



2011:7



STATSKONTORET

Mot en säkrare statistikproduktion

En granskning av SCB:s kvalitetsarbete





STATSKONTORET

MISSIV

DATUM

2011-04-14

ERT DATUM

2010-05-12

DIARIENR

2010/102-5

ER BETECKNING

Fi2010/2854

Regeringen
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att granska Statistiska centralbyråns pågående kvalitetsarbete

Regeringen gav den 12 maj 2010 Statskontoret i uppdrag att granska Statistiska centralbyråns (SCB) pågående kvalitetsarbete. Arbetet syftar till att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen. Om det förekommer problem i SCB:s arbete med att komma tillrätta med de brister som Riksrevisionen har uppmärksammat, ska Statskontoret analysera orsakerna till dessa samt lämna förslag till åtgärder som SCB bör vidta.

Den 25 oktober 2010 lämnade Statskontoret en delredovisning av uppdraget. Statskontoret överlämnar härmed slutrapporten *Mot en säkrare statistikproduktion* (2011:7).

Generaldirektör Yvonne Gustafsson har beslutat i detta ärende. Utredningschef Mikael Halåpi och utredare Annika Gustafsson, föredragande, var närvarande vid den slutliga handläggningen.

Yvonne Gustafsson

Annika Gustafsson

Innehåll

	Sammanfattande analys	7
1	Granskningen av SCB:s kvalitetsarbete	15
1.1	SCB:s verksamhet i korthet	15
1.2	Kritiken mot SCB:s kvalitetssäkring	16
1.3	Regeringens och riksdagens krav kvalitetsarbetet	17
1.4	Regeringens uppdrag till Statskontoret	18
1.5	Statskontorets genomförande av uppdraget	18
1.6	Rapportens innehåll och disposition	21
2	Kvalitetsarbetets bakgrund och innehåll	23
2.1	SCB:s generella kvalitetsarbete	23
2.2	Revisionen av statistikproduktionens IT-miljö	27
2.3	Förordningen om intern styrning och kontroll	31
2.4	Aktiviteter redovisade i SCB:s lägesrapporter	32
3	Styrningen av kvalitetsarbetet	35
3.1	Kvalitetsarbetet i organisationen	35
3.2	Verksamhetsplanen som styrdokument	38
3.3	Analys och hantering av verksamhetens risker	44
3.4	Insatsernas resultat och kostnader	48
3.5	Statskontorets iakttagelser	52
4	Det generella kvalitetsarbetet	55
4.1	Standardiserade arbetssätt, metoder och verktyg	55
4.2	Förvaltningen av statistikprodukterna	60
4.3	En ISO-certifierad statistikverksamhet	64
4.4	Kvalitetscoacher som stöd i kvalitetsarbetet	71
4.5	Statskontorets iakttagelser	73
5	Kvalitetsprojekten för KPI och NR	77
5.1	Kvalitetssäkring av KPI	77
5.2	Kvalitetssäkring av NR	82
5.3	Statskontorets iakttagelser	88

6	Styrning och kontroll i IT-miljön	91
6.1	Kartläggning av rutiner för IT-kontroller	91
6.2	En checklista för IT-kontroller	92
6.3	Hantering av behörigheter	94
6.4	En ny IT-avdelning bildas	96
6.5	Statskontorets iakttagelser	97
	Referenser	99

Bilagor

1	Regeringsuppdraget	105
2	SCB:s organisation i februari 2011	107

Sammanfattande analys

Regeringen har vid flera tillfällen uppmanat Statistiska centralbyrån (SCB) att prioritera det arbete som myndigheten påbörjade år 2008 i syfte att kvalitetssäkra statistikproduktionen. I mars 2010 skärpte regeringen kraven på myndighetens kvalitetsarbete. Detta gjordes mot bakgrund av Riksrevisionens kritik mot SCB för bristande styrning och kontroll i statistikproduktionens IT-miljö samt upptäckten av flera allvarliga fel i den ekonomiska statistiken. Samtidigt som SCB ska förbättra säkerheten i IT-miljön ska myndigheten fullfölja det påbörjade kvalitetsarbetet. SCB har under tre tillfällen under år 2010 lämnat skriftliga lägesrapporter till regeringen (Finansdepartementet). Även riksdagen är angelägen om att SCB förbättrar sin kvalitetssäkring och har på regeringens förslag beslutat att ge myndigheten ett tillfälligt anslagstillskott om 15 miljoner kronor för år 2011.

Statskontoret har haft regeringens uppdrag att granska SCB:s kvalitetsarbete. En delredovisning av uppdraget lämnades i oktober 2010.

SCB:s kvalitetsarbete

Inom ramen för SCB:s förändrings- och kvalitetsarbete pågår flera aktiviteter som tillsammans syftar till att skapa en säkrare statistikproduktion samt bättre ordning och reda. Arbetet syftar också till att SCB på ett effektivare sätt ska leverera statistik av god kvalitet.

Standardiserade metoder, verktyg och rutiner ska stödja ett processorienterat arbetssätt, men också vara instrument för att skapa ”ett” SCB. En ökad användning av standardverktyg, främst IT-verktyg, ska även bidra till att statistikproduktionen blir effektivare. En certifiering enligt standarden ISO 20252, införande av IT-kontroller samt identifiering och hantering av risker ska bidra till en bättre styrning och kontroll i statistikproduktionen. Med certifieringen, liksom införandet av en modell för förvaltning av statistikprodukter, följer krav på dokumentation av bland annat arbetsrutiner. Sådan dokumentation ska minska personberoendet och stärka myndighetens organisatoriska minne. SCB:s kvalitetsarbete handlar i grunden om att arbeta på ett nytt sätt där kvalitetstänkandet ska utgöra en naturlig del i alla led av produktionsprocessen.

På väg mot en säkrare statistikproduktion

Den externa kritiken och regeringens krav på resultat har ökat pressen på SCB att intensifiera sitt kvalitetsarbete och i detta sammanhang beakta Riksrevisionens kritik.

Statskontoret bedömer att SCB genom kvalitetsprojekten för konsumentprisindex (KPI) respektive nationalräkenskaperna (NR) har vidtagit relevanta åtgärder i förhållande till de brister i IT-miljön som Riksrevisionen identifierade. KPI produceras i en miljö som är säkrare och mer transparent jämfört med tidigare. Inom ramen för kvalitetsprojektet för NR vidtar SCB åtgärder som syftar till att på kort sikt förbättra säkerheten i produktionen. Statskontoret bedömer att dessa kortsiktiga åtgärder är lämpliga och viktiga i väntan på ett nytt IT-system. Statskontoret bedömer att det finns goda förutsättningarna för att kvalitetsarbetet inom NR även fortsättningsvis ges hög prioritet och drivs framåt, eftersom generaldirektören själv leder styrgruppen. SCB har därutöver börjat införa generella rutiner för IT-kontroller för systemförvaltning och systemutveckling samt att se över sin hantering av behörigheter i enlighet med Riksrevisionens synpunkter. I syfte att förbättra styrningen av IT-verksamheten har SCB beslutat att inrätta en ny IT-avdelning, vars uppgifter och ansvar utformas under våren 2011.

Många av SCB:s åtgärder för en säkrare och effektivare statistikproduktion samt bättre ordning och reda är ännu inte implementerade. Det är först när chefer och medarbetare arbetar på det sätt som eftersträvas som myndigheten har uppnått målen med sitt förändringsarbete. Prisenheten, som ansvarar för KPI och andra prisprodukter, har i detta avseende kommit längst. Detta kan i hög grad tillskrivas Riksrevisionens granskningar och det uppmärksammade felet i KPI år 2008. Prisenheten är också den första av SCB:s enheter som inom kort kommer att ha förenat myndighetens ambitioner vad gäller kvalitetssäkrade processer och en säkrare IT-miljö.

Statskontoret ska enligt uppdraget lämna förslag till åtgärder om SCB har problem med att komma tillrätta med de brister som Riksrevisionen har uppmärksammat, det vill säga med styrning och kontroll i IT-miljön. Statskontoret anser att det i flera fall är för tidigt att bedöma om SCB:s

åtgärder är tillräckliga. Vi menar också att det är svårt, och inte särskilt meningsfullt, att isolera SCB:s insatser för en säkrare IT-miljö från andra insatser som syftar till en säkrare statistikproduktion. Statskontoret lämnar därför inga förslag i denna del.

Statskontoret har dock gjort flera iakttagelser i granskningen som vi i det följande vill lyfta fram. Iakttagelserna handlar på ett mer allmänt plan om hinder eller problem som präglar SCB:s kvalitetsarbete. Vi bedömer att dessa frågor är viktiga att beakta i det fortsatta arbetet.

Tidsbehovet och komplexiteten i arbetet har underskattats

I stort sett alla av SCB:s aktiviteter som handlar om implementering tar betydligt längre tid än vad myndigheten från börjat har beräknat. Under det senaste året har detta tagit sig uttryck i återkommande förskjutningar i de tidplaner som SCB har presenterat. Enligt Statskontorets bedömning har SCB underskattat komplexiteten i det arbete man har satt igång och därmed också tidsbehovet. Statskontoret bedömer att förseningar och trögheter i implementeringen av fattade beslut i hög grad bottnar i bristande central överblick och otillräcklig styrning samt otydligheter i organisationen vad gäller roller och ansvar.

Många pågående aktiviteter försvårar prioriteringar...

Förändringsarbetet tappade fart under det dryga år som SCB var utan ordinarie generaldirektör. Den nuvarande generaldirektören tillträdde i december 2009. Genom de uppmärksammade felen och Riksrevisionens granskning tog det generella kvalitetsarbetet ny fart, samtidigt som SCB fick sätta igång nya aktiviteter i syfte att stärka kvalitetssäkringen i IT-miljön. I hög grad handlade det om redan kända problem som SCB tidigare hade underlåtit att hantera. Regeringen har ställt krav på resultat inom samtliga områden. Sedan våren 2010 har SCB:s ambition också varit att slutföra samtliga pågående aktiviteter. Statskontoret har haft svårt att utläsa några tydligt uttalade prioriteringar mellan aktiviteterna.

Statskontoret bedömer att det finns en bristande central överblick över i vilken grad alla aktiviteter samspelar, vad de kostar samt vilka insatser och resurser som krävs för att genomföra dem i organisationen. Detta

bidrar till svårigheter för ledningen att styra och prioritera. Risken är därmed överhängande att prioriteringen överläts till avdelningarna.

... och skapar konkurrens om resurser

På avdelningarna uppstår en konkurrens om resurser dels mellan den löpande statistikproduktionen och kvalitetsarbetet, dels mellan de olika aktiviteterna inom ramen för kvalitetsarbetet. Den löpande produktionen och de tidplaner som styr denna har alltid högsta prioritet. Nyckelpersoners tid, liksom IT-personal med rätt kompetens, är den trånga sektorn i allt kvalitets- och utvecklingsarbete vid SCB. I kvalitetsprojektet för NR finns en påtaglig konkurrens om nyckelpersoner. Den erfarna personal vid avdelningen som behövs för kvalitetsarbetet behövs samtidigt i den löpande produktionen, men också för annat angeläget utvecklingsarbete som styrs av krav från EU. Kvalitetsarbetet riskerar därför att inte fullföljas på avsett sätt om det inte är tydligt prioriterat av ledningen samt noggrant inplanerat och resurssatt. Kvalitetsprojekten för KPI och NR visar att det är först när man detaljplanerar för vem som ska göra vad och när som förutsättningarna ökar att lägga upp en realistisk tidplan.

Bristande överblick över kostnader och effektivitetsvinster

SCB:s kostnader för kvalitetsarbetet har inte följts av effektivitetsvinster i motsvarande grad. Detta är en effekt av att insatser för att förbättra kvalitetssäkringen har varit prioriterad framför sådana som ökar effektiviteten. Det är viktigt att SCB inom kort når en bättre balans mellan dessa parametrar.

Statskontoret menar dock att det inom SCB saknas en samlad överblick över vad kvalitetsarbetet kostar myndigheten. Det omfattande arbetet mot en certifiering enligt ISO 20252 har inletts utan en förkalkyl som grund och utan möjlighet att följa upp samtliga kostnader. En överblick saknas också över vilka effektiviseringar som förväntas uppstå, bland annat genom ökad användning av standardverktyg. Det är väsentligt att frågan om effektiviseringar ses ur ett myndighetsperspektiv. I annat fall riskerar viktiga åtgärder att inte komma till stånd. En övergång till standardverktyg, vilket kan innefatta anpassningar av dessa, kan vara kostsam på kort sikt för enskilda enheter och produkter. En sådan övergång kan dock bli lönsam på längre sikt för SCB. Enskilda avdelningar och enheter kan inte förväntas ha kunskap om vad som är bäst och mest effektivt för hela myndigheten. Det är ledningens uppgift att ha en överblick över kostna-

derna för kvalitetsarbetet och möjligheterna till effektivitetsvinster för SCB som helhet.

Vaga mål försvagar styrningen och försvårar uppföljningen

Tydligt uppsatta mål med etappmål samt en kontinuerlig uppföljning av dem är särskilt viktigt när man vill förändra en verksamhet. I detta ligger också att följa upp att mottagarna har förstått vad ledningen vill åstadkomma. Statskontoret bedömer att SCB inte har satt upp tillräckligt tydliga mål för sitt kvalitetsarbete, varken på kort eller på lång sikt. Målen är i vissa fall inte heller kommunicerade i organisationen. Detta tydliggörs bland annat genom SCB:s förnyade ansträngningar att förklara vilka krav det processororienterade arbetssättet ställer på medarbetare och chefer.

Vaga mål skapar en osäkerhet om vad som förväntas, vilket också innebär att de mister sin styrande kraft. Vaga mål skapar också problem när de ska följas upp. Ett exempel på det senare är 2010 års mål om att införa centralt fastställda metoder, verktyg med mera. Om målet är att de ska införas i statistikproduktionen, utan att samtidigt har en uppfattning om vilka verktyg som är relevanta att införa och för vilka produkter, blir det svårt att bedöma om man har nått sitt mål vid årets slut.

Inom ramen för projektet ISO 20252 har SCB fram till och med år 2010 haft ett slutmål angivet och där arbetet har bedrivits i etapper. Arbetet har också regelbundet följts upp. Det borde ha gett goda förutsättningar att ta itu med de hinder och problem som har uppstått. Av allt att döma har det inte räckt, tidplanen för certifieringen har ändå förskjutits flera gånger. Enligt Statskontorets bedömning är detta ett uttryck för att SCB inte har lyckats identifiera väsentliga risker i verksamheten, eller kunnat hantera dem. Ett effektivt arbete med riskanalyser innebär att identifiera verksamhetens största risker. Vår granskning visar att ledningen ännu inte har hittat formerna för sitt riskanalyserarbete.

Otydligt mandat att styra verksamheten i processer

SCB:s organisation kan beskrivas som en traditionell linjeorganisation med inslag av processtyrning. Processavdelningen och utvecklingsavdelningen, framöver även den nya IT-avdelningen, förväntas styra och stödja den övriga organisationen mot en effektivare och säkrare statistikproduktion. Att styra i processer, eller ”från sidan”, är svårt eftersom det krockar med styrningen i linjen. Linjecheferna har beslutsbefogenheterna

och resurserna. De ser kanske andra, och för dem viktigare, behov att prioritera framför att beakta till exempel ISO-krav eller införande av standardverktyg. Därför är det viktigt att ledningen tydligt anger vilka delar av kvalitetsarbetet som produktionsavdelningarna ska prioritera.

Arbetsordningen är en myndighets kanske allra viktigaste styrdokument. Förutsättningarna för att nå framgång med processtyrningen inom SCB hänger därför samman med hur myndigheten väljer att formulera ansvaret för berörda avdelningar i den nya arbetsordningen. Det tolkningsföretråde som processavdelningen har när det gäller standardverktyg är ett exempel på hur ansvaret kan tydliggöras och vilka möjligheter som finns att lösa oenigheter mellan linjen och processerna. För framsteg i förändringsarbetet gäller det också att de avdelningar som ska styra i processer vid behov använder sig av denna möjlighet. Om SCB ska certifieras enligt ISO 20252 krävs enligt standarden att ledningen utser en kvalitetsansvarig som ges tillräckliga befogenheter för att kunna ansvara för kvalitets-systemet och de interna revisioner som regelbundet måste genomföras. Att SCB prioriterar arbetet med en ny arbetsordning, där bland annat den kvalitetsansvariges (kvalitetschefens) befogenheter regleras, framstår därmed som angeläget för att SCB ska kunna ta nästa steg mot en certifiering.

Många nya roller som inte är tydliggjorda

Det förekommer många nya funktioner och roller inom SCB som är en följd av SCB nya arbetssätt, men där uppgifter och ansvar inte finns beskrivna i arbetsordningen. Det handlar bland annat om rollerna i ett förvaltningsobjekt, men också om andra införda funktioner som exempelvis kvalitetscoach och kvalitetsrevisor. På avdelningar och enheter kan det skapas ännu fler lokalt definierade roller, vilket kvalitetsprojekten för KPI och NR visar. På prisenheten har en funktion som kvalitetsansvarig införts. Detta kan skapa en otydlighet i förhållande till enhetschefens ansvar för intern kontroll respektive kvalitet. Enligt den nuvarande arbetsordningen är enhetschefen ansvarig för bland annat kvalitetsfrågor inom enheten. Det framstår därför som angeläget att SCB i samband med översynen av arbetsordningen överväger vilka funktioner och roller som ska definieras som gemensamma för hela SCB och reglera dessa i arbetsordningen.

Prisenhetens kvalitetsarbete som förebild

Prisenhetens arbete med att ta fram ett system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll för KPI och andra prisprodukter, betraktas av ledningen som så framgångsrikt att det ska utgöra förebild för övriga SCB. Kvalitetsprojektet för NR har redan inspirerats av och dragit nytta av pris-enhetens erfarenheter.

Statskontoret anser det angeläget att SCB tillvaratar erfarenheter från pris-enhetens arbete. Det gäller också att dra lärdom av felbedömningar eller hinder i arbetet. En sådan erfarenhet är att det i planeringen behöver skapas tillräckligt med utrymme för det tidskrävande dokumentationsarbete som personalen ska utföra. En annan är att ämnesavdelningarna behöver aktivt stöd från den nya IT-avdelningen i arbetet att säkra även sådana system som inte är centralt utvecklade, exempelvis sådana som är byggda i Excel eller SAS. IT-avdelningen kan också behöva vara lyhörd för avdelningarnas behov av IT-verktyg för att stödja och underlätta nya arbetssätt. Detta framstår som särskilt viktigt för att motverka framväxten av nya lokala IT-lösningar.

Statskontoret vill också betona vikten av att SCB beaktar både kostnader och nytta innan pris-enhetens modell för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll ges en större spridning. För samhällsviktiga produkter som KPI och NR, vilka också är komplexa och dyra att framställa, kan det vara motiverat med kostnadskrävande kvalitetssatsningar och särskilda kvalitetsledningssystem. Både KPI och NR har genom interna omfördelningar tilldelats extra medel för att kunna genomföra kvalitetsprojekten och får under år 2011 även del av den tillfälliga anslagsökningen. SCB har tidigare inte lagt vikt vid att beräkna kostnaderna för igångsatta aktiviteter. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att myndigheten gör noggranna överväganden om hur det fortsatta arbetet ska finansieras och vilka produkter som ska prioriteras.

SCB:s fortsatta arbete och rapportering

SCB har i sina tre lägesrapporter om kvalitetsarbetet relativt strikt utgått ifrån regeringens beställning, vilken främst tar utgångspunkt i Riksrevisionens kritik mot brister i IT-miljön respektive myndighetens sena

införande av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Rapporterna ger enligt Statskontorets bedömning ingen heltäckande bild av det kvalitetsarbete som bedrivs. Relativt detaljerade uppgifter om aktiviteter på de olika områdena och tidplaner för dessa utgör grundstommen i rapporteringen. Statskontoret menar att det är svårt att utifrån lägesrapporterna få en uppfattning om på vilket sätt de olika aktiviteterna samspelar, till exempel i syfte att stärka den interna styrningen och kontrollen i statistikproduktionen. Det är osäkert om SCB:s rapportering har inneburit att regeringen får det underlag den behöver för att på rätt nivå följa och styra myndigheten, inbegripet att bedöma behovet av resurstillskott för kvalitetssatsningen.

SCB ska under år 2011 fortsätta att redovisa framstegen i sitt kvalitetsarbete. En slutrapport ska lämnas till regeringen i juni 2012. Samtidigt har regeringen aviserat tillfälliga anslagsökningar för åren 2012 och 2013 för åtgärder som avser statistikens kvalitet. Det finns därmed ett tolkningsutrymme för när regeringen förväntar sig att SCB:s satsning på förbättrad kvalitetssäkring ska vara slutförd. Det finns också ett utrymme för tolkning vad gäller användningen av de tillfälliga anslagsökningarna. Statskontoret har noterat att SCB inte har gjort det tydligt för regeringen hur man avser att använda anslagstillskottet på 15 miljoner kronor för år 2011. SCB har heller inte presenterat för regeringen hur de fortsatta anslagstillskotten ska användas. I den interna planeringen finns än så länge inga mål uppsatta för kvalitetsarbetet som anknyter till datumet för slutrapporten. Sammantaget tolkar Statskontoret detta som att det finns en otydlighet från båda parter om slutmålet för den särskilda kvalitetssatsningen och hur anslagstillskotten ska användas.

Statskontoret bedömer att det finns förutsättningar för SCB att uppnå målen för sitt förändrings- och kvalitetsarbete. Det kräver dock att myndigheten övervinner de hinder och problem som Statskontoret har pekat på. Statskontoret ser också ett behov av att regeringen tydligare anger vilka krav man ställer på SCB:s kvalitetsarbete framöver, vilket inbegriper myndighetens fortsatta återrapporering och vilka insatser som ska prioriteras.

1 Granskningen av SCB:s kvalitetsarbete

Statskontoret har på regeringens uppdrag följt och granskat Statistiska centralbyråns (SCB) kvalitetsarbete under perioden juni 2010 – mars 2011. Det arbete som pågår inom SCB syftar bland annat till att skapa en säkrare statistikproduktion med bättre ordning och reda och därmed minskad risk för fel.

1.1 SCB:s verksamhet i korthet

SCB producerar statistik inom många ämnesområden som underlag för utredningsverksamhet, forskning, beslut, debatt och allmän information. En betydande del av SCB:s statistikproduktion är så kallad officiell statistik¹ för samhällsnyttiga syften. Förutom att vara en av totalt 26 statistikansvariga myndigheter och Sveriges största statistikproducent, samordnar SCB det statliga statistiksystemet och överlämnandet av statistiska uppgifter till internationella organisationer. SCB bedriver också uppdragsverksamhet och tjänsteexport.² Verksamheten utförs med knappt 1 400 anställda.

SCB ansvarar för och framställer officiell statistik inom de ämnesområden som regeringen har beslutat. Inom SCB:s ansvar ligger exempelvis arbetskraftsundersökningar, befolkningens storlek och förändringar, bostadsbyggande, partisympatier, inrikeshandel, inkomster, jämställdhet, markanvändning, nationalräkenskaper, konsumentprisindex och befolkningens utbildning.³ Därutöver framställer SCB officiell statistik på uppdrag av flera andra statistikansvariga myndigheter. Det gäller exempelvis skolstatistik åt Skolverket, energistatistik åt Statens energimyndighet och finansräkenskaper åt Finansinspektionen. Inom ramen för uppdragsverksamheten och i mån av resurser gör SCB även bearbetningar av register

¹ Regeringens och riksdagens krav på den officiella statistiken är att den bland annat ska vara objektiv, allmänt tillgänglig och kvalitetsdeklarerad. Framställningen av officiell statistik är anslagsfinansierad.

² Förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån, Statistiska centralbyråns årsredovisning 2010, lagen (2001:99) respektive förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

³ Bilaga till förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

och statistiska undersökningar åt olika typer av kunder. År 2010 omsatte SCB 1 miljard kronor, varav hälften i uppdragsverksamheten.

I sin interna produktkatalog har SCB sammanlagt cirka 200 statistikprodukter av varierande karaktär, vilka framställs med bestämda tidsintervall. Myndigheten är beroende av IT-stöd för att hantera information i alla led av produktionsprocessen, det vill säga vid insamling, bearbetning och analys av data samt publicering av statistik.

1.2 Kritiken mot SCB:s kvalitetssäkring

Under de tre senaste åren har flera allvarliga fel upptäckts i den publicerade statistiken, framförallt i den ekonomiska statistiken. Det kanske mest uppmärksammade felet inträffade i konsumentprisindex år 2008. Innan SCB hade hittat, korrigerat och informerat om felet hann regeringen besluta om 2009 års prisbasbelopp, vilket styr bland annat nivån på flera ersättningar i socialförsäkringen. Beslutet fattades på basis av en inflationstakt som var för högt beräknad, vilket medförde högre utgifter för staten.⁴ Under början av år 2010, med en koncentration i mars månad, uppdagades flera allvarliga fel i bland annat den ekonomiska statistiken.⁵ Flera av felen fick stor uppmärksamhet i medierna. Regeringen har sett en fara i att fel av det här slaget kan skada förtroendet för statistiken.

I februari 2010 riktade Riksrevisionen kritik mot SCB för stora brister i styrningen och kontrollen i IT-miljön för både konsumentprisindex och nationalräkenskaperna. Felet i konsumentprisindex år 2008, men även andra fel i prisstatistiken, bedömdes till stor del kunna hänföras till sådana brister. Riksrevisionen befarade att de bristfälliga rutinerna för IT-kontroller var av generell karaktär, vilket därmed skulle innebära att de omfattar fler än just dessa statistikprodukter. Riksrevisionen riktade vid samma tillfälle kritik mot SCB för att vara sen med att införa förordningen

⁴ Statskontoret har beskrivit det så kallade skofelets påverkan på inflationstakten i delredovisningen av uppdraget. Felets genomslag på inflationstakten var av ungefär samma storlek som den osäkerhet som alltid omgärdar måttet på grund av att det baseras på ett urval av prisuppgifter

⁵ Fel har inträffat i bland annat finansmarknadsstatistiken, detaljhandelsindex och tjänsteproduktionsindex, industriproduktionsindex, skolindex, kommunsektorns finansiella sparande och förmögenhetsstatistiken. Se Statskontorets delredovisning och SCB:s årsredovisning 2010 för en närmare redogörelse.

(2007:603) om intern styrning och kontroll i verksamheten.⁶ SCB omfattas av förordningens krav sedan den 1 januari 2010.

1.3 Regeringens och riksdagens krav kvalitetsarbetet

I de senaste regleringsbrev har regeringen ställt krav på SCB:s kvalitetsarbete. För både år 2009 och 2010 uttalade regeringen att SCB ska prioritera arbetet med att utveckla och införa ett kvalitetsledningssystem samt fortsätta påbörjat arbete med att införa standardiserade och kvalitets-säkrade processer.

Mot bakgrund av Riksrevisionens kritik och de allvarliga felen i början av året beslutade regeringen den 25 mars 2010 att SCB löpande ska informera regeringen (Finansdepartementet) om sitt kvalitetsarbete. Information ska lämnas om dels pågående arbete med att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i statistikproduktionens IT-miljö, dels åtgärder för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen. Utöver att löpande informera om sitt arbete fick SCB i uppdrag att vid tre tillfällen under år 2010 lämna en skriftlig redovisning till regeringen.⁷ SCB har lämnat lägesrapporter om sitt kvalitetsarbete den 15 juni, den 30 september samt den 30 december 2010.

