

Finansdepartementet  
Postboks 8008 Dep.  
0030 OSLO

Vår dato	27.6.2018
Vår referanse	18/00565-5

Deres dato	
Deres referanse	

Saksbehandler: John Nonseid

## **NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk - høringsvar fra Direktoratet for forvaltning og IKT**

Finansdepartementet har sendt NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå på høring. Under følger Difis høringsvar.

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) er et fagorgan for Kommunal og moderniseringsdepartementet og Nærings- og fiskeridepartementet på områdene ledelse, organisering, offentlige anskaffelser og digitalisering av offentlig sektor. Vårt samfunnsoppdrag er å være det sentrale fagorganet for modernisering og omstilling av offentlig sektor. Difi skal være en pådriver og premissgiver som får omstilling til å skje i tråd med fastsatte mål, og vi skal bidra til å utvikle ny politikk på våre fagområder.

Tilgang til data om forvaltningen på disse fagområdene er en nødvendig forutsetning for at Difi og forvaltningen skal kunne realisere sine samfunnsoppdrag. Vi trenger detaljert kunnskap og oversikt over tilstand, utviklingstrekk og endringsbehov i forvaltningen. Derfor er flere av de forslagene som nå er foreslått i høringen om ny lov av stor betydning for Difi og forvaltningen som helhet.

Med dette som utgangspunkt har Difi følgende merknader til høringsnotatet:

*1. Utvalget foreslår at det bør innføres et nasjonalt program for offisiell statistikk.*

### **Utvikling av programmet**

Difi støtter i hovedsak forslaget om et flerårig nasjonalt program for offisiell statistikk. Et slikt program vil definere offisiell statistikk og fordele statistikkoppgaver og ansvar mellom ulike myndigheter.

Difi støtter også at byrået får ansvar for å utarbeide forslag til program i samråd med Statistikkrådet og at brukerne av programmet høres før programmet vedtas. For å sikre at

ulike behov blir ivaretatt mener Difi at statistikkrådet bør suppleres med virksomheter som anvender data for å utvikle og omstille offentlig sektor. Det vil styrke den faglige kvaliteten og sikre at ulike behov hos brukerne blir ivaretatt.

Difi er et fagorgan på områdene ledelse, organisering, offentlige anskaffelser og digitalisering av offentlig sektor. Difi deltar allerede i statistikkrådet og bør fortsette med det som potensiell produsent av offisiell statistikk, som bestiller av statistikk og analyser, og som pådriver for bedre datagrunnlag.

Difi støtter at strukturelle endringer i programmet i hovedsak skal skje i forbindelse med beslutningsprosessen for det flerårige programmet. Samtidig erfarer Difi at utviklingen rundt produksjon av data i dag går fort. Derfor bør loven sikre muligheter for å foreta endringer underveis i programmet. Programperioden er ikke fastsatt i loven. Her vises det til at programmet kan tilsvare eksempelvis åremålsperioden til direktøren eller stortingsvalg. Difi vil understreke at det viktigste her er å kunne gjøre tilpasninger som øker kvaliteten på statistikken.

### **SSBs rolle**

For å sikre statistisk kvalitet og standardisering støtter Difi at SSB bør være den sentrale aktøren for offisiell statistikk og ha ansvaret for de store sektorovergrepene. Videre vil SSB kunne hente ut stordriftsfordeler ved at SSB har ansvaret for størsteparten av statistikkområdene som i dag. På den andre siden vil produksjon av data i utstrakt grad skje i de virksomhetene som leverer tjenester og tilbyr løsninger til virksomheter eller innbyggerne. Andre forvaltningsvirksomheter enn SSB vil ut fra sitt fagområde være tettere på dataproduksjon og vil slik kunne påvirke hvilke data som samles inn og ha inngående faglig innsikt i dataene som produseres. Betydningen av SSBs rolle som samordner og kvalitetssikrer vil derfor sannsynligvis øke i årene som kommer. Difi støtter derfor forslaget om at andre myndigheter med høy faglig kompetanse og tilgang til data gjennom annet lovverk kan delegeres ansvaret for offisiell statistikk.

