

Utbildningsdepartementet
103 33 Stockholm

2008-02-19

Dnr 2007:01920

Redovisning av uppdrag om Förstudie av modernisering av Skolverkets uppföljningssystem

Dnr U2006/9555/BIA/G

Härmed redovisas uppdraget Förstudie av modernisering av uppföljningssystemet givet i regleringsbrev för Skolverket för budgetåret 2007. I rapporten ges en beskrivning av nuvarande system samt förslag på ett antal åtgärder som skulle modernisera produktionen av utbildningsstatistik.

Per Thullberg
Generaldirektör

Mikael Henningsson
Undervisningsråd

Förstudie av modernisering av Skolverkets uppföljningssystem

Förord

Skolverket fick i regleringsbrevet för 2007 i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att inleda en modernisering av det nationella uppföljningssystemet. I denna rapport ges förutom förslag på åtgärder för en modernare och snabbare statistik även en kort bakgrund till Skolverkets nuvarande uppföljningssystem samt en beskrivning av dagens uppgiftsinsamling.

Mikael Henningsson har varit projektledare och har tillsammans med Anders Broberg, Ingegerd Johansson, Jonna Josefsson och Moa Morin sammanställt rapporten. Ett varmt tack riktas till Statistiska Centralbyrån och Socialstyrelsen för ett givande samarbete.

Per Thullberg
Generaldirektör

Mikael Henningsson
Undervisningsråd

Innehållsförteckning

<i>Förord</i>	2
<i>Sammanfattning</i>	5
1 Inledning	8
1.1 Uppdrag	8
1.2 Avgränsningar	8
1.3 Metod	8
1.4 Samråd och referensgrupper	9
1.5 Disposition	9
2 Bakgrund	10
2.1 Historik	10
2.2 Syftet med Skolverkets statistik	11
2.3 Statistiken omfattning och kvalitet	11
2.4 Användare och användning av statistiken	12
2.5 Avtal med SCB	13
3 Dagens uppgiftsinsamling	15
3.1 Förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling	15
3.1.1 Teknisk miljö	15
3.1.2 Skolverkets nationella register	16
3.2 Insamlingsarbetet	17
3.2.1 Uppgifter	17
3.2.2 Insamlingsmetoder	18
3.2.3 Referensperiod och inlämningsdatum.....	19
3.2.4 Inrapporterade uppgifters kvalitet.....	20
3.3 Statistiksammanställning och publicering	21
3.3.1 Produktion av mikrodataregister och tabeller	22
3.3.2 Leverans och granskning	22
3.3.3 Publicering och analys	23
4 Åtgärder	26
4.1 Förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling	26
4.1.1 Teknisk miljö	26
4.1.2 Skolverkets nationella register	27
4.2 Insamlingsarbetet	28

4.2.1 Uppgifter	28
4.2.2 Insamlingsmetoder	28
4.2.3 Referensperiod och inlämningsdatum.....	30
4.2.4 Inrapporterade uppgifters kvalitet.....	32
4.3 Statistksammanställning och publicering.....	33
5 Slutsatser	35

Sammanfattning

Skolverket har fått i uppdrag att genomföra en förstudie i syfte att inleda en modernisering av det nationella uppföljningssystemet. Särskild vikt ska läggas vid en snabbare publicering. I dag är produktionstiden för Skolverkets statistik cirka sex månader och det finns idag en stor efterfrågan på snabbare statistik. I denna rapport ges förutom förslag på åtgärder för en modernare och snabbare statistik även en kort bakgrund till Skolverkets nuvarande uppföljningssystem samt en beskrivning av dagens uppgiftsinsamling.

Skolverket är sedan 1990-talet statistikansvarig myndighet för Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Syftet med Skolverkets statistik är att den ska vara tillgänglig för olika målgrupper och utgöra underlag för beslut om insatser såväl på nationell nivå som på huvudmannanivå. Skolverkets statistik anses ha god kvalitet och hög användbarhet. Statistiken har flera olika användare inom flera olika områden och många har krav på snabbare statistik. Bland annat skulle huvudmännens uppföljning av verksamheten underlättas av en snabbare statistik liksom förberedelsearbetet för Skolverkets inspektionsverksamhet. Den ökade valfriheten inom skolsektorn innebär nya användare så som föräldrar och elever med krav på hög detaljeringsgrad och aktualitet i statistiken.

Skolverket är den femte största statistikansvariga myndigheten och publicerar varje år cirka 440 tabeller avseende 16 verksamhets- och skolformer. Sedan Skolverket blev statistikansvarig myndighet har Statistiska centralbyrån (SCB) på Skolverkets uppdrag genomfört all statistikinsamling och tabellproduktion.

Dagens statistikproduktion kan delas upp i tre olika delar: förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling, insamlingsarbetet samt statistikframställning och publicering. Inom varje delområde finns moment som kan förbättras i syfte att modernisera det nationella uppföljningssystemet.

En förutsättning för att kunna modernisera statistikinsamlingarna på ett effektivt sätt är att den tekniska miljön i Skolverket samordnas. Ett sådant arbete har påbörjats under 2007 och beräknas fortsätta under 2008. En annan förutsättning för att modernisera och snabba upp insamlingsarbetet är att hanteringen av och kvaliteten i Skolverkets nationella register såsom skolregistret, kursregistret och studievägsregistret förbättras. Skolverket avser att snarast genomföra en översyn och modernisering av de nationella registren. Skolverket avser också göra de nationella registren mer tillgängliga och tillsammans med SCB göra dem mer kända hos uppgiftslämnarna.

Inom själva insamlingsarbetet finns en rad problem och det är inom detta område som Skolverket anser att de största förändringarna kan göras för att snabba upp statistiken. Ett av problemen rör själva uppgifterna som samlas in. Vissa uppgifter är svåra att rapportera eftersom de kan vara svårtillgängliga för uppgiftslämnarna. Ett annat problem är att vissa uppgifter samlas in som gruppstatistik vilket ökar uppgiftslämnararbetet och minskar analysmöjligheterna. Skolverket föreslår två

åtgärder som rör själva uppgifterna som rapporteras in. För det första bör dagens uppgifter ses över. Särskilt viktigt är det att uppgifter som anses svåra att rapportera eller som inte finns i skolornas administrativa system utreds. För det andra är det angeläget att insamlingen av elevuppgifter i förskoleklass, grundskola och fritidshem individbaseras enligt det beslut som Skolverket tagit under 2007. Ytterligare ett problem med insamlingsarbetet är att antalet uppgiftslämnare är stort. Skolverket föreslår därför att SCB i sitt fortsatta arbete ska sträva mot att uppgifterna rapporteras centralt ifrån kommunerna och inte från skolorna.

När det gäller insamlingsmetoderna föreslår Skolverket en rad åtgärder. SCB har under 2007 inlett en övergång till ett nytt elektroniskt insamlingsverktyg. Skolverket anser dock att fördelarna med ett elektroniskt inrapporteringsystem bör utnyttjas ytterligare. En annan svårighet som rör insamlingsarbetet är att det idag inte finns några regleringar vad gäller insamlingsmetoder eller formella och tillämpbara överenskommelser med andra myndigheter som tillhandahåller registerdata. Skolverket framhåller därför i denna rapport att det är viktigt att reglera hur uppgifterna ska rapporteras in samt att mellanhavandena mellan olika myndigheter förtydligas.

Ett stort problem med dagens uppgiftsinsamling är att många uppgiftslämnare lämnar sina uppgifter för sent. Skolverket anser att den bästa åtgärden för att påskynda insamlingsarbetet är direkt återkoppling av inrapporterade uppgifter vilket möjliggörs vid elektronisk insamling. För att påskynda insamlingsarbetet föreslås även två andra åtgärder. Den enklare åtgärden är stängning av insamlingar vilket innebär att uppgiftslämnare som inte lämnat uppgifter innan ett visst datum prickas i publiceringen. Den andra åtgärden är vitesföreläggande vid utebliven inrapportering. Det finns dock flera nackdelar med vite, bl. a. kan Skolverkets relation till uppgiftslämnarna skadas.

I beskrivningen av dagens uppgiftsinsamling framkommer att en stor del av produktionstiden av statistiken läggs på granskning och rättning av inrapporterade uppgifter. Även här anser Skolverket att utvecklingen av det elektroniska insamlingsverktyget har stor betydelse. I ett elektroniskt insamlingsverktyg kan en direktkontroll av uppgifter göras vid inrapporteringsstillfället. Gällande de registeruppgifter som skickas från CSN och VHS föreslår Skolverket att det inleds ett formellt kvalitetsarbete mellan Skolverket och dessa myndigheter. Skolverket vill också framhålla betydelsen av att SCB utvecklar sina gransknings- och rättningsrutiner ytterligare.

Dagens omfattande tabellproduktion innebär en begränsad flexibilitet och stora kostnader för Skolverket. Publiceringen dels i form av tabeller och dels i tre olika databaser innebär dessutom att publiceringen upplevs som splittrad och oenhetlig. Skolverket föreslår därför att möjligheterna och förutsättningarna för att införa en sammanhållen databas för publicering av statistik bör utredas. Syftet med en sammanhållen databas för publicering av statistik är främst att öka statistikens tillgänglighet men också att påskynda publiceringen eftersom tidigare manuella och ineffektiva moment skulle kunna försvinna eller effektiviseras. En databas skulle också

öka flexibiliteten för Skolverket eftersom det i en sådan skulle vara enklare att publicera nya eller förändrade nyckeltal.

Skolverket påpekar i rapporten att det är viktigt att genomförandet av åtgärderna förbereds i samarbete med berörda aktörer. Föreslagna åtgärder bör även föregås av informationsinsatser både i syfte att förbereda uppgiftslämnarna inför förändringar i insamlingsarbetet men också för att upplysa om statistikens användning och syfte.

Målet med föreslagna åtgärder är att halvera produktionstiden för utbildningsstatistiken till cirka tre månader. Att uppskatta tidsåtgång och kostnader för föreslagna åtgärder är dock svårt. Vissa åtgärder genomförs redan inom Skolverkets ordinarie utvecklingsarbete och inom befintliga ekonomiska ramar. Andra åtgärder kräver dock både stora och i vissa fall myndighetsövergripande satsningar. Förutsatt att ekonomiska resurser tillförs verksamheten beräknas de flesta åtgärder ha genomförts inom ett par år.

1 Inledning

1.1 Uppdrag

I regleringsbrevet för 2007 fick Skolverket följande uppdrag:

”Skolverket skall genomföra en förstudie i syfte att inleda en modernisering av det nationella uppföljningssystemet. Förstudien skall omfatta en beskrivning av dagens uppgiftsinsamling, behov av stöd och åtgärder för att underlätta uppgiftsinsamlingen samt en analys av hur Skolverket och Statistiska Centralbyrån tillsammans kan finna former för hur en förenklad, kvalitetssäkrad och moderniserad insamling kan genomföras inom utbildningssektorn. Särskild vikt skall läggas vid förslag som kan bidra till en snabbare publicering av statistiken. Skolverket skall även samråda med Socialstyrelsen. Uppdraget skall redovisas i anslutning till årsredovisningen för 2007.”

Denna rapport är ett svar på detta uppdrag. I rapporten ges en beskrivning av nuvarande system samt förslag på ett antal åtgärder som skulle modernisera produktionen av utbildningsstatistik. Målen med föreslagna åtgärder är kortare produktionstid, mer lättillgänglig statistik, minskat uppgiftslämnararbete samt ökad kvalitet.

1.2 Avgränsningar

Rapporten avgränsar sig till utveckling och förändring av de statistikinsamlingar som omfattas av Skolverkets föreskrift om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän (SKOLFS 2007:36).¹ Andra statistiskinsamlingar eller uppgifter i Skolverkets uppföljningssystem berörs inte.

