

Hur förbättra uppgiftslämnandet?

1. BAKGRUND	2
2. ARBETSGRUPPENS UPPGIFT	3
3. ARBETSGRUPPENS SAMMANSÄTTNING OCH ARBETSFORMER.....	3
4. NULÄGET, PROBLEM OCH FÖRSLAG	3
4.1 Problemvavgränsning	3
4.2 Regelverk.....	4
4.3 Mätning av uppgiftslämnarbördan.....	6
4.3.1 Rådets årliga mätning av tidsåtgången för uppgiftslämnandet inom den officiella statistiken	6
4.3.2 NUTEK:s mätning av tidsåtgången för uppgiftslämnandet	7
4.3.3 Ludvikaundersökningen.....	7
4.4 Hur skapa en positiv attityd hos uppgiftslämnarna	8
4.4.1 Meningsfullhet och informationen till uppgiftslämnarna.....	8
4.4.2 Uppgiftslämnarbelastningen	9
4.5 Vitesföreläggande	11
4.6 Samråd.....	12
4.7 Konsekvensanalyser	14
5. DET FORTSATTA ARBETET MED ATT UNDERLÄTTA UPPGIFTSLÄMNANDET	15
5.1 Förslagen	15
5.2 Punkter som bör ingå i direktiv för ny arbetsgrupp	16
Bilagor.....	17
Referenser	17

1. Bakgrund

Av 4§ statistikförordningen (2001:100) framgår att uppgifter för den officiella statistiken ska samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt.

Vid SCB ska, enligt förordning (1988:137) med instruktion för SCB, finnas ett råd för den officiella statistiken. En av uppgifterna för rådet är att vara rådgivande och behandla principiella frågor, bl.a. om att underlätta uppgiftslämnandet.

SCB har tre roller, alla av relevans för uppgiftslämnandet. SCB är central förvaltningsmyndighet för den officiella statistiken och ska svara för samordning av den statliga statistikproduktionen. SCB är också en statistikansvarig myndighet och har samma krav på sig när det gäller uppgiftslämnandet som de 24 andra statistikansvariga myndigheterna. När det i föreliggande rapport talas om statistikansvariga myndigheter så avses alla 25 statistikansvariga myndigheter. Till sist är SCB också statistikproducent som producerar statistik på uppdrag. Tre fjärdedelar av uppdragsproduktionen görs åt staten och drygt hälften av detta är produktion av officiell statistik åt andra statistikansvariga myndigheter.

Vid insamling från företag och/eller kommuner och landsting ska de statistikansvariga myndigheterna, vid nya undersökningar och vid icke obetydliga ändringar i befintliga undersökningar, samråda med Näringslivets Regelnämnd (NNR) och med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Konsekvensanalyser ska också göras och ska föregå samrådet.

Inom systemet för den officiella statistiken görs årligen ett 100-tal undersökningar där man gör insamlingar från kommuner och ett 80-tal undersökningar där man gör insamlingar från företag. Sexton av de totalt 25 statistikansvariga myndigheterna är ansvariga för minst en undersökning där insamling av data görs från företag eller kommuner (se bilaga 1).

Frågor om tidsåtgången för uppgiftslämnandet har, sedan rådet inrättades 2002, mätts för all officiell statistik. De totala kostnaderna för uppgiftslämnandet för företag, organisationer, statliga myndigheter, kommuner och landsting har för 2005 beräknats till 861 miljoner kronor. Jämfört med 2004 har kostnaderna för uppgiftslämnandet minskat med 191 miljoner kronor.

2. Arbetsgruppens uppgift

Vid sitt möte i oktober 2004 beslutade rådet att inrätta en särskild arbetsgrupp för att behandla frågor kring uppgiftslämnandet i den officiella statistiken. Enligt direktiven ska arbetsgruppen behandla frågor kring uppgiftslämnandet, främst för företag och kommuner och ge förslag till hur uppgiftslämnandet kan kartläggas med avseende på produkter, populationer, variabler etc. samt ge förslag till hur informationen kan hållas aktuell och allmänt tillgänglig. Arbetsgruppen ska också lämna förslag till hur uppgiftsinsamlingen kan samordnas mellan myndigheterna för att undvika dubbelinsamlingar. Möjligheten till elektronisk datainsamling ska beaktas och arbetsgruppen ska vara referensgrupp för andra frågor kring uppgiftslämnandet.

Arbetsgruppen ska enligt direktiven avge en lägesrapport till rådet hösten 2005 och en slutrapport till rådet hösten 2006.

Rådet för den officiella statistiken fastställde den 21 oktober 2005 rapporten om tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik. Rapporten behandlar vad som ska avses med tillräcklig kvalitet och ett antal kriterier för detta presenteras. Ett antal kriterier som berör uppgiftslämnandet ingår. Man pekar också i rapporten på att uppgiftslämnarna och deras motivation är en väsentlig del i planeringen och genomförandet av en statistisk undersökning och avslutar med att den frågan inte behandlas vidare i rapporten eftersom det finns en särskild arbetsgrupp för uppgiftslämnarfrågor.

3. Arbetsgruppens sammansättning och arbetsformer

I arbetsgruppen har representanter från Försäkringskassan, Institutet för tillväxtpolitiska studier, Kemikalieinspektionen, Socialstyrelsen, Statens institut för kommunikationsanalys, Statens skolverk och Statistiska centralbyrån ingått.