### **Deling av data i system for offisiell statistikk**

Difi støtter utvalget i at det innenfor systemet for offisiell statistikk bør etableres mekanismer for økt datadeling der det kan styrke kvaliteten på statistikken. Herunder viser Difi til «kun én gang»-prinsippet og mener det er hensiktsmessig å innhente og bearbeide dataene én gang og deretter dele dem med andre. Det vil redusere ressursbruken og øke kvaliteten.

### **Anonyme opplysninger for fri bruk**

Difi støtter forslaget om å lovfeste deling av anonyme opplysninger og anser det som en stor mulighet for åpenhet og verdiskaping. Difi mener imidlertid at det ikke bør legges restriksjoner på hvilken bruk opplysningene kan benyttes til, og at en åpen lisens knyttes til disse datasettene. Vi ønsker å oppfordre til at dette mulighetsrommet blir benyttet.

### **Beskyttelse av opplysninger - taushetsplikt**

Vi støtter ikke forslaget om å gjøre taushetsplikten evigvarende. Den allminnelige forvaltningsrettslige regel er at taushetsplikt opphører etter 60 år, jf. fvl § 13c. Etter gjeldende statistikklov § 2-7 er grensen forlenget til 100 år, når det gjelder opplysninger om noens personlige forhold. Bestemmelsen har særlig betydning for folketellinger.

Difi vil på generelt grunnlag peke på at opplysninger har verdi, og at gjenbruk kan gi grunnlag for verdiskaping. Dette har vi blant annet sett ved at Riksarkivet frigir folketellinger som er etterspurte opplysninger for slektsgranskere. Taushetsplikt reduserer verdien av opplysningene. Innskjerping av taushetsplikt bør derfor være velbegrunnet.

I forslaget fra utvalget, synes begrunnelsen å være et ønske om å harmonisere norske regler med EU-forordning 223/2009 (den europeiske statistikkloven), som er inntatt i EØS-avtalen. Forordningen er gjennomført som forskrift til den norske statistikkloven, jf. <https://lovdata.no/pro/#document/LTI/forskrift/2013-07-04-892> § 1. Det argumenteres ikke med at dagens regler har medført problemer eller er møtt med kritikk.

Harmoniseringshensynet mener vi har begrenset vekt. Forordningen er tatt inn i norsk rett som forskrift, og gjelder allerede. Den regulerer imidlertid kun opplysninger som samles inn utelukkende for utarbeidelse av europeiske statistikker, jf. dens artikkel 20. Det fremgår av forordningens artikkel 1 at dette gjelder statistikker som er nødvendige for utøvelsen av EUs virksomhet. For øvrig gjelder subsidiaritetsprinsippet, jf. artikkel 1 annet ledd og fortalens avsnitt 29. Det er så vidt vi kan se intet til hinder for at Norge opprettholder hensiktsmessige nasjonale regler.

Vi mener derfor at dagens rettstilstand bør opprettholdes. Klarhetshensyn kan dog tale for at loven gjør oppmerksom på unntaket som følger av forordningen. Det kan gjøres ved å legge til følgende passus til bestemmelsen:

- For opplysninger innsamlet utelukkende for utarbeidelse av europeiske statistikker gjelder taushetsplikten uten opphør, jf. EU-forordning nr 223/2009 artikkel 20.

### **Finansiering av programmet**

Difi mener et slikt program er avhengig av god styring og fastsatte budsjetter for å bli realisert. Utvalget skriver at «offisiell statistikk bør som hovedregel være finansiert gjennom ordinære bevilgninger (grunnbevilgning) og ikke være oppdragsfinansiert». Vi er enig i denne presiseringen. Vår erfaring blant annet med tverrsektorielle handlingsplaner, er at disse ofte ikke oppfattes som forpliktende. Riksrevisjonen har også ved flere tilfeller påpekt at manglende finansiering og styring av tverrgående tiltak er et problem. Departementene gir i liten grad føringer eller stiller konkrete krav i tildelingsbrevene om slike forhold.

