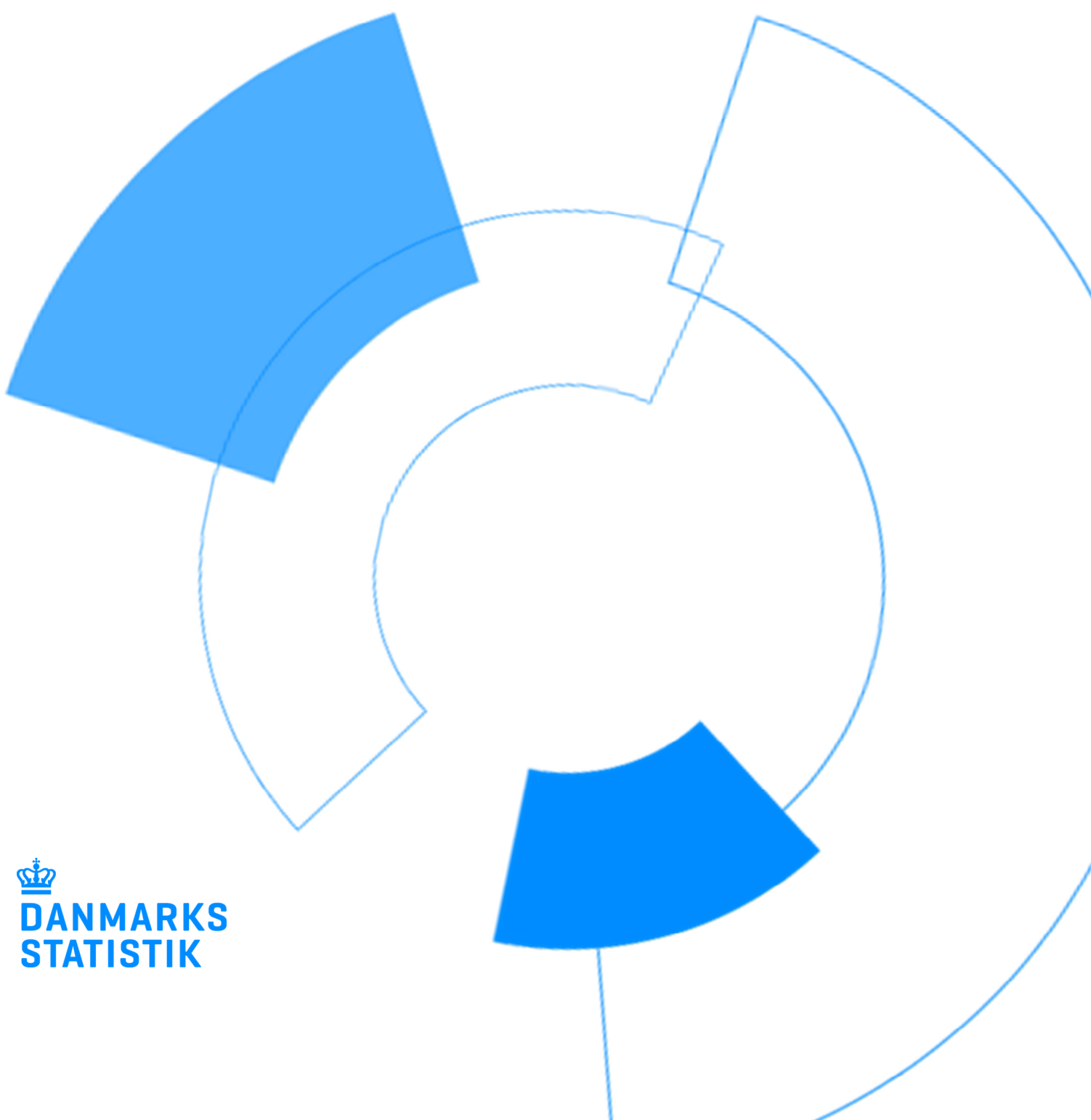


Handlingsplan for officiel statistik

december 2014



Indhold

Sammenfatning	3
1. Indledning	7
2. Officiel statistik	8
3. Internationale standarder for statistikproduktion	8
4. Officiel statistik i andre lande	9
5. Det danske statistiske system	11
5.1. Officiel statistik i Danmark.....	11
5.2. Samfundsbelyst statistik i og uden for Danmarks Statistik.....	11
5.3. Organiseringen af det danske statistiske system.....	12
5.3.1. Centraliseringsgraden i det danske statistiske system	12
5.3.2. Koordination i det danske statistiske system.....	13
5.3.3. Konsistent datagrundlag i dansk statistikproduktion.....	14
6. Udfordringer for dansk statistikproduktion	15
6.1. Faglig uafhængighed, objektivitet og offentlighed	15
6.2. Fælles krav til kvalitet og dokumentation	16
6.3. Effektiv anvendelse af ressourcerne.....	16
6.4. Datafortrolighed og datasikkerhed	17
6.5. Sikring af konsistent datagrundlag	17
6.6. Øgede EU-krav om koordination og kvalitetssikring.....	18
7. Scenarier for dansk statistikproduktion	18
7.1. Grader af centralisering og koordination	19
7.1.1. Centralisering.....	19
7.1.2. Koordination.....	20
7.1.3. Samspil mellem centralisering og koordination	20
7.2. Scenarier for dansk statistikproduktion.....	21
7.2.1. Fuld centralisering af statistikproduktionen	21
7.2.2. Lovpligtig efterlevelse af fælles standarder	22
7.2.3. Obligatorisk 'labelling'.....	22
7.2.4. Frivillig 'labelling'.....	23
7.2.5. Ingen fælles standarder	23
7.3. Etablering af konsistent datagrundlag i relation til de opstillede scenarier	24
8. Implementeringsmuligheder og anbefalinger	26
8.1. Afgrænsning af officiel statistik.....	26
8.2. Fastsættelse og operationalisering af fælles standarder	27
8.3. Monitorering.....	28
8.4. Håndhævelse.....	28
Bilag 1. FN's grundlæggende principper for officiel statistik	32
Bilag 2. Adfærdskodeks for europæiske statistikker	33
Bilag 3. Landeinterviews omkring officiel statistik	39
Bilag 4. Det offentlige produktion af statistik	40
Bilag 5. Ministerieordning og datavarehusløsninger	41

Sammenfatning

Pålidelig officiel statistik er – både hvad angår beslutningstagning, politikformulering og demokratisk kontrol – et centralt element i det demokratiske samfunds virkemåde. Det er derfor afgørende, at den offentliggjorte statistik er pålidelig, relevant og udarbejdet i henhold til anerkendte standarder. Størstedelen af den officielle statistik i Danmark udarbejdes og offentliggøres i dag af Danmarks Statistik, men også andre offentlige myndigheder producerer officiel statistik.

Et øget fokus på evidensbaseret beslutningstagning betyder, at ministerier og styrelser i stigende grad har behov for adgang til relevante data og statistisk materiale for bedst muligt at kunne betjene de politiske beslutningstagere med henblik på at tilrettelægge, gennemføre og evaluere nye politikker. De seneste år har derfor vist en tendens til, at flere offentlige myndigheder påbegynder egen statistikproduktion og opbygger egne databaser.

Denne udvikling er imidlertid forbundet med en række udfordringer. Dette gælder ikke mindst, hvis man skal leve op til de internationale standarder om uafhængighed, objektivitet, kvalitet, lige og offentlig adgang mv., der gælder for produktion af officiel statistik og som i europæisk sammenhæng er indeholdt i den europæiske adfærdskodeks for officiel statistik (European Statistics Code of Practice, CoP). Al dansk produceret statistik, der anvendes til europæiske formål, er forpligtet til at efterleve CoP.

Udfordringer for dansk statistikproduktion

Når myndigheder opbygger egne databasemiljøer og påbegynder selvstændig statistikproduktion, bliver det for brugerne af statistikken – i offentlige myndigheder såvel som for erhvervsliv, journalister, forskere og borgere i almindelighed – mindre gennemskueligt hvilke institutioner, der har ansvaret for hvilke statistikker, samt hvilken kvalitetsstandard statistikken er produceret efter. Statistik produceret af offentlige myndigheder uden for Danmarks Statistik og Danmarks Nationalbank er ikke lovmæssigt sikret politisk uafhængighed, og der findes ingen formelle kvalitetskrav til den statistik, offentlige myndigheder udarbejder og offentliggør i Danmark.

Udviklingen betyder også, at der er risiko for at forskellige officielle statistikker ikke udarbejdes på et ensartet og konsistent datagrundlag, hvad angår centrale størrelser som fx befolkning, indkomst og arbejdsløshed. Dette påvirker sammenligneligheden af den officielle statistik på tværs af forskellige områder. Det gør det samtidig langt vanskeligere at kombinere og genanvende data til forskellige formål.

Der er ligeledes risiko for, at betydelige offentlige ressourcer bruges på at udvikle individuelle – og til tider overlappende – tekniske løsninger til dataindsamling, datavarehuse, fejlsøgning m.m. inden for forskellige myndighedsområder. Ligeledes øges risikoen for, at både erhvervsliv og offentlige institutioner pålægges en større byrde, da de kan blive bedt om at indberette de samme oplysninger flere gange til forskellige myndigheder. Endelig kan efterlevelse af datafortrolighed være en udfordring hos administrative myndigheder, hvis primære myndighedsopgave ikke er statistikproduktion, på grund af de særlige krav til den statistiske fortrolighed.

Samtidig står Danmark som en konsekvens af den økonomiske krise over for nye EU-krav om at sikre øget pålidelighed og uafhængighed for al statistik, der anvendes til europæiske formål. Dette gælder størstedelen af den samlede officielle statistik i Danmark.

Organiseringen af statistiksystemet

Tre overordnede og delvist relaterede parametre er af betydning i forhold til at håndtere disse udfordringer – graden af centralisering i det nationale statistiksystem, graden af koordination samt mulighederne for at etablere et konsistent datagrundlag:

1) Hvad angår *graden af centralisering* er udgangspunktet, at jo mere centraliseret statistikproduktionen er, jo bedre er mulighederne for at udnytte ressourcerne effektivt (gennem standardisering, professionalisering og stordriftsfordele), at genanvende data, at opretholde fælles kvalitetsstandarder m.m. Det danske statistiske system er i dag kendetegnet ved at være relativt centraliseret med Danmarks Statistik som den centrale myndighed, men den aktuelle udvikling går i retning af en øget decentralisering.

2) En høj grad af *koordination* imellem de statistikproducerende myndigheder kan ligeledes bidrage til at sikre effektivitet og høj kvalitet af den officielle statistik – også selvom produktionen foregår decentralt. En øget koordination kan således være en måde at 'kompensere' for et mere decentraliseret system. Koordination handler i denne sammenhæng om implementering af fælles kvalitetsstandarder vedr. statistikkens uafhængighed, pålidelighed mv. samt en mekanisme til monitorering og håndhævelse af disse. Der er stort set ingen tværgående koordination i det danske statistiske system i dag. UK, Frankrig og Sverige er eksempler på lande med relativt decentrale statistiksystemer, hvor man til gengæld har etableret en høj grad af koordination med henblik på at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcer samt sikre at de kvalitetsstandarder, der er indeholdt i European Statistics Code of Practice, efterleves. Samtidig indebærer koordinationen i sig selv en omkostning.

3) Uanset hvilken grad af centralisering eller koordination, der måtte eksistere i systemet, er der mulighed for at *etablere et konsistent datagrundlag* for den officielle statistik og dermed sikre sammenhæng i statistikken, skabe mulighed for samkøring af data samt sikre en mere effektiv ressourceudnyttelse gennem udnyttelse af en fælles databaseplatform. Danmarks Statistik har etableret en ny fælles løsning, der giver ministerierne adgang til relevante data og til at koble egne data med Danmarks Statistiks data ('ministerie- og datavarehusløsningen'). Formålet med ordningerne er at imødekomme ministeriernes behov og muliggøre decentral analyse og statistikproduktion, mens man samtidig oprettholder fælles datagrundlag og statistisk fortrolighed.

Scenarier for dansk statistikproduktion

Handlingsplanen opstiller på den baggrund og med afsæt i erfaringer fra andre europæiske lande en række scenarier for den fremtidige organisering af statistikproduktionen i Danmark. Et centraliseret system, som det Danmark historisk har haft, fungerer som et benchmark. I et sådant system vil en række af de skitserede udfordringer ikke normalt optræde. De øvrige scenarier fokuserer på mulighederne for at styrke koordinationen i det danske statistiske system med henblik på at imødegå nogle af de utilsigtede negative virkninger, der følger af en øget decentralisering, hvilket kan foregå i kombination med en videreudvikling af 'ministerie- og datavarehusløsningen'.

Overordnet ses tre forskellige modeller for en styrket koordination, der i forskellig grad imødekommer de nævnte udfordringer:

- i. der opstilles *lovpligtige krav* om, at al officiel statistik skal efterleve fælles kvalitetsstandarder, og der følges op på disse gennem regeringsbeslutninger – denne model vil sikre den højeste grad af fælles kvalitetsstandarder;
- ii. der indføres en *'obligatorisk labelling'*, hvor al officiel statistik skal kvalitetsvurderes, og det skal være gennemsigtigt for brugerne hvilke officielle statistikker, der efterlever kvalitetskrav, og hvilke, der ikke gør;
- iii. der indføres en *'frivillig labelling'*, hvor det gøres frivilligt for den enkelte statistikproducent, hvorvidt man ønsker at lade sig kvalitetsvurdere og dermed – muligvis – opnå et officielt kvalitetsstempel.

Anbefalinger Handlingsplanen skitserer konkrete anbefalinger til, hvordan de forskellige modeller kan implementeres (beskrevet nærmere og mere detaljeret s. 27-44), herunder forslag vedr.:

- etablering af et årligt statistikprogram, der lister alle de officielle statistikker og de ansvarlige institutioner;
- fastsættelse af fælles kvalitetsstandarder baseret på den europæiske Code of Practice;
- gennemførelse af regelmæssige reviews af offentlige myndigheders officielle statistikker;
- offentliggørelse af en årlig rapport vedr. kvaliteten af den officielle statistik;
- uddannelse og rådgivning for statistikproducerende myndigheder.

Uanset hvilket scenarie, der måtte finde anvendelse, vil en ordning, der sikrer styrkelse af det fælles datagrundlag, bidrage til en reduktion af de skitserede udfordringer.

Danmarks Statistiks
Styrelses vurdering På baggrund af de i handlingsplanen opstillede scenarier og for at sikre en større uafhængighed, gennemsigthed og omkostningseffektivitet i officiel dansk statistik anbefaler Danmarks Statistiks Styrelse, at fokus placeres på modeller med enten en høj grad af centralisering eller et tvungent element af koordinering.

1. Indledning

Statistik er et afgørende element for beslutningstagere på alle niveauer, både politikere og erhvervsledere. Den er tillige et vigtigt grundlag for forskningen og generelt for samfundsdebatten og for vælgernes mulighed for at vurdere de politiske meningsudvekslinger. Det er således vigtigt med bred enighed om, at den offentliggjorte statistik er pålidelig, relevant og udarbejdet i henhold til anerkendte standarder.

Den samfundsbelysende statistik produceres i dag for langt den overvejende dels vedkommende af Danmarks Statistik. Derudover producerer en række ministerier, styrelser og andre offentlige institutioner samfundsbelysende statistik om forhold inden for deres eget ressort.

Der foregår ikke nogen egentlig tværgående styring eller koordination af statistikproduktionen med det formål at sikre, at de offentliggjorte statistikker efterlever visse minimumsstandarder for fx kvalitet, dokumentation, objektivitet og tilgængelighed. Yderligere har der i de seneste år været en udvikling i retning af, at flere statslige institutioner opbygger egne databasemiljøer og iværksætter egen statistikproduktion.