Arbetsgruppen har haft nio möten. Arbetet har inledningsvis handlat om att få en gemensam bild av nuläget och problemen när det gäller uppgiftslämnandet. Gruppen har studerat lagstiftningen på området, bjudit in representanter för SKL och NNR, tittat på SCB:s lösningar när det gäller belastningsregister och dokumentationssystem etc. Erfarenheter och problem vid olika myndigheter har presenterats. Arbetet med elektronisk datainsamling vid olika myndigheter har tagits upp. Skolverket har presenterat sitt arbete för att tillsammans med SKL utveckla samrådsförfarandet.

4. Nuläget, problem och förslag

4.1 Problemavgränsning

Arbetsgruppen har definierat en av sina uppgifter som att den ska undersöka vad som kan göras för att underlätta och samordna uppgiftslämnandet i syfte att minska belastningen för uppgiftslämnarna. Arbetsgruppen har också definierat uppgiften att se om de statistikansvariga myndigheterna kan bemöta uppgiftslämnarna på ett mer enhetligt sätt i syfte att skapa en positiv attityd hos uppgiftslämnarna och att minska kostnaderna för myndigheterna.

Vid arbetsgruppens genomgång utkristalliserades en rad problemområden som bedömdes viktiga och där fördjupade studier behövdes. Problemområdena behandlas punkt för punkt i föreliggande rapport.

Arbetet avgränsades till att behandla uppgiftslämnandet i den officiella statistiken även om en del frågor och förslag är relevanta även för icke-officiell statistik.

Rapporten har fokus på uppgiftslämnandet från företag och kommuner. Med företag avses i denna rapport det som i lagtexterna benämns näringsidkare.

Rapporten riktar sig till Rådet för den officiella statistiken och innehåller beslutsunderlag och förslag till beslut om riktlinjer kring uppgiftslämnandet. Rapporten ger också motiveringar och förklaringar för de som arbetar med den officiella statistiken vid de statistikansvariga myndigheterna när de ska tillämpa de olika riktlinjerna. Innehållet i rapporten ger också underlag för ett fortsatt arbete kring hur uppgiftslämnandet kan minskas och bli mer kostnadseffektivt.

4.2 Regelverk

En lag, ett antal förordningar samt riktlinjer styr de statistikansvariga myndigheternas insamling av uppgifter från kommuner och näringsidkare för produktion av officiell statistik. Utdrag av de aktuella bestämmelserna finns i bilaga 2. Därutöver finns en del sakområdesspecifika lagar och förordningar som är av betydelse för framtagandet av den officiella statistiken. Exempel på sådan lagstiftning finns i bilaga 3.

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken innehåller bestämmelser om uppgiftsskyldighet för näringsidkare (7§), stiftelser m.fl. (10§) och kommuner och landsting (11§) samt vilka uppgifter dessa är skyldiga att lämna. En uppgiftsskyldig som inte följer en anmaning att lämna begärda uppgifter får vid vite föreläggas att fullgöra sin uppgiftsskyldighet (20§). Vitesföreläggande kan förekomma även i de sakområdesspecifika lagarna.

Av 4§ förordningen (2001:100) om den officiella statistiken följer att uppgifter skall samlas in på ett sådant sätt att uppgiftslämnandet blir så enkelt som möjligt. Enligt förordningen har den statistikansvariga myndigheten möjlighet att besluta om ytterligare föreskrifter om verkställigheten av statistiklagen vad avser uppgiftsskyldighet. Vidare framgår i förordningen att när en statistikansvarig myndighet samlar in uppgifter för den officiella statistiken från någon annan än en statlig myndighet skall den samtidigt lämna information om bl.a. ifall samråd har skett med den organisation som företräder uppgiftslämnaren (7§).

Av verksförordningen (1995:1322) framgår att, innan beslut om nya föreskrifter eller allmänna råd fattas, ska myndigheten utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmässiga och andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning. Förordningen (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner behandlar statliga myndigheters skyldighet att innan inhämtande av uppgifter samråda med företrädare för företag och kommuner. Förordningen (1998:1820) om särskild konsekvensanalys av reglers effekter för små företags villkor (SIMPLEX-förordningen) rör skyldigheten att alltid göra konsekvensanalyser innan beslut fattas om ny statistikinsamling från små företag.

På basis av statistiklagstiftningen eller annan lagstiftning ger myndigheterna ut föreskrifter för uppgiftslämnandet för sina respektive statistikområden. Föreskrifterna finns dock inte samlade för bekväm åtkomst för uppgiftslämnarna varför det kan vara svårt att få en samlad bild av vilka skyldigheter man har som uppgiftslämnare i statistiksammanhang.

I riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken sägs i punkt 5 att ”Innan beslut fattas om att starta ny undersökning bör myndigheten utreda eventuell anknytning till närliggande undersökningar, befintliga register etc. för att undvika överlappande datainsamlingar”. I punkt 9 sägs att ”Myndigheter med ansvar för statistik som ofta används tillsammans eller berör närliggande områden bör samråda med varandra och sträva efter en samordning avseende objekt, variabler och mätningar, t.ex. genom att representanter för den andra myndigheten ingår i användarrådet.” I punkt 10 sägs att ”Myndigheten bör, förutom att samråda med organisationer som företräder uppgiftslämnarna d.v.s. Näringslivets Regelnämnd (NNR) och Svenska Kommunförbundet respektive Landstingsförbundet¹ också höra andra uppgiftslämnarrepresentanter och andra uppgiftslämnarkategorier.”

