



DET KONGELIGE KUNNSKAPSDEPARTEMENT

Finansdepartementet
Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref
18/1250-1

Vår ref
18/2108-3

Dato
2. juli 2018

Høringsvar NOU 2018:7 Statistikklovutvalget

Nedenfor følger Kunnskapsdepartementets merknader til NOU 2018:7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*, vurdert utfra departementets og kunnskaps-, integrerings- og forskningssektorenes behov på statistikk- og datatilgangsområdet og hvilke forbedringer som trengs. Merknadene våre er knyttet til utvalgets forslag om et nasjonalt statistikkprogram og utvalgets anbefaling om mer deling av data. Vi støtter utvalgets hovedforslag på disse punktene. Vi har noen generelle synspunkter på forslagene i tillegg til merknader til reglene om taushetsplikt (§ 2-5) og om tilgang til data (§ 3-6).

1. Hvordan berører statistikkloven og Statistisk sentralbyrås arbeid Kunnskapsdepartementets ansvarsområder – en kort oversikt

Statistisk sentralbyrå (SSB) er en sentral leverandør av statistikk og data til kunnskaps-, integrerings- og forskningssektoren, men det er også andre store leverandører av statistikk og data. Kunnskapsdepartementet (KD) arbeider med å gjennomgå systemet for utvikling og bruk av kunnskap i våre sektorer. Kunnskap fra ulike kilder må tas i bruk i politikkutvikling, styring, forvaltning og profesjonsutøvelse. Vi trenger et kunnskapsgrunnlag med kvalitet, legitimitet og relevans. I denne sammenheng er statistikkproduksjonen svært viktig.

KD finansierer en betydelig del av statistikken som SSB publiserer om utdanning, integrering og forskning. I tillegg publiseres statistikk om utdanning, integrering og forskning i dag av flere institusjoner under KD. De viktigste er Norsk senter for forskningsdata (NSD) gjennom Database for høyere utdanning (DBH)), Utdanningsdirektoratet, Kompetanse Norge og Norges forskningsråd (gjennom oppdrag til Nordisk institutt for studier av innovasjon,

Postadresse
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo
postmottak@kd.dep.no

Kontoradresse
Kirkeg. 18
www.kd.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
872 417 842

Avdeling
Juridisk avdeling

Saksbehandler
Kari Bjørke
22 24 75 56

forskning og utdanning (NIFU)), men også Lånekassen, Direktoratet for internasjonalisering og kvalitetsutvikling i høyere utdanning (Diku) og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) publiserer statistikk som er relevant for KD på sine områder.

I tillegg til finansiering av statistikkproduksjon finansierer KD også en egen koordinator for innvandrings- og integreringsanalyse, flere monitorer knyttet til integreringsfeltet, samt en rekke analyseoppdrag i SSB.

Data som er verdifulle for produksjon av statistikk, er ofte også verdifulle for forskning. SSBs mikrodata er viktige for de fleste norske forskningsinstitusjoner (universiteter, høyskoler, forskningsinstitutter, helseforetak) og er sentrale kilder i en rekke typer forskning. Videre er statistikk og SSBs mikrodata viktige for departementets og underliggende direktoraters planleggings- og utviklingsarbeid. Gjennom programmet *Nasjonal satsing på forskningsinfrastruktur* i Forskningsrådet har regjeringen investert 35 mill. kr i første trinn i en fjerntilgangsløsning til mikrodata hos SSB med et anonymiserende grensesnitt med innebygd personvern (Remote Access Infrastructure for Research Data, (RAIRD)), som ble formelt lansert 23. mai 2018 (microdata.no). Gjennom samme program har regjeringen investert 200 mill. kr (i årene 2017-2020) i utviklingen av en nasjonal helseanalyseplattform, med en tydelig forventning om at de to datainfrastrukturene må fungere godt sammen.

2. Et nasjonalt statistikkprogram

KD støtter utvalgets forslag om et nasjonalt statistikkprogram. Programmet vil definere offisiell statistikk og avklare hvilke myndigheter som er ansvarlige for de ulike statistikkene. Programmet vil kunne bidra til bedre prioriteringer i statistikksystemet, bedre samordning og til å sikre kvalitet og uavhengighet i statistikkproduksjonen.