Den aktuelle situation og pågående udvikling medfører risiko for:

- forskelligartede og ikke-ankendte standarder for kvalitet (metoder, dokumentation, objektivitet, tilgængelighed og fortrolighed mv.);
- manglende konsistens i datagrundlaget ;
- ineffektiv udnyttelse af de offentlige midler, der medgår til statistikproduktion;
- statistikproduktion, der ikke er uafhængig af politiske, regulerende eller administrative myndigheder;
- anvendelse af statistiske individdata til administrativt brug, hvilket er i konflikt med Forvaltningslovens og Persondatalovens bestemmelser samt alle internationale statistiske standarder;
- øget byrde for både erhvervsliv og offentlige institutioner ved indberetning af oplysninger til statistik.

Samtidig stilles der fra EU's side øgede krav til, at medlemsstaterne implementerer standarder inden for de nationale statistiske systemer for at sikre kvaliteten af den statistik, der anvendes til europæiske formål. Dette medfører, at der foregår en bedre kvalitetssikring på grundlag af anerkendte standarder af den statistik, der produceres i henhold til EU-lovgivning, end af den øvrige nationale statistik, der produceres af danske myndigheder.

Der er således behov for at overveje, hvilke konsekvenser dette skal have for den danske statistik, og hvordan denne udvikling kan håndteres. Økonomi- og Indenrigsministeriet har derfor bedt Danmarks Statistik om at udarbejde en handlingsplan for den officielle statistikproduktion i Danmark, der forholder sig til denne udvikling; herunder at afgrænse, hvad der er officiel statistik samt hvilke kvalitetskrav, der bør knytte sig hertil.

2. Officiel statistik

Hvad er officiel statistik? Til trods for den udbredte brug af termen 'officiel statistik' findes der ikke én bredt accepteret definition af begrebet, hverken i Danmark eller internationalt. Der er dog en klar tendens til, at betegnelsen anvendes om generelt samfundsbelysende statistik, der på permanent basis offentliggøres af offentlige myndigheder. Genstandsfeltet for officiel statistik er – primært kvantitativ – information, der belyser alle væsentlige samfundsområder, der i bred forstand omfatter befolkningen og dens levevilkår, arbejdsmarkedet, miljøet, erhvervene og den offentlige sektor samt den generelle økonomiske udvikling. Den statistik, der udarbejdes af forskellige private analyseinstitutter og interesseorganisationer, kan næppe generelt indgå under betegnelsen officiel statistik, da den oftest udarbejdes for at illustrere snævre problemstillinger eller interessehensyn og ikke har permanent karakter. Den her benyttede afgrænsning af officiel statistik anvendes i det følgende.

Officiel statistik har til formål at levere data og information til beslutningstagning og evaluering på alle niveauer i samfundet. Internationalt er der derfor bred enighed om, at officiel statistik bør efterleve grundlæggende kvalitetsstandarder, som sikrer brugernes tillid til statistikken.

Officiel statistik i EU Også inden for EU opererer man med et begreb for 'officiel statistik' under betegnelsen 'europæisk statistik'. Dette begreb er afgrænset til de aktiviteter, der indgår i Kommissionens statistiske arbejdsprogram, og vedrører de nationale producenter, som udvikler, producerer og formidler 'europæisk statistik'. Statistikken skal efterleve de fælles standarder, der er opstillet i European Statistics Code of Practice (herefter forkortet CoP) – se i øvrigt afsnit 3 nedenfor.

3. Internationale standarder for statistikproduktion

Ønsket om pålidelig statistik, der er produceret i henhold til anerkendte standarder, har i løbet af de seneste 20 år foranlediget, at internationale organisationer har udarbejdet retningslinjer for den officielle statistikproduktion.

FNs principper for officiel statistik I starten af 1990'erne udarbejdede FN's Economic Commission for Europe et sæt standarder for statistikproduktion, primært for at vejlede de nye østeuropæiske demokratier i opbygningen af et pålideligt statistisk system. Disse retningslinjer blev i 1994 vedtaget som FN's fundamentale principper for officiel statistik (vedlagt som bilag 1). Disse kan betragtes som minimumskriterier vedr. kvalitet mv., men kan på grund af deres meget generelle karakter ikke siges at være tilstrækkelige i udviklede demokratiske samfund, og deres funktion i dag er hovedsagelig at sikre den officielle statistik i udviklingslande.

EU's principper for officiel statistik Med optagelsen af de mange østeuropæiske lande i EU i 2004 kom antallet af medlemsstater op på 25 – og dermed også 25 nationale statistiksystemer med hver deres kvalitetsstandarder. Dette tydeliggjorde behovet for at etablere én fælles referenceramme og ét sæt af fælles standarder for produktionen af de statistikker, som EU-staterne er forpligtet til at udarbejde i henhold til bindende retsakter. Dette førte til, at man i EU videreudviklede FN's principper med henblik på at klarlægge, hvilke kvalitetsstandarder og krav, EU-statistikkerne skal efterleve. Dette regelsæt blev CoP (vedlagt som bilag 2). CoP opstiller 15 principper for produktionen af officiel europæisk statistik og blev vedtaget af EU's Statistiske Komite og tiltrådt af ECOFIN-rådet i 2005.

Principperne i kodeksen omfatter alle centrale aspekter af produktionen af officiel statistik og er inddelt i tre grupper:

- 1) principper for de institutionelle rammer for statistikproduktionen, herunder krav om uafhængighed, objektivitet og fortrolighed;
- 2) principper for de statistiske produktionsprocesser, herunder brug af egnede metoder, omkostningseffektivitet og krav om begrænset indberetningsbyrde vedr. oplysninger til statistik;
- 3) principper for de statistiske produkter, herunder krav til statistikernes relevans, pålidelighed og sammenlignelighed.

De 15 principper i European Statistics Code of Practice (CoP)

Institutionelle rammer	Statistiske fremgangsmåder	Statistiske produkter
<ul style="list-style-type: none"> • Faglig uafhængighed • Bemyndigelse til at indsamle data • Tilstrækkelige ressourcer • Kvalitetsforpligtelse • Statistisk fortrolighed • Upartiskhed og objektivitet 	<ul style="list-style-type: none"> • God metodologi • Egnede statistiske fremgangsmåder • Begrænset byrde for respondenterne • Omkostningseffektivitet 	<ul style="list-style-type: none"> • Relevans • Nøjagtighed og pålidelighed • Aktualitet og punktighed • Sammenhæng og sammenlignelighed • Tilgængelighed og klarhed

Operationalisering af CoP

Hvert princip er præciseret i en række indikatorer, som igen er operationaliseret i et såkaldt Quality Assurance Framework, der skal hjælpe til en praktisk og effektiv implementering af CoP.

Kodeksens kvalitetsprincipper er optaget i forordningen om europæiske statistikker (223/2009), artikel 11. De politiske og statistiske myndigheder i EU har således forpligtet sig til at efterleve principperne i CoP og til regelmæssigt at kontrollere, om kodeksen efterleves i produktionen af europæisk statistik.

European Statistical Governance Advisory Board

Et rådgivende organ, European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB), der er oprettet i 2008, monitorerer implementeringen af CoP gennem peer reviews i samtlige medlemslande og i Kommissionens statistiske myndighed, Eurostat.

Selvom CoP er formuleret som et kodeks for europæisk statistikproduktion, er principperne af universel karakter og kan således appliceres på al officiel statistikproduktion. En række lande har ladet CoP danne grundlag for deres nationale officielle statistik, herunder Sverige, Finland, Frankrig, Irland og UK – dette gælder også den del af den officielle statistik, som ikke er omfattet af EU-lovgivning.

4. Officiel statistik i andre lande

Betegnelsen 'officiel statistik' indgår ikke i Lov om Danmarks Statistik, men den benyttes i en række andre landes statistiske lovgrundlag. Der er derfor gennemført interviews med flere af de lande (Finland, Frankrig, Irland, Norge, Sverige og UK), som opererer med 'officiel statistik' med henblik på at klarlægge, hvad betegnelsen omfatter, og hvordan eventuelle standarder for officiel statistik monitoreres og håndhæves. Hovedresultaterne af de gennemførte interviews fremgår nedenfor og er sammenfattet skematisk i bilag 3.

Sverige

I Sverige udarbejdes officiel statistik i henhold til Sveriges statistiklov og produceres af udpegede offentlige statistikproducenter. Den officielle statistik pro-

duceres i et forholdsvis decentralt system, hvor den centrale statistikinstitution har produktionsansvaret for ca. 65 pct. af den officielle statistik. Regeringen udpeger de områder, der skal belyses, i forbindelse med den årlige finanslovsproces. De ansvarlige institutioner udmønter dette i konkrete statistikker og er ansvarlige for indhold og omfang. En række af de ansvarlige institutioner overlader det derefter til den centrale statistikinstitution at producere statistikken. Der gælder en række kriterier for officiel national statistik, der i høj grad er kompatible med CoP. Disse omfatter bl.a., at der skal være et konstateret brugerbehov, desuden skal statistikken være offentlig tilgængelig, gratis, dokumenteret efter fælles standarder, løbende produceret, og udgivelsestidspunkter skal være forudannonceret. For at etablere ét sæt fælles standarder er det planen, at CoP skal være den gældende standard for al officiel statistik fremadrettet. Der er nedsat et Råd for den officielle statistik, hvor rigsstatistikerens er formand, og repræsentanter for seks statistikproducerende institutioner på skift er medlemmer. Rådet har bemyndigelse til at monitorere statistikproduktionen, men har ikke bemyndigelse til at gennemtvinge sine anbefalinger.

- Finland I Finland produceres den officielle statistik i et forholdsvis centraliseret system, hvor ca. 80 pct. af den officielle statistik produceres af den centrale statistiske myndighed. Officiel statistik er underlagt specifikke kvalitetskriterier, som er kompatible med kriterierne i CoP. Et vejledende råd for officiel statistik, der består af repræsentanter fra statistikproducenterne af officiel statistik, godkender etablering af nye officielle statistikker og monitorerer overholdelse af kriterierne, men har ikke bemyndigelse til at håndhæve sine anbefalinger. Der indgås frivillige kontrakter mellem den centrale statistikmyndighed og de enkelte producenter af officiel statistik, hvori de forpligter sig til at overholde kriterierne.
- Frankrig Det statistiske system i Frankrig er relativt decentralt – omkring to tredjedele af den officielle statistik produceres af den nationale statistikmyndighed. Der er nedsat et Nationalt Råd for Statistisk Information, der koordinerer arbejdet med officiel statistik. Rådet vedligeholder en liste over producenter af officiel statistik, som løbende justeres med henblik på at sikre konsistens. Statistikken skal efterleve CoP for at kunne klassificeres som officiel. Frankrig har tillige en myndighed for officiel statistik, der har til opgave at sikre, at officiel statistik er uafhængig og efterlever principperne i CoP. Rådet har dog ikke mulighed for at håndhæve sine anbefalinger, men en statistik kan miste sin status som 'officiel', hvis anbefalingerne ikke efterleves.
- UK I UK er det statistiske system forholdsvis decentralt. Den centrale statistikmyndighed har ansvaret for 50-60 pct. af den officielle statistik. Alle statistikker, der produceres af offentlige myndigheder, kategoriseres pr. definition som 'official statistics'. I UK er oprettet UK Statistics Authority, som alle statistikproducenter er underlagt. Dette organ har myndighed til at vurdere, hvorvidt officielle statistikker efterlever den engelske adfærdskodeks for officielle statistikker (næsten identisk med CoP), og hvis det er tilfældet, tildeles statistikkerne betegnelsen 'national statistics'. Ca. 80 pct. af de officielle statistikker er kategoriseret som 'national statistics'. Hvis UK Statistics Authority vurderer, at en given 'national statistics' ikke efterlever det engelske adfærdskodeks, kan det trække betegnelsen 'national statistics' tilbage. UK Statistics Authority beskæftiger ca. 40 fuldtidsmedarbejdere, som alene er beskæftiget med at monitorere kvaliteten af den officielle statistikproduktion.
- Irland Statistikproduktionen i Irland er relativt centraliseret – 85-90 pct. af den officielle statistik produceres af den centrale statistikmyndighed. Betegnelsen offi-

ciel statistik er knyttet til den statistik, der produceres inden for det statistiske system, som består af Central Statistical Office samt en række andre offentlige myndigheder. Irland opererer med et nationalt adfærdskodeks for statistikproduktionen inden for det statistiske system. Det nationale adfærdskodeks indeholder en række principper, der er en delmængde af CoP. Officiel statistik, der efterlever det nationale adfærdskodeks, kan af den centrale statistikinstitution tildeles et 'label' (kvalitetsstempel), der signalerer, at statistikken efterlever de fælles standarder. Det overlades dog til de enkelte statistikproducerende myndigheder selv at afgøre, om man ønsker at lade statistikken kvalitetsdeklarere.

Det er et gennemgående træk fra denne undersøgelse, at jo mindre centraliseret, statistiksystemet er, jo større behov er der for koordination, og jo flere ressourcer skal der bruges på at sikre kvaliteten i systemet.

5. Det danske statistiske system

5.1. Officiel statistik i Danmark

Der findes ikke et formelt dansk statistiksystem, der afgrænser den officielle statistik. Med udgangspunkt i afgrænsningen i afsnit 2 er 'officiel' dansk statistik den samfundsbelysende statistik, der produceres på permanent basis af danske offentlige institutioner, og som således også kan forventes at blive betragtet som officiel af brugerne. Denne statistik inkluderer både statistik, som er omfattet af EU-lovgivning samt anden samfundsbelysende statistik, som ikke er omfattet af specifik lovgivning.

Ingen fælles standarder for officiel statistik i Danmark

Der er ingen fælles standarder for officiel statistik i Danmark. Danmarks Statistik såvel som andre nationale myndigheder, der producerer europæisk statistik, er forpligtet til at efterleve CoP med hensyn til produktionen af europæisk statistik. Danmarks Statistik gjorde i 2009 kvalitetskravene i CoP til institutionens officielle kvalitetsstandard, der således også følges i institutionens øvrige nationale statistikproduktion. Den del af statistikken, som produceres uden for Danmarks Statistik og som ikke er europæisk reguleret, er derimod ikke underlagt standarderne i CoP. Der gælder dermed forskellige kvalitetsstandarder for den danske statistikproduktion afhængigt af, hvor den produceres. Det må forventes, at den andel af dansk statistik, der ikke er underlagt internationale standarder, bliver stadig større, såfremt den igangværende udvikling fortsætter, hvor flere og flere statslige myndigheder påbegynder egen statistikproduktion.

5.2. Samfundsbelysende statistik i og uden for Danmarks Statistik

Kortlægning af officiel statistik i Danmark

For at identificere omfanget af den del af den officielle statistik, der produceres uden for Danmarks Statistik er der gennem en spørgeskemaundersøgelse foretaget en kortlægning. Samtlige ministerier, KL, Danske Regioner og Nationalbanken blev anmodet om at liste de generelt samfundsbelysende statistikker og databaser, der bliver udarbejdet af pågældende myndighed, inklusiv relevante underliggende institutioner. Generelt samfundsbelysende statistik var i spørgeskemaet defineret på samme måde som definitionen af officiel statistik i afsnit 2 ovenfor. For at kunne betragtes som officiel, skal den pågældende statistik være landsdækkende, udgives med en fast frekvens og være offentlig tilgængelig enten i en trykt publikation eller på nettet.

Danmarks Statistik modtog besvarelser fra KL, Danske Regioner, Nationalbanken og fra 18 ministerier ud af i alt 20 adspurgte. En oversigt over undersøgelsens besvarelser fremgår af bilag 4.

Flere statistikker produceres uden for Danmarks Statistik

De institutioner, der har besvaret henvendelsen, udarbejder 163 samfundsbelystende statistikker og 55 databaser. Disse fordeler sig over mange forskellige myndigheder og vedrører meget forskellige områder. En tilsvarende undersøgelse med samme afgrænsning af 'samfundsbelystende statistik' blev gennemført som led i budgetanalysen af Danmarks Statistik i 2003. Resultatet var dengang, at 24 statistikker blev udarbejdet uden for Danmarks Statistik. Der blev dengang ikke spurgt om databaser.