I riktlinjer för tillräcklig kvalitet sägs att insamlingsmetoderna ska väljas med beaktande av uppgiftslämnarnas behov och möjligheter, att uppgiftslämnandet ska vara rimligt fördelat över uppgiftslämnarna och att tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnandet ska uppskattas.

Förslag

Arbetsgruppen för elektronisk publicering får i uppdrag att ta fram riktlinjer för vilken information som bör finnas på myndigheternas statistiksidor på webbplatsen så att föreskrifter avseende uppgiftslämnandet, som är av betydelse för den officiella statistiken, lätt hittas av uppgiftslämnarna.

¹ Senare Sveriges Kommuner och Landsting

4.3 Mätning av uppgiftslämnarbördan

4.3.1 Rådets årliga mätning av tidsåtgången för uppgiftslämnandet inom den officiella statistiken

Ett av kriterierna för tillräcklig kvalitet är att ”Tidsåtgången och kostnaderna för uppgiftslämnarna har uppskattats”. De statistikansvariga myndigheterna har vid den årliga uppföljningen av den officiella statistiken fått lämna uppgifter om den genomsnittliga tidsåtgången för att besvara de till den officiella statistiken hörande enkäterna och intervjuerna. Tidsåtgång har definierats som den totala tiden det tar för varje uppgiftslämnare vid ett och samma undersökningstillfälle. Här ska även tid som går åt till att t.ex. läsa instruktioner, ta fram uppgifterna och svara på frågorna ingå. Beräkningen av tid för uppgiftslämnandet är baserad på de produkter där uppgifterna samlas in eller som en kombination av uppgiftsinsamling och register. Om inte direkta mätningar av tidsåtgången gjorts har tidsåtgången uppskattats av de ansvariga för statistiken eller av producenten. Det sistnämnda har troligen varit den vanligaste metoden.

Tiden för uppgiftslämnandet kan variera i en och samma undersökning beroende på t.ex. företagets eller kommunens storlek, organisation eller hur deras administrativa system är uppbyggt. Det gör det svårt att uppskatta en genomsnittlig tidsåtgång. Osäkerheten i bedömningarna samt förbättrade mätmetoder och att ny kunskap kan ha framkommit är också anledningen till att man varje år samlar in uppgifter om de två senaste åren, trots att man efterfrågat samma uppgift även föregående år. Endast undersökningar som är årliga eller oftare och som har gjorts de två senaste åren ingår därför i mätningarna. Vi får därmed troligen en relativt god skattning av förändringen i tidsåtgång men en sämre nivåskattning.

Den sammanlagda tidsåtgången för uppgiftslämnandet för företag, organisationer, statliga myndigheter, kommuner och landsting var år 2005 1 383 000 timmar, därav utgjorde 1 291 000 timmar tidsåtgång för företag och organisationer och 88 000 timmar tidsåtgång för kommuner och landsting. Tidsåtgången för uppgiftslämnandet har minskat för alla kategorier utom för kommuner. Se bilaga 4.

Den jämförande siffran för uppgiftslämnandet år 2004, 1 686 000 timmar för företag, organisationer, statliga myndigheter samt kommuner och landsting skiljer sig mycket jämfört med den tidsåtgång för 2004 som redovisades vid föregående års insamling, 943 000 timmar. Detta beror på att SCB för Utrikeshandel med varor (Intrastat) genomfört den senaste mätningen av den faktiska tidsåtgången genom att fråga uppgiftslämnarna. Tidsåtgången har därför reviderats uppåt med 740 000 timmar för 2004. Då Intrastat är den absolut största undersökningen baserad på insamling av data inom den officiella statistiken får revideringen stort genomslag på beräkningarna av den totala tidsåtgången.

Nedgången med 300 000 timmar 2005 i relation till den reviderade uppgiften 2004 beror på att två åtgärder har vidtagits för Intrastat som har medfört att den totala kostanden för uppgiftslämnandet har minskat. Dels har de s.k. tröskelvärdena för import och export höjts, vilket innebär att färre företag omfattas av uppgiftsplikten, dels samlas inte lika många transaktionstyper in.

4.3.2 NUTEK:s mätning av tidsåtgången för uppgiftslämnandet

Regeringen har uppdrag av riksdagen att sätta ett mål för att minska den administrativa bördan för företag. Regeringen har gett NUTEK i uppdrag att genomföra mätningar av företagets kostnader för att upprätta, lagra eller överföra information eller uppgifter som föranleds av krav i lagar, förordningar eller myndigheters föreskrifter eller anvisningar i allmänna råd omfattande statistikområdet.

Mätningarna genomförs som djupintervjuer med fem företag som har varit uppgiftslämnare i respektive statistikprodukt. Syftet med intervjuerna är att klargöra vilka administrativa kostnader kraven ger upphov till samt vilka resurser som används för att uppfylla kraven. Intervjuerna syftar också till att ge uppgiftslämnaren möjlighet att komma med förenklingsförslag. Resultatet av mätningarna publiceras i början av 2007. Mätningarna ska ge underlag för att sätta mål för att minska den administrativa bördan och också ge underlag för förenklingsarbetet. De statistikansvariga myndigheterna förväntas sedan vidta åtgärder för att minska bördan.

