Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway

Notat

28. juni 2018

Høringsuttalelse om statistikklovutvalgets utredning

NOU 2018:7 fra Statistikklovutvalget gir en grundig drøfting av systemet for offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrås (SSB) rolle og oppgaver. Utredningen er et godt utgangspunkt for å vurdere systemet for offisiell statistikk, tilgang til og deling av data, forskningsvirksomheten og styring av SSB. Dette drøftes i kapitlene én til fire nedenfor. Kapittel fem omhandler de økonomiske og administrative konsekvensene for SSB av forslaget til ny statistikklov. I kapittel seks vurderes den enkelte lovparagraf med forslag til konkrete endringer og kapittel 7 omhandler forholdet til annet lovverk.

Hvert kapittel innledes med en oversikt over hvilke av utvalgets konklusjoner som SSB støtter. Deretter følger «SSBs anbefalinger og merknader», med de viktigste punktene der SSB har vesentlige innvendinger, presiseringer og forbehold.

1. Offisiell statistikk

1.1. Offisiell statistikk – definisjoner og kvalitetskrav

SSB støtter:

- beskrivelsen av formålet for offisiell statistikk, hvor det kommer tydelig fram at målgruppen er alle innbyggere, og ikke bare myndighetene (§ 1-1)
- at Svalbard er direkte omfattet av loven (§ 1-2)
- utvalgets forslag til definisjon av begrepene statistikk og offisiell statistikk (§ 1-3)
- den gjennomgående presiseringen at aktiviteter som omhandler offisiell statistikk, dekker både utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk
- forslaget om å definere offisiell statistikk gjennom et flerårig og overordnet nasjonalt statistikkprogram (§ 2-1)
- forslaget om at kravene til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk sammenfaller med Retningslinjer for europeisk statistikk forankret i den europeiske statistikkloven. Det vil si at offisiell statistikk skal tilfredsstille kvalitetskravene som i dag stilles til statistikk regulert av EU-rettsakt (§ 2-2).

SSBs anbefalinger og merknader:

- Detaljeringsnivået i statistikkprogrammet må vurderes nærmere. Programmet må ikke være så detaljert at det kommer i konflikt med den faglige uavhengigheten eller så generelt at det ikke kan fungere som en hensiktsmessig ramme for offisiell statistikk
- Både behovet for fleksibilitet og kontinuitet i den offisielle statistikken må ivaretas. Det er viktig at den offisielle statistikken henger sammen og utgjør en helhet. En planleggingshorisont på i utgangspunktet 5 år synes rimelig.

Utvalget foreslår en formålsparagraf med beskrivelse av hvilke formål offisiell statistikk skal kunne dekke; *"... bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt."* SSB mener at man med denne formuleringen tydeligere får frem at målgruppen for offisiell statistikk er alle innbyggere, og ikke bare myndighetene. Myndighetene vil være viktige brukere av offisiell statistikk og har stor nytte av den, men offisiell statistikk lages for et bredere publikum.

Det foreslås at loven skal gjelde på Svalbard. En rekke av SSBs statistikker skal dekke Kongeriket Norge og loven viderefører praksis fra 2007.

Gjeldende statistikklov definerer offisiell statistikk som *«…statistikk som gjøres tilgjengelig for allmenheten av Statistisk sentralbyrå eller annet statlig organ».* Av lovens forarbeider fremkommer det at tilgjengelig for allmenheten skal forstås som at statistikken spres på en systematisk måte. Når dagens statistikklov ble gjort gjeldende (1989), skjedde en slik systematisk formidling i all hovedsak ved hjelp av papirpublikasjoner, som i serien Norges Offisielle Statistikk (NOS). I dag vil systematisk formidling i all hovedsak bestå av web-basert formidling på SSBs hjemmeside ssb.no. Gjeldende definisjon er lite hensiktsmessig og ikke særlig treffende. SSB støtter den foreslåtte endringen i formålsparagraf som vi mener gir en bedre beskrivelse av formålet med offisiell statistikk.

I gjeldende statistikklov skal beslutningen om utarbeidelse av offisiell statistikk tas av Kongen. Denne myndigheten er gjennom forskrift delegert til Finansdepartementet og videre til SSB. Med andre ord har SSB i henhold til dagens praktisering av statistikkloven, myndighet til å fastsette hva som skal regnes som offisiell statistikk. I forarbeidene til dagens lov la man også vekt på at offisiell statistikk kan produseres av andre enn SSB, og i kapittel 2 i dagens statistikklov er det gitt generelle rettsregler om den offisielle statistikken uavhengig av hvilken offentlig myndighet som produserer den. Det påpekes fra lovutvalget at mye statistikk som produseres og publiseres av andre statlige organer, kan oppfattes som offisiell statistikk.