Overordnet viser undersøgelsen, at der udarbejdes et betragteligt antal samfundsbelystende statistikker af andre myndigheder end Danmarks Statistik, men det er vanskeligt at sammenligne omfanget med produktionen i Danmarks Statistik. Dette skyldes primært, at enheden (én 'statistik') synes mere bred i Danmarks Statistik end i de svar, der er kommet ind fra andre myndigheder. Hverken i 2003 eller i 2014 besvarede alle ministerier henvendelsen – der er dog flere besvarelser i 2014. Hertil kommer, at svarene i 2014 er mere detaljerede, så det, der i 2003 var én statistik, i 2014 i nogle tilfælde indgår som flere statistikker. Til sammenligning omfatter Danmarks Statistiks statistikprogram ca. 200 statistikker, hvoraf mange er temmelig omfattende, fx arbejdskraftundersøgelsen, udenrigshandel med varer og nationalregnskabet. En anden målestok kan være Danmarks Statistikbank, hvori indgår ca. 2.200 tabeller, som i detaljeringsgrad ligger tættere på de indmeldte statistikker fra ministerierne. Baseret på denne opgørelsesmetode står Danmarks Statistik altså for over 90 pct. af den officielle statistik, men sammenligneligheden er i praksis så begrænset, at dette tal må opfattes mere som et udtryk for et generelt niveau end som et præcist estimat.

Selvom besvarelserne ikke rækker til en egentlig sammenligning, er det forsvarligt at konkludere, at der de seneste ti år er sket en udvikling i retning af, at stadig flere statistikker produceres i ministerier og styrelser. Denne udviklingstendens ændrer dog ikke ved, at langt den overvejende del af den samfundsbelystende statistik fortsat produceres i Danmarks Statistik.

5.3. Organiseringen af det danske statistiksystem

Især tre karakteristika ved det statistiske system bestemmer mulighederne for at opnå centrale mål som effektiv produktion, uafhængighed, datasikkerhed, konsistent datagrundlag samt standarder for kvalitet. Det drejer sig om graden af centralisering i det statistiske system, graden af koordination i systemet samt af mulighederne for at etablere og opretholde et konsistent datagrundlag.

5.3.1. Centraliseringsgraden i det danske statistiske system

Overvejende centraliseret statistikproduktion

Danmarks Statistik er den centrale myndighed for dansk statistik, hvilket er fastlagt i Lov om Danmarks Statistik § 1, stk. 1, og det er i følge loven blandt Danmarks Statistiks hovedopgaver at indsamle, bearbejde og offentliggøre statistiske oplysninger om samfundet samt at varetage opgaver vedrørende internationalt statistisk samarbejde. Danmarks Statistik er også, som anført ovenfor, den største producent af statistik og den eneste institution i systemet, der udelukkende beskæftiger sig med statistikproduktion. De øvrige statistikproducenter er hovedsageligt ressortministerier eller underliggende institutioner, der indsamler og udarbejder statistik inden for deres respektive ressortområder. For de fleste institutioners vedkommende vil statistikproduktion indgå som en

mindre og ikke nødvendigvis særlig adskilt opgave i den samlede opgaveportefølje. På baggrund af undersøgelsen om produktionen af statistik uden for Danmarks Statistik (jf. afsnit 5.2), kan det danske statistiske system karakteriseres som overvejende centraliseret, men med en udvikling i retning af øget decentralisering. Den andel af den officielle danske statistik, som produceres i Danmarks Statistik, kan ikke angives præcist, da vi ikke har et nøjagtigt mål for omfanget af den samlede officielle statistik i Danmark, jf. afsnit 5.2.

Med hensyn til produktionen af europæisk statistik er statistiksystemet i høj grad centraliseret¹. Omkring 90 pct. af den europæiske statistik produceres af Danmarks Statistik. Foruden Danmarks Statistik og Nationalbanken producerer 14 andre institutioner europæisk statistik, heriblandt Finanstilsynet, Energistyrelsen, Miljøstyrelsen, Naturerhvervsstyrelsen, Statens Serum Institut og Udlændingestyrelsen.

Det indgik i regeringsprogrammet 2007, at den officielle statistikproduktion i højere grad skulle samles i Danmarks Statistik. Formålet skulle bl.a. være at opnå forbedret statistikkvalitet, bedre tilgængelighed og administrative besparelser. Danmarks Statistik overtog herefter enkelte statistikker, der før blev produceret af andre myndigheder, men den samlede proces synes at være gået stå.

5.3.2. Koordination i det danske statistiske system

Hvad angår koordinationen af den danske statistikproduktion er det som udgangspunkt nødvendigt at sondre mellem den europæiske og den øvrige danske statistikproduktion.

Begrænset koordination af national statistik

Hvad angår den nationale statistikproduktion er der stort set ingen egentlig koordination på tværs af de statistikproducerende myndigheder. I det omfang der sker en koordination af aktiviteterne, er der tale om frivillige samarbejdsrelationer om konkrete statistikområder mellem Danmarks Statistik og de relevante myndigheder. Derimod foregår der ingen egentlig koordination i en styringsorienteret forstand, hvor én myndighed eller ét organ er bemyndiget til:

- a) at tilrettelægge og optimere arbejdsdelingen bl.a. med henblik på at sikre en effektiv udnyttelse af ressourcerne,
- b) at sikre ensartede og høje kvalitetsstandarder,
- c) at sikre et fælles konsistent datagrundlag.

Samtidig skal det dog bemærkes, at der inden for Danmarks Statistik, som jo producerer langt den overvejende del af statistikken, foregår en meget høj grad af koordination, fx vedr. datagrundlag og kvalitetsstandarder.

Koordinationsbeføjelser i henhold til Lov om Danmarks Statistik

Lov om Danmarks Statistik indeholder en række koordinationsbeføjelser for Danmarks Statistik, som dog kun i meget begrænset omfang har været taget i anvendelse ikke mindst på grund af tvivl om deres effektivitet. Ifølge Lov om Danmarks Statistik § 1, stk. 1, pkt. 3 er det tanken, at Danmarks Statistik forestår eller medvirker ved indretning og udnyttelse af offentlige myndigheders centrale registre, der tjener til varetagelse af administrative opgaver for det offentlige og erhvervslivet, og som kan anvendes til statistiske formål. I henhold til § 1, stk. 3 skal offentlige myndigheder underrette Danmarks Statistik,

¹ Europæisk statistik udgør en stor del af den samlede statistikproduktion i Danmarks Statistik, hvor omkring 70 pct. af den statistik, der produceres, er fastlagt i henhold til europæisk lovgivning.

såfremt de påtænker at påbegynde indsamling og bearbejdelse af statistiske oplysninger med ”henblik på forhandling om samordning”.

Ifølge Lov om Danmarks Statistik § 5 kan økonomiministeren nedsætte et udvalg til formidling af samarbejdet mellem Danmarks Statistik og andre offentlige myndigheder og institutioner. Dette blev forsøgt gennemført med et beslutningsforslag i Folketinget i 2003 fra oppositionen. Regeringen afviste dog forslaget, som kom samtidig med, at en budgetanalyse undersøgte Danmarks Statistik. Regeringen ville vende tilbage, når resultatet af budgetanalysen forelå. I beslutningsforslaget indgik tillige, at krav om objektivitet, faglighed og offentlighed indskrives i lov om Danmarks Statistik, så det eksplicit dækker både den statistik, som udarbejdes i Danmarks Statistik, og den, der udarbejdes i ministerierne.

Koordinationsforpligtelse i forhold til europæisk statistik

Hvad angår produktionen af europæisk statistik har Europa-Parlamentets og Rådets forordning om europæiske statistikker (223/2009) art. 5, paragraf 1 fastlagt, at den nationale statistiske myndighed er ansvarlig for ”koordinering af alle nationale aktiviteter til udvikling, udarbejdelse og formidling af europæiske statistikker”.

Med henblik på implementering af art. 5 har man i Danmark oprettet Koordinationsudvalget for Europæisk Statistik. Det består af repræsentanter fra samtlige officielle danske producenter af europæisk statistik med rigsstatistikeren som formand og med Danmarks Statistik som sekretariat. Der er ikke tale om koordination i betydningen styring, men i betydningen samarbejde, primært informationsudveksling. Udvalget har således ikke beføjelser til at sikre kvalitet og effektivitet i produktionen af europæisk statistik.

Redskaber for koordination

På grundlag af erfaringer fra andre lande (jf. afsnit 4) kan det konstateres, at der er fire forhold, som bør være til stede, hvis officiel statistik skal kunne koordineres, og der herigennem kan skabes mulighed for at håndtere de udfordringer, der er nævnt i indledningen. Disse forhold er:

- en *afgrænsning* af den officielle statistik,
- et sæt fælles *kvalitetsstandarder* for den officielle statistik,
- en bemyndigelse til, at en institution eller et organ *monitorerer* efterlevelsen af disse kvalitetsstandarder,
- en sikring af, at der sker en *håndhævelse* af de anbefalinger, som følger af monitoreringen.

5.3.3. Konsistent datagrundlag i dansk statistikproduktion

Hvor spørgsmål vedrørende centralisering og koordination relaterer sig til den styringsmæssige organisering af statistiksystemet, handler spørgsmålet vedrørende datagrundlag i højere grad om den ’praktiske’ organisering af selve statistikproduktionen – den del af statistikproduktionen, der vedrører håndteringen og samkøringen af de mikrodata, der udgør udgangspunktet for statistikkerne. Forudsætningen for et konsistent datagrundlag er, at der anvendes de samme kilder, definitioner og klassifikationer for en given størrelse (fx befolkning, uddannelsesniveau eller arbejdsløshed) uanset hvilken statistik, denne størrelse indgår i. Et konsistent datagrundlag kan etableres uafhængigt af graden af centralisering og koordination i systemet, i det omkostningerne herved dog må antages at stige med faldende centralisering.

På nuværende tidspunkt eksisterer ikke et fælles datagrundlag på tværs af den samlede officielle statistik i Danmark, da forskellige myndigheder baserer stati-

stikproduktionen på egne databaser uden sikkerhed for, at der anvendes ensartede kilder, begreber m.v. Det må samtidig bemærkes, at det heller ikke er en selvfølge, at man inden for én institution anvender et konsistent datagrundlag på tværs af statistikproduktionen. I Danmarks Statistik har dette eksempelvis ikke været tilfældet historisk set.

Inden for Danmarks Statistik har man dog igennem en længere årrække arbejdet mod et fuldt sammenhængende og konsistent datagrundlag, hvor kilder, klassifikationer, definitioner og afgrænsninger er konsistente på tværs af statistikker inden for personstatistikken. Et lignende arbejde pågår inden for det erhvervsstatistiske område. Det betyder, at en stor del af den officielle danske statistik reelt udarbejdes på et konsistent datagrundlag i dag.

Ligeledes pågår et arbejde med at udvikle løsninger, der kan sikre integration af datagrundlaget på tværs af statistikproducerende myndigheder, jf. omtale i afsnit 7.3. Nye teknologiske løsninger gør i dag dette muligt, uden at der sker brud på datafortroligheden. De nye løsninger har også et element af shared-service, hvor Danmarks Statistiks ekspertise og stordriftsfordele i relation til opbygning og drift af databaser udnyttes.

6. Udfordringer for dansk statistikproduktion

Tendensen til øget decentralisering og fraværet af koordination i det danske statistiksystem rejser en række udfordringer for statistikproduktionen i Danmark. Dette kommer ikke mindst til udtryk, hvis dansk statistikproduktion holdes op mod internationale standarder – med udgangspunkt i CoP.

6.1. Faglig uafhængighed, objektivitet og offentlighed

Sikring af faglig uafhængighed

Faglig uafhængighed er et grundprincip for officiel statistikproduktion – den officielle statistik må ikke være påvirket af politiske interesser. Danmarks Statistiks uafhængighed fremgår af lovgivningen, hvorefter der er tale om en selvstændig central statistikinstitution med en uafhængig rigsstatistiker og bestyrelse (Danmarks Statistiks Styrelse). Institutionen er således sikret mod faglig indblanding fra et ministerium. Som den nationale statistikmyndighed har Danmarks Statistik ingen administrative opgaver, og producerer derfor ikke statistik om forhold, Danmarks Statistik selv har ansvaret for at administrere. Danmarks Nationalbank er også en selvstændig institution uafhængig af et ministerium.

For den officielle statistik, der produceres i ministerierne og underliggende institutioner, er faglig uafhængighed og objektivitet ikke på samme måde 'institutionelt' sikret. De statistikproducerende myndigheder er dels selv ansvarlige for det administrative område, de samtidig udarbejder statistik for, dels er de underordnet den minister, der er ansvarlig for pågældende område. Til trods for dette kan statistikken godt de facto være faglig uafhængig og objektiv, men sammenfaldet af interesser indebærer en risiko for, at disse afhængigheder påvirker udarbejdelsen af statistikken og den vinkling, der anlægges ved produktionen og i formidlingen af statistikken. Med en udvikling hvor stadig mere statistik produceres i ministerierne, bliver denne problematik i stigende grad relevant.

CoP's principper for uafhængighed, objektivitet og upartiskhed

CoP forudsætter, at statistikken produceres i et institutionelt set-up, som er sikret uafhængighed fra politisk, administrativ eller anden indflydelse udefra. CoP forudsætter ligeledes, at statistikken produceres ud fra objektive kriterier, og at den er offentlig tilgængelig på en måde, hvor alle brugere har lige og samtidig adgang til statistikken, hvilket ikke nødvendigvis er tilfældet for den statistik, der udarbejdes i ministerier og styrelser, hvor det ikke kan udelukkes, at ministeren og ministeriets administrative medarbejdere vil have adgang til statistikken før andre brugere.

6.2. Fælles krav til kvalitet og dokumentation

CoP's principper for kvalitet

Officielle statistiske produkter skal ifølge internationale principper leve op til en række kvalitetskrav. I CoP er disse formuleret som relevans, nøjagtighed, pålidelighed, aktualitet, punktlighed, sammenhæng, sammenlignelighed, samt tilgængelighed og klarhed i formidlingen. CoP stiller ligeledes krav til, at der i indsamlings- og bearbejdningsprocessen gøres brug af anerkendte metoder, produktionsprocesser og knowhow.

Princippet om tilgængelighed og klarhed handler bl.a. om, at statistikker præsenteres sammen med relevante metadata, dvs. beskrivelser af statistikken og af, hvordan den er blevet til (kilder, begreber, metoder m.m.), inkl. beskrivelse af statistikkens kvalitet i henhold til ovenstående kvalitetskrav. Metadata bør præsenteres på en systematiseret måde og efter de samme retningslinjer på tværs af systemet, så sammenligninger er mulige. Princippet om tilgængelighed indebærer ligeledes at mikrodata stilles til rådighed for forskere.

Fravær af fælles kvalitetsstandarder

I det danske statistiske system er der som beskrevet ingen fælles standarder for kvalitet og dermed heller ingen løbende evaluering af kvaliteten af den statistik, der produceres. Det betyder, at der for brugernes vedkommende, ikke er nogen sikkerhed for kvaliteten af den statistik, der offentliggøres. Manglen på fælles standarder for dokumentation (metadata) gør det ydermere sværere for brugerne at gennemskue, vurdere og sammenligne kvaliteten af de officielle statistikker.

6.3. Effektiv anvendelse af ressourcerne

Med en udvikling hvor flere offentlige myndigheder etablerer egen statistikproduktion, risikerer man en ineffektiv udnyttelse af de ressourcer, der samlet set er afsat til statistikproduktion.

Udviklingen i retning af øget egenproduktion af statistik i ministerierne har kunnet iagttages de seneste 4-5 år. Den er et udtryk for, at konkrete politiske tiltag meget ofte ønskes baseret på et statistisk grundlag (evidence based policy making), ligesom opfølgning på sådanne tiltag ønskes monitoreret gennem målrettet statistik. I en sådan situation vil ministerier kunne have en interesse i at søge egne statistiske behov dækket med data, som man selv har ejerskab til, og hvor man selv kan vinkle de problemstillinger, der ønskes belyst.

