



Finansdepartementet

Deres ref

Vår ref

Dato

2018/3989-BJUB

19.06.2018

Høringsuttalelse, Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Vi viser til høringsbrev av 23.03.2018, og takker for anledning til å uttale oss om forslag til ny statistikklov.

For Universitetet i Bergen (UiB) er det særlig to hensyn som gjør at vi ønsker å gi innspill til utredningen. Generelt anser vi statistikkloven og Statistisk sentralbyrå (SSBs) rolle som et viktig demokratisk instrument. Mer konkret er universitetet opptatt av at data som inngår i det nasjonale systemet for offisiell statistikk, skal kunne utnyttes og tilgjengeliggjøres til forskningsformål på en mer hensiktsmessig måte enn i dag. Vi er enige med statistikklovutvalget i at samfunnsutviklingen siden forrige revisjon av loven i 1989 har gjort en ny revisjon påkrevd.

I tillegg til nye muligheter og utfordringer som er gitt ved teknologisk og vitenskapelig utvikling, danner medlemskapet i EUs statistiksamarbeid, og evalueringen som ble gjort av oppfølgingen av EUs Code of Practice, grunnlaget for mange av utvalgets anbefalinger.

Vi vil berømme Statistikklovutvalget for et grundig arbeid og for velbegrunnede forslag. Utredningen gir en balansert gjennomgang av de viktigste premisene for SSBs virksomhet og for nasjonale behov for statistisk kunnskapsgrunnlag framover.

I høringsbrevet skisseres fem forslag som departementet ønsker innspill på: 1) etablering av et nasjonalt program for offisiell statistikk, 2) tilgjengeliggjøring av data for forskning, 3) ivaretagelse av faglig uavhengighet, 4) erstatning av styret med et faglig råd, og 5) videreføring av forskning og analyse som del av samfunnsoppdraget. Universitetet i Bergen har følgende kommentarer til utvalgets forslag.

1 . Utvalget foreslår at det bør innføres et nasjonalt program for offisiell statistikk. Programmet bør være flerårig, og det bør fastsettes av Kongen i statsråd. Et slikt program skal fastlegge hva som skal være offisiell statistikk, og være et redskap for samordning og regulering av offisiell statistikk.

En stor del av den norske statistikken produseres innenfor det europeiske statistiksamarbeidet; denne statistikken kan uten videre klassifiseres som offisiell. Også en del av den øvrige statistikken fra

Statistisk sentralbyrå og fra andre myndigheter vil kunne klassifiseres som offisiell. All offisiell statistikk skal underlegges de samme kvalitetskravene.

Statistisk sentralbyrå skal etter forslaget fortsatt være den sentrale statistikkmyndigheten. Byrået vil imidlertid få et større ansvar for samordning, og ha ansvar for å utarbeide forslag til program i samråd med de øvrige statistikkprodusentene. Utvalget foreslår at Statistisk sentralbyrå bør få en lovfestet lederrolle i Statistikkrådet, samarbeidsorganet for statistikkprodusentene, og få ansvar for å påse at andre statistikkprodusenter etterlever kvalitetskravene til offisiell statistikk. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Begrepet “offisiell statistikk” er i dagens lovtekst §1-2 definert som “[.] statistikk som gjøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk Sentralbyrå eller annet statlig organ”. §2-1 fastsetter at beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk tas av Kongen, og §3-1 spesifiserer ytterligere SSBs rolle som det sentrale organ for utarbeidning og spredning av offisiell statistikk.

Selv om loven åpner for at andre statlige organ enn SSB kan produsere offisiell statistikk, er det i praksis vanlig å oppfatte at kun det som har blitt publisert av SSB selv, har hatt status som offisiell statistikk. Regjeringen og SSB har ifølge statistikklovutvalget (s.52) i liten grad fulgt aktivt opp ved å klassifisere enkeltberegninger fra egen eller annen myndighet som “offisiell statistikk”. Statistikklovutvalget anslår at ca 10-15% av statistikken som potensielt kunne kategoriseres som “offisiell”, produseres utenfor SSB.

