



RiR 2015:3

Den officiella statistiken

– en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?





TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2015-03-05

DNR: 31-2014-0101

RIR 2015:3

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m följande granskningsrapport över effektivitetsrevision:

Den officiella statistiken – en rättvisande bild av samhällsutvecklingen?

Riksrevisionen har granskat om systemet för den officiella statistiken används ändamålsenligt i relation till de syften som ligger till grund för den officiella statistikens särställning. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport.

Företrädare för Finansdepartementet, Statistiska centralbyrån, Brottsförebyggande rådet, Jordbruksverket, Myndigheten för kulturanalys, Skolverket, Socialstyrelsen och Trafikanalys har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på utkast till slutrapport.

Rapporten innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statistiska centralbyrån.

Riksrevisor *Claes Norgren* har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektör *Anneli Josefsson* har varit föredragande. Revisionsledare *Henrik Allansson* och revisionsdirektör *Lena Unemo* har medverkat vid den slutliga handläggningen.

Claes Norgren

Anneli Josefsson

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet

Statistiska centralbyrån.



Innehåll

Sammanfattning	9
1 Inledning	15
1.1 Motiv för granskningen	17
1.2 Syfte och revisionsfrågor	18
1.3 Bedömningsgrunder och utgångspunkter	18
1.4 Avgränsningar	21
1.5 Metod och genomförande	21
1.6 Rapportens disposition	22
2 Översikt över det officiella statistiksystemets framväxt	23
2.1 Systemet för den officiella statistiken	23
2.2 Den officiella statistikens särställning	24
2.3 Utvärderingen av statistikreformen	29
2.4 Statistikutredningen 2012	30
2.5 Sammanfattning	31
3 Regeringens övergripande ansvar och styrning	33
3.1 Regeringens beslut om officiell statistik	33
3.2 Svårt att fånga nya ämnes- och statistikområden	36
3.3 Förslag från myndigheter	38
3.4 Regeringens styrning av statistikansvariga myndigheter	42
3.5 Sammanfattande iakttagelser	45
4 Samordningen inom det officiella statistiksystemet	47
4.1 SCB:s roller i det officiella statistiksystemet	47
4.2 SCB:s samordningsinstrument	49
4.3 Statistikansvariga myndigheters syn på samordningen – finns det ett förväntansgap?	54
4.4 Frågan om förstärkt samordning	59
4.5 Sammanfattande iakttagelser	60
5 De statistikansvariga myndigheternas utvecklings- och kvalitetsarbete	63
5.1 Förutsättningar och resurser	63
5.2 Att möta användarnas behov och utveckla statistiken	67
5.3 Kvalitetsarbete	73
5.4 Sammanfattande iakttagelser	82

forts.

6	Utmaningar	85
6.1	Bortfallet i officiell statistik – en växande utmaning	85
6.2	EU-anpassning och andra utmaningar	100
6.3	Sammanfattande iakttagelser	105
7	Slutsatser och rekommendationer	107
7.1	Riksrevisionens övergripande bedömning	107
7.2	Ett decentraliserat system ställer större krav på regeringens styrning	108
7.3	SCB:s samordningsansvar är otydligt	111
7.4	Förutsättningarna för att bedriva utvecklings- och kvalitetsarbete kan förbättras	113
7.5	Utmaningar hanteras inte tillsammans	114
7.6	Rekommendationer	116
	Referenslista	119

Sammanfattning

Statistik har sedan lång tid tillbaka spelat en viktig roll i förändringen av samhället. Under upplysningstidens fokus på kunskap var statistik en betydelsefull drivkraft i den demokratiska utvecklingen. I såväl Sverige som andra länder har statistisk information sedan dess haft karaktären av en samhällsnyttighet, och ansvaret för att det tas fram statistik om viktiga samhällsförhållanden har varit en del av det offentliga åtagandet.

Den officiella statistiken är en del av statens service till allmänheten och dess särställning motiveras med att den är av särskild vikt för att ge en opartisk beskrivning av samhället. Statistiken används också som grund för politiska beslut, forskning, utvärdering med mera. Grundläggande regler om den officiella statistikens framställning framgår av lag.

Riksrevisionen har granskat om systemet för den officiella statistiken används ändamålsenligt i relation till de syften som ligger till grund för den officiella statistikens särställning. På en övergripande nivå utgörs systemet för den officiella statistiken av det regelverk som omger statistiken, de statistikansvariga myndigheterna samt själva statistiken och dess dokumentation och underlag. Granskningens huvudsakliga inriktning har varit regeringens övergripande styrning av systemet och dess utveckling samt SCB:s samordningsansvar. Därutöver har granskningen omfattat de enskilda statistikansvariga myndigheternas förutsättningar att arbeta med att utveckla och förbättra statistiken.

Motiv

Riksrevisionen kan konstatera att den officiella statistiken fyller en viktig funktion i samhället och att det av detta skäl är motiverat att övergripande granska det system som omger statistiken. Under den förstudie som Riksrevisionen genomfört framkom även ett antal problemindikatorer och svårigheter relaterade till utvecklingen, avgränsningen och samordningen av den officiella statistiken, vilka också sammantaget har motiverat Riksrevisionens granskning. I förstudien noterade Riksrevisionen dessutom att den officiella statistiken står inför ett antal utmaningar där betydelsen av en övergripande strategi och samordning blir särskilt viktig. Ett exempel på en sådan utmaning är ökande bortfall i statistiska undersökningar.

Genomförande

För att undersöka om systemet för den officiella statistiken tillämpas ändamålsenligt har Riksrevisionen fokuserat granskningen på hur systemet fungerar och används i praktiken. Riksrevisionen har i huvudsak undersökt detta genom dokumentstudier och intervjuer med statistikansvariga myndigheter, Statistiska centralbyrån (SCB)

och Regeringskansliet. Skälet för den valda metoden är att de statistikansvariga myndigheterna är de som bäst kan svara på hur systemet för den officiella statistiken fungerar i dag. Detta kan sedan ställas mot hur det har varit tänkt att systemet ska fungera, vilket Riksrevisionen framför allt undersökt genom dokumentstudier och intervjuer med personer med särskild inblick i systemet.

För att tillämpningen av det officiella statistiksystemet ska fungera ändamålsenligt och vara resurseffektiv krävs enligt Riksrevisionen att regeringens styrning av systemet präglas av ett helhetsperspektiv. Det faktum att ansvaret för officiell statistik är decentraliserat till 27 olika statistikansvariga myndigheter med olika förutsättningar och resurser ställer även krav på en tydlig samordning av systemet som kan bidra till en gemensam syn och tolkning av de krav som ställs på den officiella statistiken. En tydlig samordning ger även förutsättningar att dra nytta av samordningsvinster så att statistiken kan produceras kostnadseffektivt.

Granskningens resultat

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringen saknar en tydlig plan och ett helhetsperspektiv för hur den officiella statistiken bör utvecklas. Den samordning och det regelverk som omger systemet begränsar förmågan och förutsättningarna för statistiken att nå sitt övergripande syfte – att ge en opartisk beskrivning av samhällsutvecklingen. Därutöver påverkas också möjligheten att framställa och producera statistiken kostnadseffektivt. Det är också en brist att det inte finns någon kvalitetskontroll av officiella statistikprodukter. Inte minst är detta viktigt för att upprätthålla förtroendet för den officiella statistiken.

I granskningen har det också blivit tydligt att det inte finns någon direkt gemensam utveckling av statistiska metoder och verktyg inom statistiksystemet. De statistikansvariga myndigheterna arbetar i stor utsträckning på egen hand, och på olika sätt, med att hantera olika utmaningar som utgör ett hot mot systemet till exempel ökande bortfall i statistiska undersökningar. Ett ökat samarbete mellan de statistikansvariga myndigheterna där de tar del av varandras erfarenheter borde vara mer kostnadseffektivt och till nytta för både myndigheterna och för systemet som helhet.

Ett decentraliserat system ställer större krav på att regeringens styrning präglas av ett helhetsperspektiv

Det regelverk som omger den officiella statistiken ger regeringen stor möjlighet att påverka vilken statistik som bör vara officiell. Samtidigt har regeringens styrning inte präglats av ett helhetsperspektiv. Regeringen har inte utvecklat någon generell strategi eller process för hur den officiella statistiken bör utvecklas eller avgränsas samt för hur ändringsbehov i statistiken bör hanteras. Regeringen har i stället valt att överlåta utvecklingen av systemet till de statistikansvariga myndigheterna. Därmed

är det svårt att inom ramen för det officiella statistiksystemet utveckla statistik om samhällsföreteelser av mer sektorsövergripande karaktär som till exempel it-statistik och statistik om regionala frågeställningar. I den mån sådan statistik redovisas inom den officiella statistiken är den utspridd på olika ansvariga myndigheter. Delar av den statistiken återfinns dessutom utanför systemet. Det innebär att den officiella statistiken inte ger en heltäckande bild av samhällsutvecklingen. Det innebär också en ökad risk för dubbelarbete och för att individer och hushåll får lämna samma eller liknande uppgifter till flera aktörer.

Frånvaron av tydliga processer, enhetliga principer och kriterier för vilken statistik som bör vara officiell skapar också vissa inträdeshinder in i systemet för de myndigheter som producerar statistik utanför systemet. Sedan den statistikreform som slutfördes 1994 har i princip inga nya statistikansvariga myndigheter tillkommit. Vissa inträdeshinder in i systemet bör och ska finnas. Statistikansvariga myndigheter ska leva upp till vissa krav, men det är viktigt att dessa krav är transparenta och att kraven är desamma för de myndigheter som redan finns i systemet som för dem som potentiellt kan komma att ingå. I dag förefaller det finnas vissa skillnader i detta avseende.

SCB:s samordningsansvar är otydligt och ger inte grund för planering och utveckling av statistiksystemet

Samordningen av den officiella statistiken är av särskild vikt eftersom ansvaret för statistiken är decentraliserat. I dag har SCB ett utpekat samordningsansvar för systemet som helhet, men vad som ingår i SCB:s samordningsansvar är inte tydligt. Formuleringen i SCB:s instruktion kan tolkas som att SCB ska ha en aktiv roll vid planering och utveckling av hela det statliga statistiksystemet samtidigt som SCB inte har några direkta instrument eller verktyg för att ta en mer aktiv roll i detta avseende. Samtidigt skulle SCB bättre kunna använda de samordningsinstrument man ändå förfogar över. Till exempel har SCB möjlighet att utfärda vissa verkställighetsföreskrifter om den officiella statistikens tillgänglighet och kvalitet. Denna möjlighet har SCB hittills inte använt fullt ut. Inte heller har SCB använt sig av sitt vetenskapliga råd i sitt samordningsarbete. I granskningen har även framkommit att det inte är tydligt när de metoder och verktyg som SCB utvecklar med allmänna medel är tillgängliga för andra statistikansvariga myndigheter. Ur ett systemperspektiv vore det mer kostnadseffektivt om metoder och processer som SCB utvecklar kan användas av alla statistikansvariga myndigheter som har ett sådant behov.

Rådet för den officiella statistiken hör organisatoriskt till SCB och har hittills varit SCB:s främsta samordningsverktyg. SCB är rådets ständiga ordförande, medan övriga ledamöter utgörs av representanter från sex statistikansvariga myndigheter vilka förordnas för en tid om högst tre år. Rådet bidrar till viss samordning och till att sprida goda erfarenheter men det kan inte användas för att sammantaget planera, utveckla och följa upp den officiella statistiken effektivt. De statistikansvariga myndigheternas representation och engagemang i rådet är därtill alltför begränsad. Om SCB blev något

mindre dominerande i rådet och rådet fick ett utökat mandat skulle det troligen skapa drivkrafter för övriga statistikansvariga myndigheter att öka sitt engagemang i rådet.

Statistikansvariga myndigheter har olika förutsättningar och det finns behov av stöd och kontroll

De statistikansvariga myndigheterna har ett ansvar att leva upp till kraven inom den officiella statistiken, samtidigt har myndigheterna olika förutsättningar och resurser. Det finns en klar risk att dessa skillnader leder till skillnader i kvalitetsnivå mellan olika myndigheters statistikprodukter. Av detta skäl är det en brist att det inte finns någon aktör som har till uppgift att granska och utvärdera kvaliteten i officiella statistikprodukter. I granskningen konstateras också att det inte finns någon aktör som följer upp om myndigheterna klarar att fullgöra sitt statistikansvar.

Det är viktigt att användarna har tillgång till information om hur kvaliteten ser ut för olika statistikprodukter och vilken typ av användning statistiken lämpar sig för. Det finns därför ett krav på att varje statistikprodukt ska ha en uppdaterad beskrivning och kvalitetsdeklaration. I granskningen konstateras dock att en betydande andel av statistikprodukterna inte lever upp till kravet, vilket är något som behöver åtgärdas. Det finns också behov av att göra det enklare för användarna att hitta till de olika myndigheternas statistikprodukter och medföljande dokumentation.

Bortfall är en utmaning som inte hanteras tillsammans

Under en längre tid har det funnits en trend med ökande bortfall i statistiska undersökningar. Den här utvecklingen innebär ett reellt hot mot kvaliteten i den officiella statistiken samt ökade kostnader för de statistikansvariga myndigheterna. Av granskningen framgår att de berörda myndigheterna arbetar på egen hand med att hantera problematiken med ökande bortfall och att man delvis jobbar på olika sätt. Ett exempel är att det finns stora skillnader mellan olika myndigheters syn på användningen av vite för att tvinga in uppgifter från företag och andra som omfattas av uppgiftsskyldighet. Det borde vara till nytta för både myndigheterna och för systemet som helhet att i högre utsträckning samarbeta och ta del av varandras erfarenheter.

Ytterligare ett problem förknippat med bortfall är att det kan göra det svårare för användare och uppdragsgivare att bedöma tillförlitligheten i undersökningens resultat. SCB har gjort ett visst arbete med bortfallsanalys men det är i övrigt ett verktyg som verkar användas i låg utsträckning bland de statistikansvariga myndigheterna. Även om det bedöms vara för dyrt och avancerat att göra bortfallsanalyser är det viktigt att det finns en tydlig kommunikation med användarna om vilken effekt bortfallet har. Här finns det utrymme för förbättringar.

Flera aktörer framhåller att det behöver etableras en annan syn på officiell statistik bland allmänheten för att vända utvecklingen med ökande bortfall och att den officiella statistiken behöver få en tydligare särställning från annan typ av statistikinsamling. Ingen enskild myndighet har dock kraft att åstadkomma detta på egen hand och det

finns därför behov av initiativ från regeringsnivå i syfte att påverka trenden med ökande bortfall i undersökningar riktade till individer och hushåll.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen och till SCB.

Rekommendationer till regeringen

- Förbättra planeringen och den strategiska inriktningen av det officiella statistiksystemet. I detta ingår att utveckla processer och styrdokument för att säkerställa en utveckling av den officiella statistiken i linje med samhällsutvecklingen. Regeringen bör också förtydliga hur den officiella statistiken kan definieras och avgränsas.
- Förtydliga vad som ingår i SCB:s samordningsansvar samt hur samordningen av systemet bör fungera.
- Se över Rådet för den officiella statistiken vad gäller rådets mandat och utformning. Ambitionen bör vara en mer jämn representation av samtliga statistikansvariga myndigheter i linje med det decentraliserade statistikansvaret.
- Säkerställ att det inrättas en funktion eller mekanism för att granska och utvärdera kvaliteten i officiella statistikprodukter. Det peer review-förfarande som används inom det europeiska statistiksystemet kan fungera som modell och utgångspunkt.
- Utred tänkbara statliga initiativ för att påverka bortfallsutvecklingen i statistiska undersökningar riktade till individer och hushåll.

Rekommendationer till SCB

- Använd alla de samordningsinstrument som SCB förfogar över. Informera de statistikansvariga myndigheterna om att de har möjlighet att vända sig till SCB:s vetenskapliga råd i vissa frågor.
- Se över om de verkställighetsföreskrifter SCB hittills utfärdat behöver revideras samt om verkställighetsföreskrifter behövs med anledning av de nya kvalitetskraven i statistiklagen.
- Informera tydligare om när gemensamma verktyg, metoder, processer som SCB tagit fram med allmänna medel kan komma andra statistikansvariga myndigheter till del utan kostnad.
- Vidta åtgärder för att öka andelen statistikprodukter med aktuell beskrivning och kvalitetsdeklaration samt se över vad som kan göras för att underlätta för användare som vill hitta informationen.
- Ta initiativ till ökat samarbete och diskussion mellan statistikansvariga myndigheter rörande bortfallsfrågor. Undersök om det finns behov av att ge stöd till andra statistikansvariga myndigheter rörande rapporteringen av konsekvenser till följd av bortfall.

1 Inledning

Statistik är av central betydelse inom många områden i dagens samhälle. Grundläggande funktioner i samhället som demokrati, ekonomi och välfärd är alla beroende av kunskap baserad på statistik. Ur ett demokratiperspektiv behövs statistik för att ge en allmän beskrivning av samhället och samhällsutvecklingen och därmed öka medborgarnas möjlighet till insyn. Statistik utgör också ett viktigt underlag för uppföljning och ansvarsutkrävande samt när riksdag och regering fattar beslut i olika politiska frågor. Till exempel används statistik över utvecklingen av antalet sysselsatta och arbetslösa på arbetsmarknaden för att utforma förslag och åtgärder inom arbetsmarknadspolitiken men också för att följa upp åtgärdernas effekter. Andra exempel är statistik om utsläpp av luftföroreningar och växthusgaser, som ligger till grund för beslut och uppföljningar inom miljö- och klimatpolitiken samt statistik om olyckor och skadade i vägtrafiken, som är ett viktigt underlag i transportpolitiken.

Att det finns lätt tillgänglig och offentligt finansierad statistik som ger en rättvisande bild av läge och utveckling i samhället kan ses som en samhällselig nytthet och en viktig del av statens service till allmänheten. Regering och riksdag har också beslutat att viss statlig statistik ska pekas ut och finnas för just dessa syften och att denna statistik ska betecknas officiell statistik.¹ Den officiella statistiken kringgärdas dessutom av ett särskilt regelverk,² vilket bidrar till att ge den en särställning i förhållande till annan statlig statistik som myndigheter tar fram för att följa den egna verksamheten eller av andra skäl. Den officiella statistik som utgör en del av gemenskapsstatistiken ska även framställas i enlighet med EU:s statistikförordning.³

¹ Prop. 1991/1992:118, bet. 1991/92:FiU23, rskr. 1991/92:316.

² Den officiella statistiken regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) samt i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen).

³ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EU:s statistikförordning).

Fram till mitten av 1990-talet var ansvaret för en stor del av den officiella statistikproduktionen centraliserad till Statistiska centralbyrån (SCB).⁴ År 1994 genomfördes den så kallade statistikreformen som innebar att delar av ansvaret för den officiella statistiken fördelades ut till särskilt utsedda statistikansvariga myndigheter. I och med statistikreformen blev det relevant att prata om systemet för den officiella statistiken. På en övergripande nivå utgörs systemet för den officiella statistiken bland annat av det regelverk som omger statistiken, de statistikansvariga myndigheterna samt själva statistiken, dess dokumentation och underlag.

I dag finns 27 statistikansvariga myndigheter. SCB är den största av dessa och ansvarar för statistik som är sektorsövergripande. I huvudsak handlar det om arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss övergripande utbildningsstatistik. SCB ansvarar också för samordningen av det statistiska systemet. Det innebär i stora drag att hålla samman, bevaka och utveckla den officiella statistiken, stödja andra statistikansvariga myndigheter och ansvara för internationellt statistiskt samarbete. De övriga statistikansvariga myndigheterna ansvarar för officiell statistik inom sina respektive områden. Samtliga myndigheters statistikansvar framgår av bilagan till statistikförordningen.⁵

Sedan statistikreformen har systemet för den officiella statistiken utretts av två statliga utredningar.⁶ Utredningarna har inte lett till några större förändringar av systemet men två förändringar kan ändå nämnas:

- Ett särskilt råd för den officiella statistiken (ROS) inrättades vid SCB 2002. Rådet består av representanter för de statistikansvariga myndigheterna. Syftet med att inrätta rådet var framför allt för att stärka samordningen och överblicken över det officiella statistiksystemet.⁷
- Sedan december 2013 har kvalitetskraven för den officiella statistiken förtydligats och preciserats i statistiklagen i form av de sju kvalitetskriterier som finns i EU:s statistikförordning. Skälet för preciseringen är att förtydliga att kvalitetskriterierna gäller för all officiell statistik samt signalera vikten av ett fortsatt kvalitetsarbete.⁸

⁴ Enligt ett principbeslut av riksdagen 1960. Se prop. 1960:104, SU 1960:84, rskr. 1960:210. Trots centraliseringen fanns ett flertal statistikproducerande myndigheter vid sidan av SCB med ett mer eller mindre uttalat statistikansvar i sin instruktion, regleringsbrev eller annat dokument. Se Riksrevisionsverket (1990), *Statlig statistik – produktion, styrning och roller* samt SOU (1992:48), *Effektiva statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning*.

⁵ Bilaga till förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

⁶ SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* och SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

⁷ Se SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* samt prop. 2001/02:1 utg.omr. 2 avsnitt 4.11.3.

⁸ Prop. 2013/14:7, bet. 2013/14:FiU7, rskr. 2013/14:58.

1.1 Motiv för granskningen

Riksrevisionen kan konstatera att den officiella statistiken fyller en viktig funktion i samhället och att det av detta skäl är motiverat att övergripande granska det system som omger statistiken. Under den förstudie som Riksrevisionen genomfört framkom även ett antal problemindikatorer och svårigheter relaterade till utvecklingen, avgränsningen och samordningen av den officiella statistiken, vilka också sammantaget har motiverat Riksrevisionens granskning.

Bland annat framkom i förstudien att det saknas en övergripande strategi och prioritering för att anpassa den officiella statistiken till samhällsutvecklingen. Det finns förstås en poäng i att statistiken har en viss kontinuitet men den får inte bli statisk, särskilt inte mot bakgrund av att samhället förändrats relativt mycket sedan statistikreformen i mitten av 1990-talet. Sveriges medlemskap i EU, reformeringar och omregleringar av ett flertal marknader och sektorer samt utvecklingen och användning av informationsteknik är bara några exempel.

Vid kontakt med såväl statistikansvariga myndigheter som andra aktörer under förstudien framkom även att det inte är helt tydligt varför viss statistik klassas som officiell. Gränsen mellan officiell statistik och annan statligt producerad statistik är inte självklar. Några entydiga kriterier eller riktlinjer finns inte. Vilken statistik som blir officiell bygger därför i stor utsträckning på tradition.

Även när det gäller samordningen av det officiella statistiksystemet är det inte helt klart vad som egentligen ingår i SCB:s samordningsansvar. SCB:s samordning av den officiella statistiken har hittills utgått från en relativt mjuk form av samordning, samtidigt som vissa statistikansvariga myndigheter har påpekat att de gärna skulle vilja se en mer tydlig samordning från SCB:s sida med inslag av mer stöd och hjälp.

Ytterligare en problemindikation som Riksrevisionen uppmärksammade i sin förstudie var att de statistikansvariga myndigheternas kvalitetsarbete i stor utsträckning byggt på självvärdering. I förstudien blev det tydligt att olika myndigheter därmed kan göra olika tolkningar och bedömningar av hur väl de uppfyller kvalitetskraven för den officiella statistiken. I förstudien har det även framkommit att flera statistikansvariga myndigheter efterfrågar stöd i hur man bör tolka och operationalisera de sju kvalitetskriterier som infördes i statistiklagen per den 31 december 2013.

I förstudien noterade Riksrevisionen dessutom några utmaningar som den officiella statistiken står inför och där betydelsen av en övergripande strategi och samordning blir särskilt viktig. Ett exempel på en sådan utmaning är ökande bortfall i statistiska undersökningar. Ett annat exempel är ökade krav från EU på harmoniserad statistik mellan medlemsländerna.

1.2 Syfte och revisionsfrågor

Syftet med granskningen är att undersöka om tillämpningen av systemet för den officiella statistiken är ändamålsenlig i relation till de syften som ligger till grund för den officiella statistikens särställning. Granskningen avser inte att värdera om statistiken uppfyller alla de särskilda krav som ställs på den. Fokus i granskningen är i stället att undersöka om tillämpningen av systemet för den officiella statistiken sammantaget ger förutsättningar för att dessa krav ska kunna uppnås. De problemindikationer som Riksrevisionen noterade i förstudien ger här en ingång till vilka delar av systemet som är relevanta att undersöka. En del av dessa problem är kända sedan tidigare, varför granskningen även försöker att identifiera möjliga orsaker till att problemen har uppstått.

I granskningen utgår Riksrevisionen från ett systemperspektiv där de centrala aktörerna, det vill säga regeringen, SCB och övriga statistikansvariga myndigheter, ingår utifrån sina tilldelade roller. Regeringen har det övergripande ansvaret för systemet och beslutar om den officiella statistikens närmare avgränsning medan SCB både är en statistikansvarig myndighet och har ett utpekat samordningsansvar för statistiksystemet. Övriga statistikansvariga myndigheter ansvarar för produktionen och utvecklingen av statistik inom sina tilldelade ansvarsområden.

Utöver SCB:s samordningsroll så granskas inga enskilda statistikansvariga myndigheters arbete. Däremot granskas myndigheternas sammantagna förutsättningar att inom ramen för systemet utveckla statistiken och hantera vissa utmaningar i form av ökande bortfall i statistiska undersökningar med mera.

Granskningens övergripande revisionsfrågor är:

- Är regeringens övergripande styrning av systemet för officiell statistik ändamålsenlig?
- Är SCB:s samordning av det officiella statistiksystemet tydligt utformad och väl avvägd i förhållande till behoven?
- Har de statistikansvariga myndigheterna förutsättningar att utveckla statistiken och bedriva ett kontinuerligt kvalitetsarbete?
- Har de statistikansvariga myndigheterna förutsättningar att hantera utmaningar inom systemet för officiell statistik?

1.3 Bedömningsgrunder och utgångspunkter

Granskningen tar sin utgångspunkt i den officiella statistikens lagreglerade särställning och det av regering och riksdag utpekade syftet med statistiken,

men även internationella regelverk och praxis.⁹ Det utpekade syftet med statistiken kommer närmast till uttryck i statistiklagen. Av lagen framgår nämligen att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning samt att statistiken ska vara objektiv och allmänt tillgänglig. Lagen anger även att det är regeringen som beslutar för vilka områden det ska finnas officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för den, så kallade statistikansvariga myndigheter. Det är sedan de statistikansvariga myndigheternas uppgift att besluta om statistikens innehåll och omfattning inom sitt statistikområde, om inte något annat följer av särskilda beslut av regeringen.¹⁰

Den officiella statistiken utgörs av anslagsfinansierad statistik. Det innebär att budgetlagens (2011:203) bestämmelser om hög effektivitet respektive god hushållning av resurser i statens verksamhet utgör en viktig utgångspunkt i granskningen. Motsvarande bestämmelser finns även för myndigheter enligt myndighetsförordningen (2007:515).

Med hänsyn till den vikt som tillmäts den officiella statistiken är det av betydelse att den omges av regler som inger förtroende för verksamheten. Vikten av yrkesmässigt oberoende och opartiskhet för en statistikmyndighet är något som tydligt lyfts fram i internationella regelverk, riktlinjer och praxis. EU:s statistikförordning, vilken är direkt tillämplig för den svenska officiella statistik som är en del av gemenskapsstatistiken, ställer krav på statistikens opartiskhet samt på statistikansvariga myndigheters yrkesmässiga oberoende i förhållande till andra myndigheter och organ inom bland annat politik, lagstiftning och förvaltning. I FN:s grundläggande principer för officiell statistik så framhålls också betydelsen av statistikens opartiskhet.¹¹

1.3.1 Riksrevisionens egna bedömningsgrunder och utgångspunkter

Att officiell statistik ska vara objektiv och finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning innebär att statistiken, enligt förarbeten till statistiklagen, ska ge allmänheten en opartisk bild av läge och utveckling i samhället.¹² Att regeringen pekar ut inom vilka områden officiell statistik bör tas fram innebär att regeringen har ett ansvar att se till att dessa områden

⁹ EU:s statistikförordning är av särskild vikt då den är direkt tillämplig för den svenska officiella statistik som utgör en del av gemenskapsstatistiken.

¹⁰ 1 §, 3 § och 3 a § lagen (2001:99) om den officiella statistiken samt 1 § och 2 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹¹ I artikel 2.1 i EU:s statistikförordning listas sex principer som ska gälla för den europeiska statistiken: yrkesmässigt oberoende, opartiskhet, objektivitet, tillförlitlighet, statistisk konfidentialitet samt kostnadseffektivitet. Principerna vidareutvecklas i EU:s riktlinjer för europeisk statistik (tidigare kallad uppförandekoden). Se även FN:s Fundamental Principles of Official Statistics.

¹² Prop. 2000/01:27, bet. 2000/01:FiU15, rskr. 2000/01:151.

på en övergripande nivå lever upp till de syften som gäller för den officiella statistiken. Det innebär, enligt Riksrevisionen, att regeringens styrning i relation till den officiella statistiken behöver präglas av ett helhetsperspektiv. Regeringen behöver se till att det finns en övergripande strategi och en plan för hur statistiken ska fånga förändringar i samhället, att det finns processer för hur förändringar av statistiken ska hanteras och att det är tydligt vem som har ansvar för att fånga upp nya områden. Enligt Riksrevisionen har regeringen ett ansvar att se till att listan över innehåll och statistikansvar för officiell statistik i bilagan till statistikförordningen hålls levande och blir föremål för löpande omprövning. Regeringen behöver också se till att det finns tydliga kriterier för vilken statistik som bör vara officiell statistik och vilka krav som bör ställas på denna.

Det faktum att ansvaret för den officiella statistiken är decentraliserat till 27 olika statistikansvariga myndigheter innebär att samordningen av systemet blir viktig. Samordningen bör utgå från ett helhetsperspektiv och bidra till en gemensam syn och tolkning av de krav som ställs på den officiella statistiken samt ge en överblick över innehållet i systemet för att undvika dubbelarbete och dubbelinsamling. Samordningen kan ske i form av stöd, om det är lämpligast, eller i form av tillsyn.

SCB har ett samordningsansvar för det officiella statistiksystemet. Däremot har SCB inte i uppgift att bedriva någon tillsyn eller uppföljning över statistiken. Utformningen av SCB:s samordningsansvar bör, enligt Riksrevisionen, utgå från de sammantagna kraven på den officiella statistiken och behoven inom statistiksystemet. Fler statistikansvariga myndigheter och starkare krav kräver en tydligare samordning. Regeringens uppgift är att se till att SCB i egenskap av samordningsansvarig har de verktyg som samordningsansvaret kräver. SCB:s uppgift är att använda dessa verktyg på bästa sätt för att uppfylla samordningsansvaret.

De statistikansvariga myndigheterna är självständiga i sin roll att besluta om den officiella statistikens innehåll och omfattning inom sina statistikområden. I detta arbete ska myndigheterna utgå från de lagstadgade krav som ställs på statistiken. Av statistiklagen framgår numera att statistiken ska utvecklas, framställas och spridas utifrån enhetliga standarder och harmoniserade metoder samt utifrån sju uppräknade kvalitetskriterier.¹³ För att statistiken ska framställas och spridas utifrån enhetliga standarder och harmoniserade metoder krävs dock, enligt Riksrevisionen, att det finns en gemensam syn och tolkning av innebörden av de kvalitetskriterier som de statistikansvariga myndigheterna ska utgå från. Detta kräver, enligt Riksrevisionen, en viss form av samordning men också att det kvalitetsarbete som de statistikansvariga

¹³ 3 a § lagen (2001:99) om den officiella statistiken. De sju kvalitetskriterierna är relevans, noggrannhet, aktualitet, punktlighet, tillgänglighet och tydlighet, jämförbarhet samt samstämmighet.

myndigheterna bedriver kvalitetssäkras och följs upp. Det finns också skillnader i de statistikansvariga myndigheternas förutsättningar att utföra sina uppdrag. Riksrevisionen menar att stöd och samordning är viktigt för att utjämna dessa skillnader.

1.4 Avgränsningar

Systemet för den officiella statistiken omfattar det regelverk i form av lagar, förordningar och föreskrifter som omger den officiella statistiken samt de allmänna råd, riktlinjer och rekommendationer som SCB eller Rådet för den officiella statistiken utarbetat. I systemet ingår också de statistikansvariga myndigheterna, SCB i sin egenskap av såväl statistikansvarig myndighet som samordningsansvarig för systemet samt Rådet för den officiella statistiken. Därutöver ingår förstås den statistik som regeringen eller en statistikansvarig myndighet klassificerat som officiell statistik. Till systemet räknas även dokumentation om hur de statistiska uppgifterna tagits fram, underliggande produktionssystem, rådata, publikationer och databaser.

Riksrevisionens granskning har omfattat det svenska officiella statistiksystemet, men på en övergripande nivå. Granskningens huvudsakliga inriktning har varit regeringens övergripande styrning av systemet och dess utveckling samt SCB:s samordningsansvar. Därutöver har granskningen omfattat de enskilda statistikansvariga myndigheternas förutsättningar att arbeta med att utveckla och förbättra statistiken. Granskningen har inte syftat till att mäta eller utvärdera kvaliteten i enskilda statistiska undersökningar eller i statistiken som sådan. Inte heller omfattar granskningen underliggande produktionssystem, rådata eller databaser.

1.5 Metod och genomförande

För att undersöka om systemet för den officiella statistiken tillämpas ändamålsenligt har Riksrevisionen fokuserat granskningen på hur systemet fungerar och används i praktiken. Riksrevisionen har i huvudsak undersökt detta genom dokumentstudier och intervjuer med olika statistikansvariga myndigheter, SCB och Regeringskansliet. Skälet för den valda metoden är att de statistikansvariga myndigheterna är de som bästa kan svara på hur systemet för den officiella statistiken fungerar i dag. Detta kan sedan ställas mot hur det har varit tänkt att systemet ska fungera, vilket Riksrevisionen framför allt undersökt genom dokumentstudier och intervjuer med tjänstemän med olika erfarenheter av systemet och dess framväxt.

I granskningen har Riksrevisionen genomfört tjugo intervjuer med statistikansvariga myndigheter utöver SCB,¹⁴ åtta intervjuer med SCB, tre intervjuer med myndigheter utan statistikansvar, fyra intervjuer med forskare eller statistik konsulter samt två intervjuer med Finansdepartementet. Därutöver har Riksrevisionen haft telefonkontakt med ytterligare tre departement och sju statistikansvariga myndigheter. Sammantaget har Riksrevisionen genomfört ett fyrtiotal intervjuer med ett trettiotal olika aktörer med koppling till det officiella statistiksystemet. Riksrevisionen har även gått igenom offentliga dokument relaterade till systemet för den officiella statistiken från tiden omkring statistikreformen fram till i dag.

