

AVGÖRANDE

Datum: 2020-06-29

ÄRENDE nr Ä6/2019 – Ansvar som inköpare av datainsamling

Anmälare: ERM, ex officio

Anmäld part: SCB

Sammanfattning

SCB fälls för att ha brutit mot artikel 9b och 9f i ESOMAR:s etiska kod.

Anmälan

ERM har ställt frågan om vilket ansvar SCB har i egenskap av inköpare av datainsamling och förädling och publicering av data och resultat.

Utredning

ERM har uppmärksammat en händelse där SCB har köpt in en tjänst för datainsamling som utförts på ett sådant sätt att skeva resultat har erhållits. <https://www.scb.se/om-scb/nyheter-och-pressmeddelanden/kvalitetsbrister-i-datainsamlingen-paverkar-aku/>

EVERY menar att SCB haft huvudansvar och full insyn i processen och har också varit ansvariga för de skattningar och statistik som utgör AKU. SCB har vidare, enligt uppgift, utbildat och godkänt samtlig EVERY-personal som jobbar med insamlingen och bör därmed också ha varit införstådd med arbetsförhållanden vid EVERYs callcenter och den lönemodell som användes.

SCB har återkopplat med att hänvisa till den rapport som de av regeringen fått i uppdrag att ta fram för att redovisa vilka delar av den officiella statistiken samt vilken annan relevant statistiskt som påverkas av bristerna i Arbetskraftsundersökningen (AKU). I den skulle SCB också redogöra för de åtgärder som vidtagits och planeras för att säkerhetsställa kvaliteten i AKU med en bedömning av åtgärdernas effekter. Rapporten publicerades 14/2 2020:

I rapporten framgår att SCB såg allvarligt på händelsen att behöva korrigera AKU-statistiken juli 2018-oktober 2019 på grund av kvalitetsbrister i datainsamlingen. SCB säger att en hel del åtgärder är vidtagna medan en del pågår eller är planerade.

Efter det att ERM tagit del av rapporten återkopplades ett antal frågor om förtydliganden till SCB. Detta för att säkerhetsställa att ERM inte missförstått något eller feltolkat något i tidslinjen. Det ERM särskilt efterfrågar är en förklaring till varför SCB valde att fortsätta med EVRY som leverantör trots att man tidigt i projektet upplevde brister vad gäller kvalitetssäkring och kvalitetskontroll.

SCB har själva stor erfarenhet av datainsamling, både generellt men också specifikt för AKU. Man torde således ha stor insikt i vad som krävs i form av resurser för att kunna genomföra uppdraget. För att kunna uppnå en svarsfrekvens på 55% krävs mycket av datainsamlaren. För att det överhuvudtaget skall vara möjligt krävs intervjuare med lång erfarenhet och gedigen utbildning. Man behöver ha väldigt bra kontroll på hur man bearbetar urvalet och vilka kontaktstrategier som krävs för detta. Svarsfrekvenser på 55% är kanske inte omöjligt men ERM kan utan omskrivning konstatera att det under alla omständigheter är mycket svårt att uppnå sådana nivåer. Det kräver stora resurser vilket även innebär kostnader för dessa.

Anledningen till att SCB valt att lägga ut datainsamling på upphandling är att de själva upplever att svarsfrekvenserna sjunker samtidigt som att kostnaderna stiger. EVRY vinner uppdraget på, som SCB uttrycker det, VÄSENTLIGT lägre kostnad än vad de själva kan genomföra undersökningen för. Visserligen kan det vara svårt att helt jämföra kostnader och pris i två olika organisationer men med tanke på den erfarenhet SCB måste anses ha av datainsamling i allmänhet och AKU i synnerhet så förefaller de märkligt att man då inte ifrågasätter leverantörens pris mer i detalj.

Redan i december 2015 skriver SCB ett tilläggsavtal med leverantören och kompenserar dem ekonomiskt på grund av att det merarbete som uppstår med att föröka upprätthålla de svarsfrekvenser de lovat i upphandlingen. ERM ifrågasätter varför man här inte avbryter uppdraget med avseende på att leverantören inte kan leverera enligt det krav som ställts i upphandlingen. SCB har dock gjort bedömningen att det inte var aktuellt att göra om upphandlingen och anser det rätt att merkostnaderna skulle betalas.

SCB anser att den första upphandlingsperioden är mestadels lyckad och väljer att lägga ut en större del av AKU i en andra upphandlingsrunda. EVRY lämnar återigen in lägst pris även om de höjer sina priser med cirka 30%. Dock överklagas detta beslut av en annan anbudsgivare p.g.a. av att ett "Ska-krav" inte ansetts ha uppfyllts. SCB skriver i rapporten:

Den leverantör som SCB hade anlitat för försöket lämnade lägst pris med uppfyllandet av samtliga ska-krav. Det beslutades att tilldela uppdraget till denna leverantör, men beslutet

överklagades eftersom leverantören inte hade besvarat en fråga om automatiskt upprings-system. Beslutet överprövades i domstol, och SCB fick rätt.

ERM tolkar detta som att SCB har överklagat den överklagan som en annan anbudsgivare lämnade in och har även ställt en kompletterande fråga till SCB om detta. Dock är det fortsatt inte tydligt om det är SCB som valt att överpröva den överklagan som gjordes eller inte. SCB gör även i samband med detta egna riskanalyser och gör bedömning att ingen annan leverantör hade kapacitet att ta över 50% av AKU så även den andra upphandlingsrundan tilldelas EVRY. Här noterar ERM att det är märkligt att SCB kan göra bedömningen vad en annan leverantör, utan att gå ut i en ny upphandlingsrunda om detta, skulle ha klarat eller inte klarat.

Även i den andra upphandlingsrundan uppstår kvalitetsproblem med att man upptäcker att leverantörer har intervjuare som har brister i det svenska språket trots att detta var ett tydligt "ska-krav". Här väljer SCB att fortsätta att stödja leverantören i form av utbildningsinsatser av personal samt även tilläggsavtal som gav leverantören högre ersättning av uppdraget.

ERM ifrågasätter varför SCB än en gång väljer att fortsätta med leverantören istället för att avbryta och göra om uppdraget. I den andra upphandlingsrundan borde leverantören haft full inblick i vad som efterfrågades och ändå kan de inte leverera enligt uppdragsbeskrivningen. Det måste vara upp till leverantören att se till att den egna personalen har den utbildningsnivå som krävs för att uppdraget skall nå det kvalitetsmål som var uppställda. Det bör var en del av de löpande kostnaderna man har för uppdraget.

ERM kan konstatera att SCB haft stort tålamod med leverantören och stöttat upp runt de kvalitetsbrister som framkommit under båda upphandlingsperioderna, totalt en tidsperiod på närmare fem år. ERM har svårt att förstå varför SCB har valt att göra detta under en så lång period. Det står tydligt klart att leverantören inte kunde upprätthålla varken de priser eller den kvalitet de angivit för att vinna uppdraget i någon av de två upphandlingsrundorna. Det är svårt att förstå varför SCB inte valde att avbryta samarbetet och göra upp upphandlingsrundorna.

ERM:s bedömning

Etiska Rådet för Marknadsundersökningar, ERM, har till uppgift att övervaka att ICC/ESOMAR:s Internationella regler för marknadsundersökningar efterlevs av aktörer i branschen. Rådets huvudmän är Internationella Handelskammarens (ICC) Svenska Nationalkommitté och ESOMAR Sverige. Målet är att genom effektiv självreglering bevara branschens anseende och därmed möjligheten att genomföra undersökningar med god kvalitet.

I ESOMAR:s regler "Articles – Responsibilities to data subjects", Article 9b - står det följande:

"Researchers must always behave ethically and must not do anything that might unjustifiably damage the reputation of research or lead to a loss of public confidence in it."

I 9f står följande:

Researchers must conform to the generally accepted principles of fair competition.

SCB har ett särskilt ansvar att se till att marknadsundersökningsbranschen upprätthåller ett gott rykte. De är normbildande och också de som sätter ribban för övriga aktörer. Med den erfarenhet och kunskap som SCB måste anses ha av datainsamling i allmänhet och AKU i synnerhet så borde SCB ifrågasatt hur en extern leverantör kan genomföra samma sak till ett VÄSENTLIGT lägre pris. Enligt rapporten så verkar det relativt omgående ha dykt upp problem i kvalitet som borde gjort att man än mer borde ifrågasatt priserna. Bra kvalitet är, liksom i alla andra branscher, också förknippat med en högre kostnad.

Även om alla aktörer i branschen har ett ansvar anser ERM att SCB har ett särskilt ansvar i och med den position man har. Man måste kunna ställa höga krav på att SCB både kan upphandla och köpa in datainsamling som upprätthåller avsedd kvalitet. Man måste kunna förutsätta att SCB ha en stor grundförståelse för vad som krävs i form av resurser, och därmed kostnader, för att uppnå detta.

Således fäller ERM SCB för att ha brutit mot artikel 9b.

ERM anser vidare att SCB borde ha avbrutit samarbetet i båda upphandlingsrundorna. Det är tydligt att EVRY inte kunnat leverera till angiven prisbild utan istället har SCB fått stötta upp både vad gäller rutiner och processer såväl som tecknat tilläggsavtal som gett leverantören en högre ekonomisk ersättning än den som angivits i anbudet.

Då det vinnande budet, i båda upphandlingsrundor, inte visade sig hålla borde andra leverantörer fått en ny chans att vinna uppdraget.

Således fäller ERM SCB att ha brutit mot artikel 9f.

Denna bedömning har beslutats enhälligt av Etiska Rådet för Marknadsundersökningar (ERM).

Axel Tandberg, Ordförande

Johan Hermansson, Föredragande