Rapporten fokuserar på vilket stöd och vilka åtgärder som krävs för att insamlingen ska bli enklare för alla inblandade parter. Projektet har utgått från nuvarande förhållanden för insamling, bearbetning och publicering.

1.3 Metod

Som ett första steg i denna förstudie gjordes en kartläggning av Skolverkets insamlingar av officiell statistik. I kartläggningen framkom vilka svårigheter som finns med respektive insamling och hur lång tid statistikproduktionen tar. SCB kompletterade kartläggningarna med de vanligaste orsakerna till den långa produktionstiden för respektive insamling. Kartläggningen har varit ett viktigt underlag till beskrivningen av dagens uppgiftsinsamling.

Som ett andra steg i förstudien har de förslag på åtgärder som framkommit både vid interna diskussioner i Skolverket och vid samtal med SCB och andra parter sammanställts och utretts.

¹ Omtryck av SKOLFS 2000:157, senaste ändring 2007:36.

1.4 Samråd och referensgrupper

I slutet av 2006 startade Skolverket en kommunal referensgrupp med syfte att diskutera utvecklingen av statistiken. Representanterna i gruppen fick som inledning besvara en enkät med frågor om innehåll, definitioner och anvisningar avseende Skolverkets uppföljningsstatistik. Referensgruppens svar på enkäten har beaktats i denna rapport. Under 2007 har referensgruppen sammanträtt ett flertal gånger och vid två tillfällen har Skolverkets arbete med denna förstudie presenterats.

Förutom att Skolverket har haft en återkommande dialog med Statistiska Centralbyrån har Skolverket även sammanträtt med Socialstyrelsen och tagit del av deras förslag på åtgärder för snabbare insamling, leverans och publicering av officiell statistik. Uppdraget har även kommunicerats med samrådsgruppen för Skolverkets officiella statistik. Ett viktigt bidrag till rapporten är också de synpunkter som tidigare har framkommit i diskussioner med Utbildningsdepartementet.

För att studera och ta del av hur våra nordiska grannländer samlar in och publicerar officiell statistik har Skolverket besökt Utdanningsdirektoratet i Norge och Utbildningsstyrelsen i Finland. Erfarenheterna från besöken har endast använts som inspiration och beskrivs inte vidare i rapporten.

Under hela förstudien har synpunkter från medarbetare på Skolverkets enhet för utbildningsstatistik varit betydelsefulla.

1.5 Disposition

I rapportens andra kapitel ges en bakgrund till dagens uppgiftsinsamling. I detta avsnitt berörs historiken, statistikens syfte, dess omfattning och användningen samt avtalet mellan Skolverket och SCB. I rapportens tredje kapitel görs en genomgång av statistikproduktionens tre olika delar: förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling, insamlingsarbetet samt statistikframställning och publicering. Inom varje delområde beskrivs uppgiftsinsamlingens olika moment. I beskrivningen tas de problem som finns inom respektive moment upp, framför allt sådana svårigheter som förlänger och i vissa fall försenar statistikproduktionen. I rapportens fjärde kapitel presenteras förslag på stödinsatser och åtgärder som moderniserar och snabbar upp produktionen av utbildningsstatistik. I rapportens sista kapitel sammanfattas och diskuteras föreslagna åtgärder.

2 Bakgrund

Skolverket är sedan 1990-talet statistikansvarig myndighet (SAM-myndighet) för Sveriges officiella statistik om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg, skola och vuxenutbildning. Avsikten med statistikansvariga sektorsmyndigheter är att användarna av statistiken ska kunna påverka dess innehåll. Syftet med Skolverkets statistik är att den ska vara tillgänglig för olika målgrupper och utgöra underlag för beslut om insatser såväl på nationell nivå som på huvudmannanivå. Statistiken har flera olika användare inom flera olika områden. Skolverket är den femte största statistikansvariga myndigheten och varje år publiceras cirka 440 tabeller avseende 16 verksamhets- och skolformer. Sedan Skolverket blev statistikansvarig myndighet har Statistiska centralbyrån (SCB) på Skolverkets uppdrag genomfört all statistikinsamling och tabellproduktion.

2.1 Historik

Under åren 1989 och 1990 decentraliserades det svenska skolsystemet genom att kommunerna fick ansvar för skolan samt huvudmannaskap för lärare, skolledare och studie- och yrkesvägledare. I samband med detta förändrades styrsystemet för skolsektorn från ett regel- och resursstyrningssystem till ett mål- och resultatorienterat styrsystem. Skolöverstyrelsen och länskolnämnderna avskaffades och en ny myndighet, Statens skolverk, inrättades.²

Den förändrade styrningen av skolan ställde nya krav på uppföljningsinformation. Tidigare hade information till den nationella nivån samlats in av flera statistikinsamlare och några försök att renodla rollerna mellan olika parter, i syfte att skapa ett sammanhållet informationssystem för sektorn hade inte gjorts.³ 1994 blev Skolverket statistikansvarig myndighet för statistikområdet skolväsende och 1998 inkluderades även officiell statistik om barnomsorg.⁴ Huvudsyftet med att införa statistikansvariga myndigheter var att stärka användarstyrningen, dvs. användarnas inflytande över statistiken. Det förväntades att reformen skulle leda till att statistiken blev mer relevant för användarna, att statistiksystemet skulle bli mer flexibelt samt att statistikproduktionen skulle bli mer effektiv.⁵ I en statlig utvärdering av statistikreformen 1999 fastslogs att överföringen av statistikansvaret från SCB till andra myndigheter hade gått bra. Framför allt hade användarnas, främst de statistikansvariga myndigheternas, inflytande över statistiken ökat.⁶

² Richardsson, Gunnar (1999), Svensk utbildningshistoria. Lund: Studentlitteratur

³ Ds 1991:43, Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolsektorn. Utbildningsdepartementet. Stockholm. Allmänna förlaget

⁴ Åren 1994 – 1997 var Socialstyrelsen ansvarig för den officiella statistiken om barnomsorg och dessförinnan låg ansvaret hos Statistiska centralbyrån..

⁵ SCB (2007), Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2006

⁶ SOU 1999:96, Statistikreformen – Utvärdering och förslag till utveckling

2.2 Syftet med Skolverkets statistik

Som ansvarig för officiell statistik är det myndigheten som beslutar om statistikens innehåll och omfattning.⁷ Den officiella statistiken ska finnas för allmän information, utredningsverksamhet och forskning. Den ska också dokumenteras, kvalitetsdeklarerar samt vara objektiv och allmänt tillgänglig.⁸ Som statistikansvarig myndighet följer Skolverket kontinuerligt utvecklingen inom sitt ansvarsområde i sin löpande statistik. Beslut om vilka objekt, variabler, mått och redovisningsgrupper som ska ingå i statistiken tas i samråd med viktiga användare av statistiken och med hänsyn till eventuella EU-krav.⁹

Skolverket har beslutat att den statistik som löpande publiceras på riksnivå är officiell statistik. Förutom den officiella statistiken publicerar Skolverket även annan löpande statistik, t.ex. jämförelsetal för kommunala huvudmän och statistik på skolnivå. Ett övergripande mål för utbildningsstatistiken är att producera och tillhandahålla uppföljningsinformation i syfte att underlätta jämförelser mellan olika huvudmän och verksamheter samt för att underlätta jämförelser med andra länder. Informationen ska vara tillgänglig för olika målgrupper och utgöra underlag för beslut om insatser såväl på nationell nivå som på huvudmannanivå.¹⁰

2.3 Statistikens omfattning och kvalitet

Skolverket är den femte största statistikansvariga myndigheten och ansvarar för 16 så kallade statistikprodukter (insamlingar) som ingår i Sveriges officiella statistik (SOS) samt skolregistret och ytterligare ett par regelbundna insamlingar (ämnesproven i årskurs 5 och kursproven i gymnasieskolan och komvux¹¹). Statistikens omfattning är också stor sett till antal verksamhetsformer och statistikområden, antal uppgiftslämnare, liksom sett till antal tabeller och mått.

Insamlingen av uppföljningsstatistik omfattar förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt förskoleklass, grundskola, specialskola, obligatorisk särskola och gymnasiesärskola, gymnasieskola samt vuxenutbildning i form av komvux, svenskundervisning för invandrare (SFI), Nationellt centrum för flexibelt lärande (CFL) och särvox. Statistikuppgifterna som samlas in rör barn, elever, verksamheter, skolor, personal, kostnader och resultat.¹²

Alla huvudmän, dvs. kommuner, landsting, Sameskolstyrelsen, Specialskolemyndigheten, huvudmän för fristående grundskolor och gymnasieskolor, riksinternat-skolor och internationella skolor för skolpliktiga elever, huvudmän för fristående

⁷ Förordning (2001:100) om den officiella statistiken

⁸ Lagen (2001:99) om den officiella statistiken

⁹ SCB (2007) Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2006

¹⁰ Skolverket (2007), Regleringsbrev för Statens skolverk 2007

¹¹ Insamlingarna av ämnesproven i årskurs 5 och kursproven i gymnasieskolan och komvux är urvalsinsamlingar och inte totalinsamlingar som övriga insamlingar.

¹² Vilka uppgifter som samlas in inom respektive verksamhetsform regleras i Skolverkets föreskrift om uppgiftsinsamling från skolhuvudmän (SKOLFS 2007:36).

särskolor, huvudmän för kompletterande utbildningar samt huvudmän för svenska utlandsskolor, är skyldiga att lämna uppgifter till Skolverket.¹³ Skolverket hämtar även in uppgifter från två andra myndigheter, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Verket för högskoleservice (VHS).

Varje år produceras och publiceras cirka 440 tabeller och cirka 3 500 mått på riks-, läns-, kommun- samt skolnivå. Statistikuppgifterna granskas av uppgiftslämnarna, SCB och Skolverket. Skolverkets publicerade statistik anses hålla god kvalitet och hög användbarhet.

2.4 Användare och användning av statistiken

Skolverkets verksamhetsidé är att ange mål för att styra, att informera för att påverka och att granska för att förbättra. Inom alla områden är det viktigt att ha tillgång till uppföljningsinformation i form av statistik. Statistiken har tidigare framför allt använts inom Skolverkets uppföljnings- och utvärderingsverksamhet, i analyser och vid identifiering av nya analysområden. På senare år används även statistiken inom Skolverkets inspektionsverksamhet.¹⁴ Inför varje inspektion görs sammanställningar av publicerad skolstatistik som inspektörerna använder som underlag för sitt arbete.

En annan viktig förändring i användningen av Skolverkets statistik är att den blivit mer tillgänglig för allmänheten via Skolverkets webbplats. Enligt den senaste användarundersökningen är den vanligaste besökaren på Skolverkets webbplats pedagog/skolpersonal, elev, lärarstuderande eller förälder. Andra vanliga besökare är skolledare och förvaltningstjänstemän.¹⁵ Enligt Skolverkets upplysningstjänst är dessa besökare också de vanligaste användarna av Skolverkets webbpublicerade statistik. Besöksstatistiken visar att antalet besök på webbplatsens statistiksidor har ökat. Som exempel kan nämnas att antalet lyckade träffar på webbplatsens statistiksidor var 31 700 i april 2007 jämfört med 24 000 i april 2005.

Frågor om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skola är viktiga bevakningsområden för massmedia vilket innebär att Skolverkets statistik även efterfrågas av journalister. Detta märks tydligt vid olika publiceringstillfällen då förfrågningar via e-post och telefon samt databasanvändningen ökar avsevärt. Ytterligare förändring som påverkat användningen av statistiken i stor utsträckning är den ökade valfriheten inom det svenska skolsystemet. Behovet av jämförelser mellan skolor och huvudmän har ökat sedan elever och föräldrar kan välja skola.