Ut fra dette anbefaler Statistikklovutvalget at dagens system erstattes av et flerårig statistikkprogram, vedtatt av kongen i statsråd, der SSB har en utvidet rolle og ansvarsforhold i forhold til i dag. Statistikkprogrammet skal beskrive statistikkområder og myndigheter med ansvar for de enkelte områder. De konkrete statistikkene skal beskrives i vedlegg til programmet. Det skal stilles like krav til kvalitet for alle statistikkprodusenter, og programmet skal følges opp med en årlig kvalitetsrapport.

I hovedsak oppfatter vi ikke at den svake definisjonen på offisiell statistikk har vært et større problem, noe som også understøttes av EUs evaluering. Først og fremst blir dette en utfordring når flere statlige myndigheter framstiller det samme fenomenet på ulike måter, noe vi antar ikke er vanlig.

Universitets- og høgskolestatistikken er et eksempel på at dette likevel forekommer. Kunnskapsdepartementet har siden midten av 1990-tallet hentet opplysninger om studenttall gjennom Database for statistikk om høgre utdanning (DBH). Tallmaterialet benyttes til politikktutforming og fordeling av midler i statsbudsjettet, og burde således være en god kandidat til benevnelsen offisiell statistikk. Statistisk sentralbyrå publiserer også statistikk om studenttall. De benytter individdata fra DBH som en del av statistikkgrunnet, men samler også inn egne data, og publiserer statistikk som avviker noe fra Kunnskapsdepartementets. Egne data går vi ut fra at blant annet kan være private skoler uten generell høgskoleakkreditering. Statistikken oppdateres sjeldnere (kun årlig) og publiseres senere enn KDs statistikk, og har følgelig lavere datakvalitet langs minst en dimensjon.

Forslag om et flerårig statistikkprogram framstår som en fornuftig løsning på et behov for å samordne og avgrense offisiell statistikk mot annen statistikk. Det kan imidlertid være et risikoelement at SSB gis en svært sterk dominans i systemet.

Statistikklovutvalget drøfter kort (s 78) om det bør opprettes et eget, særskilt tilsyn for offisiell statistikk, men faller altså heller ned på å styrke Statistikkrådet, ved å formalisere det i lov og forskrift. Ut fra lovforslaget vil ikke rådet ha beslutningsmyndighet, rådet vil ledes av SSB, og ved uenighet mellom statistikkrådet og SSB, vil SSB ha myndighet til å se bort fra rådets anbefalinger. Loven vil i tillegg i praksis gi SSB makt til å ta over ansvaret for hele statistikkområder dersom byrået anser at det er behov for det. Spørsmålet er om forslaget ivaretar interessene til øvrige myndigheter i tilstrekkelig grad. En tenkelig konsekvens kan være at aktører motarbeider forsøk på å definere et område som offisiell statistikk, for å unngå overstyring fra Statistisk sentralbyrå.

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

Spesielt bør forskningsinstitusjoner med dokumentert evne til å håndtere data på en sikker måte få lettere, enklere og billigere tilgang. Det bør også bli mulig for offentlige myndigheter med statistikk- og analysebehov å få tilgang til mer data enn i dag. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Bedre datatilgang er vesentlig for UiB som forskningsinstitusjon. SSBs datasamlinger er av høy relevans som forskningsgrunnlag for brede faggrupper, særlig innen samfunnsfag og helsefag, og slike offentlig finansierte datasamlinger bør etter UiBs oppfatning i prinsippet stilles til veie for forskere ved behov for en lav kostnad. Vi anerkjenner nødvendigheten av streng kontroll av tilgang til mikrodata ut fra personvern hensyn og ut fra hensynet til legitimiteten til SSBs offisielle statistikk.

Vilkår for tilgang til data har vært under debatt i lengre tid, men kritikken mot SSB ble særlig tydelig etter omlegging av rutiner og kostnadsprinsipper i 2014. Omleggingene gjorde SSBs dataleveranser vesentlig dyrere, samtidig som at tiden for dataleveranser var vedvarende lang. Flere innspill til statistikklovutvalget har fokusert på nettopp dette.

