

Tillgänglighet till SCB:s registerdata

– en fråga om prioriteringar

RIR 2017:14



Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska den verksamhet som bedrivs av staten. Vårt uppdrag är att genom oberoende revision skapa demokratisk insyn, medverka till god resursanvändning och effektiv förvaltning i staten.

Riksrevisionen bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Effektivitetsgranskningar rapporteras sedan 2011 direkt till riksdagen.

RIKSREVISIONEN

ISBN 978-91-7086-443-8

RIR 2017:14

OMSLAGETS ORIGINALFOTO: CREVIS – STOCK.ADOBE.COM

TRYCK: RIKSDAGENS INTERNTYCKERI, STOCKHOLM 2017

TILL RIKSDAGEN

DATUM: 2017-05-30

DNR: 3.1.1-2016-0727

RIR 2017:14

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

Tillgänglighet till SCB:s registerdata

– en fråga om prioriteringar

Riksrevisionen har granskat tillgängligheten till Statistiska centralbyråns registerdata. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Statistiska centralbyrån.

Företrädare för Statistiska centralbyrån, Vetenskapsrådet, Finansdepartementet och Utbildningsdepartementet har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till rapporten. Riksrevisionen vill tacka referenspersonerna Robert Erikson och Bengt Westerberg.

Riksrevisor Helena Lindberg har beslutat i detta ärende. Revisor Daniel Bjerstedt har varit föredragande. Revisorerna Maria-Medée Almroth och Jenny Lee samt enhetschef Robin Travis har medverkat i den slutliga handläggningen.

Helena Lindberg

Daniel Bjerstedt

För kännedom:

Regeringen, Finansdepartementet, Utbildningsdepartementet
Statistiska centralbyrån, Vetenskapsrådet

TILLGÄNGLIGHET TILL SCB:S REGISTERDATA – EN FRÅGA OM PRIORITERINGAR

RIKSREVISIONEN

Innehåll

Sammanfattning och rekommendationer	5
1 Inledning	9
1.1 Bakgrund och motiv	9
1.2 Syfte och granskningsfrågor	10
1.3 Avgränsningar	11
1.4 Bedömningsgrunder	11
1.5 Metod och genomförande	15
2 Statistiksystemet och den ökade efterfrågan	17
2.1 Statistiksystemet	17
2.2 Efterfrågad kunskap	18
3 Beställarnas uppfattning om tillgänglighet	22
3.1 Problembilden utifrån SCB:s tidigare undersökningar	22
3.2 Beställarna och deras beställningar	23
3.3 Handläggarna, kommunikation och transparens	24
3.4 Leveranstiderna	25
3.5 Prissättningen	28
3.6 Beställningens omfattning och användbarhet	31
3.7 Sammanfattande iakttagelser	32
4 Utlämnandeprocessens organisering	33
4.1 Förändringsarbetet	33
4.2 Komplexitet och kunskap	35
4.3 Centralisering	36
4.4 Det administrativa stödet	37
4.5 Det juridiska stödet	39
4.6 Sammanfattande iakttagelser	41
5 Regeringens styrning	43
5.1 Integritetsfrågor	43
5.2 Komplexa regelverk	45
5.3 Vetenskapsrådet och ansvaret för registerforskningen	47
5.4 Prissättningen	49
5.5 Sammanfattande iakttagelser	51
Referenslista	53
Bilaga 1. Enkät till beställarna	56
Bilaga 2. Intervjuer	58
Bilaga 3. Dokumentanalys	59

Elektroniska bilagor

Till rapporten finns ytterligare en bilaga att ladda ned från Riksrevisionens webbplats www.riksrevisionen.se. Denna kan även begäras ut från ärendets akt genom registraturen.

Bilaga 4. Sammanställning av enkätsvar

Sammanfattning och rekommendationer

Statistiska centralbyråns (SCB:s) huvudsakliga uppgift är att utveckla, framställa och sprida statlig statistik. SCB ska också åta sig uppdrag åt andra myndigheter och uppdragsgivare, i mån av resurser, och då prioritera uppdrag som rör officiell statistik. Ett sådant uppdrag är att tillgängliggöra registerdata för forsknings- och statistikändamål. En god tillgänglighet till SCB:s registerdata är en förutsättning för att forskare och myndigheter ska kunna beskriva och analysera samhällsförändringar över tid och i olika grupper.

SCB har en dubbel roll när det kommer till att tillgängliggöra registerdata. Å ena sidan ska myndigheten via sin uppdragsverksamhet bidra till den nytta som kan åstadkommas genom ett effektivt utnyttjande av registerdata, å andra sidan ska den skydda enskildas intressen och trygga den framtida insamlingen av uppgifter.

SCB har fått kritik för bristande tillgänglighet till sina registerdata i såväl statliga utredningar som av beställare. Under senare år har SCB vidtagit åtgärder för att förbättra tillgängligheten.

Granskningens syfte, frågeställningar och genomförande

Granskningens syfte är att ge en aktuell bild av tillgängligheten till SCB:s registerdata och att undersöka vad regeringen och SCB kan göra för att säkerställa en god tillgänglighet med bibehållet skydd för enskildas integritet.

Följande frågor har varit vägledande för granskningen:

- I vilken omfattning finns det problem med tillgängligheten till SCB:s registerdata?
- Kan SCB organisera utlämnandeprocessen på ett sätt som förbättrar tillgängligheten till myndighetens registerdata?
- Kan regeringen genom att förändra sin styrning ge SCB bättre förutsättningar att skapa god tillgänglighet till myndighetens registerdata?

Flera olika metoder har använts för att besvara granskningsfrågorna. För att få en aktuell och representativ bild av beställarnas uppfattning om tillgängligheten till SCB:s registerdata skickades det under hösten 2016 ut en enkät. Granskningen bygger också på en analys av intervjuer med beställare av registerdata, tjänstemän på SCB, personer i SCB:s ledning, och tjänstemän på Vetenskapsrådet (VR) som arbetar med myndighetens uppdrag avseende registerforskning. Tjänstemän på Regeringskansliet har svarat på skriftliga frågor. Regleringsbrev, budgetpropositioner, statliga utredningar, SCB:s interna utredningar m.m. har också analyserats inom ramen för granskningen.

Granskningens resultat

Granskningen visar att det finns brister i tillgängligheten till SCB:s registerdata. Om den nuvarande situationen ska förändras, behöver SCB prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen av beställningar av registerdata. För att myndigheten ska ha möjlighet att göra nödvändiga förändringar, krävs att regeringen ger SCB bättre förutsättningar.

Det finns brister i tillgänglighet till SCB:s registerdata

Enligt Riksrevisionen innebär en god tillgänglighet att registerdata är tillgänglig för beställarna inom rimlig tid, till rimlig kostnad och att de data som erhålls ska kunna användas för egna bearbetningar. Enkäten till beställarna visar att det finns problem med tillgänglighet till registerdata. Leveranstiderna uppfattas som det största tillgänglighetsproblemet. Beställarna är generellt sett nöjda med handläggarna som uppfattas som professionella och serviceinriktade.

Långa leveranstider

Cirka hälften av alla beställare uppfattar att det tar orimligt lång tid att få beställda registerdata levererade, och hälften av dem förstår inte varför det tar så lång tid. De långa leveranstiderna medför även begränsningar för beställarna att genomföra sina planerade analyser. Många beställare efterlyser en mer transparent utlämnandeprocess där de löpande kan få information om vad som händer och när de kan förvänta sig att ett visst moment i processen är avklarat.

Otydlig prissättning

När det gäller SCB:s prissättning är det stora problemet att det är svårt att förstå hur prissättningen går till. Åtta av tio beställare förstår inte fullt ut SCB:s prissättning. Ibland innehåller offerterna bara totalkostnaden som varken specificeras eller förklaras. Det är därför svårt för beställarna att veta vad de betalar för. Enkätresultatet visar även att beställarnas förståelse för SCB:s prissättning har betydelse för deras syn på beställningens pris.

Modifierade ursprungsbeställningar

Fyra av tio beställare har fått sina beställningar modifierade och många menar att det får som konsekvens att arbetet och analysen blir lidande. Att en beställning modifieras innebär att beställningen ändras genom att en eller flera variabler tas bort eller grupperas på en mer generell nivå än vad beställaren först efterfrågat. Modifieringar görs om beställningen t.ex. innehåller känsliga uppgifter som av integritetsskäl inte kan lämnas ut. Granskningen visar att beställarna har svårt att förstå SCB:s sekretessprövningsprocess och de modifieringar som görs av beställningarna innan leverans.

Ökat stöd till handläggarna kan förbättra tillgängligheten till SCB:s registerdata

Riksrevisionens genomgång av SCB:s utlämnandeprocess visar att en modernisering av det administrativa stödet och ett ökat juridiskt stöd till handläggarna skulle kunna effektivisera arbetet med registerdataärenden. Med en effektivare utlämnandeprocess skulle handläggningstiderna kunna kortas och tillgängligheten till SCB:s registerdata förbättras.

I behov av administrativt och juridiskt stöd

Handläggarna saknar i dag ett sammanhållet administrativt system som stöd för utlämnandeprocessen. Ett sådant system har under lång tid varit ett önskemål från handläggarna, men har av olika anledningar aldrig realiserats. Ett sammanhållet administrativt stödsystem skulle behövas för att jämka samman de olika momenten i beredningen, göra det möjligt att följa ärendet genom hela processen och minska den administrativa bördan för handläggarna. I dag finns det skilda system för diarie-, ärende- och sekretesshantering.

Handläggarna menar att myndigheten inte kan uppnå ökad tillgänglighet till SCB:s registerdata om tillgången till juridiskt stöd inte förbättras. De juridiska frågorna i utlämnandeärenden är ofta komplexa och det finns behov av att kunna stämna av skadeprövningsfrågor löpande med myndighetens jurister. Handläggarna är överlag nöjda med kvaliteten på svaren från Rättssekretariatet, men man bedömer att det tar alldeles för lång tid. Handläggarna kan dessutom inte få reda på när juristerna ska titta på ärendet. Eftersom handläggarna då inte heller kan tala om hur lång väntetiden beräknas bli kan det leda till ansträngda relationer med beställarna.

Tydligare styrning skulle kunna öka tillgängligheten till SCB:s registerdata

Riksrevisionens analys visar att det ekonomiska målet för SCB:s registeruppdragsverksamhet, myndighetens instruktion samt gällande lagstiftning begränsar tillgängligheten till myndighetens registerdata. Det finns ingen enkel lösning på problemen, men genom ökad och långsiktig finansiering från regeringens sida skulle SCB ges förutsättningar att skapa bättre tillgänglighet till sina registerdata.

Komplexa regelverk

Regelverken som omger registerdata är komplexa och bidrar till att utlämnandeprocessen tar lång tid och kan uppfattas som godtycklig. Regeringen har inte föreslagit några övergripande förändringar av lagstiftningen som riksdagen kunnat överväga. En orsak är att det är flera olika lagar som reglerar hur känsliga personuppgifter får hanteras för forsknings- eller statistikändamål. Osäkerheten kring den nya europeiska dataskyddsförordningen kan också ha bidragit till att det har varit svårt att komma med några förslag som skulle kunna lösa upp en del av otydligheterna i dagens regelverk.

Kunskapsperspektivet blir underordnat

Att bistå forskare och andra med registerdata är enligt SCB:s instruktion inte någon prioriterad uppgift. Att frågor om registerdata kommer i andra hand på SCB begränsar tillgängligheten. Regeringen har gett VR i uppdrag att förbättra tillgängligheten och underlätta användandet av registerdata i forskning. De satsningar som VR har utvecklat inom ramen för sitt uppdrag behöver vidareutvecklas och långsiktigt förvaltas för att nå sin fulla potential.

Ett pris värt att betala

Det är dyrare att beställa registerdata från SCB jämfört med att beställa data från andra statistikansvariga myndigheter. Dessutom har SCB svårt att hantera prissättningen och dess uppdragsverksamhet har genererat systematiska överskott under senare år. Detta har påpekats upprepade gånger i såväl olika interna översyner som i externa rapporter och utredningar. Ekonomistyrningsverket (ESV) har också utrett möjligheterna till ett byte av SCB:s ekonomiska mål i en underlagsrapport till Statistikutredningen 2012.

Rekommendationer

Regeringen

Regeringen har i de senaste forskningspolitiska propositionerna framhållit vikten av att öka den registerbaserade forskningen och användandet av de svenska registren. I syfte att uppnå denna målsättning anser Riksrevisionen att regeringen bör överväga följande åtgärder:

- Regeringen bör se över principen om full kostnadstäckning gällande avgifterna för registerdata. Avgifterna bör ha som utgångspunkt att bara täcka de direkta kostnaderna för administration och handläggning av beställningarna. En sådan åtgärd har tidigare utretts av ESV och skulle innebära att SCB får likartade förutsättningar som andra statistikansvariga myndigheter vad gäller prissättning. Regeringen bör därför kompensera SCB genom ökade anslag, vilket även skulle möjliggöra för SCB att ge ökad prioritet till registerdatauppdragen.
- Regeringen bör överväga hur man långsiktigt vill att resultatet av VR:s arbete med att förbättra tillgängligheten till registeruppgifter för forskningsändamål ska utvecklas och förvaltas. Inom ramen för detta regeringsuppdrag har VR bl.a. utvecklat ett metadataverktyg med information om vilken typ av data som finns i de olika registren. Ett ökat användande av detta verktyg skulle kunna medföra betydande effektiviseringsvinster för såväl forskarsamhället som de registerhållande myndigheterna.

SCB

- SCB bör prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen av beställningar av registerdata och säkerställa transparens i avgiftsuttagen.

1 Inledning

1.1 Bakgrund och motiv

Statistiska centralbyråns (SCB:s) huvudsakliga uppgift är att utveckla, framställa och sprida statlig statistik. I mån av resurser ska SCB också åta sig uppdrag åt andra myndigheter, universitet och högskolor, samt det privata näringslivet. Ett sådant uppdrag är att tillgängliggöra registerdata för forsknings- och statistikändamål. Det utgör en femtedel av SCB:s uppdragsverksamhet.¹

Vad gäller denna del av uppdragsverksamheten bedömer Ekonomistyrningsverket (ESV) att det saknas en marknad för statistiska bearbetningar och uttag av uppgifter ur register och att SCB därför har en monopolliknande ställning.² Myndigheten ska dock sälja sina tjänster och produkter och ta betalt så att avgifterna helt täcker verksamhetens kostnader enligt principen om full kostnadstäckning.

Det som här kallas registerdata skiljer sig från det vi i dagligt tal kallar "statistik", dvs. aggregerad data om populationer och klasser. Registerdata är de data som bygger upp statistiken och som utgörs av uppgifter om individer, företag, händelser m.m. I Sverige finns mycket goda förutsättningar att göra avancerade analyser med hjälp av registerdata, bl.a. på grund av möjligheten att samköra data med hjälp av personnummer och den långa traditionen av att myndigheter för register. En god tillgänglighet till SCB:s registerdata är en förutsättning för att forskare och myndigheter ska kunna beskriva och analysera samhällsförändringar över tid och i olika grupper.

SCB:s registerdata är insamlad för statistikändamål och skyddas av den s.k. statistiksekretessen enligt 24 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). De skyddade uppgifterna får lämnas ut för forsknings- eller statistikändamål om det står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denne lider skada eller men. Det innebär att SCB i handläggningen av varje beställning av registerdata för forsknings- eller statistikändamål ska avgöra om ändamålet för beställningen kan räknas som ett sådant ändamål. SCB ska vidare göra en skadeprövning med omvänt skaderekvisit för att klargöra att den enskilde eller någon närstående inte lider skada eller men vid ett utlämnande.³

SCB har således en dubbel roll när det gäller att tillgängliggöra registerdata. Å ena sidan ska myndigheten via sin uppdragsverksamhet bidra till den nytta som kan

¹ SCB, 2016. *Årsredovisning 2016*.

² SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012.

³ Enligt 24 kap. 8 § i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) får även uppgift som inte genom namn, annan identitetsbeteckning eller liknande förhållande är direkt hänförlig till den enskilde lämnas ut efter en skadeprövning.

åstadkommas genom ett effektivt utnyttjande av registerdata, å andra sidan ska den skydda den enskildes intressen och på så vis även trygga den framtida insamlingen av uppgifter.

Kritik har riktats mot brister i tillgängligheten till SCB:s registerdata.⁴ Kritiken handlar om att SCB uppfattas som restriktiva och oförutsägbara vid utlämnande av registerdata och att myndighetens tolkning av regelverket har skärpts över tid. En annan aspekt är att det uppfattas ta lång tid att få beställda data och att det är svårt att förstå vad i processen det är som tar tid. Slutligen finns uppfattningen att det är dyrt att beställa data från SCB och att det som beställare är svårt att förstå vad som kostar.

SCB:s ledning är medveten om problemen, och har initierat en rad interna utredningar och en del organisatoriska förändringar sedan 2014. Bland annat har SCB centraliserat registerdatautlämnanden på de två avdelningar som har flest ärenden. Vid övriga avdelningar har man inte gjort det. Myndigheten har under våren 2017 påbörjat ytterligare en utredning för att se över en vidare centralisering. Samtidigt har företrädare för SCB, med genomförda leveransenkäter som grund, framfört att missnöjet främst finns hos enstaka beställare, och att det stora flertalet är nöjda.⁵

1.2 Syfte och granskningsfrågor

Granskningens syfte är att ge en aktuell bild av tillgängligheten till SCB:s registerdata och att undersöka vad regeringen och SCB kan göra för att säkerställa en god tillgänglighet med bibehållet skydd för enskildas integritet.

Granskningsfrågor:

- I vilken omfattning finns det problem med tillgängligheten till SCB:s registerdata?
- Kan SCB organisera utlämnandeprocessen på ett sätt som förbättrar tillgängligheten till myndighetens registerdata?
- Kan regeringen genom att förändra sin styrning ge SCB bättre förutsättningar att skapa god tillgänglighet till myndighetens registerdata?

⁴ Kritiken återkommer i SOU 2012:36, *Registerdata för forskning*, delbetänkande av Statistikutredningen 2012; SOU 2012:83, *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*, slutbetänkande av Statistikutredningen 2012; SOU 2014:45, *Unik kunskap genom registerforskning*, slutbetänkande av Registerforskningsutredningen. Dessutom i SCB:s internutredningar och i de förberedande intervjuer som gjordes inför enkätkonstruktionen.

⁵ Intervju med företrädare för SCB 2016-05-17. SCB:s leveransenkäter skickas till alla beställare med uppdrag från SCB för minst 10 000 kr, dvs. till fler än enbart beställare av registerdata. Leveransenkäten mäter faktorer som tempo, service, punktlighet, innehåll, lättförståelighet, användbarhet och prisvärdhet. Svarsfrekvensen var 2015 var knappt 33 procent.