Risiko for opbygning af parallelle systemer

Hvis den nuværende udvikling fortsætter, er der risiko for, at betydelige offentlige ressourcer inden for forskellige policy-områder bruges på at udvikle individuelle løsninger, som mere ressourceeffektivt kunne være etableret i et integreret produktionssystem. For en del år siden førte Danmarks Statistiks overtagelse af regnskabsstatistikken for primære erhverv, innovations- og forskningsstatistikken mv. således til effektiviseringsgevinster afledt af stordriftsfordele. Dertil kommer, at der er risiko for, at det statistiske datagrundlag ikke er kon-

sistent med resten af den officielle statistik, at det bliver vanskeligere at genannvende og kombinere data til forskellige formål, at kvaliteten af statistikken er uigennemskuelig, samt at dokumentation, klassifikationer mv. ikke hænger sammen med den, der i øvrigt gælder i den officielle statistik.

Risiko for øget svarbyrde	Herudover medfører den igangværende udvikling risiko for øget byrde for både erhvervsliv og offentlige institutioner, som kan blive bedt om at indberette de samme oplysninger flere gange til forskellige myndigheder.
Forringet forsker adgang	Endelig vil forskeres adgang til sammenhængende mikrodatasæt blive forringet når statistikproduktionen - og dermed mikrodata - er spredt i flere institutioner. Erfaringer fra Sverige, hvor man har et relativt decentralt system, viser at forskere skal søge om adgang til data flere forskellige steder, og at samkøring af data vanskeliggøres. Det betyder samtidig, at man risikerer, at der anvendes betydelige ressourcer på at etablere parallelle systemer til forsker adgang i forskellige institutioner eller på at etablere en tværinstitutionel enhed.
CoP's principper for omkostningseffektivitet og svarbyrde	Omkostningseffektivitet og begrænset byrde for indberettere er to centrale principper i CoP. En effektiv statistikproduktion handler først og fremmest om at kende og anvende internationale best practices, undgå dobbeltarbejde og parallel produktion, udnytte synergieffekter og give mulighed for genanvendelse af data til forskellige formål. Dette sikrer også den lavest mulige byrde for indberetterne til statistik.

6.4. Datafortrolighed og datasikkerhed

Øget fokus på datafortrolighed	Den seneste tid har sat fokus på datafortrolighed og datasikkerhed, især hvor store mængder fortrolige oplysninger er samlet på ét sted, sådan som det er tilfældet med registre til brug for statistik. Der gælder særlige undtagelser i Persondataloven for behandling af oplysninger, som udelukkende anvendes til statistik og forskning, netop fordi de ikke kan bruges til administrative formål, og dermed heller ikke til kontrol. Ligeledes fremgår det af Forvaltningsloven, at fortrolige oplysninger, som er tilvejebragt til statistiske formål, ikke må anvendes til administrative formål. Af hensyn til borgernes og virksomheders tillid til dette system - og dermed kvaliteten af de fremtidige indberetninger - er det vigtigt at sikre, at statistiske data ikke – bevidst eller ubevidst – kan komme til at indgå i administrative systemer.
CoP's principper for datafortrolighed	CoP foreskriver, at det i alle henseender skal garanteres, at dataleverandørernes (husholdningernes, virksomhedernes, forvaltningernes og andres respondents) identitet beskyttes, og at de leverede oplysninger behandles fortroligt i særskilte produktionssystemer adskilt fra administrative systemer og kun anvendes til statistiske formål.

Det kræver et betydeligt sikkerhedsniveau at sikre de fortrolige data. I institutioner, som både producerer statistik og har administrative opgaver, kræver det yderligere sikkerhedsforanstaltninger at sikre, at det ikke er muligt, at data fra statistikproduktionen kan indgå i den administrative sagsbehandling, specielt at de ikke kan blive brugt til kontrol af borgere eller virksomheder.

6.5. Sikring af konsistent datagrundlag

Inkonsistent datagrundlag påvirker kvaliteten	Kvaliteten af det statistiske produkt afhænger af det anvendte datagrundlag. Et ensartet og konsistent datagrundlag i det danske statistiske system er afgørende for mulighederne for at producere statistikker, der er indbyrdes konsistente
---	---

på tværs af statistikområder og konsistente over tid. Et ensartet og konsistent datagrundlag er nødvendigt for at kunne kombinere data og bruge dem i forskellige sammenhænge – og dermed imødekomme brugernes og de bevilgende myndigheders behov med pålidelige og rettidige statistikker, der er effektivt produceret.

Når flere myndigheder etablerer egne datamiljøer påvirker det konsistensen af datagrundlaget, hvilket har konsekvenser for sammenhængen mellem de statistikker, der produceres. Dette får i sidste ende konsekvenser for anvendeligheden af den officielle statistik. Krav til statistikernes konsistens samt sikring af et konsistent datagrundlag er derfor centralt.

Integrerede løsninger

Den løsning for etablering af analysemiljøer til ministerier samt datavarehusløsninger ('ministerie- og datavarehusløsningen'), der er beskrevet i afsnit 7.3 og bilag 5, giver mulighed for, at decentralt producerede statistikker udarbejdes på et konsistent datagrundlag for centrale størrelser som fx befolkning, indkomst og arbejdsløshed. Desuden sikrer de, at fx kilder, klassifikationer, afgrænsninger og definitioner er konsistente. Samtidig stilles der it-løsninger til rådighed, som såvel teknisk som metodisk kan håndtere samkøringen af store datamængder, ligesom de sikrer den stadig vigtigere efterlevelse af datasikkerheden.

6.6. Øgede EU-krav om koordination og kvalitetssikring

Øget fokus på kvalitet i EU

I EU har der over en årrække været et stigende fokus på kvaliteten, primært af den statistik, der anvendes i formuleringen og implementeringen af EU-politikker. Dette skyldes ikke mindst den økonomiske krise og den deraf følgende øgede overvågning af medlemslandenes makroøkonomiske forhold, samt enkelte EU-staters utilstrækkelige – og til tider direkte misvisende – statistiske dokumentation for efterlevelsen af ØMU-kriterierne. Dette har medvirket til at igangsætte en revision af forordningen om europæiske statistikker. Formålet med revisionen er at styrke uafhængighed og kvalitetssikring af europæisk statistik ved blandt andet at stille krav til implementering af CoP samt til en væsentlig styrket koordination af EU-statistikken forankret i den nationale statistikinstitution. Der er her vel at mærke tale om en koordinationsforpligtelse, der vil blive fulgt op på fra EU's side på grund af kvalitets- og koordinationsspørgsmålets centrale placering på den politiske dagsorden.

Skærpede lovgivningskrav til national koordination

På baggrund af de afsluttede forhandlinger mellem Europa-Parlamentet og Rådet vil der i starten af 2015 blive etableret et juridisk grundlag, der kræver en styrket koordination af EU-statistikken forankret i den nationale statistikinstitution. Koordinationsforpligtelsen vil blandt andet indebære, at lederen af den nationale statistikinstitution pålægges at koordinere al europæisk statistisk aktivitet. Det indebærer bl.a., at rigsstatistikeren skal opstille retningslinjer for, hvorledes den europæiske statistik skal udvikles, udarbejdes og formidles såvel inden for som uden for den centrale statistikinstitution. Formålet hermed er at sikre efterlevelse af fælles standarder for kvalitet og produktion, som disse kommer til udtryk i CoP.

7. Scenarier for dansk statistikproduktion

Ovenfor i afsnit 4, er beskrevet, hvordan officiel statistik reguleres i forskellige lande, som normalt betragtes som sammenlignelige med danske forhold. European Statistics Code of Practice er et centralt element i disse landes sikring af

kvaliteten af den officielle statistik. Endelig er den samlede danske statistiks udfordringer beskrevet i lyset af den stadig mere decentrale produktion og manglen på koordination af statistikken.

Fælles kvalitetsstandarder for europæisk og dansk statistik

For den europæiske statistiks vedkommende og for produktionen i Danmarks Statistik er CoP gældende kvalitetsstandard. Der synes imidlertid ikke at være særlige kendetegn ved henholdsvis den europæiske og den øvrige danske statistik, som tilsiger, at der kun skal opstilles principper for europæisk og ikke for den øvrige danske statistik. Med henblik på at sikre samme høje standarder for al officiel dansk statistik – uanset om statistikken produceres til europæisk eller rent dansk brug – forekommer det derfor naturligt, at der opstilles ensartede retningslinjer for al officiel statistik i Danmark, og at disse baseres på CoP. Erfaringer fra andre lande – herunder Sverige – viser også, at det skaber betydelige problemer og et betydeligt ressourceforbrug, hvis der ikke er konsistens mellem retningslinjerne for henholdsvis den europæiske og den øvrige nationale officielle statistik.

7.1. Grader af centralisering og koordination

Som tidligere omtalt er tre karakteristika ved det statistiske system centrale for, hvordan de beskrevne udfordringer kan imødegås. Det drejer sig om graden af centralisering, omfanget af koordination samt mulighederne for at opretholde et konsistent datagrundlag på tværs af systemet, som vil blive adresseret i afsnit 7.3.

7.1.1. Centralisering

Centraliseringens fortrin

I et centraliseret system vil faglig uafhængighed, objektivitet og offentlighed i højere grad være garanteret for størstedelen af statistikken, i og med at store dele af statistikproduktionen er samlet inden for én institution, hvis uafhængige status er fastlagt ved lov (som i Danmarks Statistiks tilfælde) og hvis eneste myndighedsopgave er produktion af statistik. På samme måde vil størstedelen af statistikken reelt blive koordineret mht. kvalitets- og dokumentationsstandarder, effektiv produktion samt konsistent datagrundlag². Forudsætningerne for at opretholde en høj datasikkerhed øges ligeledes i et centraliseret system.

I et centraliseret system er det nemmere at sprede og implementere best practices og planlægge statistikproduktionen med henblik på at undgå dobbeltindsamling og dobbeltarbejde i produktionsprocesserne. Et centraliseret system tillader ligeledes udnyttelse af stordriftsfordele og professionalisering på centrale funktioner såsom it, dataindsamling, fejlsøgning, metode og formidling (herunder webbaseret statistikbank).

For brugernes vedkommende sikrer et centraliseret system konsistente kvalitetsstandarder, hvad angår kilder, begreber, dokumentation mv. Ligeledes sikres med en centraliseret formidling én indgang til den officielle statistik for alle brugere samt ensartede regler og sikre it-løsninger, hvad angår ekstern adgang til statistiske individdata til forskningsformål. For forskere betyder det, at der ét sted findes adgang til sammenhængende mikrodata om det danske samfund.

² Det bemærkes, at det forhold, at statistikproduktionen foregår inden for én institution, ikke nødvendigvis er ensbetydende med en fuldstændig koordination, hvilket flere store europæiske statistikinstitutioner eksemplificerer. Statistikproduktionen inden for Danmarks Statistiks kan dog isoleret set betegnes som koordineret, om end der kontinuerligt arbejdes mod øget integration af datagrundlag og standardisering af arbejdsprocesser og metoder.

Omvendt må et mere decentralt system forventes i højere grad at tilgodese sektorspecifikke brugeres deltaljerede ønsker.

Forskellige grader af centralisering i forskellige lande

Danmark, Finland og Irland er eksempler på lande med relativt centraliserede systemer, hvor størstedelen af statistikproduktionen foregår inden for den nationale statistikmyndighed, om end det må bemærkes, at ingen nationale statistiksystemer fremstår som 100 pct. centraliserede. Lande som Sverige, Frankrig og UK er eksempler på relativt decentrale systemer, hvor statistikproduktionen er spredt ud over en bred vifte af statslige myndigheder – i UK's tilfælde også ud over forskellige selvstyrende nationale myndigheder (jf. figur 1).

7.1.2. Koordination

Forudsætninger for koordination

Som afledt af analysen af udvalgte landes koordinationsmekanismer (jf. afsnit 4 og 5.1.3) vil graden af koordination i et nationalt statistisk system afhænge af, i hvilket omfang efterlevelsen af nedenstående tre forhold kan sikres:

- a) Fastsættelse af et sæt *fælles kvalitetsstandarder* for den officielle statistikproduktion.
- b) En bemyndigelse til, at en institution eller et organ *monitorerer* efterlevelsen af disse kvalitetsstandarder.
- c) En sikring af, at der sker en *håndhævelse* – herunder mulighed for et kvalitetsstempel – af de anbefalinger, som følger af monitoreringen.

Hvert af de tre aspekter kan udmøntes i forskelligt omfang og kan være fastsat mere eller mindre officielt (eksempelvis via lovgivning).

Fravær af koordination

I et helt ukoordineret system er der hverken fælles kvalitetsstandarder for hvilke kriterier, der lægges til grund for koordinationen, eller mulighed for at monitorere eller håndhæve efterlevelsen af standarder. Dette karakteriserer det danske system i dag, hvad angår den nationale statistikproduktion. I et system med en begrænset koordination vil der være en vis grad af samarbejde og eventuelt et sæt fælles kvalitetsstandarder for produktion og formidling af statistikker, men ingen beføjelser til at implementere disse gennem monitorering og håndhævelse. Den danske koordination af EU-statistikken i dag kan siges at være placeret i denne ende af spektret.

Høj grad af koordination

I den anden ende af koordinationsspektret findes systemer med en høj grad af styrende koordination. Her vil der være klart fastsatte fælles kvalitetsstandarder samt effektive muligheder for at monitorere og håndhæve disse. UK er et eksempel på et land med en høj grad af egentlig koordination, både hvad angår fastsættelse af standarder, monitorering og håndhævelse. Ligeledes er der i lande som Sverige og Frankrig en relativ høj grad af koordination. I Sverige foregår systematisk monitorering af de fælles kvalitetsstandarder, men mulighederne for at håndhæve disse er begrænsede. I Frankrig er der ingen systematisk monitorering, men her eksisterer til gengæld visse muligheder for håndhævelse af de fælles standarder (jf. figur 1).

7.1.3. Samspil mellem centralisering og koordination

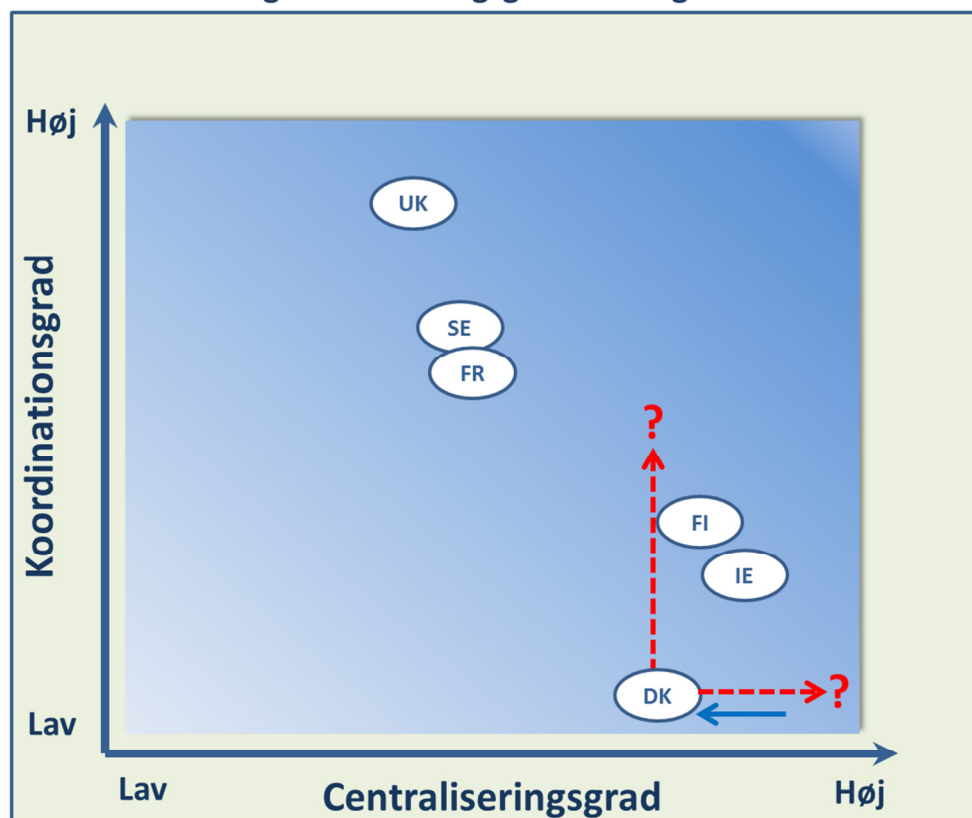
Koordination som modtræk til decentralisering

I et decentralt system kan der til en vis grad kompenseres for decentraliseringen gennem en høj grad af koordination i systemet. En stærk koordination giver mulighed for at implementere, monitorere og håndhæve fælles standarder fx for objektivitet, lige adgang og kvalitet, selvom produktionen foregår decentralt. En effektiv koordination omkring arbejdsplanlægning og dataindsamling kan ligeledes understøtte en effektiv ressourceudnyttelse og sikre, at svarbyrden holdes nede i et decentraliseret system.

I UK og Frankrig har man således introduceret en streng national koordination baseret på en obligatorisk 'labelling'-ordning, som håndhæves af organer uden for den nationale statistikinstitution. Disse organer vurderer med udgangspunkt i CoP, om en given statistik kan brandes som 'officiel statistik'. Erfaringer fra disse lande viser dog, at en stærk koordinationsmekanisme kræver betydelige ressourcer. Jo mere decentralt systemet bliver, jo flere ressourcer må koordinationsopgaven forventes at kræve.

Figur 1

Koordinations- og centraliseringsgrad i udvalgte lande



Figur 1 illustrerer graden af centralisering og koordination i forskellige lande. Generelt ses det, at lavere centralisering 'kompenseres' gennem øget koordination på tværs af øvrige lande. Den blå pil illustrerer den seneste udvikling mod mindre centralisering i Danmark, som ikke har været forbundet med øget koordination. De røde pile illustrerer Danmarks muligheder for at imødegå de derved skabte udfordringer gennem hhv. øget centralisering eller øget koordination, hvilket uddybes i nedenstående scenarier.

7.2. Scenarier for dansk statistikproduktion

Det danske statistiske system er – trods en vis bevægelse de senere år – således kendetegnet ved stadig at være relativt centraliseret, men samtidig ukoordineret (som illustreret i figur 1).

Fem scenarier Nedenfor er opstillet fem mulige scenarier for den officielle statistik i Danmark, der i forskelligt omfang imødegår de udfordringer, der er beskrevet i afsnit 6, og som må antages at blive forstærket af en udvikling i retning af øget decentralisering af statistikproduktionen.

7.2.1. Fuld centralisering af statistikproduktionen

Den enkle løsning En fuld centralisering af statistikproduktionen (illustreret ved den vandrette røde pil i figur 1) kunne være en effektiv måde at imødegå udfordringerne på, jf. beskrivelsen af fordelene ved et centraliseret system i afsnit 7.1.1. Dette er på mange måder et meget simpelt scenarie, hvor der ikke er meget behov for en

omkostningstung koordination, og dermed for at overveje mulige koordineringsmekanismer. Men fuld centralisering vil gå imod den tendens, der er observeret over de seneste år (illustreret ved den blå pil i figur 1), hvilket rejser spørgsmål om sandsynligheden af en sådan udvikling. På den baggrund analyseres i det følgende en række alternative scenarier med fokus på, hvordan og i hvor høj grad koordinationen i det danske system kan styrkes. Variationen i de efterfølgende scenarier ligger således i graden af koordination (illustreret ved den lodrette røde pil i figur 1).

7.2.2. Lovpligtig efterlevelse af fælles standarder

Afgrænsning af officiel statistik: Forudsætning - liste over officiel statistik.

Standarder: Krav om efterlevelse af fælles vedtagne kvalitetsstandarder, baseret på CoP. Al europæisk og national statistik efterlever CoP.

Monitorering: Obligatorisk - offentliggørelse af årlig rapport.

Håndhævelse: Obligatorisk - efterlevelse i form af regeringsbeslutning.

Stærk koordination baseret på juridisk grundlag

Den højeste grad af koordination opnås, når der er retsligt krav om, at al officiel statistik – europæisk såvel som dansk – skal efterleve et sæt fælles kvalitetsstandarder, og når der er mulighed for at håndhæve dette krav, dvs. mulighed for at sikre, at anbefalinger til forbedringer efterleves. Det forudsætter, at den danske statistiklov efter en kommende revision kommer til at angive præcise retningslinjer for afgrænsning af den officielle statistik, fastsættelse af standarder, monitorering og håndhævelse.

Ensartede standarder for europæisk og dansk statistik

I en sådan model etableres en ensartet kvalitetssikring for dansk og europæisk statistik. Det vil samtidig være af mindre betydning, hvorvidt der sker forrykninger mod øget decentralisering eller omvendt. En styrket koordination vil dog forudsætte øgede ressourcer til koordinationsopgaven. Så længe der ikke sker en voldsom decentralisering af statistikproduktionen i Danmark, må ressourceforbruget dog forventes at være langt mindre, end hvad der kræves i relativt decentrale systemer som UK og Frankrig. Som nævnt er her etableret større organisatoriske enheder, hvis eneste funktion er at koordinere den officielle statistikproduktion.

7.2.3. Obligatorisk 'labelling'

Afgrænsning af officiel statistik: Forudsætning - liste over officiel statistik.

Standarder: Krav om efterlevelse af fælles vedtagne kvalitetsstandarder, baseret på CoP. Al europæisk og national statistik efterlever CoP.

Monitorering: Obligatorisk - offentliggørelse af årlig rapport.

Håndhævelse: Obligatorisk - label afhængig af efterlevelse.

Indførelse af obligatorisk kvalitetsstempel

En alternativ løsningsmodel, der også vil sikre en væsentlig styrkelse af koordinationen, er introduktionen af 'obligatorisk labelling'. Her fastsættes – som i den lovpligtige model – et sæt fælles kvalitetsstandarder og al officiel statistik underkastes en vurdering i forhold til de opstillede standarder. Statistikker, som efter en vurdering konstateres at efterleve de opstillede standarder, kan få et kvalitetsstempel (label), der indikerer, at statistikken er kvalitetssikret – heraf betegnelsen 'obligatorisk labelling'. Håndhævelsesaspektet består hermed i at tildele og fratage det officielle kvalitetsstempel, hvilket synliggøres i en årlig rapport om officiel statistik i Danmark. En sådan løsning vil være i tråd med Frankrigs og UK's model.

Ensartede standarder for europæisk og dansk statistik

Denne model må forventes at styrke implementeringen af fælles standarder og vurderes at være tilstrækkeligt til at leve op til øgede koordinationskrav fra EU. Med denne løsning kan der således etableres en ensartet kvalitetssikring for

dansk og europæisk statistik. Det må samtidig forventes, at der vil være et vist ressourceforbrug forbundet med labelling-aktiviteterne.

7.2.4. Frivillig 'labelling'

Afgrænsning af officiel statistik: Ikke en nødvendig forudsætning.

Standarder: Fælles kvalitetsstandarder baseret på CoP. Danmarks Statistik og EU-statistik efterlever CoP.

Monitorering: Baseret på frivillighed - offentliggørelse af årlig rapport.

Håndhævelse: Baseret på frivillighed - label afhængig af efterlevelse.

Indførelse af frivilligt kvalitetsstempel

I dette scenarie styrkes koordinationen af den nationale statistikproduktion en smule. Fælles standarder fastsættes og en monitoreringsmekanisme indføres, men det gøres frivilligt for statistikproducerende institutioner, om de ønsker at efterleve de fælles standarder, og om man ønsker at lade sig monitorere – heraf betegnelsen frivillig labelling. Håndhævelsesaspektet består ligesom i den obligatoriske labelling i, at kun statistikker, der vurderes at efterleve standarderne, kan få det officielle kvalitetsstempel. En sådan model ligger tæt op ad den netop introducerede irske model, som det endnu er for tidligt at vurdere udfaldet af. I Finland har man i mange år arbejdet med en frivillig labelling, men man har ingen kendte eksempler på, at en statistik er blevet frataget sit label igen.

Forskellige standarder for europæisk og dansk statistik

Med en frivillig labelling etableres en fælles referenceramme for standarder for objektivitet, offentlighed, kvalitet m.m. Implementering af en frivillig labelling ordning vil dog ikke være tilstrækkelig med hensyn til at efterleve de nye EU-krav, da disse fastlægger, at man i medlemsstaten skal sikre, at nationalt udstedte guidelines efterleves af alle nationale producenter af europæisk statistik. Med hensyn til EU-statistikken vil det derfor være nødvendigt at implementere en yderligere styrket koordination. Dermed vil den europæiske statistik fortsat være 'bedre' koordineret og kvalitetssikret end den rent danske. Implementeringen af EU-krav vil kræve øgede ressourcer til koordinationen af den europæiske statistik.

7.2.5. Ingen fælles standarder

Afgrænsning af officiel statistik: Ikke en forudsætning.

Standarder: Ingen fælles kvalitetsstandarder for den nationale statistikproduktion. Dog Danmarks Statistik og EU-statistik efterlever CoP.

Monitorering: Ingen - alene karakter af frivillige samarbejdsrelationer.

Håndhævelse: Ingen mulighed.

Fravær af koordination

I dette scenarie ændres ikke på status quo, hvad angår koordinationen af den nationale statistik, idet der som i dag ikke foregår nogen koordination vedrørende efterlevelse af fælles standarder. I dette scenarie vil det ligeledes være nødvendigt at implementere en styrket koordination af den europæiske statistik for at kunne efterleve kommende EU-krav.

Forskellige standarder for europæisk og dansk statistik

I et sådant scenarie vil det være vanskeligt at adressere de i afsnit 6 skitserede udfordringer med hensyn til kvalitet, effektivitet og datagrundlag m.v. for den nationale statistik, og brugerne vil opleve, at den del af dansk statistikproduktion, der ikke er underlagt EU-regulering eller produceres i Danmarks Statistik, udarbejdes efter lavere kvalitetsstandarder end hovedparten af dansk statistikproduktion. Jo mere systemet bevæger sig mod decentralisering, jo større bliver udfordringerne.

7.3. Etablering af konsistent datagrundlag i relation til de opstillede scenarier

Som beskrevet ovenfor (især i afsnit 6.3 og 6.5) er der en række udfordringer forbundet med at ministerierne i stadig stigende omfang opbygger egne datavarehuse og udarbejder statistikker, som produceres på eget – og dermed ikke-konsistent - datagrundlag. Samtidig er det også tydeligt, at behovet for politikudvikling på et evidensbaseret grundlag er stort og vil være stigende. Dette skærper kravet til at kunne yde ministerbetjening på et sikkert og konsolideret statistisk grundlag.

En tværgående løsningsmodel

Uanset hvilket af de ovenfor opstillede scenarier, der måtte finde anvendelse, vil det være muligt at adressere konkrete udfordringer forbundet med oprettholdelsen af et fælles datagrundlag gennem implementering af en model for ministeriers adgang til individdata i Danmarks Statistik. Denne ordning betyder helt overordnet, at ministerierne kan få en meget bred og fleksibel adgang til Danmarks Statistiks data samt en mulighed for en fleksibel kobling med egne data – den såkaldte 'ministerie- og datavarehusløsning'. Der er altså tale om en tværgående løsningsmodel i forhold til de ovenfor opstillede scenarier for statistikproduktionen, som vil kunne implementeres uafhængigt af graden af centralisering og koordination.

Øget fokus på evidensbaseret beslutningstagen

Med en udvikling, hvor konkrete politiske tiltag og opfølgningen herpå i stigende grad tager udgangspunkt i statistisk evidens, skal Danmarks Statistik som den centrale statistiske myndighed være i stand til at indgå som en værdifuld samarbejdspart for ministerierne. I en sådan situation kan Danmarks Statistiks servicering af ministerierne ikke længere primært ske ved, at Danmarks Statistiks egne data stilles til rådighed i Lovmodellen. Det er nødvendigt, at de allerede eksisterende muligheder for kobling af ministeriernes egne data med Danmarks Statistiks data udvikles, således at disse er fleksible og så vidt muligt automatiske. Endvidere er det nødvendigt, at Danmarks Statistik på en effektiv måde kan understøtte ministeriernes behov for at anvende data både til analyseformål og til at vise af data over for forskellige interessenter og offentligheden.

Ny fælles løsning for ministeriernes adgang til data

Med henblik på at imødekomme disse behov har Danmarks Statistik derfor etableret en ny fælles løsning for ministeriernes adgang til data. Løsningen giver mulighed for kobling af data og for etablering af et datavarehus, hvor Danmarks Statistiks data kan indgå sammen med ministeriernes egne data. Løsningen er beskrevet nærmere i vedlagte bilag 5.

Implementeringen af en sådan model vil være baseret på følgende elementer:

- Hvert ministerium indgår aftale med Danmarks Statistik om, hvilke data/variable ministeriet har behov for at få adgang til som et led i ministerbetjeningen.
- Adgangen til data omfatter den fulde population for de pågældende data/variable, som ministeriet har behov for.
- Certificerede medarbejdere i ministerierne vil få adgang til data på individniveau med en tilknyttet neutral "ident".
- Den neutrale ident giver mulighed for kobling af ministeriernes egne data med Danmarks Statistiks data.
- Danmarks Statistik foretager koblingen mellem ministeriets egne data og Danmarks Statistiks data.
- Data stilles til rådighed på en dedikeret maskine placeret i Danmarks Statistik. →

- Koblingen kan i en del tilfælde gennemføres automatisk, initieret af det enkelte ministerium.
- Ministeriets certificerede medarbejdere vil få adgang til disse data på individniveau til brug for analyser, udarbejdelse af tabeller m.v.
- Ministeriets certificerede medarbejdere har ikke adgang til individdata med cpr-nummer.
- Data på individniveau kan ikke overføres til eksterne datamiljøer.
- Data kan indgå i en datavarehusløsning, der placeres på servere, der er placeret hos Danmarks Statistik.
- Data fra ministerieordningen skal overholde reglen om, at ingen celle må have mindre end tre observationer, når data trækkes ud.
- Ministerieordningen kan udbygges med et datavarehus, som indeholder data fra både Danmarks Statistik og ministeriet.
- Via datavarehuset kan der etableres adgang til data for offentlighed og forskellige interessenter f.eks. lokale myndigheder eller institutioner.
- Datavarehuset kan placeres helt eller delvist i Danmarks Statistik. Alternativt kan datavarehuset placeres i ministeriernes eget driftsmiljø, men i dette tilfælde skal grundlaget være data summeret til mindst 3 observationer pr. celle.

I forhold til de eksisterende ordninger, fx Forskerordningen, repræsenterer denne løsning en væsentlig udvidelse af ministeriers og styrelseres adgang til data i Danmarks Statistik, og til at ministerierne kan få beriget egne data med Danmarks Statistiks data på en fleksibel måde.

Datasikkerhed og datafortrolighed

Det er helt afgørende, at serviceringen af ministerierne med data på individniveau sker på en måde, hvor der ikke kan skabes tvivl om, at Danmarks Statistik kan løfte sit ansvar for datasikkerhed og fortrolighed. Derfor er det også et centralt punkt i løsningen, at data på individniveau ikke forlader Danmarks Statistik.

'Ministerie- og datavarehusløsningens' fortrin

Denne løsning er som sagt tværgående i forhold til de opstillede scenarier og vil således kunne implementeres uafhængigt af, hvilket af de opstillede scenarie, der måtte forfølges. Den nye model vil trække i retning af:

- Konsistent datagrundlag fordi behovet for kobling mellem Danmarks Statistiks data og ministeriernes egne data vil være stigende.
- Omkostningseffektivitet fordi der vil være et stort og naturligt grundlag for genbrug og stordrift. Dette gælder i hele værdikæden fra udvikling til vedligehold og drift af datavarehuse på de forskellige sektorområder. Hertil kommer fordelene ved at samle 'kritisk masse' såvel fagligt som metodisk og it-teknisk, som indebærer et element af shared-service.
- Forbedret datasikkerhed og sikring af fortrolighed fordi det ikke vil være nødvendigt at placere de samme persondata i flere forskellige tekniske og organisatoriske miljøer, hvilket vil udgøre en stor sikkerhedsrisiko, der ikke lader sig kontrollere.