Förslag

En ny arbetsgrupp analyserar resultatet av NUTEK:s mätning av företagets uppgiftslämnade och förenklingsförslag och, om behov finns, tar fram förslag till stöd för myndigheterna i arbetet med åtgärder.

4.3.3 Ludvikaundersökningen

Ludvika kommun har, på uppdrag av Sveriges Kommuner och Landsting, registrerat alla begäranden om uppgifter som kommit till kommunen under 2005. Tjänstemännen inom Ludvika kommun har registrerat 427 begäranden under året. Endast 25 uppgiftsinsamlingar inom ramen för den officiella statistiken har registrerat. Detta är troligen en kraftig undertäckning.

Den uppskattade tidsåtgången för de 25 registrerade insamlingarna för officiella statistiken uppgick till 448 timmar. Uppskattat för alla kommuner blir det 129 920 timmar. Detta kan jämföras med den uppgift som presenterades i rapporten från Rådet för den officiella statistiken 2005 där statistikansvariga myndigheterna har skattat tidsåtgången för kommuner **och landsting** till 88 000 timmar för **all** datainsamling för den officiella statistiken.

Några av svårigheterna med att beräkna den totala tidsåtgången för den officiella statistiken är dels att det tar olika lång tid för olika kommuner och dels att olika insamlingar tar olika lång tid att besvara. Tidsåtgången för att besvara olika insamlingar kunde i Ludvika variera mellan någon timme till en månad, vilket gör det svårt att beräkna genomsnittlig tid.

88 procent av officiella statistikens insamlingar och 53 procent av den övriga insamlingen från myndigheter uppfattades i Ludvika kommun som att det var uppgiftsplikt att besvara. Det är således i vissa insamlingar från myndigheter svårt att avgöra huruvida det är frivilligt eller inte att besvara dem. I samband med studien har även andra svårigheter med att definiera uppgiftsplikten uppdagats. Svårigheterna gäller framförallt kommuners och landstings skyldighet att lämna ut uppgifter i enlighet med offentlighetsprincipen och vissa paragrafer i Sekretesslagen samt i vissa myndigheters författningssamlingar.

Av Ludvikamätningen framgår också att uppgiftslämnandet till statliga myndigheter och utredningar vad gäller den icke officiella statistiken var ungefär lika omfattande som uppgiftslämnandet till den officiella statistiken.

4.4 Hur skapa en positiv attityd hos uppgiftslämnarna

En positiv attityd till uppgiftslämnandet är viktig för viljan att medverka i statistiska undersökningar och för kvaliteten i lämnade uppgifter.

Det finns socialpsykologiska studier som pekar på faktorer som kan bidra till en mer positiv attityd till uppgiftslämnandet. Som en del i det systematiska kvalitetsarbetet utarbetar SCB rapporter rörande bästa kända metod på olika områden, s.k. Current Best Method (CBM). I CBM-serien finns dessa studier omnämnda i "Minska bortfallet", kapitel 5; Socialpsykologiska teorier om medverkan i undersökningar.

En förutsättning för en positiv attityd hos uppgiftslämnarna är att uppgiftslämnarna ser nyttan av sitt arbete. En positiv attityd ger ett mindre bortfall och en större garanti för kvalitet i uppgiftslämnandet. Uppgiftslämnarplikt minskar bortfallet och kan medföra att uppgiftslämnarna betraktar undersökningen som viktig men är ingen garanti för kvalitet i lämnade uppgifter.

En annan faktor som påverkar uppgiftslämnarnas attityd är uppgiftslämnarbelastningen. En minskad belastning bidrar till en mer positiv attityd till uppgiftslämnandet. Belastningen kan vara mängden frågor, frågor som kan upplevas som onödiga, irrelevanta eller svåra att besvara samt krångliga datainsamlingsmetoder.

4.4.1 Meningsfullhet och informationen till uppgiftslämnarna

Ett kriterium för tillräcklig kvalitet är att statistikens ändamål ska vara tydligt formulerat. Den motivering som getts är att eftersom statistiken ska ha tillräcklig kvalitet i relation till hur den är avsedd att användas så måste användningen tydligt framgå. Detta kvalitetskriterium kan också användas för vårt syfte - att motivera uppgiftslämnarna. Det är viktigt att försäkra sig om att uppgiftslämnaren förstår syftet med undersökningen. Ett sätt att öka förståelsen är att visa resultaten av datainsamlingen. I stället för återrapportering som kommer efter insamlingen skulle man kunna ge resultat från tidigare undersökningar. Det är också viktigt att vi motiverar "rätt" person. I ett företag eller en organisation gäller det att både den som fyller i uppgifterna och den ansvariga chefen är övertygade om att det är ett viktigt arbete.

Andra faktorer som kan bidra till att uppgiftslämnarna ser undersökningarna som meningsfulla är t.ex. att det är frågan om officiell statistik. Här behöver vi inom statistiksystemet arbeta mer med att stärka varumärket "Officiell statistik". En annan faktor som kan stärka känslan av meningsfullhet är om uppgifterna är underlag för statsbidrag. Detta bör därför tydligt framgå. I föreskrifterna bör uppgifter om variabler, tidpunkt och insamlingssätt finnas med men själva blanketten ska inte behöva ingå.

För uppgiftslämnarfrågan innebär kraven på 24-timmarsmyndigheten att uppgiftslämnarna bara ska behöva gå till ett ställe för att hitta all information om undersökningarna och för att också kunna lämna uppgifter.

Det finns idag en ingång på SCB:s webbplats som heter Statistikinsamling. Via ingången nås information om hur uppgifterna kan lämnas, hur de behandlas hos statistikproducenten och hur resultaten publiceras. Här finns också uppgifter om vilka föreskrifter som reglerar uppgiftsinsamlingen. För vissa datainsamlingar finns möjlighet att lämna uppgifter via den här ingången. Det vore värdefullt för uppgiftslämnarna och de som arbetar med uppgiftslämnarfrågor att via den här ingången kunna, via länkar, nå information om datainsamlingen för alla produkter inom den officiella statistiken.

Förslag

Arbetsgruppen för elektronisk publicering får i uppdrag att ta fram riktlinjer för hur statistiksidorna på myndigheternas webbplatser bör struktureras så att en uppgiftslämnare lätt hittar resultaten från tidigare undersökningar. SCB rekommenderas att skapa länkar från Statistikinsamlingssidan till alla produkter med insamling av data inom den officiella statistiken.

4.4.2 Uppgiftslämnarbelastningen

4.4.2.1 Reduktion av mängden insamlade data

En betydande del av den officiella statistiken är EU-reglerad. Det är mycket viktigt att vara aktiv i EU-samarbetet och arbeta för att EU-regleringarna blir sådana att de inte onödigt ökar uppgiftslämnarbördan. Eurostat lanserade under 2004 ett arbete med negativa prioriteringar med syfte att hålla nere kostnader och uppgiftslämnarbörda då nya statistikbehov ständigt växer fram medan resurser inte växer på samma sätt och uppgiftslämnarbördan ökar. Några beslut på området har dock inte fattats av Statistical Program Committee (SPC).

Det är också viktigt att den statistikansvariga myndigheten äger tillräcklig kompetens inom sakområdet för en undersökning för att föra resonemang kring förändrade användarbehov. Det är en viktig förutsättning för att kunna göra avvägningen mellan kostnader och nytta av en undersökning.

En viktig aspekt vid planering av undersökningar är att se om uppgifterna kan fås på annat sätt än via datainsamling. I 6 § i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken har mot denna bakgrund följande bestämmelse tagits in: "En statlig myndighet skall till statistikansvariga myndigheter lämna de uppgifter som behövs för framställning av officiell statistik. Uppgifterna skall lämnas vid den tidpunkt och på det sätt som myndigheterna kommer överens om."

Det har i vissa fall uppstått problem när det gäller leveransen av befintliga data från en statistikansvarig myndighet till en annan statistikansvarig myndighet för återanvändning till produktion av officiell statistik. Den levererande myndigheten har i vissa fall velat ha betalt då kostnaderna för leveranserna upplevts som alltför stora.

I Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken har detta förtydligats: ”Innan beslut fattas om att starta en ny undersökning bör myndigheten utreda eventuell anknytning till närliggande undersökningar, befintliga register etc. för att undvika överlappande datainsamlingar”.

I kriterier för tillräcklig kvalitet sägs att ”Möjligheter att använda andra redan tillgängliga datakällor har undersökts och dokumenterats” och att ”Uppgiftslämnandet är rimligt fördelat över uppgiftslämnarna”.

Bl.a. för att få en ytterligare försäkran om att redan tillgängliga registerdata används i så hög utsträckning som möjligt har Rådet för den officiella statistiken infört rutinen att myndigheterna alltid ska informera rådet om nya undersökningar. Andra myndigheter har då möjlighet att informera den aktuella myndigheten om t.ex. att dessa uppgifter eller närliggande uppgifter redan samlas in.

Ett problem vid sam användning av data är att det inte har funnits en fullständig förteckning över t.ex. vilka variabeldefinitioner och vilka indelningar av klassifikationer som används i den officiella statistiken. SCB arbetar för närvarande med utveckling av ett system för dokumentation av variabler, objekt och klassifikationer i undersökningar. I första etappen avser man att dokumentera de undersökningar som görs av SCB. I anslutning till utvecklingen av systemet har omfånget av dubbelrapportering av data i olika undersökningar kartlagts. Omfånget av rapportering av exakt likvärdiga variabler visade sig litet. Förmodligen är rapportering av *nära besläktade* data genom olika undersökningar mer frekvent. Det vore därför värdefullt om alla statistikansvariga myndigheter kunde använda det här verktyget för dokumentation av sina data och i sin dialog med användarna för att, i de fall det är möjligt, undvika att nära besläktade data tas fram i stället för att en fullständig samordning görs.

SCB har också ett system för samordnat urval av företag. Urvalen görs så att ett enskilt företag drabbas så lite som möjligt. Andra statistikansvariga myndigheter har möjlighet att utnyttja detta system.

Förslag

En utredning tillsätts avseende frågan om problem vid leveranser av data mellan myndigheter. Myndigheter som inte är statistikansvariga men som levererar till statistikansvariga myndigheter bör medverka i utredningen.

När systemet för dokumentation av metadata är färdigutvecklat och implementerat, bör SCB verka för att det ska vara tillgängligt för alla statistikansvariga myndigheter och för att alla produkter i den officiella statistiken ska kunna läggas in där.