1.3 Avgränsningar

Granskningen avgränsas till SCB, och inom SCB till den del av uppdragsverksamheten som handlar om utlämnande av registerdata innehållande personuppgifter för forsknings- och statistikändamål. Granskningen omfattar inte andra statistikan-svariga myndigheter som också lämnar ut registerdata. Avgränsningen grundar sig i att SCB är Sveriges nationella statistikbyrå och således ansvarig för att samordna det nationella systemet för den officiella statistiken. SCB är registerhållare för flera centrala register, och med sitt samordningsansvar är myndigheten navet i systemet för den officiella statistiken.

Genomförd granskning kan inte fånga förändringar i uppdragsgivarnas uppfattningar om tillgängligheten till SCB:s registerdata. Det finns inga tidigare mätningar och det är svårt att mäta uppfattningar retroaktivt, t.ex. genom skattningar av hur man uppfattade kontakten med SCB för fem år sedan. Vår förhoppning är i stället att kunna ge en aktuell bild av tillgängligheten till SCB:s registerdata.

Granskningen kommer inte specifikt att granska om det finns rättsliga hinder för tillgängligheten. Detta har redan tidigare gjorts i SOU 2014:45, *Unik kunskap genom registerforskning*, där det också lades fram en rad förslag till förändringar. Den nya europeiska dataskyddsförordningen som antogs den 27 april 2016 medför dessutom att rättsläget ännu inte går att klarlägga.⁶ En utredning är klar och andra utredningar pågår för att se hur den svenska lagstiftningen ska harmoniseras för att tillmötesgå de krav som ställs i förordningen.⁷

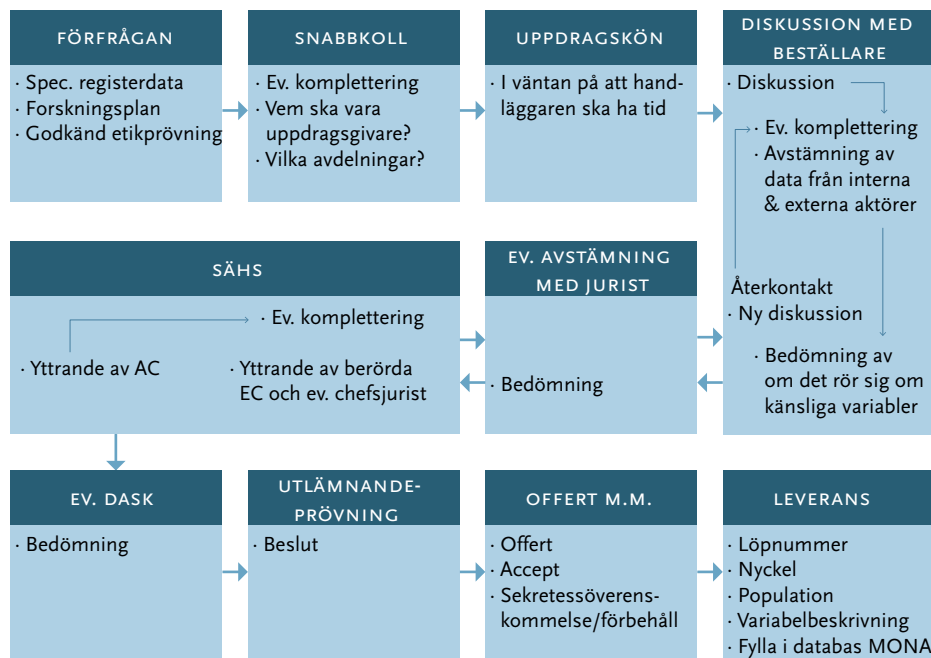
1.4 Bedömningsgrunder

Innan vi går närmare in på definitionen av bedömningsgrunderna kan det vara bra att ge en bild av SCB:s utlämnandeprocess. Det är den som avgör själva tillgängligheten. I processen avgörs vad SCB kan lämna ut i det enskilda ärendet och till vilket pris utlämnandet kan ske, men processens organisering avgör också hur lång tid ett utlämnande tar.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

⁷ SOU 2017:39. *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*. Betänkande av Dataskyddsutredningen; Kommittédirektiv *Dataskyddsförordningen – behandling av personuppgifter och anpassningar av författningar inom Socialdepartementets verksamhetsområde*, dir. 2016:52; Kommittédirektiv *Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål*, dir. 2016:65.

Figur 1 SCB:s utlämnandeprocess



Lite förenklat kan processen sägas bestå av tio steg och ser ut på följande sätt:

- Beställaren vänder sig till SCB med en mer eller mindre specificerad uppdragsförfrågan. Beställningen ska innehålla en specifikation av vilka registerdata beställaren vill ha. Om det är för forskningsändamål bifogas också forskningsplan och i förekommande fall godkänd etikprövning. Ofta vet beställaren vilken avdelning han eller hon ska vända sig till, om inte finns det en gemensam ingång på myndighetens hemsida.
- Efter genomläsning och eventuellt en kortare diskussion om uppdraget med beställaren förs uppdraget av en uppdragsansvarig och/eller en uppdragsgrupp till den enhet som är bäst lämpad att hantera uppdraget.
- Inkomna förfrågningar hamnar sedan i en uppdragskö om det inte finns någon handläggare ledig. De olika enheterna har olika kösystem med varierande väntetider. Beställaren ska meddelas skattad kötid, samt skattad tid för hela processen i samband med att förfrågan placeras i kö.
- När lämplig handläggare finns tillgänglig fördelas uppdragsförfrågan. Då olika handläggare har olika kompetenser är det inte alltid det ärende som står först i kö som tilldelas handläggare.
- Sedan följer en fas där handläggaren i dialog med beställaren ska fastställa beställningens innehåll och omfattning. Vad behövs för att beställaren ska kunna använda data för att besvara sina frågor och vad kan SCB lämna ut? Om

beställningen exempelvis innehåller känsliga uppgifter som av integritetsskäl inte kan lämnas ut får en eventuell modifiering diskuteras med beställaren. Det kan också krävas att beställaren inhämtar stöd, t.ex. genom att förtydliga sin ansökan till Etikprövningsnämnden (EPN). Liknande situationer kan även uppstå i de efterföljande stegen i processen.

- I denna fas kan komplicerade uppdragsförfrågningar kräva juriststöd i frågor om vad som kan lämnas ut enligt lag. Stödet lämnas av Rättssekreteriatet.
- I nästa steg ska det enskilda ärendet skadeprövas i sekretessärendehandläggningssystemet (SÅHS). SÅHS används när en begäran inkommer om utlämnande av uppgifter som omfattas av sekretess. Utlämnande enheter beskriver ärendet utifrån beställarens information, och efter att berörda enheter har yttrat sig går ärendet vidare till berörda avdelningschefer. Avdelningschefer för enheter som är underleverantörer lämnar en rekommendation. Därefter fattar den avdelningschef vars enhet är ansvarig för utlämnandet beslut. Först då dessa har godkänt utlämnandet kan uppgifter lämnas vidare till beställaren. I undantagsfall får beställaren avslag på sin ansökan.
- Särskilt komplicerade fall ska diskuteras i det s.k. Dataskyddsrådet (DASK) innan beslut tas kring utlämnande. DASK har möte ungefär en gång i månaden. Ett ärende kan gå till DASK antingen om handläggaren/enheten ser ett behov redan innan sekretessprövning, att Rättssekreteriatet ser ett sådant behov vid konsultation eller för att någon instans under sekretessprövningen rekommenderar att ärendet dras i DASK.
- Om data kan lämnas ut får beställaren en offert med information om leveransvillkor, kvalitet och pris.
- När offerten har accepterats sker själva produktionen, dvs. registerbearbetning eller datainsamling. Underleverantörer levererar sina delar av uppdraget till den som håller samman uppdraget.
- Slutligen sker en leverans. Leveranserna ska ske via SCB:s standardverktyg för att tillgängliggöra registerdata, MONA (Microdata Online Access). Det finns några generella undantag där leveransen kan ske på annat sätt, i andra fall kan endast SCB:s generaldirektör fatta beslut om undantag. Ett vanligt förekommande undantag är att annan registerhållare som också ska leverera data kräver att data levereras utanför MONA. I dessa fall skapas avidentifierade filer i önskat format som görs tillgängliga för kunden att hämta hem.

Enligt Riksrevisionen innebär en god tillgänglighet att registerdata är tillgänglig för beställarna inom rimlig tid, till en rimlig kostnad och att de data som erhålls ska kunna användas för egna bearbetningar.⁸ Vad som är rimligt i detta sammanhang

⁸ Varken riksdag eller regering har definierat vad som utgör god tillgänglighet till registerdata. I stället har vi utgått från den definition av tillgänglighet till officiell statistik som presenteras i Bo Sundgren

handlar i grunden om huruvida SCB:s sätt att lämna ut registerdata ger förutsättningar för beställarna att genomföra samhällsnyttiga analyser. Notera att bedömningsgrunderna endast kan ligga till grund för bedömningen av tillgängligheten, inte av vad SCB eller regeringen kan och ska göra. Vi utgår ifrån följande definitioner:

1.4.1 Rimlig tid

SCB ska vid förfrågningar från enskilda utgå från tryckfrihetsförordningen och förvaltningslagens bestämmelser om myndigheternas skyldigheter: att på begäran lämna ut allmänna handlingar respektive svara på frågor. Där framgår att frågor från enskilda ska besvaras så snart som möjligt.⁹ SCB har som myndighet inte några uppsatta officiella mål för hur lång tid hanteringen av en beställning av registerdata får ta, även om man säger att det enskilda fallet ska hanteras ”så snabbt som möjligt”.¹⁰

Vad som är rimlig tid för en beställare att vänta på data varierar av förklarliga skäl utifrån förutsättningarna för den enskilda beställaren. Det får dock tas som en indikator på att någonting inte står rätt till om en stor andel av uppdragsgivarna tycker att det tar orimligt lång tid. Ytterligare en parameter i bedömningen är om tidsåtgången uppfattas få konsekvenser för uppdragsgivarnas möjligheter att genomföra de analyser de haft för avsikt att göra. Om denna typ av konsekvenser uppstår för många beställare är det en indikator på att tidsåtgången utgör ett tillgänglighetsproblem.¹¹

1.4.2 Rimligt pris

När det gäller bedömning av kostnaden för registerdata från SCB har riksdagen uttalat att uppdragen ska finansieras av beställaren.¹² För SCB:s avgiftsbelagda verksamhet gäller avgiftsförordningen (1992:191), som anger att avgifter ska beräknas så att de helt täcker verksamhetens kostnader (5 §) och att myndigheten ska samråda med Ekonomistyrningsverket (ESV) om de avgifter som tas ut (7 §). ESV har också utfärdat föreskrifter och allmänna råd till förordningen samt tagit fram en handledning för prissättning i statliga myndigheter.¹³ Enligt *Uppdragshandboken 2015*, som bl.a.

(1999) ”Ökad tillgänglighet till Sveriges officiella statistik”, Uppsats 1 till SOU 1999:96. *Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling*. Slutbetänkande från Utredningen om utvärdering av statistikreformen.

⁹ 2 kap. 12 § tryckfrihetsförordningen (1949:105) och 4 § i förvaltningslagen (1986:223). Detta täcker dock inte in myndigheter utan gäller bara enskilda.

¹⁰ Intervju med företrädare för SCB 2016-05-17. I SCB 2015, *Uppdragshandboken 2015*, framgår inte heller några mål för tidsåtgång mer än att moment som uttagande av s.k. OF-nummer ska göras ”så snart som möjligt” (s. 33) och att allmänna handlingar ska registreras ”utan dröjsmål” (s. 34).

¹¹ En annan dimension är hur många som helt avstår från att beställa pga. att de anser att det tar för lång tid att få data från SCB eller för att det är för dyrt. Granskningen kommer inte att kunna uttala sig om detta ”mörkertal” eftersom den bygger på en beställarenkät.

¹² 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.

¹³ ESV, 2014. *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen* (ESV Cirkulär 2014:10) och ESV, 2014. *Handledning. Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter*. (ESV 2014:52).

innehåller interna riktlinjer för prissättning, ska beställningen av registerdata bära sina kostnader, inklusive sin del av de gemensamma kostnaderna. Samma pris ska gälla identiska produkter och tjänster oavsett beställarkategori.

Vad som är ett rimligt pris för en beställare kanske inte är det för en annan. Det finns t.ex. stora skillnader i hur lätt det är för olika forskare att erhålla forskningsmedel. Det får dock tas som en indikator på att någonting inte står rätt till om en stor andel av beställarna tycker att det är orimligt dyrt att beställa data av SCB. En annan del i bedömningen är om priset uppfattas få konsekvenser för beställarnas möjligheter att genomföra de analyser de haft för avsikt att göra. Om många t.ex. måste avstå från att göra hela den planerade beställningen på grund av priset, är det en indikator på att priset utgör ett tillgänglighetsproblem.

1.4.3 Beställningens omfattning

En återkommande diskussion mellan beställare och myndigheten är omfattningen av det material som beställaren önskar få ut. I varje beställning av registerdata ska ett utlämnande av data sekretessprövas. Utfallet av prövningen kan antingen bli ett godkännande av beställningen i sin helhet, att beställningen avslås eller att beställningen godkänns efter viss modifiering. Ett sätt att bedöma är därför att studera utfallet av SCB:s prövningar. En stor andel avslag eller modifieringar minskar externa beställares tillgång till SCB:s registerdata. En ytterligare dimension av tillgängligheten är om de modifieringar som görs av beställningen uppfattas få konsekvenser för uppdragsgivarnas möjligheter att genomföra de analyser de haft för avsikt att göra, t.ex. genom att ursprungsland grupperas till större områden. Om denna typ av konsekvenser uppstår för många beställare är det en indikator på en form av tillgänglighetsproblem.

1.5 Metod och genomförande

Det empiriska underlaget till granskningen utgörs av en enkätundersökning, intervjuer samt dokumentstudier.

För att få en förståelse av beställarnas uppfattning om tillgängligheten till SCB:s registerdata genomfördes 24 intervjuer med forskare och myndighetspersoner med erfarenheter av att beställa registerdata från SCB. Detta gjordes under våren 2016. Intervjuerna lade i nästa steg grunden till de frågor som ställs i enkäten (se elektronisk bilaga).

För att få en aktuell och representativ bild av beställarnas uppfattning om tillgängligheten till SCB:s registerdata skickades det under hösten 2016 ut en enkät. Enkäten riktades till alla som varit kontaktperson för en beställning av registerdata från SCB som levererats/avslutats under perioden 1 augusti 2015 till 31 augusti 2016. Om en respondent beställt flera gånger under den aktuella perioden fick respondenten enbart svara på frågorna i relation till sin senaste beställning. Enkäten

skickades till 369 unika respondenter och är en totalundersökning för den angivna perioden. 64 procent av de tillfrågade svarade på enkäten. Mer information om urval och bortfall finns i bilaga 1.

För att ta reda på hur SCB har organiserat arbetet med registerdatautlämnanden har vi genomfört intervjuer med SCB:s ledning, chefsjuristen och tjänstemän på berörda avdelningar. Vi har dessutom gått igenom och analyserat en rad internutredningar där myndighetens syn på verksamheten och dess framtid kommer till uttryck. Fördjupade intervjuer genomfördes vidare med handläggare under november 2016 i syfte att öka förståelsen av den process som beställningar av registerdata genomgår på SCB och vilka möjliga förklaringar det finns till brister i tillgängligheten. Minnesanteckningar från intervjuerna har kommunicerats med de intervjuade och de har getts möjlighet att lämna synpunkter på dem (se bilaga 2).

För att ta del av hur regeringen styr SCB och på vilket sätt det kan påverka myndighetens arbete med utlämnandet av registerdata har regleringsbrev och budgetpropositioner analyserats. Vi har också varit i kontakt med ansvariga tjänstemän inom Regeringskansliet och intervjuat tjänstemän på VR som arbetar med myndighetens uppdrag avseende registerforskning. Vidare har ett antal statliga utredningar analyserats för att få en bild av hur regeringar har förhållit sig till statistik och styrningen av densamma (se bilaga 3).

2 Statistiksystemet och den ökade efterfrågan

De senaste decennierna har intresset för att använda olika myndighetsregister, s.k. registerdata, ökat markant.¹⁴ Registren utgör grunden för den officiella statistiken, men registerdata kan också användas till att besvara forskningsfrågor, utvärdera reformer och regleringar och för att göra simuleringar om utfallet av framtida reformer. De omfattande svenska myndighetsregistren ger stora möjligheter, men det finns samtidigt en risk att uppgifter kan komma att användas på sätt som skadar enskildas integritet. I detta kapitel ges en kortfattad beskrivning av det svenska officiella statistiksystemet och vilka förslag som har lagts och initiativ som har tagits för att öka användandet av SCB:s registerdata.

2.1 Statistiksystemet

Riksdagen har beslutat att det i Sverige ska finnas officiell statistik tillgänglig för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Regeringen avgör i enlighet med riksdagens beslut inom vilka ämnes- och statistikområden det ska produceras officiell statistik och vilka myndigheter som ska ansvara för statistiken.

Det finns i dag 27 statistikansvariga myndigheter. SCB är en av dessa och ansvarar för sektorsövergripande statistik som arbetsmarknads-, befolknings-, välfärds- och utbildningsstatistik samt ekonomisk statistik. Övriga statistikansvariga myndigheter ansvarar för officiell statistik inom sina respektive sektorer. De statistikansvariga myndigheterna bestämmer närmare vilken statistik som ska produceras, hur mycket resurser som ska läggas på statistikproduktionen och hur själva produktionen ska ordnas. De statistikansvariga myndigheterna kan välja om de själva ska framställa statistiken, beställa den från SCB eller upphandla den i konkurrens.¹⁵

SCB har bl.a. i uppgift att samordna systemet för den officiella statistiken.¹⁶ Med uppgiften följer ett ansvar för att kvaliteten i den officiella statistiken ska följas upp. Med systemet för Sveriges officiella statistik (SOS-systemet) avses, förutom själva statistiken (de s.k. statistikprodukterna), metadata, produktionssystem, s.k. slutliga observationsregister, publikationer, enstaka tabeller och databaser. I SCB:s samordningsuppdrag ingår även bl.a. att ge råd och stöd till övriga statistikansvariga myndigheter i frågor om kvalitet och uppgiftslämnarfrågor samt att föra en förteckning över officiella statistikprodukter. Till stöd för SCB:s samordningsroll finns ett råd

¹⁴ Registerdata kallas ibland mikrodata och syftar på de enskilda förekomster som utgör byggstenarna för registren.

¹⁵ SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 153.