SSB oppgir at de de senere årene har gjennomført flere tiltak for å forbedre og forenkle datatilgang. Spesielt har de gjennomført et forskningsrådsfinansiert prosjekt for å stille til veie anonymiserte mikrodata for forskningsformål (RAIRD). Dette prosjektet ble publisert medio mai 2018, og omfatter i utgangspunktet 124 analysevariabler fra ulike datasett.

RAIRD har potensiale for utviding til mange områder, men kan ikke erstatte tilgang til mikrodata fordi mye av potensialet for forskning ligger i å koble SSBs individdata med andre data. Det er her kostnadene for forskere er særlig store, og utvalget er ikke konkrete på hvordan dette kan forbedres gjennom statistikkloven. Utvalget peker på at lov eller forskrift bør fastslå prinsippet om at betalingen ikke skal overstige de faktiske kostnadene ved å gi tilgang. Dette prinsippet er etter hva vi kjenner til, også gjeldende i dag. Utvalget peker også på at finansiering av tilgang skal behandles i forbindelse med nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata.

I mange tilfeller er tidsbruk på datatilgang like vesentlig som kostnader, for eksempel i doktorgradsprosjekter og andre prosjekter med korte tidshorisonter er effektiv og lik tilgang vesentlig. Effektiv datatilgang er viktig for alle forskningsprosjekter, og lik tilgang sikrer at ingen miljøer forfordes gjennom tilgangen alene. I motsetning til mange andre større dataprodusenter (Helsedirektoratet, Kreftregisteret og andre) har ikke SSB forskriftsfestede

tidsfrister for datatilgang. Det bør i forskrift fastsettes maksimal tidsbruk for datatilgang tilsvarende de som er gitt i forskrifter for helseregistre, for eksempel 60 dager for kobling av individdata. Det bør også fastsettes at alle forskningsmiljøer i utgangspunktet skal ha lik tilgang til data.

Loven bør åpne for at SSBs datakilder kan deles i andre infrastrukturer for forskning, slik at tilgang til data kan skje til delegert myndighet uten egen søknad til SSB. Kjernedata om demografi, utdanning, innvandrerbakgrunn, inntektsnivå og annet er blant annet svært etterspurt som komponenter i den planlagte helseanalyseplattformen som utvikles av Direktoratet for e-helse. Uten disse variablene vil helseanalyseplattformen være av begrenset verdi for store fagfelt. Helsemyndighetene bør ikke samle inn slike data på egen hånd. Prinsippet om at data skal være så åpne som mulig, så lukkede som nødvendig, bør være retningsgivende også for data som SSB håndterer, jamfør den nasjonale strategien for tilgjengeliggjøring av forskningsdata.¹

Lovforslaget kan leses slik at SSB i prinsippet kan levere data inn i en slik plattform, men inneholder også et eksplisitt krav om at direkte identifiserende kjennetegn må slettes umiddelbart etter kobling. I en helseanalyseplattform vil SSBs bakgrunnsvariabler måtte oppdateres fortløpende, og også kobles fortløpende med oppdaterte helseregistre. Et kriterium om sletteplikt kan i teorien være til hinder for dette, og det bør vurderes om prinsipp for sletting bør stå som et universelt kriterium i loven, eller om det kan gjøres unntak i forskrift. Det kan uansett også være behov for å lagre koblingsnøkler med direkte identifiserende kjennetegn over en periode for oppdaterings- og kontrollformål.

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

Det er naturlig å legge det europeiske regelverkets bestemmelser om faglig uavhengighet til grunn for all offisiell statistikk. Tilsvarende regler bør etter utvalgets forslag gjøres gjeldende for Statistisk sentralbyrås forskning og analyse. Den faglige uavhengigheten gjelder først og fremst hvordan virksomhetene skal utføre sine oppgaver, ikke hvilke oppgaver de skal utføre. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forslaget.

Vi anser at faglig uavhengighet er helt vesentlig for å ivareta tilliten til Statistisk sentralbyrå som statistikkprodusent og forskningsutførende enhet. Uten slik tillit er det vanskelig å se for seg at byråets statistikk og resultater kan gi noe «objektivt» fundament som kan deles av borgere og samfunnsaktører som grunnlag for debatt, meningsdannelse og offentlig politikk.