Skolverkets statistik används också av andra myndigheter. Några myndigheter har tagit fram indikatorsystem för att följa upp olika politikområden. I dessa indikator-

¹³ Uppgiftsskyldigheten regleras i Förordningen (1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmännen inom det offentliga skolväsendet samt 23 § Förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildningar.

¹⁴ Sedan 2003 har Skolverket i uppdrag att granska alla kommuner och skolor samt kommunernas förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och vuxenutbildning under en 6-årsperiod.

¹⁵ Användarundersökning av Skolverkets webbplats 2006 genomförd av Skolverkets informationsenhet.

system ingår uppgifter från Skolverkets utbildningsstatistik. Nedan listas några av de indikatorsystem som används idag:

- Folkhälsomålsindikatorer (Folkhälsoinstitutet)
- Indikatorer för uppföljning av ungdomars levnadsvillkor (Ungdomsstyrelsen)
- Indikatorer för barnpolitiken (under utveckling) (Socialdepartementet)
- Indikatorer för hållbar utveckling (Statistiska centralbyrån)

Det finns även aktörer som använder sig av Skolverkets mikrodataregister, dvs. register med grunddata. Mikrodataregister används till bearbetningar av statistiken vid forskning och analyser samt vid publicering i databaser. Vanliga användare är andra myndigheter, departement, kommuner samt universitet och högskolor. Exempel på sådan användning är de databaser för kommunala jämförelser som tillhandahålls av Rådet för främjande av kommunala analyser (www.kommundatabas.se) och av Sveriges kommuner och landsting (www.skl.se).

Skolverket ansvarar för den löpande insamlingen och medverkar i utvecklingen av internationell statistik som rapporteras till UNESCO, OECD, Eurostat och inom Norden. Skolverket medverkar i fyra nätverk inom OECD:s program för att utveckla indikatorer för utbildningsområdet (INES = Indicators of Education Systems). Inom nätverken sker olika former av utvecklingsarbeten för att dels förbättra kvaliteten hos existerande indikatorer, dels utveckla nya indikatorer. De indikatorer som tas fram inom detta område publiceras årligen i OECD:s rapport Education At a Glance.

2.5 Avtal med SCB

SCB har sedan Skolverket blev statistikansvarig myndighet haft Skolverkets uppdrag att producera statistiken. Detta innebär att SCB för Skolverkets räkning svarar för uppgiftsinsamling, statistikframställning och vissa därmed sammanhängande tjänster och produkter. SCB och Skolverkets åtaganden och förpliktelser regleras i ett ramavtal som sträcker sig till och med 2009. Omfattningen och de närmare villkoren för uppdraget regleras i ettåriga produktionsavtal.

I produktionsavtalet fastslås vilka insamlingar SCB ska utföra på uppdrag av Skolverket. Där fastslås även när och hur statistiken ska levereras till Skolverket. I produktionsavtalet för 2007 framgår att Skolverket ska lämna en skriftlig beställning till SCB inför varje leverans. I avtalet preciseras både när beställning och leverans av tabeller och mikrodataregister ska ske. Enligt avtalet ska beställningarna göras på överenskomna datum cirka 6 månader innan avtalad leverans.

Fullgjord leverans från SCB förutsätter att genomförda kvalitetskontroller visar att materialet håller avtalad kvalitet. SCB åtar sig enligt avtal att kontrollera inkommande uppgifter, tabeller och register enligt SCB:s riktlinjer ”Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik”¹⁶ samt enligt vissa överens-

¹⁶ MIS 2001:1 (SCB), Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik.

komna kvalitetskontroller. Enligt avtal ska de tabeller och register som SCB levererar till Skolverket vara av sådan kvalitet att Skolverket ska kunna publicera dem utan ytterligare granskning från Skolverkets sida.

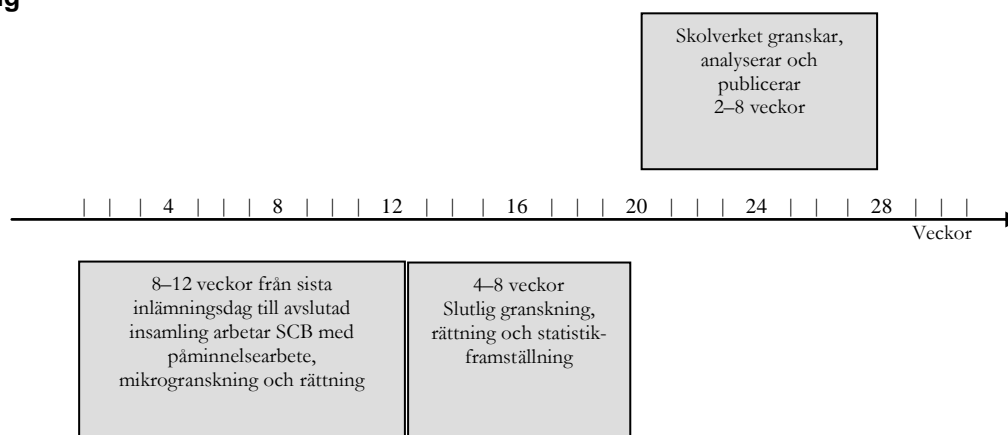
Enligt avtal har Skolverket betalat SCB 19,4 miljoner kronor för insamlingsarbete och produktion av mikrodataregister och tabeller under 2007. Cirka 75 procent av kostnaden avser insamling och mikrogranskning. I övriga 25 procent ingår register- och tabellframställning, makrogranskning, internationell rapportering samt arbetet med skolregistret. I avtalet ingår att SCB ska ta fram tabeller som i huvudsak har samma omfattning och utformning som motsvarande tabeller föregående år. I avtalet ingår förändringar i innehåll eller omfattning för en viss kostnad. Kostnader för förändringar utöver detta debiteras Skolverket.

3 Dagens uppgiftsinsamling

Dagens statistikproduktion kan delas upp i tre olika delar: förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling, insamlingsarbetet samt statistikframställning och publicering. Inom varje delområde finns moment som kan förbättras i syfte att modernisera det nationella uppföljningssystemet. I följande kapitel ges en beskrivning av de olika momenten och vilka problem som finns inom respektive område.

Nedan visas en tidsaxel som illustrerar produktionsprocessen från sista inlämningsdag till dess att statistiken publiceras. Den största delen av tiden för statistikproduktionen går åt till själva insamlingsarbetet, vilket i sin tur påverkar den slutliga granskningen och framställningen hos SCB. Granskning och publicering på Skolverkets webbplats tar 2 – 8 veckor.

Figur 1: Tidsåtgång för produktionsprocessen från statistikinsamling till publicering



3.1 Förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling

En förutsättning för dagens uppgiftsinsamling är Skolverkets och SCB:s tekniska miljöer, dvs. myndigheternas olika IT-lösningar och datasystem, samt myndigheternas standards för variabler och definitioner. I förutsättningarna för insamlingsarbetet ingår även Skolverkets nationella register, framför allt skolregistret men även de register som fastställer nödvändiga koder för en kvalitetssäkrad uppgiftsinsamling.

3.1.1 Teknisk miljö

Skolverkets IT-tekniska miljöer är olika i många avseenden. Heterogena IT-miljöer är dock inget hinder för ett effektivt och kvalitetssäkert informationsutbyte. Vid inläsning, lagring och överlämnande av information mellan Skolverkets olika IT-tekniska miljöer förekommer dock brister. Avsaknaden av gemensamma standarder vad gäller utformning av variabler och definitioner försvårar valideringen vid inläsning, lagring och överlämnande av information mellan de olika miljöerna. Problemen förstärks också av att Skolverket har många olika system som inte vilar på en stabil och gemensam informationsmodell.

Sammanfattning av problem

- Det saknas gemensamma standarder för variabler och definitioner samt en gemensam informationsmodell.

3.1.2 Skolverkets nationella register

Skolverket ansvarar för flera olika register som är kopplade till utbildningssystemet och som används vid uppgiftsinsamlingen. Det register som är mest centralt för Skolverkets insamlingar är skolregistret. Skolregistret innehåller uppgifter om skolor, nämnder och förvaltningar och fungerar som ram för de flesta insamlingar. Ursprungligen var syftet med skolregistret att användas vid insamling av statistikuppgifter från kommuner och huvudmän men idag används skolregistret även för andra ändamål såsom inspektion och vid distribution av nationella prov. Skolregistret administreras och samlas in av SCB på uppdrag av Skolverket. Sammanlagt omfattar skolregistret ca 17 000 adresser.

Det finns flera problem med dagens skolregister. För det första sker insamlingen av adressuppgifterna via post vilket är både omodernt och ineffektivt jämfört med elektronisk insamling. För det andra uppdateras registret genom förfrågningar till skolhuvudmän en gång per år och därutöver fortlöpande med sådana förändringar som kommer till kännedom. Många huvudmän har liten kunskap om registrets användningsområden och förändringar i skolors adressuppgifter eller organisation upptäcks först vid andra insamlingar. För det tredje är systemet inte byggt för löpande uppdateringar, trots att detta krävs för dagens användning, vilket innebär att arbetet med skolregistret präglas av manuella moment som kan påverka registrets kvalitet.

Skolverket ansvarar också för fyra andra nationella register som används vid uppgiftsinsamlingarna: studievägsregister, ämnesregister, kursregister och språkregister. Registren är förteckningar av olika koder inom respektive områden och handläggs av olika enheter inom Skolverket. Enligt avtalet mellan Skolverket och SCB ska Skolverket tillhandahålla underlag (koder) som SCB behöver för statistikframställning. En kombination av dålig tillgänglighet till de nationella registren, okunskap om de nationella registren hos uppgiftslämnarna samt dålig anpassning av de nationella registren till användarnas krav och användningsområden leder dock till att många uppgiftslämnare använder egna koder vid statistikrapportering. Detta innebär att stora resurser i SCB läggs på att återkontakta uppgiftslämnare för att rätta upp uppgifterna. Problemen rör framför allt insamlingar inom gymnasie- och vuxenutbildning, t.ex. lämnades felaktig kurskod för flera tusen elever i komvux vid föregående insamling.

Sammanfattning av problem

- De nationella registren hanteras ineffektivt och har bitvis dålig kvalitet. Registren är svårtillgängliga samtidigt som uppgiftslämnarna saknar kunskaper om dess användningsområden.

3.2 Insamlingsarbetet

De olika momenten i insamlingsarbetet av den nationella statistiken genomförs idag av SCB. Som ett första steg genomför SCB i samarbete med Skolverket ett förberedelsearbete med blanketter, instruktioner och information till uppgiftslämnarna. Därefter aviserar SCB om insamlingen via ett utskick per post. I utskicket finns information om vad insamlingen avser och vilka uppgifter som ska rapporteras in. SCB informerar även om hur insamlingen ska gå till och med vilka metoder uppgiftslämnarna kan rapportera in statistiken. Idag är nästan alla insamlingar webbaserade i någon form, endast en av insamlingarna görs fortfarande via pappersblankett (skolregistret). Vid sista inlämningsdatum inleder SCB ett påminnelsearbete för att få in uppgifter från alla uppgiftslämnare. Samtidigt påbörjar SCB ett granskningsarbete av inlämnade uppgifter. Oftast är mikrogranskningsarbetet klart efter 8 – 12 veckor, ungefär samtidigt som sista uppgiftslämnaren skickar in sina uppgifter.

3.2.1 Uppgifter

Skolverkets statistik är omfattande och berör ett flertal områden inom förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolväsendet. Inom verksamhetsformerna samlas uppgifter om barn, elever, personal, kostnader och utbildningsresultat in. Totalt omfattar insamlingarna ca 800 variabler.