¹⁶ 1 § förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

där tolv statistikansvariga myndigheter är representerade. Rådet utgörs av myndighetschefer från de statistikansvariga myndigheterna, och SCB:s generaldirektör är ordförande.¹⁷

Sveriges officiella statistik var 2016 indelad i 22 ämnesområden (t.ex. arbetsmarknad). Varje ämnesområde var i sin tur indelat i ett eller flera statistikområden (t.ex. arbetsmiljö). Under året fanns det 108 statistikområden och därunder fanns 355 statistikprodukter (t.ex. arbetsmiljöundersökningen). SCB är den överlägset största statistikproducenten och ansvarar för flest statistikprodukter bland de statistikansvariga myndigheterna.¹⁸

Normalt finns det ett ett-till-ett-förhållande mellan en statistikprodukt och en statistisk undersökning. Statistiska undersökningar leder till två huvudtyper av slutprodukter: slutliga observationsregister och statistik. De slutliga observationsregistren består av registerdata, som gör det möjligt för nutida och framtida statistikproducenter och statistik användare att ta fram annan statistik än den statistik som tas fram vid offentliggörandet av den officiella statistiken. Det är tillgängligheten till denna registerdata som finns hos SCB som här är under granskning. Viktigt att förstå är alltså att registerdata i detta sammanhang är att betrakta som en form av grundmaterial eller biprodukt som uppstår i produktionen av den officiella statistiken. Efterfrågan på registerdata från observationsregistren har dock ökat successivt under de senaste decennierna.¹⁹

2.2 Efterfrågad kunskap

Utvecklandet av kraftfulla datorer, idéer om datamining och big data, liksom tanken på att det mesta kunde utvärderas och mätas ökade efterfrågan på registerdata under 2000-talet.²⁰ Just svenska registerdata är ovanligt omfattande och generellt sett av god kvalitet, vilket lyftes fram av flera aktörer under denna period.²¹ Alltmer sofistikerade statistiska metoder har dessutom gjort det möjligt att samköra uppgifter från flera olika register. Detta skapar i sin tur helt nya möjligheter för forskning och

¹⁷ SCB, 2017. *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2016*.

¹⁸ Ibid.

¹⁹ Ibid.

²⁰ Big data som begrepp har använts sedan millennieskiftet. Se exempelvis Diebold, FX (2003), "Big data' Dynamic Factor Models for Macroeconomic Measurement and Forecasting" i M Dewatripont, LP Hansen, S Turnovsky (red.) *Advances in Economics and Econometrics*, Eighth World Congress of the Economic Society, Cambridge: Cambridge University Press.

²¹ Vetenskapsrådet har haft en särskilt framträdande roll och har även tilldelats ett regeringsuppdrag att bygga upp en infrastruktur för registerforskningen. Utbildningsdepartementet, 2013. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2013-10-24. U2013/6296/F, U2013/1927/F, U2013/2506/F. För en genomgång av initiativ i syfte att stärka registerforskningen, se exempelvis Axelsson, AS & Schroeder, R (2009). "Making it Open and Keeping it Safe: e-Enabled Data-Sharing in Sweden", *Acta Sociologica*, vol. 52, nr 3.

utvärdering. Genom att använda historiska befolkningsdata kan olika samband undersökas, bl.a. genom modellberäkningar av effekter av genomförda förändringar. Härigenom kan effekter av olika insatser och policyförändringar studeras och simuleras. Det ökade intresset för registerdata kommer bl.a. till uttryck i de senaste sex forskningspropositionerna som samtliga betonar vikten av tillgång till registerdata.²²

Under samma period uppmärksammades det att tillgängligheten till registerdata inte fungerade optimalt. Befintliga register skulle kunna utnyttjas på ett effektivare och mera samordnat sätt så att man fullt ut skulle kunna tillvarata deras möjligheter för att bidra till ny kunskap. Därför togs flera initiativ, av regeringen och andra statliga aktörer, för att öka tillgången till och användandet av registerdata.

VR stod under perioden bakom ett flertal initiativ i syfte att stärka användningen av registerdata. Bland annat etablerade VR Svensk nationell dataservice, SND. SND fungerar som en nationell resurs för samordning av existerande och nya forskningsdatabaser inom samhällsvetenskap, humaniora och inom medicin och hälsa. SND:s huvuduppgift är att stödja tillgänglighet, bevarande och återanvändning av databaser och relaterat material. VR beviljade också pengar till "Swedish Initiative for Research on Microdata in the Social And Medical Sciences" (SIMSAM), en satsning som skulle pågå mellan 2008 och 2012. Syftet var att prioritera "tvärvetenskaplig, innovativ registerbaserad forskning" och på så vis "förbättra och utvidga nyttjandet av registerdata i forskning samt att öka kunskapen om hur registerforskning är organiserad i Sverige och internationellt".

Flera andra satsningar genomfördes under samma tid, också de i riktning mot ökad användning av registerdata: Svensk nationell forskningsinfrastruktur för biobanking och analys av biologiska prover (BBMRI.se), staten och Sveriges Kommuner och Landstings (SKL:s) nationella kvalitetsregister, samt SCB:s eget Microdata online access system (MONA).

Ett annat exempel på strävan efter att använda sig av de stora datamängder som SCB förvaltar är simuleringsmodellen FASIT. Databasen som ligger till grund för FASIT utvecklades av Finansdepartementet och SCB på 1990-talet.²³ FASIT har successivt vidareutvecklats för att hantera allt större datamängder. Med FASIT kan Finansdepartementet utvärdera effekter av reformer av skatte-, avgifts- och transfererings-system på såväl medborgarnas ekonomi som de offentliga finanserna. FASIT används främst av Regeringskansliet, men även av riksdagens utredningstjänst, och

²² Prop. 1996/97:5, *Forskning och samhälle*; prop. 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*; prop. 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv*; prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*; prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*; prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.

²³ Prop. 1994/95:100, bil. 8, Finansutskottets betänkande, Statistikfrågor, 1994/95:FIU13.

aktörer som Svenskt Näringsliv och SKL och fungerar som ett verktyg för att utnyttja registrens potential.²⁴

Att statistik och registerdata utgör en viktig del av politik och styrning bekräftas också i de många utredningar som har intresserat sig för frågan.²⁵ Den 31 mars 2011 beslutade regeringen att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att se över SCB och systemet för den officiella statistiken och analysera för- och nackdelar med ett centraliserat respektive decentraliserat statistiksystem. Statistikutredningen uppmärksammade att det fanns problem när det gällde tillgången till registerdata, och enligt ett tilläggsuppdrag skulle åtgärder föreslås för att underlätta den registerbaserade forskningen. Ett delbetänkande med starkt kunskaps- och forskarperspektiv presenterades under våren 2012. Utredaren lyfter fram problem med krångliga prövningsprocedurer, långa leveranstider, höga kostnader, samt att etikprövningsnämnder och registerhållande myndigheter inte har tillräcklig förståelse för forskningsprocessen. Enligt delbetänkandet hade forskare inte heller alltid den kunskap om de regler och rutiner som gäller vid utlämnande av registerdata som behövs för att kunna förstå processen.²⁶ I slutbetänkandet föreslog utredaren att uppgiften att bistå forskning med data skulle skrivas in i SCB:s instruktion som en prioriterad uppgift.²⁷

Den 17 januari 2013 lämnade regeringen ett nytt direktiv till en utredning som skulle undersöka vilka rättsliga hinder det fanns för registerbaserad forskning.²⁸ Utredaren skulle lämna förslag som kunde underlätta för registeransvariga myndigheter att i större utsträckning lämna ut uppgifter för forskningsändamål. Utredningen tog namnet Registerforskningsutredningen och lämnade slutbetänkandet

²⁴ Underlaget till FASIT kommer från olika datamaterial som SCB ansvarar för, samt uppgifter från Försäkringskassan, Skatteverket, Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen (IAF), Pensionsmyndigheten, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Socialstyrelsen. Registerdata kompletteras sedan med prognoser från Konjunkturinstitutet och Ekonomistyrningsverket i olika modellprogram. Se SCB 2010, *Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT) 2008*, HE0106, s. 3. Se även SOU 2014:45, *Unik kunskap genom registerforskning*, slutbetänkande av Registerforskningsutredningen, s. 112–113.

²⁵ Det finns en lång rad utredningar av hur statistiken ska organiseras. De som tillsattes under 1990-talet ledde till den s.k. statistikreformen, som senare också utvärderades i en statlig utredning. Ett exempel på en utredning som har koppling till det ökade intresset för ekonomisk statistik är SOU 2002:118. *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*. Slutbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.

²⁶ En källa till missförstånd är att ett projekt först måste prövas av etikprövningsnämnden (EPN). Därför måste registerhållande myndighet göra en separat utlämnandeprövning, som ofta är mer detaljerad. Ett projekt kan därför först bli godkänt av EPN, men sedan nekas av registerhållande myndighet. Den dubbla prövningen kan uppfattas som godtycklig och motsägelsefull. Den bidrar också till att det tar längre tid att få ut data. Se SOU 2012:36, *Registerdata för forskning*, delbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 33–34.

²⁷ SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012.

²⁸ Kommittédirektiv *Förutsättningar för registerbaserad forskning*, dir. 2013:8.

(2014:45) *Unik kunskap genom registerforskning* i juni 2014.²⁹ I utredningen diskuterades bl.a. databeställningarnas omfattning. Forskare uppfattar att omfattningen av det material de begärt ut nästan rutinmässigt minskas inför själva utlämningen. Utredningen konstaterade att det fanns ett gap mellan forskarnas önskemål och de registerhållande myndigheternas inställning till utlämnandet. Gapet kunde bero på en oförståelse för respektive parter process: forskningsprocessen och den administrativa processen kring utlämnande av data.³⁰ Utredaren pekade också på att forskare kan ha svårt att förstå SCB:s prissättning. Enligt utredningen borde SCB därför utveckla en aktiv dialog och ge tydligare information om hur prissättningen går till.³¹

Utredaren menade vidare att de problem som finns hos SCB vad gäller registerdata är starkt kopplade till SCB:s instruktion. Att bistå forskare med data är enligt instruktionen inte någon prioriterad uppgift för SCB, något som kan leda till långa väntetider, omständliga processer och höga kostnader. Förslaget om att ändra SCB:s instruktion, så att uppdraget att bistå forskningen skulle få högre prioritet, återkom även i Registerforskningsutredningens slutbetänkande.³²

Utredaren föreslog också en del juridiska förändringar för att underlätta för registeransvariga myndigheter att i större utsträckning lämna ut uppgifter för forskningsändamål. I utredningsdirektiven framhölls t.ex. svårigheterna att inom ramen för gällande rätt skapa forskningsdatabaser för bestämda, men relativt allmänt hållna, forskningsändamål. Datainspektionen (DI) har hela tiden ställt sig tveksam till forskningsdatabaser med allmänt hållna ändamål. Utredningen kom emellertid fram till att varken registerbaserad forskning, forskningsregister eller forskningsdatabaser innebar några betydande intrång i enskildas personliga integritet. Utredningen föreslog därför att det skulle införas en särskild lag om forskningsdatabaser som gör det möjligt att skapa databaser av infrastrukturkaraktär för att betjäna olika framtida forskningsprojekt.³³

²⁹ SOU 2014:45. *Unik kunskap genom registerforskning*. Slutbetänkande av Registerforskningsutredningen.

³⁰ Ibid, s. 328.

³¹ Ibid, s. 326–327. Till följd av Registerforskningsutredningen startade SCB ett projekt med syfte att öka transparens och enhetlighet i tillämpningen och kommunikation av sin prissättning.

³² Ibid, s. 23–26.

³³ Ibid, s. 416–455.

3 Beställarnas uppfattning om tillgänglighet

Beställarna har riktat kritik mot tillgängligheten till SCB:s registerdata under en längre tid.³⁴ I det här kapitlet ger vi en aktuell bild av beställarnas uppfattning om tillgängligheten baserad på resultaten från vår enkätundersökning från oktober 2016.

3.1 Problembilden utifrån SCB:s tidigare undersökningar

Under 2014 gjorde SCB en intern översyn av sin process för utlämning av registerdata.³⁵ Översynen syftade till att förbättra och effektivisera processen. I översynen redogörs för den kritik som framförts av beställarna, främst från forskarhåll, men även från SCB:s användarråd och i kundundersökningar mellan 2009 och 2013. Kritiken kan sammanfattas i följande punkter:

Handläggningstider: Beställarna uppfattar att SCB:s handläggningstider är långa, omständliga och byråkratiska. En del av beställarna anser att överenskomna leveranstider inte alltid hålls.

Sekretessprövningsprocessen: Beställarna anser att SCB blivit mer restriktiva vid utlämnande av registerdata. Material som tidigare lämnats ut får nu avslag vilket kan medföra svårigheter för beställarna vid bl.a. longitudinella studier. Sekretesshanteringsprocessen uppfattas som byråkratisk och godtycklig.

Kommunikation: Beställarna anser att SCB måste bli bättre på att kommunicera. Framför allt saknas kontinuerlig information om hur arbetet med beställningen fortskrider. Extra viktigt är information vid försenade leveranser. Ibland uppfattas det från beställarnas håll som om SCB inte har något beställarperspektiv. Vissa beställare anser att samarbetet mellan forskarsamhället och SCB blivit sämre. SCB är inte alltid bekanta med forskarnas sätt att arbeta och forskarna har inte alltid förståelse för SCB:s utlämnandeprocess.

Prissättning och dokumentation: Beställarna uppfattar att det är dyrt att beställa registerdata från SCB. Prissättningen uppfattas som godtycklig och beställarna önskar mer specificerade offerter och en mer transparent prissättning. Vidare anser beställarna att dokumentationen kan vara bristfällig, t.ex. anses variabelbeskrivningarna i många fall vara otillräckliga.

Mycket av den kritik SCB tar upp i den interna översynen ligger i linje med den kritik som tidigare framförts i statliga utredningar och som redogjordes för i kapitel 2. SCB:s översyn resulterade senare i en handlingsplan och ett antal åtgärder för att förbättra processen för utlämnande av registerdata.³⁶ Åtgärderna beslutades i början av 2015.

³⁴ Se framför allt SOU 2012:36, *Registerdata för forskning*, delbetänkande av Statistikutredningen 2012, och SOU 2014:45, *Unik kunskap genom registerforskning*, slutbetänkande av Registerforskningsutredningen.

³⁵ SCB, 2014. *Översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra mikrodata för forskning och utredning* (dnr 2014/0573).

³⁶ SCB, 2015. *Arbete med mikrodata för forskning på kort sikt*. GD-beslut (dnr 2015/0114).

I februari 2017 kom ett direktiv från SCB:s ledning om en ny intern utredning av handlägningsprocessen för utlämnande av registerdata.³⁷ I direktivet konstateras att de åtgärder som följde den tidigare översynen nu är genomförda. Bland annat har information kring rutiner förbättrats på SCB:s hemsida och en centralisering av registerverksamheten har genomförts på de två avdelningar som har flest registerdatauppdrag.³⁸

Resultatet från Riksrevisionens enkät för år 2016 visar att mycket av ovanstående problem finns kvar. Varken de statliga utredningarna eller SCB:s egen översyn diskuterar kritikens omfattning, utan beskriver främst kritiken som något som kommer från "forskarhåll". Vårt resultat visar emellertid att kritiken är omfattande och att den även finns hos beställare vid myndigheter, samt inom såväl den privata som den ideella sektorn. I det följande görs en presentation av vilka beställarna är, hur kommunikationen med SCB:s handläggare har fungerat, samt hur de uppfattat tillgängligheten till SCB:s registerdata i termer av leveranstider, pris och beställningens omfattning.

3.2 Beställarna och deras beställningar

Bland de svarande i enkäten finns två stora svarsgrupper: anställda vid universitet eller högskola och anställda vid andra statliga myndigheter, 42 respektive 33 procent (se tabell 1 i bilaga 4). Anställda vid övriga offentliga verksamheter, t.ex. kommuner eller landsting, är den tredje största gruppen och utgör 17 procent. Privat eller ideell sektor står för 6 procent och anställda vid Regeringskansliet för 1 procent.

De svarande beställarna har varierande beställarvana. Vanligast är att ha beställt registerdata mellan två och tre gånger tidigare, vilket 36 procent av de svarande uppger (se tabell 2 i bilaga 4). 25 procent uppger att de har beställt registerdata mellan fyra och nio gånger tidigare och 16 procent svarar att de beställt tio gånger eller fler. De sistnämnda betraktar vi som vana beställare. Resterande 23 procent av beställarna uppger att enkätsvaren gäller deras allra första beställning av registerdata från SCB.

Beställarna har i enkäten även fått svara på vilken typ av beställning deras enkätsvar gäller. En majoritet av beställarna, 58 procent, har lagt en helt ny beställning av registerdata från SCB (se tabell 3 i bilaga 4). Andra typer av beställningar kan vara tilläggsbeställningar av nya variabler eller en uppdatering av nya årgångar. Sådana uppdateringar uppger 20 procent av de svarande att deras enkätsvar gäller. Enbart 5 procent av beställningarna är tilläggsbeställningar till en tidigare lagd beställning.

³⁷ SCB, 2017. *Direktiv avseende utredning om handlägningsprocessen för utlämnande av mikrodata samt vissa registerfrågor* (dnr 2017/349).

³⁸ Som ett resultat av utredningen har ett beslut fattats om ytterligare centralisering. Se SCB, 2017. *Beslut om koncentration av mikrodatahandlägningsärenden till BV/MIKRO och flytt av LISA-databasen till BV* (dnr 2017/729).

Däremot uppger 17 procent av de svarande att deras enkätsvar rör en beställning som är en kombination av tillägg och uppdatering.

Bland de svarande i enkäten uppger knappt hälften, 49 procent, att deras beställningar även omfattade data från andra myndigheter än SCB³⁹ (se tabell 4 i bilaga 4). Nästan lika många beställningar, 45 procent, innehöll enbart data från SCB:s register medan 6 procent av beställarna uppger att de inte vet om deras beställning omfattade data från andra myndigheter eller inte.

3.3 Handläggarna, kommunikation och transparens

Riksrevisionens enkät visar att beställarna generellt sett är nöjda med SCB:s handläggning och handläggarnas arbete. En majoritet av beställarna, 76 procent, anser att handläggarna på SCB anstränger sig för att underlätta beställningsprocessen. Enbart 6 procent anser motsatsen (se tabell 6 i bilaga 4). Även från intervjuerna framgår det att beställarna anser att handläggarna på SCB är både serviceinriktade och kompetenta.

Vad gäller kommunikationen mellan handläggaren och beställaren svarar en stor majoritet, 82 procent, att de och handläggaren på SCB hade mycket eller ganska lätt att förstå varandra i diskussionen om vilka data de efterfrågade. Enbart 8 procent anser att de hade ganska eller mycket svårt att kommunicera med varandra (se tabell 1 nedan).