Den faglige uavhengigheten er ivaretatt i lovens §4-2. Utvalget peker på begrensninger på uavhengighet gjennom etatstyring og oppdragsvirksomhet, der faglige vurderinger som for eksempel metode- eller modellvalg kan inngå i spesifikasjonen av et oppdrag, særlig innen forskningsvirksomheten. Dette er kjente moment som fortjener oppmerksomhet og debatt, men som alle forskningsinstitusjoner i større eller mindre grad må forholde seg til.

Vi ønsker ikke å ta stilling til konflikten mellom eier og SSBs administrasjon høsten 2017, men mener at hendelsene klart illustrerer behovet for å ivareta og styrke prinsippene om faglig uavhengighet. Dersom det kan stilles spørsmålstegn ved SSBs faglige frihet i en

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonalt-strategi-for-tilgjengeliggjoring-og-delning-av-forskningsdata/id2582412/sec1>

konkret prosess, vil det kunne bli tolket som at eier overprøver ledelsens og de ansattes vurderinger og dermed politiserer byråets modeller og faglige funderte konklusjoner. Dette ville være ødeleggende for legitimiteten til SSBs forskning og statistikk.

Utvalget drøfter forholdet til departementets instruksjonsrett, og argumenterer for at begrensningen av definisjonen på faglig uavhengighet bør defineres i lovens forarbeider, og ikke i selve loven, i tråd med gjeldende lov. Utvalget presiserer imidlertid også omfanget av autonomi (s. 130) slik: *«En ny lov bør imidlertid presisere at den faglige uavhengigheten gjelder under utførelsen av pålagte oppgaver, og ikke for hele institusjonen som sådan. Instruksjonsretten skal kun begrenses når det gjelder faglige vurderinger knyttet til utførelsen av bestemte oppgaver. I alle andre sammenhenger gjelder instruksjonsretten som normalt».*

I den grad formuleringen innebærer en svekking av byråets faglige autonomi, mener vi dette er problematisk, og vil kunne få negative konsekvenser for byråets omdømme.

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

Utvalget begrunner forslaget med at et råd vil gi en klarere styringslinje fra ansvarlig departement og at dagens styringsmodell for Statistisk sentralbyrå er vanskelig å forene med det europeiske regelverket. Det internasjonale ekspertpanelet som evaluerte det norske statistikkssystemet i 2015, anså spesielt at modellen med et eget styre begrenset direktørens ansvar og faglige uavhengighet. Den foreslåtte modellen vil ifølge utvalget langt på vei videreføre dagens praksis. For å styrke rådets ombudsrolle, bør det være mest mulig åpenhet rundt rådets anbefalinger.

I kapittel 11 har utvalget også vurdert et alternativ med et styre som fungerer som et kollegialt beslutningsorgan i ledelsen av Statistisk sentralbyrå. For ikke å være i konflikt med det europeiske regelverket, må det etter utvalgets vurdering i så fall ledes av administrerende direktør. Departementet ber om høringsinstansenes syn på de to styringsmodellene.

Lovforslaget innebærer at SSBs styre erstattes med et råd uten beslutningsmyndighet. Utvalget peker på at den europeiske statistikkloven gir en mer presis definisjon av statistikkbyråets faglige uavhengighet enn den norske, og at det derfor er behov for en endring i den norske styreformen.

Utvalget beskriver forholdet mellom administrasjon og styre som velfungerende, og at styret generelt har tre funksjoner:

- Forsterket ledelse
- Almennlig tilsyn
- Avstand til departement og statsråd

Utvalget peker på at en eventuell videreføring av dagens modell med kollegialt beslutningsorgan vil måtte innebære at administrerende direktør også blir styreleder for å være i tråd med den europeiske statistikklovens krav om institusjonell autonomi. Da mener også utvalget at styrets tilsynsfunksjon blir svekket.

Utvalget mener at et råd uten beslutningskompetanse vil kunne ivareta behovene for forsterket ledelse og tilsyn, og vil i større grad kunne ha en ombudsfunksjon.