1.6 Rapportens disposition

Kapitel 2 ger en översikt över systemet för den officiella statistiken och systemets framväxt. I kapitlet redogörs även för viktiga utredningar och de ändringar som nyligen införts i statistiklagen. Kapitel 3 ägnas åt regeringens övergripande ansvar och styrning av den officiella statistiken och av de statistikansvariga myndigheterna medan kapitel 4 behandlar SCB:s samordningsansvar och olika roller i statistiksystemet. Kapitel 5 ägnas åt det utvecklings- och kvalitetsarbete som de statistikansvariga myndigheterna bedriver inom ramen för sitt statistikansvar medan kapitel 6 redogör för olika utmaningar som de statistikansvariga myndigheterna ställs inför och hur myndigheterna hanterar dessa utmaningar. Kapitel 7 innehåller Riksrevisionens slutsatser och rekommendationer.

¹⁴ Myndigheterna har valt ut strategiskt så att minst en statistikansvarig myndighet från varje ämnesområde i bilagan till förordning (2001:100) om den officiella statistiken omfattats av intervjuerna.

2 Översikt över det officiella statistiksystemets framväxt

I kapitlet ges en översikt över systemet för den officiella statistiken och systemets framväxt. Ursprungligen betecknade officiell statistik en särskild publikationsserie men den officiella statistiken fick en mer uttalad särställning genom införandet av lagen om den officiella statistiken 1993 och genom statistikreformen 1994. I kapitlet redogörs även för de utredningar som haft betydelse för det officiella statistiksystemets utveckling inklusive den senaste statistikutredningen och de ändringar som nyligen införts i lagen om officiell statistik.

2.1 Systemet för den officiella statistiken

Systemet för den officiella statistiken omfattar inte bara själva statistiken utan även annat som behövs för att ta fram och publicera statistik, till exempel information om hur de statistiska undersökningarna har genomförts, produktionssystem, publikationer och databaser. Vidare består systemet av det regelverk i form av lagar, förordningar och föreskrifter som är styrande för systemet samt de allmänna råd, riktlinjer, klassificeringar, metoder med mera som tagits fram inom systemet. Till systemet räknas även de myndigheter som har ansvar för olika delar av den officiella statistiken samt Rådet för den officiella statistiken (ROS).¹⁵

Den officiella statistiken regleras främst genom lagen (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken (statistikförordningen). Regleringen av den officiella statistiken syftar bland annat till att ge denna särställning i förhållande till annan statistik och information som myndigheter producerar.¹⁶ Den officiella statistiken ska vara allmänt tillgänglig, vilket innebär att den ska offentliggöras utan avgift och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form.¹⁷

¹⁵ Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

¹⁶ Bland annat råder uppgiftsplikt för officiell statistik för vissa aktörer vilket regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

¹⁷ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

Regeringen beslutar om statistikens indelning i ämnes- och statistikområden samt vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga. Aktuella ämnesområden, statistikområden och statistikansvariga myndigheter framgår av en bilaga till statistikförordningen. Statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde, bland annat vilka statistikprodukter¹⁸ som ska finnas, beslutas av den statistikansvariga myndigheten på området, om inte något annat följer av ett särskilt beslut av regeringen.¹⁹

Den största statistikansvariga myndigheten är Statistiska centralbyrån (SCB). SCB är förutom statistikansvarig myndighet också ansvarig för samordningen av systemet, främst genom Rådet för den officiella statistiken. Rådet ska bistå de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Rådet ska också arbeta för att underlätta uppgiftslämnandet. Därutöver ska rådet allmänt verka för samarbete mellan de ansvariga myndigheterna.²⁰

År 2013 ansvarade 27 myndigheter för Sveriges officiella statistik. Statistiken var indelad i 22 ämnesområden, 108 statistikområden och 362 statistikprodukter. Statistik som ingår i den officiella statistiken ska märkas med beteckningen *Sveriges officiella statistik* eller motsvarande symbol.²¹

Det bör även nämnas att utvecklingen inom EU har fått en allt större betydelse för det svenska statistiksystemet. Det handlar dels om ett ökat antal EU-regler som rör statistik inom enskilda områden, dels allmänna krav som gäller för all EU-reglerad statistik. De senare framgår i huvudsak av EU:s statistikförordning.²²

2.2 Den officiella statistikens särställning

Den statistik som myndigheter och andra statligt finansierade aktörer producerar kan delas in i officiell statistik och annan statlig statistik. Definitionen av vad som utgör officiell statistik respektive annan statlig statistik

¹⁸ Inom systemet för den officiella statistiken används begreppet statistikprodukt för att beskriva vilken statistik som tas fram. Vanligtvis motsvaras en statistikprodukt av en statistisk undersökning. Det förekommer dock att en statistisk undersökning delas upp på flera statistikprodukter.

¹⁹ 2 § förordningen (2001:100) om officiell statistik.

²⁰ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

²¹ 4 § lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EU:s statistikförordning).

är inte entydig och har dessutom varierat över tid. I statistiklagen anges att officiell statistik ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Utöver detta finns det inte några entydiga av statsmakterna beslutade kriterier för vilken statistik som bör klassas som officiell.²³

2.2.1 Tidiga utredningar och strategiska överväganden

De innehållsmässiga frågorna kring den statliga statistiken har varit föremål för olika genomlysningar under årens lopp. Den mest omfattande genomgången genomfördes av 1979 års statistikutredning. Utredningen hade i uppdrag att kartlägga behovet av statistik inom ett stort antal samhällsområden. En viktig uppgift för utredningen var också att utarbeta metoder för en löpande anpassning av statistiken till användarnas behov. Av kommittédirektiven framgår att de förändringar som dittills hade skett av statistiken med hänsyn till förändrade behov hos användarna varit relativt marginella.²⁴

Statistikutredningens behovskartläggning av den statliga statistiken utgick från olika framtidsfrågor och identifierade förändringar i samhällsutvecklingen som bedömdes påverka behoven av statistik. Till exempel övergången från industrisamhälle till tjänstesamhälle samt att allt fler beslut fattades på regional och lokal nivå. Utifrån sin behovskartläggning lämnade utredningen förslag om detaljerade prioriteringar inom 25 övergripande områden. I stora drag överensstämmer dessa områden med de ämnesområden inom vilka det i dag ska produceras officiell statistik enligt regelverket för den officiella statistiken.²⁵

2.2.2 Serien Sveriges officiella statistik

Före införandet av statistiklagen och statistikreformen var Sveriges officiella statistik (SOS) samlingsnamnet för den publikationsserie inom vilken merparten av den statliga statistiken publicerades. Statistiska centralbyrån var huvudman för SOS och gav ut de flesta publikationerna i serien. Även andra statliga myndigheter publicerade statistik i serien.²⁶

Statistik som publicerades i SOS-serien betraktades av många som kvalitetstämplad och särskilt viktig. SCB tog fram regler för hur publikationerna i serien skulle se ut och vara uppställda. Förutsättningarna för att få publicera i SOS-serien var att statistiken var av allmänt intresse, att det rörde sig om siffermässig redovisning och att kvaliteten var tillfredsställande med hänsyn till

²³ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

²⁴ SOU (1983:74), *Framtida statlig statistik*.

²⁵ SOU (1983:74), *Framtida statlig statistik*.

²⁶ SOU (1994:1), *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken* och SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

ändamålet. Redan före statistikreformen publicerade alltså flera myndigheter statistik som klassades som officiell enligt den definition som då gällde.²⁷

2.2.3 Ett enhetligt regelsystem för den officiella statistiken införs

I början av 1990-talet genomfördes en översyn av regelverket för den statliga statistiken.²⁸ Anledningen var att reglerna om statistik var spridda i ett stort antal lagar och författningar samt att regelverket inte ansågs förenligt med regeringsformen. Regeringsformen kräver nämligen beslut från riksdagen genom lag eller bemyndigande till regeringen om föreskriftsrätt för att en myndighet ska kunna kräva in uppgifter från andra än statliga myndigheter.²⁹ Som en följd av översynen och regeringsformens krav infördes lagen om den officiella statistiken 1993 (den gamla statistiklagen).³⁰

Lagen och förordningen om den officiella statistiken

I den gamla statistiklagen samlades regler om vilka aktörer som är uppgiftsskyldiga för den officiella statistiken och vad uppgiftsskyldigheten omfattar. Som komplement till uppgiftsskyldigheten infördes även tvångsmedel i form av vite.³¹

Av förarbetena till den gamla statistiklagen framgår att lagen inte skulle avse all statlig statistikproduktion utan endast sådan statistik som produceras för att belysa förhållanden och utveckling i samhället. Denna typ av statistik skulle benämnas officiell statistik. Till skillnad från statistik som en myndighet tar fram för att utvärdera sin egen verksamhet (driftstatistik) bygger den officiella statistiken på uppgifter som antingen samlas in direkt från enskilda fysiska eller juridiska personer eller hämtas från administrativa register. Av förarbetena framgår också att den officiella statistiken skulle preciseras i föreskrifter som regeringen meddelar.³²

Anledningen till att inte all statlig statistik kom att omfattas av lagstiftningen var att regeringen ville undvika att det uppstod oklarheter kring lagens tillämpningsområde.³³ Någon detaljerad beskrivning av statistiken ägnade sig regeringen inte åt. Liksom nu angav regeringen även då i en bilaga till

²⁷ SOU (1994:1), *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken* och SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

²⁸ SOU (1990:43), *Förenklad statistikreglering. Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen*.

²⁹ 8 kap. 2 och 3 §§ regeringsformen (1974:152).

³⁰ Lagen (1992:889) om den officiella statistiken.

³¹ Prop. 1991/92:118, bet. 1991/92:FiU23, rskr. 1991/92:316.

³² Prop. 1991/92:118, bet. 1991/92:FiU23, rskr. 1991/92:316.

³³ Prop. 1991/92:118 bet. 1991/92:FiU23, rskr. 1991/92:316.

statistikförordningen inom vilka övergripande ämnes- och statistikområden den officiella statistiken skulle produceras.

Den gamla statistiklagen reformerades 2001 och den nuvarande statistiklagen infördes i april 2001.³⁴ En av lagens viktigaste uppgifter är alltjämt att reglera uppgiftsskyldigheten för den officiella statistiken. Uppgiftsskyldigheten i statistiklagen gäller näringsidkare, kommuner och olika organisationer. Enskilda personer i egenskap av privatpersoner omfattas däremot inte av uppgiftsskyldigheten.

2.2.4 *Statistikreformen – ändrad ansvarsfördelning för den officiella statistiken*

Ungefär samtidigt som lagstiftningen om den officiella statistiken infördes beslutade riksdagen att ändra principerna för ansvarsfördelning och finansiering av den statliga statistiken.³⁵ Förändringen, som brukar benämnas statistikreformen, syftade till att öka drivkrafterna för att ompröva den anslagsfinansierade statliga statistikproduktionen till både omfattning och innehåll. Andra syften var att stärka användarnas inflytande över statistiken, öka flexibiliteten i statistikproduktionen samt införa ett ökat kostnadsmedvetande. Av förarbetena till statistikreformen framgår att det var den lagreglerade officiella statistiken som var i fokus för reformen. Övrig statlig statistik berördes inte.³⁶

Vid halvårsskiftet 1994 fullföljdes statistikreformen. Reformen innebar att ansvaret för delar av den officiella statistiken flyttades från SCB till ett tjugotal andra myndigheter. Riksdagen hade redan tidigare beslutat att decentralisera beställansvaret för skolstatistiken till Skolverket från den 1 juli 1992 och ansvaret för livsmedelsstatistiken till Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden från den 1 juli 1993.³⁷ Flera av de myndigheter som i och med statistikreformen blev utsedda till statistikansvariga myndigheter hade emellertid redan ett mer eller mindre uttalat statistikansvar genom att de publicerade statistik inom publikationsserien Sveriges officiella statistik. I vissa fall var statistikansvaret även uttryckt i myndigheternas instruktion, regleringsbrev eller andra dokument.³⁸

³⁴ Prop. 2000/01:27, bet. 2000/01:FiU15, rskr. 2000/01:151. Genom den nya lagen sammanfördes den reglering som fanns i den tidigare lagen (1992:889) om den officiella statistiken med lagen (1992:888) om uppgiftsskyldighet på jordbrukets område och lagen (1995:606) om vissa personregister för officiell statistik.

³⁵ Prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1993/93:122.

³⁶ Prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122 och prop. 1993/94:100 bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269.

³⁷ Prop. 1992/93:182, bet. 1992/93:FiU22, rskr. 1992/93:304.

³⁸ Se SOU (1992:48), *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning* och SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

Genom reformen fick de utpekade myndigheterna ett beställaransvar för statistiken och gavs därigenom möjlighet att styra och kontrollera produktionen av den officiella statistik de ansvarade för, oavsett om de valde att producera statistiken i egen regi eller lägga ut den på någon annan. SCB fick fortsatt ansvar för sådan officiell statistik som betraktades som sektorsövergripande eller som saknade en entydig användare medan andra myndigheter fick ansvaret för den statistik som låg inom deras respektive verksamhetsområde.³⁹

Principer till grund för statistikreformen

Vid statistikreformen fördelades ansvaret för den statistik som omfattades av lagen om officiell statistik mellan SCB och ett antal statistikansvariga myndigheter.⁴⁰ En särskild kommitté (Genomförandekommittén) fick i uppgift att förbereda ändringar i ansvarsfördelningen samt att precisera gränsen mellan officiell och övrig statlig statistik.⁴¹

Genomförandekommittén konstaterade att de kriterier som angavs i lagen om den officiella statistiken inte gav någon entydig vägledning för vilken statistik som ska utgöra officiell statistik. Kriterierna kunde med en vid tolkning inkludera i princip all statlig statistik som producerades. Samtidigt bedömde kommittén att det inte heller var möjligt att en gång för alla fastställa någon exakt gräns mellan officiell statistik och annan statistik eftersom behoven av statistik ständigt förändras.

En översyn av den officiella statistikens inriktning och omfattning borde i stället, enligt kommittén, vara en naturlig och löpande process. Kommittén föreslog därför en relativt övergripande beskrivningsnivå för innehållet i den officiella statistiken, vilken i allt väsentligt utgick från den dåvarande grupperingen av den officiella statistiken i 22 ämnesområden enligt bilagan till statistikförordningen. Någon precisering i termer av ingående variabler, redovisningsnivåer, frekvens med mera gjorde inte kommittén. Detta överlämnades i stället till respektive beställarmyndighet att besluta om efter samråd med statistikens övriga användare. Regeringen och riksdagen följde i stort kommitténs förslag.⁴²

³⁹ Prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122, prop. 1993/94:100 bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269.

⁴⁰ Prop. 1992/93:101, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122.

⁴¹ SOU (1994:1), *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken*.

⁴² Prop. 1993/94:100 bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269. Se även prop. 2000/01:27, bet. 2000/01:FiU15, rskr. 2000/01:151.

2.3 Utvärderingen av statistikreformen

Statistikreformen innebar förändringar och ändrade förutsättningar för både SCB, övriga statistikansvariga myndigheter och statistikens övriga användare. I början av 1998 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera om syftet med statistikreformen hade uppnåtts. Utredningen lämnade sitt betänkande *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling* i september 1999.⁴³

I betänkandet konstaterar utredningen att statistikreformen i huvudsak hade fungerat bra. Användarinflytandet hade ökat på flera områden, vilket i många fall medfört bättre kvalitetskontroll och ökad användning av den officiella statistiken. Tillgängligheten till statistiken hade också förbättrats sedan reformen, vilket framför allt var en följd av den tekniska utvecklingen. Utredningen konstaterade samtidigt att överblicken över systemet hade minskat sedan statistikansvaret decentraliserades. För att förstärka överblicken över och samordningen av statistiksystemet föreslog utredningen därför att det skulle inrättas ett råd för den officiella statistiken. Ett sådant råd inrättades vid SCB 2002. Rådet består av representanter för de statistikansvariga myndigheterna.⁴⁴

Utredningen konstaterade dessutom att gränsen mellan vad som utgör officiell statistik och vad som utgör annan statlig statistik var flytande och behövde förtydligas. Samtidigt betonade utredningen att gränsen mellan officiell och övrig statlig statistik inte får innebära en definitiv lösning utan att gränsen kan behöva ändras över tid. Ett skäl för detta var enligt utredningen att den officiella statistiken inte enbart ska svara mot dagens behov utan även tillgodose framtida behov. Utifrån den praxis som utvecklats av vissa myndigheter kunde utredningen dock konstatera att den officiella statistiken som regel utgjordes av anslagsfinansierad, regelbundet producerad statistik av allmänt intresse.⁴⁵

I samband med behandlingen av utredningens förslag uttalade regeringen sin avsikt att i statistikförordningen förtydliga hur den officiella statistiken kan definieras och avgränsas.⁴⁶ Något sådant förtydligande har regeringen ännu inte infört i förordningen.

⁴³ SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

⁴⁴ SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

⁴⁵ SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

⁴⁶ Prop. 2000/01:27, bet. 2000/01:FiU15, rskr. 2000/01:151.

2.4 Statistikutredningen 2012

År 2011, ungefär tio år efter utvärderingen av statistikreformen, beslutade regeringen att tillsätta en ny statistikutredning (Statistikutredningen 2012) med uppdrag att se över SCB och systemet för den officiella statistiken. Utredningen skulle analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem och särskilt granska statistikens kvalitet och tillgängligheten till statistiken. Utredningen skulle även överväga om det fanns behov att förtydliga vilka samhällsområden som ska beskrivas med hjälp av officiell statistik. Ett skäl för detta var, enligt regeringen, att det varje år framförs omfattande önskemål på ny och förbättrad officiell statistik samtidigt som EU utvidgar lagstiftningen inom statistikområdet. Ett annat skäl för omprioriteringar var att det fortfarande fanns brister inom centrala statistikområden.⁴⁷

I december 2012 presenterade utredningen sitt slutbetänkande.⁴⁸ Utredningen bedömde att det svenska systemet för officiell statistik i huvudsak fungerar väl och att den decentraliserade modellen bör behållas. Enligt utredningen bör den officiella statistiken även fortsättningsvis utgöras av sådan statistik som bedöms vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället. Utredningen konstaterade samtidigt att det produceras en hel del statlig statistik som inte är klassificerad som officiell statistik men som till sin karaktär påminner om denna och att gränsen mellan denna statistik och officiell statistik är diffus. Detta talade, enligt utredningen, för att statsmakterna tydligare bör uttala vilken statistik som bör vara officiell. Utredningen föreslog dessutom att Rådet för den officiella statistiken borde utvidgas och ges uppgiften att göra löpande översiktliga granskningar av statistikens kvalitet och tillgänglighet. För att markera vikten av god kvalitet föreslog utredningen dessutom att de viktigaste kvalitetskriterierna för den officiella statistiken skulle föras in i statistiklagen.

2.4.1 *Kraven på statistikens kvalitet förtydligas*

Under hösten 2013 behandlade regeringen de förslag till ändringar av statistiklagen som Statistikutredningen 2012 lämnade. Ändringarna innebar bland annat att kraven på statistikens kvalitet förtydligas så att de viktigaste kvalitetskraven som ställs på den officiella statistiken numera framgår av statistiklagen. I förtydligande syfte har lagen därmed kompletterats med de sju kvalitetskriterier som gäller för den europeiska statistiken.⁴⁹ Vissa ändringar gjordes även i regleringen av uppgiftsskyldigheten för den officiella statistiken. Bland annat infördes en uppgiftsskyldighet för kommunalförbund samt för

⁴⁷ Dir 2011:32, *Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet*.

⁴⁸ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

⁴⁹ Se artikel 12.1 i EU:s statistikförordning.

framställning av sådan europeisk statistik som en myndighet enligt en EU-förordning ska leverera till Europeiska kommissionen. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag och lagändringarna trädde i kraft den 31 december 2013.⁵⁰

2.5 Sammanfattning

Den officiella statistiken anses vara av särskild vikt för att beskriva samhället och den intar en särställning jämfört med annan statlig statistik. Den officiella statistiken ska offentliggöras utan avgift och hållas allmänt tillgänglig i elektronisk form.

Systemet för den officiella statistiken består av de statistikansvariga myndigheterna, det regelverk som omger statistiken samt den statistik som enligt lag och förordning, av regeringen eller en statistikansvarig myndighet, klassificerats som officiell statistik. Systemet omfattar även Rådet för den officiella statistiken och SCB i sin egenskap av samordningsansvarig för statistiksystemet. Därutöver omfattar systemet underliggande dokumentation, rådata, databaser, publikationer med mera med koppling till den officiella statistiken eller dess framställning.

Regeringen beslutar om den officiella statistikens indelning i ämnes- och statistikområden samt vilka myndigheter som ska vara statistikansvariga. Statistikens innehåll och omfattning inom ett statistikområde, bland annat vilka statistikprodukter som ska finnas, beslutas av den statistikansvariga myndigheten på området, om inte något annat följer av särskilt beslut av regeringen. En statistikprodukt motsvaras i de flesta fall av en statistisk undersökning.

Regeringen har inte fastställt några entydiga kriterier för vilken statistik som bör utgöra officiell statistik. Viss praxis har dock utvecklats bland de statistikansvariga myndigheterna. De utredningar som utrett frågan har konstaterat att det är svårt att en gång för alla definiera vad som är officiell statistik. Klassificeringen av officiell statistik handlar snarare om en löpande process som bör utgå från hur behoven av statistik utvecklas.

⁵⁰ Prop. 2013/14:7, bet. 2013/14:FiU7, rskr. 2013/14:58.

3 Regeringens övergripande ansvar och styrning

Detta kapitel fokuserar på regeringens övergripande styrning av det officiella statistiksystemet (revisionsfråga 1). I kapitlet redogörs för regeringens beslut om förändringar i statistikförordningen av ämnes- eller statistikområden samt statistikansvariga myndigheter. Syftet är att försöka belysa vilka beslut regeringen fattat och om dessa sammantaget bidragit till att den officiella statistiken fångar de mest centrala samhällsföreteelserna. Kapitlet omfattar även en diskussion av områden som i dag ligger utanför den officiella statistiken men som enligt olika bedömare skulle kunna ingå. Här ligger fokus snarare på vad som krävs för att ett samhällsområde eller en myndighet ska ingå i den officiella statistiken. I kapitlet behandlas också regeringens styrning i relation till de statistikansvariga myndigheterna och hur denna styrning tar sig uttryck. Även om de statistikansvariga myndigheterna ska vara självständiga i sin roll har regeringen flera möjligheter att i detalj styra och påverka den statistik myndigheterna ansvarar för.

3.1 Regeringens beslut om officiell statistik

Definitionen av officiell statistik i lagen om den officiella statistiken utgår från tanken att den officiella statistiken är av särskild vikt för att beskriva samhället. Enligt lagen ska officiell statistik finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. I bilagan till statistikförordningen har regeringen specificerat den officiella statistiken i 22 övergripande ämnesområden (se tabell 3.1). Ämnesområdena är i sin tur indelade i 108 statistikområden, vilka är en precisering av ämnesområdena i förordningen. Det är också till ett specifikt statistikområde som en enskild myndighets statistikansvar är kopplat.

För närvarande finns 27 statistikansvariga myndigheter utsedda av regeringen, vilket innebär att en myndighet kan vara ansvarig för flera statistikområden.

Tabell 3.1 Ämnesområden i Sveriges officiella statistik

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

Källa: Bilaga till förordning (2001:100) om den officiella statistiken.

3.1.1 Få förändringar av ämnes- och statistikområden

De 22 ämnesområden som pekats ut av regeringen inom vilka det ska produceras officiell statistik utgör grunden för det officiella statistiksystemet och dess beskrivning av samhället. Ämnesområdena är relativt allmänt hållna, ungefär som statsbudgetens utgiftsområden. Dock är antalet ämnesområden något färre än antalet utgiftsområden i statsbudgeten.

Regeringen har inte beslutat om några egentliga förändringar av ämnesområden i statistikförordningen sedan statistikreformen 1994. Ett område har bytt namn från Medborgarinflytande till Demokrati, men det har inte påverkat ämnesområdet i sak. De statistikområden som ingår i ämnesområdet har inte ändrats. Sett till statistiksystemet som helhet är dock antalet statistikområden något färre i dag jämfört med när statistikreformen genomfördes. Antalet statistikområden har minskat från 118 till 108.

Minskningen av antalet statistikområden har inte handlat om någon åtstramning av statistiken utan om att områden lagts ihop och därmed breddats. Sedan 2001, när den nya statistiklagen och statistikförordningen infördes, har regeringen beslutat om nio ändringar av statistikområden. Av dessa är fem områden helt nya och inkluderar statistik som en statistikansvarig myndighet tidigare producerat utanför det officiella statistiksystemet. Endast ett område har utgått. Den statistik som redovisades under detta område produceras dock fortfarande men inte under beteckningen officiell statistik.

Den förklaring som ges av Regeringskansliet (Finansdepartementet) till varför inga ämnesområden ändrats sedan statistikreformen är att de 22 ämnesområdena har betraktats som så pass heltäckande att det mesta av samhällsutvecklingen anses rymmas inom dessa.⁵¹ En utblick till internationella organ (OECD, Eurostat) och andra nationella statistikmyndigheter (i Finland, Norge och Kanada) visar också att indelningen av statistiken i övergripande ämnes- eller temaområden tycks vara relativt likartad mellan länder. Det som skiljer ut indelningen av den svenska officiella statistiken är att områden som Informations- och kommunikationsteknik samt Forskning och utveckling inte är representerade som egna ämnes- eller temaområden. Det behöver inte innebära att den officiella statistiken inte täcker denna typ av statistik eller statistiska undersökningar men det går inte att utläsa utifrån den övergripande indelningen i ämnes- eller statistikområden.

3.1.2 *Förändring av statistikansvar sker av andra skäl än statistik*

Den vanligaste förändring i statistikförordningen som regeringen har beslutat om, har varit förändringar av statistikansvariga myndigheters statistikansvar. Ett vanligt skäl till att ansvaret för en statistikansvarig myndighet ändras är för att myndigheten upphör, ombildas eller på annat sätt reformeras. Sedan statistikreformen har tretton statistikansvariga myndigheter upphört och ersatts av nya.⁵² Två myndigheter har knoppats av från en befintlig myndighet och tagit med sig delar av statistikansvaret och tre myndigheter har fått delar av sitt statistikansvar överflyttat till en annan myndighet.⁵³ Det är ovanligt att en befintlig statistikansvarig myndighet helt blir av med sitt statistikansvar om den inte samtidigt läggs ner. Sedan statistikreformen har det endast skett i två fall, för Kulturrådet och Migrationsverket.⁵⁴ Det är också ovanligt att en befintlig myndighet utan tidigare statistikansvar tilldelas ett sådant ansvar. Även detta har endast skett i två fall, för Domstolsverket och Medlingsinstitutet som tagit över ansvaret för statistik som Brottsförebyggande rådet (Brå) respektive Statistiska centralbyrån (SCB) tidigare ansvarade för.

⁵¹ Intervju Finansdepartementet 2014-11-06.

⁵² Arbetarskyddsstyrelsen, Delegationen för prognos- och utvecklingsverksamhet, Fiskeriverket, Högskoleverket, Institutet för tillväxtpolitiska analyser, Livsmedelsekonomiska samarbetsnämnden, Närings- och teknikutvecklingsverket, Riksförsäkringsverket, Statens institut för kommunikationsanalys, Styrelsen för Sverigebilden, Turistdelegationen, Verket för högskoleservice och Överstyrelsen för civilberedskap.

⁵³ Pensionsmyndigheten, Brottsförebyggande rådet (Brå), Ekonomistyrningsverket (ESV) och Konjunkturinstitutet.

⁵⁴ Migrationsverket blev av med sitt statistikansvar på egen begäran medan Kulturrådets statistikansvar fördelades på Kungliga biblioteket och Myndigheten för kulturanalys. Se prop. 2000/01:27 respektive Statskontoret (2011), *Myndighetsanalys av Kulturrådet*, rapport 2011:18.

3.2 Svårt att fånga nya ämnes- och statistikområden

Det har i flera olika sammanhang, bland annat av Statistikutredningen 2012, påpekats att det saknas entydiga kriterier för vilken statistik som bör utgöra officiell statistik. Utredningen lyfte även fram att det produceras relativt mycket statlig statistik som inte är klassificerad som officiell statistik men som till sin karaktär påminner om denna. Utredningen hade visserligen inte i uppdrag att genomföra någon behovskartläggning över vilken statistik som bör ingå i den officiella statistiken men den konstaterade ändå att vissa av statsbudgetens utgiftsområden förefaller vara underrepresenterade, exempelvis utgiftsområdena Försvar och samhällets krisberedskap, Internationellt bistånd och Regional tillväxt.⁵⁵

Enligt Finansdepartementet, som är huvudman för regelverket för den officiella statistiken, finns det inte någon tydlig gemensam strategi kring frågor med koppling till det officiella statistiksystemet inom Regeringskansliet. Det har heller inte genomförts någon heltäckande behovskartläggning av vilken statistik som på ett övergripande plan bör ingå i det offentliga åtagandet sedan 1979 års statistikutredning. Den mest omfattande genomgången under senare år gjordes av den utredning om översyn av den ekonomiska statistiken som regeringen tillsatte 2002.⁵⁶

Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken nämnde flera områden som den bedömde som viktiga för statistikanvändarna och där statistiken enligt utredningen borde utvecklas. Det gällde exempelvis it-statistik, regionalstatistik, lönestatistik samt statistik över statens finanser, hälso- och sjukvård med mera.⁵⁷ Utredningens bedömningar resulterade emellertid inte i några förändringar i statistikförordningen.

3.2.1 Svårt att hantera sektorsövergripande statistik

Några av de områden som pekats ut som underrepresenterade i den officiella statistiken är av sektorsövergripande karaktär. Sådana områden innebär särskilda utmaningar i ett system som bygger på sektorsansvar. Två exempel på detta är it-statistik och regional statistik.

Behovet av ett samordnat it-statistiksystem

Statistik om informationsteknik (it) utgör inte något eget område i statistikförordningen trots att flera utredningar, och även regering och

⁵⁵ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

⁵⁶ Intervju Finansdepartementet 2014-11-06.

⁵⁷ SOU (2001:34), *Behovet av ekonomisk statistik* och SOU (2002:118) *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*.

riksdag,⁵⁸ i olika sammanhang lyft frågan om behovet av ett samordnat it-statistiksystem. Enligt utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken kom utvecklingen av it-statistiken av sig i samband med statistikreformen eftersom ingen myndighet gavs statistikansvar för området som helhet.⁵⁹

It-statistik har i stället utvecklats och producerats inom respektive statistikansvarigmyndighets sektorsansvar samt till en del utanför den officiella statistiken. Av SCB:s webbplats framgår att ett tiotal myndigheter i dag ansvarar för it-statistik som är relevant för respektive myndighets sektorsområde.⁶⁰ Delar av denna statistik ingår i Sveriges officiella statistik, medan andra delar ligger utanför.⁶¹ Det finns även några fristående aktörer som publicerar it-statistik i samordnad form. Stiftelsen för internetinfrastruktur (.SE) tar bland annat fram rapporter om svenskarnas internetanvändning och driver webbplatsen Internetstatistik.se. En annan webbplats framtagen av bransch- och arbetsgivarorganisationen IT & Telekomföretagen inom Almega är Itstatistik.se. Där redovisas basstatistik över it-branschen och dess utveckling från 2008 och framåt.⁶²

Det produceras alltså en hel del statistik om it och dess påverkan på samhället men det sker inte samordnat som en del av den officiella statistiken. Det innebär att det är svårt att avgöra om den officiella statistiken sammantaget uppfyller sitt syfte att belysa förhållanden och utveckling i samhället. Det faktum att it-statistik produceras av flera olika aktörer innebär också en risk för dubbelinsamling och att individer och företag belastas i onödan med att lämna uppgifter till statistiken.

Med syftet att koordinera den it-statistik som tas fram av statliga myndigheter tog SCB 2003 initiativ till Nätverket för IT-statistik. Syftet var bland annat att undvika att belasta individer och företag i onödan och att undvika onödigt dubbelarbete. Ett annat syfte var att identifiera områden där det saknades statistik. Nätverket var verksamt fram till 2007 och tog bland annat fram en länksamling för it-statistik, vilken bekostades av Näringsdepartementet. Även om nätverket har upphört tillhandahåller SCB fortfarande en förteckning med

⁵⁸ Regeringen och riksdagen påtalade behovet av en utökad it-statistik i samband med behandlingen av it-propositionen, prop. 1999/2000:86, bet. 1999/2000:TU9.

⁵⁹ SOU (2001:34), *Behovet av ekonomisk statistik* och SOU (2002:118) *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*.

⁶⁰ Enligt SCB:s portal publiceras it-relaterad statistik av bland annat Arbetsmiljöverket, Brå, Högskoleverket, Kungliga biblioteket, Medlingsinstitutet, Myndigheten för kulturanalys, Nordicom, Post- och telestyrelsen, Skolverket, Tillväxtanalys, Tillväxtverket, Trafikanalys och Vinnova.

⁶¹ <http://www.scb.se/it>.

⁶² Se <http://www.internetstatistik.se> och <http://www.itstatistik.se>.

länkar till myndigheter som producerar it-statistik på sin webbplats. Någon samordning eller koordinering av statistiken är det dock inte frågan om.⁶³

Regional statistik – också en sektorsövergripande fråga

Ett annat sektorsövergripande område som inte utgör ett eget ämnes- eller statistikområde i statistikförordningen är regional statistik, vilket Statistikutredningen 2012 påpekade i sitt slutbetänkande. Det kan dock nämnas att Tillväxtanalys i sitt regleringsbrev för 2013 fick i uppdrag att belysa möjligheterna att förbättra tillgången till statistik och fakta om regional tillväxt och utveckling.

Tillväxtanalys avrapporterade sitt uppdrag till regeringen (Näringsdepartementet) i början av april 2014. Av rapporten framgår att det finns ett relativt stort utbud av relevant regional statistik både inom och utanför det officiella statistiksystemet. I rapporten nämner Tillväxtanalys 29 myndigheter och statliga bolag med uppgifter inom den regionala tillväxtpolitiken som också kan generera viss statistik. Eftersom statistiken produceras och utvecklas utifrån myndigheternas egna sektorsspecifika behov är det trots detta svårt att få fram uppgifter som på en övergripande nivå beskriver regionala frågeställningar. Tillväxtanalys föreslår därför att regeringen i högre utsträckning bör uppmana de myndigheter som arbetar med regionala tillväxtfrågor att uppmärksamma behovet av regional statistik. Tillväxtanalys föreslår också att SCB får en tydligare roll när det gäller samordning av officiell regional statistik.⁶⁴

Det är ännu oklart vad som kommer att hända med Tillväxtanalys förslag. Regeringen har inte kommenterat dem.

3.3 Förslag från myndigheter

Alla nya områden som diskuteras i anslutning till den officiella statistiken är inte av sektorsövergripande karaktär. Det förekommer till exempel att myndigheter föreslår att deras statistik bör klassas som officiell statistik. Ett antal myndigheter har även uttryckt önskemål om att få bli statistikansvariga myndigheter. Under granskningen har vi endast fått kännedom om en myndighet, Finansinspektionen, som vill avsäga sig sitt statistikansvar och föra över det på en annan myndighet.⁶⁵

⁶³ Tillväxtanalys (2009), *Underlag för IT-politiska insatser*, rapport 2009:15.

⁶⁴ Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik*, rapport 2014:4.

⁶⁵ Det handlar här om en avgiftsfinansierad myndighet vilket medfört att finansieringsfrågan för en överföring av statistikansvaret hittills inte gått att lösa. Frågan har bland annat tagits upp i SOU (2012:79), *En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna*.

Det är mycket ovanligt att en befintlig myndighet utan statistikansvar tilldelas ett sådant ansvar. Sedan statistikreformen har det endast ske i två fall och har då handlat om myndigheter som tagit över statistik och statistikansvar från en annan statistikansvarig myndighet. Det har hittills inte hänt att en befintlig myndighet fått ansvar för statistik som inte redan ingår i den officiella statistiken. Ett skäl för detta är att det ställs höga krav på att bli statistikansvarig myndighet men också att det tycks råda en viss oklarhet om vilka krav som egentligen bör ställas.

3.3.1 *Processen för att ändra i statistikförordningen*

Flera myndigheter har i olika sammanhang uttryckt att processen för att ändra i förordningen om officiell statistik är oklar. I sitt remissvar till Statistikutredningen 2012 skriver Boverket att det kan finnas skäl att utvidga kretsen av statistikansvariga myndigheter och att myndigheter som vill få ett statistikansvar borde kunna lämna förslag om detta till regeringen som därefter fattar ett beslut i frågan. Även Myndigheten för yrkeshögskolan tar upp denna fråga i sitt remissvar. Socialstyrelsen⁶⁶ konstaterar vid vår intervju med dem att en svårighet är att det inte finns någon tydlig process för hur en myndighet kan komma in i systemet för den officiella statistiken.

Beredningsprocessen enligt Finansdepartementet

Finansdepartementet är ansvarigt departement och huvudman för statistikförordningen. Det innebär att alla förändringar som rör förordningen ska beredas med dem. En förfrågan eller hemställan från en myndighet att ändra i förordningen eller att bli utsedd till statistikansvarig myndighet hamnar dock inledningsvis hos respektive ansvarigt departement som i sin tur kontaktar Finansdepartementet.

För att kunna besluta om att ändra i förordningen behöver det tas fram ett underlag som visar om myndigheten uppfyller kraven för att bli statistikansvarig myndighet eller inte. Det är ansvarigt departement som lägger ut ett uppdrag att utarbeta ett sådant underlag. Vad som ska ingå i detta underlag är i dag inte klart uttryckt. När underlaget finns framtaget ska det enligt Finansdepartementet remitteras, bland annat till Rådet för den officiella statistiken. Vid intervjuer med SCB och sekretariatet till Rådet för den officiella statistiken har dock framkommit att rådet inte är någon juridisk person och därför inte uttalar sig om nya myndigheter. Däremot kan SCB vara en remissinstans.⁶⁷

⁶⁶ Intervju Socialstyrelsen 2014-09-05.

⁶⁷ Intervjuer Finansdepartementet 2014-11-06 och SCB 2014-11-14.

Enligt Finansdepartementet är det viktigt att komma ihåg att inte vilken statistik som helst kan bli officiell statistik. Det ska handla om statistik som har ett stort samhällsintresse och som i övrigt uppfyller de krav som gäller för den officiella statistiken. Det innebär bland annat att statistiken ska vara av viss omfattning och att det ska finnas en viss kontinuitet i produktionen. Myndigheten i fråga ska även vara beredd att åta sig ett visst utvecklingsarbete. Därutöver gäller att statistikverksamheten ska hållas åtskild från övrig verksamhet på myndigheten i fråga, enligt bestämmelserna om statistiksekretess.⁶⁸

Enligt Finansdepartementet drar en del myndigheter tillbaka sin förfrågan när de förstår vilka krav som ställs på en statistikansvarig myndighet.⁶⁹ Samtidigt verkar dessa krav inte vara tydligt kommunicerade till övriga delar av Regeringskansliet samt till de myndigheter som ges i uppdrag att bedöma om en myndighet bör utses till statistikansvarig myndighet.

Bedömning av statistikansvar

Två myndigheter som i dag inte har statistikansvar, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Myndigheten för yrkeshögskolan (MYH) har inlett en process för att få bedömt om myndigheternas statistik bör bli officiell och om myndigheterna bör få ett statistikansvar.⁷⁰ I båda fallen handlar det om myndigheter som i dag producerar statistik som inte omfattas av den officiella statistiken och där detta förhållande påpekats av myndigheten själv, en utredning eller en annan myndighet. Statistikutredningen 2012 konstaterade att det i dag saknas officiell statistik som beskriver samhällets krisberedskap,⁷¹ och Statskontoret konstaterade i en myndighetsanalys av MYH 2012 att det saknas en statistikansvarig myndighet för yrkeshögskolan.⁷²

Vid kontakter med ansvariga departement, Försvarsdepartementet respektive Utbildningsdepartementet, har det framkommit att dessa inledningsvis varit något sökande när det gäller hur frågan om myndigheternas statistikansvar bör hanteras och vilket underlag som behöver tas fram för att bedöma om myndigheternas statistik bör ingå i den officiella statistiken.⁷³ Regeringen valde att i MSB:s regleringsbrev för 2013 ge MSB i uppdrag att utreda hur

⁶⁸ En grundförutsättning enligt offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) är att en myndighet som producerar statistik gör det i en avgränsad verksamhet. Detta gäller alla statistikproducerande myndigheter.

⁶⁹ Intervju Finansdepartementet 2014-11-06.

⁷⁰ Under hösten 2014 har även Folkhälsomyndigheten inkommit med en hemställan till regeringen om att bli statistikansvarig myndighet inom ett nytt ämnesområde, Folkhälsa. Se protokoll från möte i Rådet för den officiella statistiken 2014-10-17.

⁷¹ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

⁷² Statskontoret (2012), *Myndighetsanalys av Myndigheten för yrkeshögskolan*, 2012:29.

⁷³ Telefonkontakter Utbildningsdepartementet 2014-10-27 och Försvarsdepartementet 2014-11-03.

myndighetens produktion av statistik skulle kunna ingå i den officiella statistiken. När det gäller den statistik som MYH producerar gav regeringen ett motsvarande uppdrag till Statskontoret.⁷⁴ Både MSB och Statskontoret har rapporterat sina uppdrag till regeringen.

MSB föreslog i sin avrapportering i april 2013 att det skulle inrättas ett nytt ämnesområde, Samhällets krisberedskap, i statistikförordningen och att MSB skulle bli statistikansvarig myndighet för området. Försvarsdepartementet har därefter efterfrågat en bedömning av om MSB:s statistik uppfyller kraven för den officiella statistiken. MSB har av detta skäl låtit en extern statistikkonsult granska delar av MSB:s statistik utifrån kraven i statistiklagen. Enligt statistikkonsultens avrapportering saknas det dock ett tydligt fastlagt regelverk som i detalj beskriver kvalitetsmål och kvalitetsegenskaper för den officiella statistiken.⁷⁵

Statskontoret redovisade sin bedömning av om den statistik som MYH producerar bör bli officiell och om MYH bör utses till statistikansvarig myndighet i december 2014. I sin avrapportering konstaterar Statskontoret att det inte finns några tydliga kriterier för vilken statistik som bör klassas som officiell och att Statskontoret inte på objektiva grunder vare sig kan förorda eller avstyrka att den statistik som MYH producerar införlivas i den officiella statistiken eller att MYH utses till statistikansvarig myndighet. Ett beslut måste, enligt Statskontoret, fattas efter en avvägning mellan de skäl som talar för och de skäl som talar emot. Faktorer som då bör tas med i bedömningen är statistikens betydelse för att beskriva samhällsutvecklingen, om den publiceras regelbundet samt dess stabilitet över tid.⁷⁶

Det är ännu för tidigt att säga något om vad som nu händer med de två myndigheternas begäran om att få bli statistikansvariga myndigheter. Enligt ett av de ansvariga departementen, Utbildningsdepartementet, krävs att myndigheterna kommer in med en formell hemställan till regeringen för att frågan ska tas upp för gemensam beredning inom Regeringskansliet. Ytterligare en fråga som måste lösas före eller under beredningen är finansieringsfrågan, det vill säga om myndigheterna har tillräckliga resurser för att finansiera ett statistikansvar.⁷⁷

⁷⁴ Utbildningsdepartementet (2014), *Uppdrag till Statskontoret att undersöka statistikansvaret för utbildningar som Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för*, U2014/3117/GV.

⁷⁵ Statisticon (2014), *Granskning MSB statistikproduktion*, Granskningsrapport.

⁷⁶ Statskontoret (2014), *Statistikansvar för utbildningar som Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för*, rapport 2014:29.

⁷⁷ Telefonkontakt Utbildningsdepartementet, 2014-10-27.

3.4 Regeringens styrning av statistikansvariga myndigheter

Regeringens styrning av den officiella statistikens inriktning inskränker sig inte enbart till beslut om förändringar i statistikförordningen av ämnes- eller statistikområden eller statistikansvariga myndigheter. Regeringen har också flera instrument till sitt förfogande för att styra såväl de statistikansvariga myndigheterna som statistikens innehåll och omfattning. Även om regelverket kring den officiella statistiken ger de statistikansvariga myndigheterna en självständig roll finns det tydligt uttalat i statistikförordningen att regeringen kan besluta om statistikens omfattning och innehåll inom en myndighets ansvarsområde. Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen därför undersökt hur regeringens styrning av de statistikansvariga myndigheterna tagit sig uttryck.

3.4.1 *Statistikansvaret framgår inte alltid av myndigheters instruktion*

Regeringen beslutar vanligtvis om en myndighets centrala uppgifter och ansvar i myndighetens instruktion, det vill säga i en förordning. Av förarbetena till statistikreformen framgår dessutom att statistikansvar för officiell statistik är ett myndighetsansvar av sådan karaktär att det bör regleras i respektive myndighets instruktion.⁷⁸

Vid en genomgång av samtliga statistikansvariga myndigheters instruktion framgår att statistikansvaret regleras i instruktionen för drygt hälften av myndigheterna (15 av 27). Regleringen i instruktionerna är genomgående generell. Det handlar inte om någon detaljstyrning eller något utpekande av vilken statistik som bör vara officiell. En myndighet, Energimyndigheten, har nyligen fått sin instruktion reviderad. Statistikansvaret framgick av den gamla instruktionen som upphörde vid halvårsskiftet 2014 men ansvaret fördes inte över till den nya instruktionen. Det förefaller därmed som att regeringen inte tillmäter en myndighets statistikansvar sådan betydelse att det genomgående regleras i myndigheternas instruktioner. I vart fall är regeringens styrning inte enhetlig i detta avseende.

3.4.2 *Vissa myndigheter får uppdrag kopplade till sitt statistikansvar*

Förutom SCB har fem statistikansvariga myndigheter under senare år haft särskilda uppdrag i sina regleringsbrev, vilka kan relateras till den officiella statistiken.⁷⁹ En myndighet, Centrala studiestödsnämnden (CSN), har ett årligt återkommande uppdrag i sitt regleringsbrev att redovisa studiestödsstatistik över utbetalning och återbetalning av studiestöd samt över utländska

⁷⁸ Prop. 1993/94:100, bilaga 8.

⁷⁹ Brå, Centrala studiestödsnämnden (CSN), Myndigheten för kulturanalys, Tillväxtanalys och Skolverket.

medborgare och studiestöd som överensstämmer med myndighetens statistikansvar. I detta fall har regeringen valt att reglera statistikansvaret i regleringsbrevet. För övriga statistikansvariga myndigheter gäller att uppdragen i regleringsbrevet i huvudsak handlar om att utveckla statistiken och ta fram ny statistik inom statistikområden som myndigheterna inte är statistikansvariga för i dag. Exempelvis handlar ett av uppdragen till Skolverket om att följa upp vad som händer med eleverna efter skolgången, vilket egentligen hör till SCB:s ansvarsområde enligt statistikförordningen.

Överlag är uppdragen i regleringsbrev mer detaljerade än den styrning som regeringen ger uttryck för i myndigheternas instruktioner. För två myndigheter, Brå och Skolverket, har regeringens styrning varit mer detaljrik och omfattande jämfört med övriga.

Under de senaste åren har Brå fått återkommande uppdrag i sitt regleringsbrev som är kopplade till myndighetens statistikansvar. Uppdragen handlar bland annat om att i samverkan med andra myndigheter utveckla ny statistik inom myndighetens ansvarsområden, att målgruppsanpassa statistiken och att bistå departementet med underlag. Skälen för uppdragen är, enligt Brå, att regeringen har behov av bra statistik inom rättsväsendet som grund för utvärdering av reformer av olika slag. Regeringen har också ansett att det är angeläget att säkerställa att Brå kan utveckla kriminalstatistiken samt vara kunskaps- och metodstöd i andra myndigheters verksamhet inom området. Av detta skäl fick Brå även extra medel 2013 för att utveckla statistikarbetet.⁸⁰

Skolverket är den myndighet som i sitt regleringsbrev har flest regeringsuppdrag kopplade till sin statistik. Uppdragen är ofta väldigt detaljerade och kan innefatta krav på specifika variabler, om att det ska vara en totalundersökning och så vidare. Den höga graden av detaljstyrning finns även inom övriga delar av Skolverket.⁸¹ Regeringen har även gett särskilda uppdrag till Skolverket utanför regleringsbrevet i enlighet med den möjlighet som finns i statistikförordningen.⁸² I samband med detta har regeringen även anvisat särskilda medel för att genomföra uppdraget.⁸³

Regeringens styrning av de statistikansvariga myndigheternas statistikuppdrag kan alltså se väldigt olika ut. I de flesta fall styr regeringen mycket lite, men när regeringen väl styr kan styrningen vara både detaljrik och omfattande. I de fall

⁸⁰ Intervju Brå 2014-03-26 samt Brå:s skriftliga svar på Riksrevisionens frågor 2014-12-09.

⁸¹ Intervju Skolverket 2014-10-28.

⁸² Utbildningsdepartementet (2012), *Uppdrag till Statens skolverk om skol- och resultatinformation*, U2012/4307/S.

⁸³ Prop. 2011/12:1, utg. omr. 16, avsnitt 3.2.5. Riksdagen beslutade i enlighet med regeringens förslag, bet. 2011/12:UbU1, rskr. 2011/12:98.

när regeringen styr myndighetens uppdrag mer i detalj handlar det ofta om ett statistikområde där regeringen själv är en stor användare av statistiken.

3.4.3 *Regeringens styrning i relation till statistikansvariga myndigheters yrkesmässiga oberoende*

En fråga som dykt upp i Riksrevisionens granskning är om det finns något motsatsförhållande mellan regeringens styrning av de statistikansvariga myndigheterna och myndigheternas yrkesmässiga oberoende och självständiga roll. Vikten av yrkesmässigt oberoende och opartiskhet för en statistikmyndighet är något som tydligt lyfts fram i internationella regelverk, riktlinjer och praxis.⁸⁴

För merparten av de statistikansvariga myndigheterna har frågan om yrkesmässigt oberoende inte varit en fråga de behövt hantera. En myndighet har emellertid påpekat att den svenska lagen om den officiella statistiken inte innefattar någon skrivning om yrkesmässigt oberoende för statistikansvariga myndigheter och den statistikproduktion de ansvarar för.

När det finns ett stort intresse för en viss officiell statistik från politiskt håll kan situationen uppstå att regeringens styrning av statistiken utgår från andra syften än kvalitetskraven i statistiklagen. Det finns då inte något svenskt regelverk för en statistikansvarig myndighet att hänvisa till för att framhålla sitt yrkesmässiga oberoende och statistikens opartiskhet.⁸⁵ Av förarbetena till statistiklagen framgår dock att det är av vikt att statistiken inte påverkas av ovidkommande faktorer och att den inte heller utformas för att tjäna vissa syften.⁸⁶

Inom ramen för det europeiska statistiksystemet (ESS) har en peer review genomförts av det svenska officiella statistiksystemet under 2014. Syftet har varit att följa upp hur Sverige tillämpar riktlinjerna för europeisk statistik (European Statistics Code of Practice). I den resulterande peer review-rapporten nämns frågan om möjlighet till politisk påverkan. Enligt peer review-teamet kan det nuvarande regelverket uppfattas som att det ger möjlighet till politiskt inflytande över vilken statistik som tas fram. Detta eftersom regeringen pekar

⁸⁴ Artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program (EU:s statistikförordning). Principen om yrkesmässigt oberoende handlar om hur statistikmyndigheterna fungerar eller verkar när de producerar eller sprider statistik.

⁸⁵ Intervjuer Skolverket 2014-03-24 och 2014-10-28.

⁸⁶ Prop. 2000/01:27, bet. 2000/01:FiU15, rskr. 2000/01:151.

ut såväl vilka områden som ska täckas av den officiella statistiken som vilka myndigheter som ska ansvarar för dessa områden.⁸⁷

3.5 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har inte beslutat om några förändringar av ämnesområden sedan statistikreformen genomfördes, trots att det funnits förslag. Vissa mindre förändringar har gjorts av statistikområden men på det stora hela har det mest handlat om namnbyte och omflyttningar av statistik. Enstaka nya statistikprodukter har tillkommit eller tagits bort.

Den vanligaste förändringen i statistikförordningen är förändringar av statistikansvariga myndigheter. Förändringarna har sällan med statistik att göra utan beror på att myndigheter läggs ned, ombildas eller på annat sätt reformeras. Sedan statistikreformen har i stort sett inga befintliga myndigheter utanför det officiella statistiksystemet tilldelats något statistikansvar.

Det har visat sig vara svårt att utveckla sektorsövergripande statistik inom ramen för det officiella statistiksystemet. Ansvar för att utveckla statistiken ligger hos de statistikansvariga myndigheterna som ofta utgår från sina sektorsspecifika behov. Därmed blir det svårt att i samordnad form ta fram uppgifter och statistik om samhällsföreteelser av mer sektorsövergripande karaktär, till exempel it-statistik och statistik om regionala frågeställningar. Att framställningen av sektorsövergripande statistik sprids på många aktörer innebär en risk för dubbelinsamling.

Flera myndigheter, liksom tidigare utredningar, har påpekat att processen att göra ändringar i statistikförordningen är oklar. Det handlar såväl om att ändra myndigheters ansvar eller besluta om nya statistikansvariga myndigheter som att införa nya statistikområden. Även myndighetshandläggarna vid departementen gör olika tolkningar kring vilka krav som bör ställas på myndigheter som vill göra förändringar i statistikförordningen eller utses till statistikansvariga myndigheter. Enligt Finansdepartementet ska kraven för att utses till statistikansvarig myndighet var höga. Det verkar rimligt men det är samtidigt viktigt att kraven är tydliga och transparenta.

De statistikansvariga myndigheterna är och ska vara självständiga i sitt statistikansvar. Samtidigt har regeringen flera verktyg till förfogande för att styra myndigheterna. Av intervjuer och dokumentstudier inom ramen för granskningen framkommer att regeringens reglering av statistikansvaret i myndigheternas instruktioner inte är enhetlig och att det inte hör till vanligheten

⁸⁷ Peer review report on compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical System, Sweden, January 2015.

att regeringen styr de statistikansvariga myndigheternas statistikuppdrag men att det förekommer. Bland annat använder regeringen sin möjlighet att ge särskilda uppdrag i regleringsbrev eller liknande för att ta fram officiell statistik.

Den styrningen som regeringen ger uttryck för i myndigheternas regleringsbrev fokuserar ofta på utveckling av statistiken. Det förekommer också att regeringen detaljstyr statistiken inom en myndighets statistikansvar. Det kan här uppstå ett motsatsförhållande mellan regeringens styrning och myndighetens självständiga roll och oberoende ställning som statistikansvarig myndighet.

4 Samordningen inom det officiella statistiksystemet

Ansvar för att samordna det statliga statistiksystemet ligger i huvudsak på Statistiska centralbyrån (SCB). SCB har även andra uppgifter inom och utanför statistiksystemet som kan påverka myndighetens samordningsansvar. I kapitlet redogörs för SCB:s olika roller i det officiella statistiksystemet samt hur SCB:s samordningsansvar har utformats. Kapitlet omfattar även en redogörelse över de statistikansvariga myndigheternas syn på samordningen. Syftet med kapitlet är att ge underlag till frågan om SCB:s samordning av det officiella statistiksystemet är tydligt utformad i förhållande till behoven (revisionsfråga 2).

4.1 SCB:s roller i det officiella statistiksystemet

SCB:s har tre roller i det officiella statistiksystemet. SCB är samordningsansvarig för den officiella statistiken. SCB har också statistikansvar för sektorsövergripande statistik, i huvudsak handlar det om arbetsmarknadsstatistik, befolkningsstatistik, ekonomisk statistik, välfärdsstatistik och viss övergripande utbildningsstatistik. År 2013 omfattade SCB:s statistikansvar för sektorsövergripande statistik nära 60 procent av den officiella statistiken. Inom sin uppdragsverksamhet producerar SCB också en hel del statistik åt andra statistikansvariga myndigheter. År 2013 producerade SCB officiell statistik på uppdrag av tio statistikansvariga myndigheter. Sammantaget stod för SCB därmed för drygt 70 procent av den officiella statistikproduktionen 2013.⁸⁸

4.1.1 SCB:s samordningsansvar – är det tydligt definierat?

Samordning kan innefatta en mängd olika aktiviteter. Vad som ingår i SCB:s samordningsansvar för den officiella statistiken framgår närmast av SCB:s instruktion. Enligt sin instruktion har SCB till uppgift att, utöver vad som följer av statistikförordningen, samordna såväl det statliga statistiksystemet som överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer.⁸⁹

⁸⁸ Prop. 2000/01:27, SCB Årsredovisning för 2013 samt Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

⁸⁹ Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Beskrivningen av SCB:s samordningsansvar i SCB:s instruktion är inte särskilt utförlig. Instruktionen ger också intryck av att SCB:s samordningsansvar avser all statlig statistik och inte bara den officiella statistiken. Enligt Finansdepartementet bör tolkningen nog vara att det är samordningen av den officiella statistiken som avses och man överväger att eventuellt förtydliga detta i instruktionen. Samtidigt har Finansdepartementet inte uttolkat vad som bör ingå i SCB:s samordningsansvar utan lämnar det åt SCB att definiera. Man har heller inte fått några signaler från SCB om att regeringen bör precisera vad samordningsansvaret inbegriper.⁹⁰

SCB anger att man tolkar sitt samordningsansvar som att det i huvudsak omfattar stöd till de statistikansvariga myndigheterna. Samtidigt finns det gränser för hur stora möjligheter SCB har att ge stöd till andra myndigheter. SCB kan inte göra andra myndigheters arbete, enligt SCB självt. Den återkoppling som SCB fått från regeringen är dock att SCB lever upp till sitt åtagande i dag. Regeringen har inte signalerat att SCB bör göra mer än vad man gör i dag.⁹¹

4.1.2 *Oklar gräns mellan samordning och uppdragsverksamhet?*

Sedan statistikreformen har SCB:s uppdragsverksamhet utgjort ungefär hälften av SCB:s totala omsättning. Regeringens ambition med SCB:s uppdragsverksamhet är att den ska bidra till att utnyttja den statistiska kompetensen vid SCB samt att de uppgifter som samlas in från olika källor för att framställa officiell statistik även ska kunna användas för framställning av annan statistik.⁹²

De statistikansvariga myndigheterna utgör SCB:s största kundgrupp. SCB producerar officiell statistik åt statistikansvariga myndigheter enligt överenskommelser i avtal.⁹³ Ett avtal mellan SCB och en statistikansvarig myndighet löper som regel under ett till tre år. I avtalen ingår inte bara framställning och kommunikation av officiell statistik utan ofta även annat utrednings- och utvecklingsarbete.⁹⁴ Det faktum att SCB producerar statistik på uppdrag av samma myndigheter som SCB ska samordna inom ramen för det officiella statistiksystemet kan potentiellt innebära målkonflikter.

⁹⁰ Intervju Finansdepartementet 2014-11-06.

⁹¹ Intervju SCB 2014-11-14.

⁹² Riksrevisionen (2004), *Uppdrag statistik Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet*, RiR 2004: 8 samt SCB:s regleringsbrev och årsredovisning 2013.

⁹³ Det bör nämnas att ett avtal mellan SCB och en annan statistikansvarig myndighet inte är ett civilrättsligt bindande avtal. Det innebär att domstolar och exekutiva myndigheter inte står till förfogande för tvistlösning eller exekution. Eventuella tvister hanteras i stället av respektive myndighetschef, såvida tvisten inte hänskjuts till regeringen.

⁹⁴ SCB, *Årsredovisning 2013*.

En del av de tjänster som SCB tillhandahåller inom ramen för sin uppdragsverksamhet är uppgifter som till sin karaktär liknar de uppgifter som ingår i SCB:s samordningsansvar. Under granskningen har det också framkommit att flera statistikansvariga myndigheter inte uppfattar att gränsen mellan SCB:s samordningsansvar respektive de tjänster SCB tillhandahåller inom uppdragsverksamheten är särskilt tydlig.⁹⁵ Om detta beror på att SCB:s samordningsansvar är otydligt uttryckt i jämförelse med SCB:s uppdragsverksamhet eller om det handlar om otydlig kommunikation är dock svårt att avgöra.

4.2 SCB:s samordningsinstrument

Även om SCB:s samordningsansvar inte kommer till tydligt uttryck i SCB:s instruktion har SCB flera instrument till förfogande för sina samordningsuppgifter.

4.2.1 Rådet för den officiella statistiken

Rådet för den officiella statistiken (ROS) är SCB:s huvudsakliga samordningsverktyg. Rådet inrättades i februari 2002 och hör rent organisatoriskt till SCB. Dess sammansättning och uppgifter regleras också av SCB:s instruktion. Av instruktionen framgår att rådet består av en ordförande och högst sex andra ledamöter.⁹⁶

SCB:s generaldirektör är ständig ordförande i rådet. Övriga sex ledamöter utgörs av myndighetschefer⁹⁷ vid statistikansvariga myndigheter och utses av SCB enligt ett rullande schema, efter samråd med samtliga statistikansvariga myndigheter. Ledamöterna förordnas för en tid om högst tre år. Vid SCB finns också ett sekretariat för rådet.⁹⁸

Rådet för den officiella statistiken är ett rådgivande organ som ska bistå de statistikansvariga myndigheterna i principiella frågor om den officiella statistikens tillgänglighet, kvalitet och användbarhet. Rådet ska arbeta för att underlätta uppgiftslämnandet samt verka för samarbete mellan de ansvariga myndigheterna. Rådet ska också utarbeta en årlig rapport och föra en förteckning över den officiella statistiken. Av rådets arbetsordning framgår att rådet kan initiera årliga konferenser, seminarier, gd-möten och studieresor.

⁹⁵ Se avsnitt 4.3.

⁹⁶ 8 § förordningen (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

⁹⁷ En myndighetschef har ofta titeln generaldirektör (gd).

⁹⁸ <http://www.scb.se/ros>.

Rådet ska sammanträda minst en gång per kalenderår och som regel sammanträder rådet vid två tillfällen under året. Frågor som en statistikansvarig myndighet önskar ta upp till behandling i rådet ska anmälas till rådets sekretariat. Det finns även en särskild beredningsgrupp som träffas cirka en månad innan rådets möten för att diskutera punkterna på dagordningen. Rådet kan också tillsätta arbetsgrupper för särskilda frågor. Det mesta av rådets egentliga arbete sker i dessa arbetsgrupper.⁹⁹

Representationen i rådet – inte alltid så hög

Skälet för gd-representationen i rådet är att man velat ge arbetet i rådet ökad tyngd.¹⁰⁰ Vid Riksrevisionens intervjuer med statistikansvariga myndigheter har dock framkommit att det är relativt vanligt att någon annan än gd representerar den statistikansvariga myndigheten vid rådets möten. En genomgång av protokollen från rådets möten sedan oktober 2009 visar också att det inte förekommit något möte där samtliga ordinarie ledamöter i rådet varit närvarande. I genomsnitt har ungefär hälften av de närvarande vid rådets möten utgjorts av någon annan än av ordinarie ledamot, SCB exkluderat.

Med tanke på att rådet utgörs av högst sex ledamöter som förordnas för tre år i taget enligt ett rullande schema kan det gå ganska långt mellan de tillfällen då en statistikansvarig myndighets generaldirektör faktiskt representerar myndigheten i rådet. Frågan är därmed om syftet med gd-representationen i rådet verkligen fyller den funktion den är tänkt att fylla.

Ett antal myndigheter har fört fram synpunkter på detta förhållande. För de flesta statistikansvariga myndigheter hör inte statistikansvaret till myndighetens kärnverksamhet. Anledningen till att gd ofta ersätts av någon annan vid rådets möten kan därför förklaras av att gd sällan har vare sig tid, kunskap eller intresse för statistikfrågor. Flera statistikansvariga myndigheter har också tagit upp att det saknas en nivå mellan den formella gd-representationen i själva rådet och tjänstemannarepresentationen i rådets arbetsgrupper och att det därför blir svårt att förankra de frågor som diskuteras. Av detta skäl har det nyligen inrättats en särskild statistikchefsgrupp under rådet. Gruppen hade sitt första möte i augusti 2014 och nästan alla statistikansvariga myndigheter deltog. Tanken är att det ska bli en formell grupp under rådet som träffas cirka en gång per år.¹⁰¹

⁹⁹ Intervju SCB 2014-11-14 samt <http://www.scb.se/ros>.

¹⁰⁰ Enligt det ursprungliga förslaget om att inrätta ett råd för Sveriges officiella statistik som lämnades av Utredningen om utvärderingen av statistikreformen. Se SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*.

¹⁰¹ Intervju SCB 2014-11-14.

Flera av de statistikansvariga myndigheter som Riksrevisionen varit i kontakt med under granskningen är positiva till den nya statistikchefsggruppen och tror att den kan bli ett bra samtalsforum. Någon myndighet påpekade dock att det första mötet var lite trevande och att det är viktigt att gruppen hittar sin roll och kan stå på egna ben.¹⁰²

Rådets arbetsgrupper – där själva arbetet sker

Enligt sin arbetsordning har Rådet för den officiella statistiken möjlighet att inrätta särskilda arbetsgrupper för att hantera olika frågor. Det mesta av rådets arbete sker i dessa arbetsgrupper. I arbetsgrupperna ingår representanter för de statistikansvariga myndigheter som för närvarande ingår i rådet samt tjänstemän från andra statistikansvariga myndigheter, vilka har haft önskemål om att delta. Antalet arbetsgrupper har varierat över tid och under år 2013 har fem arbetsgrupper¹⁰³ varit verksamma.¹⁰⁴

Många arbetsgrupper är av tillfällig karaktär. Ofta inrättas en ny arbetsgrupp genom att en fråga förs upp till rådet och rådet efter diskussion kommer fram till att det behövs mer underlag. Då tillsätter man en arbetsgrupp som får i uppdrag att utreda frågan. Den generella erfarenheten, enligt rådets sekretariat, är att arbetsgrupperna fungerar bäst när de tillsätts för att hantera en specifik fråga. När en arbetsgrupp övergår till att bara bli en diskussionsgrupp brukar det inte fungera lika bra och arbetsgruppen läggs till slut ofta ner.¹⁰⁵

SCB är så gott som alltid ordförande i rådets arbetsgrupper. I de fall man har försökt att utse ordföranden från andra statistikansvariga myndigheter har det inte fungerat så bra. Enligt rådets sekretariat är skälet att det är svårt för tjänstemän från andra myndigheter att avsätta den tid som krävs.¹⁰⁶ Alla statistikansvariga myndigheter är heller inte engagerade i det arbete som bedrivs under rådet. Vid Riksrevisionens kontakter med de statistikansvariga myndigheterna uppger vissa myndigheter att skälet till de att inte deltar i arbetet är att de frågor som rådet tar upp inte berör dem i någon större utsträckning. Andra myndigheter uppger att de inte har haft tillräckligt med tid eller resurser för att delta i rådets arbete.¹⁰⁷

¹⁰² Intervjuer Försäkringskassan 2014-10-16, Universitetskanslersämbetet 2014-09-29, Skolverket 2014-10-28 och Socialstyrelsen 2014-09-05.

¹⁰³ Arbetsgruppen för metod och kvalitet, arbetsgruppen för uppgiftslämnarfrågor, den allmänna beredningsgruppen, samarbetsgruppen för röjandekontroll samt arbetsgruppen för samtidig publicering.

¹⁰⁴ Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

¹⁰⁵ Intervju SCB 2014-11-14.

¹⁰⁶ Intervju SCB 2014-11-14.

¹⁰⁷ Intervjuer Ekonomistyrningsverket (ESV) 2014-10-27, Finansinspektionen 2014-09-01, Medlingsinstitutet 2014-09-18, Konjunkturinstitutet 2014-03-05, Kulturanalys 2014-10-15, Kungliga biblioteket 2014-08-28, Naturvårdsverket 2014-09-22 och Tillväxtverket 2014-10-03.

Rådets rapporter och riktlinjer

Rådet utarbetar rapporter, råd och riktlinjer till stöd och hjälp för de statistikansvariga myndigheterna. Riktlinjerna är, liksom rådet självt, endast av rådgivande karaktär. Rådet saknar mandat att utfärda bindande förfogelser eller regler för den officiella statistiken. Inte heller utövar rådet någon tillsyn över statistiksystemet.¹⁰⁸

Som ett komplement till statistiklagen och statistikförordningen har rådet publicerat riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken. Rådet har även publicerat riktlinjer om tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik samt riktlinjer och rutiner för elektronisk publicering.¹⁰⁹

Rådets rapporter och riktlinjer utarbetas oftast inom en arbetsgrupp. År 2013 lämnade exempelvis arbetsgruppen för samtidig publicering sin slutrapport. Rapporten innehåller en sammanställning av de regelverk som rör samtidig publicering. Syftet med rapporten är att underlätta och samordna publiceringar av statistik från statistikansvariga myndigheter.¹¹⁰

Rådet tar även fram en årsrapport som utarbetas och sammanställs av rådets sekretariat. Årsrapporten ger en översikt över systemet för den officiella statistiken och rådets verksamhet för det gångna året. Därutöver innehåller rapporten en del uppföljningar. De uppföljningar som redovisas i årsrapporten avser bland annat:

- punktlighet och framställningstid för den officiella statistiken
- hur de statistikansvariga myndigheterna tillgängliggör statistiken för användarna
- myndigheternas efterlevnad av kraven på dokumentation respektive könsuppdelning av statistiken
- hur beteckningen Sveriges officiella statistik med tillhörande symbol används
- hur myndigheterna arbetar med kriterierna för tillräcklig kvalitet¹¹¹

Utifrån de uppföljningar som redovisas i rådets årsrapport är det möjligt att få information om hur vissa delar av regelverket kring den officiella statistiken efterföljs.

¹⁰⁸ <http://www.scb.se/ros>.

¹⁰⁹ <http://www.scb.se/ros>.

¹¹⁰ Intervjuer och möte SCB 2014-11-14 och 2014-12-16 samt e-post SCB 2014-12-16.

¹¹¹ Rådet för den officiella statistiken, årliga rapporter 2002–2013.

4.2.2 SCB har möjlighet att utfärda föreskrifter

SCB:s samordning av den officiella statistiken innefattar inte tillsyn eller övervakning av statistiksystemet. Förordningen om den officiella statistiken ger dock SCB mandat att meddela vissa föreskrifter om den officiella statistiken efter att ha hört samtliga statistikansvariga myndigheter. Att SCB ska höra de andra myndigheterna innebär inte att dessa måste godkänna de föreskrifter SCB meddelar, det är fortfarande enbart SCB som har en utpekad föreskriftsrätt.

SCB:s föreskriftsrätt har sedan 2002 omfattat den officiella statistikens tillgänglighet, det vill säga hur statistiken ska dokumenteras, kvalitetsdeklarerar och tillgängliggöras i elektronisk form. Den 31 december 2013 utvidgades SCB:s föreskriftsrätt till att även avse kvalitetskraven i lagen om den officiella statistiken och hur bestämmelserna om de nya kvalitetskriterierna i lagen ska verkställas.¹¹²

Föreskrifter är bindande rättsregler som bestämmer enskildas och myndigheters handlande. Att en myndighet är behörig att besluta om föreskrifter innebär dock inte att föreskrifter också måste beslutas. De föreskrifter SCB kan besluta om har dessutom karaktären av verkställighetsföreskrifter. Det innebär att de ska fungera som ett stöd för myndigheterna att uppfylla de krav som myndigheterna enligt lag eller förordning ändå är ålagda att uppfylla.

SCB har hittills varit restriktiv i att använda sin föreskriftsrätt och endast utfärdat en föreskrift om offentliggörandet av officiell statistik.¹¹³ Ännu har SCB inte utfärdat någon föreskrift med koppling till det nya kvalitetsbegreppet i statistiklagen.

Den förklaring Riksrevisionen fått till varför SCB ännu inte utfärdat några föreskrifter med anledning av kvalitetskraven i statistiklagen är att detta är en ny möjlighet för SCB och att man velat avvakta diskussionen i rådets arbetsgrupp för metod och kvalitet där de nya kvalitetskriterierna diskuteras. Vid senare intervjuer med SCB har dock framkommit att SCB nu tillsatt en intern arbetsgrupp för att se över om det finns behov att utarbeta föreskrifter för verkställighet av de nya kvalitetskriterierna i statistiklagen. Enligt SCB är det dock viktigt att förankra en sådan åtgärd bland de statistikansvariga myndigheterna så att de har möjlighet att leva upp till eventuella ändringar.¹¹⁴

¹¹² 16 § förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

¹¹³ Statistiska centralbyråns föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik (SCB-FS 2002:16).

¹¹⁴ Intervju SCB 2014-11-14.

4.2.3 SCB:s vetenskapliga råd kan ge stöd

SCB:s vetenskapliga råd kan ses som ytterligare ett av SCB:s samordningsinstrument, även om SCB inte använt sig av det för det ändamålet. Enligt SCB:s instruktion ska SCB:s vetenskapliga råd bistå i frågor om metoder och kvalitet i statistiken. Vetenskapliga rådets uppgift är bland annat att:

- ge synpunkter, råd och vägledning beträffande de metoder SCB utvecklar eller använder
- genomföra kritiska granskningar och avge yttranden om statistikprodukter, statistikgrenar och statistikförsörjningsprogram
- tillföra verksledningen vetenskaplig kompetens genom att informera om och förmedla kontakter med svensk och internationell forskning¹¹⁵

Sedan statistikreformen anges uttryckligen i SCB:s instruktion att SCB:s vetenskapliga råd kan bistå statistikansvariga myndigheter i frågor om metoder och kvalitet i statistiken.¹¹⁶ Av intervjuer med statistikansvariga myndigheter har dock framkommit att denna möjlighet till stöd från SCB:s vetenskapliga råd är något som få myndigheter känner till. SCB medger själva att man inte informerat om möjligheten eller marknadsfört rådet på något sätt. De senaste fem åren är det bara en statistikansvarig myndighet, Brottsförebyggande rådet (Brå), som har vänt sig till vetenskapliga rådet med en fråga.¹¹⁷

4.3 Statistikansvariga myndigheters syn på samordningen – finns det ett förväntansgap?

Inom ramen för granskningen har Riksrevisionen frågat de statistikansvariga myndigheterna om deras syn på samordningen inom det officiella statistiksystemet. Majoriteten av de statistikansvariga myndigheter Riksrevisionen har varit i kontakt med anser att samordningen av statistiksystemet är en viktig uppgift. En del myndigheter anser att samordningen borde omfatta mer än vad den gör i dag, och då särskilt samordning i form av mera stöd och hjälp. Det finns även myndigheter som efterfrågar en mer övervakande samordning, närmast av tillsynskaraktär. Samtidigt finns det myndigheter som tycker att samordningen är bra som den är och att den absolut inte bör utvidgas.

SCB anger självt att det är möjligt att det finns ett förväntansgap hos övriga statistikansvariga myndigheter om vilket stöd som SCB och Rådet för den officiella statistiken kan ge. Det finns i alla fall många olika idéer

¹¹⁵ http://www.scb.se/sv_/Om-SCB/Verksamhet/Rad-och-namnder/SCBs-Vetenskapliga-rad.

¹¹⁶ 10 § förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

¹¹⁷ Intervju SCB 2014-10-14 samt mötessammandrag för vetenskapliga rådet, december 2012.

och förväntningar på vad SCB:s samordning ska innehålla bland de statistikansvariga myndigheterna. En anledning till skillnaderna i synsätt kan vara att det finns skilda behov ute hos myndigheterna.¹¹⁸ Av SCB:s remissvar med anledning av den senaste statistikutredningens slutbetänkande framgår samtidigt att SCB självt ser behov av en mer utvecklad samordning och uppföljning inom statistiksystemet.¹¹⁹

4.3.1 *Ett antal statistikansvariga myndigheter vill ha mer stöd*

Flera statistikansvariga myndigheter har vid Riksrevisionens intervjuer påpekat att det inte finns någon gemensam standard för hur den officiella statistiken bör presenteras och att det ser väldigt olika ut på olika myndigheters webbplatser. Eftersom symbolen för officiell statistik inte används på ett enhetligt sätt kan det även vara svårt för användarna att identifiera vilken statistik som är officiell. Det vore därför bra om rådet eller SCB kunde ge mer stöd och hjälp till myndigheterna att utveckla it-infrastrukturen kring hur statistik tillgängliggörs via webben.¹²⁰ Samtidigt har rådet utfärdat riktlinjer och rutiner för elektronisk publicering som stöd och hjälp till de statistikansvariga myndigheterna. Hur statistiken tillgängliggörs är även något som omfattas av SCB:s föreskriftsrätt. Att statistiken ska tillgängliggöras elektroniskt är ett krav enligt statistikförordningen.

Några statistikansvariga myndigheter har tagit upp att det behövs en mer samstämmig kvalitetsdokumentation till användarna. De efterlyser en ny mall för beskrivning av statistiken där alla kriterierna i den nya lagen ingår. De efterfrågar också mer hjälp med att tolka de nya kvalitetskriterierna i lagen.¹²¹

När det gäller andra typer av frågor, till exempel metodfrågor och liknande, har ingen statistikansvarig myndighet uppgett att de vänder sig till Rådet för officiell statistik med sådana frågor. De myndigheter som anlitar SCB för produktion av sin statistik vänder sig ofta direkt till SCB och de upparbetade kontakter de har där. SCB har dock delvis ändrat fokus på sin analysverksamhet och gjort den till en integrerad del av statistikproduktionen. Vissa myndigheter nämner att denna förändring gjort det svårare för dem att hitta en lämplig part att diskutera övergripande utvecklingsfrågor med. Här skulle rådet därför kunna spela en roll. Några myndigheter tar också upp att det vore önskvärt

¹¹⁸ Intervju SCB 2014-11-14.

¹¹⁹ För SCB:s syn på samordningen av det officiella statistiksystemet hänvisar SCB till sitt yttrande med anledning av slutbetänkandet från Statistikutredningen 2012 (SOU 2012:83). Se SCB, yttrande, dnr 2013/388.

¹²⁰ Intervjuer Arbetsmiljöverket 2014-09-09, ESV 2014-10-27, Socialstyrelsen 2014-09-05 och Trafikanalys 2014-09-10.

¹²¹ Intervjuer Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15 och Skogsstyrelsen 2014-10-08.

om de metoder och verktyg som SCB utvecklar med allmänna medel görs tillgängliga för andra statistikansvariga myndigheter i större utsträckning.¹²²

Det finns även statistikansvariga myndigheter som uttrycker att de inte har behov av stöd och hjälp från SCB i metodfrågor och likande. Anledningen är att myndigheten redan har den kompetens man behöver själv eller att inriktningen på myndighetens statistikansvar och uppdrag är sådant att det ligger utanför SCB:s kompetensområde.¹²³

4.3.2 Olika syn på hur strikt SCB:s samordning bör vara

Olika statistikansvariga myndigheter har vid Riksrevisionens intervjuer gett uttryck för olika syn på hur strikt SCB:s samordning ska vara och i vilken utsträckning SCB ska använda sig av sin föreskriftsrätt. Vissa myndigheter menar att SCB borde nyttja sin föreskriftsrätt i högre utsträckning,¹²⁴ medan andra myndigheter anser att det inte är nödvändigt med ytterligare föreskrifter.¹²⁵

Flera myndigheter har ställt sig positiva till de förslag som lämnades av Statistikutredningen 2012 att Rådet för den officiella statistiken borde utvidgas med fler permanenta medlemmar.¹²⁶ Några myndigheter vill även gå längre och till exempel inkludera externa aktörer eller helt slopa förekomsten av ett roterande medlemskap. Flera myndigheter påpekar att SCB i dag är den enda stora statistikproducenten i rådet och därför får en starkare position än övriga myndigheter. En rådssammansättning där samtliga statistikansvariga myndigheter representeras borde därför öka förutsättningar för övriga myndigheterna att engagera sig i de frågor som diskuteras och skulle även vara mer förenlig med det decentraliserade statistikansvaret.¹²⁷

Ett antal av myndigheterna ser också gärna att rådet vore mer självständigt från SCB. Det gäller särskilt om rådet ska genomföra granskningar och kontroller,

¹²² Intervjuer Arbetsmiljöverket 2014-09-09 och Trafikanalys 2014-09-10 samt Centrala studiestödsnämndens (CSN) yttrande, dnr 2012-110-7844.

¹²³ Intervjuer ESV 2014-10-27, Medlingsinstitutet 2014-09-28, Konjunkturinstitutet 2014-03-05 och Sveriges lantbruksuniversitet (SLU) 2014-11-20.

¹²⁴ Intervjuer Jordbruksverket 2014-10-08 och Skogsstyrelsen 2014-10-08.

¹²⁵ Intervjuer Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15, Skolverket 2014-10-28 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29.

¹²⁶ Intervjuer ESV 2014-10-27, Finansinspektionen 2014-09-01, Medlingsinstitutet 2014-09-18, Jordbruksverket 2014-10-08, Skolverket 2014-10-28, SLU 2014-11-20 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29.

¹²⁷ Intervjuer Arbetsmiljöverket 2014-09-09, Skolverket 2014-10-28, Tillväxtverket 2014-10-03 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29 samt Brottsförebyggande rådets (Brå) yttrande, dnr 0481/2012.

något som Statistikutredningen 2012 föreslog.¹²⁸ Någon myndighet påpekar dock att det blir svårt att göra rådet till en egen granskande myndighet. Det blir i så fall en väldigt liten myndighet som kommer kosta en del i förhållande till sin storlek. Det finns även myndigheter som anser att rådets mandat inte behöver förändras utan att det fungerar bra som det är.¹²⁹

4.3.3 *Statistikansvariga myndigheters engagemang i rådet*

Flera myndigheter har påpekat att SCB och Rådet för den officiella statistiken har varit ett stort stöd i arbetet med myndigheternas statistikansvar. Framför allt lyfter myndigheterna fram rådets riktlinjer och rapporter men också det stöd man får från rådets sekretariat.¹³⁰ Alla myndigheter som Riksrevisionen intervjuat uppger att kontakterna med rådets sekretariat fungerar bra och att de får ett bra stöd från sekretariatet. Några myndigheter har påpekat att sekretariatets resurser dock är i minsta laget och att det skulle behövas åtminstone 3–4 personer i sekretariatet för att det inte bara ska bli en administrativ funktion.¹³¹

De myndigheter som deltagit i någon av rådets arbetsgrupper anser att det är väldigt värdefullt, även om det tar en del tid. Deltagande i rådets arbetsgrupper anses vara ett bra sätt att få information och träffa andra statistikansvariga myndigheter. Flera myndigheter tar upp att det genom arbetsgruppernas arbete skapas förutsättningar för de statistikansvariga myndigheterna att hantera olika frågor på samma sätt. Det anses också bra att det finns arbetsgrupper för olika frågor, men att det hänger på enskilda statistikansvariga myndigheter att engagera sig för att föra arbetet framåt.¹³²

De myndigheter som deltar i rådets arbetsgrupper deltar ofta i mer än en arbetsgrupp. Därutöver försöker myndigheterna även delta i de konferenser och seminarier som rådet anordnar. Även de myndigheter som uppger att de inte deltar i någon arbetsgrupp, på grund av brist på tid, resurser eller intresse, anger att de försöker delta i rådets övriga aktiviteter och anser att dessa är bra.¹³³ Det finns även någon myndighet som menar att arbetet i rådets arbetsgrupper

¹²⁸ Intervjuer Jordbruksverket 2014-10-08, Skogsstyrelsen 2014-10-08 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29 samt Brå:s yttrande, dnr 0481/2012.

¹²⁹ Intervjuer Försäkringskassan 2014-10-16 och Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15.

¹³⁰ Skriftliga svar på Riksrevisionens frågor Domstolsverket 2014-11-25, Kemikalieinspektionen 2014-12-05, Pensionsmyndigheten 2014-12-05.

¹³¹ Intervjuer Trafikanalys 2014-09-10 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29.

¹³² Intervjuer Arbetsmiljöverket 2014-09-09, Brå 2014-03-26, Försäkringskassan 2014-10-16, Jordbruksverket 2014-10-08, Skolverket 2014-10-28, Skogsstyrelsen 2014-10-08, SLU 2014-11-20, Socialstyrelsen 2014-09-05 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29 samt skriftligt svar på Riksrevisionens frågor från CSN 2014-11-04.

¹³³ Intervjuer ESV 2014-10-27, Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15 och Medlingsinstitutet 2014-09-18.

inte tillför så mycket eftersom rådet ändå inte har mandat att genomföra förändringar.¹³⁴

4.3.4 SCB uppfattas inte som en del av systemet för officiell statistik

Några myndigheter har vid Riksrevisionens intervjuer tagit upp att de upplever att SCB ogärna delar med sig av de verktyg och metoder som myndigheten tar fram. I de fall när SCB tar fram metoder och verktyg med statliga medel borde dessa, enligt myndigheterna, göras tillgängliga för andra statistikansvariga myndigheter att användas i deras statistikproduktion. Om SCB till exempel utvecklar ett enkätverktyg med statliga medel borde verktyget också kunna göras tillgängligt för andra myndigheter som sedan får stå för drift och förvaltning.¹³⁵ Samtidigt har det i granskningen framkommit att SCB har utvecklat ett stödsystem som myndigheterna kan få tillgång till utan kostnad men där få myndigheter hittills visat intresse för systemet.¹³⁶ Ett skäl för detta kan vara att myndigheterna inte är medvetna om att de kan få del av stödsystemet utan kostnad.¹³⁷

En myndighet tar upp att även SCB skulle kunna dra nytta av andra statistikansvariga myndigheters kunskaper inom vissa områden, till exempel vissa myndigheters EU-erfarenhet.¹³⁸ I de fall en myndighet valt att flytta statistikproduktionen från SCB uppger några myndigheter att SCB inte varit särskilt hjälpsamt vid överflyttningen. Bland annat har det varit svårt att få ut mikrodata från SCB, trots att SCB framställt denna på myndighetens uppdrag.¹³⁹ Flera myndigheter påpekar dessutom att det är svårt att veta vad som egentligen ingår i SCB:s samordningsansvar respektive uppdragsverksamhet och att SCB tydligare borde redovisa vilken verksamhet som hör till vilken roll och för vilka uppgifter SCB tar betalt.¹⁴⁰

Det finns även myndigheter som tar upp att det finns en skillnad mellan när en myndigheter anlitar SCB för att producera statistik respektive när myndigheten levererar uppgifter till SCB. I det fallet när SCB producerar statistik på uppdrag av en annan statistikansvarig myndighet så upprättas som

¹³⁴ Intervju Kungliga biblioteket, 2014-08-28.

¹³⁵ Intervjuer Brå 2014-03-26, Energimyndigheten 2014-03-19, Jordbruksverket 2014-10-08, Skogsstyrelsen 2014-11-08 och Trafikanalys 2014-09-10 samt skriftligt svar på Riksrevisionens frågor från CSN 2014-11-04.

¹³⁶ Intervju SCB 2014-11-14.

¹³⁷ *Peer review report on compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical System*, Sweden, January 2015.

¹³⁸ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

¹³⁹ Intervjuer Energimyndigheten 2014-03-19 och Trafikanalys 2014-09-10.

¹⁴⁰ Intervjuer Brå 2014-03-26, Energimyndigheten 2014-03-19, Jordbruksverket 2014-10-08, Skogsstyrelsen 2014-11-08, Skolverket 2014-10-28 och Trafikanalys 2014-09-10.

regel en överenskommelse i avtal som omförhandlas en gång per år. I fallet när en statistikansvarig myndighet lämnar uppgifter till SCB upprättas som regel inga överenskommelser eller avtal utan myndighetens behandling som vilken uppgiftslämnare som helst. Enligt de myndigheter som tagit upp denna fråga verkar SCB inte uppfatta de andra myndigheterna som statistikansvariga myndigheter. Kontakterna med SCB kan därför bli lite väl byråkratiska och ta en del tid, även om det mesta löser sig till slut. Kontakterna och gemensamma uppdrag med andra statistikansvariga myndigheter löper ofta smidigare, menar man.¹⁴¹

4.3.5 SCB:s egen användning av Rådet för den officiella statistiken

Förutom att SCB har i uppgift att samordna det officiella statistiksystemet är myndigheten också en av 27 statistikansvariga myndigheter. Riksrevisionen har därför frågat SCB (medarbetare som arbetar med statistikproduktion) i vilken utsträckning de använder eller tar hjälp och stöd från Rådet för den officiella statistiken.

Det är inte vanligt att medarbetare från ämnesavdelningar inom SCB deltar i rådets arbetsgrupper eller har några direkta kontakter med rådet i övrigt. Möjligen kan en medarbetare kallas in till ett möte för att till exempel redogöra för utvecklingen inom ett visst område. I stället är det medarbetare från SCB:s utvecklingsavdelning eller processavdelning som deltar i rådets arbete, ofta i egenskap av ordförande i någon arbetsgrupp. Ett undantag är den årliga konferens som rådet anordnar, då är det överlag många från SCB som deltar och håller presentationer. När rådet fattar beslut om generella riktlinjer implementeras även dessa i SCB:s verksamhetsstöd och sprids därmed inom hela SCB.¹⁴²

4.4 Frågan om förstärkt samordning

Statistikutredningen 2012 konstaterade i sitt slutbetänkande att samordningen av statistiksystemet har innehållit i stort sett samma åtgärder sedan statistikreformen. Det har handlat om en ganska mjuk form av samordning. För att värna statistikens kvalitet ansåg utredningen att det fanns skäl att höja ambitionerna när det gäller bland annat samordning och uppföljning av det officiella statistiksystemet. Utredningen föreslog därför att Rådet för den officiella statistiken löpande bör göra översiktliga granskningar av bland annat statistikens kvalitet och tillgänglighet. Utredningen föreslog även att rådet skulle utvidgas i syfte att ge permanent representation från myndigheter med stor tyngd i statistiksammanhang. Även fortsättningsvis skulle rådet vara ett

¹⁴¹ Intervjuer Jordbruksverket 2014-10-08, Skogsstyrelsen 2014-10-08 och Skolverket 2014-10-28.

¹⁴² Intervjuer SCB 2014-10-06, 2014-10-13 och 2014-10-14.

rådgivande organ knutet till SCB men det skulle även kunna fatta vissa beslut inom ramen för en av SCB fastställd budget.¹⁴³

De förslag Statistikutredningen 2012 lämnade för att stärka samordningen av den officiella statistiken har ännu inte resulterat i några förändringar. Av Riksrevisionens kontakter med Finansdepartementet har framgått att frågan fortfarande är under beredning.¹⁴⁴ Ännu så länge har inte heller SCB fått några indikationer på att något är på gång att hända när det gäller rådets mandat och utformning. SCB:s generaldirektör har ställt frågan till Finansdepartementet, men inte fått något annat besked än att det är under beredning. Rådets sekretariat har samtidigt fått en del frågor från andra statistikansvariga myndigheter om vad som händer med rådets mandat.¹⁴⁵

Av SCB:s remissvar med anledningen av den senaste statistikutredningens slutbetänkande framgår att SCB ser behov av att utveckla samordningen inom statistiksystemet och att SCB därför stöder utredningens förslag om en förstärkt samordning.¹⁴⁶

Vid den peer review av det svenska statistiksystemet som genomfördes under 2014 inom ramen för det europeiska statistiksystemet lyftes också frågan om samordning upp. I peer review-rapporten påpekar granskningsteamet att det är av särskild vikt med en väl fungerande samordning i ett decentraliserat statistiksystem. Även om Rådet för officiell statistik bidrar till en bättre samordning behöver samordningen av det svenska officiella statistiksystemet förstärkas, enligt granskningsteamet.¹⁴⁷

4.5 Sammanfattande iakttagelser

Enligt förarbetena till statistikreformen har SCB ett samordningsansvar för den officiella statistiken. Samtidigt saknas det en tydlig definition av vad som ingår i SCB:s samordningsansvar. En otydlighet är också att vissa av de tjänster som SCB tillhandahåller inom ramen för sin uppdragsverksamhet är av likartad karaktär som de uppgifter som skulle kunna ingå i samordningsansvaret. Flera statistikansvariga myndigheter påpekar också att det är svårt att veta vad som ingår i SCB:s samordnande roll och vad som ingår i SCB:s uppdragsverksamhet.

¹⁴³ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*.

¹⁴⁴ Intervju Finansdepartementet, 2014-11-06.

¹⁴⁵ Intervju SCB, 2014-11-14.

¹⁴⁶ Yttrande från SCB, dnr 2013/388.

¹⁴⁷ *Peer review report on compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical System, Sweden, January 2015.*

SCB använder inte alla de instrument för samordning som man förfogar över. Till exempel har SCB hittills inte använt sin föreskriftsrätt fullt ut. Inte heller har SCB använt sig av sitt vetenskapliga råd i sitt samordningsarbete. Få statistikansvariga myndigheter känner till att de har möjlighet att använda sig av SCB:s vetenskapliga råd för stöd i metodfrågor.

Rådet för den officiella statistiken hör organisatoriskt till SCB och utgör därmed SCB:s främsta samordningsverktyg. Rådet bidrar till viss samordning och till att sprida goda erfarenheter. Varken rådet eller SCB har dock i uppdrag att utöva tillsyn över statistiksystemet, även om rådet årligen gör vissa uppföljningar som redovisas i dess årsrapport.

De statistikansvariga myndigheterna har begränsad representation i rådet och myndigheternas engagemang i rådets arbete varierar en hel del. Flera myndigheter har i granskningen lyft frågan om rådets utformning och mandat. Man anser att rådet borde förstärkas och göras mer fristående från SCB men att det inte nödvändigtvis behöver ske genom att rådet blir en egen myndighet. Om SCB blev något mindre dominerande i rådet och rådet fick ett utökat mandat skulle det möjligen tvinga myndigheterna att öka sitt eget engagemang.

Ett antal myndigheter anser att SCB:s samordning borde omfatta mer än vad den gör i dag, särskilt då samordning i form av mer stöd och hjälp. Till exempel nämner myndigheterna att det vore önskvärt om de metoder och verktyg som SCB utvecklar med allmänna medel görs tillgängliga för andra statistikansvariga myndigheter i större utsträckning. I dag verkar det oklart om och när myndigheterna kan ta del av resultaten från SCB:s utvecklingsarbete utan kostnad. Myndigheterna önskar också mer stöd kring hur statistiken bör tillgängliggöras och publiceras via webben eftersom det ser väldigt olika ut på myndigheternas webbplatser.

SCB ser sin samordningsroll som i huvudsak stödjande men menar att det finns gränser för hur mycket stöd SCB kan ge de statistikansvariga myndigheterna. Samtidigt har SCB påpekat behov av en mer utvecklad samordning och uppföljning inom statistiksystemet. Det finns också statistikansvariga myndigheter som påpekat att behovet av samordning i form av stöd och kunskapsöverföring från SCB inte är så stort i dag.

5 De statistikansvariga myndigheternas utvecklings- och kvalitetsarbete

Ett huvudsyfte när statistikansvaret, genom statistikreformen, lades ut på en rad sektorsmyndigheter var att göra den officiella statistiken mer relevant för användarna och att systemet lättare skulle fånga upp och anpassa sig till nya behov. De nya statistikansvariga myndigheterna fick möjlighet att själva bedöma vilken statistik som behövdes inom deras respektive område, men man fick även ett större ansvar för att prioritera kostnaderna för statistikproduktionen och väga dem mot andra delar av myndighetens verksamhet.

Följande kapitel behandlar de statistikansvariga myndigheternas förutsättningar för att utveckla statistiken och bedriva ett kontinuerligt kvalitetsarbete (revisionsfråga 3). Den första delen i kapitlet behandlar hur resurstilldelningen till statistiken fungerar. I de efterföljande delarna undersöks hur de statistikansvariga myndigheterna arbetar med utveckling och kvalitet. Genomgången syftar till att ge underlag för att bedöma hur myndigheternas förutsättningar för att bedriva den här typen av arbete ser ut.

5.1 Förutsättningar och resurser

Som nämnts tidigare är ansvaret för den officiella statistiken utspritt på 27 myndigheter. Bland dessa finns relativt små myndigheter, till exempel Brottsförebyggande rådet (Brå), Konjunkturinstitutet och Trafikanalys. Det finns också stora myndigheter som exempelvis Försäkringskassan, Jordbruksverket och Socialstyrelsen. Hur stor kostnad myndigheten har för den officiella statistiken är dock inte kopplat till storleken på myndigheten. Brå uppskattade att kostnaden för den officiella statistiken 2013 uppgick till 40,5 miljoner kronor¹⁴⁸. Socialstyrelsen uppskattade kostnaden för sin officiella statistik till 23,6 miljoner kronor.¹⁴⁹

Myndigheterna skiljer sig också åt vad det gäller antalet statistikprodukter. Det finns flera myndigheter som endast har en statistikprodukt, den produkten

¹⁴⁸ Beloppet inkluderar ett anslag från regeringen på cirka 16,5 miljoner kronor för att bedriva utvecklingsarbete inom ramen för rättsväsendets informationsförsörjning (RIF). Myndigheten har fått särskilda medel under åren 2011 till 2014 för arbetet inom RIF. Från och med 2015 avsätter regeringen inte längre särskilda medel för detta arbete.

¹⁴⁹ Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

kan dock vara dyr och komplicerad att producera. Flest statistikprodukter har Statistiska centralbyrån (SCB) med 119 produkter, efter det kommer Jordbruksverket med 30 statistikprodukter.¹⁵⁰

Det går alltså att konstatera att det finns stora skillnader mellan de statistikansvariga myndigheterna vad gäller storlek på myndighet, storlek på statistikproduktionen och antalet produkter, vilket skulle kunna skapa skillnader i myndigheternas förutsättningar att arbeta med sin statistikproduktion. Därför kommer det här avsnittet ta upp kostnaden för den officiella statistiken och hur resursprioriteringen inom myndigheterna fungerar.

5.1.1 *Kostnad för den officiella statistiken*

Inför sammanställningen av årsrapporten ber Rådet för den officiella statistiken myndigheterna att uppskatta hur stor kostnad de har för den officiella statistiken. Enligt rapporten för 2013 uppgick den totala kostnaden för samtliga statistikansvariga myndigheter till 923 miljoner kronor. Drygt hälften av kostnaden (546,5 miljoner kronor) avser SCB. Det finns även några myndigheter som anger en väldigt låg kostnad. Domstolsverket och Naturvårdsverket anger båda kostnaden till 0,1 miljon kronor och Riksgäldskontoret anger att man inte har några kostnader alls.¹⁵¹ Detta kan förefalla konstigt, men om det handlar om undersökningar som tas fram från befintliga register genom en knapptryckning kan kostnaden vara väldigt låg.

Vid våra intervjuer har vi fått signaler om att det kan vara svårt för en myndighet att beräkna vilken kostnad man har för produktionen av sin officiella statistik. Försäkringskassan berättar att man hämtar underlaget till statistiken ur de it-system som används av hela myndigheten. De systemen kostar mycket pengar att utveckla och underhålla men det är svårt att bedöma hur mycket av den kostnaden som borde hänföras till den officiella statistiken.¹⁵² Även Socialstyrelsen ger en liknande beskrivning.¹⁵³ På Ekonomistyrningsverket (ESV) förklarar man att det är relativt få timmar som tidrapporteras på statistikprodukten, men att den rapport som publiceras inte vore möjlig att ta fram utan arbetet som görs inom andra delar av myndigheten.¹⁵⁴ Det finns alltså indikationer på att det finns en osäkerhet i rapporteringen av myndigheternas kostnad för statistiken.

¹⁵⁰ Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

¹⁵¹ Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

¹⁵² Intervju Försäkringskassan 2014-10-16.

¹⁵³ Intervju Socialstyrelsen 2014-09-05.

¹⁵⁴ Intervju ESV 2014-10-27.

Kostnadsutvecklingen över tid

Den osäkerhet som finns kring myndigheternas kostnadsrapportering är en orsak till att det inte är helt enkelt att uppskatta den totala kostnaden för den officiella statistiken och hur den har utvecklats över tid. En annan svårighet är att man behöver ta hänsyn till om statistiken är mer omfattande i dag jämfört med vid tidpunkten för reformen. För att kostnaden ska vara jämförbar över tid behöver den också sättas i relation till något.

I samband med statistikreformen fördes statistik motsvarande 130 miljoner kronor över från SCB till ett tjugotal statistikansvariga myndigheter. De myndigheter som redan publicerade statistik inom ramen för SOS-serien, och som fick sitt statistikansvar tilldelat av den anledningen, fick dock inte några ytterligare resurser för sin statistik. Den totala kostnaden för den officiella statistiken vid tiden för statistikreformen har uppskattats till drygt 470 miljoner kronor¹⁵⁵ (exklusive myndigheterna som redan tidigare publicerade statistik i SOS-serien). Merparten (drygt 70 procent) av kostnaderna avsåg SCB:s anslag för officiell statistik. Beloppet motsvarade ungefär 0,09 procent av utgifterna på statsbudgeten.¹⁵⁶

Hur kostnaden vid statistikreformen står sig mot kostnaden för den officiella statistiken i dag är, som nämndes tidigare, inte helt enkelt att avgöra. Ett grovt mått går dock att få fram genom att använda kostnadsuppskattningarna i årsrapporten för 2013 från Rådet för den officiella statistiken, vilka ligger på totalt 923 miljoner kronor,¹⁵⁷ vilket i sin tur motsvarar ungefär 0,1 procent av utgifterna på statsbudgeten. Knappt 60 procent utgörs av SCB:s anslag. Mätt i relation till statsbudgeten ligger alltså kostnaden uppskattningsvis på ungefär samma nivå i dag som när statistikreformen genomfördes. Det bör dock nämnas att antalet statistikprodukter har ökat inom flera statistikområden under perioden. Även om detta är ett grovt mått ger det en ungefärlig fingervisning om hur kostnaden för den officiella statistiken har utvecklats sedan statistikreformen.

5.1.2 Resursprioriteringar inom myndigheterna

Vid våra intervjuer har vi frågat myndigheterna om huruvida de har speciella anslag för statistikproduktionen och om myndigheten upplever att man har de resurser som krävs för att leva upp till sitt åtagande gentemot systemet för den officiella statistiken. Det framkom att statistikproduktionen i de allra flesta fall finansieras via myndighetens förvaltningsanslag. Ett undantag är Naturvårdsverket där den största delen av resurserna kommer från särskilda

¹⁵⁵ Beloppet är uttryckt i löpande priser.

¹⁵⁶ Prop. 1993/94:100, bil. 8.

¹⁵⁷ Beloppet är uttryckt i löpande priser.

sakanslag.¹⁵⁸ Även Jordbruksverket hade tidigare ett särskilt statistikanslag, men från och med 2014 är det inlagt i myndighetens förvaltningsanslag. Den avdelning på Jordbruksverket som ansvarar för den officiella statistiken argumenterade emot den här förändringen. Att pengarna nu går via förvaltningsanslaget ställer större krav på prioriteringar inom Jordbruksverket, statistikproduktionen var mer fredad när den hade ett eget anslag.¹⁵⁹

När statistiken finansieras på samma sätt som andra delar av myndigheten blir det upp till myndigheten att prioritera statistikproduktionen gentemot den övriga verksamheten. När frågan ställdes om huruvida den personal som arbetar med statistikproduktionen på myndigheterna upplever att man har tillgång till de resurser som behövs framkom en något blandad bild. På många av myndigheterna är man relativt nöjd med resurstilldelningen i den bemärkelsen att man gärna skulle vilja ha mer resurser till exempelvis utveckling och analys, men ändå upplever att statistikverksamheten är prioriterad inom myndigheten.