## **Databehandleravtaler**

Difi støtter også utvalgets forslag om å opprette en egen databehandlerenhet. Denne enheten vil kunne påta seg databehandleravtaler på oppdrag som kan gi andre etater mulighet til å trekke på kompetanse og ressurser i byrået uten at tilgangen til data begrenses av statistikkloven. Gjennom slike avtaler åpnes det for at data samles inn og behandles utenfor systemet av offisiell statistikk. Difi tror behovet for å få effektive prosesser knyttet til databehandleravtaler vil øke i årene som kommer gitt økningen i produksjon av data. God statistikk skapes av å ha tilgjengelige, gode data til statistikkformål, og det krever oversikt over hva som finnes, og hva disse dataene betyr og hvem som kan bruke dem til ulike formål.

Det vil derfor som utvalget presiserer sannsynligvis bli behov for å skille ut aktiviteten rundt databehandleravtaler i en egen organisatorisk enhet. Enheten vil «kunne samle inn og bearbeide data for et bredt spekter av formål, og således sikre konsistens på tvers av ulike etater» (jf. NOU 2018:7, kapittel 9, s. 100). Difi mener at SSB kan se informasjonsforvaltning og databehandleravtaler i sammenheng og enheten bør definere ansvar for autoritative datasett/offisiell statistikk i sitt arbeid med helhetlig informasjonsforvaltning (ref. kap.7.1 Meld. St. 27 (2015-2016)). SSB bør derfor også ha et særskilt ansvar å gjøre beskrivelser tilgjengelig om hvilke datasett som finnes til statistiske formål på vegne av forvaltningen i felles kataloger.

*2. Utvalget foreslår at datamaterialet Statistisk sentralbyrå samler inn og bearbeider for statistikkformål, i større grad bør gjøres tilgjengelig for analyseformål utenfor byrået.*

Difi stiller seg bak utvalgets syn om at data som er samlet inn og bearbeidet av SSB, er «en verdifull ressurs som i størst mulig grad bør utnyttes også til andre statistikk- og analyseformål» (NOU 2018:7 s. 88).

Difi mener loven må likestille offentlige virksomheter med forskning i tilgangen til mikrodata. Offentlige virksomheter har et mandat på vegne av hele samfunnet. Tilgang til data legger grunnlag for bedre beslutninger og politikktutforming. Tilgang til data vil åpne for at offentlige virksomheter kan utvikle seg mer i tråd med behovene, øke takten i tjenesteutviklingen og effektivisere de generelle oppgaveløsningene og øke samhandling/samarbeid på tvers av forvaltningsorganer (reduere dobbeltarbeid). Tilgang til data for offentlig forvaltningsorganer vil i sum kunne føre til økt velferd.

Offentlige virksomheter både generer og samler inn mange av dataene som danner grunnlag for offisiell statistikk. Det er derfor ikke formålstjenlig at tilgang til data begrenses i større grad for forvaltningsorganer enn for forskningen for øvrig.

Dagens lov legger ikke til rette for at data som ressurs utnyttes fullt ut. Som utvalget understreker må både regelverk og den praktiske håndteringen endres.

### **Hvorfor er tilgang til mikrodata og ikke bare statistikk viktig?**

Tilgang til data (mikrodata) legger forholdene til rette for en dypere analyse av årsakssammenhenger og utviklingstrekk. Statistikk alene i form av tabeller gir ikke mulighetene for å tilpasse analysen til behov for politikktutforming eller for å løse konkrete analyseproblemstillinger i oppdrag fra regjeringen. Herunder ligger det også et stort potensiale i form av økt styringsinformasjon og mulighetene til å bruke data for å forbedre tjenester. Økningen i mengden data i kombinasjon med mer avanserte analysemetoder forsterker potensialet ytterligere, noe som ikke tas ut, hvis ikke offentlige myndigheter har samme tilgang til mikrodata som forskningsmiljøene.

### **Dagens løsning lite effektiv og fleksibel**

Difi mener den nåværende tilgangen til data fra SSB er lite fleksibel. Løsningen gjør Difi avhengig av tilgang på ressurser i SSB ved bestilling av supplerende tabeller og den begrenser vår mulighet til å utarbeide egnede analyser ved behov. I sum legger dette begrensninger på Difis og andre virksomheters mulighet til å løse både faste og løpende oppdrag på en faglig tilfredsstillende og tidseffektiv måte.