Det er i dag ikke klart hva som er offisiell statistikk om utdanning, integrering og forskning. Produksjonen av statistikk om og for KDs sektorer er i dag oppdelt og det er behov for en mer overordnet prioritering både når det gjelder SSBs produksjon av utdanningsstatistikk og i forholdet mellom SSB og andre produsenter av statistikk om utdannings- og forskningssektoren. KD finansierer i dag sentrale deler av SSBs utdannings- og integreringsstatistikk, for eksempel statistikk om grunnskolen, mens SSB selv finansierer barnehagestatistikken. Flere andre institusjoner produserer statistikk som til dels er overlappende med SSBs statistikk. Samtidig er det andre områder med lite utviklet statistikk. Forslaget om et nasjonalt program og finansiering gjennom ordinære bevilgninger vil danne grunnlag for en mer helhetlig prioritering av hvilken statistikk som skal produseres og være et verktøy for å få til en mer effektiv produksjon av offisiell statistikk. KD ønsker å delta i dette arbeidet, som ledd i vår satsing på et bedre kunnskapsgrunnlag.

Departementet med underliggende etater/brukere i sektoren vil ha behov for mer detaljert statistikk på en del andre områder enn det som vil inngå i det nasjonale statistikkprogrammet. Statistikkprogrammet vil trolig være på et relativt overordnet nivå. Mer

skreddersydd statistikk og indikatorer mv må kunne produseres i tillegg, i tråd med sektorens behov. Regelverket må ikke være til hinder for dette.

KD slutter seg til forslaget i § 2-2 om krav til offisiell statistikk, slik at all offisiell statistikk blir underlag samme kvalitetskrav. Dette vil bidra til å styrke kvaliteten og tilliten til statistikken. Vi vil også støtte forslaget om å legge et samordningsansvar for all offentlig statistikk til SSB, som foreslått i § 2-3, og herunder forslaget om et styrket statistikkråd.

Statistisk kvalitet er viktig. Samtidig må statistikkens relevans sikres gjennom god, løpende kontakt med brukerne, samt lydhørhet for brukernes ønsker innenfor faglige rammer. Utarbeidelsen av statistikkprogrammet må forankres gjennom brede prosesser der ulike samfunnsinteresser blir hørt. Det blir særlig viktig med gode prosesser ved etablering av det første programmet for å skape legitimitet for de valg som gjøres. En god løpende dialog mellom SSB – og også andre statistikkprodusenter - og brukerne om utviklingen av statistikk er også viktig for å sikre relevans og kvalitet i statistikkproduksjonen. Samtidig vil departementet støtte prinsippet om statistikkprodusentenes faglige uavhengighet, slik utvalget har presisert det i kapittel 6.4.

Utvalgets forslag til § 3-4 om andre offentlige myndigheters tilgang til opplysninger for bruk i offisiell statistikk er avgjørende for å få en effektiv statistikkproduksjon av høy kvalitet. Dette vil tilrettelegge for bedre samarbeid mellom ulike produsenter av offentlig statistikk, og løse noen av de utfordringene som vi ser i dag bl.a. på utdanningsområdet.

Vi er enige i forslaget om at SSBs produksjon av offisiell statistikk bør finansieres over grunnbevilgningen. Vi vil i denne sammenhengen be om at Finansdepartementet tar opp til drøfting hvordan fagdepartementene kan bli involvert i styringen av SSB, f. eks. gjennom arbeidet med de årlige tildelingsbrevene.

3. Mer deling av data

Utvalget uttaler at datamaterialet Statistisk sentralbyrå samler inn og bearbeider for statistikkformål, utgjør en betydelig ressurs, som også andre bør kunne nyttiggjøre seg. Det samme gjelder data som opprinnelig er innsamlet og bearbeidet av andre myndigheter, og som byrået har fått tilgang til for å lage statistikk. Videre uttales det at det er fullt mulig å gi vesentlig videre tilgang til data enn i dag, samtidig som det tas nødvendig hensyn til oppgavegiverens interesser, som personvern og kommersielle verdier.

KD støtter dette, av fire hovedgrunner:

- (i) Enklere tilgang til data fra SSB er et viktig ledd i arbeidet med å heve forskningskvaliteten og øke effektiviteten i norsk forskning generelt. Det kan også bidra til økt innovasjon og verdiskaping.
- (ii) Enklere datatilgang kan styrke utdanningskvaliteten ved universiteter og høyskoler.
- (iii) Enklere datatilgang er viktig for å styrke forskning og utredning om utdanning, integrering og forskning (jf. KDs ansvar for kunnskap om egen sektor). KD mener at

det vil gi bedre oppdragsrapporter og mer rettferdige konkurransevilkår for tilbydere av analysetjenester.

(iv) Enklere datatilgang er viktig for god styring og politikkutvikling.

