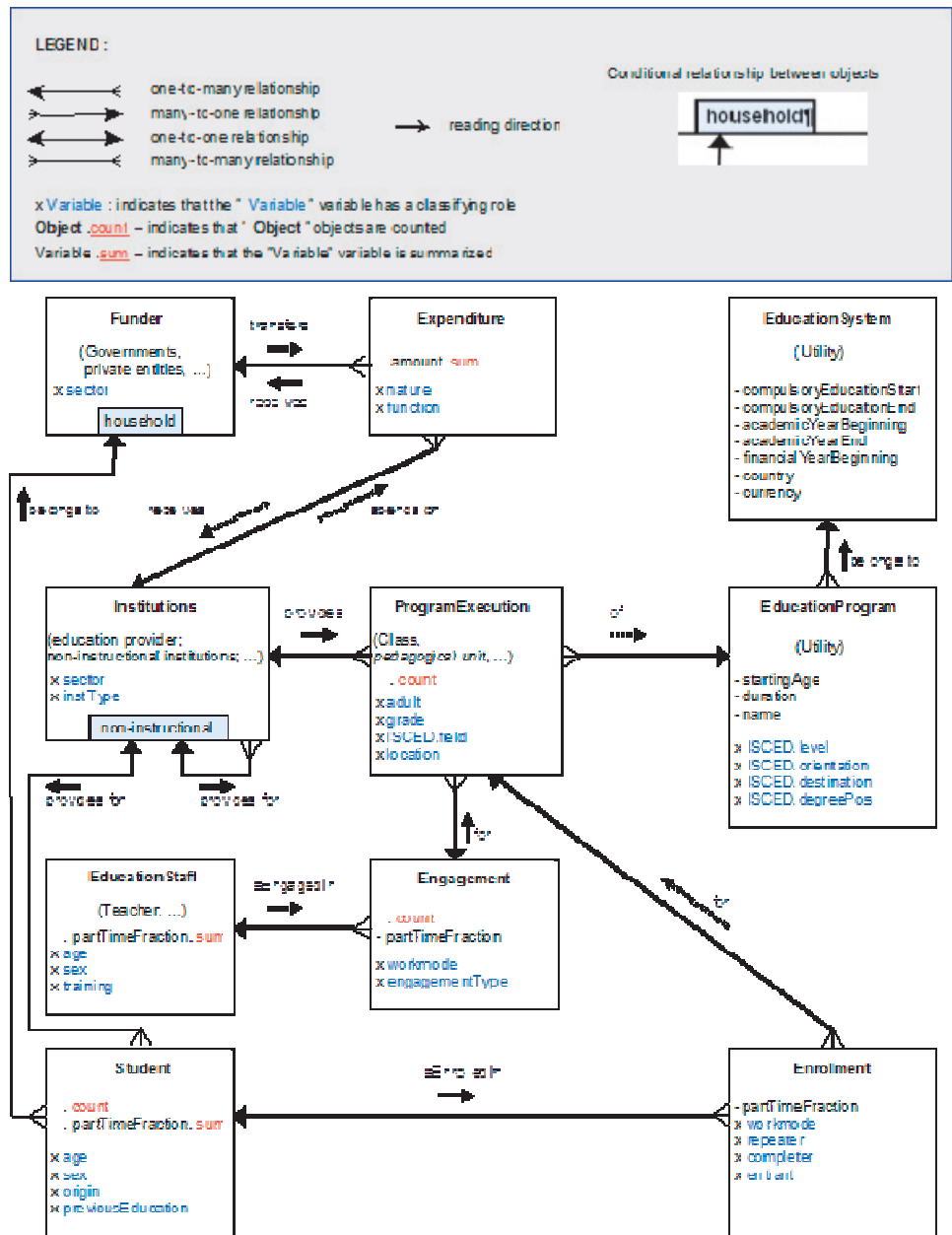


Figure 2 Control and execution of a statistical production system.

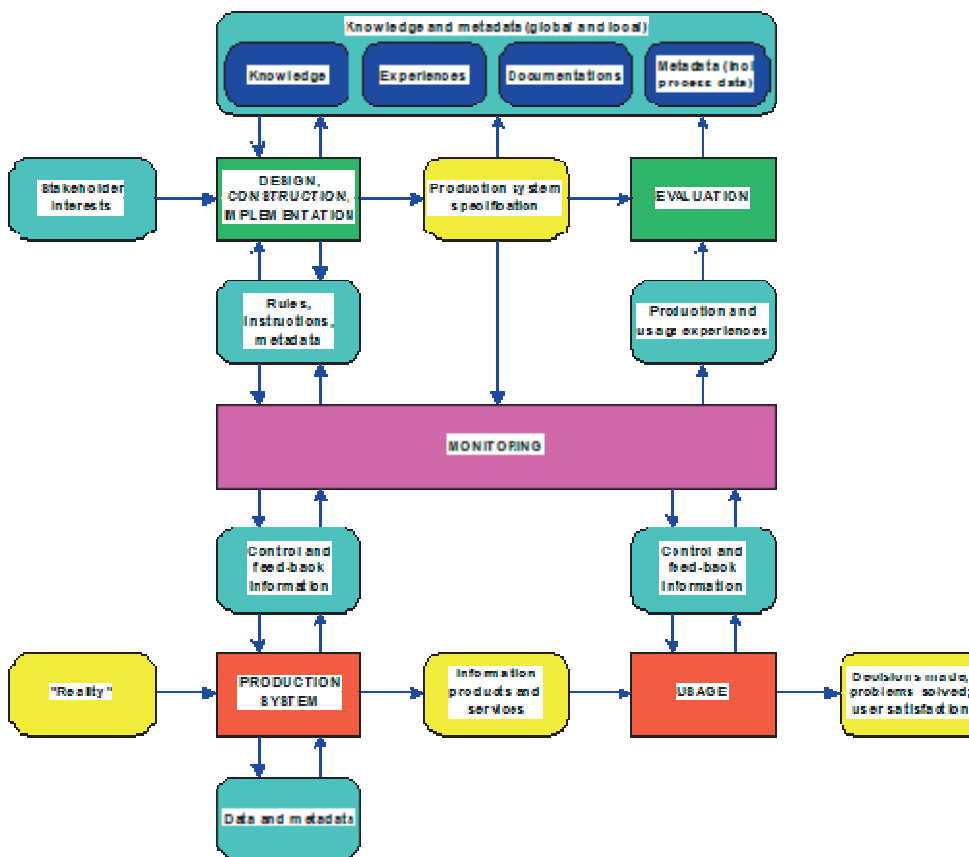
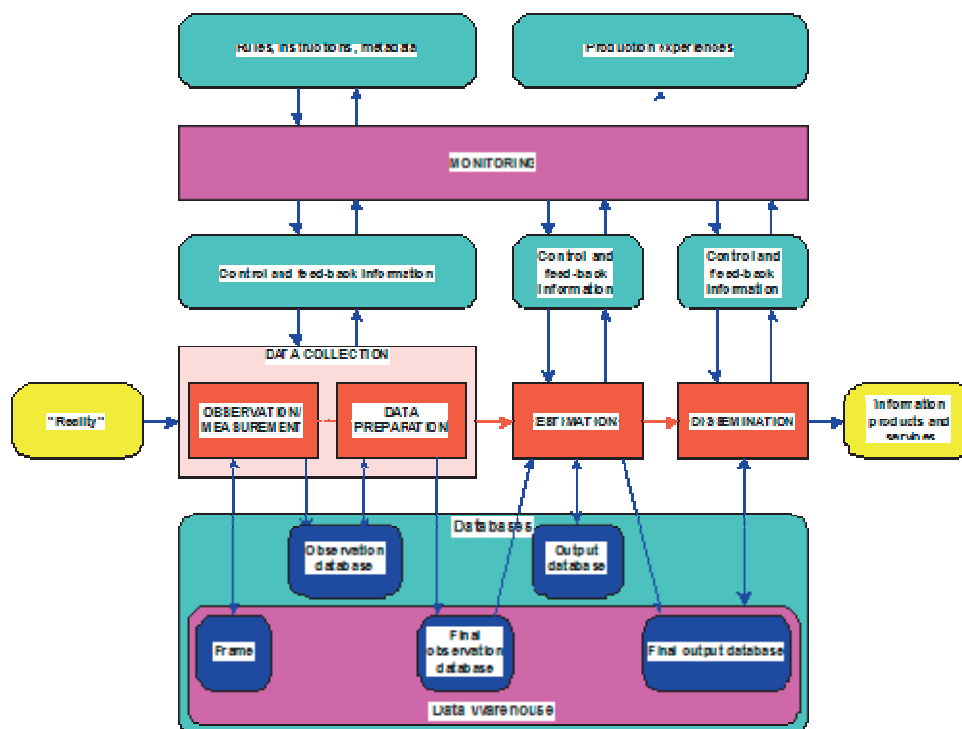