En myndighet som utmärker sig är Brå där man anger att det har satsats mycket på statistiken inom rättsväsendet. En bra statistik ses där som ett sätt att bidra till ökad effektivitet inom området. Myndigheten fick extra medel 2013, vilket innebar att man kunde göra personalförstärkningar. Det har inrättats en specifik funktion för att jobba med utvecklingsarbete och det finns även ett stort fokus på kvalitetsarbete.¹⁶⁰

Det finns dock även exempel på myndigheter där det framkommer en mer negativ beskrivning av resursläget. På Skolverket framfördes att skolan är ett statistikområde där det inte satsas tillräckligt med pengar. Det har varit kostsamt att hantera det extra jobb som skapats av de olika skolreformerna. Det har därför saknats resurser för större kvalitetssatsningar, och myndigheten har inte kunnat göra så mycket bearbetning och analys som man skulle vilja göra av de egna siffrorna. För att göra regeringen uppmärksam på det ökade resursbehovet inom statistiken har Skolverket tagit upp det i budgetunderlaget under ett par år.¹⁶¹ I budgetpropositionen för 2015 föreslogs en förstärkning av Skolverkets förvaltningsanslag för utveckling av statistiken. På Myndigheten för kulturanalys uttryckte man sig i ännu skarpare ordalag och menade att det saknas resurser för att klara uppdraget rörande den officiella statistiken. Det handlar dock inte om prioriteringen inom myndigheten utan om att man

¹⁵⁸ Intervju Naturvårdsverket 2014-09-22.

¹⁵⁹ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

¹⁶⁰ Intervju Brå 2014-03-26.

¹⁶¹ Intervju Skolverket 2014-03-24.

ansåg att förväntningarna från departementet inte varit helt realistiska kring kostnaden för att utveckla ny statistik.¹⁶²

På SCB handlar det snarare om att prioritera resurserna mellan olika delar av statistikproduktionen. Det kan handla om prioriteringar både inom avdelningar och inom myndigheten som helhet. Ett exempel på det senare fallet är kostnaderna för insamlingen till Arbetskraftsundersökningarna (AKU) som har ökat till följd av ett större urval.¹⁶³ SCB konstaterar också att de ökande EU-kraven tar allt mer resurser i anspråk, vilket kan kräva omprioriteringar. SCB framhåller dock att ett sätt att möta kostnadsökningen är att kontinuerligt arbeta för att effektivisera produktionen.¹⁶⁴

5.2 Att möta användarnas behov och utveckla statistiken

Det finns en ambition att den officiella statistiken ska vara anpassad till användarnas behov och det är därför intressant att se vad de statistikansvariga myndigheterna använder för metoder för att fånga upp förändringar i användarnas behov. Efter det kommer frågan om hur myndigheterna arbetar med utveckling av statistiken för att anpassa sig till förändringarna.

5.2.1 Kontakter med användarna

Den vanligaste typen av formaliserad kontakt med användarna från de statistikansvariga myndigheternas sida är användarråd. Råden kan vara av olika storlek och består av representanter för viktiga användare, till exempel andra myndigheter, forskare och andra organisationer. Olika myndigheter sammankallar också råden olika ofta, ibland handlar det om en gång per år och i andra fall om tre–fyra gånger per år.

Flera av myndigheterna beskriver att man använder råden som ett sätt att sprida information om vad som händer inom myndighetens statistikområde. Ett exempel är Jordbruksverket som förklarar att det finns få möjligheter till inspel från användarna eftersom det mesta av myndighetens statistik är EU-reglerad. Mötena med användarrådet handlar därför till stor del om att informera om vad som händer på EU-nivå.¹⁶⁵

¹⁶² Intervju Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15.

¹⁶³ Intervju nr 1 SCB 2014-10-06.

¹⁶⁴ Intervju SCB 2014-04-07.

¹⁶⁵ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

SCB anger att myndighetens nio användarråd ger viktig information till myndighetens utvecklingsarbete. Det är också ett forum för att diskutera nya idéer och vid behov vad som bör prioriteras mer, eller mindre.¹⁶⁶ Antalet användarråd och inriktningen på dem kan variera lite över tid. SCB försöker se till att det finns användarråd inom områden där det händer mycket. Användarråden har två–fyra möten per år vardera. SCB har också tre nämnder som innefattar viktiga användare: nämnden för konsumentprisindex, nämnden för byggnadsindex och nämnden för nationalräkenskaper/arbetskraftsundersökning. Utöver detta finns även en expertgrupp för arbetsmarknadsfrågor (EFAM).¹⁶⁷

SCB samlar följaktligen in användarsynpunkter via en mängd olika kanaler, vilket är naturligt med tanke på myndighetens storlek. Det finns dock även små myndigheter som använder sig av flera användarråd. Trafikanalys har tre användarråd och Myndigheten för kulturanalys har som mål att ha en referensgrupp för respektive statistikområde.¹⁶⁸

Det finns även myndigheter som av olika anledningar inte har användarråd. ESV konstaterar att de främsta användarna av statistiken är regeringen och Riksdagens utredningstjänst (RUT). Det dyker upp väldigt få synpunkter på statistiken och det har därför aldrig varit aktuellt att ha ett användarråd, menar man.¹⁶⁹ Finansinspektionen berättar att man periodvis har haft användarråd men att det har varit svårt att få det att fungera.¹⁷⁰ Naturvårdsverket har tidigare haft användarråd för sin officiella statistik men dessa finns inte kvar längre. Myndigheten arbetar i stället med att fånga in användarnas behov genom att kartlägga besöken på webbplatsen och användarna har möjlighet att fylla i särskilda utvärderingsblanketter i anslutning till den webbsida man besöker.¹⁷¹ Pensionsmyndigheten har inte heller något användarråd. När det gäller utvecklingen av den officiella statistiken har myndigheten främst sett till det interna behovet. Det har dock påbörjats ett arbete för att se hur man kan ta hänsyn till andra användares behov.¹⁷²

På Socialstyrelsen har man kommit fram till att det är för stor spridning på myndighetens statistikprodukter för att man ska kunna ha ett användarråd. I stället försöker man samla in användarnas synpunkter för respektive område. Myndigheten konstaterar dock att det är ett problem att önskemålen från olika

¹⁶⁶ Intervju nr 2 SCB 2014-10-14.

¹⁶⁷ Intervju SCB 2014-04-07.

¹⁶⁸ Intervjuer Trafikanalys 2014-09-10 och Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15.

¹⁶⁹ Intervju ESV 2014-10-27.

¹⁷⁰ Intervju Finansinspektionen 2014-09-01.

¹⁷¹ Intervju Naturvårdsverket 2014-09-22.

¹⁷² E-post Pensionsmyndigheten 2014-12-04.

användare ofta är direkt knutna till den befintliga statistiken. Användarna har svårt att veta vilka möjligheter det finns för myndigheten att ta fram andra typer av statistik. Det ligger, enligt myndigheten, därför ett stort ansvar på dem som statistikansvarig myndighet att komma med förslag på vilken statistik som skulle vara möjlig att ta fram.¹⁷³

Det finns också myndigheter som kombinerar användarråden med ytterligare åtgärder för att fånga upp användarnas behov. Brå genomför exempelvis målgruppsanalyser med jämna mellanrum.¹⁷⁴ Skogsstyrelsen berättar att man nyligen har tagit fram en rutin för att på ett systematiskt sätt ta hand om synpunkter på statistiken som, utöver kommentarer från användarrådet, även inkluderar sådant som kommer in via telefon och e-post. Man har också genomfört en läsarundersökning för sin skogsstatistiska årsbok.¹⁷⁵ Kungliga biblioteket beskriver att man har flera olika typer av användarkontakter, bland annat genom referensgrupper och expertgrupper. Myndigheten framhåller att man har en särskild e-postadress som användarna använder för att ställa frågor och lämna synpunkter. Utöver detta drivs en statistikblogg där man beskriver vad som händer på myndighetens statistikområde.¹⁷⁶ Även Jordbruksverket driver en blogg där man två-tre gånger per vecka presenterar intressanta siffror från statistikproduktionen.¹⁷⁷

5.2.2 Utveckling och förändring av statistikprodukter

Efter att ha undersökt hur de statistikansvariga myndigheterna arbetar med att fånga upp användarnas synpunkter blir nästa fråga hur myndigheterna tar till vara på dessa synpunkter och utvecklar statistiken. Vi har därför ställt frågor om hur vanligt det är att det tillkommer nya statistikprodukter och hur man arbetar med att utveckla de befintliga. Vi har även ställt frågor om hur myndigheterna har valt ut de produkter som utgör myndighetens officiella statistik.

Tillkomsten av nya statistikprodukter

När det gäller hur myndigheterna har valt ut sina statistikprodukter är det inte ovanligt att det handlar om tradition och historiska faktorer.¹⁷⁸ Bilden som framkommer i intervjuerna är att det är vanligt att myndigheter bedriver någon typ av utvecklingsarbete kopplat till de befintliga statistikprodukterna men att det inte är lika vanligt att det utvecklas nya produkter. Det finns dock flera

¹⁷³ Intervju Socialstyrelsen 2014-09-05.

¹⁷⁴ Intervju Brå 2014-03-26.

¹⁷⁵ Intervju Skogsstyrelsen 2014-10-08.

¹⁷⁶ Intervju Kungliga biblioteket 2014-08-28.

¹⁷⁷ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

¹⁷⁸ Intervjuer Socialstyrelsen 2014-09-05 och Finansinspektionen 2014-09-01.

exempel på myndigheter som har tagit fram åtminstone någon ny produkt under senare år. I de fallen har vi ställt frågor om hur man har gått tillväga och vad som varit orsaken till produktens införande.

SCB berättar att framtagande av nya produkter föregås av att SCB har identifierat ett användarbehov. När man väljer huruvida en ny produkt under uppbyggnad ska klassas som officiell statistik är kvalitetsaspekterna viktiga. Förekomsten av stora mätfel eller andra allvarliga urvalsproblem kan innebära att produkten inte lämpar sig för att bli officiell. En annan aspekt är att det måste handla om statistik som kommer att publiceras återkommande, produkterna som ingår i den officiella statistiken ska uppvisa en stabilitet över tiden. SCB har också som princip att all anslagsfinansierad statistik ska vara officiell. SCB poängterar dock att mycket av utvecklingsarbetet för att statistiken ska följa samhällsutvecklingen sker inom de befintliga statistikprodukterna.¹⁷⁹

Skolverket berättar att allt eftersom det har genomförts nya skolreformer har efterfrågan på statistik över exempelvis studieresultat ökat. Det normala är dock att produkterna tas fram och "får sätta sig lite" innan myndigheten börjar klassa dem som officiell statistik.¹⁸⁰ Försäkringskassan ger en liknande beskrivning. Ambitionen är att sådan statistik som tas fram löpande ska vara officiell men man vill känna av hur stort intresset är innan man börjar klassa en produkt som officiell. Försäkringskassan påpekar dock att det största intresset från användarna inte gäller nya produkter utan att få befintliga produkter presenterade på mindre aggregerade nivåer.¹⁸¹

Det finns också myndigheter som berättar att man driver utvecklingsarbete i syfte att ta fram nya officiella statistikprodukter. Brå är ett exempel på detta, där man driver ett intensivt utvecklingsarbete som bland annat kommer att resultera i statistik om målsäganden och kontaktförbud.¹⁸² Kungliga biblioteket har sedan myndigheten tog över statistikansvaret 2011 lagt till en ny statistikprodukt avseende sjukhusbiblioteken. Man driver också ett utvecklingsarbete för att slå ihop myndighetens olika statistikprodukter till en enda produkt för nationell biblioteksstatistik. Ett syfte med detta är att det ska räcka med att skicka ut en enkät i stället för tre, vilket man gör i dag. Detta skulle minska uppgiftslämnarbördan för biblioteken.¹⁸³

¹⁷⁹ Intervju SCB 2014-04-07 och intervju nr 1 SCB 2014-10-06.

¹⁸⁰ Intervju Skolverket 2014-03-24.

¹⁸¹ Intervju Försäkringskassan 2014-10-16.

¹⁸² Intervju Brå 2014-03-26.

¹⁸³ Intervju Kungliga biblioteket 2014-08-28.

Tillväxtverket har inte infört någon ny produkt. Myndigheten är dock intressant att nämna i sammanhanget eftersom man har andra produkter som man överväger att göra till officiell statistik. Myndigheten ansvarar för flera statistikprodukter inom turismområdet men det är endast inkvarteringsstatistiken som är klassad som officiell statistik. Detta medför, enligt myndigheten, att inkvarteringen får en lite för framskjuten roll. Myndigheten har lagt ett uppdrag på SCB att beräkna ett så kallat turistsatellitkonto (Tourist Satellite Account, TSA¹⁸⁴), som samlar den del av konsumtionen i olika branscher som kommer av turism och resande. En fördel med att klassa produkten som officiell vore att det skulle höja statusen på TSA och säkra produktionen. Än så länge har myndigheten dock inte gått vidare med detta eftersom TSA är komplext och inte är så etablerat i Sverige. Tillväxtverket ansvarar även för två konsumentundersökningar som man också diskuterat att göra till officiell statistik. Det som talar emot det är att enkäter är kostsamma och att det skulle låsa myndigheten vid en kontinuerlig kostnad, menar man.¹⁸⁵

Svårt att ta bort produkter

För att frigöra resurser för nya statistikprodukter kan det uppstå behov av att ta bort produkter som inte längre är lika relevanta. Vi har därför ställt frågor till myndigheterna om hur de ser på möjligheten att ta bort produkter och hur vanligt förekommande det är.

Socialstyrelsen har i dag tjugosex statistikprodukter och man överväger att ta bort två av dem. Det skulle i så fall vara den första gången som myndigheten tar bort en statistikprodukt, tidigare har det bara gjorts tillfälliga uppehåll. Det syns på statistiken över nedladdade rapporter att dessa två produkter inte används, men myndigheten planerar ändå att göra någon typ av remissförfrågan innan man tar bort produkterna. Myndigheten konstaterar att det är svårt att ta bort produkter, det är exempelvis inte ovanligt att enstaka användare protesterar högljutt om det kommer på tal att ta bort en produkt. Om det ska vara möjligt att expandera myndighetens statistik krävs dock att det går att ta bort produkter med låg användning. Myndigheten tror att man skulle ha stor nytta av någon typ av stöd eller riktlinjer om hur man ska prioritera mellan olika statistikprodukter.¹⁸⁶

Vid en intervju med SCB avseende statistik för boende och byggande nämndes att det är svårt att dra ner på eller ta bort undersökningar inom området, eftersom det finns en stor efterfrågan på statistik om boende och byggande.

¹⁸⁴ TSA följer en FN-standard.

¹⁸⁵ Intervju Tillväxtverket 2014-10-03.

¹⁸⁶ Intervju Socialstyrelsen 2014-09-05.

Ofta väljer man i stället att glesa ut och göra undersökningar mer sällan. Ett exempel är att man nyligen gjort en undersökning om outhyrda bostäder intermittert, vilket inte bedömts vara något större problem eftersom det är en fråga som inte är speciellt aktuell på den politiska dagordningen. Det poängteras dock att förändringar av det här slaget behöver förankras, till exempel i det berörda användarrådet.¹⁸⁷

Att det är ovanligt att statistikprodukter tas bort är en bild som delas av flera myndigheter. Trafikanalys berättar att man än så länge inte har tagit bort någon produkt men att man jobbar med att göra en ordentlig genomlysning av sina produkter och att en viktig del av detta är att ifrågasätta produktens relevans.¹⁸⁸ Skolverket anger att det är ovanligt att produkter tas bort, ett exempel är dock statistiken över Nationellt Centrum för flexibelt lärande (CFL) som togs bort när CFL upphörde.¹⁸⁹ På Skogsstyrelsen berättar man att det troligtvis inte har tagits bort några produkter inom myndighetens statistikområde men att man har slagit samman produkter.¹⁹⁰ Kungliga biblioteket tittar också på möjligheten att slå ihop flera produkter.¹⁹¹

Statistikområden utan statistikprodukter

Under granskningen har vi observerat att det finns några statistikområden som helt saknar produkter. Det gäller till exempel ett par områden som Naturvårdsverket och Myndigheten för kulturanalys ansvarar för. I Naturvårdsverkets fall handlar det om området Miljöbalkens tillämpning. Miljöbalken är komplex och det har varit svårt för myndigheten att hitta indikatorer som passar. Det verkar dock inte finnas något större intresse från användarna för denna statistik och Naturvårdsverket vill därför att området ska tas bort från förordningen.¹⁹²

För Myndigheten för kulturanalys handlar det dels om området för studieförbund, dels om området kulturmiljövård. När det gäller studieförbund tas det redan fram viss statistik av SCB och Folkbildningsrådet. Myndigheten för kulturanalys tror att många användare får sina behov tillgodosedda via den statistiken, men myndigheten vill komplettera den med en kulturaspekt. När det gäller kulturmiljövård är det svårare, även Kulturrådet som tidigare var statistikansvarig myndighet hade svårt att ta fram statistik på området. På dessa

¹⁸⁷ Intervju nr 2 SCB 2014-10-14.

¹⁸⁸ Intervju Trafikanalys 2014-09-10.

¹⁸⁹ Intervju Skolverket 2014-03-24.

¹⁹⁰ Intervju Skogsstyrelsen 2014-10-08.

¹⁹¹ Intervju Kungliga biblioteket 2014-08-28.

¹⁹² Intervju Naturvårdsverket 2014-09-22.

båda områden finns alltså ett behov av att utveckla nya undersökningar, vilket myndigheten inte har haft tillräckliga resurser för att kunna göra.¹⁹³

Rådet för den officiella statistiken anser att det bör finnas minst en produkt per statistikområde. I de fall det saknas statistikprodukt för rådets sekretariat en dialog med den berörda myndigheten. Om det handlar om ett område där myndigheten inte har för avsikt att ta fram någon statistikprodukt är det myndighetens ansvar att anmäla till sitt departement att området bör tas bort.¹⁹⁴

5.3 Kvalitetsarbete

Vid sidan av att utveckla ny statistik är det av central betydelse att ta hand om den befintliga statistiken och säkerställa att den håller hög kvalitet. Detta leder in på frågor om vad som åsyftas med kvalitet i statistik, hur myndigheterna arbetar med kvalitet och hur detta kommuniceras till användarna.

5.3.1 Vad är statistik kvalitet?

Kvalitet är inte ett lättdefinierat begrepp i statistiksammanhang. Statistik som upplevs ha god kvalitet av en användare kan upplevas som bristfällig för en användare med andra behov. För att bringa klarhet i kvalitetsbegreppet har olika aktörer tagit fram skrifter som identifierar byggstenarna för kvalitet i statistik.

Synen på vad som kännetecknar kvalitet inom systemet för den officiella statistiken har haft sin utgångspunkt i SCB:s meddelande i samordningsfrågor (MIS), där det senaste som avser kvalitet är MIS 2001:1. Där formuleras ett kvalitetsbegrepp bestående av fem huvudkomponenter – innehåll, aktualitet, tillförlitlighet, jämförbarhet och sammanvändbarhet samt tillgänglighet och förståelighet. Till varje punkt finns ett antal underkomponenter.¹⁹⁵

Rådet för den officiella statistiken fastställde 2006 kriterier för vad som utgör tillräcklig kvalitet inom den officiella statistiken och rekommenderade att alla statistikansvariga myndigheter ska arbeta i enlighet med dessa. I skriften slår man fast att "Officiell statistik ska ha tillräcklig kvalitet i relation till hur den är avsedd att användas". Synen på kvalitet inom systemet för den officiella statistiken kan alltså beskrivas som användarorienterad. Om myndigheten lever upp till samtliga tillämpliga kriterier har myndigheten möjlighet att göra en utfästelse för sin officiella statistik som anger att myndighetens statistik är

¹⁹³ Intervju Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15.

¹⁹⁴ Intervju SCB 2014-11-14.

¹⁹⁵ MIS 2001:1, *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*.

av tillräcklig kvalitet. Det är dock myndigheten själv som avgör om statistiken uppfyller kriterierna för tillräcklig kvalitet.¹⁹⁶

En ökande andel av den officiella statistiken utgörs av europeisk statistik, det vill säga statistik som rapporteras till EU och som behövs för unionens verksamhet. På övergripande nivå regleras den här statistiken av EU:s statistikförordning, vilken bland annat specificerar sju kvalitetskriterier som ska tillämpas för den europeiska statistiken. EU har också tagit fram en code of practice för europeisk statistik, vilken innefattar ett stort antal riktlinjer och ger en mer utförlig beskrivning av vad som avses med kvalitet i statistik. Riktlinjerna inkluderar även faktorer som har mer indirekt inverkan på kvalitet, till exempel den institutionella miljön, uppgiftslämnarbördan och kostnadseffektivitet.

Statistikutredningen 2012 föreslog att de viktigaste kvalitetskraven som ställs på officiell statistik ska framgå av lagen om den officiella statistiken samt att kraven ska ta sin utgångspunkt i de kvalitetskriterier som används i EU:s statistikförordning. Förslaget godtog, och den 31 december 2013 infördes följande sju kvalitetskriterier i lagen.

1. **Relevans**
I hur hög grad statistiken tillgodoser användarnas behov.
2. **Noggrannhet**
Grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de okända sanna värdena.
3. **Aktualitet**
Tiden mellan att statistiken publiceras och den tidpunkt som statistiken avser.
4. **Punktlighet**
Tiden mellan den utlovade publiceringstidpunkten och när statistiken faktiskt publiceras.
5. **Tillgänglighet och tydlighet**
Användarnas möjlighet att få tillgång till, använda och tolka statistiken.
6. **Jämförbarhet**
Möjligheten att jämföra olika geografiska områden, sektorsområden eller olika tidsperioder.
7. **Samstämmighet**
I vilken utsträckning statistiken kan kombineras på olika sätt och för olika ändamål.

¹⁹⁶ SCB (2006), *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*.

Överensstämelsen mellan de nya kvalitetskriterierna i lagen och kriterierna från MIS 2001:1 är relativt stor. Det faktum att det finns flera skrifter kring kvalitet medför dock enligt SCB en lite rörig situation, och det är viktigt att användarna inte behöver fundera över vilka kvalitetskriterier det är som gäller. Under Rådet för den officiella statistiken finns en arbetsgrupp för metod och kvalitet där det pågår ett arbete med att tolka och operationalisera de nya kvalitetskriterierna i lagen och beskriva hur dessa relaterar till EU:s code of practice och riktlinjerna om tillräcklig kvalitet.¹⁹⁷

Rådet för den officiella statistiken beslutade vid sitt möte i oktober 2014 att rekommendera att de statistikansvariga myndigheterna använder EU:s code of practice i stället för begreppet "tillräcklig kvalitet". Rådet gav också arbetsgruppen för metod och kvalitet i uppdrag att se över rådets handledning kring code of practice. En fördel med rådets beslut är, enligt SCB, att det ger en tydlighet om alla följer det internationella regelverket. Dessutom kommer allt fler myndigheter att få inslag av EU-statistik i sin produktion.¹⁹⁸

Att tolka och tillämpa kvalitetskriterierna

Under 2014 genomförde företaget Statisticon en granskning av statistikproduktionen hos Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB). Statisticon betraktar där de sju kvalitetskriterierna som huvudegenskaper avseende kvalitet i statistiken, och man konstaterar att det inte finns något regelverk som i detalj beskriver vilka kvalitetsegenskaper som ska uppnås och vilka kvalitetsmål som ska användas inom den officiella statistiken.¹⁹⁹

I mars 2014 anordnade Statisticon ett seminarium om implementeringen av kvalitetskrav i den officiella statistiken, där innebörden av de sju kvalitetskriterierna diskuterades. Diskussionen visade bland annat att det finns ett betydande tolkningsutrymme inom respektive kriterium. Ta noggrannhet som exempel:

- Hur bör noggrannhet mätas?
- Vad är en bra noggrannhet?
- Vilken grad av noggrannhet behövs för en specifik produkt?
- Hur stor minskning av noggrannheten är acceptabel när det handlar om preliminär statistik?

En annan fråga som diskuterades var målkonflikter mellan kriterierna. Det kan till exempel finnas en konflikt mellan att publicera snabbt (aktualitet) och att ha hög noggrannhet. Ett annat exempel är att snabbt tillgodose nya behov

¹⁹⁷ Intervju SCB 2014-04-07.

¹⁹⁸ Intervju SCB 2014-11-14.

¹⁹⁹ Statisticon (2014), *Granskning MSB statistikproduktion*.

(relevans och samstämmighet), vilket kan innebära en konflikt gentemot att ha stabila och långa tidsserier (jämförbarhet).

Vid ett möte med representanter för Statistiska institutionen vid Stockholms universitet frågade vi bland annat hur de ser på kvaliteten i den officiella statistiken. En synpunkt som framfördes var att kvalitetskriterierna är uttryckta utifrån ett producentperspektiv, inte utifrån ett användarperspektiv. Frågan är i vilken utsträckning användarna förstår och har nytta av kriterierna. Det konstateras också att kriterierna är relativt allmänt formulerade, vilket medför att de blir svåra att använda som grund för utvärdering och granskning av kvaliteten i myndigheternas statistikprodukter.²⁰⁰

Vi ställde därför frågan till Finansdepartementet om hur de ser på möjligheten att följa upp huruvida de statistikansvariga myndigheterna lever upp till de nya kvalitetskriterierna i lagen. Svaret blev att det är för tidigt att säga något om uppföljning, reglerna behöver sätta sig lite. Rent allmänt menade dock departementet att införandet av kvalitetskriterierna i lagen till stor del syftar till att skicka en signal om vikten av att arbeta med kvalitet i statistiken.²⁰¹

5.3.2 *Myndigheternas kvalitetsarbete*

Som framgick ovan sker det för närvarande en övergång från riktlinjerna om tillräcklig kvalitet till de nya kvalitetskriterierna i lagen om den officiella statistiken och EU:s code of practice. Vi har därför ställt frågor till myndigheterna om hur de arbetar med kvalitet och hur de påverkas av övergången.

SCB förklarar att man har arbetat med kvalitet och kvalitetskriterier sedan lång tid tillbaka. SCB har tidigare arbetat utifrån MIS, och den första MIS som tog upp kvalitetsfrågor kom redan i slutet av 1970-talet. Myndigheten påbörjade dessutom 2008 ett arbete med att ISO-certifiera sin verksamhet enligt standarden ISO 20252:2012, vilket är en internationell standard för marknads-, opinions- och samhällsundersökningar. SCB blev certifierad i början av 2014. Arbetet har lett till mer ordning och reda, menar myndigheten. Det har även inneburit att kvalitetsarbetet blivit en del i den löpande verksamheten.²⁰² Kraven för ISO-certifieringen överensstämmer också bra med EU:s code of practice.

SCB arbetar även med kvalitet på andra sätt, till exempel har man nyligen tagit fram ett system för kvalitetsutvärdering kallat Aspire. Det är ett index som är baserat på kvalitetsindikatorer som man kan använda för att mäta utvecklingen

²⁰⁰ Intervju Statistiska institutionen vid Stockholms universitet 2014-09-09.

²⁰¹ Intervju Finansdepartementet 2014-03-04.

²⁰² Intervju SCB 2014-04-07.

av kvaliteten i SCB:s viktigaste produkter. På det sättet framkommer även förslag till förbättringar.²⁰³

Flera av myndigheterna anger att kvalitetskriteriernas införande i lagen i praktiken har haft liten påverkan eftersom man redan tidigare arbetade med kvalitet. Brå är en sådan myndighet, men där ser man ändå positivt på förändringen och menar att införandet av kriterierna i lagen har ett stort symbolvärde. Myndigheten konstaterar dock att även om kriterierna är tydliga på övergripande nivå finns det behov av att konkretisera dem och ange hur man bedömer vad som är en tillräckligt bra uppfyllelse av kriterierna.²⁰⁴

Skolverket anger att man redan arbetar i enlighet med kriterierna och tycker att kriterierna ger en bra beskrivning av hur seriös statistikproduktion ska fungera.²⁰⁵

Försäkringskassan berättar att myndigheten har för avsikt att se över hur man följer kvalitetskriterierna och EU:s code of practice. Man tycker att de nya kriterierna stämmer ganska väl överens med de tidigare riktlinjerna om tillräcklig kvalitet, så det borde inte innebära några större problem för myndigheten. Myndigheten konstaterar också att det har förts diskussioner kring motsatsförhållandena mellan vissa av de nya kvalitetskriterierna men man ser inte det som något stort problem, utan det finns möjlighet för myndigheten att genomföra åtgärder som förbättrar flera kriterier samtidigt.²⁰⁶

Det finns också myndigheter som uppger att man redan har påbörjat ett arbete med att tillämpa EU:s code of practice. Skogsstyrelsen berättar att man redan för två år sedan beslutade att börja följa dessa riktlinjer eftersom man anade att de så småningom skulle ersätta begreppet tillräcklig kvalitet. Skogsstyrelsen arbetar nu med att implementera code of practice och tycker att de nya kvalitetskriterierna i lagen överensstämmer väl med detta arbete. En svårighet har varit att det inte är så många andra statistikansvariga myndigheter som gått över till code of practice, vilket innebär att Skogsstyrelsen inte kunnat få så mycket hjälp av andra. Det har varit lite upp till myndigheten själv att göra sin egen tolkning av riktlinjerna. Skogsstyrelsen poängterar dock att man fått en del hjälp av Jordbruksverket som också har varit tidiga med code of practice. Skogsstyrelsen tycker att en fördel med code of practice är att den är mer specifik skriven och lämnar mindre tolkningsutrymme än vad "tillräcklig kvalitet" gjorde.²⁰⁷

²⁰³ Intervju nr 1 SCB 2014-10-06.

²⁰⁴ Intervju Brå 2014-03-26.

²⁰⁵ Intervju Skolverket 2014-03-24.

²⁰⁶ Intervju Försäkringskassan 2014-10-16.

²⁰⁷ Intervju Skogsstyrelsen 2014-10-08.

Förutom SCB ingår Energimyndigheten, Jordbruksverket och Trafikanalys i den peer review som nyligen genomförts av det svenska systemet för officiell statistik. Dessa myndigheter har därför också inlett ett arbete med code of practice. Trafikanalys berättar att man började arbeta med code of practice redan innan det blev aktuellt med en peer review, men att den skapade ett extra tryck på arbetet. Enligt Trafikanalys har code of practice därför påverkat myndigheten mer än införandet av de nya kvalitetskriterierna. Myndigheten tycker att arbetet har haft positiva effekter på statistikproduktionen.²⁰⁸

Exempel på ytterligare myndigheter har börjat arbeta med code of practice är Arbetsmiljöverket och Universitetskanslersämbetet. Båda dessa myndigheter nämner att man i stor utsträckning redan lever upp till riktlinjerna men att det kvarstår en del dokumentationsarbete.²⁰⁹

Sedan 2008 har Rådet för den officiella statistiken i sina årsrapporter följt upp i vilken omfattning de statistikansvariga myndigheterna arbetar i enlighet med riktlinjerna för tillräcklig kvalitet. I uppföljningen avseende 2013 uppgav sexton myndigheter att de arbetade med tillräcklig kvalitet medan fem uppgav att de i stället valt att fokusera på EU:s code of practice. Värt att notera är att sex myndigheter, det vill säga en knapp fjärdedel, angav att de inte bedrev något arbete med dessa kvalitetsfrågor.²¹⁰ Vid faktagranskningen av granskningsrapporten poängterade SCB att det i årsrapporten avseende 2014 kommer framgå att nästan alla statistikansvariga myndigheter arbetar med kvalitetsfrågorna på något sätt.

5.3.3 *Kvalitetsutfästelse av statistiken*

Som nämndes ovan var en av tankarna förknippade med riktlinjerna om tillräcklig kvalitet att de statistikansvariga myndigheterna skulle göra en utfästelse för sin officiella statistik. Genom att göra det skulle myndigheten intyga att man arbetar i enlighet med riktlinjerna och uppfyller de som är tillämpliga för respektive statistikprodukt. Det är dock upp till myndigheten själv att avgöra när man följer riktlinjerna i tillräckligt hög utsträckning för att kunna göra en sådan utfästelse och det finns ingen utanför myndigheten som har möjlighet att kontrollera utfästelsen.

Efter att Rådet för den officiella statistiken nu har kommit fram till att myndigheterna bör arbeta efter EU:s code of practice menar rådet att det inte längre är aktuellt för myndigheterna att göra utfästelser utifrån begreppet tillräcklig kvalitet. Rådets sekretariat menar också att ett problem med utfästelserna har varit att det har tolkats som att myndigheten i varje avseende

²⁰⁸ Intervju Trafikanalys 2014-09-10.

²⁰⁹ Intervjuer Arbetsmiljöverket 2014-09-09 och Universitetskanslersämbetet 2014-09-29.

²¹⁰ Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

och för varje produkt måste leva upp till samtliga krav, vilket är väldigt svårt. Ett bättre alternativ skulle kunna vara att använda någon typ av åtagande, det vill säga att myndigheterna säger att de åtar sig att arbeta utefter riktlinjerna i code of practice.²¹¹

Den ovanstående signalen från rådet har kommit under senare delen av 2014, men 2013 var det endast två myndigheter som uppgav att de hade gjort en utfästelse om tillräcklig kvalitet – Socialstyrelsen och Jordbruksverket. Eftersom detta har kopplingar till hur myndigheterna resonerar om sitt kvalitetsarbete har vi ställt vissa frågor om myndigheternas syn på att göra den här typen av utfästelse.