4.4.2.2 *Frågeformulering*

I kriterier för tillräcklig kvalitet finns följande kriterium ”Mätinstrumenten är sakkunnigt utformade och utprovade”.

Klart och begripligt formulerade frågor är en grundläggande förutsättning för att uppgiftslämnaren ska kunna lämna riktiga uppgifter. SCB:s CBM ”Fråga rätt” behandlar detta ämne utförligt.

Man bör i provundersökningar sätta sig in i uppgiftslämnarens situation. Hur gör företaget eller kommunen för att besvara den här frågan. Vilka källor använder de etc. I tillämpliga fall och där så är möjligt bör frågorna anpassas efter uppgiftslämnarnas förutsättningar att ta fram data genom befintliga IT-system, bokförings- eller personalsystem etc.

Pilotstudier, fokusgrupper och systematiserande av processdata i samband med datainsamling tar sikte på att kartlägga synpunkter direkt från uppgiftslämnarna. Ibland har särskilda uppföljningsundersökningar genomförts med samma syfte. Allmänt kan sägas att det är viktigt att ha en direkt och kontinuerlig dialog med uppgiftslämnarna.

4.4.2.3 *Insamlingsmetod*

Ett av kriterierna för tillräcklig kvalitet är att datainsamlingsmetoderna har valts med beaktande av uppgiftslämnarnas möjligheter, behov och önskemål. Detta ökar möjligheterna för uppgiftslämnarna att bidra med uppgifter samt deras motivation. Det har därför betydelse både för att hålla nere bortfallet och för att höja tillförlitligheten i insamlade data.

Rapportering via elektroniska blanketter kan antas underlätta uppgiftslämnandet för många respondenter. Arbete med utveckling av verktyg för elektronisk datainsamling pågår för fullt på olika håll inom myndigheterna. Verktygen är ibland beroende av myndighetens administrativa system i övrigt. SCB har t.ex. utvecklat ett system ELIS för att skapa webbblanketter. Det omfattar alla moment i datainsamlingen från blankettkonstruktion, webbsidor kring uppgiftslämnandet, blankett etc.

Förslag

SCB bjuder tillsammans med andra statistikansvariga myndigheter in till ett seminarium om uppgiftsinsamling där olika metoder och verktyg för datainsamling presenteras för de statistikansvariga myndigheterna.
--

4.5 Vitesföreläggande

Vitesföreläggande regleras i lagen (2001:99) om den officiella statistiken, 20-26§§. Vite kan utkrävas om uppgiftslämnaren inte medverkar i undersökningen. Den statistikansvariga myndigheten behöver dock inte sedan 2006-07-01, då en ändring i statistikförordningen (2001:100) gjordes, informera om detta när undersökningsblanketten skickas ut då detta ibland upplevts som ett hot av uppgiftslämnarna. Om uppgifter inte lämnas kan vite också utdömas enligt andra lagar.

Det kan ofta vara en fördel i återkommande datainsamlingar att undvika vite och i stället använda mjukare metoder för att få in begärda uppgifter. Men om myndigheten beslutar att förelägga uppgiftslämnaren vite kan det vara bra om rutiner och mallar finns för detta. Den enskilda myndigheten behöver då inte utarbeta egna rutiner för hur de ska agera utan kan följa de rutiner och mallar som finns. Arbete med vitesförelägganden blir mer kostnadseffektivt. En nackdel med vitesföreläggande är att processen kan fördröjas då man måste ha med uppgifter från dem som vitesförelagts i det slutliga resultatet. Det är därför viktigt att arbetet med vitesföreläggande tas med i tidplanen.

SCB har tagit fram ett förslag till rutiner inklusive färdiga texter för information till uppgiftslämnarna. Detta publiceras i bilaga 6 och kan utgöra en vägledning för andra myndigheter.

Förslag

Myndigheterna rekommenderas att använda de rutiner och texter för vitesföreläggande för företag som tagits fram av SCB.

4.6 Samråd

I förordning (1982:668) om statliga myndigheters inhämtande av uppgifter från näringsidkare och kommuner (samrådsförordningen) finns bestämmelser om samråd.

Efterfrågade uppgifter som skall lämnas enligt en blankett skall vara noga utvalda och definierade så att uppgiftslämnandet begränsas till den information som behövs med hänsyn till ändamålet och så att uppgiftslämnandet underlättas så långt möjligt (2§). Innan myndigheten beslutar om ett nytt formulär till blankett eller om en icke obetydlig ändring i ett tidigare fastställt formulär, skall myndigheten samråda med organisation eller annan som kan anses företräda de näringsidkare och kommuner som skall lämna uppgifterna (3§).

Om uppgifter skall inhämtas genom enkät till näringsidkare eller kommuner, skall samråd också äga rum i fråga om urvalet av uppgiftslämnare och tiden för enkätens genomförande (3§).

Det framgår inte av samrådsförordningen vad begreppet samråd innebär.

Samråd får underlätas om det är uppenbart obehövligt eller skulle stå i strid med uppgiftsinhämtandets syfte. Samråd får också underlätas om tiden inte medger det (3§).

Det behövs stöd för tolkning vad avser dessa båda undantag från samråd.

Samråd är en dialog i en fråga. Dialogen kan avslutas antingen i enighet eller i oenighet. Samråd måste inte avslutas i enighet. Det är dock ingen fördel att ett samråd slutar i oenighet eftersom detta då bör framgå av samrådsprotokoll och missiv.