De flesta uppgifterna är lättillgängliga för uppgiftslämnaren och därmed lätta att rapportera men det finns vissa uppgifter som av olika anledningar uppfattas som svårare att rapportera. Om uppgifterna är svårare att rapportera ökar uppgiftslämnararbetet och kvaliteten på de inrapporterade uppgifterna kan försämrats. Svårare att rapportera uppgifter innebär också att färre uppgiftslämnare rapporterar i tid och att granskningsarbetet blir mer tidskrävande, vilket i sin tur leder till att produktionstiden förlängs.

Att vissa uppgifter anses svårare att rapportera kan bero på att uppgiftslämnarna inte har uppgifterna i sina administrativa system och att de därmed är svårare att tillgängliga. En annan anledning till att vissa uppgifter är svårare att rapportera är att de inte motsvarar uppgiftslämnarnas bild av verksamheten. Exempel på svårare att rapportera uppgifter är kostnads- och personaluppgifter för integrerade verksamheter i förskoleklass, fritidshem och grundskola. Även uppgifter om språkval i grundskolan, om integrerade särskoleelever i grundskolan samt om resultat i svenskundervisning för invandrare är uppgifter som anses svåra att sammanställa och rapportera korrekt.

Andra uppgifter som anses svåra att rapportera är så kallad gruppstatistik. Gruppstatistik innebär att uppgiftslämnarna rapporterar en mängd summor där bland annat uppdelning på kön och årskurs rapporteras per uppgift. Idag samlas uppgifter om barn i förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg samt elever i förskoleklass, grundskola, sär- och specialskola in i form av gruppstatistik. Även personaluppgifter i förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass samlas in på gruppnivå. Att sammanställa gruppstatistik är ett tidskrävande arbete och kan innebära många felkällor. Gruppstatistik är även svår att kontrollera i efterhand. Statistik sammanställt utifrån gruppstatistik ger dessutom begränsade möjligheter till analys.

Exempelvis finns det bristande information om elevsammansättning och elevomsättning när det gäller elever i grundskolan.

Sammanfattning av problem

- Vissa uppgifter är svåra att rapportera eftersom de kan vara svårtillgängliga och ibland inte motsvarar verkligheten i verksamheterna.
- Vissa uppgifter samlas in som gruppstatistik vilket kan öka uppgiftslämnararbetet och minskar analysmöjligheterna.

3.2.2 Insamlingsmetoder

Insamlingsförfarandet skiljer sig åt mellan olika insamlingar och verksamhetsformer. Insamlingen kan ske från skolor, huvudmän eller genom registeruttag från andra myndigheter. En stor del av Skolverkets insamlingar görs direkt från skolenheterna och sammanlagt inbegriper Skolverkets insamlingar mer än 15 000 uppgiftslämnare. Idag innebär detta förfarande fler nackdelar än fördelar. Bland annat innebär det att SCB:s kontaktverksamhet vid insamling, påminnelsearbete och rättning är omfattande. Det innebär också att huvudmännen, framför allt kommuner, inte har kontroll eller överblick över vad skolorna rapporterar och att det därmed kan uppstå en diskrepans mellan statistik som sammanställs på lokal respektive nationell nivå.¹⁷

De flesta av Skolverkets insamlingar görs elektroniskt via webbaserade insamlingar, antingen genom att uppgiftslämnarna skickar en fil ur ett administrativt system via Internet eller genom att uppgiftslämnarna rapporterar in uppgifterna i en webblan-kett. Uttagen från de administrativa systemen ska följa en bestämd form utifrån kravspecifikationer från SCB. Filerna kan även bestå av egna sammanställningar som uppgiftslämnaren förberett i en text- eller en Excel-fil utifrån instruktioner från SCB. Sedan 2007 använder SCB för vissa insamlingar ett webbaserat insamlingsverktyg som kallas för ELIS (elektronisk insamling). Verktöget är under utveckling men har ändå större möjligheter än de enklare webbaserade insamlingar som idag genomförs för de flesta av Skolverkets insamlingar.

Vidare görs fortfarande en av Skolverkets insamlingar via pappersblanketter (insamlingen till skolregistret). Pappersblanketterna fyller uppgiftslämnarna i och skickar med post till SCB. SCB för därefter manuellt in uppgifterna i en databas. Detta är en föråldrad insamlingsmetod med få fördelar gentemot elektroniska insamlingsmetoder.

Trots regelbunden information till uppgiftslämnarna händer det fortfarande att uppgiftslämnare rapporterar in statistik på andra sätt än enligt SCB:s anvisningar. Till exempel finns det fortfarande skolor som skickar in statistiska sammanställningar på papper eller i dataformat som kräver manuell överföring, vilket är tidskrävande.

¹⁷ SCB (2006), Utvecklingsplan 2007-2008: Nya former för insamling av utbildningsstatistik

Två av Skolverkets insamlingar, elever i gymnasieskolan samt slutbetyg från gymnasieskolan, baseras på registerdata från två andra myndigheter, Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Verket för högskoleservice (VHS). Bakgrunden till detta är att man vid fastläggandet av uppföljningssystemet ville minska uppgiftslämnararbetet för skolorna. Överföringen av registerdata från CSN till SCB regleras i förordningen (CSNFS 1986:25) om register med vissa uppgifter i gymnasieskolan. Förordningen är dock obsolet. Orsaken till detta är att statistiksystemet har förändrats i och med att en stor statistikreform genomfördes i mitten av 1990-talet. I förordningen anges dessutom ansvarsområden, begrepp, registeruppgifter samt namn på myndigheter som har förändrats sedan 1986. Därtill hänvisar förordningen till lagstiftning som inte längre finns. I dag är det istället informella rutiner som reglerar myndigheternas mellanhavande vilket är ett problem om oenighet kring uppgifternas kvalitet uppkommer (se avsnitt 3.2.4). Det gäller även för VHS.

Sammanfattning av problem

- Stort antal uppgiftslämnare.
- Outvecklade elektroniska insamlingsmetoder.
- Inga regleringar vad gäller insamlingsmetoder.
- Inga tillämpbara överenskommelser med andra myndigheter som tillhandahåller registerdata.

3.2.3 Referensperiod och inlämningsdatum

För varje insamling finns det en referensperiod, dvs. ett mätdatum eller mätperiod för vilket uppgifterna gäller. För insamlingen av uppgifter om förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och förskoleklass samt över elever i grund-, sär-, special- och gymnasieskolan är referensperioden den 15 oktober eller närliggande vardag. För läraruppgifter och uppgifter om särvux är referensperioden vecka 41, dvs. den vecka som inkluderar den 15 oktober. För slutbetyg och provresultat från årskurs 9 och avgångna från gymnasieskolan är referensperioden ett läsår medan kostnadsstatistiken avser kalenderår. För komvux och SFI är referensperioderna kalenderhalvår. Uppgifterna rapporteras den 15 augusti och 1 februari och redovisas tillsammans som ett läsår.

Alla insamlingar har ett sista inlämningsdatum vid vilket uppgiftslämnarna förväntas ha rapporterat sina uppgifter till SCB.¹⁸ Beroende på vilken insamling det gäller infaller sista inlämningsdatum 2 – 12 veckor efter referensperioden.

Ett problem vid dagens insamlingar är att många uppgiftslämnare inte skickar in efterfrågade uppgifter i tid, dvs. innan fastslaget inlämningsdatum. Förseningar i uppgiftslämnandet varierar i omfattning och orsaker mellan olika insamlingar. Två exempel på detta är insamlingen av slutbetygen i årskurs 9 och elever i grundskolan. År 2006 hade 76 procent av uppgiftslämnarna lämnat uppgifter om slutbetyg i

¹⁸ Regleras i SKOLFS 2007:36

årskurs 9 vid sista inlämningsdatum. Motsvarande andel vid insamlingen av elever i grundskolan var 64 procent. De uppgifter som är svårast att få in är uppgifter om sfi. Föregående år hade 53 procent av uppgiftslämnarna lämnat uppgifter om kursdeltagare i sfi vid sista inlämningsdag.

Sena inrapporteringar kan bero på flera olika saker, bland annat kan rutinerna för inrapporteringen vara varierande och ibland är inrapporteringen beroende av en viss person hos uppgiftslämnaren. En annan orsak till förseningar är att insamlingar sker vid tidpunkter med hög arbetsbelastning. Exempelvis ska betyg och provresultat rapporteras vid vårterminens slut. Orsaken till detta är behovet av att samla in aktuell statistik. Ytterligare en orsak till sena inrapporteringar kan vara att uppgiftslämnaren inte förstår syftet med eller inte har eget behov av insamlingen.

Påminnelser till sena uppgiftslämnare sker i varierande former och är ofta ett tidskrävande arbete för SCB. 10 veckor efter sista inlämningsdag har vanligtvis 97 – 98 procent av uppgiftslämnarna rapporterat efterfrågade uppgifter. Efter 12 veckor har oftast alla lämnat sina uppgifter.

Problematiken med sena uppgiftslämnare finns även hos andra statistikansvariga myndigheter. Bland annat tar Socialstyrelsen upp samma problem i rapporten "Leverans av verksamhetsstatistik till SCB".¹⁹

Sammanfattning av problem

- Sena uppgiftslämnare.

3.2.4 Inrapporterade uppgifters kvalitet

All officiell statistik som Skolverket publicerar baseras på totalundersökningar. Idag granskas och rättas inrapporterade uppgifter av SCB, både under och efter själva insamlingen. Enligt avtalet mellan Skolverket och SCB ska insamlade uppgifter kontrolleras så att överenskommen kvalitetsnivå uppnås. I SCB:s granskningsarbete ingår det att jämföra uppgifterna med motsvarande från tidigare år, att konsistensgranska mellan statistikinsamlingarna och mellan variablerna i samma insamling samt att rimlighetsbedöma inkomna uppgifter. Enligt avtalet ska Skolverket kontaktas på ett tidigt stadium om vissa kommuner eller andra huvudmän förefaller ha uppenbara problem med uppgiftslämnandet. Från och med produktionsavtalet 2008 ska tre statusrapporter lämnas av SCB, den första i samband med slutdatum för respektive insamling, den andra vid tidpunkt som SCB avgör och den sista i samband med leverans.

Vid flera av Skolverkets insamlingar genomför SCB ett omfattande arbete med granskning och rättning av inrapporterat material. Orsaken till detta är att det idag finns kvalitetsbrister i de uppgifter som uppgiftslämnarna rapporterar in. Exempel på fel i inrapporterat material är ologiska samband mellan summor, orimliga värden, dubletter av individer samt otillåtna värden eller koder. Vid föregående insamling hade till exempel 1 615 grundskolor rapporterat felaktiga språkkoder vad

¹⁹ Socialstyrelsen (2007), Leverans av verksamhetsstatistik till SCB. Artikelnr 2007-107-15

gäller språkval och i insamlingen över kursdeltagare i sfi saknades uppgift om elevtimmar för 20 400 av 52 500 kursdeltagare. I genomsnitt tar granskning och rättning av inrapporterat material 8 – 12 veckor per insamling.

Orsakerna till den bristande kvaliteten är många. För det första kan det bero på problem hos uppgiftslämnarna, exempelvis fel i datasystem eller frånvaro av nyckelpersoner vid uppgiftslämnandet. I vissa fall kan orsaken vara bristande planering eller resursbrist. Det kan även bero på okunskap hos uppgiftslämnarna, både vad gäller insamlingens syfte och själva insamlingsmetoden. Kvalitetsproblemen i inrapporterade uppgifter kan också bero på själva insamlingsverktyget. I vissa fall kan det vara svårt för uppgiftslämnarna att kontrollera inrapporterade uppgifter. Vid elektronisk insamling sker oftast inrapporteringen automatiskt genom att uppgiftslämnarna sänder iväg en fil som produceras i deras administrativa system. Det är inte alltid uppgiftslämnaren vet vad filen innehåller eller vilka nyckeltal eller mått uppgifterna resulterar i.