Figure 3 Basic operations in a database-oriented statistical production system.



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 ”människa” och ”omänniska” användare av statistiska data och metadata, samtidigt som man påpekar att de ”omänniska” användarna blir allt viktigare. Med ”omänniska” 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 ”omänniska” än så är de inte.

Betydelsen av att tillgängliggöra officiell statistik och andra publika data för dessa ”omänniska” 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 tillgodas 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 antydde, 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. 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.)

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 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?

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 processororienteringen 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 finansär 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 besväras, 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.

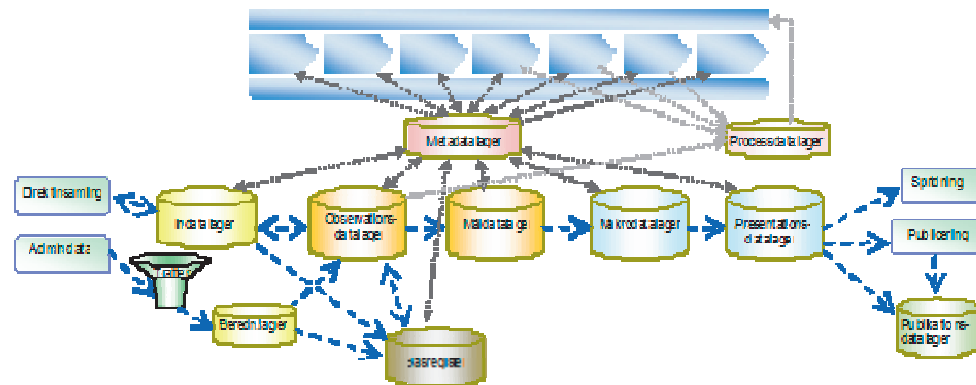
Uppenbarligen ställer detta ökade krav även på dokumentation och metadata. Insamlade data – vare sig de kommer från direktinsamling eller från administrativa system – måste dokumenteras på ett sådant sätt att de kan kombineras och återanvändas på många olika sätt, även på sådana sätt som inte har förutsetts 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 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?
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 oerfarna 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.

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 Statistiskens 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 *värdeområden* 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.

PM svar på frågor till SCB betr dokumentation m m 2011-10 -26



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

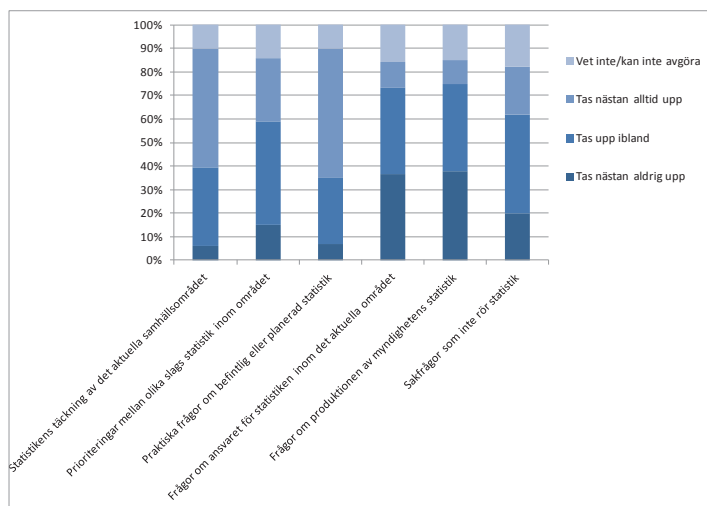
Större delen av de ledamöterna, knappt 60 procent, uppger att deras organisation ingått i användarrådet eller motsvarande (framöver benämnda som "grupperna") i fem år eller mer, vilket är en tydlig ökning jämfört med hur det såg ut år 1999.