SCB har en muntlig överenskommelse med samrådsorganen om att samråd inte behövs för ändringar som inte medför någon förändring av uppgiftslämnandet eller om uppgiftslämnandet minskar.

I samband med samrådsförfarandet kan tidsaspekten vara en kritisk faktor. Det är viktigt att samrådsförfarandet planeras så att inga onödiga fördröjningar sker i slutskedet.

För att samrådsorganen ska kunna bilda sig en uppfattning om uppgiftslämnandets omfattning bör det räcka med att frågornas karaktär och typ presenteras då den slutliga utformningen av intervjuformuläret ofta är klar i ett sent skede.

Det är en fördel om parterna kan träffa skriftliga överenskommelser/avtal om hur samrådet ska gå till parterna emellan. Skolverket och Sveriges Kommuner och Landsting har kommit överens om en rutin för samrådsförfarandet (se vidare bilaga 5).

För att förenkla för statistikproducenter och uppgiftslämnare bör det finnas en länk från statistikförordningen till samrådsförordning/SIMPLEX-förordning/Verksförordning så att man får en samlad bild av vad som reglerar uppgiftslämnandet. Vidare har de olika myndigheterna också föreskrifter om uppgiftsinsamling som lätt bör hittas av användaren.

I SIMPLEX-förordningen (1998:1820) ges ingen definition av vad som menas med små företag. Frågan om vad som ska avses med små företag bör klargöras i det fortsatta arbetet med uppgiftslämnarfrågor inom den officiella statistiken.

Utredningen om översyn av verksförordningen, som gjorts av Finansdepartementet, tittade även på samrådsförordningen. Av utredningens slutbetänkande Från verksförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23) framgår att enligt direktiven bör regleringarna i verksförordningen, simplexförordningen och samrådsförordningen samordnas och förenklas.

Utredningen gör dock följande bedömning: Samrådsförordningens bestämmelser bör ses över innan ställning tas till frågan om en sammanläggning med en förordning om konsekvensanalys vid regelgivning bör göras. Utredningen lämnade därefter frågan om översyn av samrådsförordningen med hänvisning till att den inte omfattades av direktiven.

Näringsdepartementet håller f.n. på med en översyn av verksförordningen och simplexförordningen med syfte att kunna slå samman dessa båda till en enda förordning. Detta i sin tur kan komma att medföra justeringar i samrådsförordningen.

Förslag

En ny arbetsgrupp ska följa näringsdepartementets arbete avseende samråd och konsekvensanalyser och närliggande frågor och bevaka möjligheten att vara remissinstans och då peka på de problem i lagstiftningen avseende samråd och konsekvensanalys som arbetsgruppen har uppmärksammat.

Arbetsgruppen ska sedan komplettera med riktlinjer i de frågor som upplevs oklara och som inte regleras i ny konsekvensanalys/samrådsförordning.

De statistikansvariga myndigheterna rekommenderas att använda de mellan Skolverket och SKL överenskomna rutinerna kring samråd.

4.7 Konsekvensanalyser

Av SIMPLEX-förordningen framgår att ”När en myndighet under regeringen överväger nya eller förändrade regler som kan ha effekter av betydelse för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt skall myndigheten så tidigt som möjligt göra en särskild konsekvensanalys i dessa avseenden och dokumentera denna. Analysen skall ske i den omfattning som är påkallad i det enskilda fallet (2§).”

Av Verksförordning (1995:1322) framgår att ”innan myndigheten beslutar föreskrifter eller allmänna råd enligt författningssamlingsförordningen (1976:725), skall myndigheten noga överväga om detta är den mest ändamålsenliga åtgärden, utreda föreskrifternas eller de allmänna rådens kostnadsmissiga eller andra konsekvenser och dokumentera utredningen i en konsekvensutredning m.m.” (27§).

En konsekvensanalys ska alltid göras när uppgiftslämnarplikt föreligger. Konsekvensanalysen bör alltid föregå samrådet. Både uppgiftsinsamlare och uppgiftslämnare väger kostnad mot nytta. Uppgiftslämnarens nytta bör således vara en viktig aspekt vid planeringen av en datainsamling. En konsekvensanalys för att underlätta för uppgiftslämnaren bör göras även när det inte föreligger uppgiftsplikt.

Tid och kostnad för uppgiftslämnandet bör skattas i konsekvensanalysen. Om uppgiftslämnandet leder till inte oväsentligt ökade kostnader ska regeringen ge ett medgivande till datainsamlingen. (Verksförordningen (1995:1322) 27§ 4stycket)

Konsekvensanalyser görs inte alltid när en ny undersökning påbörjas. Det upplevs som svårt av statistikproducenterna. Här skulle de statistikansvariga myndigheterna kunna lära av varandra.

Förslag

Statistikansvariga myndigheters konsekvensanalyser publiceras på SAM-Forum.

5. Det fortsatta arbetet med att underlätta uppgiftslämnandet

Det arbete som arbetsgruppen bedrivit och som redovisas i föreliggande rapport kan sägas bara ha berört ”toppen på ett isberg”. Mycket tid har t.ex. gått åt för att sätta sig in i vad lagstiftningen säger på det här området. Det har under arbetets gång visat sig att kunskapen och ”praktiken” när det gäller uppgiftslämnarfrågor behöver utvecklas vid alla berörda statistikansvariga myndigheterna. En ny arbetsgrupp bör tillsättas som ska arbeta dels med att ytterligare samordna uppgiftslämnandet och verka för sam användning av insamlade data då det är ett viktigt verktyg dels för bättre kvalitet i statistiken, inte minst sam användbarheten, dels för att minska uppgiftslämnandet. Arbetsgruppen ska också gå vidare i arbetet med att på andra sätt minska uppgiftslämnandet, t.ex. genom en hårdare prioritering av användarbehoven och med frågan om hur uppgiftslämnandet kan underlättas på andra sätt. Arbetsgruppen bör i det fortsatta arbetet fokusera på företag, kommuner och lands ting.

Ett problem vid arbetsgruppens arbete har varit att det inte finns någon samlad bild av hur uppgiftslämnandet till den officiella statistiken ser ut och vilken uppgiftslämnarplikt som föreligger. Den bilden är ett viktigt underlag för ett fortsatt arbete kring samordning och underlättande av datainsamlingen.

De förslag som har getts i rapporten har samlats i de två följande avsnitten.

5.1 Förslagen

Rådet för den officiella statistiken föreslås besluta att:

1. En ny arbetsgrupp för uppgiftslämnarfrågor tillsätts. Direktiven bör omfatta punkter enligt förslagen i avsnitt 5.2.
2. Arbetsgruppen för elektronisk publicering får i uppdrag att ta fram riktlinjer för vilken information som bör finnas på myndigheternas statistiksidor på webbplatserna så att föreskrifter avseende uppgiftslämnandet, som är av betydelse för den officiella statistiken, samt resultat från tidigare undersökningar lätt hittas av uppgiftslämnarna. Arbetsgruppen rapporterar till Rådet för den officiella statistiken i sin slutrapport hösten 2007.
3. En utredning tillsätts avseende frågan om leveranser av data mellan myndigheter. Myndigheter som inte är statistikansvariga men som levererar till statistikansvariga myndigheter bör medverka i utredningen.
4. För att få en helhetsbild över uppgiftsskyldigheten för företag inom den officiella statistiken bör den årliga uppföljningen av den officiella statistiken utvidgas till att även omfatta uppgifter om uppgiftslämnarskyldighet och vilka föreskrifter som föreligger.

5. Ge följande rekommendationer till SCB som ansvarig för samordning av den officiella statistiken:
 - Att SCB i samarbete med andra statistikansvariga myndigheter inbjuder till ett seminarium där olika metoder och verktyg för datainsamling presenteras för statistikansvariga myndigheter.
 - När systemet för dokumentation av metadata är färdigutvecklat och implementerat, bör SCB verka för att det ska vara tillgängligt för alla statistikansvariga myndigheter och för att alla produkter i den officiella statistiken ska kunna läggas in där.
 - att skapa länkar från Statistikinsamlingssidan till alla produkter inom den officiella statistiken med insamling av data .
6. Ge följande rekommendationer till alla statistikansvariga myndigheter:
 - Att använda de rutiner och texter för vitesföreläggande för företag som tagits fram av SCB.
 - Att använda de av Skolverket och Sveriges Kommuner och Landstings överenskomna rutiner kring samråd.
 - Att konsekvensanalyserna publiceras på SAM-Forum.

5.2 Punkter som bör ingå i direktiv för ny arbetsgrupp

Arbetsgruppen ska:

1. fortsätta arbetet med inriktning på hur man kan förbättra samordningen av uppgiftslämnandet för företag respektive för kommuner och landsting i olika aspekter, hur man på andra sätt kan minska uppgiftslämnandet och hur man kan underlätta det, t.ex. genom att utveckla insamlingen av data via administrativa system.
2. komplettera de förslag som tagits fram i kapitel 5 i föreliggande rapport och arbeta med implementering av förslagen i den mån detta inte ligger på arbetsgruppen för elektronisk publicering.
3. analysera resultatet av NUTEK:s mätning av företagens uppgiftslämnande och förenklingsförslag och om behov finns ta fram förslag till stöd till myndigheterna i arbetet med åtgärder.
4. följa näringsdepartementets arbete avseende samråd och konsekvensanalyser och närliggande frågor och bevaka möjligheten att vara remissinstans och då peka på de problem i lagstiftningen avseende samråd och konsekvensanalys som arbetsgruppen har uppmärksammat.
5. sedan komplettera med riktlinjer i de frågor som upplevs oklara och som inte regleras i ny konsekvensanalys/samrådsförordning
6. verka för att lagstiftningen ska bli känd hos statistikansvariga myndigheter
7. beakta de synpunkter på föreliggande rapport som framförts av statistikansvariga myndigheter som inte beaktats här.

Bilagor

1. Myndigheter med uppgiftsinsamling för den officiella statistiken
2. Regelverk kring uppgiftslämnandet
3. Exempel på sakområdesspecifika lagar och förordningar som är av betydelse för den officiella statistiken
4. Tidsåtgång för uppgiftslämnandet
5. Rutiner för samråd. Exempel från Skolverket.
6. Om vitesföreläggande. Exempel från SCB.

Referenser

CBM Minska bortfallet. SCB

Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik. Riktlinjer från Rådet för den officiella statistiken. 2006:1.

Riktlinjer för beslut om innehåll och omfattning av den officiella statistiken. Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2005.