(i) Forskningskvalitet

Økt tilgang til offentlige data er viktig for effektivisering, innovasjon, næringsutvikling og et åpent demokratisk samfunn. Norsk politikk er beskrevet i Meld. St. 27 (2015–2016) *Digital agenda for Norge — IKT for en enklere hverdag og økt produktivitet*. I desember 2017 fulgte regjeringen opp et av meldingens tiltak ved å legge fram *Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata*. Strategiens del 1 fastslår tre grunnprinsipper for hvordan forskningsdata skal tilrettelegges og deles. Prinsippene understøttes av forventninger og tiltak som vil gi forskerne bedre støttetjenester for å håndtere forskningsdata på en god måte. Strategiens del 2 handler om forskeres tilgang til offentlige data som utgjør viktige datakilder for forskning. Problemstillingen omtales generelt, og to viktige områder behandles spesielt. Det ene dreier seg om forskeres tilgang til data fra helseregistre, biobanker og helseundersøkelser. Det andre dreier seg om deres tilgang til mikrodata hos SSB.

En rekke forskningsinstitusjoner har pekt på utfordringer med å få utlevert mikrodata fra registrene til SSB. Vilårene for tilgang virker uoversiktlige, rollefordelingen mellom ulike instanser i godkjenningsprosessen oppleves som uklar, det er høyere tidsbruk og kostnader for utlevering enn forskerne mener burde forventes, og utleveringsprosedyrene oppleves som lite tilpasset behovet for å gjenbruke data.

KD støtter utvalgets vurderinger i punkt 9.4.1 om at opplysninger bør gjøres tilgjengelige i form av anonyme mikrodatabaser, uten at det knyttes restriksjoner til bruken. Vi støtter derfor forslaget til § 3-5.

KD støtter også utvalgets vurderinger i punkt 9.4.2 om at loven bør åpne for tilgang til data for utarbeidelse av statistiske resultater og analyser, i tråd med det europeiske statistikk-regelverket, og utvalgets vurderinger om særegne forhold, identifiserbarhet, tilgangsmåte, oppbevaring og sletting, vilkår, priser og saksbehandling. KD mener at SSB kan ses som en sentral nasjonal datainfrastruktur, som bør betjene både forskere, forvaltning, næringsliv og allmennhet så godt og effektivt som mulig. Det er viktig at det etableres økonomisk bærekraftige forretningsmodeller for etablering, drift og kontinuerlig oppgradering av slike datainfrastrukturer som er tilpasset infrastrukturens tjenester og brukergrupper.

Behovet for bedre tilgang til mikrodata for utenlandske forskningsinstitusjoner er stort, og det er positivt at det skal vurderes hvordan dette kan forbedres. Forskningen er stadig mer internasjonal, samarbeid mellom forskningsinstitusjoner fra flere land er økende. Dette er positivt for kvalitet og effektivitet i forskning, og må tilrettelegges for også når det gjelder tilgang til data.

Tilgang til opplysninger for statistiske resultatet og analyse er foreslått regulert i § 3-6. KD har noen merknader til utformingen av forslaget.

Forslaget åpner for tilgang til opplysninger "for utarbeidelse av statistiske resultater og analyser". Utvalget skriver at dette også omfatter forskningsformål og at det gjelder både offentlig og privat virksomhet. Vi er bekymret for at beskrivelsen "statistiske resultater og analyser" kan gi en for snever/uklar tolkning av loven i praksis. Vi ber derfor om at det vurderes om formuleringer som *forskning*, *vitenskapelige formål* eller lignende formuleringer også bør tas inn i bestemmelsen. Det forutsettes at personvern hensyn ivaretas, og at data om enkeltpersoner utleveres uten identifiserende kjennetegn, med mindre det foreligger samtykke eller lovhjemmel.

I dag blir tilgang til data gitt til forskningsformål og til offentlig planlegging. Begge disse begrepene har i praksis vært vanskelige, og det har skapt betydelig frustrasjon og merarbeid for alle parter. Det er viktig at tilgangen framover blir regulert på en mer forutsigbar og effektiv måte. SSB foretar i dag en vurdering av om et forskningsprosjekt som er godkjent av REK (regionale komiteer for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk) eller som har fått forskningsstøtte fra Norges forskningsråd, er forskning etter gjeldende statistikklov. Dette bør være unødvendig, og det nye regelverket må så langt mulig sikre at det ikke lenger foretas slike overlappende vurderinger. Så sant prosjektene oppfyller øvrige hensyn til forskningsetikk, personvern osv. er det ikke grunn til at SSB skal måtte overprøve vurderinger av forskningsinnholdet.