Jordbruksverket gjorde sin utfästelse om tillräcklig kvalitet den 1 januari 2010. Till grund för utfästelsen låg en rapport²¹² där Jordbruksverket gick igenom dels de kriterier som finns kopplade till begreppet tillräcklig kvalitet, dels hur Jordbruksverket uppfyllde kraven för respektive kriterium. Myndigheten har sedan dess fortsatt med sitt kvalitetsarbete och 2012 togs en användarstudie²¹³ fram för att kartlägga statistikanvändarnas behov. Eftersom den största delen av Jordbruksverkets statistik är EU-reglerad har man nu i stället gått över till att inrikta sig mot code of practice. Myndigheten konstaterar också att det var länge sedan det fanns någon fokusering på begreppet tillräcklig kvalitet.²¹⁴

Socialstyrelsens utfästelse om tillräcklig kvalitet gäller också från den 1 januari 2010. Sedan dess har det inte gjorts någon översyn av i vilken utsträckning myndigheten fortfarande lever upp till kriterierna.²¹⁵

En förklaring till att det inte har gjorts någon utfästelse som förekommer från andra myndigheter är att de i stället fokuserar på code of practice. För SCB:s del har fokus legat på ISO-certifieringen. Brå menar att man för några år sedan gjorde en genomlysning av sin statistik utifrån riktlinjerna om tillräcklig kvalitet. Det konstaterades då att det fanns vissa brister avseende sekretesskydd och röjandekontroll, vilka myndigheten arbetar med att korrigera. Brå anser att ett problem med systemet med utfästelser är att det kan vara svårt att bestämma en nivå på vad som är tillräcklig kvalitet, vilket innebär att bedömningen handlar mycket om myndighetens egen ambitionsnivå.²¹⁶

²¹¹ Intervju SCB, 2014-11-14.

²¹² Jordbruksverket (2009), *Kvalitet i Officiell Jordbruksstatistik*.

²¹³ Jordbruksverket (2012), *Kvalitetsstudie av statistiken*.

²¹⁴ Intervju Jordbruksverket, 2014-10-08.

²¹⁵ Intervju Socialstyrelsen 2014-09-05.

²¹⁶ Intervju Brå 2014-03-26.

5.3.4 Dokumentation och kvalitetsdeklarationer

SCB har utfärdat en föreskrift om offentliggörande av officiell statistik (SCB-FS 2002:16). Där anges att myndigheter som ansvarar för officiell statistik ska tillhandahålla aktuella beskrivningar av statistiken. Dessa ska innehålla en kvalitetsdeklaration och allmänna uppgifter om statistiken. Det ska finnas en kvalitetsdeklaration för varje statistikprodukt. För månads- och årsstatistik ska deklARATIONEN tas fram årligen. För produkter som produceras vart femte år räcker det att uppdatera kvalitetsdeklarationen vart femte år.²¹⁷ För detta ändamål finns det en mall kallad BAS (beskrivning av statistiken) som bygger på MIS. Myndigheterna måste inte använda sig av mallen för att beskriva sina statistikprodukter men de flesta gör det.

Utformningen av den nuvarande BAS-mallen matchar inte de kvalitetskriterier som har förts in i lagen om den officiella statistiken. Därför har SCB tillsatt en arbetsgrupp som ser över både MIS och BAS-mallen. Arbetet måste, utöver att fokusera på de nya kvalitetskriterierna, ta hänsyn till vad som händer på EU-nivå. Enligt tidplanen ska gruppen presentera ett första förslag till ny handledning i mars eller april 2015.²¹⁸

Rådet för den officiella statistiken gör i sin årsrapport en uppföljning av aktualiteten i myndigheternas beskrivningar av statistiken. En svaghet med uppföljningen har varit att den endast inkluderar de statistikansvariga myndigheter som lägger upp sina BAS på SCB:s webbplats. I årsrapporten för 2014 kommer dock även övriga myndigheter att inkluderas. Vid uppföljningen av 2013 hade 66 procent av produkterna en aktuell beskrivning av statistiken upplagd på SCB:s webbplats medan beskrivningen var tre år gammal eller mer, alternativt saknades helt, för 20 procent av produkterna.²¹⁹ Under granskningen genomförde vi en genomgång av BAS för samtliga officiella statistikprodukter och då framgick att ett fåtal myndigheter har valt att tillhandahålla uppdaterade beskrivningar på den egna webbplatsen istället för att skicka över dem till SCB. Sett till samtliga myndigheter så bekräftades dock bilden av att ett stort antal produkter saknar en aktuell beskrivning.

Från Rådet för den officiella statistikens sida för man en dialog med myndigheterna om den stora andelen produkter som inte har aktuella beskrivningar och försöker ge information och stöd. Rådet har dock inte möjlighet att kräva att myndigheterna gör årliga uppdateringar, utan det är myndigheterna själva som måste ta sitt ansvar för uppdateringen av beskrivningarna. Det kan också konstateras att SCB:s samordning innefattar

²¹⁷ Intervju SCB 2014-11-14.

²¹⁸ Intervju SCB 2014-11-14.

²¹⁹ Intervju SCB 2014-11-14 samt Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*.

stöd och dialog, inte granskning och kontroll. Det finns med andra ord ingen som har till uppgift att granska innehållet i de kvalitetsdeklarationer som myndigheterna gör för sina statistikprodukter.²²⁰

Att det inte finns någon funktion för att granska kvaliteten i officiella statistikprodukter är något som även peer review-teamet har observerat och i deras rapport framhålls att det dels bör etableras mekanismer för att granska kvaliteten i officiella statistikprodukter, dels bör införas ett ramverk som säkerställer att statistik kvaliteten övervakas, bedöms och dokumenteras regelbundet.²²¹

Vid samtalen med de andra statistikansvariga myndigheterna om arbetet med dokumentation och kvalitetsdeklarationer hade de flesta inga större synpunkter på utformningen av mallen. Flera anger dock att man ser positivt på och inväntar SCB:s arbete med att göra den förenlig med de nya kvalitetskriterierna. Vissa myndigheter anger också att de på eget initiativ tar fram mer djupgående dokumentation om sina produkter. Ett par myndigheter uttryckte lite mer detaljerade synpunkter. Kungliga biblioteket använder inte mallen eftersom man inte tycker att den passar för biblioteksstatistiken. Myndigheten har i stället utvecklat en egen kvalitetsrapportering som bifogas när statistiken publiceras.²²² Försäkringskassan använder mallen men tycker att beskrivningen hamnar på en för övergripande nivå och att den inte passar så bra för att beskriva statistik som bygger på register.²²³

Att hitta dokumentation och kvalitetsdeklarationer

På SCB:s webbplats finns en lista över alla produkter som tas fram inom den officiella statistiken. För varje produkt finns information om vilken myndighet som ansvarar för den och myndigheterna har också möjlighet att lägga upp en BAS och rapporter som publiceras avseende statistikprodukten.²²⁴ Vid vår genomgång av BAS för de officiella statistikprodukterna konstaterade vi att det är värdefullt med en gemensam portal till den officiella statistiken. Ett problem är dock att det är svårt för en användare att veta om det är den mest aktuella informationen som finns att tillgå på SCB:s webbplats, när det är andra myndigheter som ansvarar för statistiken. Om den senaste BAS som finns upplagd exempelvis är från 2012 kan det antingen bero på att den ansvariga

²²⁰ Intervju SCB 2014-11-14.

²²¹ *Peer review report on compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical System, Sweden, January 2015.*

²²² Intervju Kungliga biblioteket 2014-08-28.

²²³ Intervju Försäkringskassan 2014-10-16.

²²⁴ I förordning (2001:100) om den officiella statistiken anges i § 13 att de statistikansvariga myndigheterna utan avgift ska offentliggöra och hålla officiell statistik allmänt tillgänglig i elektronisk form genom ett allmänt nätverk.

myndigheten inte har uppdaterat den eller att myndigheten bara har lagt upp den senaste versionen på sin egen webbplats.

Möjligheten för användare att enkelt få åtkomst till den officiella statistiken är även något som lyfts i peer review-rapporten. Det konstateras där att länkarna på SCB:s webbplats ibland bara går till den aktuella myndighetens huvudsida och att det är svårt för användarna att hitta information inom flera statistikområden. Det konstateras också att många statistikansvariga myndigheter inte har någon statistikdatabas. Peer review-teamet föreslår därför att det skapas en mer användarorienterad lösning, till exempel en gemensam portal för hantering och spridning av den officiella statistiken.²²⁵

När vi diskuterade SCB:s webbplats med sekretariatet för Rådet för den officiella statistiken framgick att det visserligen finns ett krav på att den officiella statistiken ska vara återkommande men inte med vilken frekvens. En produkt kan vara officiell även om den bara publiceras vart femte eller vart tionde år. Rådet använder varje år en webblankett för att samla in namnen på myndigheternas produkter och publiceringsplanen för produkten. Det är dock upp till myndigheterna att skicka över rapporter och BAS om man vill att dessa ska läggas upp på SCB:s webbplats. Ett problem är också att de länkar som finns till myndigheternas egna statistiksidor ibland slutar att fungera. Rådet påminner årligen myndigheterna om att se till att länkarna som myndigheterna har på SCB:s webbplats fungerar. SCB och rådet har inte möjlighet att bevaka detta utan att det krävs att myndigheterna meddelar när de gör ändringar på sina webbplatser som medför att länkarna slutar fungera.²²⁶

5.4 Sammanfattande iakttagelser

Förutsättningarna för att bedriva produktion av officiell statistik ser olika ut för olika statistikansvariga myndigheter. Myndigheterna skiljer sig åt vad gäller både storleken på myndigheten och statistikproduktionen. Det ligger dessutom på myndigheterna själva att prioritera mellan statistikproduktionen och den övriga verksamheten. Det finns både myndigheter som uppger att det satsas mycket på statistiken och myndigheter som uppger att det satsas för lite.

Flera statistikansvariga myndigheter uppger att det är svårt att beräkna kostnaden för deras statistik. Det är också komplicerat att bedöma hur statistikens omfattning har utvecklats över tid. Detta gör det svårt att ge en helhetsbild av kostnadsutvecklingen för statistiksystemet.

²²⁵ Peer review report on compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical System, Sweden, January 2015.

²²⁶ Intervju SCB 2014-11-14.

Det finns betydande skillnader mellan hur aktivt de statistikansvariga myndigheterna arbetar med att fånga upp användarnas behov och synpunkter.

Det är inte ovanligt att de statistikansvariga myndigheternas utbud av statistikprodukter förklaras av historiska faktorer. Myndigheterna bedriver ofta ett utvecklingsarbete avseende befintliga produkter men det är mindre vanligt att nya produkter tillkommer. Det beskrivs som svårt att ta bort produkter och det finns exempel på myndigheter som drar sig för att införa nya produkter eftersom det är ett stort åtagande.

Det finns oklarheter och tolkningsutrymme avseende riktlinjerna för hur de statistikansvariga myndigheterna ska arbeta med kvalitet i sin statistik. Nya kvalitetskriterier infördes inför 2014 i lagen om den officiella statistiken, men Rådet för den officiella statistiken arbetar fortfarande med att ta fram en beskrivning av hur dessa ska tolkas och hur de relaterar till de tidigare riktlinjerna om tillräcklig kvalitet samt till EU:s code of practice.

De flesta statistikansvariga myndigheter bedriver någon form av kvalitetsarbete men när det gäller anpassningen till EU:s code of practice så ligger olika myndigheter olika långt framme. Att Rådet för den officiella statistiken nu rekommenderar myndigheterna att följa code of practice innebär visserligen att det inte längre är aktuellt med utfästelser avseende tillräcklig kvalitet, men det är värt att notera att det endast var två myndigheter som gjorde någon utfästelse när det fortfarande var aktuellt.

En betydande andel av de statistikansvariga myndigheterna följer inte kravet på att det kontinuerligt ska tas fram en uppdaterad beskrivning av statistiken (BAS) och en kvalitetsdeklaration.

De nya kvalitetskriterierna i lagen är formulerade på ett sätt som gör dem svåra att använda som grund för utvärdering och kontroll. Det finns inte heller någon som har till uppgift att granska eller utvärdera myndigheternas kvalitetsarbete och de kvalitetsdeklarationer som ska finnas för varje produkt. Det är upp till varje enskild myndighet att bedöma hur väl man lever upp till kvalitetskraven.

6 Utmaningar

För att systemet för den officiella statistiken ska kunna fungera ändamålsenligt och effektivt behöver det vara utformat på ett sätt som underlättar för de statistikansvariga myndigheterna att möta och hantera olika typer av utmaningar som uppstår vid statistikproduktionen. Följande kapitel behandlar därför de statistikansvariga myndigheternas förutsättningar för att hantera utmaningar inom systemet för den officiella statistiken (revisionsfråga 4).

Ett exempel på utmaningar som möter många statistikansvariga myndigheter är svårigheten att få individer och företag att lämna uppgifter, vilket medför bortfall i undersökningarna. Ett annat exempel är ökade krav från EU. I kapitlet beskrivs dessa utmaningar och hur de berörda myndigheterna arbetar för att hantera dem. Detta syftar till att ge en bild av hur förutsättningarna att möta den här typen av utmaningar ser ut inom systemet för den officiella statistiken. Det kan också betraktas som ett test av hur väl systemet fungerar i praktiken.

6.1 Bortfallet i officiell statistik – en växande utmaning

I många typer av statistiska undersökningar är bortfall en av de vanligaste felkällorna. Med bortfall avses en avsaknad av värden på en eller flera variabler som ska inhämtas i undersökningen. I vanliga fall förknippas bortfall med undersökningar som samlar in uppgifter från individer eller företag, till exempel via enkäter och intervjuer. Ett visst bortfall kan även förekomma när uppgifter hämtas från administrativa register, men den typen av bortfall åsyftas inte när begreppet används i det här kapitlet.

Det finns en mängd olika faktorer som kan leda till bortfall. Bland individer kan det handla om en ovilja att delta på grund av till exempel tidsbrist, rädsla för registrering eller avsaknad av motivation. Det kan också handla om att personen är bortrest, har hemligt telefonnummer, felaktig adress eller språksvårigheter. För företag kan det handla om ovilja att lämna ut uppgifter, olämplig tidpunkt, brist på tid, dåliga underlag, ointresse med mera.

I granskningen har vi pratat med forskare vid Statistiska institutionen på Stockholms universitet och då bland annat diskuterat ökningen av bortfall i statistiken. De gör bedömningen att en av de bidragande orsakerna till att bortfallen ökar är den snabba teknikutvecklingen, som exempelvis gjort det enkelt att blockera telefonnummer för den som inte önskar fler telefonsamtal

från en viss organisation. Teknikutvecklingen har också medfört en ökning av antalet aktörer i undersökningsbranschen. Mycket tyder på att människors lust att delta i undersökningar har minskat eftersom många blir kontaktade av olika undersökare flera gånger varje år. Det är en krävande uppgift för myndigheterna att möta och anpassa sig till den här teknikutvecklingen.²²⁷

6.1.1 *Problem till följd av bortfall*

Vid förekomst av bortfall är det främst två problem som brukar framhållas. För det första uppstår större felmarginaler (bredare konfidensintervall) i undersökningen vid ökande bortfall. För det andra uppstår ett allvarigare problem om de som inte svarat avviker från dem som deltar, i något avseende som är intressant för undersökningen. I en sådan situation uppstår ett snedvridet resultat (även kallat ett systematiskt fel eller bias).

Det är normalt inga större svårigheter att mäta storleken på bortfallet i en undersökning, men det är betydligt svårare att veta om bortfallet har en snedvridande effekt. Ett bortfall på 10 procent i en undersökning kan vara betydligt allvarigare än 25 procent i en annan. Det går därför inte att ge något generellt svar på vad som är ett acceptabelt bortfall.²²⁸ Vid en intervju med Statistiska centralbyrån (SCB) angavs att man kan fundera på om det är lämpligt att publicera undersökningar som har ett bortfall på över 50 procent, men att det är en bedömningsfråga som måste göras i varje enskilt fall.²²⁹ Det går att få lite mer information genom att undersöka bortfallsandelarna för olika grupper i en undersökning. Om dessa uppvisar stora skillnader kan det finnas en ökad risk för snedvridning. Det enda som kan sägas säkert är dock att om bortfallsandelarna är låga och jämt fördelade bland de olika grupperna i undersökningen är risken för snedvridning liten.²³⁰

Ytterligare ett problem är att bortfall kan orsaka extra kostnader, till exempel genom att statistikproducenten måste göra fler kontaktförsök och lägga stora resurser på att hitta aktuella telefonnummer. Enligt SCB skapar bortfallet kostnader för dem på flera sätt. Det är svårt att ligga steget före och förutse hur stor resursinsats som kommer att krävas i en insamling för att uppnå en viss svarsfrekvens. Ibland uppstår dessutom situationer där myndigheten måste genomföra extraordinära och kostnadsdrivande åtgärder för de viktigaste undersökningarna, till exempel bevilja övertid eller periodvis nedprioritera andra undersökningar. SCB har dock inte tvingats ställa in någon undersökning av detta skäl utan undersökningar som eventuellt prioriteras

²²⁷ Intervju Statistiska institutionen vid Stockholms universitet 2014-09-09.

²²⁸ SCB (1997), *Minska bortfallet*, sid 25–29.

²²⁹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²³⁰ SCB (2014), *Metoder för bortfallsanalys*.

ned en viss period kompenseras i möjligaste mån i efterhand med utökade resurser. Förutom kostnaderna för dessa omplaneringar innebär också det ökade bortfallet att SCB i dag lägger mer resurser på att i efterhand kontrollera tillförlitligheten i insamlade data.²³¹

6.1.2 Bortfall i svensk officiell statistik

Många statistikansvariga myndigheter har produkter där det förekommer bortfall. En uppskattning baserat på en genomgång av BAS för myndigheternas statistikprodukter är att drygt hälften av myndigheterna har en eller flera produkter där bortfall förekommer i någon utsträckning. För att upprätthålla en hög kvalitet i statistiken, där hög svarsfrekvens är en pusselbit, finns det i lagen (2001:99) om den officiella statistiken (statistiklagen) regler om uppgiftsskyldighet. Detta möjliggör för en statistikansvarig myndighet att vitesförelägga uppgiftslämnare som inte svarar. Uppgiftsskyldigheten omfattar dock inte privatpersoner. Tabell 6.1 nedan ger en sammanställning av bortfallsnivå och uppgiftsskyldighet för de statistikprodukter där det anges att det finns bortfall i undersökningen och där en nivå specificeras.

Tabell 6.1 Bortfallsnivåer i officiella statistikprodukter

Bortfallsnivå	Antal produkter	Procentuell andel	Varav antal med uppgiftsskyldighet	Procentuell andel
0–20 %	52	57,1	43	75,4
21–40 %	22	24,2	10	17,5
41–50 %	10	11,0	3	5,3
51–100 %	7	7,7	1	1,8
Totalt	91	100	57	100

Källa: BAS för respektive statistikprodukt.

Not: för vissa statistikprodukter redovisas flera bortfallsnivåer och det förekommer olika sätt att beräkna bortfallet. Sammanställningen bör därför tolkas med viss försiktighet.

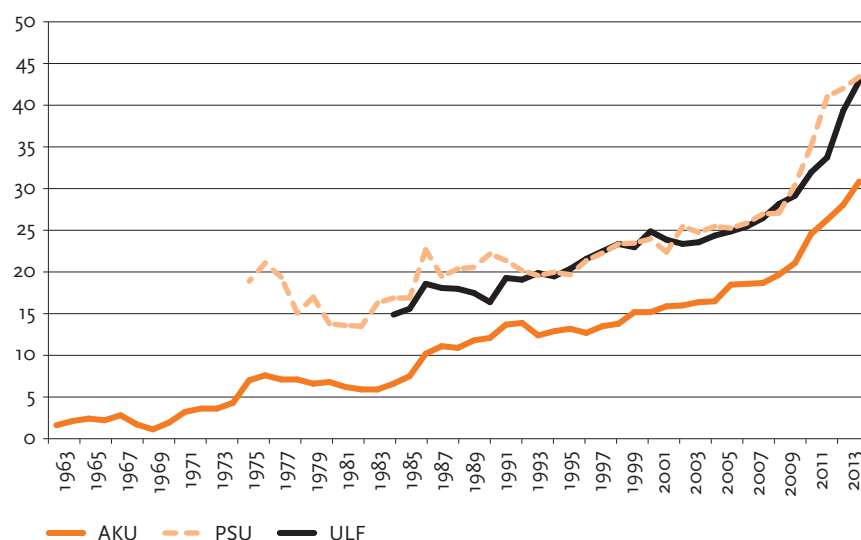
Tabellen visar att drygt hälften av de 91 statistikprodukter som anger en bortfallsnivå i sin BAS har ett bortfall som inte överstiger 20 procent och att sju produkter har ett bortfall på över 50 procent. Tabellen visar också att det föreligger uppgiftsskyldighet för nästan två tredjedelar av produkterna. Det framgår dessutom att det, som väntat, finns en koppling mellan låga bortfallsnivåer och uppgiftsskyldighet. Andelen produkter med uppgiftsskyldighet är betydligt högre bland de produkter som har lägst bortfall.

²³¹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

Utöver de statistikprodukter som ingår i tabellen finns det ytterligare produkter som har bortfall men där ingen nivå anges. Det kan exempelvis bero på att bortfallet är svårt att mäta eller att det är väldigt litet.

Även om storleken på bortfallet anges i BAS är det mycket ovanligt att det redovisas hur utvecklingen har sett ut över tid. SCB har dock nyligen genomfört en bortfallsanalys för tre av sina stora intervjuundersökningar.²³² Detta ger möjlighet att presentera längre tidsserier över bortfallet för dessa undersökningar (se figur 6.1 nedan).

Figur 6.1 Bortfall i Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Partisympatiundersökningen (PSU) och Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF), procent



Källa: SCB.

Not: PSU genomförs två gånger per år (i maj och november). De årsvärden som presenteras för PSU i figuren är medelvärden av bortfallet i maj och november för respektive år.

Av ovanstående figur framgår att bortfallet i Arbetskraftsundersökningarna (AKU) har uppvisat en ökande trend sedan 1970, under den första hälften av 70-talet låg bortfallet på nivåer under 5 procent. År 2013 nådde bortfallet en nivå på strax över 30 procent. För det tredje kvartalet 2014 var bortfallet 36,2 procent. Det här är en utveckling som även påverkar andra undersökningar som har med frågor i AKU-insamlingen. Ett exempel på detta är Arbetsmiljöverket som ansvarar för undersökningar där data samlas in i direkt anknäpning till AKU.

²³² SCB (2014), *Deskriptiv analys av bortfallet i AKU, ULF och PSU*.

Av figur 6.1 framgår att även Undersökningarna av levnadsförhållanden (ULF) har ett betydande bortfall. Undersökningen samlar in information om boende, ekonomi, hälsa, fritid med mera för olika grupper i samhället. ULF var huvudsakligen en besöksundersökning fram till och med 2006, varefter SCB började använda telefonintervjuer som huvudsaklig metod för datainsamling. Förändringen fick inga större effekter på bortfallet till en början men mellan 2009 och 2013 har det skett en kraftig ökning av bortfallet.²³³ Den tredje undersökningen i figuren är Partisymptatiundersökningen (PSU) som SCB genomför i maj och november varje år. Utvecklingen av bortfallet i den undersökningen påminner om den i ULF, med en snabb ökningstakt efter 2009. Vid mätningen i maj 2014 var bortfallet 47,6 procent och i november 2014 var det 43,8 procent.

Tidigare följde SCB årligen bortfallsutvecklingen för sina undersökningar i den så kallade Bortfallsbarometern. I dag redovisas i stället bortfallet för respektive produkt. SCB har dock observerat att det finns ett intresse av en mer samlad redovisning av bortfallet. Det finns exempelvis uppdragsgivare som är intresserade av vilka förväntningar man bör ha när det gäller bortfallet och vilka andra undersökningar som går att jämföra med. SCB har därför planer på att ta fram en ny bortfallsbarometer under 2015 som även inkluderar andra nyckeltal än bortfall.²³⁴

Artikeln *Sveriges officiella statistik hotar att bli missvisande* som publicerades i Dagens Nyheter i januari 2015 beskriver problemet med ökande bortfall i SCB:s undersökningar. Det anges bland annat att detta är en trend som kraftigt försämrar kvaliteten och AKU är en av de undersökningar som lyfts fram.²³⁵ SCB kommenterar artikeln i ett pressmeddelande och anger att det ökande bortfallet i individ- och hushållsundersökningar är välkänt och att det är ett problem som myndigheten tar på största allvar. Det framhålls också i pressmeddelandet att SCB hela tiden försöker förbättra och förenkla möjligheterna för de utvalda att svara på det sätt som är det bästa för just dem. SCB delar den oro som uttrycks i artikeln rörande AKU och andra undersökningar. När det gäller AKU menar dock SCB att undersökningen fortfarande håller hög kvalitet för redovisningar på riksnivå och för många stora undergrupper. Detta eftersom AKU-urvalet är relativt stort och man använder effektiva metoder för att korrigera för bortfallet.²³⁶

Flera andra statistikansvariga myndigheter har också produkter med betydande bortfall. Ett exempel är Energimyndigheten som har några individbaserade

²³³ SCB (2014), *Deskriptiv analys av bortfallet i AKU, ULF och PSU*.

²³⁴ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²³⁵ Dagens Nyheter (2015), *Sveriges officiella statistik hotar att bli missvisande*.

²³⁶ SCB (2015), *SCB tar bortfallen i urvalsundersökningarna på största allvar*.

undersökningar med ett bortfall på 40–50 procent. Dessa nivåer har dock legat relativt konstant och inte uppvisat den typ av ökning som AKU har gjort. I de av Energimyndighetens undersökningar som riktar sig till företag är bortfallet betydligt lägre.²³⁷ Ett annat exempel på betydande bortfall är Trafikanalys undersökning om resvanor.²³⁸

Bortfall i andra länder

Problem med bortfall är inte något unikt för svensk statistik. Det finns dock relativt lite internationellt jämförbara data om utvecklingen av bortfall, och den som finns bör tolkas med försiktighet eftersom det finns skillnader mellan hur olika länder organiserar och genomför sina undersökningar.

I en artikel från 1999 konstaterar en statistiker från Nederländernas statistikbyrå att det finns stöd för påståendet att bortfallet i hushållsundersökningar ökar i många länder, men att trenden skiljer sig åt mellan olika länder. I vissa länder syns en tydlig trend med ökande bortfall medan läget är mer stabilt i andra länder. Det påpekas dock även att nivån på bortfallet kan påverkas av statistikproducenten själv, till exempel genom utformningen av undersökningen och vilka resurser som läggs på den. Det kan därför finnas fall där ett stabilt läge ”köps” genom ökad resursinsats.²³⁹

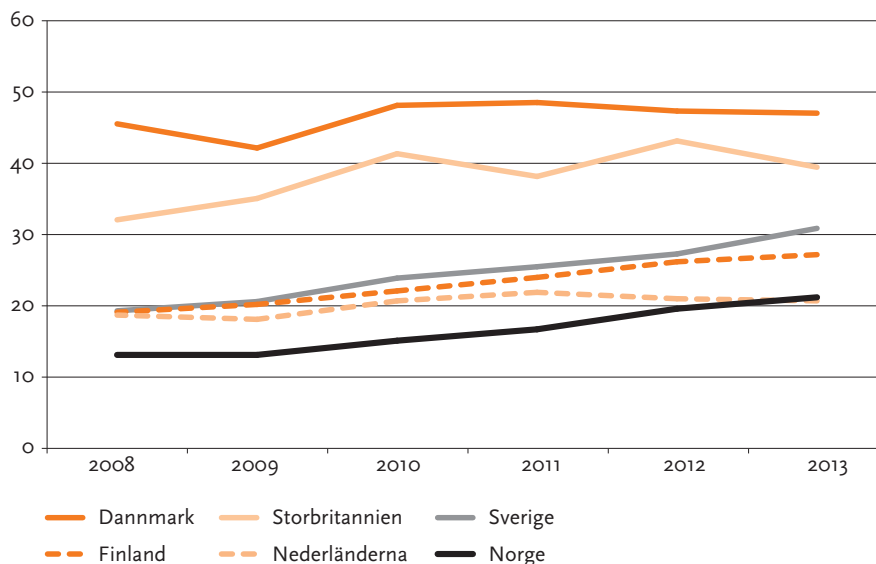
I sin bortfallsanalys använder SCB EU:s Labour Force Survey (LFS)²⁴⁰ för att jämföra utvecklingen i ett antal olika länder.

²³⁷ Intervju Energimyndigheten 2014-03-19.

²³⁸ Intervju Trafikanalys 2014-09-10.

²³⁹ De Heer, Wim (1999), *International Response Trends: Results of an International Survey*.

²⁴⁰ LFS är en arbetsmarknadsundersökning som genomförs inom samtliga EU-länder och som bland annat mäter arbetslösheten och antalet personer i arbetskraften.

Figur 6.2 Bortfall i Labour Force Survey (LFS) i ett antal europeiska länder, procent

Källa: SCB.

Av figuren ovan framgår att Sverige, Norge och Finland uppvisar en likartad trend med ökande bortfall mellan 2008 och 2013, trots att det i Norge föreligger uppgiftslämnarplikt för LFS. I Danmark och Storbritannien varierar bortfallet mer men ligger på en högre nivå. Intressant att notera är att Nederländerna, som ligger på en något lägre nivå än Sverige, 2012 och 2013 haft ett svagt sjunkande bortfall.

6.1.3 SCB:s arbete med bortfall

Generellt sett finns det två olika vägar att arbeta med bortfallsproblematiken. Den första är att genomföra åtgärder för att öka andelen svarande. Den andra består av åtgärder för att justera undersökningens skattningar så att hänsyn tas till bortfallet. Ett exempel på den senare typen av åtgärder är kalibrering där vägningstal räknas fram för de enskilda svaren i syfte att kompensera för bortfallets snedvridande effekt. Metoden kräver dock att det finns tillgång till bra bakgrundsinformation.

SCB använder genomgående metoder för att justera för bortfallet i sina undersökningar, även inom de undersökningar som görs på uppdragsbasis. Hur långt det går att komma med den här typen av åtgärder skiljer sig dock åt mellan olika statistikprodukter och vad data ska användas till. SCB framhåller därför att det är viktigt att vara tydlig i kommunikationen med användarna om hur uppgifterna kan användas och vad de håller för kvalitet.²⁴¹

²⁴¹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

SCB beslutade 2010 att börja arbeta samlat med utvecklingsarbetet kring bortfall. Därför bildades ett paraplyprojekt som samlade alla insatser och initiativ på detta område. Projekten som ingår omprövas inför varje år och SCB resonerar kring vilka som är de viktigaste områdena att arbeta med. Projektets fokus de senaste två åren har legat på den del av intervjuinsamlingen som riktas till individer. De stora undersökningarna förknippade med bortfall är intervjuundersökningar (till exempel AKU) och det är där de stora kostnaderna ligger.²⁴²

Bortfallet ökar även i de undersökningar som vänder sig till företag, och projektet överväger därför årligen vilka satsningar som ska göras på företagssidan. Men eftersom problemen med bortfall är större för intervjuundersökningarna riktade till individer är företagssidan ett lägre prioriterat område. Det har dock gjorts småskaliga tester av återkoppling till uppgiftslämnare på företagssidan vid löpande insamlingar, samt förbättringar av verktyget för webbinsamling. SCB håller också på att se över olika maskinella lösningar för att kunna nyttja data som redan finns i företagens egna system.²⁴³

Åtgärder inom intervjuinsamlingen

En slutsats av arbetet som har utförts inom paraplyprojektet är att insamlingsmetoderna i högre utsträckning behöver skraddarsys efter olika målgrupper. Vissa personer lämnar exempelvis hellre uppgifter via webben än över telefon. SCB har nyligen fått på plats ett bättre stöd för att introducera webbinsamling som komplement till telefonintervjuer för de som så önskar. Än så länge har detta bara använts på testbasis, men i det fortsatta arbetet är det prioriterat att fler undersökningar ska kunna införa webbinsamling som komplement till intervjuer.²⁴⁴

Paraplyprojektet har även diskuterat möjligheterna att förbättra förutsättningarna för att skraddarsys intervjuinsamlingen, exempelvis genom att ringa mer till vissa grupper än till andra samt att utöka användningen av sms-avisering till vissa målgrupper, det vill säga att förvarna om att personen kommer bli uppringd en viss tid. Detta finns på plats i begränsad utsträckning och SCB jobbar vidare med det.²⁴⁵

Ytterligare ett resultat av paraplyprojektet är att SCB har utökat sin telefonservice till uppgiftslämnare som själva ringer in till myndigheten. Det är relativt många av dem som SCB försökt få kontakt med som själva ringer

²⁴² Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁴³ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁴⁴ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁴⁵ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

tillbaka och den ökade telefonservicen har gett en positiv effekt med fler genomförda intervjuer. Tidigare togs många samtal emot av en automatisk telefonsvarare vilket innebar att SCB i de fallen inte tog tillvara på möjligheten till dialog med personen som ringt.²⁴⁶

SCB anger att ovanstående åtgärder har gett ett positivt resultat men att förändringarna än så länge avser små delar av det totala urvalet. Det är också svårt att mäta effekten av åtgärderna eftersom det fortfarande är en ökande bortfallstrend. Det går med andra ord inte att veta hur det hade sett ut om förändringarna inte hade genomförts.²⁴⁷

Andra tänkbara åtgärder

En betydande del av det ökade bortfallet i AKU beror på att det blivit svårare att få tag på personerna i urvalet. En förklaring till detta är att det har blivit allt svårare att få tillgång till korrekta telefonnummer. En del andra myndigheter har visserligen kontaktuppgifter som SCB skulle ha nytta av, och SCB kan i vissa fall få tillgång till dessa uppgifter men det är en omständlig och ineffektiv process. Försäkringskassan har till exempel en tjänst där andra myndigheter kan efterfråga kontaktuppgifter, men det går bara att göra en förfrågan i taget och SCB kan behöva spåra flera tusen personer varje månad. Även Skatteverket har tillgång till kontaktuppgifter men det finns juridiska hinder att lämna ut dem till SCB. SCB utreder om det även finns juridiska hinder för att erhålla ytterligare kontaktuppgifter från Försäkringskassan och har eventuellt för avsikt att diskutera detta med Finansdepartementet.²⁴⁸

Det sker även en utveckling av nya undersökningsmetoder som inte är lika förknippade med bortfall. Ett nytt verktyg som har börjat användas i allt större utsträckning av undersökningsföretagen är så kallade webbpaneler bestående av en grupp personer som på förhand gått med på att vara med i undersökningar. SCB följer utvecklingen på området men använder sig i dag inte av metoden. Ett problem med webbpaneler är, enligt SCB, att det är svårt att göra vidare tolkningar och bearbetningar av materialet från den här typen av insamlingar.²⁴⁹

Ett annat område som är aktuellt just nu är så kallad big data. Det handlar om att ta till vara på den stora mängd data som genereras automatiskt i samhället och se hur man kan använda den för att göra statistik. SCB följer utvecklingen och har börjat använda denna teknik i begränsad omfattning. Det finns dock

²⁴⁶ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁴⁷ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁴⁸ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁴⁹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

både problem och möjligheter förknippade med den här tekniken.²⁵⁰ Ett problem är att det är svårt att ha kontroll på hur insamlingen går till, vilket gör det svårt att säkerställa att data håller hög kvalitet.²⁵¹

Samarbete med andra aktörer

Inom ramen för paraplyprojektet för bortfall har SCB kontakter med en del utländska statistikmyndigheter och man deltar även i internationella arbetsgrupper. Ett exempel är att SCB deltagit i en referensgrupp för ett projekt om blandad insamling, vilket är initierat av Eurostat. Det finns också ett väl fungerade nordiskt samarbete. Inom projektet diskuterar man också att ta kontakt med vissa länder som verkar ha lyckats vända den negativa bortfallstrenden. Det kan dock vara svårt att jämföra bortfallsutvecklingen i olika länder, eftersom förbättringar bland annat kan bero på förändrad undersökningsdesign.²⁵²

Paraplyprojektet har även kontakt med forskare vid Stockholms universitet som är med och utformar förslag på kommande initiativ för att minska bortfallet. Projektet har inte haft några direkta kontakter med andra svenska statistikansvariga myndigheter men man har kontakt med produktansvariga inom SCB, vilka i sin tur arbetar med produktionen av andra statistikansvariga myndigheters statistikprodukter.²⁵³

6.1.4 Andra statistikansvariga myndigheters bortfallsarbete

De statistikansvariga myndigheter som har betydande bortfall i sina undersökningar framhåller olika sätt att hantera detta. Jordbruksverket berättar att bortfallet blir större vid mer komplexa undersökningar och att man därför ofta använder telefonintervjuer, det innebär dock att man når ut till färre jordbrukare. Jordbruksverket har också jobbat med förenkla undersökningar för att få upp svarsfrekvensen.²⁵⁴

Tillväxtverket framhåller sitt arbete med att underlätta för uppgiftslämnarna, bland annat genom att lägga in automatiska funktioner för uppgiftslämnande direkt i uppgiftslämnarnas bokningssystem för att på så sätt dra nytta av redan befintliga uppgifter. Myndigheten ger också företagen möjlighet att lämna uppgifter via webben. Tillväxtverket betonar att det är viktigt att visa att uppgiftslämnarna själva kan ha nytta av den statistik de lämnar uppgifter

²⁵⁰ Intervju nr 1 SCB 2014-10-14.