Regeringen har ställt fortsatta krav på SCB att redovisa sitt arbete med att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i IT-miljön. SCB ska också fortsätta redovisa sina åtgärder för en bättre intern styrning och kontroll. Därutöver uppmanas SCB att öka takten i det pågående arbetet med att utveckla standardiserade och kvalitetssäkrade processer. Det kvalitetsarbete som har påbörjats ska fullföljas och väsentliga kvalitetsförbättringar ska kunna redovisas. Regeringen vill löpande bli informerad om arbetet samt ha skriftliga delredovisningar senast den 31 maj respektive 31 oktober 2011 samt en slutrapport senast den 30 juni 2012.⁸

⁶ Riksrevisionen 2010-02-18 *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll*, dnr 32-2009-0514.

⁷ Regeringsbeslut 2010-03-25 *Ändring i regleringsbrevet för år 2010 avseende Statistiska centralbyrån*, Fi2010/1840.

⁸ Regeringsbeslut 2010-12-22 *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statistiska centralbyrån*, Fi2010/5029.

Riksdagen har enligt regeringens förslag beslutat om en tillfällig anslagshöjning till SCB om 15 miljoner kronor för år 2011 för åtgärder som avser statistikens kvalitet. Finansutskottet ser mycket allvarligt på felen och kvalitetsbristerna i SCB:s ekonomiska statistik. Utskottet utgår ifrån att SCB vidtar kraftåtgärder för att åstadkomma förbättringar och att regeringen tätt följer SCB:s kvalitetsarbete.⁹ I budgetpropositionen för år 2011 aviserade regeringen att SCB ska få ett tillfälligt anslagstillskott om 5 miljoner kronor både år 2012 och 2013.

1.4 Regeringens uppdrag till Statskontoret

Statskontoret fick i juni 2010 regeringens uppdrag att granska SCB:s pågående kvalitetsarbete. Om det förekommer problem i SCB:s arbete med att komma tillrätta med de brister i verksamheten som Riksrevisionen har uppmärksammat, ska Statskontoret analysera orsakerna till dessa samt lämna förslag till åtgärder som SCB bör vidta. SCB:s skriftliga redovisningar till regeringen ska utgöra underlag för granskningen. Myndigheten ska även tillhandahålla Statskontoret upplysningar och interna underlag som är relevanta för granskningen. Statskontoret ska under granskningen samråda med Ekonomistyrningsverket. Uppdraget ska delredovisas i en rapport senast den 28 oktober 2010 och slutredovisas i en rapport senast den 15 april 2011.¹⁰

1.5 Statskontorets genomförande av uppdraget

Statskontorets delredovisning av uppdraget, vilken har avrapporterats som en promemoria, innehöll en bakgrunds- och problembeskrivning samt en översiktlig redogörelse för de aktiviteter och projekt som pågick vid SCB hösten 2010. Delredovisningen har utgjort ett underlag för Statskontoret att tolka uppdraget och bestämma inriktningen på den fortsatta granskningen.¹¹ I denna slutrapport redovisar Statskontoret resultatet av gransk-

⁹ Prop. 2010/11:1, bet. 2010/11:FiU2, rskr. 2010/11:139.

¹⁰ Regeringsbeslut 2010-05-12 *Uppdrag till Statskontoret att granska Statistiska centralbyråns kvalitetsarbete*, Fi2010/2854. Uppdraget inkom till Statskontoret 2010-06-03. Regeringsbeslut 2010-12-22 *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statskontoret*, Fi2010/5790. Datumet för Statskontorets slutrapport senarelades genom beslutet från den 28 februari till den 15 april 2011.

¹¹ Statskontoret 2010-10-25 *SCB:s pågående kvalitetsarbete – en delredovisning*, dnr 2010/102-5.

ningen. Det innebär att vi beskriver och analyserar SCB:s kvalitetsarbete samt bedömer aktiviteterna i förhållande till de problem eller brister som föranledde vårt uppdrag.

Tolkningen av uppdraget

Statskontoret ska granska SCB:s kvalitetsarbete vid en tidpunkt när myndigheten är inne i ett förändringsarbete som till sin karaktär är komplext och till stor del långsiktigt. Flera beslutade förändringar är ännu inte genomförda i verksamheten. Regeringen har under Statskontorets pågående granskning beslutat att fortsätta ställa krav på SCB att redovisa sina framsteg i kvalitetsarbetet.

Givet dessa förutsättningar tolkar Statskontoret uppdraget som att vi ska följa och granska de pågående aktiviteter som SCB i sina lägesrapporter har redovisat för regeringen, inte utvärdera effekterna av dem. Den granskning vi gör ska dock inte förväxlas med revision av det slag som Riksrevisionen respektive SCB:s internrevision utför. Vi tolkar också uppdraget så att resultatet av vår granskning ska utgöra ett kompletterande underlag för regeringen (Finansdepartementet) att bedöma dels hur SCB har hanterat Riksrevisionens kritik mot bristerna i IT-miljön, dels hur myndighetens generella kvalitetsarbete fortlöper. Resultaten av Statskontorets granskning kan utgöra ett underlag och stöd för regeringen att förtydliga eller ändra kraven på SCB:s åtgärder eller återrapportering. De kan också utgöra ett underlag för SCB dels i det fortsatta kvalitetsarbetet, dels i den fortsatta återrapporteringen.

Inriktningen på granskningen

Statskontorets tolkning av vad granskningen ska omfatta och hur den ska inriktas kan sammanfattas i följande punkter:

- o Statskontoret granskar hur SCB styr och följer upp det pågående kvalitetsarbetet utifrån vilka resultat som myndigheten förväntas uppvisa för regeringen. Vi beaktar i detta sammanhang de krav på bland annat riskanalys och riskhantering som följer av förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.
- o Statskontoret följer och granskar SCB:s generella kvalitetsarbete, vilket syftar till en bättre kvalitetssäkring och kvalitetskontroll i all statistikproduktion. I detta sammanhang granskar Statskontoret särskilt

hur SCB:s arbete mot en certifiering enligt ISO-standarden 20252 fort- löper och vilka hinder som finns för att nå målet. Vi berör i detta sammanhang även SCB:s arbete att införa ett processbaserat arbetssätt där IT-system, metoder och arbetsrutiner ska standardiseras och doku- menteras.

- o Statskontoret följer och granskar SCB:s arbete för att åtgärda de brister som Riksrevisionen har identifierat i produktions- eller IT-miljön för konsumentprisindex respektive nationalräkenskaperna. Vi granskar också SCB:s arbete för att på ett generellt plan förbättra rutinerna för IT-kontroller. I detta sammanhang bedömer vi om SCB:s åtgärder är relevanta och tillräckliga i förhållande till kritiken.

Den valda inriktningen innebär att Statskontoret granskar sådana akti- viteter som syftar till att förbättra kvaliteten i processerna för att fram- ställa statistiken, inte produktkvaliteten som sådan. Som framgår av Stats- kontorets delredovisning handlar produktkvalitet om att bland annat möta användarnas krav på innehåll, aktualitet och jämförbarhet samt statistisk tillförlitlighet. Vål fungerande interna rutiner i alla led av produktions- processen ska dock ses som en av flera viktiga komponenter för att fram- ställa statistik av god kvalitet totalt sett.

Underlag i granskningen

Statskontoret har i granskningen tagit utgångspunkt i regeringens krav på SCB:s kvalitetsarbete, Riksrevisionens revisionsrapporter och -promemo- rior samt de tre lägesrapporter som SCB har lämnat till regeringen under år 2010. SCB:s lägesrapporter har kompletterats med andra offentliga eller myndighetsinterna dokument samt intervjuer med eller muntliga upplysningar från företrädare för SCB.

Dokument från SCB har utgjorts av bland annat årsredovisningar, arbets- planer, verksamhetsplaner, beslut, policyer och riktlinjer, manualer, risk- analyser, handlingsplaner, internbudget, promemior, rapporter och upp- följningar. Vissa typer av dokument såsom riskanalyser och intern- kontrollplan har vi fått läsa på plats på SCB. Vi har där också haft tillgång till myndighetens intranät. Sammanlagt har vi intervjuat 27 chefer och medarbetare vid SCB. Det har varit personer i ledningen och staben samt på utvecklingsavdelningen, processavdelningen, avdelningen för national- räkenskaper, enheten för prisstatistik, kommunikationsavdelningen samt

personalavdelningen. Vi har också intervjuat ett urval av SCB:s kvalitetscoacher, företrädare för de fackliga organisationerna samt SCB:s internrevisor.

I samband med delredovisningen intervjuade vi företrädare för Riksrevisionen samt för Riksbanken och Konjunkturinstitutet. Vi tog då också del av protokoll från flera av de råd och nämnder som är knutna till SCB. Syftet var att få en uppfattning om på vilket sätt råden hade behandlat de uppmärksammade felen och SCB:s kvalitetsarbete. Resultaten från dessa intervjuer och genomgången av protokollen framgår av Statskontorets delredovisning.

Förskjutningar i SCB:s tidplaner har medfört att Statskontoret i vissa fall har fått tillgång till dokument i ett sent skede av granskningen. Statskontoret har inte haft möjlighet att granska eller på annat sätt beakta underlag från SCB efter mitten av mars månad.

SCB har kontrollerat faktauppgifter och lämnat synpunkter på ett utkast till rapporten. Ekonomistyrningsverket har i samband med samrådet bidragit med synpunkter i frågor om intern styrning och kontroll. Statskontoret har haft visst stöd av konsulter från Ernst & Young vid bedömningen av om SCB:s beskrivna åtgärder är relevanta och tillräckliga i förhållande till Riksrevisionens kritik mot bristerna i IT-miljön.

Uppdraget har genomförts av Jonas Ericson (t.o.m. 2011-02-28), Annika Gustafsson och Malin Persson (t.o.m. 2011-01-20). Projektledarskapet överfördes från Jonas Ericson till Annika Gustafsson den 1 januari 2011. En intern referensgrupp vid Statskontoret har varit knuten till projektet.

1.6 Rapportens innehåll och disposition

I kapitel 2 sammanfattar Statskontoret bakgrunden till SCB:s generella kvalitetsarbete samt de brister i produktions- och IT-miljön som Riksrevisionen har påtalat. Här sammanfattar vi också de aktiviteter som SCB har redovisat till regeringen i sina tre lägesrapporter under år 2010.

I kapitel 3–6 beskriver Statskontoret SCB:s pågående kvalitetsarbete vad gäller innehåll och status. Varje kapitel avslutas med en sammanfattning av våra huvudsakliga iakttagelser. I kapitel 3 ger vi en översiktlig bild av

var ansvaret ligger i organisationen för att dels styra arbetet, dels implementera de beslutade åtgärderna. Vi behandlar också hur SCB från central nivå styr kvalitetsarbetet och hur risker hanteras. I kapitel 4 behandlar vi SCB:s generella kvalitetsarbete, vilket berör all statistikproduktion vid myndigheten. I kapitel 5 beskriver vi de kvalitetsprojekt som rör konsumentprisindex respektive nationalräkenskaperna och de åtgärder som SCB har vidtagit bland annat mot bakgrund av Riksrevisionens granskning. I kapitel 6 sammanfattar vi SCB:s generella åtgärder i IT-miljön för att stärka styrningen och kontrollen utifrån Riksrevisionens påpekanden. Statskontorets sammanfattande analys och bedömning av SCB:s kvalitetsarbete redovisas först i rapporten.

2 Kvalitetsarbetets bakgrund och innehåll

Inom SCB pågår flera aktiviteter av olika karaktär som syftar till att skapa en säkrare statistikproduktion, vilka kan samlas under benämningen kvalitetsarbete. Statskontoret sammanfattar i detta kapitel bakgrunden till SCB:s generella kvalitetsarbete och de brister i produktions- och IT-miljön som Riksrevisionen har påtalat. Vi beskriver översiktligt vad SCB:s lägesrapporter till regeringen innehåller.

2.1 SCB:s generella kvalitetsarbete

SCB:s kvalitetsarbete har under många år präglats av en syn på kvalitet som främst har utgått ifrån att skapa god kvalitet i produkterna, främst i statistisk mening. Som en följd av statistikreformen år 1992, konkurrens från andra statistikleverantörer samt ökade krav på att möta användarnas och kundernas önskemål har kvalitetsbegreppet efterhand vidgats till att även omfatta processkvalitet. Samtidigt har regeringen under lång tid ställt krav på SCB att öka produktiviteten i verksamheten med minst tre procent per år. Det förändrings- och kvalitetsarbete av generellt slag som nu pågår vid SCB inleddes av den förre generaldirektören.¹²

Från produkt- till processororienterad produktion

Före år 2006 ansvarade de olika enheterna vid ämnesavdelningarna för statistikproduktionen ”från ax till limpa”. Ansvaret innefattade bland annat val av statistisk metod och IT-stöd, datainsamling, bearbetning och analys samt publicering. Detta medförde enligt SCB en stor variation mellan produkterna vad gäller arbetssätt, produktionssystem och tekniska lösningar. Sannolikt fanns det nästan lika många produktionssystem som antalet statistikprodukter. Variationen uppfattades vara ineffektiv samt bidra till höga kostnader och bristande central överblick.

Sedan år 2006 har SCB tagit flera steg mot en processbaserad statistikproduktion där kvalitetsbegreppet har vidgats till att också omfatta kvalitet i de olika produktionsmomenten. Ett första steg var att successivt

¹² Den förre generaldirektören slutade i oktober 2008. I mitten av juni 2009 utsåg regeringen den nuvarande generaldirektören, vilken tillträdde tjänsten i mitten av december 2009. SCB:s överdirektör var tillförordnad generaldirektör i drygt ett års tid.

överföra och koncentrera datainsamlingen till två avdelningar – datainsamling från individer och hushåll respektive datainsamling från företag och organisationer.¹³ Syftet var främst att förbättra förutsättningarna för datainsamling och att minska uppgiftslämnarbördan för företagen. Detta arbete är ännu inte avslutat. Senare har även publiceringen av den officiella statistiken koncentrerats till kommunikationsavdelningen.

Ett andra steg var att införa ett processororienterat sätt att arbeta samt att utveckla och på sikt införa gemensamma (standardiserade) verktyg och arbetssätt för alla delar i produktionskedjan och för alla statistikprodukter – oavsett hur de finansieras. En ny organisation trädde ikraft den 1 januari 2008.¹⁴ Genom beslutet inrättades en processavdelning som fick till uppgift att ansvara för processtyrningen bland annat genom så kallade processansvariga. Vid processavdelningen placerades också nästan all personal inom IT och statistisk metod som tidigare arbetat vid ämnesavdelningarna. Vissa så kallade IT- och metodarkitekter placerades dock på utvecklingsavdelningen. Det nya processbaserade arbetssättet skulle enligt beslutet genomföras successivt, men med målet att det skulle vara infört i verksamheten från år 2010. Arbetssättet har ännu inte funnit sina former.

Statskontoret kommer i rapporten att beröra eller behandla flera aktiviteter som rör SCB:s nya arbetssätt. Det gäller främst införandet av standardiserade verktyg och en förvaltningsmodell i den processororienterade statistikproduktionen. Vi introducerar därför begreppen i det följande.

Processen för statistikproduktion

Processen för statistikproduktion är indelad i åtta processteg – fastställa behov, designa och planera, skapa och testa, samla in, bearbeta, analysera, redovisa och kommunicera samt utvärdera och återkoppla. Till varje steg i processen finns mer detaljerade delprocesser. SCB:s interna handläggarsöd, benämnt Verksamhetsstödet, är uppbyggt utifrån dessa processteg.

¹³ Beslut om ny organisation, protokoll 2005-06-22, samt beslut om namn på de nya avdelningarna efter omorganisationen, protokoll 2005-08-22.

¹⁴ SCB 2007-10-08 *GD-beslut om inriktning på ny organisation för processledning och marknadsfrågor m.m.*, dnr 2007/1447.

Standardiserade verktyg

SCB utvecklar gemensamma, standardiserade verktyg som på sikt ska stödja samtliga steg i processen för statistikproduktion. Exempel på sådana verktyg är IT-system eller applikationer och statistiska metoder som kan användas för flera statistikprodukter. Standardiseringen syftar också till att skapa gemensamma arbetssätt i organisationen. Fastställda rutiner, checklistor eller manualer ska stödja de olika processtegen.

Förvaltningsmodellen

SCB:s processförvaltningsmodell, även kallad förvaltningsmodellen, beskriver hur arbetet med att förvalta statistikprodukter eller processer ska gå till. Den ska utgöra ett stöd i det pågående förändringsarbetet mot ett processorienterat och standardiserat arbetsätt inom statistikproduktionen.

En eller flera statistikprodukter, eller en process, bildar ett så kallat förvaltningsobjekt. Ett förvaltningsteam som representerar olika kompetenser ska svara för förvaltningen av objektet. De flesta team bemannas med en person som företräder ämnet (förvaltningsansvarig), IT (IT-systemansvarig) och statistisk metod (metodansvarig). Förvaltningsmodellen syftar till att få en enhetlig förvaltning av produkterna och processerna, bland annat genom mallar för hur IT-system och metoder ska dokumenteras och att tydliggöra ansvaret för dem som är inblandade i förvaltningen. Genom detta hoppas SCB få bättre överblick över verksamheten, en bättre planering och samordning mellan ämne, IT och metod samt ett minskat personberoende. Modellen gör det också tydligt när ett utvecklingsprojekt övergår i förvaltning, exempelvis när ett nyutvecklat IT-system ska införas i produktionen.

Strävan mot en ISO-certifierad statistikproduktion

I mars 2008 beslutade SCB:s dåvarande generaldirektör att myndigheten ska anpassa berörda rutiner i statistikproduktionen så att ISO-standarden 20252 kan följas och därefter ansöka om certifiering.¹⁵ SCB medverkade i den internationella arbetsgrupp som låg bakom utvecklingen av standarden och är också medlem i det svenska nätverket för den.

ISO 20252 är en internationell branschstandard för marknads-, opinions- och samhällsundersökningar. Om standarden följs ska detta säkerställa att

¹⁵ SCB 2008-03-10 *GD-beslut om EFQM och ISO 20252*, dnr 2008/479.

delmomenten i en undersökning genomförs enhetligt samt på ett strukturerat och verifierbart sätt.¹⁶

Ett motiv till strävan efter certifiering är att SCB inom sin uppdragsverksamhet vill kunna hävda sig i konkurrensen med privata företag. Enligt SCB finns det exempel på kunder som efterfrågar någon form av kvalitetsstämpel på statistikprodukterna och en beskrivning av SCB:s system för kvalitetssäkring. SCB menar vidare att konkurrerande undersökningsföretag många gånger är bättre på att beskriva sitt kvalitetsarbete. Ett annat motiv är att all statistikproduktion, oavsett finansieringsform, ska hålla en miniminivå vad gäller kvalitet och beskrivningen av denna.¹⁷

Regeringens krav på SCB i november år 2008 att stärka sina interna kvalitetssäkerhetsrutiner har enligt SCB ytterligare stärkt argumenten för en certifiering. SCB framhåller också att vissa av de krav som standarden ställer ligger i linje med riktlinjer om produkt- och processkvalitet enligt The European Statistics Code of Practice¹⁸ samt riktlinjer för tillräcklig kvalitet¹⁹ i den officiella statistiken. Med en kvalitetsstämpel kan SCB också på ett tydligare sätt redovisa vad kunden eller beställaren får för pengarna.

Inledningsvis strävade SCB efter att bli certifierad i början av år 2010.²⁰ Tidpunkten har därefter förskjutits. Statskontoret kommer i rapporten att behandla SCB:s förberedelser inför en ansökan om certifiering. Förberedelserna innebär bland annat att dokumentera rutiner och arbetssätt.

Det dokumentationsarbete som görs inom ramen för bland annat ISO 20252 och förvaltningsmodellen uppfattas av myndigheten som viktigt, inte minst för att underlätta introduktionen av ny personal när generationsväxlingen inom SCB får fullt genomslag. Varje år sedan år 2007 har

¹⁶ Swedish Standards Institute, *Svensk standard SS-ISO 20252:2007, Marknads-, opinions- och samhällsundersökningar – Vokabulär och servicekrav*. Enligt Swedish Standards Institute (SIS) är det främsta målet med internationell standardisering att underlätta affärsutveckling och tillväxt i synnerhet mellan olika nationella och regionala marknader.

¹⁷ SCB 2007-12-10 *Slutrapport – Val av kvalitetsledningssystem*.

SCB 2010-02-05 *ISO 20252 fas 2, implementering – Rapport från ISO-projektet om genomfört arbete under perioden december 2008 – december 2009*.

¹⁸ Koden antogs inom Eurostat år 2005.

¹⁹ SCB, Rådet för den officiella statistiken *Tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik*, Riktlinjer 2006:1.

²⁰ SCB 2008-11-28 *Säkerhetsrutiner i statistikproduktionen*, bilaga 2, dnr 2008/1743.

i genomsnitt 60 medarbetare avgått med pension. Var femte anställd vid SCB är idag 60 år eller äldre. Vissa avdelningar har upp emot en fjärdedel av personalen som är 60 år eller äldre.²¹

2.2 Revisionen av statistikproduktionens IT-miljö

SCB är beroende av väl fungerande IT-system för att hantera information i alla led av produktionsprocessen. Det innebär också att en stor del av kvalitetssäkringen måste utföras i dessa system. För att IT-miljön ska kunna betecknas som tillfredsställande säker och uppfylla krav på god intern styrning och kontroll, ska inte några andra än de som har behörighet kunna få tillgång till data eller kunna ändra i beräkningsformler och programkoder. Gjorda ändringar ska dokumenteras så att de i efterhand går att spåra. Innan det beslutas att nya eller förändrade system eller beräkningsrutiner ska tas i bruk, ska de ha testats och utvärderats. För att möta kraven på god intern styrning och kontroll bör det också finnas skriftliga interna styrdokument som tydliggör uppgifter, ansvar och befogenheter för de personer som arbetar med olika moment i statistikframställningen. Det bör också följas upp att beslutade instruktioner tillämpas.

Riksrevisionens tre granskningar

Riksrevisionen har inom ramen för sin årliga revision granskat produktions- och IT-miljön i avgränsade delar vid tre tillfällen de senaste åren. Granskningen har rört två av SCB:s mest samhällsviktiga statistikprodukter, konsumentprisindex (KPI) och nationalräkenskaperna (NR).

KPI mäter den genomsnittliga utvecklingen av priserna för hela den privata inhemska konsumtionen. KPI är det allmänna måttet för kompensations- och inflationsberäkning i Sverige, men används också för bedömningar av Sveriges ekonomiska utveckling.²² NR sammanfattar och beskriver Sveriges ekonomiska aktiviteter och utveckling i form av ett

²¹ Enligt Arbetsgivarverkets statistik är var sjunde anställd vid samtliga statliga myndigheter 60 år eller äldre. SCB har därmed en högre andel anställda som närmar sig pensionsåldern.

²² SCB 2010-02-17 *Beskrivning av statistiken, Konsumentprisindex, Nettoprisindex, Harmoniserat index för konsumentpriser – 2010.*

kontosystem. NR, som är en samlingsbenämning för flera delprodukter,²³ används som underlag för analys av Sveriges ekonomi på kort och lång sikt.²⁴ Det finns ett ömsesidigt beroende mellan KPI och NR genom att de utnyttjar uppgifter från varandra. Utöver att produkterna är samhällsviktiga är de komplexa och relativt dyra att framställa. Ungefär 15 procent av SCB:s anslag fördelas till dem.²⁵

Under år 2007 granskade Riksrevisionen SCB:s process för att beräkna KPI. Iakttagelserna presenterades i en revisionspromemoria till SCB i april 2008.²⁶ Hösten 2008 följde Riksrevisionen upp sina tidigare iakttagelser. Under våren samma år hade felet i beräkningen av KPI uppdagats. Granskningens resultat redovisades i en revisionsrapport till SCB och till regeringen i december 2008. Iakttagelserna var till stor del desamma som myndigheten tidigare hade lyft fram.²⁷

Riksrevisionens granskning under hösten 2009 var en fortsättning och fördjupning på de två tidigare granskningarna. Kartläggningen av SCB:s IT-miljö och granskningen av de generella IT-kontrollerna var inriktad på både KPI och NR. Med generella IT-kontroller avses åtgärder för att säkerställa att det finns en fungerande ändringshantering, tillförlitligt skydd av data och program – inklusive behörighetshantering – samt säker drift. Även det utvecklingsprojekt som syftade till att ta fram ett nytt IT-system för KPI respektive det projekt som avslutats för att skapa en effektivare och säkrare IT-miljö för beräkningarna inom NR omfattades av granskningen. Iakttagelserna var även denna gång av liknande slag som tidigare. Riksrevisionen befarade att liknande brister i IT-miljön kan förekomma även för övriga statistikprodukter.²⁸

²³ Delprodukterna är Nationalräkenskaper äldre serier, Nationalräkenskaper kvartals- och årsberäkningar, Regionalräkenskaper, Offentliga sektorns sparande och bruttoskuld enligt EU:s konvergenskriterier, Hälsoräkenskaper och Utgifter för det sociala skyddet i Sverige och Europa samt utgifternas finansiering.

²⁴ SCB 2010-08-25 *Beskrivning av statistiken – Nationalräkenskaper enligt ENS 95, kvartalsvis 2010*.

²⁵ SCB (2011) *Arbetsplan för år 2011*. SCB fördelar ungefär 61 miljoner kronor till NR och 27 miljoner kronor till KPI.

²⁶ Riksrevisionen 2008-04-16 *Granskning av processen för framtagande av KPI vid Statistiska centralbyrån*, dnr 32-2007-0626.

²⁷ Riksrevisionen 2008-12-22 *Intern styrning och kontroll vid framtagning av KPI*, dnr 32-2008-0574.

²⁸ Riksrevisionen 2010-02-18 *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll*, dnr 32-2009-0514.

I Statskontorets delredovisning finns en relativt utförlig beskrivning av granskningsresultaten och de rekommendationer som Riksrevisionen har lämnat till SCB. I det följande sammanfattar vi innehållet i kritiken.

Innehållet i Riksrevisionens kritik

Riksrevisionens framförda kritik utifrån granskningarna av IT-miljön för KPI och NR handlar framför allt om brister i IT-kontroller vad gäller bland annat hanteringen av behörigheter, förändringar i program, dokumentation samt styrning och uppföljning.

Granskningen av KPI år 2007 med revisionspromemoria år 2008:

- En del beräkningar i KPI hanteras i kalkylark i programmet Excel som ligger på en gemensam server som många personer har behörighet till. Förändringar som görs i dessa blir inte loggade och det är endast den senaste versionen som sparas.
- Det saknas aktuella arbets- och rutinbeskrivningar för att ta fram KPI. Förekommande personligt utformade arbetsbeskrivningar kan vara svåra att följa för andra.
- Kontroller som utförs av inrapporterade uppgifter dokumenteras inte. Det finns heller ingen funktion i systemet som varnar om en kontroll inte har utförts.

Granskningen av KPI år 2008 med revisionsrapport samma år:

- Det finns fortfarande inga beslutade skriftliga styrdokument för hur programförändringar ska beslutas, hanteras och dokumenteras. Den programförändring som orsakade felet i KPI hade inte dokumenterats, vilket gjorde det svårt för SCB att hitta felet.
- Det finns inga skriftliga instruktioner för programförändringar och test av dessa och heller ingen rutin för hur logginformation ska följas upp.

Granskningen av KPI och NR år 2009 med revisionsrapport år 2010:

- Det saknas i stor utsträckning användarinstruktioner och annan dokumentation som beskriver hur program och kalkyler är uppbyggda och fungerar.
- Det saknas tillfredsställande skydd mot oavsiktliga förändringar i kalkylark.

- Det saknas i stort fungerande rutiner för ändringar inklusive dokumentation, versionshantering och godkännande innan ett system sätts i drift.
- Det finns brister i SCB:s rutiner för att tilldela behörigheter till IT-systemen, dels för förvaltning och drift, dels för kalkylark och databaser för NR och KPI.

Enligt Riksrevisionen har SCB:s ledning varit medveten om bristerna och deras orsaker under flera år. Vissa åtgärder har initierats för att förbättra situationen, men de har inte genomförts och följts upp i tillräcklig utsträckning. Därför har bristerna kvarstått. En förklaring som Riksrevisionen anger är den svaga styrningen av IT-verksamheten, särskilt under den långa period den var decentraliserad till ämnesavdelningarna. De förändringar i organisationen som SCB därefter har gjort har ännu inte medfört förbättringar av de generella IT-kontrollerna i produktionen av KPI och NR.

SCB:s syn på kritiken och pågående aktiviteter

Vid samtliga granskningstillfällen har SCB redogjort för sin syn på den framförda kritiken från Riksrevisionen.²⁹ Med anledning av kritiken och de uppmärksammade felen har SCB gjort några interna utredningar samt riskanalyser av ett tjugotal statistikprodukter, däribland NR och KPI. Vad Statskontoret kan utläsa av dessa dokument är att SCB i stort drar samma slutsatser som Riksrevisionen om problemen och riskerna när statistiken framställs. Det som lyfts fram är bland annat riskerna med beräkningar i programmet Excel och bristfällig kontroll av dessa, bristfällig dokumentation av arbetsrutiner, byte av personal och för generös tilldelning av behörigheter.

Statskontoret kommer i rapporten att behandla följande aktiviteter med koppling till Riksrevisionens kritik.

Särskilda kvalitetsprojekt för KPI och NR

Efter Riksrevisionens granskningar har KPI och NR blivit föremål för ett riktat kvalitetsarbete. Genom de pågående kvalitetsprojekten ska de brister i IT-miljön som Riksrevisionen har påtalat tas om hand. Samtidigt ska

²⁹ SCB:s svar till Riksrevisionen 2008-05-16 (dnr MP/PR 2008/739), 2009-01-19 (dnr 2008/739ad1) samt 2010-04-29 (dnr 2010/0345).

de generella krav som SCB ställer på statistikproduktionen beaktas, bland annat vad gäller processorientering och standardisering, förvaltningsmodellen och ISO 20252.

IT-kontroller och behörighetshantering

SCB arbetar för att införa rutiner för IT-kontroller för systemförvaltning och -underhåll. I detta ingår att rensa bland befintliga behörigheter i IT-systemen och skapa rutiner för att bättre kunna hantera behörigheter framöver. Dessa aktiviteter rör SCB:s alla produkter och hänger samman med införandet av förvaltningsmodellen.

2.3 Förordningen om intern styrning och kontroll

Sedan den 1 januari 2010 ska SCB följa internrevisionsförordningen (2006:1228) och därmed också förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Det innebär att SCB ska ha en internrevision samt en process eller ett formaliserat tillvägagångssätt för att uppfylla verksamhetskraven.³⁰ Fyra moment ska ingå i denna process – riskanalys, kontrollåtgärder, uppföljning och dokumentation. Synen på begreppet intern styrning och kontroll har dock inte ändrats eller utvidgats genom förordningens tillkomst. Grundtanken är precis som tidigare att SCB ska planera, styra och följa upp sin verksamhet så att myndigheten fullgör sina uppgifter.³¹

Våren 2010 fick SCB kritik av Riksrevisionen för att vara sen med att införa förordningens krav.³² Detta föranledde regeringen att ställa krav på SCB att redovisa det fortsatta arbetet, vilket SCB också har gjort i sina lägesrapporter.

³⁰ Verksamhetskraven i 3 § myndighetsförordningen (2007:515) innebär att ledningen ska se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU. Ledningen ska också se till att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.

³¹ ESV (2010) *Intern styrning och kontroll*, Handledning, version 2 (ESV 2009:38). ESV (2011) *Systematiserat sunt förnuft*, Idéskrift (ESV 2011:2).

³² Riksrevisionen 2010-02-18 *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll*, dnr 32-2009-0514.

Sedan den 1 mars 2010 har SCB en internrevision bestående av en internrevisionschef utan medarbetare. Internrevisionens arbete har under år 2010 främst inriktats på att stödja SCB i arbetet med att börja införa förordningens krav, lämna rekommendationer inför fortsättningen samt ge råd om hur resultatredovisningen i myndighetens årsredovisning kan utvecklas. Internrevisionens granskning har omfattat SCB:s åtgärder för att implementera förordningen och för att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen. SCB har rekommenderats att under år 2011 bland annat koncentrera arbetet på de obligatoriska momenten i processen för intern styrning och kontroll samt att inarbeta verksamhetskraven på ett tydligare sätt i processen.³³

SCB:s arbete med att införa kraven enligt förordningen har i vissa delar bäring på insatserna för att förbättra statistikproduktionen vad gäller kvalitet samt ordning och reda. Av de redovisade aktiviteterna i lägesrapporterna kommer Statskontoret främst att beröra myndighetens översyn av verksamhetsplanen och arbetsordningen samt arbetet med att införa riskanalyser i verksamheten. Internrevisionens iakttagelser om kvalitetsarbetet behandlar vi i kapitel 4.

2.4 Aktiviteter redovisade i SCB:s lägesrapporter

I de tre lägesrapporter som SCB under år 2010 har lämnat till regeringen redovisas kvalitetsarbetet i form av en rad aktiviteter under några olika rubriker. Aktiviteterna ska svara mot regeringens krav på SCB att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i IT-miljön, och att anpassa verksamheten till förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll.

I slutet av varje lägesrapport har SCB sammanfattat aktiviteterna och numrerat dem från 1 till 19. Listan ger en bild av vad myndigheten för närvarande arbetar med samt tidplanen för arbetet.

SCB:s tidplan för flertalet av de beskrivna aktiviteterna har förskjutits under det halvår som lägesrapporterna har presenterats. I de fall tidplanen

³³ SCB 2010-05-10 *Riktlinjer för internrevisionen vid SCB*, dnr 2010/768, SCB 2010-06-30 *Revisionsplan för SCB 2010*, dnr 2010/1097 samt SCB 2011-01-31 *Internrevisionens årsrapport 2010*, med underliggande revisionspromemorior, dnr 2011/156.

inte har korrigerats kan det dock förekomma att ambitionsnivån har ändrats i förhållande till det som har angivits i den föregående lägesrapporten. Vi åskådliggör dessa förseningar eller förändringar genom att i tabellen nedan rödmarkera aktiviteterna. De som är grönmarkerade har SCB betraktat vara avslutade. Sedan SCB:s rapport i december 2010 har arbetet i vissa delar förskjutits ytterligare, vilket vi återkommer till i de nästföljande kapitlen.

Lista över aktiviteter med planerade sluttider enligt de tre lägesrapporter som SCB har lämnat till regeringen under år 2010.

Nr	Aktivitet	Jun 2010	Sep 2010	Dec 2010
KVALITETSSÄKRING OCH -KONTROLL AV STATISTIKPRODUKTIONEN				
1	Certifiering enligt ISO 20522 i enlighet med tidplanen	2011 (3 kv)	2011 (3 kv)	2011 (4 kv)
2	Åtgärdsarbete på produkterna	2010	2010	2011 (2 kv)
3a	Test av organisation och rutiner för kvalitetsrevisioner	2010 (3 kv)	2010 (okt)	2010 (okt)
3b	Införa en fungerande organisation för kvalitetsrevisioner	–	2011 (mars)	2011 (2 kv)
FÖRORDNINGEN OM INTERN STYRNING OCH KONTROLL (FISK)				
4	Översyn av SCB:s processer för planering, uppföljning, årsredovisning och arbetsordning	2010	2011 (1 kv)	2011 (1 kv)
5	Ny struktur för verksamhetsplanen 2011	2010	2010	2010
6	Implementering av FISK i SCB:s centrala verksamhetsmål	2010	2010	2010
7	Implementering av FISK i obligatoriska verksamhets- och handlingsplaner på lägre nivåer	2011	2012	2012
8	Riskanalyser för 17 prioriterade produkter alternativt processer/funktioner	2010	2010	2010
9	Uppföljning av genomförandet av beslutade åtgärder till följd av riskanalyserna	Löpande	Löpande	Löpande
STYRNING OCH KONTROLL AV STATISTIKPRODUKTIONENS IT-MILJÖ				
10	Implementering i enlighet med handlingsplanen (KPI)	2010	2010	2011
11	Implementering av de mest prioriterade delarna i handlingsplanen (NR)	2010	2010	2011
12	Förstudie framtida IT-system för NR-beräkningarna	2010	2010	2010

Nr	Aktivitet	Jun 2010	Sep 2010	Dec 2010
Dokumentation och test av IT-miljö och IT-kontroller				
13	Implementering av förvaltningsmodellen för SCB:s 12 mest samhällsviktiga produkter	2010	2010	2010 (ej etablerad fullt ut)
14	Implementering av checklistan för IT-kontrollrutiner för SCB:s 12 mest samhällsviktiga produkter	2010	Ingen tidpunkt angiven	2013
15	Plan för implementering av förvaltningsmodellen och checklistan för IT-kontrollrutiner för resterande produkter och processer	2010 (sep)	2010	2010
Behörighetsrevision				
16	Genomgång av regler och rutiner för behörighetsstyrning	2010	2010	2011 (3 kv)
17	Rensning bland behörigheter på samtliga avdelningar	2010	2010	2011 (jan)
18	Revidering av SCB:s ledningssystem för informationssäkerhet	2010	2011	2011 (3 kv)
Översyn av IT-organisationen				
19	Implementering av åtgärdsplanen för en enhetlig IT-organisation	Påbörjas hösten 2010	Arbete pågår	Arbete pågår

3 Styrningen av kvalitetsarbetet

Under våren 2010, i samband med att flera allvarliga fel inträffar i den ekonomiska statistiken och Riksrevisionen presenterar sin rapport om brister i IT-miljön, uttalar SCB:s ledning sin ambition att intensifiera och slutföra det kvalitetsarbete som tidigare har påbörjats. Att stärka den centrala styrningen och kontrollen anges vara en del i denna strävan.³⁴ Ambitionen vägleder kvalitetsarbetet även fortsättningsvis. Kvalitetssäkrade rutiner och ökad användning av standardiserade verktyg och metoder anses vara grunden för att SCB även fortsättningsvis ska producera statistik av god kvalitet.³⁵ I det följande belyser Statskontoret hur kvalitetsarbetet styrs centralt samt vilka delar av organisationen som är berörda.

3.1 Kvalitetsarbetet i organisationen

Flertalet av SCB:s sammanlagt tretton avdelningar berörs av kvalitetsarbetet – antingen som ansvariga för att införa de beslutade förändringarna i verksamheten eller för att driva på eller ge stöd i detta arbete. Statskontoret har utgått från den organisation och arbetsordning som gällde i januari 2011, men har kompletterat med uppgifter från bland annat verksamhetsplanen för år 2011 i de fall denna ger en utförligare beskrivning av arbetsuppgifterna.³⁶

SCB ser för närvarande över sin arbetsordning mot bakgrund av att myndigheten ska tillämpa förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll. Generaldirektören beslutade i december 2010 att med början under februari 2011 inrätta en IT-avdelning. Detta beslut behöver beaktas vid översynen av arbetsordningen. Senast den 31 mars 2011 ska en arbetsgrupp lämna förslag på IT-avdelningens uppdrag och närmare utformning.³⁷ En ny arbetsordning förväntas enligt SCB:s senaste bedömning vara beslutad i slutet av juni 2011. SCB:s organisation, som den såg ut i februari när en IT-avdelning börjar formas, finns i bilaga 2.

³⁴ SCB 2010-03-15 *SCB intensifierar kvalitetsarbetet*, publicerad på www.scb.se.

³⁵ Generaldirektörens förord i SCB:s årsredovisning för 2010.

³⁶ Den nuvarande organisationen infördes den 1 januari 2008. Arbetsordningen reviderades senast i juni 2010.

³⁷ Information på SCB:s intranät februari 2011.

Berörda avdelningar och deras uppgifter

SCB:s organisation kan bäst beskrivas som en traditionell linjeorganisation med inslag av processtyrning.

Statistikproduktionen bedrivs i linjeorganisationen inom fyra ämnesavdelningar, två avdelningar för datainsamling och en kommunikationsavdelning. Varje produktionsavdelning har flera enheter. *Ämnesavdelningarna* ska utveckla, framställa, dokumentera och kommunicera statistik inom det område de ansvarar för. Man kan säga att statistikprodukterna har sin hemvist vid ämnesavdelningarna. En ämnesenhet ansvarar för flera statistikprodukter. De ämnesavdelningar som främst berördes av Riksrevisiöns granskning av IT-miljön är avdelningen för nationalräkenskaper samt enheten för prisstatistik vid avdelningen för ekonomisk statistik. *Datainsamlingsavdelningarna* ska samla in uppgifter från hushåll och individer respektive företag, kommuner, landsting, myndigheter och organisationer samt granska de insamlade uppgifterna. *Kommunikationsavdelningen* ska leda och samordna SCB:s interna och externa kommunikationsverksamhet. I detta ingår bland annat att svara för publicering av den framställda statistiken och för pressmeddelanden.

Processavdelningen ska styra och förbättra processen för statistikproduktion och dess åtta steg med hjälp av utsedda processansvariga. De processansvariga deltar inte i den operativa statistikproduktionen. Avdelningen fastställer vilka metoder, verktyg och arbetssätt som ska vara standard vid SCB och som ska användas i produktionen. Den ska också ge produktionsavdelningarna stöd och utbildning vid införandet av dessa. Processavdelningen ska därutöver utveckla och administrera förvaltningsmodellen för produkter och processer och ge stöd till statistikprodukterna vad gäller statistisk metod och mätteknik. Avdelningen har sedan år 2008 ansvarat för att ge IT-stöd till avdelningarna. Bildandet av en *IT-avdelning* påverkar för närvarande processavdelningen, bland annat genom att de tre IT-enheterna³⁸ nyligen har förts över till den nya IT-avdelningen.

Utvecklingsavdelningens uppgift är bland annat att utarbeta strategier och projektförslag för att utveckla SCB:s statistikproduktion på sikt när det gäller IT och statistisk metod. Avdelningen ansvarar för kvalitetslednings-

³⁸ Ansvaret för testmodellen för IT-system har också överförts till IT-avdelningen. Se vidare avsnitt 6.2.

arbetet, vilket bland annat innefattar ISO-standarden 20252. En funktion som kvalitetschef är inrättad på avdelningen.

Generaldirektörens stab ska bistå generaldirektören i arbetet att leda myndighetens verksamhet. I stabens uppgifter ingår bland annat att utarbeta verksamhets- och arbetsplan, årsredovisning och budgetunderlag. Arbetet med att införa förordningen om intern styrning och kontroll i SCB:s verksamhet leds av staben.

Ledningsgruppen ska bistå generaldirektören i ledningen av myndigheten och föra ut ledningens intentioner i organisationen. Gruppen, som inte har någon beslutsfunktion, består av överdirektören och avdelningscheferna. SCB har också en *säkerhetsorganisation* som överdirektören ansvarar för. Informationssäkerhetschefen tillhör denna och är placerad på staben. *Projektledningsgruppen* styr SCB:s samlade utvecklingsarbete, med överdirektören som ordförande. För centrala processutvecklingsprojekt, exempelvis för utveckling av gemensamma system eller verktyg, har gruppen en egen budget.³⁹ Av SCB:s intranät framgår att gruppen även prövar ansökningar som rör ämnesspecifika utvecklingsprojekt, vilka finansieras av avdelningarna.

Kvalitetsarbetet ska drivas i linjen

Inom SCB tillämpas mål- och resultatstyrning där avdelningarna ansvarar för verksamhet, personal och ekonomi som egna resultatenheter. Det är alltså avdelningscheferna och i nästa led enhetscheferna som ansvarar för att uppfylla de mål som ledningen har lagt fast för verksamheten inom anvisade resursramar. Ansvar för kvalitetsfrågor ligger enligt arbetsordningen på både avdelningschef och enhetschef. De ska följaktligen se till att de kvalitetsförbättrande åtgärder som ledningen har beslutat om genomförs i verksamheten.

Processavdelningen och utvecklingsavdelningen har inget formellt mandat att styra ämnesavdelningarnas insatser eller prioriteringar. Det finns dock ett undantag från detta. Enligt arbetsordningen har processavdelningen tolkningsföreträde i frågor som rör standarder. Om det finns skäl för en produkt att avvika från standard så ska detta kunna motiveras. Om det uppstår meningsmotsättningar mellan processavdelningen och utförar-

³⁹ Projektledningsgruppen disponerade 31 miljoner kronor år 2010 och lika mycket år 2011.

na ska oenigheten lösas i linjen inom en vecka. Kan den inte lösas på detta sätt ska frågan hänskjutas till generaldirektören för avgörande.

Uppföljning av det processorienterade arbetssättet

I november 2009 lät SCB en konsult följa upp omorganisationen mot ett processorienterat arbetssätt.⁴⁰ Konsulterna konstaterade bland annat att målen med förändringen inte var tydligt förmedlade till medarbetarna och att det nya arbetssättet bara delvis hade införts. Gränsdragningen mellan framför allt processavdelningen och utvecklingsavdelningen uppfattades vara otydlig och de nyinrättade rollerna som processansvarig, processutförare och produktansvarig uppfattades som otillräckligt beskrivna. Konsulterna konstaterade också att den inledningsvis tydliga drivkraften till förändring successivt hade minskat. Det innebar att de som ifrågasatte förändringen fick möjlighet att ”slå sig till ro”.

Konsulternas råd till SCB var bland annat att definiera, kommunicera och förankra etapp- och slutmål för förändringen och att kontinuerligt följa upp mot dessa. SCB råddes också att tydliggöra de införda rollerna samt avdelningarnas uppgifter och att följa upp ansvaret kopplat till beskrivningen.

I nuvarande arbetsordning är beskrivningen av processledning och processansvar relativt kortfattad. Den omfattar ett fåtal av alla de funktioner eller roller som förekommer i organisationen och som följer av SCB:s nya arbetssätt.⁴¹ SCB uppger att den nya arbetsordningen kommer att vara bättre anpassad till den nya processorienterade organisationen och omfatta de roller och det ansvar som följer av denna.

3.2 Verksamhetsplanen som styrdokument

SCB:s årliga verksamhetsplanering utmynnar i en gemensam verksamhetsplan och en internbudget samt en arbetsplan över den anslagsfinansierade verksamheten.⁴² Verksamhetsplanen innehåller flera mål och akti-

⁴⁰ PriceWaterhouseCoopers 2009-11-24, *Organisationsuppföljning – en uppföljning av SCB:s omorganisation mot ett processorienterat arbetssätt*. Uppföljningen genomfördes som en enkätundersökning till samtliga anställda vid SCB, kompletterad med intervjuer.

⁴¹ De roller som omnämns i den nuvarande arbetsordningen är processansvarig, processutförare och produktansvarig.

⁴² Arbetsplanen är ett dokument som tas fram på uppdrag av regeringen och som bara omfattar den planerade anslagsfinansierade verksamheten.

viteter som är kopplade till kvalitetsarbetet. Kvalitetsarbetet styrs även genom särskilda beslut av generaldirektören. Ledningen följer upp verksamhetsmålen tre gånger per år, den sista gången inför årsredovisningen. Vissa aktiviteter följs upp varje månad.

Målen för kvalitetsarbetet år 2010

Några av de verksamhetsmål och aktiviteter som angavs i SCB:s verksamhetsplan för år 2010 rör en kvalitetssäkrad och effektiv statistikverksamhet. När Riksrevisionen avrapporterade sin granskning om IT-miljön var verksamhetsplanen beslutad. Detta förklarar att den inte innehåller samtliga kvalitetsaktiviteter som SCB har behövt hantera under året. Den riskanalys och internkontrollplan som SCB upprättade i oktober 2010 avseende verksamhetsmålen detta år inkluderar även det arbete som har satts igång med anledning av Riksrevisionens påpekanden.

I det följande redogör vi för de verksamhetsmål som har varit styrande för kvalitetsarbetet under år 2010. Som framgår finns det vagheter i de formulerade målen, aktiviteterna och resultatindikatorerna.

Införa ett kvalitetsledningssystem

Målet är att SCB år 2011 ska bli certifierad enligt ISO-standard 20252.

- Avdelningarna ska under år 2010 delta aktivt i arbetet att införa åtgärder som har pekats ut i den genomförda ISO-screeningen.

Resultatindikatorn för att mäta måluppfyllelsen för året är ”uppfyllandegrad av ISO 20252-krav”.

En fortsatt anpassning till ett processbaserat arbetssätt

Målet är att de centralt fastställda arbetssätten, metoderna och verktygen ska införas i statistikproduktionen.

- Avdelningarna ska få stöd från processavdelningen vid införandet enligt en plan som tas fram.
- Vid design av nya produkters processer eller förändrad design av existerande processer eller produkter ska samtliga standarder tillämpas där så är relevant.

Resultatindikatorer för att mäta måluppfyllelsen är ”andel statistikprodukter med upprättade planer för införande av standardiserade processer” och ”antal standardiserade verktyg i delprocesser”.

Etablera förvaltningsmodellen för alla produkter

Målet är att förvaltningsmodellen ska vara etablerad fullt ut för produkter som är verksamhetskritiska och samhällsviktiga. För övriga statistikprodukter och stödprocesser ska ansvariga rollinnehavare utses och en förvaltningsplan utarbetas.

- Avdelningarna ska med stöd av processavdelningens kriterier utarbeta en plan över etableringen av förvaltningsmodellen. Planen ska delges processavdelningen för godkännande.
- Avdelningarna ska införa förvaltningsmodellen för verksamhetskritiska och samhällsviktiga produkter.

Resultatindikatorer är ”andel statistikprodukter som har etablerat förvaltningsobjekt enligt förvaltningsmodellen” och ”andel statistikprodukter som har upprättat förvaltningsplaner”.

Utveckla medarbetarskap och ledarskap

Den processbaserade organisationen och det nya arbetssättet ställer delvis nya och förändrade krav på medarbetare och ledare.

- Avdelningarna ska vid enhetsmöten och avdelningsmöten löpande informera om när nya metoder, verktyg och arbetssätt etableras.

Det finns ingen resultatindikator som tydligt går att koppla till målet. En indikator som anges i sammanhanget är ”medarbetarenkäten”.

Omarbetad verksamhetsplan inför år 2011

Det finns en medvetenhet inom SCB om de tidigare verksamhetsplanernas svagheter. Företrädare för staben menar att SCB har varit bra på att sätta upp mål och ambitioner, men sämre på att konkretisera och följa upp dem. Syftet med att se över verksamhetsplanen inför år 2011 har därför varit att dels sätta upp mål på kort respektive lång sikt, dels göra de kort-siktiga målen konkreta, tidssatta och mätbara.⁴³ Det skulle också kunna

⁴³ Intervju med företrädare för staben 2010-10-12.

uttryckas som att målen ska formuleras med beaktande av SMART-kriterierna.⁴⁴

I verksamhetsplanen för år 2011 har SCB angivit mål inom fem områden. Det är främst målen inom området Kvalitet, rättssäkerhet och effektivitet som rör kvalitetsarbetet, men även enstaka mål inom områdena Utveckla statistiken respektive Medarbetarskap och ledarskap. För varje område har ett eller flera strategiska mål formulerats. De strategiska målen ska enligt SCB ses på tre till fem års sikt. Utifrån dessa strategiska mål och med utgångspunkt i regleringsbrevet för år 2011 finns flera mål angivna som ska gälla för innevarande år. De ger uttryck för prestationer eller tillstånd som ska uppnås under året. I anslutning till årets verksamhetsplan beskrivs varje avdelnings löpande uppgifter, men också vad som är särskilt prioriterat under år 2011 för att avdelningen kunna bidra till att myndighetens mål nås.

Målen för kvalitetsarbetet år 2011

I den arbetsplan som SCB lämnade till regeringen i slutet av januari 2011 framgår att en effektiv och tillförlitlig statistik är den mest prioriterade uppgiften under år 2011. Därtill kommer arbetet med att säkerställa den interna styrningen och kontrollen.

Flera av de mål som SCB har satt upp för kvalitetsarbetet under år 2011 anknyter till sådana resultat som regeringen efterfrågar vad gäller standardiserade och kvalitetssäkrade processer, vilket inkluderar en säkrare IT-miljö. I det följande redovisar vi målen och prioriteringarna för kvalitetsarbetet under år 2011. Vi vill också åskådliggöra målhierarkin. Med det menar vi möjligheten att se den röda tråden från det långsiktiga strategiska målet, via årets mål till de aktiviteter som avdelningarna ska prioritera under året. Strukturen på verksamhetsplanen har blivit tydligare jämfört med tidigare, men som framgår nedan finns det fortfarande vagheter i målformuleringarna.

Strategiska mål som ska uppnås på 3–5 års sikt

SCB ska ha en effektiv, säker och riskmedveten verksamhet. Statistikproduktionen ska säkras genom standardiserade och kvalitetssäkrade processer. Generella arbetssätt, metoder och verktyg i statistikframställ-

⁴⁴ SMART står för att målet ska vara Specifikt, Mätbart, Accepterat, Realistiskt och Tidsbundet.

ningen ska ge ökad effektivitet i statistikproduktionen. Förvaltningsmodellen ska införas för samtliga relevanta produkter eller funktioner. Riskanalyser identifierar kritiska hot och brister i processerna så att åtgärder kan vidtas för att begränsa eller eliminera dessa. Medarbetare och ledare ska arbeta utifrån de krav en processbaserad organisation ställer.

Mål som ska uppnås under år 2011

- Förvaltningsmodellen ska vara etablerad och objekten bemannade med fungerande team i relevanta produkter eller produktgrupper och processer senast till årets slut. En uppföljning av upprättade förvaltningsplaner genomförs.
- De grundläggande kraven för en ISO-certifiering ska vara uppfyllda vid årets slut. (Statskontoret utgår ifrån att det är standarden 20252 som avses.)
- Riskanalyser för statistikprodukter eller -processer genomförs enligt fastställd plan för år 2011. Åtgärdsplaner för dessa produkter och processer ska upprättas.
- De krav som ställs på medarbetare och ledare i en processbaserad verksamhet ska klargöras.
- IT-kontroller ska vara införda i enlighet med fastställd plan för år 2011.
- Arbetet med att utveckla IT-systemet för nationalräkenskaperna ska genomföras enligt fastställd tidplan.

Resultatindikatorer utformas i senare skede

Resultatindikatorer kopplade till målen finns inte angivna i verksamhetsplanen för år 2011. I mitten av mars pågår ett arbete med att ta fram nya indikatorer. Enligt uppgift från staben kommer dock en del av de tidigare indikatorerna att fortsätta gälla. SCB hänvisar också till att myndigheten under mars månad kommer att ta i bruk ett nytt IT-verktyg som ska ge stöd i arbetet med att systematisera planeringen och uppföljningen.

Avdelningarnas uppgifter och prioriteringar

Avdelningscheferna ansvarar för att avdelningen fullgör sina löpande uppgifter och uppfyller de mål som ledningen har satt upp för verksamheten med angivna övergripande prioriteringar. För samtliga 13 avdel-

ningar anges i verksamhetsplanen att de ska fullfölja *samtliga tillämpliga prioriterade mål för SCB 2011*.

För varje avdelning anges därutöver mellan fyra och tio prioriterade aktiviteter. En del av dessa har en koppling till årets verksamhetsmål som rör kvalitetsarbetet. Samtliga fyra ämnesavdelningar ska under året ha särskilt fokus på att leverera kvalitetssäkrad statistik, medan kommunikationsavdelningen ska publicera sådan. Avdelningen för ekonomisk statistik ska under året därutöver *fullfölja kvalitetsarbetet inom pris-enheten*, medan avdelningen för nationalräkenskaper ska *fullfölja kvalitetsprojektet för nationalräkenskaperna* i enlighet med beslutad projektplan.

Samtliga sju produktionsavdelningar ska under år 2011 ha särskilt fokus på att *införa beslutade gemensamma verktyg, metoder och arbetssätt*. Processavdelningen ska inrikta sig på att stötta avdelningarna vid införandet samt uppdatera den långsiktiga färdplanen för utvecklingen. Det finns inget verksamhetsmål för året som avser införande av gemensamma verktyg, metoder och arbetssätt i statistikproduktionen. Därmed finns ett glapp mellan det långsiktiga strategiska målet och avdelningarnas prioriterade uppgifter.

Vad gäller målet om etableringen av *förvaltningsmodellen* och bemanningen av förvaltningsobjekten, vilket oftast är statistikprodukter, är det endast för processavdelningen som det uttryckligen anges att den under året ska ha särskilt fokus på att bemanna teamen.⁴⁵ Statskontoret har frågat SCB vad som skiljer det kortsiktiga målet om att etablera förvaltningsmodellen från det långsiktiga målet att införa den. SCB förtydligar att det långsiktiga, strategiska målet har gällt ända sedan år 2007 och att man nu under år 2011 ska fullfölja införandet av förvaltningsmodellen. Det innebär att det långsiktiga, strategiska målet är liktydigt med årets mål.

Årets mål om att de *grundläggande kraven för en ISO-certifiering ska vara uppfyllda* åtföljs inte av någon prioriterad uppgift för produktionsavdelningarna. Att uppfylla kraven är dock inte detsamma som att klara en certifiering. I verksamhetsplanen för år 2010 fanns ett mål om att SCB

⁴⁵ Detta kan förklaras av att processavdelningen hittills inte har haft tillräckligt med personal för att bemanna teamen, särskilt IT-personal.

skulle bli certifierad enligt ISO 20252 under år 2011. Ett uttryckligt mål om certifiering finns inte längre angivet. I samband med sina riskanalyser av de preliminära verksamhetsmålen bedömde avdelningarna att målet var svårt att nå av flera orsaker och att tidplanen borde omprövas.

För utvecklingsavdelningen är det dock en prioriterad uppgift att under år 2011 *ansöka om ISO-certifiering*. Andra prioriterade uppgifter för avdelningen, vilka hänger samman med ISO-arbetet, är att upprätta en kostnadskalkyl för certifieringen⁴⁶ och att etablera en organisation för kvalitetsrevision. Därutöver ska avdelningen utveckla en modell för att beskriva kvalitetsförändringar i statistikprodukterna. Denna uppgift ska enligt utvecklingsavdelningen ses mot bakgrund av att regeringen har begärt att SCB ska uppvisa väsentliga kvalitetsförbättringar.

Som löpande uppgifter för samtliga avdelningar anges att de ska upprätta en internkontrollplan och regelbundet följa upp de *riskanalyser* som har gjorts. Verksamhetsmålet om *IT-kontroller* anges däremot varken som en löpande eller uttryckligen prioriterad uppgift för avdelningarna under året.

I verksamhetsplanen anges att generaldirektörens stab har som löpande uppgift att medverka i arbetet med ökad informationssäkerhet. *Hanteringen av behörigheter till IT-systemen* finns inte med bland stabens prioriterade uppgifter för året. Det som ska prioriteras är bland annat uppgiften att fullfölja integreringen av förordningen om intern styrning och kontroll i planerings- och uppföljningsprocesserna.

Avdelningarna ska i handlingsplaner operationalisera sina uppgifter och de mål som ledningen har satt upp för bland annat kvalitetsarbetet. Statskontoret har inte haft möjlighet att närmare följa detta arbete.

3.3 Analys och hantering av verksamhetens risker

SCB började under år 2009 att genomföra riskanalyser i den operativa verksamheten, bland annat med syfte att kvalitetssäkra produktionen. Utifrån dessa erfarenheter beslutade generaldirektören i juni 2010 om den

⁴⁶ Enligt uppgift från SCB avser beräkningen enbart sådana kostnader som är förknippade med den externa bedömningen samt den interna revision som föregår bedömningen.

metod som fortsatt ska användas vid alla kategorier av riskanalyser samt riktlinjer för hur risker ska hanteras. SCB:s metod har perspektivet informationssäkerhet, men med anpassning till övriga krav som ställs på verksamheten.⁴⁷ SCB ska hantera högt värderade risker genom någon form av uppföljningsbara åtgärder (kontrollåtgärder), medan lågt värderade risker accepteras.⁴⁸ Hösten 2010 genomförde SCB:s ledningsgrupp den första riskanalysen av myndighetens verksamhetsmål. Endast generaldirektören kan i detta sammanhang avgöra om en högt värderad risk ska accepteras.

Riskanalyser av viktiga produkter och processer

I den operativa verksamheten är SCB:s ambition att göra 10–15 riskanalyser per år. Samhällsviktiga eller verksamhetskritiska produkter ligger först i tur.⁴⁹ Hittills har SCB genomfört riskanalyser av 23 statistikprodukter. Analyserna under år 2009 omfattade myndighetens 12 mest samhällsviktiga⁵⁰ produkter. Dessa ska bli föremål för en reviderad analys under år 2011, utöver de 11 nya som är planerade för året. Även viktiga processer och funktioner ska löpande vara föremål för riskanalys.⁵¹

Statskontoret har under hösten 2010 tagit del av flertalet av de riskanalyser som gjordes under år 2009 och 2010 samt två rapporter som sammanfattar resultaten. Alla identifierade risker har dokumenterats och värderats. Risker som inte accepteras ska enligt SCB:s riktlinjer bli föremål för

⁴⁷ SCB 2010-06-14 *GD-beslut angående metod för riskanalys inom SCB*, dnr 2010/998. Riskanalyserna ska avse *verksamhetsmål* enligt förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll, *skador och förluster* enligt förordningen (1995:1300) om myndigheters riskhantering samt *informationssäkerhet* enligt MSB:s föreskrift (MSBFS 2009:10) om statliga myndigheters informationssäkerhet. SCB utgår också från standarden ISO 27005.

⁴⁸ SCB har som tumregel att riskvärden som överstiger 14 ska hanteras genom någon form av åtgärd. Värdet beräknas utifrån sannolikheten för att händelsen ska inträffa och den konsekvens det medför för verksamheten om händelsen inträffar. Även risker med låg sannolikhet, men som kan få stor konsekvens (värde >3), ska bli föremål för åtgärd.

⁴⁹ Drygt 100 av de cirka 200 statistikprodukterna i SCB:s produkt databas betecknats vara antingen verksamhetskritiska, samhällsviktiga eller både och. Samhällsviktiga produkter innebär att informationsinnehållet bedöms vara viktig för en eller flera andra myndigheters verksamhet i en större krissituation som drabbar samhället eller under höjd beredskap. Verksamhetskritiska produkter innebär att ett eventuellt långvarigt stopp i det informationssystem som produktens hanteras i skulle få stor negativ påverkan på stora delar av SCB:s övriga produktion.

⁵⁰ Konsumentprisindex och nationalräkenskaperna finns bland de 12 mest samhällsviktiga produkterna.

⁵¹ SCB 2010-04-14 *Genomförande av riskanalyser under 2010*, dnr 2010/613. SCB 2010-10-21 *Genomförande av riskanalyser under 2011*, dnr 2010/1243.

åtgärder, vilka ska tas om hand i en handlingsplan. För flera av 2009 års riskanalyser fanns inga handlingsplaner när vi efterfrågade sådana. De risker som identifierades i samband med analysen av konsumentprisindex respektive nationalräkenskaperna har enligt uppgift från berörda chefer tagits omhand i de pågående kvalitetsprojekten. I takt med att förvaltningsmodellen börjar tillämpas är tanken att åtgärdsförslag ska inarbetas i produktens eller objektets förvaltningsplan. Ledningen har i sin internkontrollplan för år 2010 uttryckt att respektive enhetschef ska ta fram en plan för hur riskanalyserna ska följas upp på ett mer strukturerat sätt.⁵²

Både för år 2009 och 2010 finns risker som är gemensamma för flera produkter, vilka kan betecknas som risker av myndighetsövergripande karaktär.⁵³ Sådana återkommande eller gemensamma risker ska tas om hand av säkerhetsorganisationen eller processavdelningen för åtgärder. Flera av riskerna omhändertas enligt SCB i det pågående generella kvalitetsarbetet eller i form av nya aktiviteter.⁵⁴

Risikanalys av målen för verksamheten år 2010

I oktober 2010 gjorde SCB sin första riskanalys av verksamhetsmålen för det året. Den kan ses som myndighetens första försök att testa riskanalysmetoden på ledningsnivå. Analysen var begränsad till att omfatta målen i verksamhetsplanen för år 2010 samt de aktiviteter som följde av Riksrevisionens revisionsrapport. De risker som ledningen inte var beredd att acceptera följdes av åtgärder som dokumenterades i en internkontrollplan.⁵⁵ Ledningen har i årsredovisningen för år 2010 bedömt att det finns brister i den interna styrningen och kontrollen bland annat på punkten att riskanalysen inte omfattade alla delar av verksamheten.

Ledningsgruppen⁵⁶ identifierade flera högt värderade risker, kopplade till målen för kvalitetsarbetet, som ledningen inte var beredd att acceptera. De

⁵² Detta var en kontrollåtgärd mot bakgrund av risken att resultaten från riskanalyserna inte tas omhand i organisationen.

⁵³ Nyckelpersonsberoenden, dokumentationsbrister, osäkerheter kring behörighetshandtering, brister i loggning och brister i medarbetarnas säkerhetsmedvetande betecknades som myndighetsövergripande risker både år 2009 och 2010.

⁵⁴ Det gäller exempelvis införande av förvaltningsmodellen, översyn av behörigheter, information och utbildning i IT-säkerhetsfrågor, bildande av IT-avdelning och särskild satsning på dokumentation.

⁵⁵ Det underlag som Statskontoret har tagit del av är riskanalys av verksamhetsplanen 2010, mötesprotokoll 2010-10-14, samt internkontrollplan, daterad 2010-11-02.

⁵⁶ Riskanalysen genomfördes som en workshop där knappt halva ledningsgruppen deltog.

rörde bland annat införandet av gemensamma verktyg, övergången till ett processbaserat arbetssätt samt åtgärder för att kvalitetssäkra konsumentprisindex och nationalräkenskaperna.

De identifierade riskerna för konsumentprisindex och nationalräkenskaperna handlade om att berörd enhet respektive avdelning inte skulle fullfölja de planerade och beslutade åtgärderna för att säkra kvaliteten. Genom att respektive styrgrupp, i vilka det sitter representanter för ledningen, löpande följer upp arbetet skulle risken elimineras. Lägesrapporteringen till regeringen ansågs fungera som ytterligare en kontrollåtgärd.

Ledningen bedömde att det fanns en stor risk att avdelningarna inte hade någon plan för att införa de gemensamma verktyg, metoder och arbetssätt som hade fastställts, liksom att informationen om detta inte påverkade organisationen. Genom att ge processavdelningen i uppdrag att kartlägga läget och ta fram en implementeringsplan senast till årsskiftet 2010/2011 skulle riskerna elimineras. Ett intensifierat arbete vid avdelningarna med att etablera förvaltningsmodellen förväntades också kunna bidra till att minska riskerna. Samtidigt accepterades risken att förvaltningsmodellen vid årsskiftet inte skulle vara införd för samtliga verksamhetskritiska och samhällsviktiga statistikprodukter. Risken uppfattades inte som stor (se vidare avsnitt 4.2).

En annan accepterad, lågt värderad risk var att den beslutade handlingsplanen för IT-kontroller inte skulle fullföljas (se vidare avsnitt 6.2). När det gäller arbetet mot en certifiering enligt ISO-standarden 20252 identifierades inga stora risker som åtföljdes av kontrollåtgärd.

Risikanalys av målen för verksamheten år 2011

I samband med att SCB under november 2010 hade tagit fram en preliminär verksamhetsplan med myndighetsgemensamma mål fick varje avdelning i uppgift att genomföra en riskanalys av målen samt avdelningens uppgifter. Statskontoret har tagit del av dessa analyser. Avdelningarna genomförde dem utan analysledare och med få instruktioner som stöd, vilket bidrog till att de genomfördes på olika sätt. Vissa avdelningar lade vikt vid avdelningens mål och uppgifter, medan andra lade vikt vid de gemensamma målen för SCB.

Övningen gav dock information som användes för att justera målen innan verksamhetsplanen beslutades. Ett exempel på detta är, vilket vi tidigare nämnt, att det tidigare målet om att ISO-certifiera statistikverksamheten under år 2011 togs bort. Ett annat exempel är att det tillkom ett mål om att ta fram en beskrivning av vilka krav som ställs på personalen när man ska arbeta processororienterat.

När verksamhetsplanen för år 2011 var beslutad fick avdelningarna till uppgift att under januari–februari ta fram en handlingsplan samt göra en ny riskanalys av verksamhetsmålen – denna gång med stöd från stabens verksamhetscontrollers. Avsikten är att dessa riskanalyser ska utgöra underlag för ledningens riskanalys av verksamhetsmålen, men också verksamhetskritiska processer. Statskontoret har inte tagit del av avdelningarnas nya riskanalyser. Ledningens riskanalys påbörjades under mars och kommer att vara slutförd under senare delen av april 2011.

3.4 Insatsernas resultat och kostnader

I årsredovisningen för år 2010 sammanfattar SCB årets insatser för att säkra kvaliteten i statistikproduktionen och bedömer också resultatet av dessa. En del av informationen har redovisats till regeringen i de tre lägesrapporterna. Årsredovisningen innehåller i förhållande till dessa därför ett begränsat antal nya upplysningar. De allvarliga fel som inträffade i statistiken under året, vilka har krävt en korrigering av publicerade uppgifter, är ett nytt inslag i årsredovisningen. I några fall lyfter SCB fram svårigheter som har präglar kvalitetsarbetet. Det gäller exempelvis att införa nya standardiserade verktyg och IT-kontrollrutiner i organisationen. Statskontoret återkommer till måluppfyllelsen och resultatet av kvalitetsarbetet i kapitel 4–6.

SCB bedömer i årsredovisningen att den låga ökningen av myndighetens arbetsproduktivitet både år 2009 och 2010 främst beror på de stora satsningarna på kvalitetsområdet. Den årliga procentuella förändringen av arbetsproduktiviteten har sjunkit från 5,9 år 2008 till 0,6 år 2010.

Ekonomi och konkurrenskraft påverkas om effektivitetsvinster dröjer

SCB:s ledning bedömer i årsredovisningen att det fortfarande finns en potential för effektivisering av statistikproduktionen, trots de insatser som

hittills har gjorts. Som Statskontoret uppfattar det handlar det främst om att standardisera produktionen och övergå till IT-system som förkortar produktionstiden, utöver att få en säkrare statistikproduktion.

Statskontorets granskning av avdelningarnas riskanalyser av de preliminära verksamhetsmålen visar att sex avdelningar pekar på stora risker vad gäller deras möjlighet att finansiera kvalitetsarbetet med nuvarande resurser. ISO-kraven och de ökade kraven på IT-kontroller omnämns oftast i dessa sammanhang. Särskilt i uppdragsverksamheten uppfattas dessa risker vara stora. Ett par ämnesavdelningar pekar på att de avtal som har tecknats med andra statistikansvariga myndigheter om produktion av officiell statistik inte täcker de ökade kostnaderna för kvalitetssäkringen. Om inte gemensamma verktyg införs fortare ser ett par avdelningar stora risker att SCB inte lyckas effektivisera processerna och därmed sänka kostnaderna. Man lyfter också fram risken att SCB inte blir konkurrenskraftig på grund av kostnadsläget.

Allvaret i avdelningarnas riskbedömningar understryks av det ökande underskottet i uppdragsverksamheten för det resultatområde som avser produktion av officiell statistik enligt avtal med andra statistikansvariga myndigheter. Verksamheten inom detta resultatområde har inte uppvisat överskott någon gång sedan regeringen införde det år 2005.⁵⁷ Sedan år 2008 har det ackumulerade underskottet fördubblats, från –15,7 miljoner kronor till –32,8 miljoner kronor.⁵⁸

Få uppgifter om kvalitetsarbetets kostnader

I SCB:s årsredovisningar för de tre senaste åren finns ingen information om vad kvalitetssatsningarna har kostat myndigheten. SCB:s lägesrapporter innehåller inga uppgifter om kostnader. Statskontoret har tagit del av flera interna planer och rapporter som rör kvalitetsarbetets olika delar. I ett fåtal av dem finns ekonomiska uppgifter redovisade i form av kalkyler eller uppföljning av kostnader. Vi ger i det följande några exempel.

⁵⁷ Resultatområdet infördes efter Riksrevisionens granskningsrapport *Uppdrag statistik, Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet* (RiR 2004:8).

⁵⁸ SCB:s årsredovisningar för åren 2005–2010. Omsättningen inom resultatområdet officiell statistik uppgick år 2010 till 109,9 miljoner kronor.

Åtgärder inför en ISO-certifiering

Beslutet om att certifiera statistikproduktionen fattades år 2008 utan att det hade upprättats någon kalkyl över vad myndighetens samlade arbete mot en sådan certifiering skulle komma att kosta.⁵⁹ SCB har på Statskontorets begäran försökt att uppskatta vissa kostnader som myndigheten hittills har haft. Sammanställningen visar att kostnader är möjliga att få fram för sådana projekt och insatser som har finansierats med centrala medel, det vill säga från SCB:s budget för myndighetsgemensamt utvecklingsarbete. De centralt finansierade kostnaderna för ISO-arbetet åren 2008–2010 har beräknats uppgå till sammanlagt cirka 9 miljoner kronor. Under år 2011 beräknas ytterligare minst 3,5 miljoner kronor att användas för arbetet. Som framgår av avsnitt 3.2 har utvecklingsavdelningen fått i uppgift att under år 2011 beräkna kostnaderna för själva certifieringen.

Det huvudsakliga arbetet med att anpassa statistikproduktionen till bland annat ISO-kraven, men också till att införa gemensamma arbetssätt och IT-system i statistikproduktionen ska inrymmas i den budget som tilldelas ämnesavdelningarna och deras enheter utifrån vilka statistikprodukter de ansvarar för. Kostnader för sådant generellt kvalitetsarbete är enligt SCB inte möjliga att särredovisa för avdelningarna. Det finns exempelvis ingen särskild kod för att redovisa tid eller kostnader för ISO-arbetet. Företrädare för utvecklingsavdelningen menar att det rent praktiskt hade varit svårt för medarbetarna att särskilja åtgärder till följd av ISO-kraven från andra kvalitetsåtgärder som utförs, vilka också har till syfte att skapa bättre ordning och reda samt en säkrare produktion.

Kvalitetsprojektet som avser KPI och NR

Både för konsumentprisindex (KPI) och nationalräkenskaperna (NR) har det under år 2010 bedrivits särskilda kvalitetsprojekt, vilka vi beskriver närmare i kapitel 5. En projektorienterad styrning på en enhet eller avdelning tycks förbättra möjligheten till kostnadsuppföljning. Kvalitetsarbetet på prisenheten, vilket dock omfattar fler produkter än KPI och många olika aktiviteter, har kostat enheten cirka 3,8 miljoner kronor under år 2010. Arbetet startade dock redan år 2009. Kostnaderna år 2010 täcktes till nästan 80 procent av den budgetförstärkning som enheten fick samma år. Kostnader för utveckling av ett nytt IT-system kommer därutöver. Det har sammanlagt kostat enheten cirka 14 miljoner kronor under perioden 2008–2010, uppger företrädare för enheten.

⁵⁹ Uppgift från företrädare för utvecklingsavdelningen.

När det gäller kvalitetsprojektet vid avdelningen för nationalräkenskaper framgår att projektet har arbetat utan att ha haft någon budget. Däremot har det arbete som har lagts på projektet under år 2010 redovisats på en särskild prestationskod. Det gäller både arbetsgruppen och de medarbetare på avdelningen som deltog i projektet. Uppföljningen visar att de totala kostnaderna för projektet uppgick till cirka 2,5 miljoner kronor under år 2010. Företrädare för avdelningen uppger att kostnaderna finansierades genom att annat utvecklingsarbete fick stå tillbaka. Arbetsgruppen presenterade en handlingsplan för det fortsatta arbetet under år 2011, vilken styrgruppen fattade beslut om i december 2010. I det skedet fanns varken budget eller prognostiserad resursinsats kopplad till handlingsplanens aktiviteter.⁶⁰

Knappt hälften av anslagsökningen till NR och KPI

Som framgår av avsnitt 1.3 har SCB fått en tillfällig anslagsförstärkning under år 2011 för åtgärder som avser statistikens kvalitet. Regeringen har i budgetpropositionen för år 2011, där anslagsökningen motiveras, inte närmare preciserat till vilka insatser medlen ska användas. I den arbetsplan som SCB har lämnat till regeringen redovisas i sammanfattningen att anslagstillskottet på 15 miljoner kronor i huvudsak ska användas för kvalitetsinsatser i NR och prisstatistiken. Tillskottet ska också användas för att delfinansiera de förberedelser som behövs inför den löpande produktionen av hushålls- och bostadsstatistik.

Av SCB:s internbudget för år 2011 framgår att knappt hälften av tillskottet på 15 miljoner kronor går till NR och prisstatistiken, medan drygt hälften går till hushålls- och bostadsstatistik. Av de närmare 7,3 miljoner som tilldelas NR och KPI ska 2 miljoner uttryckligen användas för kvalitetsarbete inom KPI och 3 miljoner uttryckligen för kvalitetsarbete inom NR.⁶¹ Resterande 2,2 miljoner ska användas för annat arbete inom NR som SCB har betecknat som angeläget.⁶²

Genom interna omfördelningar får NR, KPI och andra prisprodukter ytterligare 7 miljoner kronor till kvalitetsarbetet. Avdelningen för nationalräkenskaper uppger att man har avsatt 4 miljoner kronor av sin budget

⁶⁰ SCB 2010-12-17 *Slutrapport från arbetsgruppen för översyn och uppgradering av system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid NR*, dnr 2010/799 Ad 1.

⁶¹ SCB:s internbudget för år 2011, bilaga 1.2, dnr 2010/1849.

⁶² Exempelvis ESA-förberedelser och fortsatt IT-projekt.

för år 2011 för fortsatt utveckling av IT-system i syfte att åtgärda problem som Riksrevisionen har pekat på.

SCB räknar med fortsatta tillfälliga anslagsökningar

I budgetunderlaget för åren 2012–2014 presenterar SCB för regeringen sina mest angelägna finansieringsbehov för perioden. Myndigheten konstaterar kort att det långsiktiga arbetet med att stärka statistikens kvalitet kommer att genomföras med särskilt resurstillskott under år 2012 och 2013. Det innebär att SCB räknar med att riksdagen kommer att bevilja myndigheten 5 miljoner kronor respektive år enligt regeringens avisering i budgetpropositionen för år 2011. SCB presenterar dock inga argument för ett sådant resurstillskott eller hur de förväntade medlen kommer att användas.

3.5 Statskontorets iakttagelser

SCB:s verksamhetsplan för år 2010 respektive 2011 ger ingen tydlig vägledning om implementeringstakt eller prioritetsordning vad gäller aktiviteterna inom ramen för förändrings- och kvalitetsarbetet. Det finns sällan någon precision i vad som ska uppnås och när det ska vara klart. I vissa fall är det oklart vilka produkter eller avdelningar som är berörda av målen och vem som förväntas ansvara för att en aktivitet blir utförd. Flera mål och aktiviteter har hänvisningar till andra planer eller beslut, vilket förutsätter att de som är berörda av målen är bekanta med innehållet i dessa. Målhierarkin är heller inte tydlig och konsekvent i förhållande till vad avdelningarna förväntas åstadkomma eller prioritera. De strategiska mål som SCB har infört i verksamhetsplanen för år 2011 är uttryckta som grundläggande krav på eller fortlöpande aktiviteter i verksamheten snarare än ett önskat tillstånd om tre till fem år. Om målen tolkas strikt kommer det att ta upp till fem år innan SCB har en statistikverksamhet som kan betecknas som säker.

SCB har inte satt upp några mål för vad myndigheten ska redovisa för resultat till regeringen när en slutrapport över kvalitetsarbetet ska lämnas i juni 2012.

Riskanalyser i den operativa verksamheten är ett instrument för att identifiera risker i specifika produktionsmiljöer, särskilt vad gäller informationssäkerhet. De används också som ett underlag för att upptäcka risker

som är myndighetsgemensamma. Genomförandet av sådana riskanalyser börjar finna sina former. Nästa steg är att avdelningarna och enheterna hittar former för att hantera riskerna. I den takt som SCB inför riskanalyser i statistikverksamheten kommer det uppskattningsvis att ta runt 10 år innan alla produkter har blivit föremål för en sådan analys. Samhällsviktiga och verksamhetskritiska produkter kommer först, vilket är ett uttryck för att SCB i sin prioritering tar hänsyn till statistikens användningsområden.

Ledningens riskanalyser av hela SCB:s verksamhet har ännu inte funnit sina former. Den första analysen omfattade främst målen i verksamhetsplanen och genomfördes när verksamhetsåret närmade sig sitt slut. Detta minskade utrymmet att hantera de stora risker som identifierades i kvalitetsarbetet. Samtidigt gjordes en felbedömning av riskerna vad gällde möjligheten att infria målen om att införa förvaltningsmodellen respektive IT-kontroller samt en certifiering enligt ISO 20252. Strax därefter, i lägesrapporten till regeringen i december 2010, reviderades tidplanen för dessa tre aktiviteter. Ledningens nästa riskanalys av verksamheten kommer att vara klar under senare delen av april 2011.

Många avdelningar, funktioner och grupper är involverade i det pågående förändrings- och kvalitetsarbetet. Det finns ingen funktion som har överblick över hur alla pågående aktiviteter samspelar och hur de resursmässigt påverkar de avdelningar som ska genomföra dem.

Processavdelningen och utvecklingsavdelningen har sedan år 2008 förväntats styra de statistikproducerande avdelningarna mot en processorienterad, standardiserad och kvalitetssäkrad produktion. Cheferna för dessa avdelningar har dock inga formella befogenheter att styra andra linjechefer. Beslutsbefogenheter liksom ekonomiskt resultatansvar följer ansvaret i linjen. Processavdelningen har enligt arbetsordningen dock tolkningsföreträde i frågor om vilka metoder, verktyg och arbetssätt som ska vara standard vid SCB.

De konsultråd som SCB fick år 2009 att tydliggöra de roller som följer av det processbaserade arbetssättet och gränsdragningen mellan processavdelningen och utvecklingsavdelningen, ledde inte till några förändringar av arbetsordningen. SCB ser för närvarande över sin arbetsordning, mot bakgrund av att myndigheten ska tillämpa förordningen om

intern styrning och kontroll och beslutet att införa en ny IT-avdelning. Enligt uppgift kommer den nya arbetsordningen också att anpassas till den processororienterade organisationen. Den nya arbetsordningen är för-
senad med ett halvår i förhållande till ursprunglig plan. I slutet av juni 2011 beräknar SCB att den nya arbetsordningen ska beslutas.

SCB saknar överblick över vad aktiviteterna inom ramen för förändrings- och kvalitetsarbetet sammantaget kostar myndigheten. Vissa aktiviteter har påbörjats utan en kostnadskalkyl. Redovisningen är heller inte upplagd på ett sådant sätt att det i efterhand går att beräkna myndighetens sammanlagda kostnader, exempelvis för en anpassning av hela statistikverksamheten till ISO 20252. En sjunkande arbetsproduktivitet är ett uttryck för att kostnaderna för kvalitetsarbetet inte har följts av effektivitetsvinster i motsvarande grad. Kontinuerligt ökande underskott i den del av uppdragsverksamheten som rör produktion av officiell statistik är också ett uttryck för detta, men också för att priset för tjänsterna är för lågt satt i förhållande till kostnaderna.

SCB har inte tydligt redovisat för regeringen hur det tillfälliga anslagstillskottet på 15 miljoner kronor för åtgärder som avser statistikens kvalitet kommer att användas under år 2011. Regeringens motivering för anslagsökningen öppnar för en tolkning av vilka typer av åtgärder som kan inrymmas. SCB utgår ifrån att riksdagen kommer att bevilja tillfälliga anslagsökningar även under åren 2012 och 2013, men har inte presenterat för regeringen hur medlen ska användas.

4 Det generella kvalitetsarbetet

Det förändrings- och kvalitetsarbete som är av generell karaktär rör all statistikverksamhet vid SCB. Arbetet med att införa ett processororienterat arbetssätt och standardiserade verktyg startade år 2008. Samma år påbörjades arbetet med att anpassa statistikverksamheten till branschstandarden ISO 20252. Tidplanen för en implementering av flera aktiviteter vad gäller det generella kvalitetsarbetet har justerats sedan SCB lämnade sin första lägesrapport till regeringen i juni 2010.

Som tidigare framgått kommer processavdelningens uppgifter att förändras i och med tillkomsten av en ny IT-avdelning. I det följande utgår vi från de uppgifter som processavdelningen hade fram till i början av år 2011.

4.1 Standardiserade arbetssätt, metoder och verktyg

Ett sätt för SCB att förbättra kvalitetssäkringen i statistikproduktionen är att besluta vilka arbetssätt som generellt ska råda på myndigheten och att utveckla och tillhandahålla stöd för dessa. En utgångspunkt är att man ska arbeta utifrån den processmodell som är beslutad. I den mån det är lämpligt ska man använda de gemensamma verktyg som hittills har tagits fram för att stödja de olika moment eller steg som statistikproduktionen är indelad i. Med gemensamma verktyg, eller standardverktyg, menas i detta sammanhang centralt fastställda checklistor, manualer eller mallar som stöd för arbetsrutinerna och för att dokumentera dem. Standardverktyg avser också statistiska metoder och IT-verktyg i form av system och applikationer. Som tidigare framgått förväntar sig SCB att en övergång till ett standardiserat sätt att arbeta när statistiken framställs även ska öka verksamhetens effektivitet, kanske främst genom ambitionen att minska antalet produktions- eller IT-system.

Med utgångspunkt från det centralt styrda process- och standardiseringsarbetet är tanken att avdelningarna och enheterna ska beskriva och dokumentera sina processer och arbetsrutiner för de statistikprodukter de ansvarar för. Det är bland annat det som kvalitetsprojekten för konsu-

mentprisindex (KPI) och nationalräkenskaperna (NR) syftar till (se kapitel 5).

Verksamhetsstödet – statistikproduktionens verktygslåda

Verksamhetsstödet är ett handläggarstöd som finns tillgängligt via SCB:s intranät. Det kan även liknas vid statistikproduktionens verktygslåda, eftersom det innehåller de verktyg som bör användas när statistiken framställs. Innehållet i Verksamhetsstödet har utvecklats av experter på myndigheten. Det utvecklas och anpassas löpande utifrån nya behov och tekniska lösningar.

Verksamhetsstödet är uppbyggt utifrån SCB:s statistikproduktionsprocess, vilken innehåller åtta steg. Varje process, eller processteg, har däröver ett antal delprocesser. De åtta processerna är:

1. *Fastställa behov.* Kundernas och användarnas behov ska identifieras och vägas samman. Hänsyn ska tas till regler och rekommendationer från internationella organ.
2. *Designa och planera.* Tillvägagångssätt, metoder, verktyg och fördelning av resurser planeras. I detta ingår ram- och urvalsförfarande samt val av insamlingsmetod och kontaktstrategi.
3. *Skapa och testa.* Mätinstrument, metoder, verktyg och produktionsflöde ska fungera och måste dessförinnan testas. Dokumenterade tester innan produktionssättning kan påvisa brister och förbättringsmöjligheter som bidrar till tidsvinster och lägre kostnader.
4. *Samla in.* Det praktiska arbetet att dra urval och samla in data beskrivs. Datainsamlingen ska ske med hög kvalitet och till så låg kostnad som möjligt för SCB och uppgiftslämnarna.
5. *Bearbeta.* De mikrodatabas som samlas in ska förädlas till statistisk information. Här beskrivs vilka arbetssätt och metoder som ska användas för att beakta olika statistikberoenden.
6. *Analysera.* Den förädlade produkten är aggregerad till makrodatabas som ska redovisas i tabeller. Tolkning av resultat ingår i denna process.
7. *Redovisa och kommunicera.* Slutprodukterna ska publiceras i olika medier, publikationer eller levereras till kund.

8. *Utvärdera och återkoppla.* Erfarenheterna från undersökningen, till exempel bortfallets storlek samt synpunkter från kunder och uppgiftslämnare, ska sammanställas och kommuniceras. Kostnader och tidsåtgång ska beaktas. Fel i statistik ska rättas och åtgärder ska vidtas för att säkra hela processen framöver.

Företrädare för avdelningen för nationalräkenskaper menar att SCB:s processmodell inte lämpar sig för NR, eftersom räkenskaperna inte är statistikprodukter i traditionell mening. De är mer att betrakta som ett redovisningssystem. Avdelningen kartlägger för närvarande processerna för sina produkter inom systemet för NR och har tagit fram ett första förslag på övergripande delprocesser.⁶³ Företrädare för processavdelningen menar dock att detta inte hindrar att NR kan dra nytta av vissa framtagna verktyg.

Processavdelningen ansvarar för verktygen

Processavdelningen ansvarar för att ta fram och tillgängliggöra gemensamma standardverktyg som ska tillämpas i statistikproduktionen. För varje process finns det en utsedd processansvarig och en biträdande processansvarig som ansvarar för att förvalta, utveckla och testa de verktyg som är knutna till processen. De processansvariga ska även uppdatera beskrivningar samt ge utbildning och stöd till den personal som berörs av processen när statistikprodukten framställs. Till ansvaret hör även att utvärdera hur processen fungerar.⁶⁴

Enligt företrädare för processavdelningen har avdelningens arbete sedan år 2008 handlat om att kartlägga vilka behov produktions- och ämnesavdelningarna har av gemensamma verktyg. Arbetet har också handlat om att utveckla verktyg som ska bidra till att SCB kan klara målsättningen att effektivisera och kvalitetssäkra sin verksamhet. Idag uppfattas SCB vara långt ifrån att ha en tillräcklig bas av verktyg i flera av processtegen, medan man är väl tillgodosedd i andra. Under år 2010 har utvecklingsarbetet främst avsett verktyg i delprocesserna 4 till 7.

Även om processavdelningen ansvarar för att ta fram gemensamma verktyg behöver det inte betyda att de är centralt initierade. Det finns flera

⁶³ SCB 2010-12-14 *Kvalitetsmanual för Nationalräkenskapssystemet*, version 1.0.

⁶⁴ SCB 2007-10-08 *GD-beslut om inriktning på ny organisation för processledning och marknadsfrågor m.m.*, dnr 2007/1447.

exempel på lokalt utvecklade system eller verktyg som processavdelningen har vidareutvecklat och nu förvaltar.⁶⁵

Verktygen ska användas om de passar produkten

Ett verktyg som betecknas som ett standardverktyg är inte liktydigt med att det ska eller för den delen kan användas för alla produkter. Eftersom en del verktyg är utvecklade för vissa typer av undersökningar passar de därför inte alla. Statistikproduktens art och den insamlingsmetod som används avgör i hög grad vilka processteg som är relevanta och därmed också de verktyg som är framtagna för delprocesserna. För en produkt som baseras på registerdata är exempelvis vissa moment under steg 4, samla in, inte relevanta. I vilken mån en process är relevant kan också avgöras av om det är en ny eller etablerad produkt. Företrädare för processavdelningen menar att det för nya produkter är särskilt motiverat att pröva produkten mot alla processteg, särskilt de tre första. Även när en etablerad produkt förändras kan det vara relevant att göra motsvarande prövning. Stegen 4 till 7 uppfattas vara mest relevanta för den statistikproduktion som kontinuerligt löper.

Vilka verktyg som är relevanta att använda beslutas av avdelningarna i samråd med de processansvariga. Som framgått av avsnitt 3.1 har processavdelningen ingen möjlighet att påtvinga en avdelning eller enhet ett verktyg. Processavdelningen har dock tolkningsföreträdare i frågor som rör standarder. Om det finns skäl för en avdelning att avvika från standard ska detta kunna motiveras. Enligt processavdelningen har man hittills inte behövt använda sig av möjligheten att lyfta en fråga om tillämpning till generaldirektören för avgörande.

Om en produkt uppfyller kraven enligt ISO 20252 genom att ha ett eget verktyg eller en egen mall som innehåller det som föreskrivs i standarden, finns det ingen tidsmässig press på den ansvariga enheten att produkten ska gå över till ett standardverktyg eller en standardmall. Det har bedömts som viktigare att ISO-kraven är uppfyllda till det datum som ledningen har beslutat, i nuläget till i slutet av år 2011.

⁶⁵ Det gäller exempelvis ett webbinsamlingsverktyg och flera verktyg för skattnings- och variansberäkningar.

Trögheter i införandet av framtagna verktyg

Processavdelningen har valt att gå försiktigt fram i implementeringen av de utvecklade verktygen. Insatser har enligt avdelningen främst riktats mot sådana produkter där vinsterna med en användning av verktygen är som störst, men också där det finns ett intresse från berörda enheter.

Som framgår av avsnitt 3.3 uppfattade ledningen sent under hösten 2010 att det fanns en stor risk att produktionsavdelningarna inte hade någon plan för att införa de gemensamma verktyg som hade fastställts. Processavdelningen fick därför i uppdrag att innan årsskiftet 2010/2011 kartlägga i vilken utsträckning de gemensamma arbetssätten, metoderna och verktygen tillämpades i de olika processtegen.

SCB har inte sammanställt och kommenterat resultatet av kartläggningen i någon rapport. Statskontoret har dock tagit del av och diskuterat resultaten med processavdelningen. Tillämpningen av de gemensamma arbetssätten, metoderna och verktygen har inte spridits i den utsträckning som SCB har förväntat sig. I sin årsredovisning för år 2010 skriver SCB att det finns en stor potential att öka tillämpningen.

Vid våra intervjuer har flera tänkbara förklaringar lyfts fram till varför implementeringen går trögt. Det handlar bland annat om resursbrist vid avdelningarna och om svaga incitament att byta ut fungerande verktyg. I vissa fall handlar det också om en ovilja hos personalen att bryta invanda rutiner. Många verktyg utgörs av IT-lösningar som kan behöva vidareutvecklas eller anpassas för att lämpa sig för en specifik produkt. Den berörda avdelningen eller enheten behöver då väga kostnaderna för en sådan anpassning mot andra angelägna behov som finns för produkten. Om enheten eller avdelningen uppfattar att den redan använder väl fungerande verktyg i form av system, metoder eller mallar blir därmed incitamenten att byta ut dessa mot nya relativt svaga.

Det finns bland vissa vi har intervjuat en uppfattning att utvecklingen av IT-verktyg går för långsamt. När de väl kommer är det inte ovanligt att de inte fungerar på ett bra sätt i den praktiska verksamheten. I detta sammanhang pekar man också på bristande intern kompetens när det gäller systemutveckling.

Planer tas fram för den fortsatta implementeringen

Verksamhetsmålen för år 2011 ger ingen klarhet om i vilket takt det fortsatta införandet av gemensamma arbetssätt, metoder och verktyg ska gå (se avsnitt 3.2). Företrädare för processavdelningen uppger i mars 2011 att man håller på att lägga upp en plan för att implementera fyra centrala IT-verktyg som omfattar ett 50-tal produkter. Det handlar om tre tidigare utvecklade verktyg för datainsamling och granskning⁶⁶ samt ett nytt verktyg för kodning. Den kartläggning som nämndes ovan används som ett underlag för att hitta möjligheter att implementera andra gemensamma verktyg. En sådan implementering ska nu också planeras in.

Processavdelningen ansvarar för att samordna implementeringsarbetet genom att ta fram en gemensam färdplan och för att senare följa upp den. Ämnes- och produktionsavdelningarna ansvarar för att implementeringen kommer till stånd och för att tillföra resurser för denna. Enligt processavdelningen kommer arbetet att initieras och stödjas av implementeringsteam med kompetens inom statistisk metod och systemutveckling. Arbetet kan också behöva stödjas genom särskilda aktiviteter i form av utbildning eller information. I nuläget beräknar avdelningen att implementeringen kommer att fortsätta även efter år 2011.

4.2 Förvaltningen av statistikprodukterna

SCB:s processförvaltningsmodell (förvaltningsmodellen) ska utgöra ett stöd i myndighetens arbete att övergå till ett processorienterat och mer likartat arbetssätt i statistikproduktionen. Den beskriver hur arbetet med att förvalta statistikprodukter och statistikprocesser ska gå till i syfte att få en mer enhetlig förvaltning. Förutom att hantera den operativa löpande verksamheten syftar förvaltningen till att underhålla, förbättra och införa ny funktionalitet för bland annat IT-system, metoder, handledningar och dokumentation. Om det är frågan om större förändringar eller utveckling av ett nytt IT-system ska normalt ett projekt tillsättas. Förvaltningsobjekt är det samlingsnamn som används för produkter och processer som ska förvaltas enligt modellen. Ett arbetslag eller team med olika kompetenser

⁶⁶ Implementeringen av de tre verktygen för datainsamling och granskning (SIV, Triton och Selekt) har pågått sedan tidigare.

tar ett gemensamt ansvar för att förvalta objektet och för den dokumentation som ska upprättas.⁶⁷

Dokumentationskrav på ett förvaltningsobjekt

För att stödja förvaltningsarbetet så att det genomförs på ett standardiserat sätt finns ett antal mallar och annat stöd tillgängligt i Verksamhetsstödet på intranätet. Förvaltningsarbetet ska styras utifrån en förvaltningsspecifikation och en förvaltningsplan. Dessa dokument är obligatoriska och ska tas fram när ett förvaltningsobjekt etableras.

Grundläggande uppgifter om ett förvaltningsobjekt ska finnas beskrivna i förvaltningsspecifikationen. Det gäller bland annat vilka rutiner och metoder och vilket IT-stöd som tillämpas och vad som i övrigt styr eller är viktigt för arbetet. Här ska också framgå hur rollerna i objektet bemannas. Minimnivån är att det finns en ägare (oftast enhetschefen) och en förvaltningsansvarig (oftast den som är produktansvarig). I flertalet förvaltningsobjekt finns även en IT-systemansvarig, en metodansvarig och ibland även en insamlingsansvarig. Specifikationen ska innehålla en plan för det långsiktiga arbetet i objektet, men också en historisk beskrivning. Den senare ska underlätta för ny personal att exempelvis kunna följa vilka vägval som har gjorts eller hur man tidigare har hanterat förändrade förutsättningar för att framställa statistiken.

Det operativa planeringsarbetet inom ett förvaltningsobjekt beskrivs i en förvaltningsplan. Den skapas varje ny verksamhetsperiod i samband med verksamhetsplaneringen. I slutet av en verksamhetsperiod ska även en förvaltningsrapport skapas där förvaltningsplanen följs upp.

Införandet av förvaltningsmodellen är försenat

Processavdelningen leder arbetet med förvaltningsmodellen. Arbetet sköts i huvudsak av en person. Denne har till uppgift att stödja och driva på avdelningarna i implementeringen, exempelvis genom att i starten arrangera möten och att granska förvaltningsspecifikationer och förvaltningsplaner.

⁶⁷ SCB 2010-10-25 *Förvaltningshandbok – Statistiska centralbyråns processförvaltningsmodell (FMOD)*, version 2010:2.

134 förvaltningsobjekt som rör statistikprodukter omfattas

Förvaltningsmodellen ska tillämpas vid förvaltning av produkter och processer som är relaterade till SCB:s process för statistikproduktion. Enligt SCB gäller det produkter som betecknas som samhällsviktiga eller verksamhetskritiska, produkter som är aktuella för gemensamma verktyg eller metoder, produkter som omfattas av riskanalyser samt gemensamma förvaltningsobjekt på processavdelningen (delprocesser i statistikproduktionsprocessen). Modellen behöver inte tillämpas för mindre undersökningar av engångskaraktär och inte heller inte för undersökningar där datahanteringen huvudsakligen utförs av en annan myndighet.⁶⁸

Bland statistikprodukterna har SCB identifierat 134 förvaltningsobjekt, vilka ämnesavdelningarna ansvarar för. Därutöver har SCB identifierat 20 förvaltningsobjekt i form av gemensamma processer, vilka processavdelningen ansvarar för. Flera mindre eller likartade statistikprodukter har ibland slagits ihop till ett förvaltningsobjekt. Det bedöms underlätta samordning och planering av arbetsuppgifter, IT-stöd och metodstöd.

Förvaltningsspecifikationer återstår för många objekt

Ett mål för verksamheten under år 2010 var att förvaltningsmodellen skulle vara etablerad fullt ut för sådana produkter som betecknas som verksamhetskritiska och samhällsviktiga. Med fullt ut menar SCB att ansvariga personer har utsetts till de roller som ska finnas i objektet och att förvaltningsspecifikation och förvaltningsplan är framtagna.

I SCB:s lägesrapporter till regeringen finns två aktiviteter som rör förvaltningsmodellen. Den ena var att under år 2010 ha implementerat förvaltningsmodellen för SCB:s 12 mest samhällsviktiga produkter. Den andra var att ta fram en plan för implementeringen av resterande produkter och processer. Aktiviteterna överensstämde därmed med de mål som fanns angivna i verksamhetsplanen för samma år. Implementeringen av modellen för de 12 mest samhällsviktiga produkterna var dock inte klar i utsatt tid.

I början av januari 2011 var samtliga förvaltningsobjekt bemannade och alla objekt hade en förvaltningsplan för år 2011. Däremot saknades förvaltningsspecifikation för cirka hälften av objekten, däribland tre av de mest samhällsviktiga. Dessa tre är nationalräkenskaperna (NR), arbets-

⁶⁸ SCB 2011-02-09 *Välkommen till processförvaltningsmodellen FMOD*, SCB:s intranät Inblick och OH-presentationen *SCB:s Processförvaltningsmodell (FMOD)*.

kraftsundersökningarna (AKU) och registret över totalbefolkningen (RTB). Annat pågående utvecklingsarbete har i dessa fall getts högre prioritet (se även avsnitt 6.2).

Begreppet produkt och förvaltningsobjekt blandas

Inför år 2011 har målet om att etablera förvaltningsmodellen modifierats, vilket framgår av avsnitt 3.2. Senast till årets slut ska modellen vara etablerad i ”relevanta produkter eller produktgrupper” och objekten ska vara bemannade med ”fungerande team”. Det framgår inte vilka produkter eller objekt som anses vara relevanta eller vad som karaktäriserar ett fungerande team, vilket kan försvåra SCB:s uppföljning och bedömning av i vilken utsträckning målet vid årets slut har uppnåtts.

SCB:s internrevision har noterat att myndigheten blandar begreppen produkt och förvaltningsobjekt. Internrevisionen rekommenderar SCB att bli tydligare i sin fortsatta rapportering till regeringen om vad begreppet produkt står för. Internrevisionen har också noterat att flera chefspersoner vid SCB inte känner till vilka de 12 mest samhällsviktiga produkterna är.⁶⁹

Överlag ett positivt mottagande av modellen

Enligt Statskontorets intervjuer ser flera chefer och medarbetare på SCB förvaltningsmodellen som ett bra stöd för ett gemensamt arbetssätt genom att den bidrar till struktur samt ordning och reda. Visserligen kan det dokumentationsarbete som ingår i förvaltningsmodellen uppfattas som en pålaga, men eftersom det samtidigt ger bättre förutsättningar vad gäller planering, utveckling och kvalitetsarbete är helhetsintrycket överlag positivt.

Medarbetare som är mest positiva till förvaltningsmodellen menar att den borde utgöra basen för allt kvalitetsarbete och till och med är en förutsättning för att arbetet mot standardisering och ISO-certifiering ska bli framgångsrikt. Förvaltningsspecifikationen för respektive objekt anses ge en nödvändig överblick över exempelvis vilka metoder, program, makron och applikationer som används och som kan vara lämpliga att standardisera.

⁶⁹ SCB 2011-01-13 *Åtgärder för att säkerställa kvalitet inom statistikproduktionen, revisionsrapport*, dnr 2011/0057.

Prisenheten vid avdelningen för ekonomisk statistik har sedan år 2009 arbetat intensivt med kvalitetsarbete för bland annat KPI. Enhetsledningen ser positivt på att den kontakt mellan ämne, metod och IT som man till viss del tappade vid omorganisationen år 2008 nu återupptas. Förvaltningsteamet för KPI uppfattar sig ännu inte som ett arbetslag. Det finns en viss osäkerhet om vilka initiativ man förväntas ta i de olika rollerna, men teamet tror att rollerna kommer att utmejslas efterhand.

Rollerna i ett förvaltningsobjekt och det ansvar som följer av dessa finns beskrivna i Förvaltningshandboken. Handboken är framtagen och beslutad av processavdelningen. Rollerna finns inte beskrivna i SCB:s nuvarande arbetsordning och det är osäkert om de kommer att ingå i den nya.

4.3 En ISO-certifierad statistikverksamhet

SCB:s beslut om att ansöka om en certifiering enligt branschstandarden ISO 20252 har medfört ett omfattande arbete, men också en genomlysning av statistikproduktionen. Standarden innehåller drygt 500 krav (minimikrav) som rör de delar av statistikproduktionen som handlar om kundkontakter, datainsamling, hantering och bearbetning av data samt rapportering av undersökningarna. Enligt utvecklingsavdelningen rör ISO-kraven många av de delar av produktionsprocessen där det finns en risk för fel som kan påverka statistikens kvalitet, exempelvis kodningsfel och bearbetningsfel.

Flera av dem vi har intervjuat menar att ISO-arbetet är en motor i SCB:s utvecklings- och kvalitetsarbete. Det menar man bland annat förklaras av att myndighetens ledning har ansett det viktigt med en certifiering. Det har också medfört att processavdelningen har prioriterat att utveckla standardverktyg i de delprocesser där det finns ISO-krav att uppfylla.

Standardens innebörd för SCB:s statistikproduktion

Standarden ISO 20252 ställer krav på *vad* som måste ingå i en organisations verksamhet, inte *hur* organisationen väljer att uppfylla kraven. Många krav handlar om att dokumentera rutiner och processer i syfte att säkerställa spårbarhet och transparens. Krav i svensk författning samt EU-lagstiftning ska enligt SCB ha företräde framför standarden. Standarden ställer därutöver krav på SCB att ha ett system för sitt kvalitetsarbete som

tydliggör bland annat organisation och ansvar. Det innebär att ledningen aktivt ska engagera sig i att myndigheten håller hög kvalitet i sin service till användarna och kunderna samt säkerställa att rutiner och processer inom kvalitetsarbetet är ordentligt dokumenterade. Ledningen ska också utse en kvalitetsansvarig med tillräckliga befogenheter som ansvarig för hela systemet och som har ansvar för att organisera interna revisioner för att säkerställa att standarden tillämpas.⁷⁰ Därmed finns en tydlig koppling till intern styrning och kontroll i statistikproduktionen.

Utvecklingsavdelningen svarar för att driva ISO-arbetet genom kvalitetschefen och avdelningens kvalitetsfunktion. Kvalitetsledningen och kvalitetschefens befogenheter är inte beskrivna i arbetsordningen. Inför en certifiering måste SCB ha åtagit sig att följa samtliga ISO-krav som är relevanta för verksamheten. Som tidigare framgått har SCB bestämt att anpassningen till standarden ska gälla all statistikproduktion, oavsett finansieringsform. Eftersom en del av SCB:s produkter inte är statistiska undersökningar av den typ som standarden främst är ämnad för blir vissa krav inte heller aktuella att följa. Det gäller exempelvis registerbaserad statistik där datainsamling enligt standardens definition inte förekommer.

En certifiering innebär att ett ackrediterat certifieringsorgan granskar och godkänner att SCB uppfyller standardens krav, men också att rutinerna följs. Vart tredje år gör certifieringsorganet en fullständig revision. Mellanliggande år genomförs så kallade uppföljningsrevisioner. Granskningen omfattar bland annat ett stickprov på minst tio produkter som väljs av certifieringsorganet.⁷¹

En certifiering kan bli aktuell tidigast år 2012

SCB strävade inledningsvis efter att bli certifierad första kvartalet 2010. Denna plan fick omprövas i ett tidigt skede.⁷² I sin lägesrapport till regeringen i juni 2010 uppgav SCB att en certifiering planerades till tredje kvartalet 2011. I december 2010 uppgav SCB att planen hade förskjutits ytterligare ett kvartal framåt i tiden, det vill säga till fjärde kvartalet 2011. Den plan som nu gäller är att de grundläggande kraven för en ISO-certi-

⁷⁰ Swedish Standards Institute, *Svensk standard SS-ISO 20252:2007, Marknads-, opinions- och samhällsundersökningar – Vokabulär och servicekrav*. SCB 2011-02-15 *Statistiska centralbyråns kvalitetsmanual för ISO 20252*, utkast.

⁷¹ SCB 2010-03-22 *Resultatrapport: Införande av kvalitetsrevisioner enligt ISO 20252*, steg 1, version 2.0.

⁷² SCB 2008-11-28 *Säkerhetsrutiner i statistikproduktionen*, bilaga 2, dnr 2008/1743.

fiering ska vara uppfyllda vid årets slut (se även avsnitt 3.2–3.3). En certifiering kan alltså bli aktuell tidigast under år 2012.

Innan en ansökan om certifiering kan lämnas in krävs att systemet har varit på plats i minst tre månader. Dessförinnan ska allt pågående åtgärds- och utvecklingsarbete vara avslutat och det ska finnas en kvalitetsrevision och en kvalitetsmanual på plats. SCB måste också innan dess hitta ett ackrediterat certifieringsorgan som kan utföra en certifiering enligt ISO 20252. SCB:s internrevision har i detta sammanhang pekat på att det inte finns något ackrediterat organ i Sverige som kan utföra certifieringen enligt denna standard. Internrevisionen pekar också på att ingen annan svensk undersöknings- eller statistikproducent ännu har genomgått en sådan certifiering. En tänkbar lösning som internrevisionen presenterar är att SCB träffar överenskommelse med en utländsk leverantör att utföra certifieringen. Detta kan komma att innebära behov av översättning.⁷³

Flera brister att åtgärda i statistikproduktionen

ISO-arbetet har lagts upp i tre faser där den avslutande fasen utgör den formella certifieringen. Genom utvecklingsavdelningen och de projekt som har varit knutna till ISO-arbetet har flera insatser gjorts för att driva på och stödja det arbete som produktionsavdelningarna ska genomföra. Det har bland annat handlat om att utbilda chefer, produktansvariga, processansvariga och kvalitetscoacher, att svara på frågor och att ha personlig kontakt med enhetscheferna för att följa upp arbetet.