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.

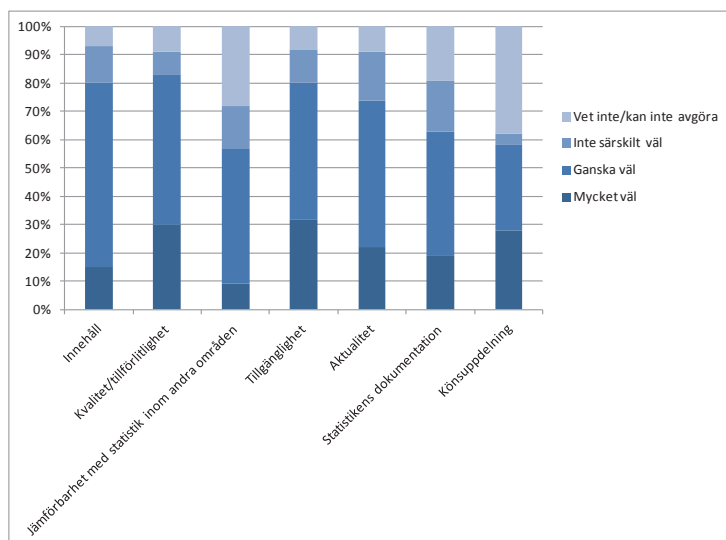
Synpunkter på statistiken

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.

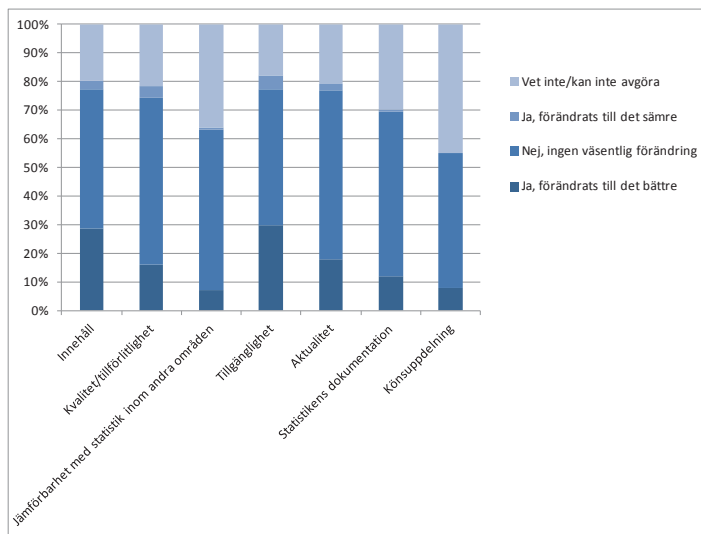
I förhållande till resultaten från år 1999 tycks andelen som upplever att behovet uppfylls mycket väl generellt ha ökat för de olika områdena. Även andelen som inte kan avgöra hur väl statistiken svarar mot deras behov har överlag gått upp, medan andelen som inte tycker att deras behov uppfylls i stort 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		Intern 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		Intern 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 kvaliteten	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		Interna 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		Interna 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		Interna 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		Interna 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		Internna 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		Internna 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		Internna 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		Internna 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		Internas 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		Internas 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		Interna 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		Interna 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 tvångsäktenskap och barnäktenskap. [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 gränsländ. [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]