'Ministerie- og datavarehusløsningen' bidrager imidlertid ikke til at sikre den faglige uafhængighed, ligesom udfordringerne vedr. kvalitet og dokumentation kun i beskedent omfang afhjælpes. Løsningen kan således ikke stå alene, men må suppleres med et af de skitserede scenarier for styrket koordinering, hvis det skal lykkes at få taget hånd om det danske statistiksystems samlede udfordringer.

8. Implementeringsmuligheder og anbefalinger

To 'ideal-løsninger'

Med udgangspunkt i ovenstående diskussion af centralisering hhv. koordinati-on samt de opstillede scenarier fremstår to løsninger som optimale med hensyn til at håndtere udfordringerne for officiel statistik i Danmark, herunder efterle-velse af nye og ufravigelige EU-krav til national koordination og kvalitetssik-ring af den europæiske statistik. Den ene er en fuld centralisering af produktio-nen af officiel statistik. Udviklingen de seneste år er imidlertid gået i den mod-satte retning. En centralisering af den samlede officielle statistikproduktionen i Danmarks Statistik vil derfor kræve, at der tages en politisk beslutning herom.

Den anden vil være etableringen af et meget stramt koordineret statistisk sy-tem, hvor koordinationen kompenserer for den decentrale organisering. Her vil ideal-løsningen være etablering af en koordinationsmekanisme med lovplig-tige krav til al officiel statistik, som beskrevet i scenarie 7.2.1. ovenfor. En løs-ning med obligatorisk labelling, scenarie 7.2.2., vil også i nogen grad sikre en koordination i systemet og ensartet kvalitetssikring af både europæisk og dansk statistik. En frivillig labelling, scenarie 7.2.3., kan derimod kun forudses at sik-re en moderat koordination af den officielle statistik, men vil dog være en for-bedring i forhold til den nuværende situation, hvor der ikke foregår nogen ko-ordination omkring fælles standarder, jf. scenarie 7.2.4. Uanset hvilken løs-ning, der vælges, kan dette ske i kombination med en etablering/udbygning af en løsning for ministeriers adgang til et konsistent datasæt i Danmarks Stati-stik, som beskrevet i afsnit 7.3.

Alt efter hvilken løsningsmodel, der forfølges, vil den konkrete udmøntning kræve, at en række tiltag implementeres med hensyn til afgrænsning af den officielle statistik, fastsættelse af kvalitetsstandarder, monitorering og håndhæ-velse.

8.1. Afgrænsning af officiel statistik

Liste over officiel statistik

Et scenarie med lovpligtige krav for al statistik såvel som et scenarie med obli-gatorisk labelling forudsætter, at det afgrænses hvilke statistikker, der betrag-tes som officiel statistik, så det er veldefineret, hvilke statistikker, der er omfat-tet af de fælles standarder samt af monitoreringen og håndhævelsen heraf. Det kan fx ske ved, at ministeren – eller Danmarks Statistik – i form af bekendtgø-relser eller lignende bemyndiges til at vedligeholde en liste over 'officiel stati-stik' som en del af et nationalt statistikprogram. En fordel herved vil også være, at der i forbindelse med etableringen af det nationale statistikprogram foregår en koordination med hensyn til arbejdsplanlægning, så der sikres en effektiv udnyttelse af ressourcer og undgås unødige ekstra byrder for erhvervsliv og offentlige myndigheder ved indberetning til statistik. Herudover vil offentliggø-relsen af et nationalt statistikprogram give brugerne et samlet overblik over al officiel statistik, herunder hvem der er ansvarlig for hvilke statistikker samt basale informationer om statistikkernes grundlag. Et sådant fælles statsligt statistikprogram udarbejdes i en række lande i dag, fx Sverige.

En samlet afgrænsning af den officielle statistik er ikke nødvendig ved en frivil-lig labelling-ordning, da det i dette scenarie udelukkende vil være de institutio-ner, der frivilligt lader sig 'label', som vil være underlagt koordination.

Anbefaling

Såfremt det ønskes at implementere lovpligtige krav eller en obligatorisk label-ling ordning, anbefales det derfor, at:

- Danmarks Statistik/Økonomiministeren får ansvaret for at udarbejde et årligt statistikprogram, der fastlægger, hvilke statistikker der kan betegnes officielle. Statistikprogrammet gøres offentligt tilgængeligt.

8.2. Fastsættelse og operationalisering af fælles standarder

Fælles kvalitetsstandarder baseret på CoP

Både ved en lovpligtig model, en obligatorisk labelling og ved en frivillig labelling vil det skulle besluttes, hvilke standarder den officielle statistik skal efterleve. Erfaringer fra bl.a. Sverige viser, som tidligere nævnt, at det mest hensigtsmæssige er, at der er konsistens mellem retningslinjerne for henholdsvis den europæiske og den øvrige nationale officielle statistik. Derfor har man i Sverige ligesom i andre lande valgt at anvende CoP som den fælles standard. I en dansk sammenhæng vil det således også være nærliggende at implementere CoP som den fælles kvalitetsstandard, ikke mindst fordi CoP allerede er standard for al statistik, der produceres i Danmarks Statistik og for den del af den europæiske statistik, der produceres af andre myndigheder. Hvad angår den lovpligtige model såvel som en model med obligatorisk labelling kunne de fælles standarder, CoP, indskrives i en revideret lov om Danmarks Statistik eller en ny lov om dansk statistik.

Erfaringer fra de adspurgte lande viser ligeledes, at implementeringen af fælles standarder forudsætter, at der udarbejdes guidelines for deres implementering, og at der foregår en løbende rådgivning og 'uddannelse' vedr. standarderne.

Rigsstatistikerens udstikker guidelines for implementering af CoP

Fastsættelse af standarder og guidelines kan enten være Rigsstatistikerens ansvar (som der lægges op til i den kommende EU-lovgivning) eller vedtages af et rådgivende organ (som i UK og Frankrig). Skal koordinationen i det danske statistiske system styrkes – uanset den konkrete løsningsmodel – må det under alle omstændigheder forventes, at Danmarks Statistik vil være en central aktør. Danmarks Statistik er den centrale myndighed for dansk statistikproduktion, producent af den altovervejende del af den officielle danske og europæiske statistik samt den institution, der må forventes at besidde den største kompetence inden for udvikling, produktion og formidling af statistik. Desuden pålægges det, i henhold til revisionen af forordningen om europæiske statistikker, lederen af den nationale statistiske myndighed – i Danmark rigsgstatistikerens – at opstille guidelines, der sikrer kvaliteten, udvikling, produktion og formidling af europæiske statistikker. Da rigsgstatistikerens således vil få ansvaret for koordineringen af kvalitetsstandarderne i relation til den europæiske statistik, herunder at udstede guidelines, vil det være nærliggende, at rigsgstatistikerens også tildeles det koordinerende ansvar i forhold til at fastlægge fælles standarder for den resterende del af dansk statistikproduktion.

Anbefalinger

Såfremt det ønskes at implementere fælles standarder for officiel statistik i Danmark, anbefales det derfor, at:

- CoP vedtages som fælles standard for al officiel dansk statistik, hvilket eventuelt fastlægges i en revideret lov om Danmarks Statistik eller alternativt en ny lov om dansk statistik.
- Danmarks Statistik/Rigsstatistikerens udarbejder guidelines for implementering af CoP i overensstemmelse med bestemmelserne i en revideret forordning vedr. europæiske statistikker og koordinerer aktiviteter (rådgivning, kurser m.m.) til implementering af CoP.

8.3. Monitorering

Regelmæssige reviews af officielle statistikker

For den lovpligtige model, såvel som ved obligatorisk og frivillig labelling, gælder, at det vil være nødvendigt, at der gennemføres en løbende monitorering af efterlevelsen af de fælles standarder. Denne monitorering kan for så vidt udføres på samme måde uanset den konkrete model. Forskellen vil være, at det ved en frivillig labelling-ordning netop vil være frivilligt, om en myndighed ønsker at lade sine statistikker indgå i monitoreringsøvelsen, mens monitoreringen vil være obligatorisk i de to andre modeller. For den lovpligtige model såvel som ved en obligatorisk labelling-ordning vil monitoreringsbeføjelsen således skulle præciseres i lovgivning.

Selve monitoreringen kan således foregå ved et regelmæssigt review af de omfattede statistikkers efterlevelse af CoP, der munder ud i konkrete anbefalinger til forbedringer. Review'et kan foretages på baggrund af et sæt opstillede kriterier, der operationaliserer de fælles standarder. Sådanne kriterier kan fastsættes som objektive (målbare) kriterier så som krav om offentliggørelseskalender, krav om samtidig adgang for alle brugere, krav om kvalitetsdeklarationer, krav vedr. formidlingskanaler og -sprog etc. Erfaringer fra andre lande viser, at jo mere konkret de fælles standarder kan operationaliseres, og jo mere objektive de opstillede kriterier er, des mere ressourceeffektiv bliver monitoreringen.

Varetagelse af monitoreringsopgaven

Med udgangspunkt i hvordan andre lande monitorerer efterlevelsen af fælles standarder, forekommer der at være to modeller: Enten monitorerer den centrale statistikinstitution efterlevelsen eller også foretages den af et særligt organ med eller uden deltagelse af den centrale statistikinstitution. Revisionen af forordningen om europæiske statistikker åbner mulighed for, at medlemslandene kan oprette et råd, der har til formål at sikre den faglige uafhængighed for producenterne af europæisk statistik. Det kunne overvejes, at et sådant råd oprettes i Danmark, og at det får til opgave også at monitorere efterlevelsen af de fælles standarder. Imod denne løsning taler, at det vil være ressourcekrævende at sammensætte et sådant råd samt at sikre den fornødne monitoreringskapacitet (sekretariat) uden for Danmarks Statistik. Placering af monitoreringsopgaven i Danmarks Statistik forekommer derfor som den mest ressourceeffektive måde at sikre monitorering af standarderne i systemet, da det vil ligge i forlængelse af institutionens nuværende arbejdsopgaver.

Anbefalinger

Såfremt det ønskes at etablere en monitoreringsmekanisme – obligatorisk eller frivillig – anbefales det derfor, at:

- Den monitorerende myndighed fastsætter operationelle kriterier for efterlevelse af de fælles standarder.
- Den monitorerende myndighed gennemfører et årligt (alternativt et to-årligt) review af alle officielle statistikker og udsender på den baggrund en rapport med konkrete anbefalinger.

8.4. Håndhævelse

Lovpligtig model

I en model, hvor standarderne gøres lovpligtige for al officiel statistik, kunne håndhævelsen foregå ved, at der udsendes en årlig (alternativ to-årlig) rapport fra den myndighed, der forestår monitoreringsopgaven. Anbefalingerne i denne rapport sendes til regeringen (fx K-udvalget), som vurderer, om anbefalingerne kræver opfølgning, hvorefter det pålægges den statistikproducerende institution at efterleve anbefalingen som en regeringsbeslutning. Dette ville udgøre en

operationel håndhævelsesmekanisme, som ikke bryder med gældende administrativ praksis, hvorefter Danmarks Statistik ikke kan gribe ind i arbejdstilrettelæggelsen i andre institutioner. Dette vurderes at være den mest effektive håndhævelsesmekanisme, der kan implementeres.

Obligatorisk vs. frivillig labelling

I en obligatorisk såvel som frivillig labelling-ordning består selve håndhævelsen i at tildele og fratage det officielle kvalitetsstempel på baggrund af den foregående monitorering. På baggrund af monitoreringen kan konkrete anbefalinger udstedes til de omfattede myndigheder. Der er i disse modeller ingen mulighed for at gennemtvunge, at de efterleves.

Offentliggørelse af en årlig eller to-årlig rapport over efterlevelsen af de fælles standarder, og dermed også af hvilke statistikker, der efterlever standarderne, og hvilke der evt. mister labellet, antages at skabe incitament til at efterleve standarderne. Dette gælder særligt i forbindelse med en obligatorisk labelling, hvor alle officielle statistikker vil indgå i rapporteringen.

Hvad angår den frivillige model, må det forudses, at det kan blive vanskeligt at etablere en incitamentsstruktur i Danmark, som gør det tilstrækkeligt attraktivt for statslige myndigheder at blive omfattet af en frivillig labelling-ordning. Dette kunne evt. imødegås ved at sammenkæde labelling-ordningen med en række begunstigelser. Erfaringer fra Sverige har eksempelvis vist, at det har haft stor betydning, at de nationale statistikproducenter oplever, at der er konkrete fordele forbundet med at indgå i et koordineret system, såsom styrket mandat i forhold til at få adgang til relevante data, bedre sikring af ressourcer til statistikproduktion samt mulighed for uddannelse, faglig sparring og rådgivning fra den nationale statistikmyndighed. Uanset hvilken løsningsmodel, der forfølges, kan den kobles med sådanne 'sidegevinster' for de involverede myndigheder. Eksempler herpå kunne være, at der gives adgang til Danmarks Statistiks interne kurser, at der afholdes målrettede workshops og seminarer for producenter af officiel statistik, samt at der gives mulighed for bilateral faglig rådgivning.

Anbefalinger

Såfremt en lovpligtig model forfølges, anbefales det, at:

- Den monitorerende myndighed udarbejder en årlig (alternativ to-årlig) rapport, som sendes til regeringen. Regeringen tager stilling til hvilke af rapportens anbefalinger, der forudsætter opfølgning.

Alternativt, såfremt en obligatorisk labelling introduceres, anbefales det, at:

- Den monitorerende myndighed udarbejder og offentliggør en årlig (alternativ to-årlig) rapport, der dækker al officiel statistik, og hvor det beskrives hvilke statistikker, der efterlever de fælles standarder, og dermed kan tildeles det officielle kvalitetsstempel og hvilke, der ikke gør.

Alternativt, såfremt en frivillig labelling introduceres, anbefales det, at:

- 1) Den monitorerende myndighed udarbejder og offentliggør en årlig (alternativ to-årlig) rapport over hvilke statistikker, der efterlever de fælles standarder.
2) Anbefalinger til forbedringer sendes til de ansvarlige myndigheder.

Uanset hvilken model, der implementeres, anbefales det, at:

- Myndigheder omfattet af den specifikke ordning vil have adgang til uddannelse og rådgivning fra den monitorerende myndighed/Danmarks Statistik.

BILAG

Bilag 1. FN's grundlæggende principper for officiel statistik

FN's statistiske Kommission vedtog den 14. april 1994 følgende ti grundlæggende principper for officiel statistik.

1. Den officielle statistik er et uundværligt element i ethvert demokratisk samfunds informationssystem, hvorfra data inden for områder som økonomi, demografi, sociale forhold og miljø skal være tilgængelig for den statslige administration, samfundsøkonomien og offentligheden. Med dette formål for øje skal de officielle statistiske institutioner producere statistikker, som har en høj brugsværdi, og stille dem til rådighed for offentligheden på et upartisk grundlag for at imødekomme borgernes krav om almen oplysning.
2. For at bevare den officielle statistiks troværdighed er det nødvendigt for de statistiske institutioner at træffe beslutninger, som er i overensstemmelse med faglige hensyn, herunder videnskabelige principper og faglig etik omkring metoder og produktionsprocesser for dataindsamling, bearbejdning, opbevaring og formidling af statistiske data.
3. For at gøre det lettere at fortolke de statistiske data korrekt skal de statistiske institutioner præsentere information om datakilder, metoder og produktionsprocesser for statistikken i overensstemmelse med videnskabelige normer.
4. De statistiske institutioner er berettigede til at kommentere fejlagtige fortolkninger og misbrug af statistikken.
5. Data til statistiske formål kan udtrækkes fra alle typer af datakilder, hvad enten det er statistiske undersøgelser eller administrative registre. Ved udvælgelse af datakilden skal der tages hensyn til kvalitet, aktualitet, omkostninger og respondentbyrden.
6. Individoplysninger indsamlet af de statistiske institutioner til statistisk bearbejdning, hvad enten de kan henføres til fysiske eller juridiske personer, skal behandles fortroligt og må udelukkende anvendes til statistiske formål.
7. De love, bestemmelser og forholdsregler, som de statistiske systemer fungerer i henhold til, skal være tilgængelige for offentligheden.
8. Koordinering mellem de statistiske institutioner inden for hvert land er af afgørende betydning for at opnå et sammenhængende og effektivt statistiksystem.
9. At de statistiske institutioner i hvert enkelt land anvender internationale begreber, klassifikationer og metoder, fremmer sammenhængen og effektiviteten i de statistiske systemer på alle niveauer.
10. Bilateralt og multilateralt statistiksamarbejde bidrager til at forbedre de officielle statistiksystemer i alle lande.