De fel som rapporteras in och upptäcks av SCB kommuniceras med uppgiftslämnaren men det kan ofta vara svårt för uppgiftslämnaren att kontrollera och rätta de uppgifter som lämnats in. Detta kan bero på att man inte vet vem som rapporterat in uppgifterna eller att det gått lång tid mellan inrapporteringen och återkopplingen från SCB eller att rapporterat material inte finns sammanställt någon annanstans. För vissa insamlingar skickas listor med det som SCB uppfattat som felaktigheter ut till uppgiftslämnaren så att felet ska kunna åtgärdas. Dessa s.k. återrapporteringar fungerar endast i ringa grad då det inte finns någon kontroll av att uppgiftslämnaren faktiskt kontrollerar listan och än mindre korrigerar felet.

Även de registerdata som tillhandahålls av CSN och VHS är behäftade med fel. Orsaken till detta är att uppgifterna samlas in för andra syften än statistikframställning. CSN:s och VHS:s registerdata används främst för att administrera studiemedel respektive ansökningar till högskolan. CSN och VHS har därför andra kvalitetskrav på uppgifterna än Skolverket. Ett exempel på detta är att varken CSN eller VHS kontrollerar vilken programriktning eleven går på. Detta innebär att SCB måste lägga tid och resurser på rättning av datamaterialet. Ytterligare ett problem med tillvägagångssättet är att de primära uppgiftslämnarna (skolorna) har svårt att se kopplingen mellan själva uppgiftslämnandet till CSN respektive VHS och SCB:s återkoppling.

Sammanfattning av problem

- Dålig kvalitet på inrapporterade uppgifter.

3.3 Statistiksammanställning och publicering

När allt material är insamlat och granskat inleder SCB arbetet med att ta fram beställda mikrodataregister och tabeller. Under detta arbete sker också viss granskning och kvalitetssäkring. Arbetet med statistiksammanställningarna tar vanligtvis 4 – 8 veckor och levereras oftast till Skolverket vid överenskommet leveransdatum.

Vid leverans granskas och analyseras materialet utifrån Skolverkets ämneskunskaper och erfarenheter inom utbildningsområdet. Vanligtvis publiceras statistiken på Skolverkets webbplats inom 2 – 8 veckor. När statistiken publicerats används den vid uppföljningar och utvärderingar, både av Skolverket och av andra användare.

3.3.1 Produktion av mikrodataregister och tabeller

SCB ska för Skolverkets räkning framställa mikrodataregister och tabeller av de uppgifter som samlas in. Tabellerna levereras i Excel-format och innehåller statistik på riks-, läns- och kommunnivå. SCB:s statistksammanställning tar vanligtvis 4 – 8 veckor.

Under framställningen av mikrodataregister och tabeller sker slutlig granskning och upprättning av materialet. De mikrodataregister som förvaltas och levereras av SCB ska vara granskade och överensstämna med innehållet i de tabeller som levereras. SCB ska även granska tabellerna enligt en fastställd checklista i vilken det bland annat ingår kontroll av att värdena är rimliga.

För att minska det manuella arbetet och antalet felkällor i tabellproduktionen har SCB på uppdrag av Skolverket utvecklat en så kallad systemöversyn för tabelluttag (SÖT). Syftet med SÖT är att öka kvaliteten på producerade tabeller. Den kvalitetshöjande effekten har sedan systemet togs i bruk 2006 varit påtaglig. Påverkan på produktionstiden har dock endast varit marginell. Till exempel har systemet möjliggjort att leveranserna av slutbetyg från årskurs 9 samt eleverna i gymnasieskolan tidigare lagts med en månad de senaste två åren.

Tabellproduktionen är kostsam för Skolverket, både vid ordinarie beställning men framför allt vid eventuella förändringar. Tabellproduktionen innebär också en begränsad flexibilitet. Förskoleverksamheten, skolbarnsomsorgen och skolväsendet befinner sig ständigt i utveckling vilket innebär att uppföljningssystemet måste ha viss flexibilitet även om behovet av jämförbarhet över tid är stort. Exempel på en förändring som påverkat tabellutformningen och som varit kostsam för Skolverket är den nya indelningen av fristående skolor.²⁰

Sammanfattning av problem

- Begränsad flexibilitet och stora kostnader vid tabellproduktion.

3.3.2 Leverans och granskning

Statistiken levereras oftast till Skolverket vid överenskomna datum men viss statistik levereras senare än överenskommet datum. Störst problem har det varit med statistiken om sfi, de senaste åren har den levererats flera månader efter överenskommet datum. Orsakerna till förseningarna beror oftast på sena uppgiftslämnare eller på dålig kvalitet i inrapporterade uppgifter.

²⁰ Tidigare delades fristående skolor in i sex olika inriktningar: allmän, speciell pedagogik, konfessionell, språklig/etnisk, speciell ämnesprofil och övriga medan riksinternat skolor och internationella skolor redovisades var för sig. Idag delas fristående skolor in i fem inriktningar: allmän, konfessionell, Waldorf, riksinternatsskolor och internationella skolor.

I samband med leverans av statistik till Skolverket ska SCB lämna en skriftlig leveransdeklaration som redogör för vilka kvalitetskontroller materialet har genomgått samt garanterar att statistiken är i publicerbart skick. Vid leverans kontrollerar Skolverket att materialet uppfyller överenskommen kvalitet och att det stämmer med beställningen. Materialet granskas och analyseras utifrån Skolverkets ämneskunskaper och erfarenheter inom utbildningsområdet. Trots överenskommelserna angående det levererade materialets kvalitet finns det kvalitetsbrister både i de mikrodataregister och i de tabeller som SCB levererar till Skolverket. Registren kan t.ex. innehålla andra värden än tillåtna och variabler kan ha bytt plats eller namn. I tabellerna upptäcks ibland orimliga värden och layoutfel. Oklarheter eller felaktigheter i leveransen kommuniceras oftast direkt med SCB. Felaktigheter sammanställs i en reklamation som skickas till SCB som ska avhjälpa felen inom skälig tid. Felaktigheter i levererat material fördröjer publiceringen ytterligare. Skolverkets granskning och färdigställande av statistiken tar, beroende på statistikens kvalitet och omfattning, 2 – 8 veckor.

Sammanfattning av problem

- Granskning och reklamation av tabeller fördröjer publicering.

3.3.3 Publicering och analys

All statistik publiceras på Skolverkets webbplats. Publiceringen sker i form av Excel-tabeller och i Skolverkets databaser: databasen för jämförelsetal, SIRIS (Skolverkets Internetbaserade resultat- och kvalitetsinformationssystem) och SALS (Skolverkets arbetsverktyg för lokala sambandsanalyser). När Skolverket granskat och godkänt leveransen av statistiken från SCB lagras mikrodataregisterna i flera olika databaser för publicering samt på enheten för utbildningsstatistik för att användas vid uppföljningar och utvärderingar. Excel-tabellerna lagras på lokala servrar samt publiceras på Skolverkets webbplats. Skolverkets publicerade statistik håller god kvalitet och har hög användbarhet.

När webbplatsen lanserades 1995 var Skolverket en av de första myndigheterna som publicerade statistik i nedladdningsbara Excel-tabeller och sedan dess har Skolverket publicerat tusentals tabeller på webbplatsen. Under våren 2007 förändrade Skolverket statistiksidorna på Skolverkets webbplats. Syftet med förändringarna var att förbättra tillgängligheten till befintligt material. I den nya strukturen presenteras statistiken per verksamhetsform och typ av uppgift så snart den är publiceringsbar. Tidigare struktur utgick från sammanhållna publikationer, på riks- eller kommunnivå, vilket innebar att publicering skedde först när uppgifterna för alla skolformer i respektive publikation var klara. Den successiva publiceringen har inneburit att delar av statistiken nu publiceras snabbare än tidigare. Vid varje publiceringstillfälle av statistik publiceras en webbtex som kortfattat beskriver uppgifterna som publiceras i tabellerna samt oftast en promemoria som beskriver uppgifterna i tabellerna mer utförligt.

I Skolverkets olika databaser publiceras statistiken på olika sätt. I databasen för jämförelsetal visas, för varje kommun, kommunförbund och för grupper av fristå-

ende skolor, jämförande statistik om organisation, resurser och resultat för alla verksamhetsformer. Besökare tar fram variabler efter eget urval och skapar egna statistikrapporter. Det genomsnittliga antalet besök på ingångssidan statistik har ökat med 8 procent mellan 2005 och 2006.

I Internetportal SIRIS samlar Skolverket olika dokument som beskriver kvaliteten i skolverksamheten samt statistik som beskriver grund- och gymnasieskolors resultat, organisation och kostnader. SIRIS gör det möjligt att kunna jämföra olika skolors resultat med genomsnittet för kommunen och/eller riket. Besökare kan också jämföra skolor med varandra och utvecklingen över tid. Databasen har funnits sedan 2001 och besöks främst av tjänstemän i kommuner och politiker. Det genomsnittliga antalet besök per dag på ingångssidan statistik har ökat med 12 procent mellan 2005 och 2006.

Med analysverktyget SALSA kan bland andra kommuner och skolor bedöma kommuners och skolors samlade betygsresultat i ett riksperspektiv. I databasen presenteras betygsinformation för grundskolans årskurs 9 med hänsyn tagen till skolornas elevsammansättning, dvs. med hänsyn tagen till andel pojkar på skolan, andel elever med utländsk bakgrund och föräldrars utbildningsnivå. Uppgifterna finns presenterade på kommunnivå eller på skolnivå. Databasen lanserades på Skolverkets webbplats oktober 2001. Uppgifterna i SALSA är efterfrågade och antalet besökare har ökat konstant. Det genomsnittliga antalet besök per dag har ökat med 24 procent mellan 2005 och 2006.

Effektuppföljning av besöksstatistiken visar att statistiken används mer och mer men att det framför allt är efterfrågan på databaser som ökar.²¹ Idag anses publicering i form av Excel-tabeller inte tillräckligt flexibel för dagens användare. Besökare vill istället ha möjligheter att välja variabler och nyckeltal efter egna önskemål i ett flexibelt system. Informationsteknikens utökade möjligheter att hitta information har dessutom resulterat i att Skolverket också fått en bredare målgrupp av användare som har andra krav på statistikredovisningen än Skolverkets ursprungliga målgrupp. Förutom politiker, kommuner och tjänstemän, använder även media, skolor, föräldrar och elever Skolverkets statistik.

Trots de förändringar av publiceringen på Skolverkets webbplats, som genomfördes 2007, kan publiceringen uppfattas som splittrad. Orsaken till detta är att uppgifterna på webbplatsen dels publiceras som färdiga tabeller och dels i olika databaser. Den splittrade publiceringen genererar stora arbetsinsatser och höga kostnader för Skolverket. Detta beror på att Skolverkets olika publiceringsplatser inte kommunicerar med varandra och att statistikuppgifterna måste förberedas, kvalitetsgranskas och lagras separat. Att publiceringen är splittrad medför höga kostnader för tabellframställning samt drift och förvaltningskostnader för databaserna.

²¹ Effektuppföljning av besöksstatistik på Skolverkets webbplats och databaser, genomförd av Skolverkets enhet för utbildningsstatistik.

Förutom att statistiken publiceras i Skolverkets databaser, publiceras den även i andra myndigheters och intresseorganisationers databaser, vilket ytterligare bidrar till att publiceringen uppfattas som splittrad.

Sammanfattning av problem

- Oenhetlig publicering.

4 Åtgärder

I följande kapitel redovisas och diskuteras hur man kan modernisera uppföljningssystemet och påskynda produktionen av utbildningsstatistik. Genom att centralisera inrapporteringen, utveckla rutiner och samarbete, utnyttja elektronisk insamling med direktkontroll och återkoppling, uppmuntra och uppmana till inrapportering i tid samt publicera statistiken i en databas skulle modernisering och uppsnabbning kunna ske.

Den tekniska miljön i Skolverket bör samordnas så att lagring och publicering av utbildningsstatistiken blir mer sammanhållen och kvalitetssäkrad. Men eftersom den största problematiken rör själva insamlingsarbetet är de viktigaste åtgärderna att utveckla den elektroniska insamlingen och att sätta in åtgärder för att uppgiftslämnarna ska rapportera in korrekta uppgifter i tid.

4.1 Förutsättningar för dagens uppgiftsinsamling

4.1.1 Teknisk miljö

Skolverkets tekniska miljöer är idag inte samordnade vilket begränsar möjligheterna att automatiskt kontrollera beställning, leverans och publicering. Även avsaknaden av standards för utformning av variabler och definitioner påverkar insamlingsarbete samt statistikframställning och publicering negativt.

Åtgärd: Samordna den tekniska miljön

En förutsättning för att kunna modernisera statistikinsamlingarna på ett effektivt sätt är att den tekniska miljön i Skolverket samordnas. Detta ställer höga krav på Skolverkets IT-verksamhet och det är viktigt att utvecklingen av lagringen och publiceringen av statistiken sker i anknytning till myndighetens IT-utveckling, den fastslagna IT-planen och den IT-strategi som är beslutad av Skolverket.²²

Under 2007 startade i Skolverket programmet "Ny målmiljö för Skolverket". Syftet med programmet är att förenkla och samordna verksamhetens behov av IT-funktionalitet. I programmet ska en gemensam informationsmodell med begrepps- och datamodell tas fram. Det ska även tas fram en enhetlig utvecklingsmodell för verksamhetsutveckling och IT-utveckling som ska vara baserat på ett för Skolverket anpassat arkitekturramverk. Arkitekturramverket är en grund för utveckling och förvaltning av såväl specifika som gemensamma tjänster och IT-tjänster. En enhetlig modell för kravställning ska tas fram liksom en enhetlig modell för hantering av generella och gemensamma behov.

Ett exempel på en myndighet där informationsinsamlingen fungerar väl är Skatteverket, som varje år tar emot inkomstkontrolluppgifter och många andra informationsmängder från tusentals företag och organisationer. Att Skatteverket har lyckats så väl med att automatisera processen med informationsinsamlingen bygger på mycket tydliga krav på gemensamma standarder vad gäller utformning av variabler

²² Skolverket (2007), IT-plan 2007.

och definitioner. Uppgiftslämnarna har även möjlighet att i god tid pröva sina system och rutiner genom att skicka testfiler till Skatteverket, som validerar testfilerna i en särskild testmiljö och som kommunicerar tillbaka eventuellt funna brister i testfilerna.

Skolverket ska fortsätta utveckla en samordnad teknisk miljö som förenklar Skolverkets statistikproduktion. Åtgärden ska ge förutsättningar för en effektiv och kvalitetssäkrad hantering av data.

4.1.2 Skolverkets nationella register

De nationella registren, såsom skolregistret och register med koder för bland annat språk och kurser, har idag brister. Många uppgiftslämnare känner dessutom inte till eller använder inte de register som är fastställda av Skolverket. Det är viktigt att uppgiftslämnarnas användning av koder överensstämmer med koderna i Skolverkets nationella register för att underlätta uppgiftsinsamlingarna.

Åtgärd: Översyn och modernisering av nationella register

Ett första steg för att förbättra de nationella registren är att genomföra en översyn av skolregistret, studievägsregistret, ämnesregistret, kursregistret och språkregistret där dagens krav och användningsområden kartläggs. För att underlätta rapporteringen och granskningen av statistik måste de nationella registren vara kompletta och avgränsade. Ett andra steg är att modernisera insamling och förvaltning av de nationella registren. För skolregistret handlar det bland annat om att övergå till elektronisk insamling (se även avsnitt om insamlingsmetoder avsnitt 4.2.2) och skapa tydligare regler kring hanteringen av registret.

För att underlätta för uppgiftslämnare att rapportera korrekta koder bör vidare de nationella registren göras mer tillgängliga. Detta har delvis påbörjats genom att publicera registren på SCB:s webbplats. För att öka förståelsen för användandet och användningsområdena av registren bör de även publiceras tydligare på Skolverkets webbplats. Ytterligare en åtgärd borde vara att tillsammans med systemägare och systemleverantörer inkorporera de nationella registren i de skoladministrativa systemen. I samband med detta bör uppgiftslämnarna informeras om de nationella registrens betydelse och användning. För att öka förtroendet för de nationella registren är det viktigt att de hålls aktuella och är uppdaterade.

Skolverket avser att genomföra en översyn och modernisering av de nationella registren. Skolverket är även pådrivande för att insamlingen av skolregistret moderniseras och effektiviseras. Skolverket avser också göra de nationella registren mer tillgängliga och tillsammans med SCB göra de mer kända hos uppgiftslämnarna.

4.2 Insamlingsarbetet

4.2.1 Uppgifter

Mycket av problematiken kring uppföljningssystemet ligger i insamlingsförfarandet och en viktig del av detta rör vilka eller vilken typ av uppgifter som samlas in.

Åtgärd: Utred behov av uppgifter

I Skolverket pågår ständig utveckling och genomgång av vilka uppgifter som ska samlas in. I samband med att allt fler insamlingar sker elektroniskt (se även avsnitt om insamlingsmetoder avsnitt 4.2.2) bör dock samtliga uppgifter ses över ytterligare, särskilt de uppgifter som anses svårrapporterade eller som inte finns i skolornas administrativa system. Skolverket avser att göra denna genomgång i samarbete med SCB och i samråd med uppgiftslämnare och användare.

Åtgärd: Individbaserad elevuppgiftsinsamling

Ett viktigt led i moderniseringen av uppföljningssystemet är övergången till individbaserad uppgiftsinsamling. Med individbaserade data kan en mängd nya mått tas fram och genom personnummer kan ett flertal uppgifter tillföras automatiskt, såsom kön och ålder. Det blir även möjligt att tillföra bakgrundsvariabler som hemkommun och utländsk bakgrund från SCB:s andra register vilket minskar uppgiftslämnararbetet. Individbaserad data skapar även nya analysmöjligheter jämfört med dagens system. För uppgiftslämnaren blir det dessutom enklare att rapportera uppgifter vilket minskar uppgiftslämnararbetet. Förhoppningen är även att en enklare inrapportering i längden kan leda till kortare produktionstid för statistiken.

Under år 2007 utredde Skolverket för- och nackdelar med individbaserad elevuppgiftsinsamling för förskoleklass, grundskola, fritidshem, särskola och specialskola. Med utredningens rapport som underlag beslutade Skolverket att från och med hösten 2008 samla in elevuppgifter från förskoleklass, grundskola och fritidshem på individnivå istället för på gruppnivå. Efter en omställningsperiod förväntas tidsåtgången för rapportering och därmed uppgiftslämnararbetet minska. En förändrad insamling innebär tillfälligt ökade kostnader. Enligt offert kommer förberedelserna för individbaserad elevuppgiftsinsamling för förskoleklass, grundskola och fritidshem att kosta Skolverket 780 000 kronor.

Skolverket anser att övergången till en individbaserad elevuppgiftsinsamling i bland annat grundskolan är ett viktigt led i moderniseringen av uppgiftsinsamlingen och att det är av stor vikt att övergången sker för att statistiken ska kunna publiceras snabbare. När övergången är genomförd ska Skolverket ta ställning till om även insamlingen om barn i förskola kan individbaseras. På så sätt skulle möjligheterna för uppföljning av barn och elever genom hela förskolverksamhets-, skolbarnsomsorgs- och skolsystemet öka.

4.2.2 Insamlingsmetoder

Problemen med insamlingen handlar även om hur uppgifterna samlas in. Insamlingsmetoden är inte fullt moderniserad och det finns idag alltför många uppgifts-

lämnare på verksamhetsnivå för att få en tillräckligt effektiv insamling av uppgifter. Ett annat problem är att det inte finns några regleringar eller formella överenskommelser vad gäller insamlingar som sker via andra myndigheters register.

Åtgärd: Centralisera inrapporteringen

Det är viktigt att minska antalet uppgiftslämnare för att öka effektiviteten i insamlingsförfarandet. För att minska antalet uppgiftslämnare planerar SCB att i enlighet med Skolverkets föreskrift²³ vända sig direkt till skolhuvudmannen istället för till skolorna. Idag är det valfritt för kommunerna att rapportera centralt men endast ett fåtal utnyttjar möjligheten. I kontakt med ett antal kommuner har dock gensvaret på idén om central inrapportering varit gott eftersom de själva har ansvar för och behov av uppgifterna.²⁴

Skolverket föreslår att SCB fortsätter utvecklingen mot att uppgifterna rapporteras centralt av de kommunala huvudmännen. Den föreslagna förändringen bör föregås av tydlig information till skolor och huvudmän. Denna information bör ske genom samarbete mellan Skolverket och SCB. När det gäller ekonomiska förutsättningar borde inte förändringen innebära större kostnader för huvudmännen, men möjligtvis en omfördelning av resurserna vid inlämningstillfällena. Skolverket ska även tillsammans med SCB fundera över hur man kan gå vidare med centraliserad inrapportering från fristående huvudmän.

Åtgärd: Utveckla insamlingsmetoderna

Under år 2007 och 2008 pågår en omläggning av fler och fler insamlingar till ett mer moderniserat elektroniskt format (webbinsamlingssystemet ELIS). I dagsläget är 12 av 19 insamlingar inlagda. Detta skapar nya möjligheter till kvalitetskontroller, direkt återkoppling och förkortad produktionstid för statistiken. Utvecklingen av elektroniska insamlingssystem är central för moderniseringen av uppföljningssystemet för förskoleverksamhet, skolbarnsomsorg och skolväsende. Genom att lägga om samtliga insamlingar till ett mer moderniserat elektroniskt format ges ökade förutsättningar till att t.ex. utveckla automatiska kvalitetskontroller. På så sätt kan felaktigheterna i uppgifterna rättas upp av uppgiftslämnare redan i samband med att uppgifterna skickas in (se vidare avsnitt 4.2.4). Det skapar även möjligheter till direkt återkoppling av uppgifter till huvudmannen som kan användas till den egna uppföljningen och kvalitetsarbetet (se vidare avsnitt 4.2.3).

Skolverket vill i samband med denna rapport betona betydelsen av att utvecklingen fortsätter och att alla Skolverkets insamlingar förs in i systemet.

²³ SKOLF 2007:36 1§ I denna författning finns föreskrifter om skyldighet för skolhuvudmän att för uppföljning och utvärdering av skolväsendet lämna uppgifter om sin skolverksamhet. Föreskriften omfattar även uppgiftsskyldighet för kommunen för den förskoleverksamhet och skolbarnsomsorg som bedrivs av kommunen.