Tabell 1 Hade du och din handläggare på SCB lätt eller svårt att förstå varandra i diskussionen om vilken data du behövde tillgång till?

	Samtliga beställare	Beställt för första gången	Beställt 2–3 gånger	Beställt 4–9 gånger	Beställt 10 gånger eller fler
Mycket lätt	39 %	31 %	35 %	43 %	51 %
Ganska lätt	43 %	57 %	47 %	33 %	32 %
Varken eller	10 %	7 %	12 %	9 %	14 %
Ganska svårt	6 %	4 %	5 %	10 %	3 %
Mycket svårt	2 %	-	2 %	3 %	-
Antal svar	235 (236) ⁴⁰	54	86	57 (58)	37

Källa: Riksrevisionens enkät 2016.

³⁹ Bland de beställningar som omfattade data från andra myndigheter är Socialstyrelsen den klart dominerande myndigheten (se tabell 4a i bilaga 4).

⁴⁰ Parenteser i tabellerna visar det totala antalet möjliga svar för respektive fråga och svarsgrupp.

En faktor som kan påverka kommunikationen mellan beställaren och handläggarna är beställarens förståelse för och insyn i beställningsprocessen. För att beställarna ska kunna göra korrekta beställningar krävs det att de förstår hur SCB:s beställningsprocess fungerar. Beställarna vet inte alltid vilka data som finns i vilket register eller vilka register som finns tillgängliga. Handläggarna i sin tur vet inte alltid vilka data beställarna efterfrågar.⁴¹ Bland de svarande i enkäten tenderar beställare med högre beställarvana att ha lättare att kommunicera med sin handläggare på SCB. Bland de beställare som gör sin första beställning svarar tre av tio att kommunikationen fungerade mycket bra, jämfört med fem av tio bland de som beställt tio gånger eller fler (se tabell 1 ovan). Att tidigare ha beställt registerdata från SCB kan alltså underlätta kommunikationen mellan beställare och handläggare.

Trots att enkäten visar att kommunikationen över lag fungerar bra framgår det av intervjuerna att det ibland finns en variation i de olika handläggarnas arbetsmetoder. Bland annat menar de intervjuade beställarna att återkopplingen på deras frågor varierar beroende på handläggare.

Av både intervjuerna och enkätens fritextsvar framgår att beställarna efterfrågar en mer transparent beställningsprocess. Beställarna förstår inte alltid hur SCB:s beställningsprocess går till, hur sekretessbedömningen görs, hur priserna sätts och vad det är i processen som tar tid. Beställarna efterfrågar rutiner eller en guide som visar de olika stegen i beställningsprocessen, från första förfrågan fram till leverans av data. Man vill på förhand veta hur långa handläggningstiderna är och hur beställningsprocessen går till.

3.4 Leveranstiderna

Vad som är rimlig väntetid för en leverans av registerdata varierar av förklarliga skäl med förutsättningarna för den enskilda beställaren. Riksrevisionens enkät visar emellertid att många av beställarna uppfattar att det tar lång tid att få beställda data och att det är svårt att förstå vad det är i processen som tar tid.

Av de svarande i enkäten anser 44 procent att leveranstiden var rimlig (se tabell 2 nedan). Bland de sammantaget 49 procent som inte tycker att de fick sina data inom rimlig tid, svarade 27 procent att de ändå förstår orsaken till den orimligt långa leveranstiden. Men 22 procent av de svarande i enkäten uppger att de inte förstår varför beställningen tog så lång tid.

⁴¹ Detta bekräftas i intervjuer med handläggare samt i problembeskrivningarna i de interna översynerna, se exempelvis SCB 2014. *Översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra mikrodata för forskning och utredning* (dnr 2014/0573).

Tabell 2 Tycker du att du fick din beställning av mikrodata levererad inom rimlig tid?

	Samtliga beställare	Universitet/högskola	Annan statlig myndighet	Övrig offentlig verksamhet
Ja	44 %	26 %	56 %	63 %
Nej, men förstår varför	27 %	35 %	22 %	17 %
Nej, förstår inte varför	22 %	32 %	13 %	15 %
Vet inte	6 %	7 %	8 %	2 %
Antal svar	233 (236)	97 (98)	76 (77)	40 (41)

Källa: Riksrevisionens enkät 2016.

Enkätsvaren varierar beroende på var de svarande är anställda. Beställare som är anställda på universitet eller högskola anser i högre utsträckning att leveranstiden var orimlig, 67 procent i jämförelse med 49 procent för samtliga svarande (se tabell 2 ovan). Bland anställda på statliga myndigheter anser 35 procent att leveranstiden var orimlig och motsvarande 32 procent bland anställda hos övriga offentliga verksamheter, t.ex. kommuner eller landsting.

Från beställarnas perspektiv är den totala leveranstiden spannet från det att beställaren lämnar en första förfrågan till dess att all beställd data är levererad. Då SCB inte har någon detaljerad processdata som visar ett ärendes totala tidsåtgång har vi inte kunnat ställa beställarnas enkätsvar mot någon faktisk leveranstid. Däremot har beställarna i enkäten själva fått uppskatta hur lång tid det tog från den första kontakten till dess att beställningen levererats. Beställarnas uppskattade leveranstider visar att den genomsnittliga leveranstiden för en beställning är sju månader (se tabell 8 i bilaga 4).⁴²

Även de uppskattade leveranstiderna varierar mellan de olika svarsgrupperna. I genomsnitt uppskattar beställare som är anställda på universitet eller högskola att deras beställningar tar ungefär fyra månader längre än vad beställare anställda på statliga myndigheter gör, nio och en halv respektive drygt fem och en halv månad (se tabell 8 i bilaga 4). Skillnaden dem emellan skulle kunna vara en förklaring till varför anställda på universitet eller högskola i högre utsträckning anser att leveranstiden var orimligt lång. Bland de som svarat att beställningen levererats inom rimlig tid är den uppskattade genomsnittliga leveranstiden tre och en halv månad, medan de svarande som svarat att leveranstiden var orimligt lång har uppskattat leveranstiden till i genomsnitt tio månader (se tabell 8a i bilaga 4).

⁴² Medelvärde = 7, median = 5.

Ett annat sätt att se på rimligheten vad gäller leveranstid är att se om leveranstiden medfört konsekvenser för beställarnas möjligheter att genomföra de analyser de haft för avsikt att göra. Bland de beställare som i enkäten svarat att leveranstiden var orimligt lång uppger 37 procent att leveranstiden medfört stora begränsningar, medan 32 procent uppger vissa mindre begränsningar för deras möjlighet att utföra de planerade analyserna (tabell 10 i bilaga 4). 26 procent menar att de kunnat göra alla de analyser de haft för avsikt att göra.

Många beställare uppger i enkätens fritextsvar att SCB:s sekretessprövning tar för lång tid med tanke på att ärendet redan genomgått en etikprövning. Av intervjuerna framkommer dessutom att beställarna har svårt att förstå hur den går till. Det finns även bland vissa beställare en uppfattning om att SCB har intagit en mer restriktiv hållning. Den juridiska delen i beställningen uppfattas av beställarna som onödigt krånglig med många olika steg.

Stora beställningar som omfattar data från olika register och enheter innebär att många personer på SCB är inblandade i beställningsprocessen. Ärenden med många inblandade personer tar ofta längre tid. Likaså om andra myndigheter är inblandade.⁴³ Enkätresultaten visar att 64 procent av de beställare vars beställning omfattar data från andra myndigheter uppger att beställningen levererades efter orimligt lång tid. Motsvarande andel för dem vars beställning bara omfattar data från SCB är 36 procent (se tabell 9b i bilaga 4). Att anställda på universitet och högskola i större utsträckning än övriga svarsgrupper är missnöjda med leveranstiden, skulle därför delvis kunna förklaras av beställningens omfattning. Deras beställningar omfattar data från andra myndigheter i större utsträckning än för övriga svarsgrupper (se tabell 4 i bilaga 4). Enkätens fritextsvar och intervjuerna med beställarna visar dock att det finns en viss medvetenhet hos beställarna om att stora komplexa beställningar kan leda till långa leveranstider.

3.4.1 Beställarkompetens

Att göra en beställning av registerdata från SCB kräver en hel del från beställarna. De måste specificera variabler, veta vilken data SCB har och ha kännedom om de olika registren. Enligt beställarna själva tar en dålig beställning längre tid. Med andra ord kan beställarna lära sig hur de ska lägga upp sina beställningar för att själva effektivisera leveranstiden.

Enkätresultatet visar att de svarande har varierande beställarvana. Vana beställare, som har beställt data tio gånger eller fler, utgör 16 procent av de svarande, och 23 procent beställer data för första gången (se tabell 2 i bilaga 4). Bland dem som beställt registerdata för första gången anser 46 procent att leveranstiden var rimlig. Av dem som beställt tio gånger eller fler anser 59 procent att leveranstiden var rimlig

⁴³ SCB, 2014. *Översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra mikrodata för forskning och utredning* (dnr 2014/0573).

(se tabell 9a i bilaga 4). Av intervjuerna med beställarna framgår att något de lärt sig från sina tidigare beställningar är att de måste vara väl genomtänkta och förberedda inför en förfrågan. Speciellt när det rör sig om känsliga variabler eller stora komplexa beställningar. Om beställarna inte förberett sig tillräckligt får de komplettera beställningen vilket kan försena leveransen.

Av intervjuerna framgår att en diskussion med SCB inför beställningen om bl.a. vilka data som finns kan underlätta för beställaren. Beställarna menar att det är svårt att utifrån enbart sina egna erfarenheter av tidigare beställningar dra lärdomar och veta hur de ska göra för att undvika samma problem igen. En bättre förståelse för processen tycks dock leda till ökad acceptans för långa väntetider.

3.5 Prissättningen

Registerverksamheten ingår i SCB:s avgiftsverksamhet och där gäller principen om full kostnadstäckning. Principen om full kostnadstäckning innebär att avgifterna inom ett verksamhetsområde beräknas så att avgifterna på ett eller några års sikt helt täcker verksamhetens direkta och indirekta kostnader.⁴⁴ Vid kalkylering av ett registeruppdrag används standardiserade mallar för produktionskalkylering. Att handläggarna följer en mall är viktigt då samma pris ska gälla identiska produkter och tjänster oavsett beställarkategori.⁴⁵ Det är emellertid svårt att i början på året veta hur efterfrågan på ett visst register eller en samkörning av olika register kommer att se ut. Att prissätta efter full kostnadstäckning för en verksamhet där efterfrågan inte på förhand är säker, är därför svårt och riskerar att resultera i över- eller underskott. Det visar sig även i SCB:s årsredovisning för 2016 där uppdragsverksamheten har ett ackumulerat överskott på 81,8 miljoner kronor.⁴⁶

Vad som anses vara ett rimligt pris för registerdata varierar mellan beställarna beroende på deras individuella förutsättningar. Riksrevisionens enkät visar emellertid att en del av beställarna uppfattar att det är dyrt att beställa registerdata från SCB. Enkätsvaren visar att 35 procent av beställarna anser att priset på beställningen var orimligt högt (se tabell 3 nedan). 38 procent anser att priset var rimligt, och 26 procent av beställarna har svarat att de inte har någon uppfattning om huruvida priset är rimligt eller inte.

⁴⁴ Hela SCB:s uppdragsverksamhet betraktas i detta sammanhang som ett resultatområde där registerdataverksamheten ingår. SCB, 2015. *Uppdragshandboken 2015*, s. 11.

⁴⁵ Det praktiska arbetet och ansvaret för kalkylering och prissättning av produkter och tjänster ligger på respektive handläggande enhet. SCB, 2015. *Uppdragshandboken 2015*, s. 38.

⁴⁶ SCB, 2016. *Årsredovisning 2016*, s. 38.

Tabell 3 Anser du att priset på din beställning var rimligt?

	Samtliga beställare	Universitet/högskola	Annan statlig myndighet	Övrig offentlig verksamhet
Ja	38 %	29 %	43 %	46 %
Nej	35 %	52 %	21 %	20 %
Vet inte	26 %	19 %	35 %	32 %
Antal svar	234 (236)	98	76 (77)	40 (41)

Källa: Riksrevisionens enkät 2016.

Enkäten visar att det finns en variation mellan de olika svarsgrupperna. Bland beställare anställda på myndighet anser 43 procent att priset var rimligt liksom 46 procent av de anställda på övrig offentlig verksamhet. De beställare som är anställda på universitet eller högskola anser i mindre utsträckning att priset var rimligt, 29 procent.

Ett annat sätt att se på rimligheten i SCB:s prissättning är att se om beställarna anser att priset medfört konsekvenser för deras möjligheter att genomföra sina planerade analyser. Bland de beställare som i enkäten svarat att priset på deras beställning var orimligt, uppger 22 procent att priset medfört stora begränsningar och 23 procent att priset medförde mindre begränsningar (se tabell 14 i bilaga 4). Drygt hälften, 54 procent, menar att priset inte påverkade deras möjlighet att genomföra de analyser de haft för avsikt att göra. Viktigt att poängtera är att enkäten enbart fångar beställare med ekonomisk möjlighet att beställa registerdata från SCB.

3.5.1 Beställarna har svårt att förstå SCB:s prissättning

I Riksrevisionens enkät uppger två av tio beställare att de fullt ut förstår hur SCB:s prissättning går till. Fyra av tio beställare förstår till viss del hur priset på deras beställningar fastställdes, och lika många anser att de över huvud taget inte förstår hur prissättningen går till (se tabell 12 i bilaga 4).

Enkätresultatet visar att beställarnas förståelse för SCB:s prissättning har betydelse för deras syn på beställningens pris. Majoriteten, 62 procent, av de beställare som förstår prissättningen fullt ut anser att priset var rimligt (se tabell 4 nedan). Endast 16 procent av de som inte alls förstår sig på prissättningen anser att priset var rimligt. En ökad transparens skulle därför troligen öka acceptansen för SCB:s prissättning.

Tabell 4 Anser du att priset på din beställning var rimligt? Fördelat efter förståelse för SCB:s prissättning

	Samtliga beställare	Förstod fullt ut	Förstod till viss del	Förstod inte alls
Ja	38 %	62 %	50 %	16 %
Nej	35 %	30 %	20 %	54 %
Vet inte	26 %	9 %	30 %	29 %
Antal svar	232 (236)	47	90	94 (95)

Källa: Riksrevisionens enkät 2016.

Osäkerheten om hur prissättningen faktiskt går till leder till spekulationer och rykten. Av både intervjuerna med beställarna och från fritextsvaren i enkäten framkommer att det finns funderingar hos beställarna om att SCB använder sig av en marginalkostnadsprincip som modell vid prissättning. Funderingarna kring marginalkostnad är ofta sammankopplade med en kritik från beställarna om att det är för dyrt att beställa registerdata från SCB. Det visar även att få beställare verkar ha förstått att SCB tillämpar full kostnadstäckning vid sin prissättning och vad det egentligen innebär för det faktiska priset på beställningen.

Av intervjuerna framkommer att beställarna önskar att offerterna SCB skickar skulle ha mer specifika uppgifter. Enligt beställarna ges oftast en offert med totalkostnad som varken specificeras eller förklaras. Det är därför svårt för beställarna att veta vad de betalar för. Av intervjuerna med handläggarna framkommer att offerterna i större utsträckning preciseras vid beställningar som överstiger 100 000 kronor och som görs av myndigheter, men att det finns skillnader i praxis mellan enheterna.⁴⁷

Av intervjuerna med beställarna framgår att handläggarna inte alltid kommunicerar kring prissättningen. Trots att beställarna frågar händer det att de inte får någon klarhet i hur prissättningen fungerar. På det sättet blir det svårt för beställarna att i förväg veta vad en beställning kommer att kosta. Att inte veta hur SCB prissätter försvårar även vid ansökningar om forskningsanslag. SCB är medvetna om problemet

⁴⁷ Under 2014 tog SCB efter återkommande kritik mot brister i transparens initiativ till ett internt projekt, "transparent prissättning", som syftade till att öka transparensen och få bättre rutiner på enhetlig kommunikation. Projektet resulterade i de rutiner SCB har i dag där offerterna specificeras och priset delas upp för beställningar vars pris överstiger 100 000 kr. SOU 2014:45. *Unik kunskap genom registerforskning*. Slutbetänkande av Registerforskningsutredningen, s. 327, intervju med handläggare på SCB november 2016.

och i det senaste utredningsdirektivet ingår även att se över prissättningen för registerdatauppdrag.⁴⁸

3.6 Beställningens omfattning och användbarhet

Det är mycket ovanligt att SCB avslår en beställning av registerdata. Det händer bara i enstaka fall per år. På grund av sekretessreglerna är det dock vanligt att beställarens ursprungliga förfrågan på registerdata modifieras under beställningsprocessen. Att en beställning modifieras innebär att beställningen ändras genom att en eller flera variabler tas bort eller grupperas på en mer generell nivå än vad beställaren först efterfrågat. På det sättet skiljer sig omfattningen av ursprungsbeställningen från de data som senare levereras. Ett sätt att bedöma tillgängligheten är därför att studera utfallet av SCB:s prövningar.

En majoritet av beställarna, 59 procent, har inte fått sina beställningar modifierade under SCB:s beställningsprocess (se tabell 15 i bilaga 4). Beställningen har modifierats för 39 procent av beställarna. De flesta beställare förstår varför modifieringar av data var nödvändiga, men det varierar i grad av förståelse. Bland dem vars beställning modifierats förstår 45 procent fullt ut varför modifieringarna var nödvändiga medan 43 procent uppger att de förstår till viss del (tabell 16 i bilaga 4). 12 procent uppger att de inte alls förstod varför SCB minskade omfattningen på deras beställning.

Bland de beställare som fått sin beställning modifierad anser 15 procent att modifieringen medförde stora begränsningar för deras planerade analyser (se tabell 17 i bilaga 4). Ursprungsbeställningen har för dessa beställare ändrats på ett sätt som gör att de måste anpassa den planerade analysen efter de data som levererats. En majoritet, 54 procent, uppger att modifiering påverkat men inte medfört så stora begränsningar. 26 procent uppger att de kunnat genomföra alla de analyser de planerat att göra. Totalt sett uppger 69 procent av de beställare vars beställning modifierats att modifieringen fått konsekvenser för deras analys.

I intervjuerna med beställarna framgår det att en del uppfattar en osäker hållning hos SCB. Osäkerheten märks extra tydligt vid stora beställningar och tolkas av beställarna som att SCB är rädda för att göra fel. Konsekvensen blir, enligt beställarna, att SCB gör restriktiva tolkningar av vilka data de kan lämna ut. Av intervjuerna framgår även att det finns en uppfattning om att SCB blivit mer restriktiva vid utlämnandet av registerdata över tid. Vissa beställare menar att uppgifter som tidigare lämnats ut i dag kan få avslag.

⁴⁸ SCB, 2017. *Direktiv avseende utredning om handläggningsprocessen för utlämnande av mikrodata samt vissa registerfrågor* (dnr 2017/349); SCB, 2017. *Beslut om koncentration av mikrodatahandläggningsärenden till BV/MIKRO och flytt av LISA-databasen till BV* (dnr 2017/729).

3.7 Sammanfattande iakttagelser

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att det finns brister i tillgängligheten till SCB:s registerdata. Resultatet från vår enkät visar även att beställarna uppfattar problemen med tillgänglighet som omfattande och att dessa problem upplevs av alla beställargrupper. Beställare som är anställda på universitet eller högskola är dock i större utsträckning missnöjda med tillgängligheten till SCB:s registerdata än övriga beställargrupper.

Knappt hälften av alla beställare anser att det tar orimligt lång tid att få beställda registerdata levererade, och hälften av dem förstår inte varför det tar så lång tid. De långa leveranstiderna medför även begränsningar för beställarna att genomföra sina planerade analyser. Enkätresultatet visar att leveranstiden kan påverkas av hur komplex beställningen är, dvs. om den innehåller registerdata från många underleverantörer, och av beställarnas individuella erfarenhet från att tidigare ha beställt registerdata från SCB.

När det gäller SCB:s prissättning är det stora problemet att det är svårt att förstå hur prissättningen går till. Åtta av tio beställare förstår inte fullt ut SCB:s prissättning. Ibland innehåller offerterna SCB skickar enbart en totalkostnad som varken specificeras eller förklaras. Det är därför svårt för beställarna att veta vad de faktiskt betalar för. Enkätresultatet visar även att beställarnas förståelse för SCB:s prissättning har betydelse för deras syn på beställningens pris. De beställare som förstår prissättningen anser i större utsträckning att priset var rimligt.

Fyra av tio beställare har fått sina beställningar modifierade och många menar att det får som konsekvens att arbetet och analysen blir lidande. Beställarna har svårt att förstå SCB:s sekretessprövningsprocess och de modifieringar som görs av beställningarna innan leverans.

Beställarna är generellt sett nöjda med handläggarna som uppfattas som professionella och serviceinriktade. Däremot efterlyser många beställare en mer transparent utlämnandeprocess där de löpande kan få information om vad som händer och när de kan förvänta sig att ett visst moment i processen är avklarat.

4 Utlämnandeprocessens organisering

Hur utlämningsprocessen är organiserad är avgörande för tillgängligheten till SCB:s registerdata. I processen avgörs vad SCB kan lämna ut och till vilket pris, men processens organisering avgör också hur lång tid ett utlämnande tar. Som konstaterats i föregående kapitel kvarstår mycket av tillgänglighetsproblematiken så som den gestaltar sig för beställarna. Detta kapitel belyser frågan om vad SCB har gjort för att förbättra och effektivisera uppdragsprocessen för utlämnandet av registerdata och om det fortfarande finns hinder för tillgängligheten till SCB:s registerdata, sett ur handläggarnas perspektiv.

4.1 Förändringsarbetet

SCB har tagit initiativ till en rad förändringar av den egna organisationen för att hantera den ökade efterfrågan på registerdata, den ökade komplexiteten i beställningarna och i viss mån den kritik angående tillgänglighet som har framförts av beställare.

Den 22 april 2014 lämnade SCB:s dåvarande generaldirektör (GD) ett direktiv till en översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra registerdata för forskning och utredning. Översynen presenterades den 28 augusti 2014 och visar att det fanns stora olikheter i hur avdelningarna hanterar registeruppdragen.⁴⁹ Trots gemensamma checklistor och mallar skiftade arbetssätt, metoder och organisation mellan enheterna. Det saknades ett standardiserat administrativt stödsystem för hela uppdragsprocessen. I stället var handläggarna tvungna att arbeta med en rad olika system för processens olika moment. Vidare visar översynen att SCB inte kunde samla in processdata för uppdragsprocessens olika delprocesser vilket försvårade styrning och uppföljning.⁵⁰

I översynen gjordes bedömningen att sekretessärendehanteringssystemet (SÄHS) var så svårhanterligt att det skapade onödigt långa handläggningstider. Även väntetider för att få juridiskt stöd från Rättssekretariatet ansågs påverka handläggningstiderna negativt.

En annan iakttagelse var att långa handläggningstider uppkom när flera enheter var inblandade som underleverantörer i en beställning. Detta berodde på att handläggarna på de olika enheterna bara producerade registeruppdrag i mån av tid mellan andra mer prioriterade arbetsuppgifter.

⁴⁹ SCB, 2014. *Översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra mikrodata för forskning och utredning* (dnr 2014/0573).

⁵⁰ Avdelningen Befolkning och välfärd (BV) hade redan i januari 2014 påbörjat en intern översyn av registerorganisationen och den 4 juli lämnade de sin slutrapport. Syftet med rapporten var, enligt intervjuer med handläggarna i november 2016, att hitta ett sätt att hantera den ohållbara arbetssituation som hade uppstått på grund av den ökade efterfrågan.

Rapportförfattaren ordinerar samordning och införandet av gemensamma rutiner för att uppnå effektiviseringar och enhetlighet. Bland annat föreslås införandet av ett samlat ärende och dokumenthanteringssystem (ÄRDOK) som ett stöd för ärendehanteringsprocessens alla moment. Systemet var också tänkt att tillhandahålla processdata för styrning och uppföljning. Det föreslås vidare att myndigheten ska utöka det juridiska stödet till uppdragsverksamheten genom att förstärka Rättssekretariatet, och att servicen gentemot uppdragsgivarna ska bli bättre bl.a. genom att man förtydligar hur uppdragsprocessen går till. Slutligen konstaterar utredaren att en centralisering av registerdataprocessen är nödvändig om den ska effektiviseras, samordnas och utvecklas. Tre olika centraliseringslösningar skisseras av utredaren som dock överlåter till myndighetsledningen att bedöma vilken modell som skulle vara bäst för myndigheten.

Den 10 februari 2015 beslutade SCB:s GD om en centralisering på avdelningsnivå. Beslutet föregicks av att avdelningen Befolkning och välfärd (BV) centraliserade utlämnandet av registerdata till en ny enhet, BV/MIKRO. Därefter följde en centralisering av verksamheten på avdelningen Ekonomisk statistik (ES), den andra avdelningen på SCB med många registerdatauppdrag.

Under 2016 genomfördes ytterligare en intern översyn för att hantera vad som beskrevs som en ohållbar arbetssituation på SCB:s Rättssekretariat med hög personalomsättning, hög arbetsbelastning, samt långa handläggningstider visavi andra avdelningar på SCB⁵¹. Utredningsdirektivet kom den 22 april 2016, och den 2 oktober var utredningen klar. Utredningen bekräftade och fördjupade problembilden från utredningsdirektivet. Juristerna fick inte några tydliga signaler om vad som skulle prioriteras, utan allt var lika viktigt. Det gick heller inte att uttala sig om hur lång tid något tog eller hur många ärenden som hanterades. Framför allt var det handläggarna som arbetar med att lämna ut registerdata som önskade mer aktivt stöd från juristerna. Men även bland chefer fanns missnöje med vad som uppfattades som omständlig och ineffektiv hantering av sekretessprövningen med många inblandade: avdelningschefer, enhetschefer och medarbetare på ämnes- och insamlingsavdelningarna samt jurister och chefsjurist.⁵²

SCB har som följd av utredningen av det juridiska stödet tillsatt ännu en utredning om handläggningsprocessen för utlämnande av registerdata. Utredaren ska undersöka hur en eventuell centralisering kan gå till rent praktiskt, hur det rättsliga stödet bäst bör utformas, hur prissättningen går till, samt överväga om samtliga register som hör till individfären ska koncentreras till BV, som i dagsläget hanterar majoriteten av de individrelaterade registren. Direktiven beslutades den 28 februari 2017

⁵¹ SCB, 2016. *Utredning av det juridiska stödet på SCB* (dnr 2016/709).

⁵² *Ibid.*, s. 7.

och den 23 maj fattades beslut om en ytterligare koncentration av registerdatahandläggningen.⁵³

I det följande beskrivs handläggarnas syn på arbetet med registeruppdragen, och hur de uppfattar den genomförda centraliseringen och det fortsatta behovet av stöd i uppdragsprocessen. Sammantaget framträder en bild av en komplex verksamhet där det fortfarande finns behov av organisatoriska förändringar för att tillgängligheten till myndighetens registerdata ska kunna öka.

4.2 Komplexitet och kunskap

Att det är en komplex uppgift att hantera registerdatabeställningar är något handläggarna återkommer till vid flera tillfällen under intervjun. Beställningarnas komplexitet anses dessutom ha ökat över tid.

Att verksamheten uppfattas som komplex beror bl.a. på att ärendehantering är beroende av flera olika aktörer. Fler och fler beställningar innehåller data från olika register som finns hos andra myndigheter. Detta kan t.ex. påverka leveranstiderna på ett negativt sätt. På samma sätt anses antalet beställningar som innehåller data från olika register som finns inom SCB ha ökat. Hur många aktörer som berörs internt på SCB är emellertid inte bara en fråga om hur beställningen ser ut utan handlar också om hur myndigheten har valt att organisera verksamheten.

Av intervjuerna framgår att det krävs fyra typer av kunskap för att möjliggöra ett utlämnande av registerdata: ämneskunskap, registerkunskap, processkunskap och juridisk kunskap. Med **ämneskunskap** avses här kunskap om t.ex. arbetsmarknaden eller offentlig ekonomi, med vars hjälp handläggaren kan diskutera med beställaren – vilken data behöver du för att besvara dina frågeställningar? Med **registerkunskap** avses här kunskap om hur registren är uppbyggda och vad de innehåller. Enligt intervjupersonerna är dessa bägge former av kunskap något som alla handläggare har. Enskilda handläggare är dock specialiserade och behärskar bara enstaka ämnen och register. **Processkunskap** är på ett helt annat sätt direkt kopplat till registerdatauppdragen och handlar om den kunskap handläggaren behöver för att slussa beställningen genom SCB:s administrativa apparat för utlämnande av registerdata. Slutligen krävs en viss **juridisk kunskap** för att kunna bedöma om SCB kan lämna ut de data som beställaren efterfrågar. Eftersom alla handläggare inte besitter alla typer av kunskap bestäms antalet aktörer som måste involveras i beredningen inte bara av hur beställningen ser ut utan också av hur kunskapen är fördelad inom myndigheten.

Myndigheten är i dagsläget huvudsakligen organiserad i avdelningar och enheter som skapats efter ämne, t.ex. Nationalräkenskaper och Befolkning och välfärd.

⁵³ SCB, 2017. *Beslut om koncentration av mikrodatahandlägningsärenden till BV/MIKRO och flytt av LISA-databasen till BV* (dnr 2017/729).

Register som hör till respektive ämne förvaltas av den ansvariga enheten. Som nämntes tidigare har det dock genomförts vissa centraliseringar av registerverksamheten på avdelningsnivå. På BV har man, som nämnts skapat en enhet (BV/MIKRO) vars huvudsakliga uppdrag är att ombesörja registerdatautlämnanden. Enheten byggs upp av personer med ämnes- och registerkunskap från avdelningens övriga ämnesenheter. Det som håller ihop enheten är här den gemensamma processkunskapen. På ES har man gjort en liknande centralisering till en av de befintliga enheterna, Företags- och registerbaserad sysselsättningsstatistik (FRS), med den skillnaden att enheten inte uteslutande hanterar registerdatautlämnanden utan även har andra uppgifter. På övriga avdelningar hanterar handläggare med relevant ämnes- och registerkunskap den aktuella registerdatautlämningen.

4.3 Centralisering

Av intervjuerna framgår att såväl handläggarna som SCB:s ledning är nöjda med den centralisering som genomförts på avdelningsnivå. De är också eniga om att det är nödvändigt att gå vidare med centraliseringen för att öka tillgängligheten till myndighetens registerdata. Handläggarna framhåller dock att det inte finns problem bara med en decentraliserad organisation utan att det finns risker även med en långtgående centralisering. De menar att det inte går att centralisera alla delar av verksamheten.

Handläggarna menar att det i dag ofta uppstår problem när det kommer in beställningar till enheter som ansvarar för register med låg efterfrågan. Då den ämnes- och registerkunniga handläggaren inte har någon erfarenhet av utlämnandeprocessen kan det ta onödigt lång tid att bereda ärendet. Denna problematik kan tyckas få sin lösning genom centralisering, men i dagsläget kan de enheter som hanterar registerdatautlämnanden inte flytta över personer med kunskap om alla de enskilda registren till den centrala enheten. Ibland är det bara en enstaka person som har kunskap om ett register, och hon eller han sköter en mängd andra registerspecifika arbetsuppgifter också. När det bara rör sig om något enstaka utlämnande per år blir det inte försvarbart att flytta över personen.

Ett annat problem med den decentraliserade delen av organisationen är att registerdataärendena i enlighet med SCB:s instruktion har lägre prioritet än handläggarnas ordinarie arbetsuppgifter. Med ordinarie arbetsuppgifter avses framställning av officiell statistik och uppdrag åt statistikansvariga myndigheter. Den centralisering av verksamheten som genomförts på BV/MIKRO har i stort sett avhjälpt denna intressekonflikt, med undantag för beställningar som innehåller data från register som ligger under andra avdelningar. Underleverantörerna producerar då bara registerdatauppdrag i mån av tid mellan sina andra arbetsuppgifter, vilket kan fördröja leveranserna avsevärt. Denna konkurrens om resurser blir också tydlig i hanteringen av beställningar där handläggaren behöver stöd av Rättssekreteriatet, en problematik vi återkommer till längre fram.

Om beställningarna innehåller data från många olika register kan även andra problem uppstå. Eftersom en handläggare inte har kunskap om alla register måste många olika handläggare involveras i ärendet. Är den ansvariga handläggaren då inte van att arbeta med beställningar kan hon eller han ha svårt att navigera rätt inom organisationen. Frågor om vem som ska kontaktas i vilka ärenden är inte alltid givet. Även här kan centralisering vara en god idé, då man som hos BV/MIKRO flyttar över register- och ämneskunniga från avdelningens olika enheter till den egna enheten. Om alla avdelningar hade centraliserat sin uppdragsverksamhet efter BV/MIKRO:s modell skulle kommunikationen mellan dessa enheter på respektive avdelning underlätta hanteringen. Problemet med denna strategi är, som en av handläggarna påpekar, att kunskapen är en färskvara. När registerkunskapen minskar eller blir inaktuell blir det allt svårare att producera beställningarna på ett bra sätt. På samma sätt kan ämneskunskapen bli inaktuell. Enligt de intervjuade handläggarna gör detta att en alltför långtgående centralisering inte är möjlig. Om handläggarna blir alltför utpräglade generalister riskerar de att tappa förmågan att kommunicera om ämnet med beställarna. För övriga avdelningar kan man också ifrågasätta det rationella i att skapa enheter som bara ska hantera registerdatautlämnande. Den låga efterfrågan gör det inte motiverat.

En annan aspekt av centralisering som nämns i översynen var ett förslag om "en-väg-in" och ett gemensamt kösystem för alla registerdatabeställningar. Detta har bara delvis genomförts eftersom ett alltigenom centraliserat system inte skulle fungera enligt handläggarna. I dag finns möjligheten att beställa registerdata via SCB:s hemsida. Det anses vara en bra ingång för nya beställare. Återkommande beställare kan dock med fördel vända sig direkt till den enhet som berörs av beställningen. Då kan ett mellanled elimineras och beställningen omhändertas snabbare, enligt handläggarna. De olika enheterna har också olika kösystem. Under hösten 2016 hade t.ex. BV/MIKRO 1–2 månaders kö och ES/FRS 3–4 månaders kö. Enligt handläggarna har de olika enheterna så olika förutsättningar att det inte går att ha ett system som passar alla.

Sammanfattningsvis kan vi konstatera att uppdragets komplexitet och behovet av olika typer av kunskap i beredningsprocessen gör det svårt att hitta *en* optimal organisationsform. Det finns fördelar med att centralisera verksamheten, men det medför också risker. Oavsett grad av centralisering kommer handläggarna alltid att vara i behov av olika former av stöd i hanteringen av utlämnandearbenden. I följande avsnitt beskrivs handläggarnas bild av hur väl dessa stöd fungerar och vad de anser att de behöver för att öka tillgängligheten till SCB:s registerdata.

4.4 Det administrativa stödet

I det föregående konstaterades att handläggaren bl.a. behöver processkunskap för att kunna hantera ett utlämnande. I praktiken betyder det att handläggaren måste behärska flera olika administrativa moment och involvera ett flertal olika aktörer.

Handläggaren ska hantera den kommunikation som krävs för att konkretisera beställarens behov och veta vilka eventuella underleverantörer som ska kontaktas. Handläggaren ska ta ut ett produktnummer från SCB:s order och faktureringsystem (OF-systemet) och dessutom löpande diarieföra uppdraget. Varje förfrågan om registerdata genomgår sedan en skadeprövning i form av en sekretessprövning. Handläggaren ansvarar för att skriva underlag till denna. Ibland behöver hen göra en avstämning med Rättssekretariatet innan underlaget kan skrivas och skickas vidare.

Alla utlämnandeärenden ska sedan hanteras i myndighetens sekretessärendehanteringssystem (SÄHS). För samtliga ärenden ska berörda enhetschefer yttra sig, därefter kommer avdelningscheferna för underlevererande enheter att lämna en rekommendation innan ansvarig avdelningschef fattar beslut. Ibland ska även chefsjuristen uttala sig. Om data kan lämnas ut får beställaren en offert med information om leveransvillkor och pris. Handläggaren skriver offerten. På SCB:s intranät finns mallar till stöd för offertskrivning och kostnadsberäkning. Först nu tar själva sammanställningen av registerdata vid i form av registerbearbetningar och ibland datainsamling. När uppdraget slutligen levereras fakturerar handläggaren uppdragsgivaren via OF-systemet.

Handläggarna saknar fortfarande ett sammanhållet administrativt system som stöd för denna process. Ett sådant system skulle behövas för att jämka samman de olika momenten i beredningen, göra det möjligt att följa ärendet genom hela processen och för att minska den administrativa bördan för handläggarna. I dag finns i stället skilda system för diarie-, ärende- och sekretesshantering.

Alla uppdrag registreras i OF-systemet, men det uppfyller inte kraven på en processinriktad hantering av uppdragen i sin helhet, från att det kommer in till det att det levereras. Enligt handläggarna har det i många år (sedan 2011) varit tal om att skapa ett ärendehanteringssystem, ÄRDOK, med tre funktioner. Systemet var tänkt att innehålla en diariemodul, en sekretessmodul och en modul för att kunna följa ärenden och skapa processdata. Under 2011–2012 var en upphandling på gång som gick fel då leverantören inte kunde hålla det som utlovats. Handläggarna uppfattar det som att arbetet med att ta fram ett sammanhållet administrativt stöd har runnit ut i sanden.

Under tiden har kritiken mot det befintliga sekretesshanteringssystemet (SÄHS) vuxit sig allt starkare. SÄHS är en prototyp från 2001 och uppfattas som mycket tungrovt av handläggarna.

I brist på ett sammanhållet ärendehanteringssystem håller BV/MIKRO på att testa ett sätt att logga handläggningens olika moment i Excel. Förhoppningen är att det på så sätt ska gå att följa ärenden och snabbt kunna se hur de ligger till. När Riksrevisionen besökte myndigheten under november 2016 var försöket i sin linda och de olika handläggarna loggade inte de olika momenten på ett enhetligt sätt. SCB:s ledning menar att försöket ser mycket lovande ut.

I dag finns det mallar och checklistor på SCB:s intranät som ska fungera som stöd för handläggarna i beredningsprocessens olika moment. Det är handläggarna från BV/MIKRO och ES/FRS som driver på för att de olika mallarna ska hållas uppdaterade. Om uppdateringarna dröjer centralt, uppdaterar handläggarna stöden själva på enheten. De juridiska stöden tenderar dock att inte uppdateras kontinuerligt enligt handläggarna. Detta är ett arbete som Rättssekretariatet ansvarar för. Handläggarna anser att beredningen av uppdrag är relativt sett enhetlig mellan BV/MIKRO och ES/FRS. Värre är det ute på de andra avdelningarna. Där ser kvaliteten på beredningen av ärenden olika ut, och det finns en hel del att göra för att handläggningen ska gå fortare och bli mindre kostsam.

Sammantaget kan vi konstatera att handläggarna inte tycker att dagens sätt att organisera och styra verksamheten leder till ett enhetligt sätt att arbeta med registerdatabeställningar på myndigheten. Initiativ till förändringar och förbättringar kommer ofta underifrån i organisationen men tycks inte få spridning och implementeras på hela myndigheten. De administrativa stöden uppfattas dessutom som tungrodda och onödigt arbetskrävande. En möjlig delförklaring till varför styrningen inte fungerar på ett optimalt sätt kan vara att SCB inte samlar in processdata för registerdatauppdragen. Ledningen har ingen samlad bild av handläggningstider, om det finns moment i handläggningen som tar för lång tid och om det skiljer sig åt mellan avdelningarna.

4.5 Det juridiska stödet

Enligt den s.k. statistiksekretessen, får uppgift lämnas ut som behövs för forsknings- eller statistikändamål om det vid en prövning står klart att uppgiften kan röjas utan att den som uppgiften rör, eller någon närstående till denne, lider skada eller men. Med "skada" avses uteslutande ekonomisk skada och med "men" avses i första hand integritetskränkningar.

I intervjun med SCB:s stabschef blir det tydligt att myndigheten har ett tydligt säkerhets- och sekretessfokus när det kommer till utlämnanden. Han menar att beställarna av registerdata gärna vill ha så mycket, så snabbt och helst så billigt som möjligt, men att SCB inte har de finansiella eller rättsliga förutsättningarna för det. Eftersom statistiksekretessen som huvudregel är absolut och SCB måste värna den, måste de pröva varje utlämnande av data noggrant, menar stabschefen. Ett liknande förhållningssätt kommer till uttryck i intervjuerna med handläggarna. De måste stå emot det tryck som finns på att lämna ut uppgifter, främst från forskarhåll. Det kan t.ex. handla om forskare som vill lägga till årgångar till ett gammalt projekt. Då kan det uppstå diskussioner om det fortfarande rör sig om ett avgränsat projekt eller om

det handlar om forandet av en generell forskningsdatabas.⁵⁴ Forskarna kan inte alltid få det de vill. Handläggarna menar dock att det är mycket ovanligt med missnöjda beställare och att de flesta visar stor förståelse för SCB:s dubbla roll.

För att säkerställa att sekretessreglerade uppgifter inte lämnas ut på felaktiga grunder har SCB en process. När beställaren och ansvarig handläggare kommit överens om vad som ska omfattas, prövas utlämnandet i myndighetens sekretessärendehanteringssystem (SÄHS). Utlämnande enhet beskriver här ärendet utifrån beställarens information, och efter att berörda enheter har yttrat sig går ärendet vidare till avdelningschefen. I de fall stödet för utlämnande är osäkert kan jurist ha konsulterats innan ärendet läggs i systemet. Först när dessa har godkänt utlämnandet kan uppgifterna lämnas vidare till beställaren. I särskilt komplicerade fall ska ärendet diskuteras i Dataskyddsrådet (DASK) innan beslut tas kring utlämnandet. DASK har möte ungefär en gång i månaden. Vanligast är dock att man redan innan ärendet kommit till SÄHS hanterat ärendet i DASK.

Av intervjuerna med handläggarna framgår att det absolut största problemet med denna del av beredningsprocessen är det första steget. De menar att myndigheten inte kan uppnå ökad tillgänglighet till SCB:s registerdata om tillgången till juridiskt stöd inte förbättras. De rättsliga ställningstagandena i utlämnandeärenden är ofta komplexa och det finns behov av att kunna stämma av skadeprovningsfrågor löpande med myndighetens jurister. Handläggarna har över lag varit nöjda med kvaliteten på svaren från rättsavdelningen, men man bedömer att det tar alldeles för lång tid. Handläggarna kan dessutom inte få reda på när juristerna ska titta på ärendet. Eftersom handläggarna då inte heller kan tala om hur lång väntetiden beräknas bli kan det leda till ansträngda relationer med beställaren. Myndigheten har fram tills nyligen inte haft någon samlad kunskap om hur långa väntetiderna är eller hur mycket tid juristerna lägger ner på olika arbetsmoment. Arbetet med att samla in denna typ av data har just påbörjats. Handläggarna anser att tillgången till juridisk kunskap är en flaskhals som kan förklara varför beredningen av vissa ärenden tar så lång tid.

Denna del av beredningsprocessen ska också stå som garant för att lika fall ska behandlas lika. När vi pratar om denna fråga med handläggarna säger de att myndigheten generellt sett inte har blivit striktare i sin bedömning av vad som kan lämnas ut, men att handläggarna har blivit kunnigare i frågor som rör utlämnandeärenden. Som systemet ser ut i dag aktualiserar den enskilda handläggaren en avstämning med Rättssekretariatets jurister om han eller hon är osäker på om SCB kan lämna ut de uppgifter som beställaren efterfrågar. Svaret från juristerna kan då bli att SCB inte får lämna ut de data som efterfrågas, trots att man gjort detta åtskilliga gånger

⁵⁴ Detta grundar sig i 6 § i lagen (2003:460) om etikprovning av forskning som avser människor. Enligt bestämmelsen kan ett etikgodkännande endast avse ett visst projekt, eller en del av ett visst projekt, eller ett på ett liknande sätt bestämd forskning.

tidigare. När vi frågar om man då inte kan tala om en praxisförändring, säger handläggarna att man inte kan det eftersom juristerna ju inte har ändrat sig – de har bara inte känt till hur frågan har hanterats ute på avdelningarna. Ur handläggarnas perspektiv låter detta som en helt rimlig ordning, en lärande organisation som successivt utvecklar ett kunnande. Sett från beställarnas synvinkel kan det te sig mycket konstigt. Variabler som inom ramen för tidigare beställningar inte har inneburit några problem kan helt plötsligt inte lämnas ut.

De två senare stegen i processen – hanteringen av ärendena i SÄHS och behandlingen av komplicerade ärenden i DASK – har i olika internutredningar beskrivits som tidskrävande och onödigt byråkratiska. Detta är emellertid ingenting som de intervjuade handläggarna tar upp som några större problem.

4.6 Sammanfattande iakttagelser

Av de intervjuer som genomförts med handläggarna och med SCB:s ledning framgår att arbetet med registerdatabeställningar har varit en liten del av SCB:s verksamhet som successivt vuxit sig större. År 2016 stod den för cirka en femtedel av SCB:s uppdragsintäkter.⁵⁵ I avsaknad av en sammanhållen strategi för hur myndigheten ska hantera registerdatabeställningar har olika metoder och arbetssätt tillåtits växa fram och etablera sig på de olika avdelningarna. Sedan 2014 har myndigheten tagit steg för att skapa ett mer enhetligt arbetssätt, höja kvaliteten i beredningen av uppdragen och för att skapa bättre förutsättningar att upprätthålla en god kompetens kring tillämpningen av regelverken på området.

Arbetet med registerdatabeställningar är kunskapsintensivt och komplext. För att möjliggöra ett utlämnande av registerdata krävs att flera olika kunskapsformer samverkar: ämneskunskap, registerkunskap, processkunskap och juridisk kunskap. Då efterfrågan på data från de olika registren varierar kraftigt, är det svårt att hitta en enhetlig organisationsform för all registerdataverksamhet. Att ytterligare koncentrera handläggningen av registerdatabeställningar kan medföra ytterligare effektiviseringar, men är enligt handläggarna inte lösningen på alla problem.

Alla handläggare har i grunden goda ämnes- och registerkunskaper medan processkunskap och juridisk kunskap är något handläggarna successivt skaffar sig genom att handlägga registerdatautlämnanden. Det framstår därför som viktigt att det finns fungerande administrativa och juridiska stödfunktioner, speciellt för handläggare som har liten erfarenhet av att handlägga registerdatautlämnanden. Granskningen visar att handläggarna i dag saknar ett sammanhållet administrativt system som stöd för utlämnandeprocessen. Ett sådant system har under lång tid varit ett önskemål från handläggarna, men har av olika anledningar aldrig realiserats. Ett sammanhållet administrativt stödsystem skulle behövas för att jämka samman de olika momenten

⁵⁵ SCB, 2016. *Årsredovisning 2016*.

i beredningen, göra det möjligt att följa ärendet genom hela processen och minska den administrativa bördan för handläggarna. I dag finns det skilda system för diarie-, ärende- och sekretesshantering.

Handläggarna menar vidare att myndigheten inte kan uppnå ökad tillgänglighet till SCB:s registerdata om tillgången till juridiskt stöd inte förbättras. De juridiska frågorna i utlämnandeärenden är ofta komplexa och det finns behov av att kunna stämna av skadeprövningsfrågor löpande med myndighetens jurister. Handläggarna är över lag nöjda med kvaliteten på svaren från Rättssekretariatet, men man bedömer att det tar alldeles för lång tid. De utdragna väntetiderna kan i förlängningen leda till ansträngda relationer till beställarna.

5 Regeringens styrning

Detta kapitel handlar om hur regeringen valt att hantera styrningen av SCB. Styrningen omfattar en rad olika områden och frågor. Det handlar om tillsatta utredningar, särlösningar för att öka tillgängligheten i specifika fall, regeringsuppdrag samt prissättningsfrågor. Alla dessa frågor och områden får konsekvenser för tillgängligheten till registerdata och SCB:s möjligheter till utlämnande.

5.1 Integritetsfrågor

Som vi såg i föregående kapitel finns en ambition från regeringens sida att både tillgängliggöra de omfattande svenska registren och värna den personliga integriteten. Integritetsfrågor är komplexa och ställs emellanåt emot behovet av kunskap och kartläggning. Enligt proportionalitetsprincipen får inskränkningar i integritetsskyddet göras ”endast om det motstående intresse som skall tillgodoses är så starkt och integritetsskyddsintresset så förhållandevis svagt att inskränkningen framstår som proportionerlig”.⁵⁶ Regeringen har tillsatt ett flertal utredningar som på olika sätt berör integritetsfrågor. Antalet utredningar har ökat under det senaste decenniet, till stor del som en konsekvens av det pågående EU-gemensamma arbetet med att harmonisera lagstiftningen inom unionen. Det är svårt att ha överblick över alla avslutade och pågående utredningar, vilket också har påpekats av Integritetskommittén.⁵⁷ Sammantaget gör det att SCB har många osäkerhetsfaktorer att förhålla sig till, vilket får konsekvenser för hur SCB kan agera. Nedan behandlas en del av de utredningar som har bäring på integritetsområdet.

Integritetsskyddskommittén, som tillsattes i april 2004, lämnade sitt slutbetänkande i januari 2008.⁵⁸ Kommittén menade att Datainspektionens (DI) uppdrag borde breddas och utvecklas och påtalade vad man uppfattade som en brist på systemtänkande och helhetssyn i lagstiftningsarbetet. Mot den bakgrunden ville man inrätta ett integritetsskyddsråd, med uppgift att vaka över integritetsskyddet i dess helhet. Detta förslag fick dock inte något genomslag utan avfärdades av senare utredningar.⁵⁹

⁵⁶ SOU 2007:22. *Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys*. Del 1. Delbetänkande av Integritetsskyddskommittén, s. 449.

⁵⁷ SOU 2016:65. *Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten*. Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen över den personliga integriteten, s. 59.

⁵⁸ SOU 2008:3. *Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag*. Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén.

⁵⁹ SOU 2016:65. *Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten*. Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen över den personliga integriteten, s. 60. Frågan om ett integritetsskyddsråd utredes vidare av 2014 års Integritetskommitté och redovisades i SOU 2016:65.

Den 8 maj 2014 tillsatte regeringen Integritetskommittén som två år senare lämnade delbetänkandet SOU 2016:41, *Hur står det till med den personliga integriteten?*⁶⁰ Integritetskommittén pekade i betänkandet på att det går att se en strävan hos vissa myndigheter och utredningar som sysslar med statistik och forskning att så långt som möjligt underlätta hanteringen av personuppgifter, samtidigt som den integritetskyddande lagstiftningen ses som ett hinder. Framför allt VR har utmärkt sig, menade kommittén, bl.a. genom att förorda satsningen på SND, det nationella samordningsorganet av existerande och nya forskningsdata, trots att VR visste att SND var i strid med befintlig lagstiftning.⁶¹

Integritetskommittén påtalade även ett antal problem med forskningsprojekt som DI granskat. Syftena med många projekt var för allmänt hållna menade DI. Många gånger fanns det också brister i hur forskningshuvudmännen informerat deltagare i studier.⁶² Hittills har dock inte några uppgifter läckt ut från forskningsprojekt, vilket Registerforskningsutredningen anförde som ett argument för en ökad tillgänglighet till data för forskare.⁶³ Ett annat problem är att det finns flera lagar som reglerar hur känsliga personuppgifter får hanteras för forsknings- eller statistikändamål. Som Integritetsutredningen påpekar kan regelverket många gånger vara ”svårt att överblicka och förstå även för dem som är professionellt verksamma inom området”.⁶⁴

Den 6 oktober 2011 fick en särskild utredare i uppdrag att se över just registerlagstiftningen. Översynen skulle utreda förutsättningarna för att skapa en generell, enhetlig och samlad reglering för myndigheters behandling av personuppgifter. Utredningen konstaterade att det fanns stort behov av en samlad reglering för att kunna åstadkomma ett tydligt regelverk som är lättare att tillämpa och bättre anpassat till övrig reglering. En sammanhållen lag skulle också ge bättre förutsättningar att svara emot de krav som den kommande EU-förordningen avseende behandling av personuppgifter ställer.⁶⁵

Utredningen om registerlagstiftningen lämnade sitt slutbetänkande i april 2015. I december 2015 presenterade EU-kommissionen efter tre års diskussioner förslaget till en allmän dataskyddsförordning.⁶⁶ Syftet med dataskyddsreformen och förslaget

⁶⁰ SOU 2016:41. *Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén.* Delbetänkande av Integritetskommittén.

⁶¹ Ibid, s. 286–288.

⁶² Ibid, s. 284–285.

⁶³ SOU 2014:45. *Unik kunskap genom registerforskning.* Slutbetänkande av Registerforskningsutredningen, s. 264–270, 273.

⁶⁴ SOU 2016:41. *Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén.* Delbetänkande av Integritetskommittén, s. 288.

⁶⁵ Kommittédirektiv *Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning*, dir. 2011:86.

⁶⁶ Förordningens fullständiga namn är Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om

till en ny förordning har varit harmonisering, att stärka skyddet för enskilda och en förenkling för företag att behandla personuppgifter inom unionen. I början av 2016 tillsattes Dataskyddsutredningen till följd av EU-kommissionens förslag om en allmän dataskyddsförordning. En särskild utredare har tagit fram förslag på de anpassningar och kompletterande författningsbestämmelser på generell nivå som dataskyddsförordningen ger upphov till. Uppdraget redovisades i maj 2017. Dataskyddsförordningen kommer sedan att börja gälla maj 2018.⁶⁷

Under sommaren 2016 tillsatte regeringen ett antal utredningar med anledning av dataskyddsförordningen. Ett exempel gäller behandling av personuppgifter inom Socialdepartementets verksamhetsområde.⁶⁸ Utredaren ska bl.a. föreslå hur författningar inom verksamhetsområdet ska kunna anpassas till den nya förordningen. En annan utredning ska mer specifikt beröra personuppgiftsbehandling för forskningsändamål.⁶⁹ Syftet är att regleringen ska möjliggöra ändamålsenlig behandling av personuppgifter för forskningsändamål samtidigt som den skyddar den enskildes fri- och rättigheter. Utredaren ska bl.a. analysera vilken reglering av personuppgiftsbehandling för forskningsändamål som är möjlig och kan behövas. Utredaren ska även se över om systemet med etikprövningsnämnder ska gälla i fortsättningen och vilka ändringar som kan behöva göras i lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor. Dessutom kommer utredaren att analysera Registerforskningsutredningens förslag om en ny lag om forskningsdatabaser och föreslå långsiktiga regleringar av forskningsdatabaser för att säkerställa att uppgifterna i de svenska registren ska kunna användas för ”potentiellt världsledande forskning”, som ministern för högre utbildning och forskning, Helene Hellmark Knutsson, uttryckte det i ett pressmeddelande. Uppdraget delredovisas den 1 juni 2017 och slutredovisas senast den 8 december 2017.

Behandling av personuppgifter i forskning kommer fortsatt att vara tillåten. Däremot är det svårt att förutse vilka begränsningar som kommer att gälla med den nya förordningen.

5.2 Komplexa regelverk

Som vi såg i föregående avsnitt har regeringen inte föreslagit några övergripande rättsliga förändringar när det gäller förutsättningarna för att lämna ut registerdata för forsknings- och statistikändamål. Regeringen har inte heller gett SCB någon ny

det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), EUT L 119, 4.5.2016, s. 1.

⁶⁷ SOU 2017:39. *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*. Betänkande av Dataskyddsutredningen.

⁶⁸ Kommittédirektiv *Dataskyddsförordningen – behandling av personuppgifter och anpassningar av författningar inom Socialdepartementets verksamhetsområde*, dir 2016:52.

⁶⁹ Kommittédirektiv *Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål*, dir. 2016:65.

instruktion enligt de förslag som lämnades i Statistikutredningen och Registerforskningsutredningen. Att bistå forskare och andra med data är enligt instruktionen inte någon prioriterad uppgift för SCB. En liten förändring från regeringens håll är att SCB enligt sitt regleringsbrev för 2017 ska redovisa vidtagna åtgärder för att öka tillgängligheten av statistiskt material för forskningsändamål, vilket kan tolkas som ett steg i riktning mot att prioritera forskning.⁷⁰ Utöver det har regeringen skapat speciallösningar för en rad olika aktörer för att kunna hantera de rådande juridiska regelverken. Initiativen till dessa lösningar har många gånger kommit från aktörerna själva.

I enlighet med gällande lagstiftning lämnar SCB inte ut registerdata till generella forskningsdatabaser som inte är kopplade till något specifikt forskningsprojekt.⁷¹ Det finns dock ett antal undantag. Exempelvis har Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering (IFAU) en egen särslagstiftning, lagen (2012:741) om behandling av personuppgifter vid Institutet för arbetsmarknads- och utbildningspolitisk utvärdering. Även Inspektionen för socialförsäkringen (ISF) som bildades 2007, önskade en liknande lösning, men så har inte blivit fallet. Frågan om stora forskningsdatabaser som LifeGene har också fått sin egen speciallösning genom lagen (2013:794) om vissa register för forskning om vad arv och miljö betyder för människors hälsa. Lagen är tidsbegränsad och skulle ursprungligen sluta gälla vid slutet av 2015, men är nu förlängd till slutet av 2017.⁷² Det finns också en del äldre forskningsdatabaser som godkändes innan den nya lagen (2003:460) om etikprövning av forskning avseende människor trädde i kraft 2004. Ett exempel är GEOSWEDEN, en databas vid Institutet för bostads- och urbanforskning (IBF), som har data från 1990 och framåt. Företrädare för IBF har varit tvungna att omförhandla med SCB varje gång de behöver uppdatera sina årgångar för att få behålla sin databas. De har nu tillstånd fram till 2019. Därefter är det oklart.⁷³ En komplicerande faktor är att forskningsdatabaser kan bestå av flera olika register och uppgifterna kan ha samlats in för såväl forsknings- som myndighetsändamål. En genomgång av forskningsdatabaser inom samhällsvetenskap och medicin i Sverige från 2014 visade att det då fanns minst 50 databaser, men det finns inte någon övergripande

⁷⁰ Finansdepartementet, 2017. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statistiska centralbyrån*, regeringsbeslut 2016-12-20, Fi2016/04581/RS (delvis), s. 2. SCB har agerat på ändringen i regleringsbrevet och efter en intern utredning fattat ett beslut om att förändra organisationen för att underlätta handläggningen av registerdataärendena. Se SCB, 2017. *Beslut om koncentration av mikrodatahandläggningsärendena till BV/MIKRO och flytt av LISA-databasen till BV* (dnr 2017/729).

⁷¹ Se 6 § lagen (2003:460) om etikprövning av forskning avseende människor.

⁷² SOU 2014:45. *Unik kunskap genom registerforskning*. Slutbetänkande av Registerforskningsutredningen, s. 305.

⁷³ IBF grundades 1994 efter ett riksdagsbeslut, se prop. 1993/94:82, vilket gör att IBF kan hävda att de, i likhet med IFAU, borde ha en egen lag. Se intervju med IBF den 1 juni 2016.

lagstiftning som reglerar forskningsdatabaser, vilket gör det nödvändigt att särreglera och hitta lösningar för varje enskilt fall.⁷⁴

Regeringskansliet har en annan speciallösning för att få tillgång till registerdata för sin utredande verksamhet. Sedan 2007 har Regeringskansliet ett särskilt avtal med SCB om att de inom ramen för förvaltningsanslaget ska leverera mikromaterial (dvs. registerdata) till Regeringskansliet enligt särskild överenskommelse.⁷⁵ Även Riksrevisionen har sedan mars 2017 en överenskommelse med SCB om att få tillgång till mikromaterial i MONA.⁷⁶

5.3 Vetenskapsrådet och ansvaret för registerforskningen

I delbetänkandet *Registerdata för forskning* föreslogs att en befintlig myndighet, företrädesvis Statistiska centralbyrån eller Vetenskapsrådet, skulle få det övergripande nationella ansvaret för registerforskningen alternativt att en ny myndighet skulle skapas för uppdraget. I remissvaren som följde framkom att varken SCB eller VR ansåg att deras respektive myndigheter var lämpliga att åläggas det ansvaret då uppdraget inte överensstämmer med myndigheternas nuvarande kärnverksamhet.⁷⁷ Regeringen valde att ge Vetenskapsrådet uppdraget.⁷⁸

Regeringen betonar i samtliga forskningspropositioner sedan 1996 hur viktigt det är att de unika svenska registren ska komma till användning inom forskningen.⁷⁹ Under våren 2013 fick VR ett regeringsuppdrag att förbättra tillgängligheten till register och underlätta användningen av registeruppgifter i forskning. I regleringsbrevet för 2013 fastställdes att VR skulle avsätta 25 miljoner kronor inom området infrastruktur för registerbaserad forskning. VR skulle vidare bygga upp en verksamhet för att förbättra tillgängligheten till och underlätta användningen av registeruppgifter för forskningsändamål samt bistå forskare med information om register och om

⁷⁴ SOU 2014:45. *Unik kunskap genom registerforskning*. Slutbetänkande av Registerforskningsutredningen, s. 349.

⁷⁵ Se regleringsbrevet för SCB från 2007 och framåt.

⁷⁶ Riksrevisionen, 2017. *Överenskommelse avseende Riksrevisionens hemställan om tillgång till mikrodata*, dnr. 2.3.4-2016-0688.

⁷⁷ SOU 2012:36. *Registerdata för forskning*. Delbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 53.

⁷⁸ Prop. 2012/13:30. *Forskning och innovation*, s. 147.

⁷⁹ Prop. 1996/97:5, *Forskning och samhälle*; prop. 2000/01:3, *Forskning och förnyelse*; prop. 2004/05:80, *Forskning för ett bättre liv*; prop. 2008/09:50, *Ett lyft för forskning och innovation*; prop. 2012/13:30, *Forskning och innovation*; prop. 2016/17:50, *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.

relevant lagstiftning.⁸⁰ Anslagen för 2014 låg på 50 miljoner och så har det sett ut i de följande regleringsbrev.⁸¹

Under våren 2014 inrättade VR ett registerdataråd med representanter från berörda myndigheter och forskningen. Tanken med registerdatarådet var att det skulle fungera som stöd för VR i policyfrågor som berör registerbaserad forskning. Rådet är endast rådgivande. Ledamöter i registerdatarådet är i huvudsak generaldirektörer från i sammanhanget centrala myndigheter bl.a. SCB, Socialstyrelsen och DI. Representanter för forskarsamhället deltar också. Detta initiativ kan ses som ett sätt att hantera önskemålen från forskarkåll om ökad tillgång till registerdata och samtidigt uppfylla integritetsskyddslagstiftningens krav och intentioner.

I juni 2015 inrättade VR en enhet för registerforskning med uppgift att stötta registerforskningen i Sverige. Enheten koordinerar arbetet med uppdraget om registerforskning och har bl.a. utvecklat en webbplats som ska fungera som en portal för registerforskningen i Sverige, www.registerforskning.se. Webbplatsen innehåller råd och information om register, hur man ansöker om data för forskning och information om gällande lagstiftning. VR har dessutom utvecklat ett metadataverktyg som ger information om vilka variabler som finns i registren och hur dessa är insamlade och definierade.⁸² Applikationen ska också ge möjlighet att söka och matcha metadata både i och mellan register, vilket skulle kunna bidra till att forskare fick en bättre överblick över vilka forskningsfrågor de skulle kunna besvara. Verktøget innehåller bara information om vilken typ av data som finns i registren (metadata), dvs. inte själva registeruppgifterna (mikrodata). Metadataverktyget syftar till att ge stöd för forskare i planering och genomförande av deras forskning.⁸³ Det skulle också innebära att det blev lättare för forskare och utredare att göra mer genomtänkta beställningar, vilket troligen kommer att ge en smidigare beställningsprocess. Metadataverktyget kommer till en början endast att innehålla ett begränsat antal register – från SCB och Socialstyrelsen – samt ett fåtal av landstingens kvalitetsregister. En första testversion av verktyget var klar i juni 2016, därefter har VR fortsatt utvecklat verktyget. VR inhämtar fortlöpande synpunkter från forskarsamhället

⁸⁰ VR fick även i uppdrag att säkerställa bättre tillgång till forskningsresultat och forskningsdata genom att utforma nationella riktlinjer för öppen tillgång till vetenskaplig information (Open Access). Se Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2013-10-24, U2012/7074/F, U2012/6996/SAM(delvis).

⁸¹ Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2014-12-18, U2014/7268/SAM(delvis) U2014/7485/F; Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2015-10-15, U2015/04933/F; Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2016-12-08, U2016/05418/F; Utbildningsdepartementet, *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2017-03-09, U2017/01128/F.

⁸² Registerforsknings hemsida, hämtad 2017-04-25, <http://www.registerforskning.se/om-registerforskning/vetenskapsradets-uppdrag-om-registerbaserad-forskning/>.

⁸³ Registerforsknings hemsida, hämtad 2017-04-25, http://www.registerforskning.se/sv_se/rut/. Se även Vetenskapsrådet (2016) *Så fungerar metadataverktyget RUT. Användarmanual för testversionen. Juni 2016*.

under projektets gång genom intervjuer och workshoppar. Ett kontinuerligt samarbete är nödvändigt och bedrivs med de registerhållande myndigheterna, bl.a. har ett antal personer på registerhållande myndigheter intervjuats i kravställningsarbetet. Därutöver hålls regelbundna möten med tillsatt referensgrupp. Det är dock för tidigt att se vilket genomslag registerforskning.se har fått då den endast existerat sedan våren 2016.

5.4 Prissättningen

Förutsättningarna för statistikverksamheten och dess prissättning skiljer sig i vissa avseenden mellan SCB och de övriga statistikansvariga myndigheterna. SCB:s hela verksamhetsområde avser statistik och myndigheten har därför i sin instruktion bemyndigats att bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. De övriga statistikansvariga myndigheternas kostnader inom huvudverksamheten finansieras med anslag, och ofta tillkommer endast marginella kostnader för att tillgodose efterfrågan på registerdata. Dessa myndigheters arbete med statistik och registerdata är en bisyssla, till skillnad från SCB som har det som sin huvudsyssla. Det innebär att en andel av de indirekta kostnaderna för att ge ut registerdata inte behöver tas hänsyn till i prissättningen. För dessa myndigheter gäller en annan grund för avgiftsuttag än den uppdragsverksamhet som SCB bedriver.⁸⁴ Mindre uppdrag kan därför utföras gratis medan mer omfattande beställningar tas betalt för med stöd av 4 § avgiftsförordningens s.k. generella bemyndigande. Det innebär att det är upp till myndigheten att avgöra om och när avgifter ska tas ut och vilka kostnader de ska täcka, som mest full kostnadstäckning.⁸⁵

Statistikverksamhet är SCB:s huvudsyssla, och dess uppdragsverksamhet, inklusive att tillgängliggöra registerdata för forsknings- och statistikändamål, prissätts efter principen om full kostnadstäckning. SCB prissätter med andra ord så att avgifterna på ett eller några års sikt helt täcker både de direkta och de indirekta kostnaderna.⁸⁶ I kommittédirektivet till Statistikutredningen skriver regeringen att strategiskt viktiga områden för att förbättra tillgängligheten till den offentliga statistiken är dokumentation, prissättning och sekretesslagstiftningen.⁸⁷ För att utreda SCB:s prissättning fick Ekonomistyrningsverket (ESV) i uppdrag att analysera olika prissättningsmodeller utifrån ett kostnads- och tillgänglighetsperspektiv.

Regeringen uttrycker i direktivet ett intresse för en marginalkostnadsmodell där de fasta kostnaderna för att producera den officiella statistiken skulle kunna vara helt

⁸⁴ SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 314–315.

⁸⁵ Ibid, s. 322; ESV, 2012. *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012* (ESV 2012:5), s. 44.

⁸⁶ SCB, 2015. *Uppdragshandboken 2015*, s. 11.

⁸⁷ Kommittédirektiv *Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet*, dir. 2011:32.

anslagsfinansierade och att de rörliga kostnaderna för att tillgängliggöra och bearbeta registerdata sedan kan läggas på användaren genom avgifter. I uppdraget till ESV ingick därför även att analysera de olika prissättningsmodellerna – med särskilt fokus på marginalkostnadsprissättning – genomförbarhet med hänsyn till de rådande regelverken, avgiftsförordningen och konkurrenslagen.⁸⁸

ESV:s uppdrag redovisades till utredningen den 15 februari 2012 i rapporten *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012*. ESV bedömer att samtliga prissättningsmodeller som inte ställer krav på full kostnadstäckning kan stå i strid med konkurrenslagstiftningen om det finns konkurrerande producenter eller om en sådan marknad skulle kunna uppstå. ESV uppger att full kostnadstäckning är den mest lämpliga modellen för prissättning för samtliga av SCB:s verksamhetsområden som utredningen berör: totala statistiska undersökningar, statistiska bearbetningar av register och nominella uttag.⁸⁹

För totala statistiska undersökningar, den verksamhet där konkurrens främst råder, menar ESV att full kostnadstäckning är den enda lämpliga modellen för att inte riskera att slå ut befintliga privata producenter eller utestänga potentiella aktörer.⁹⁰ Vad gäller registerdataverksamheten bedömer ESV att SCB har en monopolliknande ställning eftersom de registerdata som bearbetas och lämnas ut i första hand finns i de register som SCB ansvarar för.⁹¹ För utlämning av registerdata skulle teoretiskt sett andra lösningar vara möjliga där delar av uttagskostnaderna finansieras via SCB:s anslag. Trots att det saknas konkurrens föreslår ESV att även SCB:s uppdragsverksamhet avseende statistiska bearbetningar av register och nominella uttag ska prissättas efter principen om full kostnadstäckning. ESV menar att om regeringen vill öka tillgängligheten skulle vissa ändringar av prissättningen kunna övervägas. Vissa av de indirekta kostnaderna, t.ex. IT-system, skulle kunna subventioneras genom anslag till SCB för att på så sätt minska avgifterna för beställarna av registerdata. Detta förutsätter att SCB även i fortsättningen har monopol på utlämning av registerdata.⁹²

Statistikutredningen kommer fram till samma slutsats som ESV, att full kostnadstäckning fortsatt bör vara SCB:s modell för prissättning.⁹³ Däremot skiljer sig de båda utredningarna vad gäller råd till regeringen för att öka tillgängligheten till registerdata. Medan ESV föreslår ökade anslag till SCB förespråkar utredningen

⁸⁸ Kommittédirektiv *Översyn av Statistiska centralbyrån och statistiksystemet*, dir. 2011:32.

⁸⁹ ESV, 2012. *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012* (ESV 2012:5).

⁹⁰ *Ibid.*, s. 38.

⁹¹ SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 336.

⁹² ESV, 2012. *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012* (ESV 2012:5), s. 39.

⁹³ SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 334.

anslag till beställarna. Om regeringen vill främja forskares tillgång till SCB:s registerdata menar utredningen att anslaget bör ges till den som köper data, inte till den som tillhandahåller dem. Detta kan ske både direkt till den organisation som bedriver forskning eller till myndigheter som stödjer forskning. Exempel på det senare är som tidigare nämnts anslag till VR för att bygga upp MONA-systemet.⁹⁴

Samtidigt har det visat sig vara svårt att göra korrekta bedömningar av prissättningen för att uppnå full kostnadstäckning. Det är svårt att i förväg veta hur många beställningar av samma typ som kommer in och på så vis räkna ut vad som är full kostnadstäckning för ett givet år. Riksrevisionen har riktat kritik mot SCB för att myndigheten inte har kommit till rätta med de systematiska överskott som uppdragsverksamheten har haft.⁹⁵ Utlämnande av registerdata för forsknings- och statistikändamål utgör visserligen en mindre del av den totala omsättningen för uppdragsverksamheten, men prissättningsproblemen verkar vara desamma.

5.5 Sammanfattande iakttagelser

Regeringen har upprepade gånger i sina forskningspropositioner betonat att det är önskvärt att registerdata kommer till användning i forskningen. Det kan också konstateras att efterfrågan på registerdata har ökat och fortsätter att öka. Däremot har regeringen inte föreslagit några genomgripande förändringar av lagstiftningen för att komma till rätta med det regelverk som bidrar till att utlämnandet av registerdata är både svårt och tidsödande. Osäkerheten om vad den nya europeiska data-skyddsförordningen innebär har antagligen bidragit till svårigheterna för regeringen att lämna några förslag som skulle kunna minska otydligheten.

Uppgiften att lämna ut registerdata för forskning och statistikändamål är inte en prioriterad uppgift för SCB, utan något som ska göras i mån av resurser. Representeranter för SCB:s ledning anser att en förändring av instruktionen riskerar att påverka kärnuppdraget att utveckla, framställa och sprida officiell statistik. Vidare framhålls att en ändrad instruktion förutsätter att myndigheten tillförs ytterligare resurser.

Regeringen har huvudsakligen givit uppdraget att förbättra tillgängligheten och att underlätta användandet av registerdata i forskning till VR. Inom ramen för sitt uppdrag har VR genomfört flera satsningar, bl.a. www.registerforskning.se som är tänkt att fungera som en nationell ingång för den registerbaserade forskningen i Sverige. Metadataverktyget RUT (Research Utiliser Tool) som för närvarande utvecklas av VR skulle kunna bidra till smidigare beställningsprocesser hos bl.a. SCB genom att ge beställarna bättre inblick i vilken typ av data som finns i registren.

⁹⁴ SOU 2012:83. *Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB*. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012, s. 337.

⁹⁵ Riksrevisionen, 2016. *Statistiska centralbyrån, årsredovisning 2016*.

Verktyget finns dock fortfarande bara som en prototyp som behöver vidareutvecklas för att nå sin fulla potential.

Förutsättningarna för statistikverksamheten och dess prissättning skiljer sig i vissa avseenden mellan SCB och de övriga statistikansvariga myndigheterna. SCB:s hela verksamhetsområde avser statistik och myndigheten har i sin instruktion bemyndigats att bedriva avgiftsfinansierad uppdragsverksamhet. De övriga statistikansvariga myndigheternas kostnader inom huvudverksamheten finansieras med anslag, och ofta tillkommer endast marginella kostnader för att tillgodose efterfrågan på registerdata. Det innebär att det blir dyrare att beställa registerdata från SCB jämfört med att beställa data från andra statistikansvariga myndigheter. Regeringen har efter Statistikutredningen 2012 och ESV:s genomgång av de olika modellerna för prissättning inte gett SCB något annat ekonomiskt mål än full kostnadstäckning för registerdataverksamheten. Som påpekats upprepade gånger i såväl externa som interna utredningar har SCB emellertid haft svårt att hantera prissättningen. Det beror på att det är svårt att i förväg veta hur stor efterfrågan kommer att vara, vilket gör varje prisuppgift till en ungefärlig uppskattning. SCB:s uppdragsverksamhet har dessutom genererat systematiska överskott under senare år.

Referenslista

Författningar

Regeringsformen.

Offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Tryckfrihetsförordningen (1949:105).

Förvaltningslagen (1986:223).

Förordningen (2016:822) med instruktion för Statistiska centralbyrån.

Lagen (2003:460) om etikprövning av forskning som avser människor.

Lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m.

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning).

Riksdagstryck

Prop. 1992/93:101. *Om den statliga statistikens finansiering och samordning*, bet. 1992/93:FiU7, rskr. 1992/93:122.

Prop. 1993/94:82. *Samhällsvetenskaplig bostads- och byggforskning*.

Prop. 1993/94:100. *Förslag till statsbudget för budgetåret 1994/95*, bil. 8, bet. 1993/94:FiU15, rskr. 1993/94:269.

Prop. 1994/95:100 bil. 8, *Finansutskottets betänkande, Statistikfrågor*, 1994/95:FIU13.

Prop. 2008/09:50. *Ett lyft för forskning och innovation*.

Prop. 2012/13:30. *Forskning och innovation*.

Prop. 2016/17:50. *Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft*.

Utredningar

Ekonomistyrningsverket (ESV), 2012. *Prissättning av statistik – rapport till Statistikutredningen 2012* (ESV 2012:5).

Ekonomistyrningsverket (ESV), 2014. *Ekonomistyrningsverkets föreskrifter och allmänna råd till avgiftsförordningen (1992:191)* (ESV Cirkulär 2014:10).

Ekonomistyrningsverket (ESV), 2014. *Handledning. Sätt rätt pris! Prissättning och kalkylering för statliga myndigheter* (ESV 2014:52).

Riksrevisionen, 2016. *Statistiska centralbyrån, årsredovisning 2016*.

Riksrevisionen, 2017. Överenskommelse avseende Riksrevisionens hemställen om tillgång till mikrodata (dnr. 2.3.4-2016-0688).

SOU 1999:96 *Statistikreformen. Utvärdering och förslag till utveckling*. Slutbetänkande från Utredningen om utvärdering av statistikreformen.

SOU 2002:118. *Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken*. Slutbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken.

SOU 2007:22. *Skyddet för den personliga integriteten. Kartläggning och analys*. Del 1. Delbetänkande av Integritetsskyddskommittén.

SOU 2008:3. *Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag*. Slutbetänkande av Integritetsskyddskommittén.

SOU 2012:36. *Registerdata för forskning*. Delbetänkande av Statistikutredningen 2012.

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

SOU 2014:45. *Unik kunskap genom registerforskning*. Slutbetänkande av Registerforskningsutredningen.

SOU 2016:41. *Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integritetskommittén*. Delbetänkande av Integritetskommittén.

SOU 2016:65. *Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integriteten*. Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen över den personliga integriteten.

SOU 2017:39. *Ny dataskyddslag. Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning*. Betänkande av Dataskyddsutredningen.

Vetenskapsrådet, 2016. *Så fungerar metadataverktyget RUT. Användarmanual för testversionen. Juni 2016*.

Regeringsbeslut och övrigt material från Regeringskansliet

Finansdepartementet, 2017. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Statistiska centralbyrån*, regeringsbeslut 2016-12-20.

Kommittédirektiv *Integritet, effektivitet och öppenhet i en modern e-förvaltning*, dir. 2011:86.

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

Kommittédirektiv *Förutsättningar för registerbaserad forskning*, dir. 2013:8.

Kommittédirektiv *Dataskyddsförordningen*, dir. 2016:15.

Kommittédirektiv *Dataskyddsförordningen – behandling av personuppgifter och anpassningar av författningar inom Socialdepartementets verksamhetsområde*, dir. 2016:52.

Kommittédirektiv *Personuppgiftsbehandling för forskningsändamål*, dir. 2016:65.

Utbildningsdepartementet, 2013. *Regleringsbrev för budgetåret 2013 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2013-10-24.

Utbildningsdepartementet, 2014. *Regleringsbrev för budgetåret 2014 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2014-12-18.

Utbildningsdepartementet, 2015. *Regleringsbrev för budgetåret 2015 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2015-10-15.

Utbildningsdepartementet, 2016. *Regleringsbrev för budgetåret 2016 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2016-12-08.

Utbildningsdepartementet, 2017. *Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Vetenskapsrådet*, regeringsbeslut 2017-03-09.

SCB:s interna och externa dokument

Statistiska centralbyrån (SCB), 2010. *Fördelningsanalytiskt statistiksystem för inkomster och transfereringar (FASIT) 2008*, HE0106, beskrivning av statistiken 2010-11-15.

Statistiska centralbyrån (SCB), 2014. *Översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra mikrodata för forskning och utredning* (dnr 2014/0573).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2014. *Översyn av registerorganisationen vid BV-avdelningen och därtill angränsande verksamhet* (dnr 2014/1027).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2015. *Arbete med mikrodata för forskning på kort sikt*. GD-beslut (dnr 2015/0114).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2015. *Hantering av mikrodatauppdrag – ES*.

Statistiska centralbyrån (SCB), 2015. *Uppdragshandboken 2015*.

Statistiska centralbyrån (SCB), 2016. *Utredning av det juridiska stödet på SCB* (dnr 2016/709).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2016. *Årsredovisning 2016*.

Statistiska centralbyrån (SCB), 2017. *Sveriges officiella statistik - årlig rapport för 2016*.

Statistiska centralbyrån (SCB), 2017. *Direktiv avseende utredning om handläggningsprocessen för utlämnande av mikrodata samt vissa registerfrågor* (dnr 2017/349).

Statistiska centralbyrån (SCB), 2017. *Beslut om koncentration av mikrodatahandläggningsärenden till BV/MIKRO och flytt av LISA-databasen till BV* (dnr 2017/729)

Litteratur

Axelsson, AS & Schroeder, R (2009). "Making it Open and Keeping it Safe: e-Enabled Data-Sharing in Sweden", *Acta Sociologica*, vol. 52, nr 3.

Diebold, FX (2003). "Big data' Dynamic Factor Models for Macroeconomic Measurement and Forecasting", i Dewatripont, M, Hansen, LP & Turnovsky, S (red.) *Advances in Economics and Econometrics, Eighth World Congress of the Economic Society*, Cambridge: Cambridge University Press.

Bilaga 1. Enkät till beställarna

Enkäten skickades till alla som varit kontaktperson för minst en beställning av registerdata från SCB, som levererats under perioden 1 augusti 2015 till 31 augusti 2016. Respondenter som varit kontaktpersoner för fler än en beställning under perioden fick svara på frågorna i relation till sin senast levererade beställning. I populationen ingick 376 kontaktpersoner. Samtliga fick enkäten vilket gör undersökningen till en totalundersökning. Undersökningen pågick mellan den 14 oktober och den 4 november. Det utgick två påminnelser och totalt inkom 236 svar, vilket ger en svarsfrekvens på 64 procent. Av dessa uppgav 7 att de inte beställt registerdata från SCB under den aktuella perioden och de kategoriseras därför som övertäckning. Nettourvalet uppgick till 369 kontaktpersoner.

Alla respondenter har inte besvarat alla frågor i enkäten. I tabellsammanställningen av enkätsvaren (se elektronisk bilaga 4) framgår därför svarsfrekvensen på varje fråga. Det interna bortfallet för enkätens olika frågor är mycket litet. För de flesta enkätfrågor handlar det om mellan 0 och 8 personer som valt att inte svara på just den frågan. Ett undantag är när vi ber respondenterna uppskatta leveranstiden för sin beställning, där är det interna bortfallet 31 personer (se tabell 8 i bilaga 4).

Om bortfallet utgör ett problem avgörs av hur de som inte svarar skiljer sig från dem som svarar och om man misstänker att det snedvrider resultaten. Bortfallet blir i regel olika stort i olika grupper. Här handlar det om ett systematiskt bortfall, dvs. ett bortfall som följer ett visst mönster och inte kan betraktas som slumpmässigt. Problemet är då att vi får en skev bild av det vi vill veta om en population. En bortfallsanalys tittar närmare på om det finns skillnader i bortfallsfrekvensen efter observerbara egenskaper som t.ex. kön eller inkomst.

Tabell B1. Andel svarande i respektive svarsgrupp jämfört med populationens sammansättning

Svarsgrupp	Antal	Antal svarande	Procent av svarande i resp. svarsgrupp	Procent av populationen
Universitet/Högskola	170	98	58 %	46 %
Annan statlig myndighet	97	77	79 %	26 %
Övrig offentlig verksamhet	67	41	61 %	18 %
Privat/ideell	24	14	58 %	7 %
Regeringskansliet	7	2	29 %	2 %
Annan	4	4	100 %	1 %
Totalt	369	236		

Källa: Riksrevisionens enkät 2016.

I vårt fall har vi en mycket begränsad kunskap om populationens egenskaper. Vi har bara information om den aktuella beställningen, leveransdatum, kontaktpersonens namn och faktureringsadress. För att kunna göra givande jämförelser har vi använt oss av uppgifterna om organisationen som har fakturerats. Vi har kategoriserat kontaktpersonerna efter var de är anställda. Var respondenten är anställd har nämligen visat sig ha viss påverkan på hur man svarar på enkäten. Anställda på statliga myndigheter är något överrepresenterade bland dem som svarar, och anställda på universitet är i motsvarande omfattning underrepresenterade. När det finns skillnader mellan olika grupper är universitetsanställda generellt mindre nöjda med tillgängligheten till SCB:s registerdata och anställda på statliga myndigheter mer nöjda. I den mån vi ger en skev bild av kontaktpersonernas uppfattningar om tillgängligheten till SCB:s registerdata riskerar den med andra ord att bli lite för positiv.

Bilaga 2. Intervjuer

Riksrevisionen har genomfört ett antal intervjuer med forskare och tjänstemän anställda vid myndigheter som har erfarenhet av att beställa registerdata från SCB. Framför allt intervjuades forskare från samhällsvetenskapliga ämnen, men även forskare inom medicin intervjuades. Intervjuer genomfördes även med företrädare för Datainspektionen och Vetenskapsrådet. Riksrevisionen har haft kontinuerlig kontakt med SCB under hela granskningen och genomfört ett flertal intervjuer.

De inledande intervjuerna var semistrukturerade och hade till syfte att sondera hur beställare av registerdata uppfattade kontakterna med SCB. Hur såg tillgängligheten till registerdata ut? Leveranstider, pris och kvalitet var frågor som berördes. Intervjuerna analyserades och låg därefter till grund för den enkät som utvecklades.

Efter att enkätresultaten hade analyserats genomfördes ett antal nya intervjuer, framför allt med SCB. Enhetschefer och uppdragsledare som har god kunskap om utlämnandeärenden på BV/MIKRO och ES/FRS intervjuades. Stabschefen intervjuades också. Dessa intervjuer handlade om enkätsvaren, men framför allt om hur arbetet med att lämna ut registerdata fungerar. Intervjuerna behandlade också de olika interna utredningar och översyner som har pågått på SCB, samt hur SOU 2012:36, SOU 2012:83 och SOU 2014:45 hade uppfattats.

Bilaga 3. Dokumentanalys

Nedan presenteras de statliga utredningar, rapporter och översyner som behandlar SCB, statistik eller integritetsfrågor. I tabellen inkluderas inte bara de dokument som ingått i dokumentanalysen utan även parallella dokument med bäring på frågorna om kunskap respektive integritet för att ge den bredare kontext i vilken regeringen och SCB navigerar.

Tabell B2 Utredningar, rapporter och översyner

ID-nummer	Titel	Beställare/mottagare	Kommentar
SOU 1983:74	Framtida statliga statistik. Betänkande av statistikutredningen.	Regeringen, Civildepartementet	Regeringsbeslut den 25 oktober 1979. Färdig den 30 november 1983.
SOU 1990:43	Förenklad statistikreglering. Med förslag till lag om den statliga statistikframställningen. Slutbetänkande av Statistikregel-utredningen	Regeringen, Civildepartementet	Regeringsbeslut den 10 december 1987. Färdig april 1990.
SOU 1992:48	Effektivare statistikstyrning. Den statliga statistikens finansiering och samordning. Slutbetänkande av 1990 års statistikutredning	Regeringen, Finansdepartementet	Regeringsbeslut den 8 november 1990. Färdig maj 1992.
SOU 1999:96	Statistikreformen – Utvärdering och förslag till utveckling. Slutbetänkande från Utredningen om utvärdering av statistikreformen	Regeringen, Justitiedepartementet	Regeringsbeslut den 24 april 1998. Färdig september 1999.
SOU 2002:118	Utveckling och förbättring av den ekonomiska statistiken. Slutbetänkande från Utredningen om översyn av den ekonomiska statistiken	Regeringen, Finansdepartementet	Regeringsbeslut den 14 september 2000. Färdig januari 2003.
RiR 2004:8	Uppdrag statistik. Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet	Regeringen, Finansdepartementet	Granskning inledd av riksdagens revisorer. Slutförd av Riksrevisionen den 22 april 2004.
SOU 2008:3	Skyddet för den personliga integriteten – Bedömningar och förslag	Regeringen, Justitiedepartementet	Regeringsuppdrag den 7 april 2004. Färdig den 23 januari 2008.

TILLGÄNGLIGHET TILL SCB:S REGISTERDATA – EN FRÅGA OM PRIORITERINGAR

ID-nummer	Titel	Beställare/mottagare	Kommentar
Prop. 2008/09:50	Ett lyft för forskning och innovation	Regeringen, Utbildningsdeparte- mentet	Den 20 oktober 2008. Mats Odell och Lars Leijonborg
Statskon- toret 2011:7	Mot en säkrare statistikpro- duktion. En granskning av SCB:s kvalitetsarbete	Regeringen, Finansdepartementet	Regeringsuppdrag den 12 maj 2010. Färdig den 14 april 2011.
SOU 2012:36	Registerdata för forskning. Delbetänkande av Statistik- utredningen 2012	Regeringen, Finansdepartementet	Tilläggsuppdrag den 8 mars 2012. Färdig den 2 maj 2012.
Prop. 2012/13:30	Forskning och innovation	Regeringen, Utbildningsdeparte- mentet	Den 11 oktober 2012. Fredrik Reinfeldt och Jan Björklund
SOU 2012:83	Vad är officiell statistik? En översyn av statistiksystemet och SCB. Slutbetänkande av Statistikutredningen 2012	Regeringen, Finansdepartementet	Regeringsbeslut den 31 mars 2011. Färdig december 2012.
SOU 2014:45	Unik kunskap genom regis- terforskning. Slutbetän- kande av Registerforsk- ningsutredningen	Regeringen, Utbildningsdeparte- mentet	Regeringsbeslut den 17 januari 2013-Färdig juni 2014.
Dnr 2014/0573	Översyn av SCB:s process för att tillgängliggöra mikro- data för forskning och ut- redning	SCB, Bea Kalnins	Utredningsdirektiv den 22 april 2014. Slutrap- port den 28 augusti 2014.
RiR 2015:3	Den officiella statistiken – en rättvisande bild av sam- hällsutvecklingen?	Regeringen, Finansdepartementet, SCB	Publicerad den 5 mars 2015.
SOU 2015:39	Myndighetsdatalag. Slutbe- tänkande av Informations- hanteringsutredningen	Regeringen, Justitiedepartementet	Regeringsbeslut den 6 oktober 2011. Färdig april 2015.
SOU 2016:41	Hur står det till med den personliga integriteten? – En kartläggning av Integri- tetskommittén. Delbetän- kande av Integritetskommit- tén.	Regeringen, Justitiedepartementet	Regeringsbeslut den 8 maj 2014. Färdig den 7 juni 2016.
SOU 2016:65	Ett samlat ansvar för tillsyn över den personliga integri- teten. Slutbetänkande av Utredningen om tillsynen över den personliga integri- teten.	Regeringen, Justitiedepartementet	Regeringsbeslut den 22 december 2014. Färdig september 2016.

ID-nummer	Titel	Beställare/mottagare	Kommentar
Dnr 2016/709	Utredning av det juridiska stödet på SCB	SCB, Helen Stoye	Utredningsdirektiv den 22 april 2016. Slutrapport den 2 oktober 2016.
Prop. 2016/17:50	Kunskap i samverkan – för samhällets utmaningar och stärkt konkurrenskraft	Regeringen, Utbildningsdepartementet	Den 24 november 2016. Stefan Löfven och Helene Hellmark Knutsson

Regeringen har i de senaste forskningspolitiska propositionerna framhållit vikten av att öka den registerbaserade forskningen och användandet av de svenska registren. En god tillgänglighet till Statistiska centralbyråns (SCB) registerdata är en förutsättning för att forskare och myndigheter ska kunna beskriva och analysera samhällsförändringar över tid och i olika grupper. Flera statliga utredningar har tidigare pekat på bristande tillgänglighet till SCB:s registerdata. Riksrevisionen konstaterar i denna granskning att problemen finns kvar.

Granskningen visar att SCB:s långa leveranstider är det största tillgänglighetsproblemet. Cirka hälften av alla beställare anser att de får vänta orimligt länge på den efterfrågade informationen. Dessutom riktas kritik mot att SCB:s prissättning saknar transparens och är svår att förstå. Många beställare är också kritiska till att SCB i sin sekretessprövningsprocess modifierar beställningen. När en eller flera variabler tas bort eller grupperas på en mer generell nivå än vad beställaren först efterfrågat medför det ofta att beställd data inte kan användas till att genomföra planerade analyser.

Om den nuvarande situationen ska förändras, bedömer Riksrevisionen att SCB behöver prioritera arbetet med att effektivisera handläggningen av beställningar av registerdata. För att myndigheten ska ha möjlighet att göra nödvändiga förändringar, rekommenderar Riksrevisionen att regeringen genom ökad och långsiktig finansiering skapar bättre förutsättningar för SCB att utföra sitt uppdrag.

ISSN 1652-6597

ISBN 978-91-7086-443-8

Beställning: www.riksrevisionen.se

RIKSREVISIONEN

NYBROGATAN 55, 114 90 STOCKHOLM

08-5171 40 00

WWW.RIKSREVISIONEN.SE