Bilag 2. Adfærdskodeks for europæiske statistikker

Institutionelle rammer

Institutionelle og organisatoriske faktorer har en afgørende indflydelse på effektiviteten og troværdigheden af en statistikmyndighed, der udvikler, producerer, og formidler europæiske statistikker. De vigtigste faktorer i denne forbindelse er faglig uafhængighed, bemyndigelse til at indsamle data, tilstrækkelige ressourcer, kvalitetsforpligtelse, statistisk fortrolighed, upartiskhed og objektivitet.

Princip 1: Faglig uafhængighed. Statistikmyndigheders faglige uafhængighed af andre politiske, regulerende eller administrative myndigheder og organer og af aktører fra den private sektor sikrer europæiske statistikkers troværdighed.

Indikator 1.1: De nationale statistiske kontorer og Eurostats uafhængighed af politisk og anden indflydelse udefra ved udvikling, produktion og formidling af statistikker er fastsat ved lov og er sikret for andre statistikmyndigheder.

Indikator 1.2: Lederne af de nationale statistiske kontorer og af Eurostat og i givet fald lederne af andre statistikmyndigheder indtager en hierarkisk position, som er tilstrækkelig høj til at have kontakt på højeste niveau med politiske og administrative myndigheder. De er i besiddelse af faglige kvalifikationer på højeste niveau.

Indikator 1.3: Lederne af de nationale statistiske kontorer og af Eurostat og i givet fald lederne af andre statistikmyndigheder har ansvaret for, at udviklingen, produktionen og formidlingen af statistikker er uafhængig.

Indikator 1.4: Lederne af de nationale statistiske kontorer og af Eurostat og i givet fald lederne af andre statistikmyndigheder har alene ansvaret for at fastlægge statistiske metoder, standarder og procedurer og for indholdet af statistikkerne og tidspunkterne for deres offentliggørelse.

Indikator 1.5: Der udgives statistiske arbejdsprogrammer og periodiske situationrapporter.

Indikator 1.6: Statistiske publikationer offentliggøres som sådanne og må ikke udgives sammen med politiske udtalelser og principerklæringer.

Indikator 1.7: De nationale statistiske kontorer, Eurostat og i givet fald andre statistikmyndigheder kommenterer offentligt statistiske emner, herunder også kritik og misbrug af statistikker, i det omfang det anses for hensigtsmæssigt.

Indikator 1.8: Udnævnelsen af lederne af de nationale statistiske kontorer og Eurostat og i givet fald andre statistikmyndigheder er udelukkende baseret på faglige kvalifikationer. Begrundelsen for at afsætte en leder er fastsat i de retlige rammer. Den må ikke omfatte grunde, der bringer den faglige eller videnskabelige uafhængighed i fare.

Princip 2: Bemyndigelse til at indsamle data. Statistikmyndigheder har en klar retlig bemyndigelse til at indsamle data til europæiske statistiske formål. Forvaltninger, virksomheder og husholdninger og den brede offentlighed kan ved lov pålægges at give adgang til eller levere data til europæiske statistikker, hvis statistikmyndighederne anmoder om det.

Indikator 2.1: Statistikmyndighedernes bemyndigelse til at indsamle data til udvikling, produktion og formidling af europæiske statistikker er fastsat ved lov.

Indikator 2.2: Loven giver statistikmyndighederne mulighed for at anvende administrative data til statistiske formål.

Indikator 2.3: Statistikmyndighederne kan med hjemmel i retsfor skrifter gøre det obligatorisk at deltage i statistiske undersøgelser.

Princip 3: Tilstrækkelige ressourcer. Statistikmyndigheder råder over tilstrækkelige ressourcer til at opfylde behovene i forbindelse med europæiske statistikker.

Indikator 3.1: De personalemæssige og finansielle ressourcer og it-ressourcerne er både kvantitativt og kvalitativt tilstrækkelige til at dække de løbende behov i forbindelse med statistikker.

Indikator 3.2: Statistikkers omfang, detaljeringsniveau og omkostninger står i rimeligt forhold til behovene.

Indikator 3.3: Der findes procedurer til vurdering af og begrundelse for behovet for nye statistikker i forhold til de omkostninger, der er forbundet hermed.

Indikator 3.4: Der findes procedurer til vurdering af, om der fortsat er behov for alle statistikker, for at fastslå, om der er statistikker, som kan undværes eller reduceres i omfang for at frigøre ressourcer.

Princip 4: Kvalitetsforpligtelse. Statistikmyndigheder har en kvalitetsforpligtelse. De afdækker systematisk og regelmæssigt styrker og svagheder med henblik på løbende forbedring af proces- og produktionskvaliteten.

Indikator 4.1: Der er fastlagt en kvalitetspolitik, som gøres tilgængelig for offentligheden. Der findes en organisationsstruktur og værktøjer til behandling af kvalitetsstyring.

Indikator 4.2: Der findes procedurer for planlægning og overvågning af kvaliteten af den statistiske produktionsproces.

Indikator 4.3: Produktkvaliteten overvåges regelmæssigt, vurderes med hensyn til mulige kompromiser og indberettes efter kvalitetskriterierne for europæiske statistikker.

Indikator 4.4: Der foretages en regelmæssig og grundig gennemgang af de vigtigste statistiske produktioner eventuelt også med bistand fra eksterne eksperter.

Princip 5: Statistisk fortrolighed. Det skal i alle henseender garanteres, at dataleverandørernes (husholdningerne, virksomhederne, forvaltningerne og andre respondenter) identitet beskyttes, og at de leverede oplysninger behandles fortroligt og kun anvendes til statistiske formål.

Indikator 5.1: Den statistiske fortrolighed er sikret ved lov.

Indikator 5.2: Personale indgår juridisk bindende forpligtelser angående fortrolighed.

Indikator 5.3: Ved forsætligt brud på den statistiske fortrolighed pålægges der straffeforanstaltninger.

Indikator 5.4: Personalet gives retningslinjer og instrukser om beskyttelsen af den statistiske fortrolighed i forbindelse med produktionen og formidlingen af data. Fortrolighedspolitikken offentliggøres.

Indikator 5.5: Der er truffet fysiske, teknologiske og organisatoriske forholdsregler til beskyttelse af statistiske databasers sikkerhed og integritet.

Indikator 5.6: Der gælder strenge regler for eksterne brugere, som ønsker at få adgang til statistiske mikrodata til forskningsformål.

Princip 6: Upartiskhed og objektivitet. Statistikmyndigheder udvikler, producerer og formidler europæiske statistikker under overholdelse af videnskabelig uafhængighed og på en objektiv, professionel og gennemsigtig måde, således at alle brugere behandles på lige fod.

Indikator 6.1: Statistikker udarbejdes på et objektivt grundlag ud fra statistiske kriterier.

Indikator 6.2: Valg af kilder og statistiske metoder samt beslutninger om formidling af statistikker sker ud fra statistiske kriterier.

Indikator 6.3: Fejl, der konstateres i offentliggjorte statistikker, korrigeres hurtigst muligt og bringes til offentlighedens kendskab.

Indikator 6.4: Oplysninger om de anvendte metoder og procedurer er offentligt tilgængelige.

Indikator 6.5: Tidspunkter for offentliggørelse af statistikker meddeles på forhånd.

Indikator 6.6: Der gives på forhånd meddelelse om større revisioner af eller ændringer i metoderne.

Indikator 6.7: Alle brugere har lige og samtidig adgang til statistikker, der offentliggøres. Eksterne brugeres privilegerede adgang til dataene forud for offentliggørelsen begrænses, kontrolleres og meddeles offentligheden. Hvis oplysninger lækkes til offentligheden, træffes forholdsregler forud for offentliggørelsen for at sikre objektiviteten.

Indikator 6.8: Offentliggørelse af statistiske data og erklæringer i forbindelse hermed på pressekonferencer er objektive og upartiske.

Statistiske produktionsprocesser

Statistikmyndighederne overholder alle europæiske og andre internationale standarder, retningslinjer og god praksis, når de tilrettelægger, indsamler, bearbejder og formidler europæiske statistikker. Statistikkernes troværdighed øges, hvis statistikmyndigheden er kendt for god forvaltning og effektivitet. De relevante kriterier i denne forbindelse er en god metodologi, passende statistiske produktionsprocesser, begrænset byrde for respondenterne og omkostningseffektivitet.

Princip 7: God metodologi. Statistikker af høj kvalitet er baseret på en god metodologi. Dette forudsætter egnede værktøjer, produktionsprocesser og knowhow.

Indikator 7.1: De overordnede metodologiske rammer, som anvendes til europæiske statistikker, er i overensstemmelse med europæiske og andre internationale standarder, retningslinjer og god praksis.

Indikator 7.2: Der findes produktionsprocesser, som sikrer, at hele statistikmyndigheden konsekvent anvender standardbegreber, -definitioner og -klassifikationer.

Indikator 7.3: Virksomhedsregistret og stikprøvegrundlaget for befolkningsundersøgelser evalueres regelmæssigt og justeres om nødvendigt for at sikre høj kvalitet.

Indikator 7.4: Der er nøje overensstemmelse mellem nationale klassifikationer og de tilsvarende europæiske.

Indikator 7.5: Der rekrutteres højt uddannet personale inden for de relevante fagdiscipliner.

Indikator 7.6: Statistikmyndigheder har en politik for videre- og efteruddannelse af deres personale.

Indikator 7.7: Der indledes samarbejde med videnskabelige kredse for at forbedre metodologien, effektiviteten af de anvendte metoder og for om muligt at fremme bedre værktøjer.

Princip 8: Egnede statistiske produktionsprocesser. Statistikker af høj kvalitet er baseret på egnede statistiske produktionsprocesser lige fra indsamlingen til valideringen af data.

Indikator 8.1: Når europæiske statistikker er baseret på administrative data, ligger de hertil anvendte definitioner og begreber tæt op ad de definitioner og begreber, der anvendes til statistiske data.

Indikator 8.2: Spørgeskemaer til statistiske undersøgelser afprøves systematisk forud for indsamlingen af data.

Indikator 8.3: Undersøgellesplaner, stikprøveudtagninger og estimationsmetoder har et solidt grundlag og gennemgås regelmæssigt og revideres og opdateres om nødvendigt.

Indikator 8.4: Indsamling, indlæsning og kodning af data kontrolleres rutinemæssigt og revideres efter behov.

Indikator 8.5: Egnede metoder til editing og imputering anvendes og gennemgås regelmæssigt og revideres eller opdateres efter behov.

Indikator 8.6: Revisioner foretages i henhold til standardiserede, veletablerede og gennemsigtige produktionsprocesser.

Indikator 8.7: Statistikmyndigheder medvirker ved udformningen af administrative data for at gøre dem bedre egnede til statistiske formål.

Indikator 8.8: Der indgås aftaler med ejere af administrative data, som fastsætter fælles forpligtelser til at anvende disse data til statistiske formål.

Indikator 8.9: Statistikmyndigheder samarbejder med ejere af administrative data for at sikre datakvaliteten.

Princip 9: Begrænset byrde for respondenterne. Indberetningsbyrden står i rimeligt forhold til brugernes behov og er ikke for stor for respondenterne. Statistikmyndighederne overvåger indberetningsbyrden og fastsætter mål for gradvis reducere af den.

Indikator 9.1: De europæiske statistikkers omfang og detaljeringsgrad er begrænset til det absolut nødvendige.

Indikator 9.2: Indberetningsbyrden fordeles så jævnt som muligt over undersøgelsespopulationerne.

Indikator 9.3: Oplysningerne fra virksomhederne hentes så vidt muligt direkte fra deres regnskaber, og for at lette indberetningen af disse data sker dette så vidt muligt elektronisk.

Indikator 9.4: Når det er muligt, anvendes administrative kilder for at undgå at anmode om de samme data flere gange.

Indikator 9.5: Fælles benyttelse af data inden for en statistikmyndighed er almindelig praksis for at begrænse antallet af undersøgelser.

Indikator 9.6: Statistikmyndigheder fremmer foranstaltninger, der gør det muligt at forbinde datakilder, for at reducere indberetningsbyrden.

Princip 10: Omkostningseffektivitet. Ressourcer udnyttes bedst muligt.

Indikator 10.1: Til overvågning af statistikmyndighedens anvendelse af ressour-

cerne foretages både intern og uafhængig ekstern kontrol.

Indikator 10.2: Informations- og kommunikationsteknologi udnyttes optimalt til indsamling, bearbejdning og formidling af data.

Indikator 10.3: Der gøres en målrettet indsats for i større omfang at udnytte administrative datas statistiske potentiale og begrænse anvendelsen af direkte undersøgelser.

Indikator 10.4: Statistikmyndigheder fremmer og gennemfører standardiserede løsninger, der forøger effektiviteten.

Statistiske produkter

De producerede statistikker opfylder brugernes behov. Statistikker er udarbejdet i overensstemmelse med europæiske kvalitetsstandarder og dækker behovene hos EU-institutionerne, regeringer, forskningsinstitutioner, virksomheder og offentligheden i almindelighed. Det er af afgørende betydning, at statistikkerne er relevante, nøjagtige og pålidelige, aktuelle, sammenhængende, sammenlignelige mellem regioner og lande og direkte tilgængelige for brugerne.

Princip 11: Relevans. Europæiske statistikker opfylder brugernes behov.

Indikator 11.1: Der findes produktionsprocesser til at høre brugerne, overvåge relevansen og de eksisterende statistikkers opfyldelse af deres behov og til at tage hensyn til deres nye behov og prioriteringer.

Indikator 11.2: I arbejdsprogrammet gøres der rede for hvilke behov, der er prioriteret, og hvordan de opfyldes.

Indikator 11.3: Brugertilfredsheden overvåges regelmæssigt og følges systematisk op.

Princip 12: Nøjagtighed og pålidelighed. Europæiske statistikker afspejler nøjagtigt og pålideligt virkeligheden.

Indikator 12.1: Kildedata, foreløbige resultater og statistiske produkter evalueres og valideres regelmæssigt.

Indikator 12.2: Stikprøvefejl og øvrige fejl måles og dokumenteres systematisk i overensstemmelse med europæiske standarder.

Indikator 12.3: Ændringer analyseres regelmæssigt for at forbedre de statistiske produktionsprocesser.

Princip 13: Aktualitet og punktighed. Europæiske statistikker er aktuelle og offentliggøres punktligt.

Indikator 13.1: Aktualitet opfylder europæiske og andre internationale offentliggørelsesstandarder.

Indikator 13.2: Et fast dagligt tidspunkt for offentliggørelse af statistikker bekendtgøres.

Indikator 13.3: Statistikkens hyppighed tilgodeser i størst muligt omfang brugernes behov.

Indikator 13.4: Afvigelser fra udgivelsestidsplanen meddeles og begrundes på forhånd, og der fastsættes en ny offentliggørelsesdato.

Indikator 13.5: Foreløbige resultater, der som helhed er af acceptabel nøjagtighed, kan offentliggøres, hvis det anses for hensigtsmæssigt.

Princip 14: Sammenhæng og sammenlignelighed. Europæiske statistikker er konsistente indbyrdes og over en tidsperiode og er desuden sammenlignelige mellem regioner og lande. Samme type data fra forskellige kilder kan kombineres og anvendes sammen.

Indikator 14.1: Statistikkerne er indbyrdes sammenhængende og konsistente (dvs. matematisk og bogføringsteknisk identitet).

Indikator 14.2: Statistikkerne er sammenlignelige inden for en rimelig periode.

Indikator 14.3: Statistikkerne udarbejdes på grundlag af fælles standarder, hvad angår dækningsområde, definitioner, enheder og klassifikationer i de forskellige undersøgelser og kilder.

Indikator 14.4: Statistikker fra forskellige kilder og med forskellig hyppighed sammenlignes og harmoniseres.

Indikator 14.5: Datasammenlignelighed mellem landene sikres inden for det europæiske statistiske system ved regelmæssige kontakter mellem det europæiske statistiske system og medlemsstaternes statistiske systemer. Der foretages metodologiske undersøgelser i nært samarbejde mellem medlemsstaterne og Eurostat.

Princip 15: Tilgængelighed og klarhed. Europæiske statistikker præsenteres i en klar og letforståelig form og offentliggøres på en passende og velegnet måde og bør desuden være tilgængelige på en objektiv måde sammen med relevante metadata og forklaringer.

Indikator 15.1: Statistikker og de tilhørende metadata præsenteres og arkiveres i en form, som gør det lettere at fortolke dataene og foretage relevante sammenligninger.

Indikator 15.2: Ved formidlingen anvendes moderne informations- og kommunikationsteknologi og i givet fald traditionelle trykte publikationer.

Indikator 15.3: Skræddersyede analyser stilles til rådighed, hvis det er muligt, og offentligheden orienteres.

Indikator 15.4: Mikrodata gøres tilgængelige til forskningsformål. Adgangen hertil er underkastet særlige regler eller protokoller.

Indikator 15.5: Metadata dokumenteres efter standardiserede metadatasystemer.

Indikator 15.6: Brugere holdes underrettet om den anvendte metodologi i det statistiske arbejde, herunder anvendelsen af administrative data.

Indikator 15.7: Brugere holdes underrettet om kvaliteten af de statistiske produkter i forhold til kvalitetskriterierne for europæiske statistikker.

Bilag 3. Landeinterviews omkring officiel statistik

Spørgsmål	Norge	Sverige	Finland	Irland	UK	Frankrig
Hvor stor en andel af den officielle statistik produceres af den nationale statistikinstitution?	Omkring 85-90 pct.	Omkring 65 pct.	Omkring 80 pct.	Omkring 85-90 pct.	Omkring 50-60 pct.	Omkring 67 pct.
AFGRÆNSNING						
Hvordan afgrænses officiel statistik?	Statistik produceret af Statistisk sentralbyrå betegnes pr. definition som officiel statistik. Ifølge Statistisk sentralbyrås årsrapport 2014 er det en målsætning, at begrebet officiel statistik skal afklares og præciseres yderligere.	Officiel statistik udarbejdes i henhold til Sveriges statistiklov og produceres af udvalgte offentlige myndigheder i overensstemmelse med bestemmelser, der er udstedt af regeringen, som led i den årlige finanslovsproces. Herunder udpeger regeringen de overordnede emner, der skal belyses.	Statistik produceret af Statistikcentralen samt andre offentlige myndigheder betegnes som officiel statistik.	Statistik produceret af Central Statistical Office samt andre offentlige myndigheder betegnes som officiel statistik.	Statistik produceret af Office for National Statistics samt andre offentlige myndigheder betegnes som officiel statistik.	Statistik produceret i henhold til CoP betegnes som officiel statistik.
STANDARDE						
Er officiel statistik underlagt fælles kvalitetsstandarder?	CoP anvendes som Statistisk sentralbyrås officielle kvalitetsstandard for statistikproduktionen.	Ja - officiel statistik skal efterleve nationale guidelines for statistikproduktion, der i høj grad er kompatible med kriterierne i CoP. I øjeblikket arbejdes der på at samordne den nationale kvalitetsstandard med CoP, så der fremadrettet kun foreligger én standard, idet ca. 90 % af indholdet i de nationale guidelines og CoP stemmer overens.	Ja - officiel statistik er underlagt et sæt nationale standarder, som er kompatible med principperne i CoP.	Ja – officiel statistik, der efterlever CoP, kan få et kvalitetsstempel (label).	Ja - såfremt officiel statistik skal have prædikatet 'national statistik' kræves det, at statistikken lever fuldt op til UK's nationale adfærdskodeks for statistikproduktion (Authority's Code). Det nationale adfærdskodeks er i høj grad kompatibelt med CoP.	Ja – officiel statistik, der efterlever CoP, betegnes som officiel statistik.
MONITORERING						
Er monitorering frivillig eller fastsat via lovgivning?	Endnu ikke afklaret.	Lovgivning.	Lovgivning.	Frivillig.	Lovgivning.	Lovgivning.
Hvem har monitoreringsbeføjelserne?	Endnu ikke afklaret.	Council for Official Statistics i samarbejde med Statistiske centralbyrå.	Advisory Board of Official Statistics i samarbejde med Statistikcentralen.	Central Statistical Office.	UK Statistics Authority, der evaluerer, om statistikkerne efterlever det nationale adfærdskodeks.	Official Statistical Authority, der monitorerer, at officiel statistik efterlever CoP.
HÅNDHÆVELSE						
Kan beslutninger i henhold til monitorering håndhæves?	Endnu ikke afklaret.	Nej.	Nej.	Nej – frivillig labelling.	Ja – obligatorisk labelling.	Ja – obligatorisk labelling.

Bilag 4. Det offentliges produktion af samfundsbelysende statistik

Myndighed	Databaser	Generelt samfundsbelysende statistikker
KL	0	1
Danske Regioner	0	0
Nationalbanken	2	11
Beskæftigelsesministeriet	8	28
Erhvervs- og Vækstministeriet	4	21
Finansministeriet	2	4
Forsvarsministeriet	3	4
Justitsministeriet	5	11
Kirkeministeriet	0	1
Klima, Energi- og Bygningsministeriet	6	11
Kulturministeriet	0	0
Miljøministeriet	14	8
Ministeriet for By, Bolig og Landdistrikter	1	2
Ministeriet for Børn, Ligestilling, Integration og Sociale Forhold	-	-
Fødevareministeriet	4	19
Ministeriet for Sundhed og Forebyggelse	0	17
Skatteministeriet	1	12
Transportministeriet	2	9
Uddannelses- og Forskningsministeriet	0	0
Udenrigsministeriet	2	0
Undervisningsministeriet	1	4
Økonomi- og Indenrigsministeriet	0*	0*
Statsministeriet	-	-
Total	55	163

- ikke modtaget svar

* ingen udover hvad der udarbejdes i Danmarks Statistik

Bilag 5. Ministerieordning og datavarehusløsninger

Ministerieordning for adgang til data

Ministerieordningens formål er at understøtte ministeriernes arbejde med analyse, dokumentation og ministerbetjening på en effektiv og fleksibel måde.

Indenfor de nærmere beskrevne rammer for anvendelse af data i henhold til kontrakt stiller Danmarks Statistik aftalte data til rådighed for ministeriernes arbejde.

Danmarks Statistik vil opdatere data i takt med ajourføringen af registrene, i den takt dette er konkret aftalt eller fremgår af Danmarks Statistiks statistikprogram.

Ministerierne kan anvende disse data til analyser, ledelses- og styringsformål samt rapporteringer. Ministerierne kan også lade data indgå i datavarehuse, hvortil offentligheden har adgang, som beskrevet nedenfor.

Data må ikke anvendes til administrative afgørelser eller forvaltning vedr. enkeltpersoner hverken i ministeriet eller i andre administrative enheder. Udtræk af data og offentliggørelse af data skal overholde Danmarks Statistiks krav til datadiskretion.

Ministeriet kan på en server placeret i Danmarks Statistik koble egne data med Danmarks Statistiks data og ministerieordningen indeholder funktionalitet til at dette kan ske på en automatiseret måde.

Serveren vil indeholde data på cpr-niveau, men cpr-nummeret vil være erstattet af en "neutral ident", som tildeles af Danmarks Statistik. Med den neutrale ident som nøgle vil der være mulighed for at koble Danmarks Statistiks data med data, som ministeriet placerer på serveren.

Serveren vil både indeholde data, som kommer fra Danmarks Statistik og data, som kommer fra ministeriet. Data kan kobles via samme ident, som vil være stabil over tid.

Adgang til data

Ministeriets server vil være baseret på individdata som mikrodata, og være fysisk placeret hos Danmarks Statistik, således at data på individniveau ikke forlader Danmarks Statistik.

Danmarks Statistiks adgang til ministeriets data er begrænset til kontrolformål i forhold til datafortrolighed og it-sikkerhed. Herudover kan der etableres adgang efter aftale, der følger Danmarks Statistiks generelle bestemmelser for adgang til forsknings/analysedata.

Ministeriets medarbejdere og konsulenter har adgang til serveren, hvis de er certificeret hertil. Flere brugere kan have adgang på samme tid.

Anvendelse af data

De data, placeret på serveren, kan anvendes til alle analyseformål i ministeriet og administrative enheder underlagt ministeriets direkte instruktion.

Data må ikke anvendes til administrative afgørelser eller forvaltning om personer. Endvidere gælder det, at udtræk af data og offentliggørelse af data skal overholde hensynet til datadiskretion, således at individer eller grupper af individer ikke må kunne genkendes.

Offentliggørelse

Serveren ændrer ikke noget i forhold til Danmarks Statistiks politik for offentliggørelse, som betyder, at data omfattet af Danmarks Statistiks statistikprogram offentliggøres efter en procedure, hvor alle har samtidig adgang til data. Ministeriet får således adgang til data på serveren samtidig med alle andre brugere af Danmarks Statistiks data.

Data, som placeres på serveren af ministeriet, er ikke omfattet af Danmarks Statistiks regler for offentliggørelse. Resultater, der opstår som resultat af kobling i datavarehuset mellem Danmarks Statistiks data og ministeriets data, tilhører ministeriet. Danmarks Statistik kan ikke offentliggøre sådanne resultater uden forudgående aftale med ministeriet.

Kobling af data

Ministerieordningen indebærer fleksibel adgang til kobling af egne data med Danmarks Statistiks data.

Løsningen vil bl.a. give mulighed for følgende:

- Data tildeles en fælles ident, der er stabil over tid.
- Output overføres via FTP
- Data kan gemmes på serveren i en mappestruktur

Funktionalitet

Når data er loadet ind i analysemiljøet igangsættes en automatisk proces, hvor datasættet afidentificeres, idet CPR-numre erstattes af Danmarks Statistiks løbenummer, således at der ikke er mulighed for direkte identifikation af enkeltpersoner. Ligeledes må datasættet ikke indeholde personnavne i klartekst eller andre identificerende data (fra surveys). I analysemiljøet er der udelukkende adgang til afidentificerede data, som til analytiske formål er fuldt ud lige så værdifulde som data med cpr-nummer.

Når datasættet er afidentificeret ved påførsel af en neutral ident er det klar til at blive koblet med Danmarks Statistiks data. Dette kan i en række tilfælde ske af brugeren selv, eller hvis data er komplicerede eller har problematisk datakvalitet, ved at en Danmarks Statistik-medarbejder foretager sammenkoblingen, hvorefter analysedatasættet stilles til rådighed for brugeren. I de tilfælde, hvor brugeren selv kan foretage koblingen kan det ske "24-7". I øvrige situationer, hvor Danmarks Statistik skal foretage koblingen, kan det ske hurtigt, idet serviceniveauet indgår som et element i de aftaler, der skal indgå med ministeriet. Dette kan indgå som en fast serviceydelse i en kontrakt eller indgå som en særlig betalbar ydelse efter behov.

Brugeren kan fra sin egen pc koblet på internettet få adgang til Danmarks Statistiks it-miljø ved at brugeren logger på analysemiljøet (via Remote Desktop Service) og en tilknyttet sikkerhedsløsning. Løsningen er en sikker "standard-løsning", som anvendes på en række andre områder i såvel privat som offentlig sektor.

Brugerne anvender de værktøjer, som ministeriet vælger og som Danmarks Statistik kan godkende.

Output fra kørsler på analysemiljøet vil være aggregerede data, som gør det muligt at integrere output på hjemmesider og lokale datavarehuse. Brugeren kan i miljøet overføre disse aggregerede data til en ftp-server i Danmarks Statistik, hvorfra de uden ventetid kan hjemtages.

Basisløsningen består af dedikerede servere med tilstrækkelig kapacitet, som løbende tilpasses brugernes behov. Niveauet for driftsikkerhed, it-sikkerhed og overvågning svarer til niveauet for Danmarks Statistiks vigtigste systemer, fx Danmarks Statistiks hjemmeside, Statistikbanken og Lovmodellen. Miljøet driftes i Danmarks Statistiks serverhal og i kopi på Danmarks Statistiks nød-driftscenter i tilfælde af systemnedbrud.

Datafortrolighed sikres ved kontrolforanstaltninger, som ikke hindrer effektiv opgaveløsning.

Selv om data er afidentificerede, så de er uden direkte identifikationsoplysninger, skal krav om diskretionering overholdes, dvs. det må ikke være muligt at "bagvejsidentificere" oplysninger om enkeltpersoner eller virksomheder. Det er således et krav til brugeren, at output, som sendes til brugerens miljø, overholder disse krav. Kontrollen af dette sker ved, at alle kørsler og output logges. Logningen skal overholde sikkerhedsbekendtgørelsens § 19. De dannede logger opbevares i 6 måneder. Logs kontrolleres løbende, og der foretages på stikprøvebasis en særlig kontrol af en it-revisor med indsigt i de anvendte it-løsninger.

Ovenstående løsning kan udbygges med en datavarehusløsning som beskrevet nedenfor.

Ministerielle datavarehusløsninger

Danmarks Statistik tilbyder tre muligheder for at anvende Danmarks Statistiks data i datavarehuse hos ministerierne. De tre løsningsmuligheder tilgodeser ministeriernes ønsker om kontrol over indhold og fleksibilitet i opbygningen. Samtidig forbliver data på individniveau hos Danmarks Statistik.

1) Datavarehusene placeres hos Danmarks Statistik

Ministerierne kan få fuld adgang til data på individniveau, når data er placeret på en server hos Danmarks Statistik. Dermed kan et datavarehus placeret hos Danmarks Statistik indeholde individdata i bunden af konstruktionen med fuld fleksibilitet.

Løsningen forudsætter en komplet overførsel af ministeriernes datavarehusproduktionsmiljøer, hvis disse allerede findes eller en opbygning af en løsning på en selvstændig server hos Danmarks Statistik. Dette vil indebære omkostninger til omstilling af systemerne, for de ministerier der allerede har opbygget datavarehusløsninger udenfor Danmarks Statistik. Dog vil omkostningerne til den løbende drift af ministeriernes datavarehuse i Danmarks Statistiks driftsmiljø ikke være højere end i andre driftsmiljøer.

2) Datavarehusene placeres delvist hos Danmarks Statistik

Den delmængde af datavarehusene, som indeholder data fra Danmarks Statistik, kan placeres i kuber på en server hos Danmarks Statistik. Herved får mini-

sterierne mulighed for at tilgå individdata i Danmarks Statistik datamiljø og berige egne data med disse, samtidig med datasikkerhed overholdes. Denne løsning sikrer at individdata aldrig forlader Danmarks Statistik. Adgang til data på individniveau er den samme som i model 1). I det øjeblik data forlader Danmarks Statistik vil visning / udtræk ske på aggregeret niveau.

Det aftales, hvordan der kan etableres en teknisk løsning, som sikrer, at ministeriernes muligheder for at tilgå data og lave udtræk til analyse sker på en operationel og fleksibel måde.

3) Datavarehusene baseres på aggregerede data
Ministerierne gives adgang til individdata på en server hos Danmarks Statistik, hvor der kan dannes aggregerede sumdata med alle de relevante krydsninger, som skal indgå i datavarehusene. Dvs. at alle variable i en tabel krydses og summeres på alle leder og kanter. Resultatet vil i mange tilfælde være relativt omfattende tabeller, der kan danne grundlag for input til en kube eller datavarehusløsning.

Summerne i tabellerne skal i hver enkelt celle mindst udgøre mindst 3 observationer, og data kan dermed problemfrit trækkes ud af Danmarks Statistik. Da visningerne af data alligevel ikke må indeholde summer med mindre end 3 observationer, forventes det ikke at udgøre et grundlæggende problem.

De nærmere tekniske løsninger ved at lade summerede data med mindst 3 observationer indgå i fx en kubeteknologi i et datavarehus skal afklares nærmere.