²⁵¹ Intervju SCB 2014-04-07.

²⁵² Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁵³ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁵⁴ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

till.²⁵⁵ Från Kungliga biblioteket betonas vikten av en god kontakt med de bibliotek som ska lämna uppgifter. Ett arbete pågår också med att få fram mer information från befintliga register.²⁵⁶

Vid en genomgång av BAS för de statistikprodukter som inte produceras av SCB framgår att det används olika metoder för att justera för bortfallet. Det finns ett fåtal exempel på att kalibrering används men det vanligaste är att enklare metoder tillämpas. En sådan är imputering, det vill säga att en saknad uppgift exempelvis ersätts av det värde som uppgiftslämnaren angav förra gången undersökningen genomfördes. En annan vanlig metod är så kallad rak uppräknings där undersökningen delas upp i flera delar och de inkomna svaren inom respektive del får representera de saknade svaren inom den delen. För ett fåtal produkter framgår det inte i BAS om det sker någon bortfallsjustering i undersökningen. Det finns också stora skillnader när det gäller hur utförligt bortfallsproblematiken beskrivs.

Vid intervjuerna har det framkommit få exempel på att myndigheterna tar del av varandras erfarenheter kring bortfallsarbetet. Det är inte heller någon av myndigheterna som har framhållit Rådet för den officiella statistiken eller SCB:s vetenskapliga råd som användbara arenor för att diskutera och få hjälp med sitt bortfallsarbete. Vid samtal med sekretariat för Rådet för den officiella statistiken framhölls dock att rådets arbetsgrupp för uppgiftslämnarfrågor har börjat diskutera bortfall och att ämnet också har diskuterats vid vissa seminarier anordnade av rådet. En svårighet är dock, enligt sekretariatet, att olika myndigheter är beroende av olika typer av uppgiftslämnande.²⁵⁷

6.1.5 Användningen av bortfallsanalyser

Ett sätt att öka kunskapen om bortfallets effekter i en statistisk undersökning är att analysera sammansättningen av den grupp uppgiftslämnare som inte har svarat på undersökningen. Problemet är dock att den här typen av bortfallsanalys ofta är dyr och komplicerad att genomföra.

Det är svårt att ge ett direkt svar på hur vanligt förekommande det är med bortfallsanalyser inom SCB, eftersom det finns olika sätt att utvärdera bortfallet och behoven därtill är olika för olika produkter. Det görs dock få studier som verkligen går till botten med varför svarsfrekvensen ser ut som den gör för olika grupper av uppgiftslämnare. För AKU har det inte gjorts någon studie sedan 1993 för att uppskatta storleken på det systematiska felet på grund av

²⁵⁵ Intervju Tillväxtverket 2014-10-03.

²⁵⁶ Intervju Kungliga biblioteket 2014-08-28.

²⁵⁷ Intervju SCB 2014-12-16.

bortfall.²⁵⁸ SCB uppger att man inom AKU i stället följer och analyserar hur gruppen svarande ser ut i förhållande till urvalet. Man följer också utvecklingen under insamlingsprocessen för att se hur variationen av parametrarna minskar allt eftersom fler svar kommer in.²⁵⁹

Att det ser olika ut för olika produkter är en anledning till att SCB:s paraplyprojekt sett ett behov av en samlad bortfallsanalys. En sådan analys blev klar i slutet av oktober 2014 och den består bland annat av en deskriptiv del som behandlar SCB:s stora intervjuundersökningar AKU, ULF och PSU. Det är från den deskriptiva analysen som figurerna som presenterades i avsnitt 6.1.2 är hämtade.²⁶⁰ En annan del av bortfallsanalysen testar ett antal nya metoder för bortfallsanalys, för att se vad de säger om bortfallet i fem olika individ- och hushållsundersökningar och huruvida dessa metoder bör inkluderas i SCB:s verktygslåda.²⁶¹

I bortfallsanalysen konstaterar SCB att bortfallsnivån stiger snabbt i flera av SCB:s undersökningar. En av de främsta orsakerna till detta är ökningen av antalet personer man inte lyckas kontakta. Det är särskilt svårt att komma i kontakt med personer mellan 20 och 34 år. Det är även svårt att komma i kontakt med utrikes födda personer, men när SCB väl har etablerat kontakt svarar den gruppen i högre utsträckning än inrikes födda. SCB konstaterar också att bortfallet påverkas av utbildning, inkomst och region, där bortfallet är högre i de tre storstadsregionerna än i övriga delar av landet.²⁶²

Vid våra intervjuer med andra statistikansvariga myndigheter har vi endast i ett par fall sett exempel på att bortfallsanalyser används. Trafikanalys har vid två tillfällen genomfört bortfallsanalyser för officiella statistikprodukter. Arbetsmiljöverket har också genomfört en bortfallsanalys, men det handlade om en statistikprodukt som inte ingår i den officiella statistiken.

6.1.6 Myndigheternas syn på uppgiftsskyldighet och vite

Uppgiftsskyldigheten enligt statistiklagen medför att bortfallet i allmänhet är lägre i företagsundersökningarna där denna skyldighet finns, än i undersökningar riktade till individer och hushåll där medverkan är frivillig. Ett alternativ som har diskuterats är därför att införa en uppgiftsskyldighet som även omfattar privatpersoner. SCB gör dock bedömningen att detta inte är en framkomlig väg för att hantera bortfallet i undersökningar riktade till individer

²⁵⁸ SCB (2012), *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2012*.

²⁵⁹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-06.

²⁶⁰ SCB (2014), *Deskriptiv analys av bortfallet i AKU, ULF och PSU*.

²⁶¹ SCB (2014), *Metoder för bortfallsanalys*.

²⁶² SCB (2014), *Deskriptiv analys av bortfallet i AKU, ULF och PSU*.

och hushåll. Det finns länder som har uppgiftsskyldighet för AKU men där finns samma ökande trend, även om de startat från en lägre bortfallsnivå.²⁶³

Uppgiftsskyldigheten innefattar en möjlighet för de statistikansvariga myndigheterna att vitesförelägga företag som vägrar att lämna uppgifter. Vid våra intervjuer har det dock framkommit att det finns skillnader i synen på hur pass användbar den sanktionsmöjligheten är.

SCB använder möjligheten till vite vid flera av sina undersökningar, till exempel inom handelsstatistiken. Oftast räcker det att hota med vite, men om så inte är fallet går det ut ett vitesföreläggande. SCB:s erfarenhet är att de företag som får vitesföreläggande vill göra rätt för sig och lämnar in uppgifterna. Att använda vite är en juridisk process som innebär en viss kostnad för SCB. Myndigheten ser för närvarande över vitesrutinerna för att se om det går att bli tydligare och informera företagen i ett tidigare skede om vilka regler som gäller. Det finns också diskussioner om andra sätt att förenkla användningen av vite. SCB poängterar att de uppgifter som kommit in till följd av hot om vite kvalitetsgranskas på samma sätt som andra uppgifter. Det har inte framkommit några signaler om att kvaliteten har påverkats negativt i dessa fall. Inom bortfallsprojektet har man inte diskuterat eventuella för- eller nackdelar förknippade med att använda vite.²⁶⁴

Även vissa andra statistikansvariga myndigheter ser vite, eller hot om vite, som ett användbart verktyg. Jordbruksverket nämner att det ofta räcker med att upplysa om att det är uppgiftsskyldighet för att minska bortfallet, endast i ett fall har man hotat med vite för att få in uppgifterna.²⁶⁵ Medlingsinstitutet uppger att man ibland får använda hot om vite för att få företagen att lämna uppgifter men att vite bara har utfärdats en gång.²⁶⁶

Andra statistikansvariga myndigheter har en mer negativ syn. Kungliga biblioteket har inte använt vite för att få in uppgifter eftersom man menar att det skulle motverka arbetet för att bygga upp en positiv relation till uppgiftslämnarna.²⁶⁷ Trafikanalys har också en negativ syn på vite. Myndigheten har själv aldrig använt sig av vitesmöjligheten, men när Statens institut för kommunikationsanalys (SIKA) var statistikansvarig på området skedde det en gång och erfarenheterna från detta var mycket negativa. Relationen med uppgiftslämnaren försämrades och missnöjet spred sig till andra uppgiftslämnare. Trafikanalys ser också en risk att användandet av vite

²⁶³ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁶⁴ Intervju nr 2 SCB 2014-10-06 och intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁶⁵ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

²⁶⁶ Intervju Medlingsinstitutet 2014-09-18.

²⁶⁷ Intervju Kungliga biblioteket 2014-08-28.

försämrar kvaliteten i de uppgifter som lämnas in.²⁶⁸ Inte heller Tillväxtverket ser vite som ett alternativ. En bättre väg är enligt myndigheten att prata om nytta i stället för om skyldighet. Om det går att visa uppgiftslämnarna att de själva har nytta av statistiken ökar deras motivation att lämna uppgifter.²⁶⁹

Även de forskare vi intervjuat på Stockholms universitet fick frågan om hur de ser på uppgiftsskyldigheten. Deras svar var att om myndigheterna lutar sig mot uppgiftsskyldigheten och räknar med att få in uppgifterna i vilket fall finns en risk att man sänker motivationen hos de som svarar. Det har, vad forskarna kände till, inte gjorts någon studie om hur kvaliteten i företagsundersökningar påverkas av att uppgifterna krävs in men de menar att det finns en sådan risk.²⁷⁰

6.1.7 *Initiativ från regeringen kring bortfall*

Att minska bortfallet från företag är nära förknippat med ambitionerna att minska företagets uppgiftslämnarbörda generellt sett. Näringsdepartementet tillsatte i detta syfte den så kallade Uppgiftslämnarutredningen (SOU 2013:80) som publicerades i december 2013. Utredningen föreslog bland annat en servicetjänst för företag, vilken ska fungera som en samlad ingång till de myndigheters e-tjänster som berör företag.²⁷¹ Tanken är att servicetjänsten även kan vara en väg för företagen till SCB:s webbinsamlingar. Utredningen arbetar nu vidare för att implementera tjänsten tillsammans med Bolagsverket, Skatteverket och Tillväxtverket. SCB deltar också i utvecklingen av tjänsten och har lämnat synpunkter under processens gång. SCB tycker det är angeläget att insamlingen av företagets redovisningsdata samordnas bättre.²⁷²

Uppgiftslämnarbörda är dock inte ett helt oproblematiskt begrepp. Bördan brukar ofta mätas i kostnad eller i antal minuter det går åt för företagen att leva upp till olika administrativa regler som de är ålagda att följa. Nutek gjorde 2007 en skattning av den totala summan för administrativa kostnader som olika regelverk orsakar företagen. De kom fram till en summa på nästan 100 miljarder kronor, varav statistiska undersökningar med uppgiftsskyldighet utgjorde en mycket liten del, cirka 300 miljoner. Nutek konstaterade dock att statistik, arbetsrätt och miljöregler är de uppgifter som företagen upplever som krångligast. Det kan alltså vara relevant att prata om den *upplevda* bördan. Den upplevda uppgiftslämnarbördan är dock ett komplext begrepp och det behövs mer forskning om mekanismerna kring detta begrepp.²⁷³

²⁶⁸ Intervju Trafikanalys 2014-09-10.

²⁶⁹ Intervju Tillväxtverket 2014-10-03.

²⁷⁰ Intervju Statistiska institutionen vid Stockholms universitet 2014-09-09.

²⁷¹ SOU (2013:80), *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen*.

²⁷² Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁷³ Hedlin, D., Lorenc, B., Persson, A. (2012), *Vad är uppgiftslämnarbörda?*

Från Finansdepartementets sida anger man att det inte har varit aktuellt med några ytterligare förändringar av uppgiftsskyldigheten efter de justeringar som gjordes till följd av den senaste statistikutredningens förslag. När det gäller initiativ för att hantera bortfallet på individualsidan hänvisar departementet till det arbete som bedrivs av SCB.²⁷⁴

6.1.8 Kan utvecklingen vändas?

Efter den ovanstående genomgången om bortfall är det naturligt att ställa frågan om den negativa utvecklingen går att vända. Statistikutredningen 2012 kommenterade utvecklingen med ökande bortfall och menade att den i grunden har strukturella orsaker och att det sannolikt därför inte är möjligt att helt eliminera problemet. Utredningen bedömde också att utvecklingen utgör ett reellt problem och att statistikproducenterna därför kan behöva utveckla bättre metoder för bortfallshantering och hitta andra sätt att komma åt informationen.²⁷⁵

Forskarna vid Stockholms universitet uttryckte också en tveksamhet om huruvida utvecklingen med ökande bortfall går att stoppa. Detta är en utveckling som man även ser i andra länder. Utvecklingen kommer, enligt forskarna, sannolikt att leda till att statistikproducenterna tvingas förändra sina insamlingsmetoder. Webbpaneler framhålls som ett exempel på nya metoder som har börjat användas för att bemöta problemet med bortfall, men webbpaneler är förknippade med andra kvalitetsproblem.²⁷⁶

Vid diskussionen med representanter för SCB:s bortfallsprojekt framfördes att det går att se positiva effekter av de småskaliga åtgärder som har genomförts, men att det än så länge handlar om effekter på marginalen.²⁷⁷

Inom SCB:s bortfallsprojekt har det genomförts djupintervjuer med personer som inte har svarat på SCB:s undersökningar. En sak som framkom var att många inte ser någon skillnad mellan de uppgifter som samlas in för officiell statistik, respektive andra typer av undersökningar. Detta är en av orsakerna till att bortfallet på individualsidan ökar. Det behöver, enligt SCB, framgå tydligare att man gör sin samhällsplikt genom att lämna uppgifter till officiell statistik och att man medverkar till en väl fungerande demokrati. Ett sätt att jobba med detta är att försöka synliggöra den officiella statistiken mer. Många, inte minst SCB:s intervjuare, efterfrågar en större marknadsföring av den officiella statistiken för att visa att den inte bara är en del av alla undersökningar som ständigt ökar

²⁷⁴ Intervju Finansdepartementet 2014-03-04.

²⁷⁵ SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB.*

²⁷⁶ Intervju Statistiska institutionen vid Stockholms universitet 2014-09-09.

²⁷⁷ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

i antal. Det skulle, enligt bortfallsprojektet, hjälpa om de stora användarna poängterade att den officiella statistiken är viktig.²⁷⁸

Slutsatsen som man drar inom bortfallsprojektet är att om det ska gå att åstadkomma en större synlig förändring på sikt krävs att SCB och den officiella statistiken får en annan status i samhället, det vill säga att allmänheten känner till och delar uppfattningen att det är betydelsefullt att medverka i den officiella statistiken. Projektet framhåller att det här är en typ av samhällsförändring som SCB inte kan åstadkomma på egen hand.²⁷⁹

6.2 EU-anpassning och andra utmaningar

När andra utmaningar i statistikproduktionen diskuterades med de statistikansvariga myndigheterna framkom att flera myndigheter känner av ökade krav från EU rörande statistiken. I nedanstående avsnitt beskriver vi därför hur olika EU-krav påverkar den officiella statistiken. Det bör poängteras att beskrivningen avser hur de berörda myndigheterna uppfattar att de påverkas av kraven, inte hur användarna av statistiken ser på den utveckling och ökade jämförbarhet som EU-kraven medför. Efter det följer ett avsnitt med ytterligare utmaningar som har framförts vid våra intervjuer.

6.2.1 Ökande krav från EU

Till statistikansvariga myndigheters, och även vissa andra myndigheters, uppdrag hör att leva upp till den omfattande EU-lagstiftning som finns på statistikområdet. På övergripande nivå styr EU:s statistikförordning. Utöver detta tillkommer en mängd rättsakter som berör Sverige, den 31 december 2014 uppgick antalet till 376 rättsakter²⁸⁰ som reglerar enskilda områden och ibland även enskilda statistikprodukter. Ett av syftena med regelverket är att driva fram en harmonisering av den statistik som produceras inom EU-länderna, för att på så sätt förbättra möjligheterna till jämförelser mellan olika länder.²⁸¹

Enligt SCB ökar antalet EU-rättsakter som rör statistiken stadigt och de flesta av rättsakterna är förordningar som är helt bindande och ska tillämpas direkt i samtliga medlemsstater. SCB och andra statistikansvariga myndigheter har därför sällan möjlighet att nedprioritera de krav som ställs av EU. Vid brist på resurser är det därför den nationella statistiken som måste nedprioriteras, vilket innebär att EU-statistiken riskerar att tränga undan annan nationell

²⁷⁸ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁷⁹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-13.

²⁸⁰ E-post SCB 2015-02-05.

²⁸¹ SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet* och SCB, s.180–181.

statistik. En annan risk som har framförts är att det i vissa fall kan bli svårt att upprätthålla de egna nationella kraven när EU specificerar hur undersökningen ska genomföras.²⁸²

Ungefär hälften av de statistikansvariga myndigheterna har officiella statistikprodukter som berörs av någon form av EU-reglering. Utöver det finns fler statistikansvariga myndigheter, och andra myndigheter, som levererar statistik till EU, vilken inte är klassad som officiell statistik. Ett par exempel på icke statistikansvariga myndigheter som rapporterar statistik till EU är Migrationsverket och Konkurrensverket.²⁸³

Från SCB:s sida anser man att den pågående harmoniseringen av statistiken inom EU är en stor utmaning och att den får en stor påverkan på hur statistiken utvecklas.²⁸⁴ Finansdepartementet instämmer i att den successiva ökningen av EU-krav utgör en utmaning för de statistikansvariga myndigheter som berörs, och menar att det är en utveckling som drivs på ganska snabbt för att handla om så pass komplexa frågor.²⁸⁵

Hur påverkas SCB av EU-regleringarna?

Enligt SCB tar de ökade EU-kraven allt mer resurser i anspråk och myndigheten behöver därför kontinuerligt arbeta för att effektivisera sin produktion. EU-regleringarna är dock olika framträdande inom olika delar av SCB:s statistikproduktion.²⁸⁶

Ett område med stora inslag av EU-reglering är statistiken avseende handel med varor och tjänster. Ett exempel på ett EU-drivet utvecklingsarbete på det här området är Single market statistics (Simstat), vars syfte är att öka utbytet av mikrodata mellan länderna. Tanken är att data rörande handel inte ska behöva samlas in två gånger. I dag mäter exempelvis Sverige sin export till Tyskland samtidigt som Tyskland mäter sin import från Sverige. Genom att sätta ett likhetstecken mellan det ena landets export och det andra landets import skulle uppgiften bara behöva samlas in i ett av länderna, vilket skulle minska företagens uppgiftslämnarbörda. SCB instämmer i att det är viktigt att försöka minska uppgiftslämnarbördan för företagen, men det är också viktigt att det görs på rätt sätt. Arbetet med Simstat går fort framåt, samtidigt som det finns ett antal svåra frågor som måste redas ut.²⁸⁷

²⁸² Intervju SCB 2014-04-07 och intervju nr 1 SCB 2014-10-06.

²⁸³ Intervju SCB 2014-04-07 samt telefonkontakt Migrationsverket 2014-09-17.

²⁸⁴ Intervju SCB 2014-04-07.

²⁸⁵ Intervjuer Finansdepartementet 2014-03-04 och 2014-11-06.

²⁸⁶ Intervju SCB 2014-04-07.

²⁸⁷ Intervju nr 2 SCB 2014-10-06.

Statistik avseende utbildning och forskning är ett annat exempel på ett område med stora inslag av EU-reglering. SCB genomför två stora EU-undersökningar på det här området – Adult Education Survey (AES) och Continuing Vocational Training Survey (CVTS). Undersökningarna har genomförts vart femte respektive vart fjärde år. Undersökningarnas storlek gör det svårt att upprätthålla produktionen av andra produkter de år undersökningarna genomförs, vilket tvingar SCB att göra omprioriteringar inom utbildningsområdet. Att undersökningarna görs så pass sällan, och dessutom inte under samma år, har hittills gett SCB ett visst handlingsutrymme för prioriteringarna. Eurostat har dock föreslagit att båda undersökningarna ska genomföras samtidigt vart fjärde år, vilket skulle bli en stor utmaning att hantera.²⁸⁸

Hur påverkas övriga statistikansvariga myndigheter av EU-regleringarna?

Många av de statistikansvariga myndigheter vi pratat med instämmer i bilden av att EU-kraven har ökat inom deras statistikområde.

Jordbruksverket är en av de myndigheter som har högst andel EU-reglerad statistik (cirka 90 procent), och det handlar dessutom om ett mycket detaljerat regelverk. Det är den EU-reglerade statistiken som är högst prioriterad, vilket begränsar utrymmet att ta fram statistik utan EU-anknytning. Jordbruksverket berättar att det finns en del statistikuppgifter som tas fram till följd av EU-krav men som enligt myndigheten inte är så intressant för svenskt vidkommande, till exempel frågan om huruvida en jordbrukare har traktor.²⁸⁹

Energimyndigheten är en annan myndighet där en stor del av statistikproduktionen påverkas av EU-regleringar. Myndigheten berättar att kraven har blivit allt mer detaljerade och att de inte alltid är så väl överensstämmande med hur förutsättningarna för statistikproduktionen ser ut i praktiken.²⁹⁰ EU är också mycket aktiva på Finansinspektionens område, där det finns EU-krav avseende både myndighetens tillsynsverksamhet och statistikproduktionen. Myndigheten har fått göra stora investeringar för att leva upp till EU-kraven och det har inneburit en ökad rapporteringsbörda för företagen. Finansinspektionen berättar att man gjort sitt bästa för att minska bördan för företagen men konstaterar samtidigt att man inte har möjlighet att göra något åt det som är EU-reglerat.²⁹¹

Flera myndigheter uppger att det finns indikationer på att ytterligare regleringar är i antågande. Ett exempel är Arbetsmiljöverket som berättar att

²⁸⁸ Intervju nr 2 SCB 2014-10-13.

²⁸⁹ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

²⁹⁰ Intervju Energimyndigheten 2014-03-19.

²⁹¹ Intervju Finansinspektionen 2014-09-01.

det förbereds en reglering om att statistik över arbetssjukdomar ska levereras till EU. Detta kan bli kostsamt för myndigheten eftersom det i dag inte sker någon insamling av sådana uppgifter.²⁹²

Den enda myndighet vi träffat som ger en avvikande beskrivning är Medlingsinstitutet. På myndighetens statistikområde rör sig snarare utvecklingen mot sänkta EU-krav. Det pågår inom EU en diskussion om hur man kan minska antalet variabler och förenkla undersökningarna. Orsaken till detta är att många länder har svårt att leva upp till de krav som EU ställer på det här området.²⁹³

Samordningen av det internationella arbetet

Som framkommit ovan pågår en kontinuerlig utveckling inom EU avseende statistikproduktionen på en mängd olika områden. För att hålla sig informerad och ha en chans att påverka det som händer på EU-nivå måste SCB och andra berörda statistikansvariga myndigheter delta i en mängd olika typer av möten och arbetsgrupper.

SCB deltar i cirka 100 arbetsgrupper på olika nivåer, vilka är knutna till det europeiska statistiksamarbetet (ESS²⁹⁴). Det finns så kallade task force-grupper som oftast behandlar en specifik undersökning och expertgrupper som hanterar ett visst område. I den här typen av grupper representeras Sverige av handläggare och enhetschefer vid SCB eller någon annan statistikansvarig myndighet. Arbetet från dessa grupper tas om hand av direktörsgrupper där Sverige representeras av avdelningschefer från SCB eller någon annan statistikansvarig myndighet. Utöver detta sker också möten på gd-nivå där Sverige alltid representeras av SCB:s generaldirektör. För att kunna påverka är det viktigt att vara med och följa frågorna hela vägen från task force eller expertgrupp till gd-nivå.²⁹⁵

För att samordna arbetet har SCB ett internationellt sekretariat bestående av tre personer. Det internationella sekretariatet har nyligen slagits samman med sekretariatet för Rådet för den officiella statistiken. Sekretariatet samordnar framför allt generaldirektörens internationella möten, men man har också tagit fram en handbok om vad handläggare som åker på expertgruppsmöten ska tänka på. Sekretariatet anordnar även studieresor till Bryssel och Luxemburg för besök på EU:s institutioner. Handboken och studieresorna är även tillgängliga

²⁹² Intervju Arbetsmiljöverket 2014-09-09.

²⁹³ Intervju Medlingsinstitutet 2014-09-18.

²⁹⁴ ESS inkluderar Eurostat, nationella statistikmyndigheter och andra myndigheter som ansvarar för europeisk statistik.

²⁹⁵ Intervju nr 3 SCB 2014-10-14.

för andra statistikansvariga myndigheter. Därutöver ordnas utbildningar och seminarier som även de är öppna för alla statistikansvariga myndigheter.²⁹⁶

Sekretariatet konstaterar att andra statistikansvariga myndigheter ofta har höga förväntningar på stöd från SCB kring det internationella arbetet och att små statistikansvariga myndigheter många gånger har begränsade resurser. En följd av detta menar SCB är att det finns ett behov hos många statistikansvariga myndigheter av mer information och utbildning om vad som egentligen utgör europeisk statistik. Det kan, enligt SCB, behöva tydliggöras vad som förväntas av myndigheten och vad samordningsansvaret innebär, men samtidigt poängteras att SCB inte kan göra jobbet åt andra statistikansvariga myndigheter.²⁹⁷

6.2.2 *Andra utmaningar*

När de statistikansvariga myndigheterna tillfrågades om vilka utmaningar, utöver de ovanstående, de möter var flera svar nära kopplade till den egna statistikproduktionen men även vissa mer övergripande utmaningar framkom.

Försäkringskassan lyfte bland annat att en utmaning är hur man kan lyfta fram den officiella statistiken, som är en viktig kunskapskälla, i det ökande informationsflödet.²⁹⁸ SCB är också inne på detta och konstaterar att myndighetens marknadsandel när det gäller statistikproduktion minskar. SCB har ett varumärke som är förknippat med kvalitet, men det är inte säkert att yngre generationen uppfattar SCB på samma sätt. Bland annat SCB:s intervjuare vittnar om att yngre personer inte vet vad som skiljer SCB från andra statistikproducenter.²⁹⁹

Trafikanalys angav att registertillgång och registerkvalitet är ett problem. Vid vissa avregleringar, till exempel av fordonsbesiktningen, togs inte tillräcklig hänsyn till uppgiftslämnande och uppföljning. Detta innebär att data som tidigare fanns tillgängliga för statistikproduktion inte längre tas fram.³⁰⁰ Även Jordbruksverket nämner att kvaliteten på befintliga register inte alltid är den bästa och att det kräver utvecklingsarbete för att kunna använda register i statistikproduktionen i högre utsträckning.³⁰¹

Myndigheten för kulturanalys framhöll att det finns en risk att uppgifter som begärs in från olika organisationer uppfattas som styrsignaler. För att

²⁹⁶ Intervju nr 3 SCB 2014-10-14.

²⁹⁷ Intervju nr 3 SCB 2014-10-14.

²⁹⁸ Intervju Försäkringskassan 2014-10-16.

²⁹⁹ Intervju nr 1 SCB 2014-10-14.

³⁰⁰ Intervju Trafikanalys 2014-09-10.

³⁰¹ Intervju Jordbruksverket 2014-10-08.

hantera den risken ser myndigheten det som viktigt att beskriva och nyansera framställningen av statistiken i sina rapporter.³⁰²

6.3 Sammanfattande iakttagelser

Följande avsnitt sammanfattar de viktigaste iakttagelserna som har gjorts rörande utmaningarna som de statistikansvariga myndigheterna möter.

6.3.1 Bortfall

Många statistikansvariga myndigheter berörs av trenden med ökande bortfall. Trenden är starkast i undersökningar som riktar sig till individer och hushåll men det sker även vissa ökningarna på företagssidan. Detta hotar kvaliteten i berörda undersökningar och medför ökade kostnader.

Även om det finns ett fåtal exempel på utbyte av erfarenheter om bortfallsarbetet så är det upp till de enskilda myndigheterna att hantera problemet så gott man kan.

I berörda statistikprodukter används metoder för att justera för bortfall, men hur pass framgångsrikt detta är skiljer sig åt mellan olika undersökningar. I övrigt arbetar myndigheterna med bortfallsproblematiken på lite olika sätt, de har exempelvis olika syn på användningen av vite för att kräva in uppgifter. Det kan också konstateras att det saknas studier som undersöker eventuella samband mellan vite och kvalitet, samt studier avseende mekanismerna kring den upplevda uppgiftslämnarbördan.

SCB har samordnat sitt utvecklingsarbete kring bortfall under ett paraplyprojekt. När det gäller nya typer av insamlingsmetoder (till exempel webbpaneler och big data) följer myndigheten utvecklingen, men man anser att metoderna är förknippade med stora metodproblem för att ersätta de traditionella insamlingsmetoderna.

Arbetet med bortfall försvåras av att det finns hinder för att ta del av kontaktuppgifter hos andra myndigheter.

Bortfall kan göra det svårare för användarna att bedöma kvaliteten på berörda statistikprodukter. Ett sätt att beskriva effekterna av bortfallet är att genomföra bortfallsanalyser, men det är ett verktyg som används i låg omfattning.

Det ökande bortfallet kan ses som en del av samhällsutvecklingen. Regeringen har tagit initiativ för att underlätta insamlingen från företagen, men det saknas motsvarande initiativ på hushålls- och individsidan där bortfallet ökar mest.

³⁰² Intervju Myndigheten för kulturanalys 2014-10-15.

6.3.2 *Andra utmaningar*

Kraven från EU på de statistikansvariga myndigheterna ökar i snabb takt, vilket tar allt mer resurser i anspråk för berörda myndigheter. EU-reglerad statistik måste prioriteras framför annan statistik. Samtidigt finns det inslag i EU-statistiken som inte är så intressanta ur ett svenskt perspektiv.

Vi har sett få exempel där EU-kraven har trängt undan nationell statistik men flera myndigheter uttrycker farhågor om att det kan bli fallet om utvecklingen fortsätter.

Det är en utmaning att lyfta fram den officiella statistiken i det ökande informationsflödet som finns i samhället.

7 Slutsatser och rekommendationer

Statistik har sedan lång tid tillbaka spelat en viktig roll i förändringen av samhället. Under upplysningstidens fokus på kunskap var statistik en betydelsefull drivkraft i utvecklingen mot en demokrati. I såväl Sverige som andra länder har statistisk information sedan dess haft karaktären av en samhällelig nytthet, och ansvaret för att det tas fram statistik om viktiga samhällsförhållanden har varit en del av det offentliga åtagandet.

Officiell statistik är en del av statens service till allmänheten och tas fram för att belysa förhållanden och utveckling i samhället. Statistiken används också som grund för politiska beslut, forskning, utvärdering med mera. Den officiella statistikens särställning motiveras av att den är av särskild vikt för att ge en rättvisande beskrivning av samhället. Grundläggande regler om den officiella statistikens framställning framgår också av lag.

Riksrevisionen har granskat om systemet för den officiella statistiken används ändamålsenligt i relation till de syften som ligger till grund för den officiella statistikens särställning. Granskningen har utgått från ett systemperspektiv där de centrala aktörerna, det vill säga regeringen, Statistiska centralbyrån (SCB) och de statistikansvariga myndigheterna, ingått utifrån sina tilldelade roller. De aktörer som har det övergripande ansvaret för att systemet fungerar som tänkt är regeringen och SCB medan övriga statistikansvariga myndigheter ansvarar för produktion och utveckling av statistik inom sina tilldelade ansvarsområden. Utöver SCB:s samordningsansvar har de statistikansvariga myndigheternas arbete inte granskats. Däremot har Riksrevisionen granskat myndigheternas förutsättningar att, inom ramen för systemet, utveckla statistiken och hantera vissa utmaningar, bland annat i form av ökande bortfall i statistiska undersökningar.

7.1 Riksrevisionens övergripande bedömning

Riksrevisionens övergripande bedömning är att regeringens styrning av systemet för den officiella statistiken saknar en tydlig plan och ett helhetsperspektiv för hur statistiken bör fånga omvandlingstrycket i samhället. Regeringen har inte utvecklat någon generell strategi eller process för hur den officiella statistiken bör utvecklas eller avgränsas och hur ändringsbehov i statistiken bör hanteras. Den samordning och det regelverk som omger systemet ger också en begränsad grund för planering och utveckling.

Utvecklingen av statistiken har hittills präglats av en tröghet och i huvudsak skett inom sektorer. Sammantaget försämras därmed den officiella statistikens förmåga och förutsättningar att nå sitt övergripande syfte – att ge en opartisk beskrivning av samhället och samhällsutvecklingen. Därutöver påverkas också möjligheten att framställa och producera statistiken kostnadseffektivt.