Vi mener at det viktigste kriteriet må være at ledelsesformen understøtter virksomheten på en effektiv måte, og at den sikrer en grad av institusjonell autonomi i forhold til eier. Slik sett virker videreføring av styre-modellen mer hensiktsmessig. Særlig i forhold til SSBs økte

ansvar og rolle innenfor feltet gitt ved etablering av flerårig program for offisiell statistikk, er det viktig å ivareta og helst forsterke tilsynsrollen.

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

Etter en samlet vurdering anbefaler utvalget å videreføre virksomheten innenfor Statistisk sentralbyrå. Utvalget ser samtidig både fordeler og ulemper med å ha denne virksomheten lagt til landets statistikkbyrå. Forsknings- og analysevirksomheten er uansett viktig, og utvalget har vurdert to ulike modeller; en videreføring av dagens organisering innenfor Statistisk sentralbyrå, og å skille ut forsknings- og analyseaktiviteten i en ny institusjon for anvendte politikkanalyser

Utvalget foreslår at forskning fremdeles skal være en lovpålagt oppgave for Statistisk sentralbyrå. Universitetet i Bergen er enig i denne vurderingen, men mener at omfanget og innretningen av SSBs forskningsvirksomhet i større grad bør spisses mot forhold av relevans for byråets rolle som det sentrale organet for offisiell statistikk.

SSB har en naturlig rolle i forskning på statistikk, datakvalitet, metode med mere. Her bør SSB bidra med sterk forskning.

SSB har også en stor oppdragsvirksomhet knyttet til tabellproduksjon og andre statistikkoppdrag for departementer og andre styringsorgan. Slike «statistikknære» oppdrag av anvendt karakter må selvsagt videreføres. Verdien av denne virksomheten kan ikke vurderes slik en normalt måler forskningsresultater (i publikasjonspoeng, siteringer o.l.), og bør slik sett kanskje heller ikke omfattes av virksomheten til forskningsavdelingen.

SSB har siden 1950-tallet også vært en sentral aktør innen norsk økonomisk forskning, særlig med utvikling og bruk av makroøkonomiske modeller til bruk i offentlig planlegging, prognoser, budsjettarbeid, lønnsdannelse og annet.

UiB er usikker på om dette er en virksomhet som byrået fortsatt bør ha ansvar for. Denne virksomheten er svært forskjellig fra offisiell statistikk, i form av usikkerhet i resultater, faglig konsensus om underliggende teori og metodeanvendelse. Hvis tilliten til SSB som forskningsaktør svekkes ved at modellene er lite treffsikre, vil dette også kunne virke negativt på tilliten til byråets øvrige oppgaver.

Myndighetene ved finansdepartementet virker også å ha en aktiv rolle i det faglige arbeidet med modellene. Til sammen burde dette tilsi at et eget organ burde ha ansvar for utvikling og forvaltning av slike modeller, i tråd med hva som er vanlig praksis i de fleste land.

Utvalget anfører mot dette at utskilling av denne delen av forskningsvirksomheten ville innebære kostnader, brudd på kontinuitet og fare for kompetansetap. Vi går ut fra at statistikere ved SSB fremdeles kan være involvert i arbeid med modellutvikling i samarbeid med andre aktører selv om forvaltningsoppgavene legges i andre organer. Det er også mulig at en omorganisering ville kunne få positive ringvirkninger i form av nyskaping og større åpenhet mot alternative modeller.

Universitetet i Bergen vil oppfordre til en videre utredning av organisering av forskningsvirksomheten, og spesielt se på den danske modellen der byrået understøtter egen og ekstern forskning uten nødvendigvis å skille denne aktiviteten ut i en egen forskningsavdeling.

Uavhengig av modell, er vi uenige i utvalgets forslag til benevnelse av Statistisk sentralbyrå som «det norske utredningsinstituttet» (s. 101). Der finnes en rekke instanser i Norge som utfører utredninger, herunder også makroøkonomisk modellering, og SSBs virksomhet er ikke avhengig av en slik merkelapp.

Vennlig hilsen

Dag Rune Olsen
Rektor

Kjell Bernstrøm
universitetsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.