Generelt blir det viktig at § 3-6 utformes og praktiseres på en måte som gir tydelige og forutsigbare vilkår for brukerne av data.

(ii) Utdanningskvalitet

Utvidet tilgang til data kan bidra til å styrke forskningsbasert utdanning ved universiteter og høyskoler. Gjennom god tilgang til datasett kan studentene aktiviseres i forskning, og det vil bidra til at utdanningene blir mer innovative og mer relevante. Videre vil slik erfaring gjøre studentene som framtidige arbeidstakere bedre i stand til å bruke statistikk og forskning i yrkesutøvelsen.

(iii) Forskning og utredning for egen sektor

Departementene lyser ut ulike utrednings- og analyseoppdrag som ikke nødvendigvis er forskning eller gjennomføres av forskere/forskningsenheter. Like fullt kan oppdragene være et viktig grunnlag for en kunnskapsbasert politikktutvikling. Her kan og bør forskningsinstitusjoner så vel som andre analyse-/utredningsinstitutter (med høy faglig kompetanse, gjerne på doktorgradsnivå) gi tilbud. En ordning hvor forskningsinstitusjoner kan få tilgang til data som andre tilbydere ikke har tilgang til, vil være konkurransevridende og kan føre til at det beste tilbudet ikke nødvendigvis vil vinne. Alle som søker om datatilgang må selvsagt kunne dokumentere at de kan håndtere dataene etter kravene i personvernregelverket.

Utvalget foreslår at ordningen med forhåndsgodkjenning videreføres, men utvides til å omfatte statistikk- og analyseenheter i offentlig forvaltning og i privat sektor. KD ser denne foreslåtte utvidelsen som viktig, og forutsetter at dette også gjelder utredningsenheter, det bør vurderes presisert. Vi vil understreke at en ordning med forhåndsgodkjenning må være så fleksibel at nye aktører ikke hindres i å vinne anbud. For å få nye perspektiver er det viktig at nye aktører som leverer kvalitativt gode og innovative løsninger, får datatilgang.

(iv) God styring og politikkutvikling

Departementet støtter at restriksjonene på hvem som kan få data til analyse lempes på og at ordningen med forhåndsgodkjenning av institusjoner utvides. Det er viktig at andre offentlige myndigheter kan få utlevert data til bruk i egne analyser. Forvaltningen må være kjennetegnet av et kvalitativt godt kunnskapsgrunnlag, og mulighetene som kobling av egne administrative data med data fra statistikken kan bidra til å utvikle og effektivisere analysene som gjøres i forvaltningen. Forslagene i § 3-5 og § 3-6 vil bidra til dette.

4. Taushetsplikt

Avslutningsvis vil vi kommentere forslaget til § 2-5 om taushetsplikt. Etter dagens statistikklov er det alle opplysninger som er samlet inn til bruk i offentlig statistikk underlagt taushetsplikt. For opplysninger om personlige forhold oppheves taushetsplikten etter 100 år (for bedriftsinformasjon: etter 60 år). Utvalget foreslår å videreføre taushetspliktregelen, men å oppheve begrensingen på 100/60 år. Dette er begrunnet i forenklingshensyn. Utvalget drøfter ikke nærmere konsekvensene av dette, og heller ikke hvordan disse reglene samhandler med forvaltningslovens regler om taushetsplikt og at plikten bortfaller etter 60 år. Videre drøftes ikke konsekvensene for andre organ/instanser enn SSB, annet enn at det vises til at tilgang til opplysninger vil måtte søkes om etter forslaget til § 3-6.

KD ber om at det foretas en grundig utredning av konsekvensene av dette forslaget. Dette er nødvendig før vi kan ta stilling til forslaget. Vi viser bl.a. til at Arkivverket offentliggjør norske folketellinger etter 100 år, og disse er svært mye brukt både av forskere og andre. Tilgang etter § 3-6 vil ikke gi samme tilbud. Vi antar at dersom det er behov for å beskytte enkelte typer (særlig sensitive) opplysninger ut over 100 år, så bør det kunne gjøres for eksempel ved å gi SSB en adgang til, på visse vilkår, å forlenge taushetsplikten.

Vi ser fram til et godt samarbeid framover, og bidrar gjerne i oppfølgingen av arbeidet.

Med hilsen

Lars Vasbotten (e.f.)
avdelingsdirektør

Kari Bjørke
fagdirektør

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer