

FINANSDEPARTEMENTET
AVDELNINGEN FÖR KOMMUNER OCH
STATLIGT ÄGANDE
103 33 STOCKHOLM

2013-03-27
D1.1-0481/2012
Fi2012/4635

Remissyttrande över slutbetänkandet Vad är officiell statistik – En översyn av statistiksystemet och SCB (SOU 2012:83)

Brottsförebyggande rådet (Brå) som har fått rubricerade slutbetänkande på remiss tillstyrker i huvudsak utredningens förslag, men vill i egenskap av statistikansvarig myndighet framföra följande.

Allmänt

Genomlysningen av det statistiska systemet som gjorts av utredningen har varit behövlig och välkomnas av Brå. Brå delar utredningens slutsats att Sveriges decentraliserade system bör behållas och att man inte ska söka återgå till ett centraliserat system. Slutsatsen hade emellertid kunnat underbyggas än mer med en tydligare analys av vilka fördelar som decentraliseringen inneburit.

Att centrala bestämmelser som EU:s statistikförordning och personuppgiftsreglering inte slutbehandlats när utredningen lämnat sina ändringsförslag gör det något svårare att uttala sig om vilka konsekvenser vissa förslag som lämnas i betänkandet kan tänkas få.

Den officiella statistiken

Inriktning och omfattning

I lagen (2001:99) och förordningen (2001:100) om den officiella statistiken finns idag inte någon definition av begreppet *statistik*. Utredningen stannar också för att någon definition inte heller nu ska införas. Brå har förståelse för och delar denna uppfattning, men hade önskat ett närmare resonemang kring hur begreppet, även i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400), ska tolkas i förhållande till den definition som förmodligen kommer att införas i EU:s statistikförordning.

När det gäller begreppet *officiell statistik* delar Brå utredningens bedömning att man inte bör sträva efter att utvidga definitionen till att avse all allmäninformativ statistik som tas fram av statliga organ, utan att begreppet fortsättningsvis förbehålls sådan statistik som bedöms vara av särskild vikt för beskrivningen av samhället. (s. 245)

Av betänkandet framgår att det kan finnas anledning att än mer söka förtydliga ansatsen att det är den mest samhällsviktiga statistiken som ska utgöra officiell statistik och underkastas alla de krav som detta innebär. Utredningen pekar på att det råder viss otydlighet bland såväl statistikansvariga myndigheter som bland statistikens användare varför viss statistik betecknas som just officiell statistik.

Fråga är om de förslag som presenteras, t.ex. bättre information till användarna och allmänna uttalanden från statsmakten, räcker för att råda bot på otydligheterna.

Kvalitet

Brå ser positivt på att man i lagen om den officiella statistiken anger vilka kvalitetskriterier som ska gälla för officiell statistik, liksom att utredaren i lagförslaget utgår från de kriterier som stadgas i EU:s statistikförordning.

I betänkandet ger utredningen uttryck för att det skulle ha en bra signalverkan om fler myndigheter skulle göra utfästelser om tillräcklig kvalitet. En utfästelse av detta slag härrör från SCBs riktlinjer för den officiella statistiken. Dessa riktlinjer stämmer i hög grad överens med de europeiska riktlinjerna, men det finns vissa skillnader. Brå vill här lyfta att även om skillnaderna mellan de två uppsättningarna kvalitetskriterier är små är det ineffektivt för SAM att behöva förhålla sig till två regelverk. Dessutom kan detta bädda för otydlighet för både producenterna och användarna.

Utredaren berör i betänkandet även det olyckliga i att enbart två myndigheter i dagsläget gjort utfästelser om tillräcklig kvalitet. Det hade här, enligt Brå, varit bra om utredningen hade problematiserat närmare kring formen för utfästelser om tillräcklig kvalitet. Som det nu är ordnat är det upp till varje myndighet att avgöra om den lever upp till kriterierna, och därefter göra en utfästelse. Det föreligger då en risk finns för att bedömningarna som ligger till grund för utfästelserna blir subjektiva. För att råda bot på detta hade man kunna föreställa sig ett system där externa aktörer ges i uppdrag att, efter myndighetens begäran, bedöma om myndigheten har uppnått tillräcklig kvalitet. Ett sådant system skulle också mer vara i linje med hur andra kvalitetssystem fungerar, t.ex. ISO 20252, som SCB strävar efter att uppnå.

Samrådskrav för att minska risken för att externa faktorer påverkar kvaliteten

Av betänkandet framgår att kommande förändringar i EU:s statistikförordning kan göra att det blir aktuellt att NSI, vid behov, bör delta i beslut om utformning, utveckling och avslutande av administrativa register (s. 202). Brå kan se en fördel i att en statistikansvarig myndighet kan samråda med – och hämta stöd från – NSI i sådana sammanhang. Detta särskilt om det är en större registerförande myndighet som avser göra en förändring av administrativa data som kan komma att påverka en mindre statistikansvarig myndighets officiella statistik. NSI kan då ”jämna ut” storleks- och beroendeförhållanden.

Det finns emellertid ett antal aspekter i förslaget om införande av samordningskrav på s. 280 som Brå finner tveksamma. Dels är det i viss mån oklart vad som avses med administrativt register i detta avseende, dels ser Brå det som något problematiskt att skyldigheten riktar sig så pass brett som till ”organ”. Det är, som Brå uppfattar det, också något oklart vem som ska avgöra om registret kan komma att användas för statistikproduktion. Frågan kan vara svår för den registeransvariga myndigheten själv att avgöra. För NSI:s del kommer ett krav i enlighet med förslaget att kräva snudd på orimliga detaljkunskaper om varje statistikområde och statistikprodukt.

Brå, som har något svårt att se hur samråd i enlighet med förslaget ska fungera i praktiken, illustrerar tveksamheterna ur Brå:s perspektiv med det utvecklingsarbete som sedan flera år bedrivs inom samordningen för Rättsväsendets informationsförsörjning (RIF).

Utvecklingsarbetet som involverar samtliga myndigheter inom rättsväsendet har syftet att skapa ett elektroniskt och strukturerat informationsflöde i brottmålsprocessen. Därigenom förväntas en mer effektiv och kvalitativ ärendehantering kunna uppnås, men också ett bättre underlag för uppföljning av rättsväsendets verksamheter och den officiella statistiken.

Brå deltar i utvecklingsarbetet i egenskap av ansvarig för den officiella kriminalstatistiken, som bygger på uppgifter från administrativa register inom rättsväsendet. Myndighetens roll är således primärt att tillvarata de statistiska och forskningsrelaterade intressena härvid. Insatsen förutsätter ett detaljerat och konkret samrådsansvar mellan de inblandade myndigheterna och Brå. Att involvera NSI (eller SCB) i detta arbete framstår som onödigt och svårmotiverat, först och främst då kompetensen att bedöma effekterna av förändringar av administrativa data och register hos rättsväsendets myndigheter främst torde finnas hos Brå. Det ska här också nämnas att också Domstolverket, som jämte Brå ansvarar för statistik inom området rättsväsendet, ingår i samordningen. Men då även i rollen som operativ myndighet i informationsutbytet.

Att Brå deltar i utvecklingsarbeten inom statistikområdet rättsväsendet ser Brå som en rimlig och högst grundläggande förutsättning för att kunna utöva det uppdrag som myndigheten har som statistikansvarig. Som utredningens förslag är formulerat finns dock inte någon samrådskyldighet kopplad till den statistikansvariga myndighet som direkt berörs av dataförändringen, utan enbart till NSI (SCB). Att Brå i ett exempel som ovan inte skulle ges möjlighet att bevaka sina intressen, utan enbart vara hänvisad till NSI:s allmänna skyldighet att bevaka ”andra statistikansvariga myndigheters intressen” är inte tillräckligt

Det av utredningen föreslagna samrådskravet innebär också ett tydligt och opraktiskt avsteg från den decentraliserade modellen som i övrigt gäller för statistikproduktionen i Sverige. Ett av syftena då statistikansvaret fördelades på olika myndigheter var också att dessa skulle hantera frågor rörande det område som statistiken produceras för, så att det skulle ske mer ändamålsenligt. Den detaljerade insyn och förståelse som de olika statistikansvariga myndigheterna har rörande sitt område, men också för de administrativa data/administrativa register som de använder för framställning av sin officiella statistik är några av det decentraliserade systemets styrkor. Att inte ta tillvara på detta vore ineffektivt. Rimligen måste därför också den direkt berörda sektorsmyndigheten rådfrågas och delta i urformningen och utvecklingen av administrativa register som berör dennes statistikområde. Om det är förenligt med EU:s statistikförordning skulle det, enligt Brå, vara en bättre lösning om registeransvariga myndigheter görs skyldiga att samråda med såväl den eller de statistikansvariga myndigheter som direkt berörs av registerförändringen som med NSI (SCB). Det är enligt Brå viktigt att samrådskyldigheten begränsas och hålls i rimlig proportion till den nytta som kan tänkas hämtas från ett samråd.

Uppgiftsskyldighet

Det är positivt att utredningen tar fasta på behovet av att begränsa uppgiftslämnarbördan, vilket naturligt också leder till att man i högre grad ska använda administrativa data/register. Som Brå uppfattar det tar utredningen främst sikte på enskilda personer, företag osv. Frågan är dock även i allra högsta grad även relevant för registerförande myndigheter. Att användandet av administrativa data inte innebär någon uppgiftslämnarbörda gäller endast så länge som den statistikansvariga myndigheten använder sig av de administrativa uppgifterna i befintligt skick och format. Det är dock troligt att det i samband med att det ställs önskemål på utveckling eller utvidgning statistik på olika områden också finns behov hos statistikmyndigheterna att efterfråga ny information eller tillgänglig information angivet på ett nytt sätt. I det fall det rör uppgifter som endast behövs för statistikändamål, medför det en utökad uppgiftslämnarbörda för den registerförande myndigheten.

För att samla in data från en annan myndighets register krävs, utöver legala förutsättningar, att ett samarbete etableras mellan myndigheterna och överenskommelser träffas beträffande ett antal centrala faktorer t.ex. hur ofta uppgifterna ska levereras och vilket format de ska ha samt hur eventuella fel ska hanteras. Kort sagt finns det en rad aspekter som kan komma att behöva klarläggas, inte minst för att hålla en hög kvalitet på statistikprodukten. Även dessa aspekter kan betraktas som uppgiftslämnarbörda gentemot den registeransvariga myndigheten.

Tillgängligheten för användarna

Förändringar i statistiksekretessen

Brå välkomnar de förenklande ändringar som föreslås rörande 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (OSL, 2009:400). Genom att dela upp bestämmelsen och placera de sekretessbrytande delarna separat blir statistiksekretessen något mer lättöverskådlig. Brå har förståelse för att utredningen väljer att begränsa ingreppen i bestämmelsen, men tycker att det framöver kan vara betydelsefullt att se över statistiksekretessen i syfte att analysera hur skyddet för uppgifter inom såväl statistik- som forskningsverksamhet ser ut och kan behöva utvecklas.

Brå ser positivt på att begreppet forskning i 24 kap. 8 § OSL definieras genom kodifiering av praxis och att en tydlig hänvisning görs till lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Genom att ha en konsekvent definition av begreppet i de två lagarna – som också sammankopplas i tillämpningen vid utlämnande av registeruppgifter till etikprövade forskningsprojekt – förenklas tillämpningen samtidigt som man uppnår större enhetlighet.

Utredaren föreslår att låta bl.a. kommittéväsendets undersökningar omfattas av begreppet ”annan jämförbar undersökning” i 24 kap. 8 § OSL och på så sätt komma kring det omständliga förfarandet med ett särskilt regeringsbeslut till varje kommitté. Brå ser inga hinder med detta, men undrar om inte förslaget behöver kompletteras med en sekretessbrytande bestämmelse för att även annat än sådant som omfattas av det tredje undantaget i 24 kap. 8 § OSL ska kunna lämnas ut (se Regeringsbeslut Ju2008/10282/L5).

SCB

Prissättning, konkurrens...

Brå köper idag in datainsamling till stora frågeundersökningar av SCB. Priset för dessa undersökningar har under de senaste åren ökat markant trots att undersökningen i sig inte ändrats i större omfattning. Brå anser, i likhet med vad som framförs i betänkandet, att det finns utrymme för SCB att bli mer transparenta i sin prissättning. Det finns exempel där myndigheter väsentligt sänkt sina kostnader för undersökningar efter att ha konkurrerats ut av SCB i en upphandling.

Det är emellertid inte alla typer av undersökningar som lämpar sig för öppna konkurrerats ut av SCB i en upphandling. SCB har, med de register som de ansvarar för, en särställning. Sannolikt hade fler alternativ till SCB funnits om det varit lättare för andra statistikansvariga myndigheter att få behandla dessa data så att de kunnat köpa konkurrerats ut av SCB i en upphandling. Ett sådant förfarande är emellertid inte möjligt idag och upplevs troligen också som alltför krångligt. Utredaren befarar att kvaliteten på statistiken riskerar sänkas om myndigheterna i större utsträckning använder privata leverantörer. I en öppen upphandling ställs dock samma krav på genomförande, kvalitet etc. på samtliga anbudsgivare. Ytterst är det sedan den upphandlande myndigheten som ansvarar för kvaliteten oavsett om det är SCB eller en privat leverantör som används. När det gäller öppna upphandlingar är det kanske snarare så att myndigheterna skulle kunna utveckla sin upphandlingskompetens, så att rätt krav ställs som borgar för god kvalitet, oavsett leverantör. Brås erfarenhet är att den konkurrens, om än liten, som SCB ändå har utsatts för på senare år har lett till en förbättrad kundkontakt.

...och konflikt mellan de tre rollerna

Krav bör kunna ställas på att SCB tydligare redovisar vilken verksamhet som hör till vilken roll, och hur intäkterna i uppdragsverksamheten har använts. Detta kan exempelvis göras i årsredovisningen. SCB producerar statistik – emellanåt helt utan konkurrens – som finansieras med statliga medel, men även olika verktyg och metodlösningar. Sådana bör bättre kunna göras tillgängliga för andra

statistikansvariga myndigheter att använda i sin statistikproduktion. Ett exempel skulle kunna vara enkätverktyg – om SCB utvecklar ett sådant genom statliga pengar borde verktyget också kunna göras tillgängligt för andra myndigheter (som sedan får stå för drift och förvaltning). Fråga om hur detta ska kunna göras bör, enligt Brås mening, utredas närmare.

SCB som NSI

Ett av förslagen som lämnas på området är att SCB utses till National Statistical Institute (NSI) för Sverige. Institutet med NSI, och de funktioner som denna ska ha, är i viss mån inte helt förenligt med det svenska decentraliserade statistiska systemet t.ex. beträffande samrådsskyldigheten och kan komma att urholka förutsättningarna för detta. Samtidigt kan sägas att SCB redan idag har en NSI-liknande roll i och med sin föreskriftsrätt. Den nära kopplingen mellan SCB och Rådet för den officiella statistiken, ROS, går också i denna riktning. Det finns i dagsläget inte heller någon annan statistikansvarig myndighet som istället för SCB kan utses till Sveriges NSI. Som EU:s statistikförordning presenterats i betänkandet framstår det också som tveksamt att Sverige skulle kunna ha 27 olika NSI.

Brå har således i princip inte något att erinra mot att SCB utses till NSI. Här finns det emellertid viss anledning att se till att grundelementen i det svenska decentraliserade statistiksystemet – och de fördelar som detta har – inte tappas bort.

SCB och Rådet för den officiella statistiken

Utredningen kommer i sin analys fram till att den decentraliserade organisationsmodellen som gäller för den officiella statistiken bör upprätthållas (s. 234). Den mjuka form av samordning som funnits har, såvitt framgår, fungerat – samtidigt nämns att ”utredningsarbetet har visat på vissa problem i dagens svenska samordning som det finns skäl att åtgärda (s. 485). I syfte att värna statistikens kvalitet finns det enligt utredningen skäl att – inom ramen för de förutsättningar som ges av det decentraliserade systemet – något höja ambitionerna beträffande uppföljning och samordning (s.484). ROS ska ges rätt att löpande göra översiktliga granskningar av bl.a. statistikens kvalitet och tillgänglighet t.ex. genom stickprov eller tematisk kontroll. (s. 487)