### **Eksempler på data Difi trenger tilgang til**

Difi har behov for en rekke ulike data. Som fagdirektorat på anskaffelsesområdet, trenger vi tilgang til regnskapsdata og leverandørdata. Dette vil bidra til å styrke innsikten i utviklingen av innkjøpskostnader fordelt på markeder, varer og tjenester og derigjennom bidra til bedre politikktutforming og verktøy for styringsinformasjon til virksomhetene. Dataene vil også bidra til å styrke arbeidet med blant annet miljøvennlige og innovative anskaffelser.

Tilgang til data om forvaltningens virksomheter og deres ansatte er et annet område. Det vil styrke fagområder som ledelse, medarbeiderskap og organisering.

Tilgang til data om digitalisering og digitaliseringstakt, for eksempel bruk av digitale tjenester, innbyggere og virksomheters bruk av fellesløsninger, digital modning i befolkningen med mer, vil styrke Difi som fagdirektorat på digitalisering av offentlig sektor.

### **Konkrete forslag til loven**

Difi er enig i utvalgets uttalelse om at «opplysninger som Statistisk sentralbyrå har innhentet til offisiell statistikk, skal kunne brukes til utarbeidelse av statistiske resultater og analyser». Videre er vi også enige i at denne tilgangen «i utgangspunktet bør (.....) være mest mulig fri».

Videre støtter vi opp om de henvendelsene utvalget har mottatt vedrørende at tilgangen til data er «vanskelig, tidkrevende, uforutsigbar og kostbar.»

Vi opplever at dagens avgrensning til formålene «forskning og offentlig planlegging» er lite konstruktiv og mener i tråd med utvalgets observasjon at det er vanskelig å gi gode definisjoner av begrepet. Dette medfører at det kan bli rom for uenighet i tolkningen av denne bestemmelsen.

Difi støtter videre forslaget om at loven i stedet bør gi tilgang til data for utarbeidelse av «statistiske resultater og analyser».

Til den forslåtte bestemmelsen om tilgang til opplysninger for statistiske analyser og resultater, har vi følgende merknader:

Av § 3-6, første ledd følger det at Statistisk sentralbyrå skal gi tidsbegrenset tilgang til opplysninger for utarbeidelse av «statistiske resultater og analyser» når det ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser. Vi er positive til at SSB blir pålagt å levere ut slike data, uavhengig av formålet med analysen.

Andre og tredje ledd gir regler om graden av identifikasjon og indikerer at hovedregelen er at opplysningene ikke skal inneholde direkte person- eller foretaksidentifiserende kjennetegn. Det åpnes for at SSB i «særskilte tilfeller» kan gjøre tilgjengelig direkte identifiserbare opplysninger for «sammenstilling og annen behandling dersom det ikke er betenkelig av hensyn til den opplysningen gjelder». Dette unntaksgrunnlaget fremstår som snevert.

Det bør presiseres at det ikke vil være betenkelig å levere ut identifiserende data som ellers kan hentes ut gjennom offentleglova.

Videre medfører ordlyden «kan» at det er en skjønnsmessig vurdering hos SSB om dataene skal leveres ut, når de øvrige vilkårene for utlevering ellers er oppfylt. Difi opplever at forvaltningen i stor grad har behov for å kunne koble dataene til SSB opp mot egne datasett. Forslaget innebærer bare i liten grad at dette kan finne sted. Dette kan medføre store begrensninger i effektiviseringspotensialet som ligger i at forvaltningen kan koble SSB sine data opp mot sine egne data. Difi anbefaler utvalget om å se på forslaget til Skatteetaten som nå er på høring, der man gjør en lovendring for å ta bort skjønnsvurderingen som ligger til grunn i ordet 'kan' og dermed flytte vurderingen til de som ber om data og best kjenner sin egen bruk.

Difi foreslår at forvaltningen skal gis tilgang til person- og foretaksidentifiserende data når det ikke foreligger betenkeligheter av hensyn til den opplysningen gjelder.