Inledande undersökning där flera brister synliggjordes

I den inledande och undersökande fasen under våren 2008 synliggjordes flera brister i SCB:s statistikproduktion. Det gällde bland annat kvalitetskontroll i datainsamlingen, säkerhet, sekretess och dokumentation. Arbetet resulterade bland annat i att man utsåg 13 kvalitetscoacher för att stödja implementeringen av ISO-standarderna vid avdelningarna.

Kartläggning följs av åtgärder och implementering

Den påföljande fasen startade i december 2008. Inom ramen för denna gjorde SCB under år 2009 en jämförande kartläggning av alla statistikprodukter i förhållande till kraven i ISO, en så kallad screening. Mot bakgrund av dessa resultat inleddes ett omfattande åtgärds- och implemente-

⁷³ SCB 2011-01-13 *Åtgärder för att säkerställa kvalitet inom statistikproduktionen, revisionsrapport*, dnr 2011/0057.

ringsarbete som dels har avsett enskilda produkter, dels ett generellt utvecklingsarbete. Det generella utvecklingsarbetet täcker in ett stort antal av ISO-kraven. Det handlar också om insatser på områden där flera produkter inte uppfyller kraven i standarden. Dessa områden är röjandekontroll, kodningskontroll, validering, variansberäkning och test av frågeformulär. På några av dessa områden⁷⁴ pågår ett arbete med att utveckla och införa nya gemensamma IT-verktyg.

Förklaringar till det utdragna åtgärdsarbetet

Bland förklaringarna till det utdragna arbetet till och med år 2009 nämns att det har funnits en stor variation mellan olika medverkande personer när det gäller angreppssätt och prioriteringar, men också att det har saknats vana inom SCB att lösa stora gemensamma problem. Trots att projektet uppges ha varit prioriterat av myndighetsledningen har personalresurserna inte varit tillräckliga för de utvecklingsinsatser som anses nödvändiga för att klara standardens krav. Det gäller både att nyckelpersoner på avdelningarna inte har fått tid att arbeta med ISO-anpassningen och att det har varit brist på IT-personal för utvecklingsprojekten. Därutöver har det funnits ett visst motstånd mot certifieringen i organisationen.⁷⁵ Stora risker som har identifierats i arbetet uppges ha lyfts till ledningen för hantering.

Flera medarbetare på SCB som Statskontoret har intervjuat framhåller att det har varit svårt att tolka kraven i ISO 20252. Det som har lyfts fram som förklaring är att standarden är inriktad på marknadsundersökningar, vilket har gjort det svårt att översätta den till en del av SCB:s komplexa statistikprodukter. Enheterna har framför allt haft problem med att hitta praktiska lösningar på hur kraven ska kunna uppfyllas för produkterna.

Arbetet med åtgärder och implementering fortsätter

I lägesrapporten i december 2010 uppgav SCB att det fanns en risk att 20 produkter inte skulle hinna bli klara i tid för en certifiering under fjärde kvartalet 2011. Detta är ett skäl till att SCB nu har övergett målet om en certifiering under år 2011 och istället har inriktat sig på att de grundläggande kraven för en ISO-certifiering ska vara uppfyllda vid årets slut.

⁷⁴ Det handlar om IT-verktyg för röjandekontroll, kodningskontroll och medlyssning.

⁷⁵ SCB 2010-02-05 *ISO 20252 fas 2, implementering – Rapport från ISO-projektet om genomfört arbete under perioden december 2008 – december 2009.*

Av en intern uppföljningsrapport framgår att stora delar av systemet för nationalräkenskaperna inte kommer att klara kraven för versionshantering respektive spårbarhet. SCB ser en risk att det finns fler produkter som inte uppfyller kraven, eftersom redovisningen från avdelningarna inte har varit fullständig.⁷⁶ I detta sammanhang bör tilläggas att statusen i arbetet för produkterna baseras på självvärdering. Det innebär att det finns en risk att vissa krav har feltolkats av den enhet som ansvarar för produkten och att en oberoende granskare skulle kunna göra en annan bedömning.

Även det generella utvecklingsarbete som pågår för att uppfylla kraven är försenat. Det gäller framförallt validering av intervjuer. Den främsta orsaken till denna försening är tekniska svagheter i SCB:s telefonsystem, vilket inte möjliggör så kallad medlyssning.⁷⁷

Som framgått av avsnitt 3.2 ska utvecklingsavdelningen under år 2011 göra en kostnads kalkyl för certifieringen. Kostnaderna påverkas bland annat av om SCB ska behöva översätta den dokumentation som utgör underlag för bedömningen. Utvecklingsavdelningen har varit i kontakt med två undersökningsföretag i Sverige⁷⁸ som planerar en certifiering enligt ISO 20252, för att höra hur dessa avser att hantera frågan.

Utdragen process att fastställa en kvalitetsmanual

Utvecklingsavdelningen har under år 2010 arbetat med att ta fram en kvalitetsmanual för hur standarden ISO 20252 ska följas. I lägesrapporten från juni 2010 uppger SCB att kvalitetsmanualen skulle vara klar innan sommaren, det vill säga i direkt anslutning till lägesrapporten. På grund av utdragna interna remissrundor kommer ett beslut om manualen att kunna tas tidigast under våren 2011. Statskontoret har fått ta del av ett utkast till kvalitetsmanual.

Kvalitetsmanualen ska översiktligt beskriva hur SCB kvalitetssäkrar och kontrollerar statistikproduktionen. Vid certifieringen kommer certifieringsorganet att jämföra ISO-standardens med kvalitetsmanualen för att kontrollera att myndighetens procedurer överensstämmer med standarden. Manualen ska även fungera som ett internt utbildningsdokument. I manualen beskrivs vilka krav som ställs på kvalitetsarbetet i form av

⁷⁶ SCB 2010-12-29 *Uppföljning av ISO-åtgärdsarbetet i november 2010*.

⁷⁷ Ibid.

⁷⁸ De två företagen är Synovate och Norstat.

ansvar och dokumentation samt hur upplägget av undersökningar, data-insamling och bearbetning ska hanteras. Av manualen framgår hur olika moment i kvalitetssäkringen kan kopplas till statistikproduktionens delprocesser med hänvisningar till de gemensamma metoder, verktyg och arbetssätt som beskrivs i Verksamhetsstödet.⁷⁹

I samband med att kvalitetsmanualen har beretts internt har det uppstått flera strategiska frågor för utvecklingsavdelningen att hantera. Det har också varit många inblandade i beredningen, vilket kan bero på att manualen berör nästan alla medarbetare. Lämnade synpunkter, ibland inkomna flera månader efter remittering av ett utkast, har krävt förnyade kontakter med ledningsgruppen och enskilda chefer. Detta kan förklara den utdragna processen. En central fråga har varit att enas om huruvida manualen ska omfatta hela verksamheten, statistikproduktionen eller bara den del av statistikproduktionen som berörs av ISO 20252. En annan fråga har rört ansvar och roller i verksamheten, främst för avdelnings- och enhetschefer. Denna fråga hänger ihop med översynen av arbetsordningen, vilken också är försenad (se avsnitt 3.1). Därutöver har man haft svårt att enas om strukturen på manualen eftersom den ska fylla funktionen att beskriva dels ISO-kraven och hur de följs, dels SCB:s egna metoder och arbetssätt.

En kvalitetsrevision är försenad

För certifiering enligt ISO 20252 krävs att SCB löpande genomför interna kvalitetsrevisioner. Det främsta syftet med sådana är att verifiera att SCB lever upp till sitt kvalitetssystem. De kan också ge underlag för att åtgärda eventuella brister i systemet. En av utgångspunkterna vid revisionen är att de utsedda interna kvalitetsrevisorerna ska vara oberoende i förhållande till de produkter och rutiner de ska kontrollera. Rutinerna för en kvalitetsrevision ska ha varit i funktion i minst tre månader innan ansökan om certifiering kan lämnas in. Enligt de samtal Statskontoret har fört med SCB:s ledning bedöms revisionerna även vara ett viktigt instrument för att kontinuerligt påminna alla medarbetare om det viktiga kvalitetsarbetet.

I lägesrapporten till regeringen i september 2010 lade SCB till en aktivitet om att en organisation för kvalitetsrevisioner skulle vara på plats den 1 mars 2011. I decemberrapporten 2010 uppgav SCB att arbetet har försenats och beräknas vara klar under andra kvartalet 2011.

⁷⁹ SCB 2011-02-15 *Statistiska centralbyråns kvalitetsmanual för ISO 20252*, utkast.

Pilotstudie visar på otydligheter i Verksamhetsstödet

I syfte att få ett underlag för hur en kvalitetsrevision bör organiseras genomförde SCB under hösten 2010 en första revision⁸⁰ som en pilotstudie. Revisionen utfördes med Verksamhetsstödet som norm. Pilotstudien visade dock att Verksamhetsstödet inte utgjorde en bra norm för revisionen. Exempelvis var det där inte tydligt angivet vad som utgör krav respektive rekommendationer. Vidare förekom det produktspecifika lösningar i organisationen som avvek från Verksamhetsstödet, men som ändå uppfyllde ISO-kraven. En av slutsatserna som utvecklingsavdelningen drog av pilotstudien är att revisionerna bör göras med ISO-standard som norm.⁸¹

Avdelningen har mot bakgrund av sina iakttagelser föreslagit att det behöver förtydligas hur Verksamhetsstödet ska användas och i samband med detta klargöra vad som är krav respektive rekommendationer.⁸² Som en följd av detta ska staben under år 2011 se över Verksamhetsstödet ur ett juridiskt perspektiv. Uppgiften ska utföras i samråd med processavdelningen.⁸³

Förslag till organisation för kvalitetsrevision

I slutet av november 2010 lämnade utvecklingsavdelningen ett förslag till generaldirektören om en organisation för kvalitetsrevision, fortsatta aktiviteter för att få den på plats samt framtida resursbehov. Kvalitetschefen ska enligt förslaget ansvara för verksamheten med kvalitetsrevision inför generaldirektören. De personer som ska utses till kvalitetsrevisorer enligt en framtagna kompetensprofil ska ha sin hemvist på någon av avdelningarna. En kvalitetsrevisionssamordnare som är underställd kvalitetschefen ska ha det operativa ansvaret för verksamheten och leda revisorernas arbete. Revisorernas arbetsinsats uppskattas till cirka 20 procent av heltid. Omräknat till årsarbetskrafter bedöms funktionen för kvalitetsrevision motsvara drygt två årsarbetskrafter. Utvecklingsavdelningen pekar också på behovet att förtydliga vilken roll som kvalitetsrevisionerna ska ha i förhållande till annan intern kontrollverksamhet vid

⁸⁰ Revisionen omfattade sex utvalda produkter och processen analysera, steg 6.

⁸¹ SCB 2010-11-08 *Kvalitetsrevisioner pilot: Utvärdering av arbetssättet och förslag till förbättringar*, version 1.0.

⁸² SCB 2010-11-25 *Förslag till organisation och genomförande av interna kvalitetsrevisioner*, version 2.

⁸³ SCB:s verksamhetsplan för år 2011.

SCB.⁸⁴ Ledningen har i slutet av mars 2011 ännu inte fattat beslut om förslaget.

4.4 Kvalitetscoacher som stöd i kvalitetsarbetet

Med anledning av ISO-arbetet inledde SCB under hösten 2008 en försöksverksamhet med så kallade kvalitetscoacher. Deras uppgift var att stödja avdelnings- och enhetscheferna i arbetet med kvalitetsförbättringar. Verksamheten utvärderades ett år senare, vilket utmynnade i ett ledningsbeslut om att permanenta funktionen.⁸⁵ I nuläget är 10 m edarbetare utsedda till kvalitetscoacher.

Kvalitetscoachen kan ha många uppgifter

Av beslutet framgår att det ska finnas en kvalitetscoach vid varje avdelning. Avdelnings- och enhetscheferna är ansvariga för att driva kvalitetsförbättringsarbetet och kvalitetscoacherna ska vara ett stöd till cheferna i detta arbete. Kvalitetscoacherna betraktas också som en länk mellan den centrala kvalitetsfunktionen vid utvecklingsavdelningen och övriga organisationen. Det innebär att coacherna även kan anlitas för sådant kvalitetsarbete som initieras av myndighetens ledning eller utvecklingsavdelningen. Tillsammans med kvalitetsfunktionen utgör coacherna ett nätverk inom kvalitetsområdet.

Kvalitetscoachernas allmänna arbetsuppgifter handlar enligt beslutet om att stödja och allmänt verka för kvalitetshöjande insatser på avdelningen, exempelvis genom att prata om kvalitetsfrågor vid enhetsmöten eller avdelningsdagar. De ska vara ett stöd i avdelningens arbete med att implementera de ISO-krav som inte är uppfyllda för avdelningens produkter. Därutöver kan de tilldelas särskilda arbetsuppgifter av utvecklingsavdelningen eller den egna avdelningen, exempelvis att delta i kvalitetsrevisioner och delta i förbättringsprojekt och översyner.

Beroende på hur avdelningen utnyttjar kvalitetscoacherna ska omfattningen på arbetsuppgifterna kunna variera från 10 procent till heltid. Personalavdelningen ansvarar för att en gång per år följa upp coachernas

⁸⁴ Ibid. Utöver revisorernas insatser tillkommer cirka 0,3 årsarbetskrafter hos de enheter som blir föremål för revision.

⁸⁵ SCB 2010-03-29 *Kvalitetscoachansatsen – beslut om fortsättning*, dnr 2010/565.

arbete. I samband med denna uppföljning ska arbetsbeskrivningen ses över. Coachernas arbetstid ska följas upp genom att de rapporterar sin tid på en gemensam prestationskod.

Mycket tid har ägnats åt ISO-arbetet

De kvalitetscoacher som Statskontoret har samtalat med uppger att en stor del av deras insatser har varit kopplade till ISO-arbetet. De har ägnat mycket tid åt screeningen och implementeringen av ISO-kraven. Det förklaras av att många chefer har känt sig osäkra på kravens innebörd. Konkret har coachernas arbete inneburit att hjälpa till att tolka ISO-kraven och göra dem begripliga för sina kollegor. Det har också handlat om att coacherna tillsammans har diskuterat frågor i syfte att försöka kalibrera tolkningen. I detta arbete har de fått stöd av både kvalitetsfunktionen och de processansvariga. Någon pekar här på att det i vissa fall fortfarande är oklart vad som är tillräckligt för att ett krav ska vara uppfyllt och menar i detta sammanhang att ansvaret för tolkningen tydligare bör pekas ut.

Övriga insatser styrs av efterfrågan och intresse

På ett allmänt plan ser kvalitetscoacherna som sin roll att vara inspiratörer. Flera av dem anser att det är viktigt att förmedla synen att ett genuint kvalitetsarbete inte är en påлага, utan en naturlig del i det dagliga arbetet. Flera av coacherna betonar att en förutsättning för att kvalitetsarbetet ska bli framgångsrikt och en del i vardagen är att det finns intresserade beställare och mottagare av deras budskap.

Kvalitetscoachernas specifika insatser beror dels på chefernas behov och intresse, dels coachernas intresse och erfarenhet. Enskilda coaches specifika insatser handlar exempelvis om att vara involverad i kvalitetsprojektet för KPI respektive NR, stötta avdelningen vid implementeringen av förvaltningsmodellen och IT-kontroller, stödja avdelningens chefer i ledarrollen eller att identifiera möjligheter till effektivisering vid avdelningens enheter.

Flera av dem vi har samtalat med menar att det finns en risk att kvalitetscoachen kan komma att betraktas som en allmän resurs i förändrings- och kvalitetsarbetet, vilket ledningens beslut ger utrymme för. En ny uppgift för coacherna som börjar införas, utan att den är formellt beslutad, är att leda de riskanalyser som genomförs i den operativa verksamheten.

Kvalitetscoachernas insatser har inte följts upp sedan ledningen beslutade att permanenta funktionen. Statskontoret har efterfrågat hur mycket tid coacherna har lagt ned på sin uppgift under år 2010. SCB uppger att bara några få av coacherna har använt den avsedda koden för en sådan redovisning. Därför går det inte att få fram rättvisande uppgifter om hur mycket tid som de sammantaget har använt för sin uppgift. De coacher vi har intervjuat uppger att omfattningen på insatsen varierar över tid, men uppskattar att den uppgår till i genomsnitt 20 procent av heltid.

En samstämmig bild som kvalitetscoacherna förmedlar är att det yttre trycket på SCB:s förändrings- och kvalitetsarbete är positivt. Samtidigt skapar de externa kraven på att allt ska genomföras samtidigt en väldigt pressad situation för myndigheten och många medarbetare. Någon pekar här på att pressen kan medföra en risk att SCB inte gör saker i rätt ordning.

4.5 Statskontorets iakttagelser

Det pågår flera parallella aktiviteter inom ramen för det generella kvalitetsarbetet som framstår som viktiga för att SCB ska kunna nå målen om en processorienterad, standardiserad, kvalitetssäkrad och effektiv statistikproduktion.

I sina lägesrapporter redovisar SCB under rubriken kvalitetssäkring och kvalitetskontroll av statistikproduktionen enbart aktiviteter som rör en certifiering enligt standarden ISO 20252. I förhållande till det generella kvalitetsarbete som pågår är SCB:s beskrivning därmed inte heltäckande. Arbetet inom ramen för ISO 20252 kopplas heller inte ihop med övriga aktiviteter som redovisas i lägesrapporterna, exempelvis arbetet inom ramen för förordningen om intern styrning och kontroll. Därmed blir det svårt att få en bild av hur de olika delarna i SCB:s kvalitetsarbete hänger samman. SCB bedömer dock att det kommer att finnas goda förutsättningar för kvalitetssäkring och intern kontroll i stora delar av statistikproduktionen när alla krav enligt ISO 20252 är uppfyllda.

ISO-arbetet har i praktiken getts hög prioritet av ledningen, vilket inte lika tydligt går att utläsa av styrningen genom myndighetens verksamhetsplaner eller av ledningens riskanalys hösten 2010. Den vikt som läggs vid ISO-arbetet tydliggörs exempelvis genom den organisation som har

bildats för att styra myndigheten mot en certifiering och för att stötta avdelningarna i förberedelserna. Den åskådliggörs även genom att processavdelningen har satsat på att utveckla verktyg i de delprocesser där ISO-kraven väger tungt. Att målet om en certifiering uppfattas som angeläget framgår också genom att det inte finns någon tidsmässig press för produkter att gå över till ett standardverktyg om andra lösningar tillämpas som uppfyller ISO-kraven.

Under den tid som Statskontoret har följt SCB:s arbete har tidplanen för en ansökan om certifiering enligt standarden ISO 20252 förskjutits två gånger. Förvaltningsmodellen har inte införts i den takt som planerats. Implementeringen av gemensamma arbetssätt, metoder och verktyg går långsammare än förväntat. I det fallet har det dock inte funnits några tydliga mål som resultaten kan mätas mot. Det finns flera förklaringar till förseningarna.

Prioriteringen av insatser för kvalitetssäkring och införande av verktyg som stödjer ISO-kraven, men även införandet av IT-kontroller, har medfört att processavdelningen har haft svårt att hinna med att utveckla och implementera verktyg som kan bidra till att effektivisera statistikproduktionen. Avdelningarnas riskanalyser och bristen på IT-resurser för alla angelägna behov talar för detta.

Inriktningen på processavdelningens arbete framöver är främst att införa redan framtagna verktyg, inte att utveckla nya. Samtidigt som det behöver klargöras hur styrande verktygen i Verksamhetsstödet ska vara för statistikverksamheten, ska nya planer tas fram för det fortsatta införandet. Processavdelningen har hittills inte haft den överblick som krävs för att hitta de mest lämpliga och effektiva implementeringarna. Överblicken kan framöver komma att förbättras när förvaltningsspecifikationer för alla förvaltningsobjekt har tagits fram. Än så länge återstår specifikationer för många objekt.

Samtidigt som det finns en efterfrågan på standardverktyg i verksamheten, särskilt IT-verktyg, finns det trögheter när avdelningarna väl ska implementera dem. Det förklaras bland annat av att avdelningarna får bekosta införandet och de anpassningar som ofta måste göras. Trots att processavdelningen har tolkningsföreträde när det gäller standardverktyg är det avdelningarnas resurser och prioriteringar som ytterst avgör imple-

menteringstakten. Det försenade åtgärdsarbetet vad gäller ISO-kraven och införandet av förvaltningsmodellen visar också att det uppstår konkurrens om både ekonomiska och personella resurser vid avdelningarna.

Utöver avdelningarnas åtgärdsarbete och övrigt generellt utvecklingsarbete för att uppfylla ISO-kraven, återstår det för ledningen att fatta flera viktiga beslut för att SCB ska kunna ta nästa steg mot en ISO-certifierad statistikverksamhet. Kvalitetsmanualen måste beslutas. En utsedd kvalitetsansvarig måste ges tillräckliga befogenheter för att kunna ansvara för systemet och de interna revisioner som krävs enligt standarden. Kvalitetschefens befogenheter är idag inte beskrivna i arbetsordningen. Därutöver måste SCB hitta ett lämpligt certifieringsorgan. Den utdragna processen att fastställa en kvalitetsmanual är ett uttryck för att SCB inte har tydliggjort och förankrat innebörden av myndighetens kvalitetsarbete och nya arbetssätt samt vad det ställer för krav på chefer och medarbetare. Otydligheter i ansvar och roller kommer upp till ytan när konkreta uppgifter ska lösas.

Särskilt utsedda kvalitetscoacher ska stödja avdelningarna i förändrings- och kvalitetsarbetet. De har hittills främst varit ett verktyg för utvecklingsavdelningen och ett stöd för chefer och medarbetare vid införandet av ISO-kraven i verksamheten. Deras uppgifter i övrigt varierar beroende på avdelningschefernas behov och intresse, men också egna erfarenheter och intressen. Arbetsbeskrivningen innebär att de kan inta en både främjande och kontrollerande roll gentemot sin chef och sina kollegor. Denna oklarhet om kvalitetscoachernas uppgifter kan leda till rollkonflikter.

5 Kvalitetsprojekten för KPI och NR

Konsumentprisindex (KPI) och nationalräkenskaperna (NR) är föremål för ett riktat och relativt omfattande kvalitetsarbete. Kvalitetsprojektet på enheten för prisstatistik (prisenheten) är en följd av felet i KPI år 2008, fel i andra prisprodukter samt Riksrevisionens granskningar av produktions- och IT-miljön för KPI. Kvalitetsprojektet på avdelningen för nationalräkenskaper är en följd av Riksrevisionens granskning av IT-miljön för NR, men även de fel i statistiken som uppstod i början av år 2010. Arbetet har kommit olika långt i de två projekten med att åtgärda bristerna i IT-miljön samt att skapa ordning och reda i produktionen utifrån krav som följer av SCB:s generella kvalitetsarbete.

5.1 Kvalitetssäkring av KPI

Konsumentprisindex (KPI) har sedan år 2009 varit föremål för ett omfattande kvalitetsarbete. En handlingsplan med aktiviteter⁸⁶ har styrt prisenhetens arbete under det senaste året. Trots förseningar i några aktiviteter bedömde SCB i lägesrapporten i september 2010 att de skulle vara genomförda under år 2010. I december 2010 justerade SCB sin bedömning och redovisade att vissa kvarstående aktiviteter⁸⁷ skulle komma att slutföras under år 2011. Arbetet har styrts av en styrgrupp med avdelningschefen som ordförande. Överdirektören och enhetschefen har ingått i styrgruppen. Projektarbetet har under år 2010 letts av enhetens biträdande chef.

Prisenhetens kvalitetsarbete rör alla produkter

Prisenhetens kvalitetsarbete syftar till att skapa ett system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll för enhetens verksamhet och produkter, det vill säga konsumentprisindex (KPI), prisindex i producent- och importled (PPI), tjänsteprisindex (TPI) och köpkraftsparitetsundersökningen (PPP). KPI är den mest komplexa och budgetmässigt största av enhetens produkter. Den största delen av datainsamlingen utförs av avdelningen för datainsamling från individer och hushåll. Viss datainsamling utförs också

⁸⁶ Handlingsplanen omfattar cirka 80 aktiviteter inom 22 områden.

⁸⁷ Aktiviteter inom 8 av de 22 områdena kvarstod vid årsskiftet. Statskontoret noterar att det rör sig om totalt 18 aktiviteter, varav ett fåtal är relaterade till Riksrevisionens kritik.

av avdelningen för datainsamling från företag och organisationer. Prisenheten samlar själv in uppskattningsvis en fjärdedel av prisuppgifterna.⁸⁸

I mitten av februari 2011 fastställdes slutrapporten över prisenhetens kvalitetsarbete samt enhetens kvalitetsmanual.⁸⁹ Här framgår att de tre huvudsakliga delarna i systemet för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll är:

1. IT-system som minskar möjligheten att göra fel.
2. Beskrivningar av arbetsmoment och arbetsrutiner samt hjälpmedel för detta.
3. Kontroll av att rutiner och instruktioner följs.

Annat arbete som har bedrivits inom ramen för enhetens kvalitetsarbete är att tydliggöra roller och ansvar, införa förvaltningsmodellen, uppfylla kraven enligt ISO 20252, ta fram ett program för kompetenssäkring samt se över uppdragsverksamheten. Det innebär att enhetens arbete har svarat upp mot Riksrevisionens kritik mot produktions- och IT-miljön, SCB:s generella kvalitetsarbete och särskilda frågor för enheten. Prisenheten har fått stöd från den egna avdelningen men också från andra avdelningar, främst utvecklingsavdelningen och processavdelningen. Inspiration har också hämtats från Storbritanniens statistikmyndighet.

En säkrare IT-miljö för KPI

Sedan Riksrevisionens senaste granskning har SCB överfört huvuddelen av beräkningarna för KPI från kalkylark i Excel till ett nytt produktionssystem (Pi09). Det nya systemet kommer under år 2011 att tas i bruk även för PPI och TPI.

Merparten av produktionen i det nya produktionssystemet

Överföringen till det nya produktionssystemet innebär att KPI nu i huvudsak produceras i en IT-miljö som är säkrare och mer transparent. Produktionssystemet ger enligt flera företrädare för prisenheten en hög säkerhet i beräkningarna och minskad risk för fel i hanteringen. Behörigheter och

⁸⁸ KPI baseras på ett urval av cirka 40 000 prisuppgifter i de månadsvisa beräkningarna. Uppgifterna samlas in via butiksbesök, telefonintervjuer, enkäter och internetsidor. Ungefär 27 miljoner av enhetens budget på 46 miljoner kronor år 2011 går till KPI.

⁸⁹ SCB 2011-02-17 *Slutrapport ES/PR:s kvalitetsarbete*. SCB 2010-10-19 *Kvalitetsmanual för ES/PR*, version 2.0.

IT-kontroller är kopplade till var och en av databasmiljöerna.⁹⁰ Versionshantering gör det tydligt vilken information som är aktuell.

Insamlade data, bland annat via handdatorer, levereras direkt till systemet där en maskinell granskning genomförs. Grunddata och publicerade indexdata ligger åtskilda från beräkningarna. Genom begränsad tillgång till databaserna där grunddata lagras minimeras risken för att data förstörs av misstag. Beräkningar är testade och resultaten godkända innan de införs i produktionen och ingen medarbetare kan oavsiktligt ändra i beräkningarna. Både produktionssystemet och beräkningsmetoderna är dokumenterade. Det återstår dock vissa åtgärder i systemet när det gäller att få loggning av ändringar komplett.

Säkring av kvarvarande kalkylark i Excel pågår

Vissa beräkningar för KPI finns kvar i Excel. Inför år 2011 återstod ett 20-tal kalkylark som ska införas i det nya systemet. I början av mars återstod 17, av vilka två beräknades kunna läggas in i systemet under mars eller april. För att de resterande 15 ska kunna föras över behövs ytterligare utveckling av systemet. Utöver dessa kommer det att finnas ett fåtal kalkyler som är för komplicerade att lägga in i det nya systemet och där beräkningarna framöver kommer att fortsätta utföras i Excel.

För att omgående säkra de kalkylark som kvarstår har en instruktion tagits fram för hur kalkylerna ska låsas. Sedan årsskiftet 2010/2011 ska alla beräkningar som utförs i Excel göras två gånger, av två olika personer. Enheten undersöker också möjligheten att standardisera excelberäkningarna, med siktet inställt på att hitta en lösning till i slutet av april 2011. Här har enheten påtalat att det saknas nödvändig kompetens i Excel inom SCB för att stödja enheten i arbetet. Enheten hoppas på att få stöd av konsult eller av den nya IT-avdelningen, men frågan var i mars 2011 inte löst.

Hjälpmedel och dokumentation av arbetsmoment

Prisenheten har under år 2010 strävat efter att tydliggöra enhetens kvalitetsledningssystem och att dokumentera alla arbetsmoment. Man har tagit fram en kvalitetsmanual och med stöd av processavdelningen utvecklat ett webbaserat system, byggt i SharePoint, med så kallade pro-

⁹⁰ Det gäller databasmiljöerna för produktion, utveckling, systemtest respektive acceptans-test.

duktytor. Det är en vidareutveckling av de arbetsytor som finns i Verksamhetsstödet.

Idén med produktytor är dock inte ny. Företrädare för utvecklingsavdelningen uppger att exempelvis enkätenheten har haft ett liknande system för sin produktion och kvalitetssäkring i flera år, utan att det har fått någon spridning internt. Detta menar man är ett tecken på att enheterna tidigare arbetat, och i vissa fall fortfarande arbetar, relativt fristående.

Produktytor som stöd för enhetens produktion

Produktytorna ska stödja och underlätta arbetet på enheten. Det finns en yta för varje produkt och en gemensam yta för enheten. För att få behörighet till en produktyta krävs att man arbetar med produkten. I systemet ska all dokumentation som är viktig för enhetens produktion lätt kunna hittas. Aktivitetslistor för de olika produktionsstegen ger information om vem som ska göra vad, när och hur. Aktivitetslistorna kan därför sägas utgöra en grundstomme i ett processororienterat arbetssätt genom att ansvaret för de olika delmomenten i produktionen blir tydligt. Checklistor gör det möjligt att bocka av när en aktivitet är utförd. Länkar till arbetsbeskrivningar ger närmare information om hur olika arbetsuppgifter ska utföras. Systemet fylls nu på med information.

Dokumentationen tar längre tid än man trott

Enhetens samtliga produkter och medarbetare berörs av arbetet med att beskriva och dokumentera alla arbetsuppgifter som utförs inom enheten. Dokumentationsarbetet har tagit mycket tid – mer än vad enhetsledningen har kunnat föreställa sig. Allteftersom har medarbetarna upptäckt fler arbetsmoment som behöver beskrivas. Hittills har enheten identifierat ungefär 400 sådana arbetsmoment. De moment där personberoendet är som störst uppges vara dokumenterade. All dokumentation, vilket även gäller KPI, beräknas vara klar i slutet av juni 2011.

För att säkerställa att en beskrivning är begriplig även för andra har enheten infört en rutin för att kontrollera om resultatet blir detsamma oavsett vem som följer beskrivningen. När all dokumentation är på plats gäller det sedan att hålla den uppdaterad.

Implementering och kontroll

Genom att medarbetarna aktivt har deltagit i kvalitetsprojektet bedömer enhetsledningen att man har ett system som är förankrat på enheten. Men det är först när det används i den ordinarie verksamheten av alla som ska använda det som systemet är implementerat.

Produktytan för KPI ger stöd åt den produktansvarige

Produktytan för KPI har införts först. Även om viss dokumentation saknas används den dagligen av de som arbetar med produkten vid enheten. För den som är produktansvarig uppfattas systemet vara en god hjälp för att följa och kontrollera produktionen. Det uppfattas också ge ett bra stöd för dokumentationsarbetet.

Att vara produktansvarig för KPI innebär att för enhetschefens räkning avgöra frågor av ämnes- och innehållsmässig art,⁹¹ att leda det löpande arbetet inom produktområdet och ansvara för att produkten kan publiceras i rätt tid. Det innebär också att vara förvaltningsansvarig för KPI enligt vad som framgår av förvaltningsmodellen.⁹² Även om produktytan främst är ett verktyg för enhetens medarbetare är det tillgängligt för förvaltnings-teamet för KPI, utom de som är ansvariga för insamlingen vid de båda insamlingsavdelningarna.

Enhetsledningen, kvalitetsansvarig och de produktansvariga vid enheten har ett stort ansvar att vara drivande när det gäller att få alla som är inblandade i produktionen att arbeta enligt det nya arbetssättet.

Kvalitetsfunktion och internrevision

Prisenhetens kvalitetsansvarige har till uppgift att leda kvalitetsarbetet och att ansvara för att kontrollera att systemet följs. Den kvalitetsansvarige ingår i enhetsledningen. Under år 2011 planerar enheten att införa en egen internrevision för att säkerställa att medarbetarna arbetar på det sätt som har beslutats. Tanken är att årligen genomföra cirka 10 revisioner som omfattar enhetens processer, bland annat den för statistikproduktion. Mellan 5 och 6 personer ska utses och under april 2011 utbildas av perso-

⁹¹ Enligt 12 § förordning (2007:762) med instruktion för Statistiska centralbyrån ska Nämnden för konsumentprisindex handlägga frågor om beräkningar av KPI av principiell natur.

⁹² SCB 2010-09-20 *Roller och ansvar inom ES/PR*, version 1.

nal från utvecklingsavdelningens kvalitetsfunktion så att revisioner kan påbörjas under andra kvartalet 2011.

Sprida erfarenheter till övriga SCB

Både prisenhetens ledning och berörda medarbetare i förvaltningsteamet för KPI är hittills mycket nöjda med det kvalitetsarbete som har bedrivits på enheten. Man framhåller att prisenheten aldrig har tagit ett så systematiskt helhetsgrepp om kvalitetsarbetet som nu. Genom felet i konsumentprisindex år 2008 påbörjade enheten sitt arbete med att kvalitetssäkra processerna. Den nya systemlösningen, bättre dokumentation samt tydligare roller och ansvar bedöms sammantaget minska risken för fel.

Till skillnad mot tidigare försök i denna riktning upplever man nu att arbetet ger konkreta resultat. En förklaring är att arbetet internt har drivits på ett tydligare sätt och att de externa kraven har fungerat som en extra press. Framgångarna visar också, menar enheten, att det inte enbart går att styra den här typen av förändringar uppifrån. Kvalitetssäkringssystem måste utvecklas nära produktionen, eftersom kvalitetsarbete i grunden handlar om att ändra chefers och medarbetares arbetssätt. Enhetsledningen uppger att man har satsat mycket på att få med medarbetarna i förändringsarbetet.

Man hoppas från enhetens sida kunna inspirera andra enheter hur de kan jobba med sin kvalitetssäkring och därigenom bidra till hela SCB:s kvalitetsarbete. Ett sådant utbyte har redan skett med avdelningen för nationalräkenskaper och interna seminarier har under februari 2011 arrangerats för att sprida erfarenheter. Generaldirektören framhåller i årsredovisningen att prisenhetens utvecklingsarbete har varit framgångsrikt och kommer att fungera som modell för övriga SCB.

5.2 Kvalitetssäkring av NR

I slutet av april 2010 inleddes ett arbete vid avdelningen för nationalräkenskaper med syfte att se över systemet för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll för nationalräkenskaperna (NR). Arbetet styrs av en styrgrupp⁹³ med generaldirektören som ordförande. Kvalitetsprojektet på

⁹³ Överdirektören, avdelningschefen och kvalitetschefen ingår också i styrgruppen.

avdelningen har hittills letts av personal från utvecklingsavdelningens kvalitetsfunktion.

Arbetet bedrivs i etapper

Det igångsatta arbetet för NR är omfattande och i flera fall långsiktigt. Därför bedrivs det i etapper. Kvalitetsprojektet inom avdelningen startade med att arbetsgruppen fick fem veckor på sig att ta fram en handlingsplan. Syftet var att, åtminstone kortsiktigt, ta hand om bland annat de brister som Riksrevisionen har pekat på. I december 2010 presenterade den tillsatta arbetsgruppen för kvalitetsprojektet resultatet av de två första etapperna av arbetet och en ny handlingsplan för det fortsatta arbetet.⁹⁴ Den långsiktiga IT-lösningen för beräkningarna av NR hanteras i ett separat projekt. I november 2010 presenterades en förstudie om ett framtida IT-system.⁹⁵

Kvalitetsarbetet konkurrerar om personal för kärnuppgifter

Tidplanen för att implementera de mest prioriterade delarna i den första handlingsplanen har förskjutits med cirka ett år jämfört med den ursprungligen angivna i lägesrapporterna till regeringen. Detta förklaras av att både styrgrupp och arbetsgrupp var för optimistiska i förhållande till komplexiteten i arbetet. En försvårande omständighet för projektet har varit att få tillgång till erfaren personal på avdelningen med så kallad nyckelkompetens. Kvalitetsarbetet konkurrerar också med den löpande produktionen och andra viktiga uppgifter som avdelningen måste prioritera. En sådan uppgift är den så kallade EDP-rapporteringen⁹⁶ till EU-kommissionen. En annan prioriterad uppgift är att enligt krav från Eurostat lägga om statistiken enligt en ny näringsgrensindelning, SNI 2007.

En grundläggande struktur för fortsatt arbete är på plats

Redan under hösten 2010 startade flera delprojekt med syfte att vidta åtgärder på de områden som har uppfattats vara mest kritiska när det gäller kvalitetssäkringen. En av de viktigaste insatserna under juni–december 2010 har varit att kartlägga nuläget och att ta fram en grundläggande struktur för det fortsatta arbetet. Det gällde bland annat att få en

⁹⁴ SCB 2010-12-17 *Slutrapport från arbetsgruppen för översyn och uppgradering av system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid NR*, dnr 2010/799 Ad 1.

⁹⁵ SCB 2010-11-11 *Resultatrapport förstudie framtida IT-system för NR-beräkningarna*.

⁹⁶ EDP står för den offentliga sektorns sparande och bruttoskuld enligt EU:s konvergenskriterier. Kraven på rapporteringen av utfall och prognoser har ökat efter finanskrisen.

överblick över det samlade produktionssystemet och de IT-lösningar som används. En särskild kartläggning har gjorts av hur kalkylprogrammet Excel används i produktionen. Kartläggningen av IT-lösningarna samt den dokumentation som finns om produktionen har varit komplicerad att göra och därför tagit mycket tid i anspråk.

Kvalitetsprojektet har än så länge resulterat i få konkreta resultat. Många delprojekt och aktiviteter kommer att genomföras under år 2011. Sedan i december 2010 och fram till och med den 30 april 2011 drivs projektets etapp 3a av en projektledare från utvecklingsavdelningens kvalitetsfunktion. Den därefter följande etapp 3b, vilken pågår till och med december 2011, ska ledas av förvaltningsteamet för NR. Från och med år 2012 kommer kvalitetsarbetet att drivas vidare i någon, ännu okänd, form.

Kortsiktiga insatser för en säkrare IT-miljö

Avdelningen använder flera olika IT-lösningar i produktionen av NR. Excel, som används för en stor del av beräkningarna, uppfyller inte krav på bland annat dokumentation, versionshantering och kvalitetssäkring. Det finns också äldre delar av andra beräkningssystem som har applikationer som SCB inte längre stödjer. SCB anser att en övergång till ett annat IT-system för NR är nödvändigt, men att det kommer att ta tid. För att skapa en bra IT-lösning krävs att det finns beskrivningar av processer och metoder för verksamheten inom avdelningen. Sådana saknas idag. Först när sådana beskrivningar har tagits fram kan de funktionella kraven på ett nytt system formuleras.⁹⁷ Därför vidtar SCB nu flera åtgärder för att på kort sikt göra IT-miljön för NR säkrare. Statskontoret behandlar i det följande några av de mest centrala åtgärderna.

En förvaltningsorganisation för NR etableras

Först när avdelningen tillämpar SCB:s förvaltningsmodell skapas förutsättningar för att ta om hand flera viktiga delar som rör IT-kontroller. Det gäller bland annat versionshantering, rutiner för ändringshantering och dokumentation av program, system och användarhandledningar. Ett mål för kvalitetsprojektet fram till den 1 maj 2011 är därför att etablera en förvaltningsorganisation för NR.

⁹⁷ SCB 2010-11-11 *Resultatrapport förstudie framtida IT-system för NR-beräkningarna*. Projektet fortsätter i form av en fördjupad förstudie. En projektplan tas fram i mitten av mars 2011.

Enligt uppgift från avdelningen kommer samtliga produkter i NR-systemet att bilda ett enda förvaltningsobjekt med avdelningschefen som förvaltningsägare. Förvaltningsteamet är i mars bemannat med personal i de mest centrala rollerna. Checklistan för IT-kontroller är inte införd för alla produkter som ingår i förvaltningsobjektet NR (se vidare avsnitt 6.2). Samtliga roller och team kommer att beskrivas i förvaltningsspecifikationen och en åtgärdsplan ska tas fram för IT-kontrollrutinerna. Dessa båda aktiviteter beräknas vara färdiga den 30 april 2011.⁹⁸

Genom förvaltningsmodellen tillkommer nya roller och nya grupper eller team vid avdelningen. Därför behöver ansvar och beslutsvägar inom avdelningen ses över, inte minst mot bakgrund av att ansvarsförhållandena redan idag är otydliga. Arbetsgruppen har i detta sammanhang lämnat förslag till avdelningschefen som syftar till att klargöra roller och ansvar. Avdelningschefen förväntades besluta om förslagen senast den 31 mars 2011.

Beräkningarna i de mest riskfyllda excelfilerna ska säkras

Kartläggningen av excelanvändningen visar att minst 1 100 excelfiler används i produktionen, vilka tillsammans innehåller minst 3 500 flikar. Ungefär 7 procent av excelfilerna har klassats som riskfyllda. För bara ungefär hälften av samtliga filer finns någon form av dokumentation. De flesta har inga inbyggda kontrollrutiner och versionshantering löses till övervägande del genom att en ny fil skapas. Därutöver saknas det en generell standard för struktur och namnsättning av mappar och filer. NR uppfyller inte kraven enligt ISO 20252 om spårbarhet och versionshantering, vilket bland annat hör samman med att Excel används i så stor utsträckning.

Kartläggningen har resulterat i ett förslag om vilka egenskaper en excelfil inom NR-systemet ska ha för att betraktas som ”säker”.⁹⁹ Grundtanken är att en fil inte ska vara personlig. Tillgången till olika mappar, och därmed filer, ska regleras med behörigheter. För närvarande pågår ett delprojekt

⁹⁸ Förvaltningsägare, förvaltningsansvarig, IT-systemansvarig, metodansvarig, ämnesansvarig och indataansvarig. Till dessa roller tillkommer team med medarbetare som i sin tur får olika roller.

⁹⁹ Några av dessa komponenter för ”säker excelfil” är att den är namnsatt och utformad enligt standardmall och lagras i en standardiserad mappstruktur, att arbetsbeskrivningar hänvisar till filen, att filer och celler är skrivskyddade samt att förändringar, manuella inmatningar, makron och länknings görs enligt standard.

vars syfte är att ta fram en detaljerad plan för att ta itu med säkringen av filerna. I mitten av maj 2011 ska en sådan plan vara framtagen. Därefter ska förvaltningsorganisationen, alternativt ett särskilt projekt, genomföra planen.¹⁰⁰ SCB kan idag inte säga när arbetet med att säkra excelfilerna kan tänkas vara klart.

Avdelningsledningen har tidigare påtalat för SCB:s ledning att myndigheten saknar nödvändig expertkompetens i Excel för att kunna lösa problemen. Inom ramen för delprojektet har nu en extern konsult anlåtats. Avdelningen kommer också att kunna få viss rådgivning från den nya IT-avdelningen.

Vissa excelberäkningar ska överföras i programmet SAS

För vissa riskfyllda beräkningar som idag görs i Excel pågår ett arbete att överföra dem i programmet SAS. Det gäller volymberäkningarna för offentlig sektor och beräkningar av löner och sysselsättning. Överföringen till SAS förväntas ge en både säkrare och effektivare produktion, vilket de redan nu överförda volymberäkningarna för kvartal visar. En kvartalsberäkning görs nu på en timma som tidigare tog två dagar. De årliga volymberäkningarna är mer komplicerade och en överföring till SAS beräknas vara avslutad i slutet av december 2011. Beräkningarna av löner och sysselsättning beräknas ha en applikation i SAS i slutet av augusti 2011.

Förbättringar i systemet Navet

Ett av de IT-projekt som Riksrevisionen granskade var det system som benämns Navet. Det är ett system som sedan år 2008 har använts för de kvartalsvisa beräkningarna av näringslivets produktion. Enligt avdelningsledningen hanteras ungefär 5 procent av beräkningarna inom NR-systemet i Navet. Sedan det började användas i produktionen har ett antal brister upptäckts som inte har åtgärdats. Ett delprojekt har därför identifierat orsakerna till felen och åtgärdat dessa. Nya versioner av programmet har tagits fram och testats. Den allra senaste versionen, vilken också är anpassad till den nya näringsgrensindelningen, kommer enligt SCB att användas i beräkningarna i maj 2011 som avser första kvartalet år 2011.

¹⁰⁰ Projektplan 2011-03-07 för fortsatt kvalitetssäkring av Excel på NR.

Hjälpmedel för att stödja ett nytt arbetssätt

Med prisenheten som förebild har avdelningen inom ramen för kvalitetsprojektet påbörjat ett arbete med ett kvalitetsledningssystem för NR. Som ett led i detta arbete har man tagit fram en första version av en kvalitetsmanual samt börjat skapa produktytor. Syftet är att få stöd för ett standardiserat arbetssätt där ansvar för aktiviteter och genomförande görs tydligt.

Kvalitetsmanualen för NR-systemet ska översiktligt beskriva rutinerna för att kontrollera och eliminera risker för fel i statistikproduktionen. Tanken är att både interna och externa läsare med hjälp av manualen ska förstå hur arbetet med att ta fram statistiken säkras. När alla andra delar i kvalitetsledningssystemet är på plats kan manualen färdigställas.

En starkt bidragande orsak till att vilja bygga produktytor är att det idag är svårt att överblicka produktionen inom NR-systemet. Det är många inblandade från olika delar av organisationen. En gemensam produktyta är en hjälp att strukturera och tydliggöra alla delar i produktionen för de som arbetar inom NR-systemet. Aktivitetslistor ska klargöra vem som gör vad, när och hur. Kvalitetsprojektet har påtalat att det saknas centrala riktlinjer för den programvara (SharePoint) som man vill använda. Till följd av påpekandena har IT-avdelningen nu tagit fram sådana, uppger SCB i slutet av mars 2011.

Kvalitetsprojektet har också påtalat att det är otydligt vilken avdelning eller funktion i SCB:s organisation som ansvarar för att samordna utvecklingen av kvalitetsledningssystem. Redan idag finns det olika sådana system framtagna i olika verktyg. Styrgruppen för NR:s kvalitetsprojekt har i februari hänvisat frågan till SCB:s ledningsgrupp.¹⁰¹ Så länge frågan är olöst kommer projektet att söka stöd främst från prisenheten. Kvalitetsprojektet har lyft även andra frågor till styrgruppen som visar på otydligheter i SCB:s organisation. En sådan är hur projektet ska dokumentera och testa sådan systemutveckling som görs av ämnesenheter inom NR, exempelvis applikationer i SAS. Styrgruppen hänvisar till att IT-avdelningen inte kan hantera system som inte är centralt utvecklade.

¹⁰¹ Lägesrapport 2011-02-14 angående kvalitetsarbetet på NR. Minnesanteckningar från styrgruppsmöte 2011-02-18.

5.3 Statskontorets iakttagelser

Prisenheten och avdelningen för nationalräkenskaper har i sina kvalitetsprojekt för KPI respektive NR fått hjälp av andra avdelningar. De har för projekten också tilldelats extra medel genom interna omfördelningar. Därutöver får de del av den tillfälliga anslagsökningen till SCB under år 2011. Genom båda kvalitetsprojekten har otydligheter i SCB:s organisation synliggjorts som handlar om det centrala IT-stödets funktion och kompetens samt var ansvaret ligger för att samordna utvecklingen av kvalitetsledningssystem.

KPI produceras i huvudsak i ett IT-system som är säkrare och mer transparent jämfört med tidigare. De kalkylberäkningar som återstår håller på att säkras. Inom kort kommer två andra prisprodukter att produceras i det nya systemet. SCB bedömer att risken för fel i beräkningarna och hanteringen av data har minskat betydligt.

Roller och ansvar inom prisenheten har gjorts tydligare och all dokumentation av arbetsmoment och arbetsrutiner är snart genomförd. Dokumentationsarbetet har tagit betydligt längre tid än man förutsett. Det nya arbetssättet implementeras nu på enheten. En särskild kvalitetsfunktion, knuten till enhetsledningen, ska svara för att kontrollera att det uppbyggda systemet för kvalitetssäkring följs. Det innebär att enheten regelbundet kommer att kontrollera sig själv. Därutöver kan enhetens produkter emellanåt komma att bli föremål för en intern, central kvalitetsrevision som rör ISO-kraven.

Kvalitetsprojektet för KPI och prisenhetens övriga produkter har varit ambitiöst upplagt. Synpunkter från Riksrevisionen, övrigt generellt kvalitetsarbete vid SCB samt flera enhetsspecifika frågor har beaktats i arbetet. Prisenheten är den första enhet inom SCB som inom en snar framtid kommer att ha förenat myndighetens ambitioner vad gäller kvalitetssäkrade processer och en säkrare IT-miljö för produktionen.

Medan arbetet för att skapa en säkrare IT-miljö för KPI snart är klart, har det för NR bara påbörjats. Kvalitetsprojektet för NR drar nytta av erfarenheter från prisenhetens arbete när det gäller att bygga upp ett system för kvalitetsledning.

Kvalitetsprojektet för NR syftar till att på kort sikt förbättra säkerheten i det nuvarande produktionssystemet och för att kartlägga processerna för avdelningens produktion, vilka skiljer sig något från SCB:s processmodell. Ett viktigt moment i den första delen är att säkra de mest riskfyllda kalkylark i Excel och att lägga över vissa beräkningar i programmet SAS. En prioriterad uppgift för projektet är att etablera en förvaltningsorganisation som ska driva arbetet vidare med att bland annat säkra de mest riskfyllda beräkningarna. SCB har idag svårt att bedöma hur lång tid arbetet kommer att ta. Kvalitetsarbetet inom NR konkurrerar om både ekonomiska och personella resurser vid avdelningen för annat angeläget och externt påkallat utvecklingsarbete.

SCB har även svårt att bedöma när det kommer att finnas ett nytt säkrare IT-system för NR. Ett framtida system kommer att ta tid att utveckla och det kan med stor sannolikhet också bli dyrt. Överväganden görs nu av vilka behov systemet ska fylla och hur det ska stödja produktionsprocessen.

6 Styrning och kontroll i IT-miljön

SCB har flera pågående aktiviteter som syftar till att förbättra styrningen och kontrollen i statistikproduktionens IT-miljö. Bättre rutiner för IT-kontroller och hantering av behörigheter i IT-systemen ska bidra till en säkrare produktionsmiljö för alla statistikprodukter. Bildandet av en IT-avdelning syftar till att lösa vissa generella styrningsproblem vad gäller IT-frågor. De aktiviteter som pågår är en följd av Riksrevisionens granskning samt egna analyser av hur rutiner och organisation fungerar.

6.1 Kartläggning av rutiner för IT-kontroller

Problemen med en alltför generös tilldelning av behörigheter till IT-systemen samt bristande dokumentation av system och arbetsrutiner var till viss del kända av SCB redan när Riksrevisionen presenterade sina granskningsresultat. En liknande problembild tecknades av konsultföretaget Logica som på SCB:s uppdrag har lett och sammanställt resultaten från riskanalyserna de två senaste åren. Ett par av SCB:s chefer menar att problemen tidigare inte har tagits på allvar, vilket sannolikt har berott på att ingen på central nivå i organisationen har haft överblick. Även otydligheter i ansvarsförhållanden pekas ut som en förklaringsfaktor. Informationssäkerhetschefen menar att SCB sedan ett par år tillbaka har ägnat större uppmärksamhet åt sin informationssäkerhet. Resultaten från riskanalyserna och Riksrevisionens granskning har gjort det än mer angeläget för SCB att förbättra IT-kontrollerna och behörighetshanteringen.¹⁰²

Innan SCB vidtog nödvändiga åtgärder ville ledningen göra en egen intern utredning och tillsatte därför en arbetsgrupp för att kartlägga myndighetens IT-kontrollrutiner. Vid kartläggningen i februari 2010 utgick arbetsgruppen ifrån SCB:s ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) och de styrande modellerna för IT-utveckling och förvaltning av IT-system, vilka alla är beslutade av generaldirektören. De tre styrande modellerna är systemutveckling i praktiken (SiP), testmodellen (TMOD) och förvaltningsmodellen (FMOD). De beslutade IT-kontrollerna jämfördes med den lista på ett drygt 20-tal kontroller som Riksrevisionen utgick ifrån vid sin granskning och som har ansetts vara grundläggande för en

¹⁰² Intervjuer med den före informationssäkerhetschefen respektive avdelningschefen för processavdelningen.

myndighet av SCB:s karaktär. Listan omfattar bland annat behörighetsrutiner, principer för ändring direkt i datafiler och databaser, principer för programförändringar, rutiner för test av system innan de sätts i drift och rutiner för dokumentation av förändringar.

För merparten av kontrollerna på listan visade arbetsgruppen att SCB redan hade beslutade rutiner genom någon av de beslutade modellerna eller i andra styrdokument. Däremot konstaterade arbetsgruppen att rutinerna inte hade följts och att SCB därmed hade brustit i styrningen och kontrollen, i likhet med vad Riksrevisionen hade påtalat. Arbetsgruppen pekade på att SCB saknade rutiner för att tilldela behörigheter i databaser och system och att ingen stickprovsgranskning av befintliga behörigheter i de viktigaste miljöerna utförs. Arbetsgruppen föreslog åtgärder och tog fram en checklista som stöd för utvecklare och förvaltare av IT-system. I april 2010 beslutade generaldirektören att införa IT-kontroller enligt arbetsgruppens förslag.¹⁰³

6.2 En checklista för IT-kontroller

Checklistan för IT-kontroller är en sammanställning av vilka rutiner och krav på dokumentation som gäller vid utveckling, test respektive förvaltning av system. Enligt ledningens beslut ska checklistan införas för all IT-verksamhet, med början den 1 maj 2010.

Tre modeller ska tillämpas

Beslutet innebär att förvaltningsmodellen, testmodellen och systemutvecklingsmodellen ska tillämpas. I förvaltningsmodellen dokumenteras bland annat IT-ansvar i den löpande förvaltningen av produkten samt utvecklingsbehov. Testmodellen ska användas vid utveckling och förvaltning av IT-verktyg och -system. Den innebär bland annat att test ska följa en fastställd process, att dokumentation ska göras enligt specificerade mallar och att några utpekade roller ska vara tillsatta. Systemutvecklingsmodellen innebär bland annat att vissa arbetssätt, standarder och verktyg ska följas och att dokumentation ska upprättas enligt fastställda mallar.¹⁰⁴

¹⁰³ SCB 2010-04-26 *GD-beslut om införande av IT-kontroller*, dnr 2010/0716. I bilaga till beslutet finns en PM daterad 2010-02-15 med resultat från kartläggningen av existerande IT-kontrollrutiner samt ett utkast till checklista för IT-kontrollrutiner.

¹⁰⁴ SCB 2010-04-26 *GD-beslut om införande av IT-kontroller*, Bilaga 1, dnr 2010/0716, systemutvecklingsmodellen godkändes och beslutades av GD 2004-11-29, testmodellen 2009-03-06 och förvaltningsmodellen 2008-08-29.

Det har påvisats brister i dokumentationen av IT-systemen för samtliga produkter, vilka nu håller på att åtgärdas.

Eftersom ledningen redan tidigare har beslutat om vad som ska gälla kan det senaste beslutet närmast ses som ett implementeringsbeslut. Det efterföljande arbetet inleddes med att berörda avdelningschefer fick i uppdrag att leverera en plan till processavdelningen för när checklistan ska börja införas för de olika förvaltningsobjekten. Som tidigare framgått kan ett förvaltningsobjekt bestå av en eller flera statistikprodukter.

Alla förvaltningsobjekt berörs

Avdelningschefen för processavdelningen ansvarar enligt ledningens beslut för att checklistan införs. Chefen för processavdelningen förtydligar detta med att processavdelningen endast ansvarar för själva checklisten och för att varje månad rapportera till generaldirektören och ledningsgruppen hur införandet fortskrider. Den som ansvarar för förvaltningsobjektet, vilket oftast är enhetschefen, ansvarar också för att checklisten tillämpas. I praktiken är det den som är IT-systemansvarig i förvaltningsobjektet som ska utföra arbetet. Införandet av checklisten hör alltså nära samman med arbetet att införa förvaltningsmodellen för de totalt 134 förvaltningsobjekten.

De 12 mest samhällsviktiga produkterna prioriteras

Av ledningens beslut i april 2010 framgår att de 12 produkter som SCB har identifierat som mest samhällsviktiga ska prioriteras när det gäller att införa förvaltningsmodellen samt checklisten för IT-kontroller. Checklisten skulle enligt beslutet vara införd för dessa produkter under år 2010. Som tidigare har framgått blandar SCB begreppen statistikprodukt och förvaltningsobjekt. I uppföljningen av införandet talar man främst om förvaltningsobjekt. Under hösten 2010 tog SCB fram en plan för införandet för de övriga produkterna, vilket motsvarar 122 förvaltningsobjekt.

SCB har i sina lägesrapporter till regeringen beskrivit takten i införandet. I septemberrapporten 2010 angav SCB att samtliga 12 produkter skulle vara klara under år 2010. I decemberrapporten redovisade myndigheten att 9 produkter var klara.

De tre som återstår är nationalräkenskaperna (NR),¹⁰⁵ arbetskraftsundersökningarna (AKU) och registret över totalbefolkningen (RTB). I dessa fall har annat pågående utvecklingsarbete getts högre prioritet. Bristen på IT-resurser bidrar också till senareläggningen. I februari 2011 beräknade SCB att checklistan ska vara införd för AKU i december 2011 och för RTB i december 2013. Som tidigare framgått utgör införandet av förvaltningsmodellen och IT-kontrollrutiner för NR en del i den fortsatta handlingsplanen för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.¹⁰⁶ Ett första steg är att ta fram en åtgärdsplan, vilken är planerad till den sista april 2011 (se avsnitt 5.2).

En av de produkter som SCB i sin lägesrapport i december 2010 har betecknat som klar är KPI. Av SCB:s uppföljning i februari 2011 framgår att det endast är det nya produktionssystemet (Pi09) för KPI som var klart vid årsskiftet, vilket utgör ett eget förvaltningsobjekt. KPI som produkt beräknas vara klar med införandet först i juni 2011.¹⁰⁷ Av uppföljningen framgår också att tidpunkten för införandet har reviderats även för produkter som inte räknas till de mest samhällsviktiga.

Knappt två tredjedelar av objekten återstår

SCB uppger att införandet av förvaltningsmodellen och IT-checklistan var klart för sammanlagt 56 förvaltningsobjekt i slutet av februari 2011. Det innebär att brister i IT-kontrollrutinerna återstår att åtgärda för knappt två tredjedelar av förvaltningsobjekten. SCB uppger att arbetet fortlöper som planerat. Åtgärdsarbetet uppskattas i de flesta fall kunna avslutas under år 2011. I några fall beräknas arbetet pågå fram till i slutet av år 2012 och i ett fall till i slutet av år 2013. Det sistnämnda handlar om RTB, vilket nämndes ovan.

6.3 Hantering av behörigheter

Arbetsgruppens översyn resulterade även i en handlingsplan för behörighetshantering och ett förslag till utvecklingsprojekt. Enligt SCB omfattar handlingsplanen rensning av behörigheter till filservrar, databaser och

¹⁰⁵ Förvaltningsobjektet benämns NR, men det är egentligen produkterna BNP kvartal respektive BNP år som har betecknats som två av de 12 mest samhällsviktiga.

¹⁰⁶ Checklistan var i slutet av februari införd för finansräkenskaperna, vilket är en av produkterna inom NR.

¹⁰⁷ Detsamma gäller produkten KPI-hyresundersökningen. Det innebär att KPI har delats upp i tre förvaltningsobjekt.

system på samtliga avdelningar. Den omfattar också revidering av regler och rutiner för behörighetsstyrning samt införande av ett verktyg för behörighetshantering.

Rensningen av behörigheter är inte klar

Arbetet med att rensa bland befintliga behörigheter påbörjades som ett pilotprojekt på en av avdelningarna. I sin lägesrapport i juni 2010 uppgav SCB att övriga 12 avdelningar under juni månad skulle påbörja rensningsarbetet. I september 2010 uppgav SCB att detta arbete påbörjades först i september, men att det ändå bedömdes bli klart under år 2010. Ett skäl till förseningen var svårigheter att få personer med rätt kompetens till pilotprojektet. På avdelningen för nationalräkenskaper inleddes översynen i slutet av oktober 2010. På grund av arbetets omfattning och många konkurrerande uppgifter bedömdes¹⁰⁸ det inte vara möjligt att klara av det till årsskiftet, utan tidigast en månad senare. I december 2010 redovisade SCB att 20–25 procent av rensningsarbetet kvarstod vid årsskiftet, men att det skulle vara klart i slutet av januari 2011.

Arbetet var inte klart vid utsatt tid. Rensningen av behörigheterna inom NR är dock avslutad. I början av mars 2011 återstår genomgången av ett drygt 20-tal användare med behörigheter till databaser. SCB uppger att rensningen är fortsatt prioriterad, men att det i nuläget är svårt att säga exakt hur lång tid det kommer att ta. De återstående fallen måste hanteras utifrån sina speciella förutsättningar.¹⁰⁹

Regler och rutiner för behörighetsstyrning dröjer

I lägesrapporten i juni 2010 beskriver SCB att regler och rutiner för behörighetsstyrning ska gås igenom under år 2010. Detta arbete beräknades då vara klart innan årsskiftet 2010/2011 så att ett verktyg för automatiserad behörighetshantering därefter skulle utvecklas och införas.

I lägesrapporten i december 2010 uppgav SCB att genomgången av regler och rutiner inte var klar. Förseningen anges hänga ihop med att den planerade revideringen av SCB:s ledningssystem för informationssäkerhet (LIS) har senarelagts av prioriteringsskäl. Revideringen av ledningssystemet och därmed även behandlingen av regler och rutiner för behörighets-

¹⁰⁸ Enligt arbetsgruppen för översyn och uppgrädering av system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid nationalräkenskaperna.

¹⁰⁹ Uppgifter från informationssäkerhetschefen i början av mars 2011.

styrning beräknas vara klar tredje kvartalet 2011. Ledningssystemet behöver enligt SCB anpassas utifrån den organisation som infördes år 2008, men också mot bakgrund av att ISO-standarden för informationssäkerhet har reviderats. Enligt muntliga uppgifter beror förseningarna också på att den förre informationssäkerhetschefen har haft en hård arbetsbelastning och därför inte hunnit med uppgiften tidigare.¹¹⁰ I månadsskiftet november–december 2010 fick SCB en ny informationssäkerhetschef som har tagit över det påbörjade arbetet.

Syftet med att införa rutiner för behörighetshanteringen är att motverka att SCB återigen hamnar i en situation där man inte har behörigheterna under uppsikt. SCB bedömer att manuella rutiner ska vara utformade och beslutade under mars 2011.¹¹¹ På sikt ska de manuella rutinerna ersättas med någon form av IT-stöd.

6.4 En ny IT-avdelning bildas

Otydligheter i ansvar och befogenheter för att styra och utveckla IT-verksamheten var ett skäl till att ledningen våren 2010 tog initiativ till en översyn av IT-organisationen.¹¹² Ledningen beslutade därefter om en ny IT-strategi och att inrätta en ny IT-avdelning från den 1 februari 2011. Ledningens avsikt är att chefen för den nya IT-avdelningen ska ha ett samlat ansvar för all IT-verksamhet vid SCB, vilket bland annat innebär att processavdelningens IT-enheter förs över till den nya avdelningen. En intern arbetsgrupp, under ledning av en konsult och en vikarierande avdelningschef, ska senast till den sista mars 2011 lämna förslag på IT-avdelningens uppdrag och närmare utformning.¹¹³

IT-strategin innehåller övergripande riktlinjer och ramar för verksamheten de kommande åren. Enligt strategin ska IT-verksamheten bidra till en kvalitetssäkrad statistikproduktion, bland annat genom att arbeta enligt de beslutade modellerna och att utföra all utvecklings- och testverksamhet

¹¹⁰ Intervju med SCB:s förre informationssäkerhetschef i november 2010.

¹¹¹ Pågående arbete handlar bland annat om att dokumentera krav på identitets- och logg-hantering, utreda vad som är möjligt och rimligt att logga och säkerställa spårbarheten på detta, kartlägga befintliga system, processer och tjänster samt att ta fram förslag på en lämplig lösning.

¹¹² PA-Consulting Group 2010-05-04 *Översyn av IT-verksamheten*.

¹¹³ Information på SCB:s intranät i februari 2011. Rekryteringen av en IT-chef påbörjades i december 2010.

skild från produktionsmiljön. Fastställda IT-kontroller ska tillämpas för samtliga IT-system, samtidigt som SCB här pekar på behov av kompetensutveckling.

Två av de mest prioriterade områdena för säkerhetsmässiga förbättringar är behörighetsstyrningen och spårbarhet mot oavsiktlig påverkan. SCB bedömer att myndighetens strävan mot mer generella IT-lösningar, vilka bygger på ny teknik, kommer att medföra behov av annan kompetens än den SCB nu har. Redan idag är kompetensen inom ny teknik begränsad till ett fåtal personer, vilket också medför att den blir en trång sektor i strategiskt viktiga utvecklingsprojekt.¹¹⁴ Enligt SCB blir nästa steg att upprätta handlingsplaner för att genomföra de olika delarna i strategin.¹¹⁵ Strategin omfattar den centrala systemutvecklingen. Viss IT-utveckling bedrivs idag vid ämnesavdelningarna, vilket har framgått av kapitel 5.

6.5 Statskontorets iakttagelser

SCB har börjat införa rutiner för IT-kontroller för systemförvaltning och systemutveckling samt se över sin hantering av behörigheter utifrån Riksrevisionens synpunkter.

Införandet av en checklista för IT-kontroller hör nära samman med införandet av förvaltningsmodellen för sammanlagt 134 förvaltningsobjekt. SCB har prioriterat de 12 mest samhällsviktiga produkterna med målet att de skulle ha infört checklistan under år 2010. Tre av dessa har ännu inte infört den med motiveringen att annat utvecklingsarbete har prioriterats högre. I ett fall kommer det att dröja till i slutet av år 2013 innan rutiner för IT-kontroller är på plats. Sammantaget är checklistan införd för drygt en tredjedel av alla förvaltningsobjekt. För de resterande beräknas den i de flesta fall vara införd under år 2011.

Rensningen av behörigheter till filserverar, databaser och system är ännu inte avslutad, men arbetet har kommit långt. Inom kort beräknar SCB att manuella rutiner för den fortsatta behörighetshanteringen ska beslutas. Behovet av kraftfulla insatser av det slag som nu har varit aktuella minskar därmed framöver. På sikt ska de manuella rutinerna ersättas av IT-

¹¹⁴ SCB 2010-12-09 *IT-strategi 2010*, version 1.1.

¹¹⁵ Uppgift given i SCB:s lägesrapport i december 2010.

stöd. Genomgången av regler och rutiner för behörighetsstyrning samordnas med revideringen av ledningssystemet för informationssäkerhet, vilket bedöms vara klart under hösten 2011.

I syfte att förbättra styrningen har ledningen beslutat att inrätta en ny IT-avdelning som ska ha ett samlat ansvar för all IT-verksamhet vid SCB. Avdelningens uppgifter och ansvar ska klargöras under våren 2011. Organisationsförändringen påverkar processavdelningens uppgifter. Processavdelningen kommer framöver endast att ha metodstatistiker som ingång i förvaltningsobjekten vid implementering av standardverktyg. Inrättandet av IT-avdelningen innebär också att produktionsavdelningarna ska köpa tjänster från och styrningsmässigt förhålla sig till ytterligare en avdelning.

Referenser

Ekonomistyrningsverket (2010) *Intern styrning och kontroll*Handledning, version 2 (ESV 2009:38).

Ekonomistyrningsverket (2011) *Systematiserat sunt förnuft* Idéskrift (ESV 2011:2).

Finansutskottets betänkande 2010/11:FiU2 *Utgiftsområde 2 Samhälls-ekonomi och finansförvaltning*.

Förordning (2007:603) om intern styrning och kontroll.

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

Förordningen (2001:100) om den officiella statistiken.

Internrevisionsförordning (2006:1228).

Lagen (2001:99) om den officiella statistiken.

PA Consulting Group 2010-05-04 *Översyn av IT-verksamheten*.

PriceWaterhouseCoopers 2009-12-24 *Organisationsuppföljning – en uppföljning av SCB:s omorganisation mot ett processorienterat arbetssätt*.

Proposition 2010/11:1 *Budgetpropositionen för 2011*.

Regeringsbeslut 2009-08-27 *Regleringsbrev för budgetåret 2009 avseende Statistiska centralbyrån* (dnr Fi2009/5639).

Regeringsbeslut 2009-12-21 *Regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statistiska centralbyrån* (dnr Fi2009/5864).

Regeringsbeslut 2010-03-25 *Ändring av regleringsbrev för budgetåret 2010 avseende Statistiska centralbyrån* (dnr Fi2010/1840).

Regeringsbeslut 2010-05-12 *Uppdrag till Statskontoret att granska Statistiska centralbyråns pågående kvalitetsarbete* (dnr Fi2010/2854).

Regeringsbeslut 2010-12-22 *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statistiska centralbyrån* (dnr Fi2010/5029).

Regeringsbeslut 2010-12-22 *Regleringsbrev för budgetåret 2011 avseende Statskontoret* (dnr Fi2010/5790).

Riksrevisionen 2004-04-22 *Uppdrag statistik, Insyn i SCB:s avgiftsbelagda verksamhet* (RiR 2004:8).

Riksrevisionen 2008-04-16 *Granskning av processen för framtagande av KPI vid Statistiska centralbyrån* (dnr 32-2007-0626).

Riksrevisionen 2008-12-22 *Intern styrning och kontroll vid framtagning av KPI* (dnr 32-2008-0574).

Riksrevisionen 2010-02-18 *Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll* (dnr 32-2009-0514).

Riksrevisionen 2010-03-22 *Revisionsberättelse för Statistiska centralbyrån* (dnr 32-2009-0514).

Statistiska centralbyrån

SCB 2005-06-22 *Beslutsprotokoll 2505 om ny organisation.*

SCB 2005-08-22 *Beslutsprotokoll 3401 om namn på de nya avdelningarna efter omorganisationen.*

SCB, Rådet för den officiella statistiken (2006) *Riktlinjer för tillräcklig kvalitet och kriterier för officiell statistik* (2006:1).

SCB 2007-10-08 *Beslut om inriktning på ny organisation för processledning och marknadsfrågor m.m.* (dnr 2007/1447).

SCB 2007-12-10 *Slutrapport – Val av kvalitetsledningssystem.*

SCB 2008-03-10 *GD-beslut om EFQM och ISO 20252* (dnr 2008/479).

SCB 2008-05-16 *Riksrevisionens granskning av processen för framtagande av KPI* (dnr MP/PR 2008/739).

SCB 2008-11-28 *Redogörelse för hur säkerhetsrutinerna kan förbättras i statistikproduktionen* (dnr 2008/1743).

SCB 2009-01-19 *Intern styrning och kontroll vid framtagning av KPI* (dnr 2008/739ad1).

SCB 2009-11-27 *Hot- och riskanalyser av SCB:s verksamhetskritiska produkter, Sammanfattande iakttagelser.*

SCB 2009-11-30 *Rapport från arbetsgruppen för översyn av kvalitets-säkringssystem och kvalitetskontroll vid ES/PR.*

SCB (2010) *Årsredovisning 2009.*

SCB 2010-01-18 *Statistiska centralbyråns verksamhetsplan för år 2010.*

SCB 2010-02-05 *ISO 20252 fas 2, implementering – Rapport från ISO-projektet om genomfört arbete under perioden december 2008 – december 2009.*

SCB 2010-02-15 *Kartläggning av existerande IT-kontrollrutiner.*

SCB 2010-02-17 *Beskrivning av statistiken – Konsumentprisindex, Nettoprisindex, Harmoniserat index för konsumentpriser 2010.*

SCB 2010-02-26 *Utveckling och etablering av ett system för kvalitets-säkring och kvalitetskontroll vid ES/PR under 2010, Handlingsplan.*

SCB 2010-03-15 *SCB intensifierar kvalitetsarbetet. Tillgänglig på <http://www.scb.se>.*

SCB 2010-03-22 *Resultatrapport: Införande av kvalitetsrevisioner enligt ISO 20252, steg 1.*

SCB 2010-03-29 *Kvalitetscoachansatsen – beslut om fortsättning (dnr 2010/565).*

SCB 2010-04-14 *Genomförande av riskanalyser under 2010 (dnr 2010/613).*

SCB 2010-04-26 *GD-beslut om införande av IT-kontroller (dnr 2010/0716).*

SCB 2010-04-29 *SCB:s svar till Riksrevisionen angående Granskning av IT-miljön för statistikproduktion av KPI och NR samt processen för intern styrning och kontroll (dnr 2010/0345).*

SCB 2010-05-10 *Beslut om riktlinjer för internrevisionen (dnr 2010/768).*

SCB 2010-06-07 *GD-beslut angående riktlinjer för intern styrning och kontroll (dnr 2010/949).*

SCB 2010-06-08 *Delrapport från arbetsgruppen för översyn och upp-gradering av system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid NR.*

SCB 2010-06-14 *GD-beslut angående metod för riskanalys inom SCB* (dnr 2010/998).

SCB 2010-06-14 *GD-beslut angående riktlinjer för riskhantering* (dnr 2010/999).

SCB 2010-06-14 *Kvalitetsarbetet på SCB – lägesrapport 15 juni 2010* (dnr 2010/1011).

SCB 2010-06-15 *Statistiska centralbyråns arbetsordning samt besluts- och delegationsordning.*

SCB 2010-06-17 *Handledning vid införande av stipulerade IT-kontrollrutiner.*

SCB 2010-06-30 *Beslut om internrevisionens revisionsplan 2010* (dnr 2010/1097).

SCB 2010-08-25 *Beskrivning av statistiken – Nationalräkenskaper enligt ENS 95, kvartalsvis 2010.*

SCB 2010-09-20 *Roller och ansvar inom ES/PR, version 1.*

SCB 2010-09-28 *Uppföljning av ISO-åtgärdsarbetet i augusti 2010.*

SCB 2010-09-30 *Kvalitetsarbetet på SCB – lägesrapport 30 september 2010* (dnr 2010/1011Ad1).

SCB 2010-10-19 *Kvalitetsmanual för ES/PR, version 2.0.*

SCB 2010-10-21 *Genomförande av riskanalyser under 2011* (dnr 2010/1243).

SCB 2010-10-25 *Förvaltningshandbok – Statistiska centralbyråns processförvaltningsmodell (FMOD), version 2010:2.*

SCB 2010-11-08 *Kvalitetsrevisioner pilot: Utvärdering av arbetssättet och förslag till förbättringar.*

SCB 2010-11-11 *Resultatrapport förstudie, Framtida IT-system för NR-beräkningarna.*

SCB 2010-11-25 *Förslag till organisation och genomförande av interna kvalitetsrevisioner.*

SCB 2010-12-09 *IT-strategi 2010, En IT-verksamhet i förändring, version 1.1.*

SCB 2010-12-16 *Verksamhetsplan för år 2011.*

SCB 2010-12-17 *Slutrapport från arbetsgruppen för översyn och uppgradering av system för kvalitetssäkring och kvalitetskontroll vid NR (dnr 2010/799Ad1).*

SCB 2010-12-17 *Kvalitetsmanual för Nationalräkenskapssystemet, version 1.0 (dnr 2010/799Ad1).*

SCB 2010-12-20 *GD-beslut angående budget för år 2011, Bilaga 1.2 Tillkommande finansieringar för år 2011 (dnr 2010/1849).*

SCB 2010-12-29 *Uppföljning av ISO-åtgärdsarbetet i november 2010.*

SCB 2010-12-30 *Kvalitetsarbetet på SCB – lägesrapport 30 december 2010 (dnr 2010/1011Ad2).*

SCB 2011-01-13 *Åtgärder för att säkerställa kvalitet inom statistikproduktionen, Granskning av SCB:s rapportering till regeringen (dnr 2011/0057).*

SCB 2011-01-31 *Internrevisionens årsrapport 2010 (dnr 2011/156).*

SCB 2011-02-04 *Risikanalyser 2010 – sammanfattande rapport.*

SCB 2011-02-15 *Statistiska centralbyråns kvalitetsmanual för ISO 20252, Utkast.*

SCB 2011-02-17 *Slutrapport ES/PR:s kvalitetsarbete.*

SCB 2011-03-03 *Minnesanteckningar 01 2011 – Styrgrupp för kvalitetsarbetet vid NR-avdelningen 18/2 2011.*

SCB 2011-03-07 *Projektplan för fortsatt kvalitetssäkring av Excel på NR.*

SCB (2011) *Arbetsplan för år 2011.*

SCB (2011) *Budgetunderlag 2012–2014.*

SCB (2011) *Årsredovisning 2010.*

SCB:s interna riskanalyser: Riskanalyser av statistikprodukter genomförda under år 2009 och 2010. Ledningens riskanalys 2010-10-14 av målen i verksamhetsplanen för år 2010 samt internkontrollplan 2010-11-02 med anledning av riskvärderingen. Avdelningarnas riskanalyser, genomförda under november 2010, av uppgifter och preliminära myndighetsgemensamma mål för år 2011.

Statskontoret (2010) *SCB:s pågående kvalitetsarbete – en delredovisning* (dnr 2010/102-5).

Swedish Standards Institute (2007) *Svensk standard SS-ISO 20252:2007, Marknads-, opinions- och samhällsundersökningar – Vokabulär och servicekrav* (ISO 20252:2006, IDT).

Regeringsuppdraget



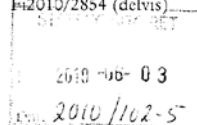
Finansdepartementet

Regeringsbeslut

13

2010-05-12

Fi2010/2854 (delvis)

 Statskontoret
 Box 8110
 104 20 Stockholm

Uppdrag till Statskontoret att granska Statistiska centralbyråns pågående kvalitetsarbete
Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt Statskontoret att granska Statistiska centralbyråns (SCB) pågående kvalitetsarbete för att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen. Om det förekommer problem i SCB:s arbete med att komma till rätta med de brister som Riksrevisionen uppmärksammat, ska Statskontoret analysera orsakerna till dessa samt lämna förslag till åtgärder som SCB bör vidta.

Underlaget för Statskontorets granskning ska utgöras av de underlag som SCB redovisar till regeringen. SCB ska därutöver tillhandahålla Statskontoret uppgifter och interna underlag som är relevanta.

En slutrapport ska lämnas senast den 28 februari 2011. Uppdraget ska delredovisas till regeringen (Finansdepartementet) i en rapport senast den 28 oktober 2010 om hur långt arbetet fortskridit.

Under granskningsarbetets gång ska Statskontoret samråda med Ekonomistyrningsverket.

Skälen för regeringens beslut

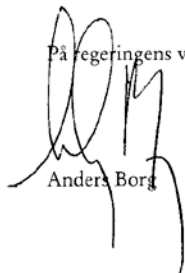
Inom ramen för Riksrevisionens årliga revision lämnades i februari 2010 en revisionsrapport (dnr 32-2009-0514) som visar på stora brister i SCB:s ledning, styrning och uppföljning av statistikproduktionens IT-miljö för konsumentprisindex och nationalräkenskaperna. Rapporten visar även på att SCB inte i tillräcklig omfattning under 2009 förberett sig för det förhållandet att förordningen (2007:603) om intern styrning och kontroll börjar gälla från den 1 januari 2010. Vidare har det under de två senaste åren förekommit ett antal allvarliga fel i SCB:s statistik. SCB har mot bakgrund av detta haft i uppdrag av regeringen att förbättra säkerhetsrutinerna i statistikproduktionen.

Postadress	Telefonväxel	E-post: registrator@finance.ministry.se
103 33 Stockholm	08-405 10 00	
Besöksadress	Telefax	Telex
Drottninggatan 21	08-21 73 86	117 41 FINANS S

Regeringen beslutade den 25 mars 2010 i regleringsbrevet för SCB att myndigheten löpande ska informera regeringen dels om myndighetens pågående arbete med att säkerställa kvaliteten i statistikproduktionen, särskilt i statistikproduktionens IT-miljö, dels om åtgärder för att säkerställa den interna styrningen och kontrollen. Därutöver ska myndigheten senast den 15 juni, den 30 september samt den 31 december 2010 lämna en skriftlig redovisning till regeringen (Finansdepartementet) beträffande det pågående kvalitetsarbetet.

Mot bakgrund av detta anser regeringen att det finns anledning att särskilt granska SCB:s pågående kvalitetsarbete.

På regeringens vägnar



Anders Borg



Lotta Ganeteg

Kopia till

Finansdepartementet/BA, SF
Riksrevisionen
Statistiska centralbyrån
Ekonomistyrningsverket

*Regeringen beslutade den
22 december 2010 att
senarelägga datumet för
Statskontorets slutrapport.
Enligt regleringsbrev för
budgetåret 2011 avseende
Statskontoret (Fi 2010/5790)
ska slutrapporten lämnas
senast den 15 april 2011.*

Annika Gustafsson
Annika Gustafsson

Bilaga 2

SCB:s organisation i februari 2011