²⁴ SCB (2006), Utvecklingsplan 2007-2008: Nya former för insamling av utbildningsstatistik

Åtgärd: Reglera hur uppgifter ska rapporteras in

Ytterligare ett förslag när det gäller själva insamlingsmetoderna är att det i regleringen om uppgiftslämnarskyldigheten (SKOLFS 2007:36) föreskrivs att insamlingarna ska ske enligt statistikproducentens anvisningar. På så sätt får statistikproducenten ett stöd i sina krav på hur inrapporteringen ska ske. Exempel på en sådan reglering finns i förordning om redovisning av studier vid universitet och högskolor (1993:1153) i vilken det fastslås att SCB, efter samråd med Högskoleverket och högskolorna, får meddela närmare föreskrifter om hur uppgifterna ska rapporteras till SCB (3 kap 9 §). Skolverket ska snarast undersöka möjligheterna att förändra förordningen om uppgiftslämnarskyldigheten (SKOLFS 2007:36) så att SCB får stöd i sina krav på hur inrapporteringen ska ske.

Åtgärd: Reglera mellanhavanden med CSN och VHS

Förordningen (CSNFS 1986:25) om register med vissa uppgifter i gymnasieskolan bör ändras eller upphävas eftersom den är obsolet. Skolverket ska därför initiera att i samråd med CSN gå in med en hemställan om ändring alternativt upphävande av förordningen. Om förordningen upphävs så bör samarbetet mellan Skolverket och CSN regleras på annat sätt. I regleringen bör det framgå hur statistiken ska hanteras och under vilka former samarbete ska ske så att eventuella oenigheter kring uppgifternas kvalitet kan hanteras. Skolverket ska även initiera ett formellt samarbete med VHS.

4.2.3 Referensperiod och inlämningsdatum

Ett stort problem i dag är vidare att många uppgiftslämnare rapporterar in uppgifterna lång tid efter sista dag för inrapportering och en förkortning av produktions-tiden är beroende av att inrapporteringen blir snabbare.

Åtgärd: Direkt återkoppling

En åtgärd för att motverka sen uppgiftsinlämning är att ge uppgiftslämnarna en direkt återkoppling på inrapporterade uppgifter. Direkt återkoppling innebär att uppgiftslämnaren får en sammanställning av de uppgifter som rapporterats in i samband med inrapportering eller att en sammanställning kan tas ur systemet via SCB:s webbplats medan insamlingen pågår. Detta är idag möjligt i och med den utökade användningen av elektronisk inrapportering.

Sammanställningen vid den direkta återkopplingen kan både användas för att kontrollera att inrapporteringen är rätt samt för uppgiftslämnarens kvalitetsarbete. En sammanställning av statistiken skulle kunna utgöra ett värdefullt underlag för huvudmannens kvalitetsredovisning. Detta förslag till åtgärd leder till en så kallad negativ uppgiftslämnarbörda – huvudmännen får i och med denna åtgärd tillbaka mer än vad de lämnar. Direkt återkoppling kan därför skapa incitament för uppgiftslämnarna att rapportera uppgifterna tidigare.

Ytterligare en möjlighet är att i samband med inrapportering av data ge en så kallad utökad återkoppling till uppgiftslämnaren. En utökad återkoppling innebär att uppgiftslämnare får en sammanställning av inlämnade variabler i vilken andra variabler

matchats på. Vid individbaserad insamling är ett exempel på sådana uppgifter hemkommun, utländsk bakgrund eller föräldrarnas utbildningsnivå. På grund av statistiksekretessen²⁵ är dock en förutsättning för detta att bakvägsidentifiering av data inte är möjlig.

Vid träffar med representanter för kommuner har de varit mycket positiva till detta förslag. Eventuellt erbjuds denna utökade återrapportering endast till de huvudmän som lämnat uppgifter senast sista inlämningsdag för att ytterligare uppmuntra uppgiftslämnarna att lämna uppgifterna i tid.

Skolverket föreslår att SCB i samband med utvecklingen av det elektroniska inrapporteringsystemet även utvecklar möjligheterna till direkt återkoppling av uppgifter samt att frågan om utökad återkoppling utreds.

Ett annat alternativ som har diskuterats är att publicera preliminära uppgifter kort efter sista inlämningsdatum. Detta innebär att de uppgiftslämnare som inkommit med uppgifter i tid publiceras som preliminär statistik på Skolverkets webbplats. På så sätt får huvudmännen ytterligare ett incitament att rapportera uppgifter i tid. Nackdelen med att publicera preliminär statistik är att aggregerade uppgifter inte publiceras förrän i ett senare skede. En annan nackdel är att den preliminära statistiken i olika grad kommer att avvika numeriskt från den senare slutliga statistiken. Att publicera preliminär officiell statistik med tillräcklig kvalitet medför även ett betydande merarbete både för Skolverket och för SCB.²⁶

Åtgärd: Stängning av insamlingar

Ytterligare en åtgärd för att motverka sen uppgiftsinlämning är att stänga alla insamlingar vid ett visst förutbestämt datum eller då en viss svarsfrekvens uppnåtts. Detta innebär att vissa uppgiftslämnare kommer att sakna uppgifter i redovisningen och alltså prickas²⁷ på skol- eller kommunnivå. Det innebär också att kvaliteten på aggregerad data på nationell nivå blir sämre och uppgifterna i vissa fall måste bortfallskorrigeras. En konsekvens av att stänga insamlingarna kan vara att uppgiftslämnarna väljer att inte rapportera eller ber att få komplettera efter publicering. Åtgärden kan fungera avskräckande då huvudmän och skolor efterfrågar och använder den redovisning som presenteras. Läsning och därefter prickning av uppgifter används redan i dag vid insamlingarna av kostnader och läraruppgifter. Erfarenheterna från de båda insamlingarna skiljer sig dock åt, vid kostnadsinsamlingen innebär det att kommunerna är snabba på att rapportera men i lärarinsamlingen har det inte samma effekt. Orsaken till detta kan vara att efterfrågan på de olika uppgifterna skiljer sig åt.

Skolverket avser att utreda om prickning ska gälla som lösning för alla insamlingar. En utredning av åtgärdens effekter bör göras innan det beslutas som en generell lösning.

²⁵ Sekretesslagen (1980:100), 9 kap 4 §

²⁶ Även Socialstyrelsen är tveksamma till att publicera preliminär officiell statistik. Se Socialstyrelsen (2007) Leverans av verksamhetsstatistik till SCB, artikelnr 2007-107-15

²⁷ Prickning innebär att en sifferuppgift ersätts med en prick i tabeller eller databaser.

Åtgärd: Vite

Skolverket har enligt 2 § förordningen (SFS 1992:1083) om viss uppgiftsskyldighet för skolhuvudmän inom det offentliga skolväsendet m.m. möjlighet att förelägga skolhuvudmän att fullgöra sin uppgiftsskyldighet vid vite när uppgifterna inte inkommit inom föreskriven tid. Ett vitesföreläggande innebär att Skolverket vid vite förelägger en specifik skolhuvudman att följa skyldigheten att lämna in uppgifter. Om föreläggandet inte efterföljs blir skolhuvudmannen skyldig att betala det förelagda vitet. Vite är inte i första hand ett straff för uteblivna uppgifter utan en påtryckning att få in uppgifterna inom rimlig tid. Under år 2002 förelade Skolverket ett antal skolhuvudmän om vite i samband med insamlingen av betygsuppgifter för årskurs 9. Inflödet av uppgifter var efter föreläggande mycket bra jämfört med brukligt påminnelsearbete.

Om Skolverket beslutar att publicera resultaten trots att enstaka skolor inte skickat in uppgifter och således prickas i den slutliga publiceringen så förfaller vitesföreläggandet för dessa skolor. Ett vitesföreläggande kan även skada Skolverkets relation till den berörda skolan och dess huvudman.

Vitesföreläggande bör inte ses som en huvudsaklig åtgärd för sena uppgiftslämnare men Skolverket bör använda åtgärden i nödfall vid enskilda insamlingar om så krävs. Vitesföreläggande bör endast användas i de fall där konsekvensen blir att Skolverket inte kan publicera resultaten, eller att bortfallet är av den arten att resultat eller slutsatser brister i tillförlitlighet.

4.2.4 Inrapporterade uppgifters kvalitet

Ytterligare en faktor i insamlingsförfarandet som avgör hur lång produktionstiden blir är vilken kvalitet de inrapporterade uppgifterna har. Ett stort problem i dag är dålig kvalitet på inrapporterade uppgifter. Många uppgifter som rapporteras innehåller felaktigheter. Kvaliteten i inrapporterat material avgör hur lång tid det behövs till eftergranskning och komplettering.

Åtgärd: Direktkontroll av uppgifter

En viktig åtgärd för att öka kvaliteten i inrapporterade uppgifter, och som blir möjlig i och med elektronisk insamling, är direktkontroll av inrapporterade uppgifter. Direktkontroll av uppgifter innebär att olika automatiska kvalitetskontroller införs i insamlingssystemet. Exempel på automatiska kvalitetskontroller är att vissa variabler bara kan anta vissa värden eller att de inrapporterade värdena direktsummeras till de nyckeltal som senare kommer att användas i statistiken, så att uppgiftslämnaren direkt ser det slutgiltiga måttet. Detta ökar chansen för att uppgiftslämnaren upptäcker eventuella fel i sin egen inrapportering och tiden för granskning och komplettering av det inrapporterade materialet förkortas.

Skolverket föreslår att SCB i samband med utvecklingen av det elektroniska inrapporteringssystemet även utvecklar möjligheterna till direktkontroll av uppgifter.

Åtgärd: Gemensamt kvalitetsarbete med CSN och VHS

Hur kvalitetsbristerna i materialet från CSN och VHS ska avhjälpas är till stora delar avhängigt under vilka former samarbetet ska ske. Ett första steg är dock att Skolverket, SCB, CSN och VHS tillsammans utreder vilka kvalitetsbrister insamlingarna har, vilka kvalitetskrav de olika användarna har samt hittar eventuella lösningar på problemen. Exempelvis bör CSN och VHS använda de nationella registren vid kontroll av bland annat studievägs-koder. Det är dock inte säkert att detta leder till att Skolverket i slutändan får en bättre kvalitet på de uppgifter som anses nödvändiga att samla in i uppföljningssyfte, då det inneboende problemet är att olika aktörer har olika syften med samma register. Skolverkets kvalitetskrav kan dessutom innebära en ökad kostnad för både CSN och VHS, vilket behöver beaktas vid en eventuell överenskommelse.

Skolverket föreslår att ett formellt samarbete kring statistikens kvalitet mellan Skolverket, CSN och VHS inleds under 2008. Syftet med ett sådant samarbete är att effektivisera insamling och rättning av gemensamma uppgifter.

Åtgärd: Utveckling av gransknings- och rättningsrutiner

Trots ovanstående förslag kan det inte förväntas att framtida inrapporterade uppgifter är totalt felfria. Effektiva gransknings- och rättningsrutiner skulle kunna förkorta produktionstiden och därmed möjliggöra snabbare publicering. Exempel på förändrade rutiner skulle kunna vara selektiv granskning av variabler som ska publiceras samt användning av imputering vid vanligt förekommande fel. Vid vissa insamlingar har detta redan införts, exempelvis har vissa maskinella rättningar införts vad gäller insamlingen av elever i gymnasieskolan. Skolverket föreslår att SCB utvecklar och effektiviserar sina gransknings- och rättningsrutiner i samarbete med Skolverket.

4.3 Statistiksammanställning och publicering

Problemen kring statistiksammanställning och publicering rör till stor del de begränsningar och kostnader som tabellproduktionen samt drift och förvaltning av de tre databaserna medför. Granskningen av det stora antalet tabeller som levereras och eventuella reklamationer kan dessutom fördröja publiceringen. Det handlar även om att lagring och publicering av statistiken på Skolverkets webbplats och i flera databaser är splittrad. De utökade möjligheter att hitta information i och med informationsteknikens utveckling, har dessutom resulterat i att Skolverket fått en bredare målgrupp av användare som har andra krav på statistikredovisning än Skolverkets ursprungliga målgrupp.