Difi foreslår derfor en spesialregel for forvaltningen:

- Statistisk sentralbyrå skal gjøre tilgjengelig direkte identifiserbare opplysninger for sammenstilling og annen behandling til forvaltningsorganer dersom det ikke er betenkelig av hensyn til den opplysningen gjelder.

*3. Utvalget foreslår at Statistisk sentralbyrå og de andre statistikkprodusentene må sikres den nødvendige faglige uavhengighet.*

Difi støtter utvalgets uttalelser og mener SSB og demokratiet er avhengig av faglig uavhengighet hos statistikkmyndigheten for å oppfylle sin rolle. Denne uavhengigheten bør også gjelde andre produsenter av offisiell statistikk i deres arbeid med produksjon og utvikling av offisiell statistikk.

#### 4. Utvalget foreslår at dagens styre i Statistisk sentralbyrå erstattes med et råd.

Difi støtter forslaget om at dagens styre erstattes av et råd. Difi viser til veileder om bruk av styrer i staten og St. Meld. Nr. 19 (2008-2009). Som grunnlag for veilederen har Difi gått gjennom en rekke styrer i staten. Etter vår oppfatning er det lite hensiktsmessig med styrer for ordinære forvaltningsorganer. Slike styrer har som regel ikke tilstrekkelige fullmakter til å operere som ordinære styrer. Det skyldes først og fremst at direktør/øverste leder for virksomheten normalt utnevnes av regjeringen. For ordinære forvaltningsorganer er det også som regel et behov for en direkte styringslinje mellom departementet og virksomheten. Det vil innebære hyppig kontakt mellom departement og øverste leder, noe som ofte innebærer at styret kobles av styringsdialogen, selv om for eksempel styreleder til tider deltar i den formelle styringsdialogen (etatsstyringsmøter). Dersom virksomheten har styre, innebærer det et ekstra styringsnivå, og det kan føre til uklare styringslinjer og uklare ansvarsforhold, spesielt i mer spissede situasjoner.

Et styre skal primært forsterke ledelseskapasiteten for virksomheten og utøve kontroll på vegne av departementet. Etter Difis syn er det små forskjeller mellom SSB og andre ordinære forvaltningsorganer i den administrative styringen av virksomheten. Det tilsier at det ikke er behov for et eget styre for virksomheten.

På den annen side kan mange virksomheter ha nytte av et faglig sammensatt råd for å gi innspill til særlig virksomhetens faglige oppgaver. Ettersom departementet gjennom lov avskjæres fra faglig styring av SSB, vil et råd være et alternativ som kan sikre et bredere grunnlag for å vurdere hvordan SSB løser sitt samfunnsoppdrag og samtidig kunne bidra til å utvikle SSBs virksomhet.

Difi støtter at rådet blir bredt sammensatt, at anbefalingene bør gis på et overordnet strategisk nivå og at disse bør bli offentlig kjent. Ved at rådet avgir en egen årlig rapport om sin virksomhet, innebærer det at anbefalingene som gis blir offentlige. Slik kan rådets virksomhet bidra til en mer opplyst debatt om SSBs virksomhet.

Rådet skal støtte administrerende direktør virksomhetens faglige oppgaver. I tillegg til å komme med synspunkter til *departementet* om krav til ny administrerende direktør i byrået før stillingen lyses ut, kan rådet «bringe enhver sak inn for departementet». Difi mener den siste bestemmelsen vil kunne skape uklarhet om hvem organet skal gi råd til, og bidra til uklarhet i forholdet mellom departement og byrået. Difi mener derfor det bør vurderes å ta ut denne bestemmelsen av paragrafen når lovforslaget fremmes for Stortinget.

*5. Utvalget foreslår å videreføre forskning og analyse som understøtter statistikk-produksjonen og retter seg mot sentralforvaltningen og regjeringen, Stortinget, partene i arbeidslivet og allmennheten.*

Difi har ingen kommentarer til dette punktet.

Vennlig hilsen  
for Difi

Hildegunn Vollset  
Avdelingsdirektør  
Utredning og analyse

John Nonseid  
seniorrådgiver

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen håndskrevne signaturer.*

Kopi til: