

Statistiska centralbyrån

Er referens
2016/748

Diarienummer
Utr 2016/36

Datum
2016-05-16

Svar på remiss angående ”Förslag till föreskrifter om den officiella statistikens kvalitet”

Trafikanalys har beretts tillfälle att yttra sig över SCB:s förslag på nya föreskrifter om den officiella statistikens kvalitet och vill med anledning av det lämna följande yttrande.

Trafikanalys välkomnar att SCB utarbetar nya föreskrifter, på det tredje året efter regeringens bemyndigade. Vidare delar Trafikanalys regeringens mening att statistiklagens § 3 a och statistikförordningens § 13 reser behov av förtydligande i form av verkställighetsföreskrifter, vilket kommer till uttryck i bemyndigandet till SCB.

Inledande kommentarer

Trafikanalys ser det remitterade förslaget som en del av lösningen på de problem som finns. Det kommer att behövas mer än detta. Förslaget avser bara *beskrivning* av statistikens kvalitet, men det finns andra aspekter av statistikens kvalitet som återstår att reglera.

Det finns inslag i de nya föreskrifterna som avviker mot SCB:s gamla föreskrifter och allmänna råd, SCB-FS 2002:16. Trafikanalys hade gärna sett att SCB även arbetat med att modernisera och konsolidera alla regler i samma föreskrifter och allmänna råd.

Föreskrifternas förslag på kvalitetsbegrepp avviker från lagens krav genom kopplingar och relationer som enligt Trafikanalys är svårbegripliga och inte heller motiveras närmare.

Trafikanalys huvudsakliga invändning är att merparten av innehållet i de föreslagna föreskrifterna antingen inte får eller inte bör vara med i föreskrifter. Vi anser att § § 2–3 bör strykas helt och att delar av § 4 och § § 5–47 bör omarbetas och flyttas till allmänna råd eller den handledning som ställs i utsikt. Återstående delar av § 4 bör formuleras om och utvecklas så det ännu tydligare framgår vad de statistikansvariga myndigheterna ska göra för att efterleva föreskrifterna.

Allmänna kommentarer

Texten i statistiklagens § 3 a är inte enkel att förstå fullt ut, ens för tjänstgörande jurister och statistiker vid de statistikansvariga myndigheterna. Man undrar vad som egentligen menas med ord som ”enhetliga standarder”, ”harmoniserade metoder”, ”kriterier” och ”tillämpa”. Även de sju kvalitetskriterier som förklaras närmare är svåra att förstå. Det talas exempelvis där om ”grad av överensstämmelse mellan skattningarna och de

okända sanna värdena”, något som givetvis är på gränsen till omöjligt för någon att säkert bedöma. Trafikanalys ser här ett utrymme för SCB att, genom sin samordnade roll och bemyndigandet att utfärda föreskrifter på området, hjälpa myndigheterna med denna och liknande svårigheter som lagtexten medför. Det är dock Trafikanalys mening att föreliggande förslag inte löser tillräckligt många av de problem som behöver lösas.

Föreskrifterna och de allmänna råden SCB-FS 2002:16 innehåller regler som ligger nära de regler som tillkommer i de remitterade föreskrifterna. Just det att reglerna föreslås att fördelas på två författningar gör det onödigt krångligt. Trafikanalys hade hellre sett att de gamla föreskrifterna och allmänna råden ersattes av nya som täcker hela behovet. Det finns utrymme för förbättring av de gamla föreskrifterna.

I och med att de gamla föreskrifterna och allmänna råden ska fortsätta att gälla finns det risk för konflikter mellan de gamla och de nya reglerna. Det blir dubbelreglering av att statistikens kvalitet ska beskrivas på vissa sätt. Den omnämnda mallen för BAS uppges följa MIS 2001:1 och en del av innehållet där skulle komma att avvika från kvalitetsbegreppet i de nya föreskrifterna.

Det ska vara lätt att förstå myndigheternas föreskrifter. Det nämns bland annat i kapitel 7 av ”*Myndigheternas Föreskrifter: Handbok i författningsskrivning*, Ds 1998:43” (nedan kallad *Handbok i författningsskrivning*). När det i det här fallet inte är lätt att förstå statistiklagens kvalitetsparagrafer är det särskilt viktigt att föreskrifterna är tydliga och fyller myndigheternas behov av stöd. Det räcker då inte att det ska komma en handledning som eventuellt gör det otydliga tydligt.

Trafikanalys noterar att föreskrifterna försöker väcka nytt liv i termen *kvalitetskomponent* som använts länge inom officiell statistik, men som i statistiklagen ersattes av *kvalitetskriterium*. Genom att skapa en så kallad *relation* mellan kvalitetskriterier och huvudkomponenter försöker man anpassa det gamla till det nya. Det blir inte alla gånger så lyckat, när det blir svårt för läsaren att förstå vindlingarna med snarlika ord som kan betyda samma sak men som inte måste göra det. Dessutom är det önskvärt att föreskrifterna följer samma terminologi som används i lagen. *Noggrannhet* ersätts av *tillförlitlighet* medan *samstämmighet* ersätts av *samanvändbarhet* utan att det ges någon förklaring till varför.

Man får genom att använda gamla termer också behålla en del som är dåligt med det gamla. Ett exempel är underkomponenten ”Tillförlitlighet totalt”, där ordet ”totalt” är överflödigt, eftersom man inte talar om tillförlitlighet i några mindre delar. Ett annat är ”Jämförbarhet mellan grupper” som länge varit en av de svårbegripligaste rubrikerna i kvalitetsdeklarationerna.

Trafikanalys saknar en beskrivning av arbetsprocessen som har lett fram till det remitterade förslaget. Närliggande frågor behandlas i arbetsgruppen för metod- och kvalitetsfrågor. En rimlig utgångspunkt för arbetet hade varit en inventering av vilka behov som myndigheterna i arbetsgruppen ser. Om SCB har gjort motsvarande inventering av behoven på annat sätt, hade det varit välkommet att beskriva både behoven och den arbetsprocessen, i anslutning till remissen.

Kommentarer per paragraf

I föreskriftens § 1 sägs att föreskrifterna innehåller "bestämmelser om kvalitet för officiell statistik". Det är Trafikanalys uppfattning att föreskrifterna bara innehåller bestämmelser om *beskrivning* av statistikens kvalitet, vilket borde framgå tydligare här (och eventuellt i rubriken till föreskrifterna). Det hade varit välkommet med förtydliganden från SCB även av andra delar av kvalitetsområdet än beskrivningar. Exempelvis säger § 3 a att dess kvalitetskriterier ska "tillämpas", men det oklart om det betyder exempelvis att en viss tröskel ska uppnås, om kvaliteten ska höjas successivt eller om myndigheterna kan tillämpa vilken kvalitetsnivå som helst, bara det finns en tydlig kvalitetsdeklaration. Hur man hanterar målkonflikter är en ännu större fråga som väntar på sitt svar.

I föreskriftens § 2 återges innehållet i en del av statistiklagen. Enligt *Handbok i författningsskrivning* får föreskrifter inte innehålla lagtext: "Det är bara de föreskrifter som myndigheten själv meddelar som skall finnas i den egna författningen" (avsnitt 7.1.1). Det borde i det här fallet räcka med referensen som finns i § 1. Trafikanalys föreslår att paragrafen tas bort.

Föreskriftens § 3 är problematisk på två sätt. För det första bygger den på en förenkling av texten i SCB:s befintliga föreskrifter. Det är nämligen inte där utan i 13 § i statistikförordningen som det åläggs statistikansvariga myndigheter att kvalitetsdeklarera den officiella statistiken. Den författningen är överordnad SCB:s befintliga föreskrifter. SCB föreskriver i tillägg till detta att myndigheterna ska upprätta beskrivningar av statistiken som ska vara aktuella och innehålla en kvalitetsdeklaration samt allmänna uppgifter om statistiken och att de ska spridas på ett visst sätt. Det är dock inte den substans som beskrivs i det remitterade förslagets § 3. För det andra ska inte föreskrifter innehålla referenser som denna, även om texten skulle peka till statistikförordningen § 13 istället (enligt resonemanget ovan om § 2). Trafikanalys föreslår att också den paragrafen tas bort.

I föreskriftens § 4 återfinns de mest konkreta kraven på vad myndigheterna ska göra för att efterfölja föreskrifterna. Trafikanalys uppfattar kraven som att en beskrivning av statistikens kvalitet inte bara ska göras vid *spridning* av statistiken, vilket sker idag enligt gällande regler (se kommentarer till § 3 ovan). För att följa föreskrifterna ska myndigheterna även göra beskrivningar av statistikens kvalitet vid *utveckling* och *framställning* av statistiken, vilket Trafikanalys uppfattar som två krav som bara finns här. Genast reser sig frågan om hur det påverkar myndigheterna, men den frågan blir inte besvarad i den följande texten, som ju bara handlar om ett antal termer och deras definitioner. Trafikanalys föreslår att förtydliga kraven på vad de statistikansvariga myndigheterna faktiskt ska göra, gärna med en egen underrubrik och i mer än en del av ett stycke, som är fallet i det remitterade förslaget. Det bör också säkerställas att ingen dubbelreglering uppstår i förhållande till 3 a § som har många ord gemensamma med föreskrifterna, dock med den skillnaden att "tillämpas" ersatts i föreskrifterna av det mer konkreta "beskrivas".