Åtgärd: Utredda publicering av statistiken i en databas

Publiceringen av statistiken bör anpassas till modern teknik och efter användarnas krav och önskemål. En lösning vore att samla statistiken i en databas. En sammanhållen lagring och publicering av statistiken skulle medföra en effektivisering av kvalitetsgranskningen samt att publiceringen skulle bli mer överskådlig. En sådan databas skulle också innebära att Skolverket inte längre skulle behöva beställa de

kostsamma tabeller som idag publiceras. Om publicering av statistiken görs löpande i en databas blir också webbplatsen tydligare med färre antal sidor och Excel-tabeller. En databas skulle också öka flexibiliteten för Skolverket eftersom det i en sådan skulle vara enklare att publicera nya eller förändrade nyckelmått.

En gynnsam förutsättning för en kommande statistikdatabas är att all mikrodata som SCB levererar implementeras i den tekniska miljö som Skolverket arbetar med att ta fram. Om uppföljningsstatistikens mikrodata finns i den tekniska miljön utökas användningsområdet även till andra aktörer i Skolverket.

Skolverket avser att utreda vilka konsekvenser en sammanhållen databas för lagring och publicering av statistik medför. Det bör även utredas vad databasen ska innehålla samt hur tillgänglighet och kostnader påverkas.

5 Slutsatser

Idag är produktionstiden för Skolverkets statistik cirka sex månader och det finns en stor efterfrågan på snabbare statistik. En av orsakerna till detta är att statistiken idag används inom flera olika områden, t.ex. ställer den ökade valfriheten inom skolsektorn högre krav på statistikens detaljeringsgrad och aktualitet. Även huvudmännens uppföljning av verksamheten skulle underlättas av en snabbare statistik, t.ex. skulle en snabbare betygsstatistik underlätta huvudmännens kvalitetsarbete. Eftersom statistiken är en viktig del för inspektionsverksamhetens förberedelsearbete finns även där ett stort behov av snabbare och mer aktuell statistik.

Den långa produktionstiden beror på ett antal faktorer. Vissa faktorer finns inom förutsättningarna för insamlingsarbetet medan andra faktorer finns inom själva insamlingsarbetet eller inom statistikframställningen och publiceringen. Rapporten visar att det inte finns någon enskild åtgärd för en modernare och snabbare publicering av Skolverkets statistik.

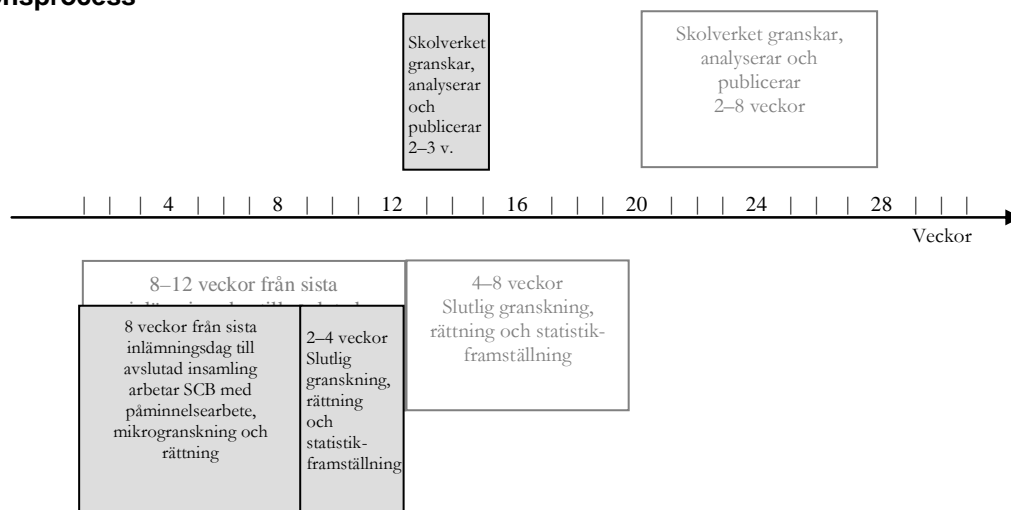
Åtgärder och konsekvenser

De åtgärder som syftar till att förbättra förutsättningarna för dagens uppgiftsinsamling är av största vikt för att såväl insamlingsarbetet som statistikframställning och publicering ska moderniseras och snabbas upp, t.ex. underlättar en samordnad teknisk miljö både lagring och publicering av statistiken. Skolverket anser dock att det i första hand är en modernisering av insamlingsarbetet som krävs för en snabbare publicering av statistiken. Det är särskilt viktigt att åtgärderna som syftar till att utveckla insamlingsmetoderna (elektronisk insamling inklusive direkt återkoppling och direktkontroll) prioriteras. För att kunna publicera statistiken tidigare behöver även tiden för insamlingsarbetet efter sista inlämningsdag kortas, dvs. minska antalet uppgiftslämnare som lämnar uppgifter för sent eller med bristande kvalitet. Även andra myndigheter har problem med förseningar i uppgiftslämnandet (t.ex. Socialstyrelsen). Det finns därför anledning att alla statistikansvariga myndigheter gemensamt ser över hur uppgiftslämnandet kan förbättras.

En modernisering av insamlingsarbetet påverkar även tidsåtgången vid statistikframställningen, t.ex. innebär direktkontroll att granskning och rättning effektiviseras då det sker tidigare och närmare uppgiftslämnarna. Skolverket anser dock att även en modernisering av statistikframställningen och publiceringen är nödvändig. För att modernisera och snabba upp dessa moment föreslår Skolverket att nuvarande tabellpublicering ersätts av publicering i en sammanhållen statistikdatabas. En statistikdatabas skulle medföra en effektivisering av kvalitetsgranskningen samt att publiceringen skulle bli mer överskådlig och flexibel.

Målet med föreslagna åtgärder är att halvera produktionstiden för utbildningsstatistiken till cirka tre månader. Nedan visas en tidsaxel som illustrerar produktionsprocessen efter genomförda åtgärdsförslag jämfört med nuvarande produktionsprocess.

Figur 2: Tidsåtgång för produktionsprocessen från statistikinsamling till publicering vid uppsnabbning genom åtgärdsförslagen jämfört med dagens produktionsprocess



Behov av resurser för genomförande

För att genomföra dessa åtgärder krävs investeringar för att omarbota befintliga system. För närvarande har Skolverket endast resurser till produktion av den löpande statistiken. Ytterligare medel måste skjutas till för att modernisera statistikinsamlingarna och publicera mer aktuell statistik.

Att uppskatta tidsåtgång och kostnader för föreslagna åtgärder är svårt. Vissa åtgärder genomförs redan inom Skolverkets och SCB:s ordinarie utvecklingsarbete och inom befintliga ekonomiska ramar. Skolverket planerar t.ex. att införa av individbaserad elevuppgiftsinsamling för förskoleklass, grundskola och fritidshem under 2008. Andra åtgärder kräver dock både stora och i vissa fall myndighetsövergripande satsningar. Exempel på detta är de åtgärder som Skolverket föreslår angående det elektroniska insamlingsverktyget i utvecklingen av SCB:s generella verktyg.

På SCB pågår ett arbete att utveckla ett system som ger uppgiftslämnarna möjlighet att direkt kontrollera sina uppgifter. Arbetet kommer att fortsätta under hela 2008 och förhoppningsvis kan direktkontroll av uppgifter bli möjligt inom ett par år. Vid SCB pågår idag även ett arbete med att ge förslag på hur ett strukturerat indatalager kan se ut, vilket innebär att man utreder hur statistiken som samlas in ska lagras. När detta arbete är avslutat kan man också skapa ett system för direkt återkoppling. Arbetet med återkoppling till uppgiftslämnare är idag inte påbörjat. Skolverket anser att detta arbete bör prioriteras och att pengar bör tillföras projektet så att arbetet påskyndas. Skolverket vill framhålla betydelsen av att utvecklingen av insamlingsmetoderna prioriteras och att SCB snarast genomför dessa.

För Skolverkets del är det främst utvecklingen av en sammanhållen statistikdatabas som kräver insatser utöver det vanliga utvecklingsarbetet. IT-kostnaden för en sådan databas uppskattas till cirka 5 miljoner kronor, vilket motsvarar avskrivningskostnad på cirka 1,7 miljoner kronor årligen i tre år. Detta innebär också att låne-

ramen måste höjas med motsvarande belopp. Därefter tillkommer en förvaltningskostnad för databasen på 1,2 miljoner per år. Uppskattningsvis behövs tre heltidstjänster motsvarande 3 miljoner kronor per år under utvecklingsarbetet.

I denna rapport framgår att Skolverkets insamlingar till stora delar är beroende av andra aktörer, så som uppgiftslämnare, SCB och andra myndigheter. Det är därför viktigt att genomförandet av åtgärderna förbereds i samarbete med berörda aktörer. Det är också viktigt att föreslagna åtgärder föregås av informationsinsatser både i syfte att förbereda uppgiftslämnarna inför förändringar i insamlingsarbetet men också för att upplysa om statistikens användning och syfte.

Tidplan för genomförande

Slutligen är det viktigt att påpeka att trots att många åtgärder ryms inom ordinarie utvecklingsarbete krävs det de närmsta åren en kraftsamling kring utvecklingsarbetet, både på Skolverket och på andra berörda myndigheter. Förutsatt att ekonomiska resurser tillförs verksamheten beräknas de flesta åtgärder genomföras inom ett par år. De olika faserna i Skolverkets utvecklingsarbete kan indelas i tre steg.

Denna förstudie som genomförts under 2007 är det första steget. Under 2008 startar det andra steget i form av projektering och verktygsutveckling. Åtgärder som ryms inom den ordinarie verksamheten kommer då att påbörjas: individbaserad elevuppgiftsinsamling, centralisera inrapporteringen, översyn av nationella register, utveckla insamlingsmetoderna (direktkontroll), stängning av insamlingar och eventuellt vite, gemensamt kvalitetsarbete med CSN och VHS samt utveckling av gransknings- och rättningsrutiner.

Genomförande av de åtgärder som kräver vidare utredning kan påbörjas först i det tredje steget under 2009. Det gäller åtgärderna att samordna den tekniska miljön, reglera hur uppgifter ska rapporteras in, reglera mellanhavanden med CSN och VHS, införa direkt återkoppling, utreda behov av uppgifter samt utreda publicering av statistiken i en databas. Förutsatt att ekonomiska resurser tillförs verksamheten beräknas en ny databas för publicering kunna tas i bruk inom ett par år.

Referenslista

Ds 1991:43, *Ett resultatorienterat uppföljningssystem för skolsektorn*. Utbildningsdepartementet. Stockholm. Allmänna förlaget.

MIS 2001:1 (SCB), *Kvalitetsbegrepp och riktlinjer för kvalitetsdeklaration av officiell statistik*.

Richardsson, Gunnar (1999), *Svensk utbildningshistoria*. Lund. Studentlitteratur.

SCB (2006), *Utvecklingsplan 2007-2008: Nya former för insamling av utbildningsstatistik*.

SCB (2007), *Sveriges officiella statistik – årlig rapport för 2006*.

Skolverket (2007), *IT-plan 2007*, dnr 2007:02083.

Skolverket (2007), *Regleringsbrev för Statens skolverk 2007*.

Socialstyrelsen (2007), *Leverans av verksamhetsstatistik till SCB*. Artikelnr 2007-107-15.

SOU 1999:96, *Statistikreformen – Utvärdering och förslag till utveckling*.