Det finns en tydlig och nära koppling mellan SCB och Rådet för den officiella statistiken, ROS. Rådet ska, enligt utredningens förslag, även fortsättningsvis ligga nära SCB organisatoriskt t.ex. föreslås SCB:s generaldirektör också framöver vara ROS ordförande, ROS budget ska tas ur SCBs anslag likväl som dess lokaler och personal ska ha nära koppling till SCB. En sådan närhet kan vara något vanskelig – särskilt i granskningssamhang. Givet den nya granskningsrollen som utredningen föreslår för ROS kan fråga ställas om ROS och SCB har det avstånd mellan sig som man i granskningssammanhang brukar sträva efter ska finnas mellan det granskande organet och den som ska granskas.

ROS sammansättning

Utredningen resonerar kring ett antal olika alternativ rörande hur Rådet för den officiella statistiken skulle kunna vara sammansatt och stannar slutligen för förslaget att utvidga rådet till 12 ledamöter exkl. SCBs ordförandepost. Hälften av dessa tolv ledamöter skulle komma från myndigheter med ”störst tyngd”. För de resterande sex posterna ska samma rotationsprincip som gäller idag också fortsättningsvis tillämpas.

Denna rådssammansättning skulle för Brå, och de övriga statistikansvariga myndigheter som inte ges en av de permanenta platserna, innebära en än mer sällsynt representation än vad som är fallet idag. Givet de funktioner som utredningen föreslår att rådet ska ha, t.ex. att man där ska föra diskussioner kring centrala frågor som prissättning och dokumentation av statistik liksom hantering av frågor rörande ökad samsyn och samordning avseende spridningstekniker på statistikområdet, undrar Brå om

inte det tredje alternativet på s. 496 i betänkandet – att slopa det roterande ledamotskapet och istället låta rådet permanent bestå av samtliga statistikansvariga myndigheter vore mer ändamålsenligt.

En sådan lösning borgar också för att samtliga myndigheter ska känna ett större engagemang i frågorna i och med att de ges möjlighet att delta aktivt. För att arbetet i rådet inte ska bli för tungrott ser Brå framför sig att rådet, med vilket förstås generaldirektörerna för de olika myndigheterna, svarar för frågor på den strategiska nivån. Under rådet kan det som idag finnas en beredningsgrupp som förhåller sig på den taktiska nivån och därunder flera såväl permanenta som temporärt tillsatta arbetsgrupper – med representanter från myndigheterna – som konkretiserar det praktiska arbetet. En sådan sammansättning där alla statistikansvariga myndigheter ges möjlighet att arbeta fram lösningar vad gäller t.ex. prissättning och dokumentation av officiell statistik skulle bidra väsentligt till ökad samsyn och samordning.

Det som ytterligare talar för detta alternativ är att man inte behöver välja ut vilka myndigheter som ska vara permanenta rådsrepresentanter. Utredningens argumentation kring att vissa myndigheter väljs ut på grund av sin ”tyngd” är inte helt övertygande. Det är något oklart vad som läggs i denna aspekt. Ett annat urvalskriterie skulle enligt utredningen kunna vara att en myndighet gjort utfästelser om tillräcklig kvalitet för sin officiella statistik. Brå har ovan uttryckt viss tveksamhet kring denna typ av utfästelse. I tidigare delar av betänkandet har utredningen noterat och ställt sig frågande till varför enbart två myndigheter i dagsläget gjort denna typ av utfästelse, tyvärr fäster man inte någon närmare vikt vid detta i det aktuella sammanhanget.

En rådssammansättning där samtliga statistikansvariga myndigheter representeras framstår, enligt Brå, som mer förenlig med det decentraliserade statistiksystemet. Detta alternativ bör därför inte uteslutas i den fortsatta beredningen.

Detta yttrande har beslutats av undertecknad myndighetschef efter föredragning av verksjuristen Saadia Aitattaleb. I beredningen har även deltagit enhetscheferna Anna Sellin och Louise Ekström, enhetsrådet Anton Färnström, biträdande enhetschef Åsa Lennerö och juristerna Anne Vilval och Sigrid Granath.

Erik Wennerström

Saadia Aitattaleb