Förslagets formuleringar om kopplingar och relationer i § 4 verkar inte ämnade att göra texten tydligare. Trafikanalys delar inte SCB:s uppfattning att det finns ett behov av att frångå terminologin i statistiklagen. Tvärtom vore det bra om föreskrifterna använde samma terminologi som lagen.

Ordförklaringarna i § 5 är ännu ett exempel på när texten är svår att förstå. Där förekommer ett antal definitioner av termer som används i föreskrifterna. Det framgår inte om avsikten är att definitionerna ska användas någon annanstans, exempelvis i myndigheternas kvalitetsdeklarationer. Vidare innehåller definitionerna i sig svåra ord som skulle behöva definieras för läsbarhetens skull, exempelvis *objekt* och *beräkningsalgoritm*. Vidare skulle det underlätta om texten som ska förklara terminologin också följde terminologiläran. Här kallas termer för "begrepp" och definitioner för "betydelse". Ordet definition används bara i mellanrubriken och ingen annanstans.

Definitionerna som ingår i resten av föreskrifterna, i § § 6–47 har ingen kommentar som säger var de ska användas, till skillnad från definitionerna i § 5. Trafikanalys uppfattar det som att § 4 kräver att de statistikansvariga myndigheternas beskrivningar av kvaliteten i den officiella statistiken ska använda dessa termer. Varför inte skriva det i så fall?

I § 6 tredje stycket används ordet "måste". Trafikanalys uppfattar trots ordvalet inte detta som ett krav enligt föreskrifterna, utan snarare en mer allmän förväntan på myndigheterna. Om detta är en missuppfattning bör texten omformuleras så det framgår ännu tydligare att det är ett krav och även hur myndigheten ska kunna visa att man uppfyller kravet.

Ett exempel på målkonflikter som texten saknar reflektion över finns i § 39 om möjlighet till ytterligare statistik. Det framgår inte om det är kvalitetshöjande att erbjuda enskilda användare tillgång till skraddarsydd statistik, eller om det är kvalitetshöjande att inte göra det, men för resonemangets skull utgår vi från att en myndighet vill sända ytterligare statistik direkt till en frågeställare. Detta skulle kunna stå i strid med kravet i statistiklagen på att officiell statistik ska vara allmänt tillgänglig. Det finns fler exempel på målkonflikter som denna. Enligt Trafikanalys hade de remitterade föreskrifterna kunnat ge stöd till myndigheterna i sådana frågor, om föreskrifterna hade varit mer omfattande.

Trafikanalys hyser tveksamhet till förslaget att inkludera hela det så kallade kvalitetsbegreppet och dess huvud-, under-, och delkomponenter, med ett stort antal definitioner, i föreskrifterna. Det gäller merparten av föreskrifterna, delar av § 4 och § § 5–47. Det förefaller som en mer ändamålsenlig lösning att spara definitionerna till antingen allmänna råd eller till den handledning som ställs i utsikt enligt missivet. Föreskrifterna skulle bli bindande för alla statistikansvariga myndigheter, och Trafikanalys ifrågasätter om alla dessa definitioner passar i föreskriftsform. Det är återigen svårt att förstå vad myndigheterna ska göra för att efterfölja den långa raden av definitioner.

Kommentarer till konsekvensutredningen

Användare av statistiken och producenter av statistiken kan också vara i behov av hjälp med frågorna som behandlas i föreskrifterna. Förslagets anpassning till användarbehoven eller förslagets konsekvenser för användare berörs bara under beskrivningen av vad man vill uppnå, inte under beskrivningen av konsekvenserna. Konsekvenserna för företag som producerar officiell statistik berörs inte alls. Tvärtom står det att förslaget inte har konsekvenser för företag. Trafikanalys föreslår att den summariska konsekvensutredningen omarbetas med detta i åtanke.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektör Brita Saxton, efter föredragning av Jan Östlund, kvalificerad statistiker. Avdelningschef Per-Åke Vikman, avdelningschef Eva Pettersson och statistiksamordnare Abboud Ado har också deltagit i beredningen.

Brita Saxton

Generaldirektör