Samordningen av den officiella statistiken är av särskild vikt eftersom ansvaret för statistiken är decentraliserat. I dag har SCB ett utpekat samordningsansvar för systemet som helhet men vad som ingår i SCB:s samordningsansvar är inte tydligt. Rådet för den officiella statistiken är SCB:s främsta samordningsverktyg, men rådets utformning och mandat bidrar inte till att öka engagemanget hos övriga statistikansvariga myndigheter utan förstärker snarare myndigheternas beroende av SCB.

De statistikansvariga myndigheterna har ett ansvar att leva upp till kraven inom den officiella statistiken samtidigt som myndigheterna har olika förutsättningar och resurser. Det finns en klar risk att dessa skillnader leder till skillnader i kvalitetsnivå mellan olika myndigheters statistikprodukter, vilket kan skada förtroendet för statistiken. Av detta skäl är det en brist att det inte finns någon aktör, eller mekanism, som har till uppgift att granska och utvärdera kvaliteten i officiella statistikprodukter. Det finns heller inte någon aktör som följer upp om myndigheterna klarar att fullgöra sitt statistikansvar. Till exempel finns det myndigheter som inte lyckats ta fram någon statistik alls inom vissa av sina utpekade ansvarsområden utan att det föranlett någon särskild åtgärd.

I granskningen har det också blivit tydligt att det inte finns någon direkt gemensam utveckling av statistiska metoder och verktyg inom statistiksystemet. De statistikansvariga myndigheterna arbetar också i stor utsträckning på egen hand, och på olika sätt, med att hantera olika utmaningar som utgör ett hot mot systemet, till exempel ökande bortfall i statistiska undersökningar. Det borde vara till nytta både för myndigheterna och för systemet som helhet att i högre utsträckning samarbeta och ta del av varandras erfarenheter.

7.2 Ett decentraliserat system ställer större krav på regeringens styrning

Det regelverk som omger den officiella statistiken ger denna en särställning i förhållande till annan statlig statistik. Samtidigt kommer inte den egentliga skillnaden mellan officiell statistik och annan statlig statistik till tydligt uttryck vare sig i statistiklagen eller statistikförordningen. Några entydiga fastställda kriterier för vilken statistik som bör utgöra officiell statistik finns inte. Trots att regeringen i samband med utvärderingen av statistikreformen uttalade sin

ambition att i statistikförordningen förtydliga hur den officiella statistiken bör definieras och avgränsas har detta ännu inte skett.

De utredningar som utrett frågan har samtidigt konstaterat att det är svårt att en gång för alla definiera vad som är officiell statistik och att det snarare handlar om en löpande process som bör utgå från hur behoven av statistik utvecklas. Regelverket ger också en begränsad grund för planering, utveckling och samordning av den officiella statistiken. Att det ser ut på detta sätt kan till stor del förklaras av att merparten av regelverket utarbetades före den statistikreform som genomfördes i mitten av 1990-talet och som innebar att ansvaret för statistiken decentraliserades.

Det som däremot framgår tydligt av det regelverk som omgärdar den officiella statistiken är att regeringen beslutar om vilka ämnesområden, statistikområden och statistikansvariga myndigheter som ska ingå i den officiella statistiken. Trots det decentraliserade statistikansvaret ger regelverket därmed regeringen ett stort inflytande över vilken statistik som bör, eller inte bör, ingå i den officiella statistiken. Regeringen får därmed ett särskilt ansvar för den övergripande utvecklingen av statistiken och statistiksystemet.

7.2.1 *Regeringens styrning saknar ett helhetsperspektiv*

Regeringen har hittills varit återhållsam i sin övergripande styrning av det officiella statistiksystemet. De beslut regeringen fattat i relation till den officiella statistiken sedan statistikreformen har rört marginella förändringar av ämnes- och statistikområden, vilket inte har påverkat statistikens övergripande inriktning eller omfattning. Samtidigt påpekade Statistikutredningen 2012 att det i dag produceras relativt mycket statlig statistik som inte är klassificerad som officiell statistik, men som till sin karaktär påminner om denna.

Ett skäl för regeringens återhållsamma styrning är att det inte finns någon gemensam syn inom Regeringskansliet om hur frågor som rör officiell statistik bör hanteras. Regeringen har i stället valt att överlåta utvecklingen av systemet till de statistikansvariga myndigheterna. Det är i och för sig helt förenligt med det decentraliserade statistikansvaret men det innebär att merparten av utvecklingen sker inom sektorer och utifrån sektorsspecifika behov. Därmed blir det svårt att inom ramen för det officiella statistiksystemet utveckla statistik om samhällsföreteelser av mer sektorsövergripande karaktär som till exempel it-statistik och statistik om regionala frågeställningar. Sådan statistik kan ändå redovisas inom den officiella statistiken men ligger då utspridd på olika ansvariga myndigheter. Delar av statistiken återfinns dessutom utanför systemet, vilket innebär en ökad risk för dubbelinsamling och att individer och hushåll får lämna samma eller liknande uppgifter till flera olika aktörer.

Det innebär också att den officiella statistiken inte ger en heltäckande bild av samhällsutvecklingen.

7.2.2 *Oklara processer och definitioner skapar inträdeshinder och högre krav på myndigheter utanför systemet*

Frånvaron av tydliga processer och enhetliga principer och kriterier för vilken statistik som bör vara officiell skapar vissa inträdeshinder in i systemet för de myndigheter som producerar statistik utanför systemet. Sedan statistikreformen har i princip inga nya statistikansvariga myndigheter tillkommit. Vissa inträdeshinder in i systemet bör och ska finnas.

Statistikansvariga myndigheter ska leva upp till vissa krav, men det är viktigt att dessa krav är tydliga och transparenta och att kraven är desamma för de myndigheter som redan befinner sig i systemet och de som potentiellt kan komma att ingå. I dag förefaller det finnas vissa skillnader i detta avseende. Olika departement kan göra olika tolkningar rörande vilka krav som bör ställas på myndigheter som vill göra förändringar i statistikförordningen eller utses till statistikansvariga myndigheter.

7.2.3 *Regeringens styrning av statistikansvariga myndigheter är inte konsistent*

Tanken med det decentraliserade statistikansvaret är att de statistikansvariga myndigheterna självständigt ska besluta om vilken statistik som ska tas fram inom ramen för deras statistikansvar. Det faktum att regeringen pekar ut både vilka statistikområden som ska täckas av den officiella statistiken och vilka myndigheter som ska ansvara för dessa områden kan uppfattas som att det ger en möjlighet till ett alltför stort politiskt inflytande över vilken statistik som tas fram. Eftersom regeringen, enligt statistikförordningen, även har möjlighet att besluta om statistikens inriktning i detalj kan det här uppstå ett motsatsförhållande mellan regeringens styrning och de statistikansvariga myndigheternas oberoende ställning som statistikansvariga myndigheter.

Av granskningen framkommer att regeringens styrning av de statistikansvariga myndigheterna inte alltid är konsistent. Till exempel varierar det i vilken utsträckning regeringen valt att reglera myndigheternas statistikansvar i myndigheternas instruktioner, trots att statistikansvar är ett sådant myndighetsansvar som enligt förarbetena till statistikreformen bör framgå av respektive myndighets instruktion. I övrigt hör det inte till vanligheten att regeringen styr hur de statistikansvariga myndigheterna utför sina statistikuppdrag, men det förekommer. Bland annat använder regeringen sin möjlighet att ge särskilda uppdrag i regleringsbrev eller liknande för att ta fram officiell statistik.

Den styrning som regeringen ger uttryck för i myndigheternas regleringsbrev fokuserar ofta på utveckling av statistiken. Det förekommer också att regeringen detaljstyr statistiken inom en myndighets statistikansvar, till exempel genom att peka ut vilken typ av undersökning som myndigheten bör utföra och vilka variabler som bör ingå. Ofta förekommer denna typ av styrning när regeringen själv är en stor användare av statistiken. För att inte riskera att regeringens styrning uppfattas som otillbörlig är det viktigt att styrningen är transparent. Detta särskilt som regeringens styrning varierar en hel del mellan departement och områden trots att det grundläggande regelverket är detsamma.

7.3 SCB:s samordningsansvar är otydligt

Ansvar för att samordna det statliga statistiksystemet ligger i dag på SCB. Formuleringen av SCB:s samordningsansvar i SCB:s instruktion är dock relativt vag och tvetydig. Formuleringen kan tolkas som att SCB ska ha en aktiv roll vid planeringen och utvecklingen av hela det statliga statistiksystemet samtidigt som SCB inte har några direkta instrument eller verktyg att ta en mer aktiv roll i detta avseende.

Samordningsansvaret uppfattas även som otydligt i förhållande till SCB:s övriga uppgifter och roller. Det gäller särskilt gentemot SCB:s uppdragsverksamhet. Vissa av de uppgifter som skulle kunna räknas till SCB:s samordningsansvar är också av likartad karaktär som en del av de uppgifter som SCB tillhandahåller inom ramen för sin uppdragsverksamhet enligt gällande styrdokument. Med tanke på att de statistikansvariga myndigheterna är SCB:s största kundgrupp blir detta förhållande extra påtagligt. Flera statistikansvariga myndigheter har i granskningen påtalat att det är svårt att veta vad som ingår i SCB:s samordnande roll och vad som ingår i SCB:s uppdragsverksamhet.

7.3.1 Rådets utformning och mandat begränsar

Rådet för den officiella statistiken är SCB:s främsta samordningsverktyg. Rådet består av de statistikansvariga myndigheterna men med en relativt begränsad representation av alla myndigheter förutom SCB. Rådet bidrar till viss samordning och till att sprida goda erfarenheter men kan inte användas för att effektivt planera, utveckla och följa upp det officiella statistiksystemet sammantaget. De statistikansvariga myndigheternas representation och engagemang i rådet är därtill alltför begränsad.

Vare sig rådet eller SCB har heller i uppdrag att övervaka eller utöva tillsyn över statistiksystemet, även om rådet årligen gör vissa uppföljningar som redovisas i dess årsrapport. I granskningen har Riksrevisionen fått indikationer på att rådets

utformning och mandat bidrar till att många statistikansvariga myndigheter blir passiva och förväntar sig att SCB ska ta ledningen i flertalet frågor.

Det finns förslag om att förstärka rådet och ge det ett utökat mandat att till exempel granska och kvalitetssäkra statistiken. Det skulle i så fall innebära att rådet behöver göras mer fristående från SCB, även om detta inte nödvändigtvis behöver ske genom att rådet blir en egen myndighet. Om SCB blev något mindre dominerande i rådet och rådet fick ett utökat mandat skulle det kunna skapa drivkrafter för övriga statistikansvariga myndigheter att öka sitt engagemang i rådet.

7.3.2 *SCB använder inte alla sina samordningsverktyg*

Utöver Rådet för den officiella statistiken har SCB även andra instrument till förfogande i sitt samordningsansvar. Dessa instrument har SCB använt i mer begränsad utsträckning. Till exempel har SCB hittills inte använt sin föreskriftsrätt fullt ut. En anledning är att SCB vill försäkra sig om att de statistikansvariga myndigheterna har möjlighet att leva upp till de föreskrifter som SCB utfärdar. Samtidigt har de föreskrifter SCB kan besluta om karaktären av verkställighetsföreskrifter. Det innebär att de ska fungera som ett stöd för myndigheterna att uppfylla de krav som myndigheterna enligt lag och förordning ändå är ålagda att uppfylla. I detta avseende har SCB därmed valt att inte ge ett sådant stöd.

Inte heller har SCB använt sig av sitt vetenskapliga råd i sitt samordningsarbete. De flesta statistikansvariga myndigheter känner heller inte till att de har möjlighet att använda sig av SCB:s vetenskapliga råd för stöd i metodfrågor. SCB skulle därför överlag kunna bli bättre på att använda de samordningsinstrument som myndigheten trots allt förfogar över.

7.3.3 *Metodutveckling kommer inte alla till del*

I granskningen har framkommit att det inte är tydligt om och när de metoder och verktyg SCB utvecklar med allmänna medel är tillgängliga för andra statistikansvariga myndigheter. Denna oklarhet bidrar till att många statistikansvariga myndigheter drar sig för att kontakta SCB för stöd i olika frågor, något som inte är kostnadseffektivt i ett systemperspektiv. Ur ett systemperspektiv vore det mer kostnadseffektivt om de processer och metoder som SCB utvecklar kunde komma alla statistikansvariga myndigheter till del.

Ytterligare ett område där det finns potential för ett mer genomgående systemtänkande och en enhetlig hantering gäller hur statistiken bör tillgängliggöras och publiceras via webben. I dag ser det ut som om det väldigt olika ut på de statistikansvariga myndigheternas webbplatser, vilket gör det svårt för olika användare att känna igen sig och hitta statistiken. Samtidigt är statistikens tillgänglighet något som omfattas av SCB:s föreskriftsrätt och det är också det

område där SCB hittills utfärdat föreskrifter. Det borde därmed vara möjligt att inom systemet skapa en tydligare samordning i denna fråga.

7.4 Förutsättningarna för att bedriva utvecklings- och kvalitetsarbete kan förbättras

En ambition med statistikreformen var att öka kostnadsmedvetandet inom den officiella statistikproduktionen. Kostnader för statistik skulle prövas gentemot de statistikansvariga myndigheternas övriga uppdrag. Av granskningen framgår dock att det saknas en fullständig bild av kostnadsutvecklingen för statistiksystemet. Den grova uppskattning som går att göra indikerar att kostnaderna ligger på samma nivå i dag som vid statistikreformen. Det går dock inte att dra några slutsatser om hur kostnadseffektiviteten har utvecklats under perioden. Det kan däremot konstateras att förutsättningarna för att producera och utveckla statistik skiljer sig mellan de statistikansvariga myndigheterna.

Det har framgått att olika myndigheter arbetar med kvalitet på olika sätt och att det finns tydliga skillnader i ambitionsnivå när det gäller att fånga upp användarnas synpunkter. En orsak till skillnaderna kan naturligtvis vara att olika typer av statistikprodukter kräver olika lösningar. Men det finns också en klar risk att dessa skillnader leder till olikheter i kvalitetsnivå mellan olika myndigheters statistikprodukter. Med den risken i åtanke bedömer Riksrevisionen att det är en brist att det inte finns någon aktör som har till uppgift att granska och utvärdera kvaliteten i officiella statistikprodukter.

7.4.1 *Behov av bättre stöd för att motverka tröghet inom systemet för den officiella statistiken*

Ett syfte med utformningen av systemet för den officiella statistiken är att den ska svara upp mot användarnas behov och följa samhällsutvecklingen. Det är då naturligt att det ibland uppstår behov av att införa nya statistikprodukter. Men om den berörda myndigheten inte är beredd att öka resurserna till statistikproduktionen måste antingen produktionsprocessen effektiviseras ytterligare eller så måste produkter som inte längre är lika intressanta för användarna tas bort. Det har dock framkommit under granskningen att det är svårt att ta bort produkter och att det är ovanligt att detta sker. Det finns också exempel på att myndigheter drar sig för att göra nya produkter till officiell statistik.

Det är av stor vikt att det finns en stabilitet och kontinuitet inom statistiksystemet och produkter ska självklart inte tas bort lättvindigt, men när det finns ett sådant behov bör det finnas bra instruktioner och stöd för hur detta ska göras. Den här trögheten i systemet för den officiella statistiken

gör det svårare att leva upp till målet om att följa samhällsutvecklingen och användarnas behov.

7.4.2 *Kvalitetskraven i statistiklagen behöver konkretiseras*

De kvalitetskriterier som har införts i lagen om den officiella statistiken har beskrivits som en symboliskt viktig signal för att lyfta fram behovet av att arbeta med kvalitet i statistiken. Samtidigt framgår av granskningen att kriterierna är allmänt hållna och att det finns ett behov av att konkretisera dem. Det behövs till exempel instruktioner för hur avvägningar kan göras vid olika typer av målkonflikter mellan dessa kriterier. Det är viktigt att den här typen av instruktioner kommer på plats så snart som möjligt. Det är också viktigt att det införs mekanismer för kvalitetssäkring som utgår från kvalitetskraven.

7.4.3 *Många beskrivningar av statistiken behöver uppdateras oftare och bli lättare att hitta*

En viktig del av de statistikansvariga myndigheternas kvalitetsarbete är att kommunicera till användarna hur kvaliteten ser ut för olika produkter och vilken typ av användning statistiken lämpar sig för. Av den här anledningen finns ett krav på att varje produkt ska ha en uppdaterad beskrivning och kvalitetsdeklaration. Det är dock en betydande andel av statistikprodukterna som inte lever upp till det här kravet, vilket är något som behöver åtgärdas.

Riksrevisionen instämmer också i resultaten från den peer review av det svenska statistiksystemet som genomförts 2014, om att det finns ett behov av att göra det enklare för användarna att hitta till de olika myndigheternas statistikprodukter och medföljande dokumentation.

7.5 **Utmaningar hanteras inte tillsammans**

Under en längre tid har det funnits en trend med ökande bortfall i statistiska undersökningar. Den här utvecklingen innebär ett reellt hot mot kvaliteten i berörda undersökningar och medför ökade kostnader. Trenden är starkast i undersökningar som riktar sig till individer och hushåll men det sker även vissa öknings på företagssidan.

SCB har samordnat sitt utvecklingsarbete kring bortfall under ett paraplyprojekt, vilket Riksrevisionen vill framhålla som ett positivt exempel. Det finns däremot inte mycket samordning kring bortfallsfrågor mellan de olika statistikansvariga myndigheterna. I stället arbetar myndigheterna på egen hand och försöker hantera problematiken på olika sätt. Det borde vara till nytta för både myndigheterna och för systemet som helhet att i högre utsträckning samarbeta och ta del av varandras erfarenheter.

7.5.1 *Olika syn på användningen av vite*

Det finns stora skillnader mellan olika myndigheters syn på användningen av vite för att tvinga in uppgifter från företag och andra som omfattas av uppgiftsskyldighet. SCB undersöker om man kan förenkla processen kring vite medan andra myndigheter inte vill försämra relationen till uppgiftslämnarna och i stället resonerar kring nyttan för uppgiftslämnarna. Det skulle därför kunna vara intressant med en gemensam diskussion bland de statistikansvariga myndigheterna om för- och nackdelarna med vite. Som ytterligare underlag för en sådan diskussion kan det vara lämpligt att ta initiativ till studier som tittar eventuella samband mellan vite och kvalitet samt på mekanismerna kring upplevd uppgiftslämnarbörda.

7.5.2 *Kommunikationen kring effekter av bortfall kan förbättras*

I statistikprodukter med bortfall används olika typer av metoder för att försöka justera för de snedvridande effekter som bortfallet kan medföra. Detta är positivt och det är viktigt att det sker en fortsatt metodutveckling på området. Samtidigt kan konstateras att dessa åtgärder är olika framgångsrika i olika undersökningar och att det ofta är svårt för användare och uppdragsgivare att bedöma tillförlitligheten i undersökningarnas resultat. Det är därför positivt att SCB har gjort en bortfallsanalys för Arbetskraftsundersökningarna (AKU), Undersökningarna om levnadsförhållanden (ULF) och Partisymptatiundersökningen (PSU), samt att man planerar att återinföra den så kallade Bortfallsbarometern.

En observation är dock att bortfallsanalys är ett verktyg som förefaller användas i relativt låg utsträckning hos de statistikansvariga myndigheterna. Kostnaden för att göra bortfallsanalys måste vägas mot nyttan i varje enskilt fall, men det är av stor vikt att det finns en tydlig kommunikation av något slag till användarna rörande hur olika undersökningar påverkas av bortfallet. Här finns det utrymme för förbättringar.

7.5.3 *Behov av statliga initiativ kring bortfall*

Flera aktörer har framhållit att det behöver etableras en annan syn på officiell statistik bland allmänheten för att vända utvecklingen med ökande bortfall och att den officiella statistiken behöver få en tydligare särställning från annan typ av statistikinsamling. Riksrevisionen instämmer i den bedömningen. Ingen enskild myndighet har dock kraft och resurser att åstadkomma detta på egen hand och det behövs därför initiativ från regeringsnivå.

Inom Uppgiftslämnarutredningen pågår ett arbete med att underlätta insamlingen från företagen. Det finns däremot inga initiativ för att påverka utvecklingen på individ- och hushållssidan där bortfallet ökar mest.

7.5.4 *EU-krav betraktas som en utmaning*

Bortfall är inte den enda utmaningen som möter de statistikansvariga myndigheterna, de ökade kraven från EU framhålls som ytterligare ett exempel. Arbetet med harmonisering av statistiken inom EU syftar bland annat till att förbättra jämförbarheten av statistik mellan olika EU-länder. Den här utvecklingen drivs framåt i en snabb takt i förhållande till frågornas komplexitet och kraven är olika stora inom olika statistikområden. Ökade kostnader för EU-statistiken ska dock hanteras inom varje statistikansvarig myndighets befintliga anslag, vilket sätter press på de berörda myndigheterna. Det finns en risk att detta leder till att nationell statistik trängs undan inom vissa områden och att målet att statistiken ska följa samhällsutvecklingen därigenom påverkas negativt.

Samtidigt som det är viktigt att leva upp till EU-kraven är det också viktigt att värna den inhemska statistiken. De statistikansvariga myndigheterna bör därför tydligt redovisa om EU-kraven får den här typen av undanträngningseffekter.

7.6 **Rekommendationer**

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer till regeringen och till SCB.

Rekommendationer till regeringen

- Förbättra planeringen och den strategiska inriktningen av det officiella statistiksystemet. I detta ingår att utveckla processer och styrdokument för att säkerställa en utveckling av den officiella statistiken i linje med samhällsutvecklingen. Regeringen bör också förtydliga hur den officiella statistiken kan definieras och avgränsas.
- Förtydliga vad som ingår i SCB:s samordningsansvar samt hur samordningen av systemet bör fungera.
- Se över Rådet för den officiella statistiken vad gäller rådets mandat och utformning. Ambitionen bör vara en mer jämn representation av samtliga statistikansvariga myndigheter i linje med det decentraliserade statistikansvaret.
- Säkerställ att det inrättas en funktion eller mekanism för att granska och utvärdera kvaliteten i officiella statistikprodukter. Det peer review-förfarande som används inom det europeiska statistiksystemet kan fungera som modell och utgångspunkt.
- Utred tänkbara statliga initiativ för att påverka bortfallsutvecklingen i statistiska undersökningar riktade till individer och hushåll.

Rekommendationer till SCB

- Använd alla de samordningsinstrument som SCB förfogar över. Informera de statistikansvariga myndigheterna om att de har möjlighet att vända sig till SCB:s vetenskapliga råd i vissa frågor.
- Se över om de verkställighetsföreskrifter SCB hittills utfärdat behöver revideras samt om verkställighetsföreskrifter behövs med anledning av de nya kvalitetskraven i statistiklagen.
- Informera tydligare om när gemensamma verktyg, metoder, processer som SCB tagit fram med allmänna medel kan komma andra statistikansvariga myndigheter till del utan kostnad.
- Vidta åtgärder för att öka andelen statistikprodukter med aktuell beskrivning och kvalitetsdeklaration samt se över vad som kan göras för att underlätta för användare som vill hitta informationen.
- Ta initiativ till ökat samarbete och diskussion mellan statistikansvariga myndigheter rörande bortfallsfrågor. Undersök om det finns behov av att ge stöd till andra statistikansvariga myndigheter rörande rapporteringen av konsekvenser till följd av bortfall.

Referenslista

Riksdagstryck

Betänkande 2013/14:FiU:7, *Ändringar i statistiklagstiftningen*

Betänkande 2011/12:UbU1, *Utgiftsområde 16 Utbildning och universitetsforskning*

Betänkande 2000/01:FiU15, *En ny statistiklagstiftning*

Betänkande 1999/2000:TU9, *Ett informationssamhälle för alla*

Betänkande 1993/94:FiU15, *Statistikfrågor*

Betänkande 1992/93:FiU22, *Statistikfrågor*

Betänkande 1992/93:FiU7, *Den statliga statistikens finansiering och samordning*

Betänkande 1991/92:FiU23, *Förenklad statistikreglering*

Proposition 2013/14:7, *Ändringar i statistiklagstiftningen*

Proposition 2011/12:1, *Budgetproposition för 2012, Utgiftsområde 16, Utbildning och universitetsforskning*

Proposition 2000/01:27, *En ny statistiklagstiftning*

Proposition 1999/2000:86, *Ett informationssamhälle för alla*

Proposition 1993/94:100, *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95, Bilaga 8, Finansdepartementet (sjunde huvudtiteln)*

Proposition 1992/93:182, *om anslag för budgetåret 1993/94 till Statistiska centralbyrån*

Proposition 1992/93:101, *om den statliga statistikens finansiering och samordning*

Proposition 1991/1992:118, *om förenklad statistikreglering*

Lagar och förordningar

Lag (2001:99) om den officiella statistiken

Lag (1992:889) om den officiella statistiken

Regeringsformen (1974:152)

Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån

Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

Förordning (1992:1668) om den officiella statistiken

EG-lagstiftning

Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 223/2009 av den 11 mars 2009 om europeisk statistik och om upphävande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG, Euratom) nr 1101/2008 om utlämnande av insynsskyddade statistiska uppgifter till Europeiska gemenskapernas statistikkontor, rådets förordning (EG) nr 322/97 om gemenskapsstatistik och rådets beslut 89/382/EEG, Euratom om inrättande av en kommitté för Europeiska gemenskapernas statistiska program

Övriga källor

Brottsförebyggande rådet, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB (SOU 2012:83)*, yttrande, dnr 0481/2012

Centrala studiestödsnämnden, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB (SOU 2012:83)*, yttrande, dnr 2012-110-7844

Dagens Nyheter (2015), *Sveriges officiella statistik hotar att bli missvisande*, Artikel 2015-01-18

De Heer, Wim (1999), *International Response Trends: Results of an International Survey*, Journal of Official Statistics, Vol. 15 Nr. 2

Hedlin, D., Lorenc, B., Persson, A. (2012), *Vad är uppgiftslämnararbörda?*, Qvintensen, Nr. 1 2012

Jordbruksverket (2012), *Kvalitetsstudie av statistiken*, Användarstudie 2012-10-11

Jordbruksverket (2009), *Kvalitet i Officiell Jordbruksstatistik*, Rapport 2009-12-07

Kommittédirektiv 2011:32, *Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet*

Peer review report on compliance with the Code of Practice and the coordination role of the National Statistical System, Sweden, January 2015

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

Riksrevisionsverket (1990), *Statlig statistik – produktion, styrning och roller*, Revisionsrapport 1990-04-02.

Rådet för den officiella statistiken (2013), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2013*

- SOU (2013:80), *Ett minskat och förenklat uppgiftslämnande för företagen*
- SOU (2012:83), *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*
- SOU (2012:79), *En databas för övervakning av och tillsyn över finansmarknaderna*
- SOU (2002:118), *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*
- SOU (2001:34), *Behovet av ekonomisk statistik*
- SOU (1999:96), *Statistikreformen – utvärdering och förslag till utveckling*
- SOU (1994:1), *Ändrad ansvarsfördelning för den statliga statistiken*
- SOU (1992:48), *Effektivare statistikstyrning – den statliga statistikens finansiering och samordning*
- SOU (1990:43), *Förenklad statistikreglering. Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen*
- SOU (1983:74), *Framtida statlig statistik*
- Statisticon (2014), *Granskning MSB statistikproduktion, Granskningsrapport*
- Statistiska centralbyrån (2015), *SCB tar bortfallen i urvalsundersökningarna på största allvar*, Pressmeddelande 2015-01-19
- Statistiska centralbyrån (2014), *Metoder för bortfallsanalys*, Slutrapport Bortfallsanalys 2014-10-29
- Statistiska centralbyrån (2014), *Deskriptiv analys av bortfallet i AKU, ULF och PSU*, Slutrapport Bortfallsanalys 2014-10-28
- Statistiska centralbyrån, *Årsredovisning 2013*
- Statistiska centralbyrån, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB (SOU 2012:83)*, yttrande, dnr 2013/388
- Statistiska centralbyrån, *Mötessammandrag för vetenskapliga rådet*, december 2012
- Statistiska centralbyrån (2012), *Arbetskraftsundersökningarna (AKU) 2012*, Beskrivning av statistiken 2012-02-22
- Statistiska centralbyrån (2006), *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*
- Statistiska centralbyrån, *Föreskrifter och allmänna råd för offentliggörande m.m. av officiell statistik*, (SCB-FS 2002:16)
- Statistiska centralbyrån (1997), *Minska bortfallet*

Statskontoret (2014), *Statistikansvar för utbildningar som Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för*, rapport 2014:29

Statskontoret (2012), *Myndighetsanalys av Myndigheten för yrkeshögskolan*, rapport 2012:29

Statskontoret (2011), *Myndighetsanalys av Kulturrådet*, rapport 2011:18

Tillväxtanalys (2014), *Bättre statistik för bättre regional- och landsbygdspolitik*, rapport 2014:4

Tillväxtanalys (2009), *Underlag för IT-politiska insatser*, rapport 2009:15

United Nations Statistics Division, *Fundamental Principles of Official Statistics*, revised preamble (2013)

Utbildningsdepartementet (2014), *Uppdrag till Statskontoret att undersöka statistikansvaret för utbildningar som Myndigheten för yrkeshögskolan ansvarar för*, U2014/3117/GV

Utbildningsdepartementet (2012), *Uppdrag till Statens skolverk om skol- och resultatinformation*, U2012/4307/S

Internetkällor

IT & Telekomföretagens webbplats om it-statistik, www.itstatistik.se

SCB:s portal om it-statistik, www.scb.se/it

SCB:s portal om Rådet för den officiella statistiken, www.scb.se/ros

Stiftelsen för internetinfrastrukturs (.SE) webbplats, www.internetstatistik.se

Intervjuförteckning samt uppgifter via telefon och e-post

Arbetsmiljöverket, 2014-09-09.

Brottsförebyggande rådet, 2014-03-26 samt svar på frågor via e-post 2014-12-09.

Centrala studiestödsnämnden, svar på frågor via e-post 2014-11-04

Boverket, 2014-09-29.

Domstolsverket, svar på frågor via e-post 2014-11-25.

Ekonomistyrningsverket, 2014-10-27.

Energimyndigheten, 2014-03-19.

Finansdepartementet, Enheten för myndighetsstyrning, statistik och spelreglering, 2014-03-04 och 2014-11-06.

Finansinspektionen, 2014-09-01.

Försvarsdepartementet, telefonkontakt 2014-11-03.

Försäkringskassan, 2014-10-16.

Jordbruksverket, 2014-10-08.

Kemikalieinspektionen, svar på frågor via e-post 2014-12-05.

Konjunkturinstitutet, 2014-03-05.

Myndigheten för kulturanalys, 2014-10-15.

Kungliga biblioteket, 2014-08-28.

Medlingsinstitutet, 2014-09-18.

Migrationsverket, telefonkontakt 2014-09-17.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, telefonkontakt 2014-09-23.

Naturvårdsverket, 2014-09-22.

Pensionsmyndigheten, svar på frågor via e-post 2014-12-05.

Skogsstyrelsen, 2014-10-08.

Skolverket, 2014-03-24 och 2014-10-28.

Socialstyrelsen, 2014-09-05.

Statisticon, 2014-04-10 och 2014-09-23.

Statistiska centralbyrån, e-post 2015-02-05.

Statistiska centralbyrån, 2014-04-07, 2014-11-14 och 2014-12-16.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 1, företrädare för arbetsmarknadsområdet, 2014-10-06.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 2, företrädare för området för handel med varor och tjänster, 2014-10-06.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 1, företrädare för paraplyprojektet för att minska bortfallet, 2014-10-13.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 2, företrädare för området för utbildning och forskning, 2014-10-13.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 1, intervju om SCB:s Vetenskapliga råd, 2014-10-14.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 2, företrädare för området för boende, byggande och bebyggelse, 2014-10-14.

Statistiska centralbyrån, intervju nr 3, företrädare för SCB:s internationella samordning, 2014-10-14.

Statistiska institutionen vid Stockholms universitet, 2014-09-09.

Statistiska institutionen vid Uppsala universitet, 2014-03-25.

Sveriges lantbruksuniversitet, telefonkontakt 2014-11-20.

Tillväxtverket, 2014-10-03.

Trafikanalys, 2014-09-10.

Universitetskanslersämbetet, 2014-09-29.

Utbildningsdepartementet, telefonkontakt 2014-10-27.

Tidigare utgivna rapporter från Riksrevisionen

Alla Riksrevisionens tidigare utgivna rapporter finns tillgängliga på www.riksrevisionen.se

2014	2014:1	Statens insatser för riskkapitalförsörjning – i senaste laget
	2014:2	Bostäder för äldre i avfolkningsorter
	2014:3	Staten och det civila samhället i integrationsarbetet
	2014:4	Försvarets omställning
	2014:5	Effekter av förändrade regler för deltidsarbetslösa
	2014:6	Att överklaga till förvaltningsrätten – Handläggningstider och information till enskilda
	2014:7	Ekonomiska förutsättningar för en fortsatt omställning av försvaret
	2014:8	Försvaret – en utmaning för staten. Granskningar inom försvarsområdet 2010–2014
	2014:9	Stödet till anhöriga omsorgsgivare
	2014:10	Förvaltningen av regionala projektmedel – delat ansvar, minskad tydlighet?
	2014:11	Att tillvarata och utveckla nyanländas kompetens – rätt insats i rätt tid?
	2014:12	Livsmedelskontrollen – tar staten sitt ansvar?
	2014:13	Att gå i pension – varför så krångligt?
	2014:14	Etableringslotsar – fungerar länken mellan individen och arbetsmarknaden?
	2014:15	Nyanländ i Sverige – effektiva insatser för ett snabbt mottagande?
	2014:16	Swedfund International AB – Är finansieringen av bolaget effektiv för staten?
	2014:17	Det allmänna pensionssystemet – en granskning av granskningen
	2014:18	Statens dimensionering av lärarutbildningen – utbildas rätt antal lärare?
	2014:19	Valuta för biståndspengarna? – valutahantering i det internationella utvecklingssamarbetet
	2014:20	Överenskommelser mellan regeringen och SKL inom hälso- och sjukvården – frivilligt att delta men svårt att tacka nej
	2014:21	Exportkreditnämnden – effektivitet i exportgarantisystemet?
	2014:22	Primärvårdens styrning – efter behov eller efterfrågan?

	2014:23	Informationssäkerheten i den civila statsförvaltningen
	2014:24	Bistånd genom internationella organisationer – UD:s hantering av det multilaterala utvecklingssamarbetet
2015	2015:1	Omskolad till arbete? – Utbildningsstödet till varslade vid Volvo Cars
	2015:2	Kontrollen av försvarsunderrättelseverksamheten

Beställning: publikationsservice@riksrevisionen.se