Den europeiske fagfellevurderingen, som ble gjennomført i 2014, pekte på en uklarhet med hensyn til hva som skal regnes som offisiell statistikk i det norske statistikksystemet. Det er mye som tyder på at det fremover vil utvikles, utarbeides og formidles mer statistikk fordi datatilfanget øker kraftig og gir flere muligheter til å produsere statistikk, samt at de tekniske mulighetene for å produsere og spre statistikk øker. Dette gjelder ikke bare statistikk for interne styringsformål, men også for statistikk som kan ha interesse for allmenheten. I dag er det grunn til å anta at all statistikk publisert av SSB anses som offisiell statistikk, men formelt sett finnes det ingen oversikt over hvilke statistikker som skal regnes som offisielle. Dette anser SSB som en svakhet ved praktiseringen av dagens lovverk, selv om det ikke kan påvises uheldige konsekvenser av denne mangelen. SSB støtter derfor at man i lovs form foreslår et sett med kvalitetskrav for offisiell statistikk, og en oversikt over hvilke statistikker som skal regnes som offisielle. SSB støtter også at man gjennomgående i lovutkastet presiserer at alt som omhandler offisiell statistikk skal forstås å dekke både utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk.

Utvalget foreslår videre at kravene til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk skal være sammenfallende med Retningslinjer for europeisk statistikk og forankret i den europeiske statistikkloven. Det vil si at all offisiell statistikk skal tilfredsstille kvalitetskravene som stilles til forordnet europeisk statistikk.

Det er et viktig prinsipp at offisiell statistikk må være av tilfredsstillende kvalitet uavhengig av hvilken offentlig myndighet som produserer den. Det er laget flere sett med prinsipper og retningslinjer på internasjonalt nivå for god praksis, med formål om å bedre kvaliteten på statistikken, og styrke tilliten til de institusjoner som produserer den. De mest relevante er FNs 10 prinsipper for offisiell statistikk og Retningslinjer for europeisk statistikk. Mange av statistikkene som vil inngå i programmet for offisiell statistikk, vil være europeisk statistikk som Norge er pålagt å produsere. Det er derfor både riktig og hensiktsmessig at all norsk offisiell statistikk skal følge Retningslinjer for europeisk statistikk, og at dette forankres i lov. Det er naturlig at forpliktelser fra andre internasjonale organisasjoner også inngår i den offisielle statistikken selv om disse ikke er inkludert i norsk lov (krav fra f.eks. FN, ILO, OECD mm).

Utvalget foreslår at det skal innføres et nasjonalt program for offisiell statistikk. Programmet skal være flerårig, skal angi hvilke statistikkområder som skal dekkes og hvilke offentlige myndigheter som er ansvarlig for statistikkene. SSB mener at et flerårig statistikkprogram som tydeliggjør hva som er offisiell statistikk og hvem som er ansvarlig for utvikling, utarbeidelse og formidling, vil klargjøre

bedre enn i dag hvilke institusjoner utenfor SSB som er offisielle statistikkprodusenter. Det vil også klargjøre hvilke av statistikkene fra de ulike institusjonene, inkludert SSB, som er offisiell statistikk.

Programmets detaljeringsnivå og ansvarsforhold innenfor ulike emner er viktige premisser for å innrette offisiell statistikk på en effektiv måte. Programmet må ikke være for detaljert da det kan komme i konflikt med den faglige uavhengigheten til statistikkprodusentene. I tillegg må SSB og andre offentlige myndigheter som produserer offisiell statistikk, gis tilstrekkelig frie og tydelige rammer for å sikre både helhet og kontinuitet i produkter og tidsserier, også med henblikk på de store statistikksystemene som for eksempel Nasjonalregnskap.

Programmet må innrettes slik at utviklingsbehov prioriteres riktig, både i møte med krav fra det europeiske statistikksystemet og for å drive eget utviklingsarbeid. Dette gjelder for eksempel mulighet til å utvikle ny statistikk ved å utnytte nye datakilder eller sette sammen ulike datakilder som kan gi ny innsikt. Disse to behovene bør etter SSBs mening komme eksplisitt frem av forarbeidene til loven og i en eventuell forskrift om statistikkprogrammet.

Det er også viktig at programmet blir jevnlig revidert, samtidig som kontinuiteten sikres slik at statistikkene speiler utviklingen i samfunnet over tid. Det må ikke skapes usikkerhet om hovedlinjene i statistikkporteføljen ved endt planperiode. Det er også slik at en rekke statistikker henger sammen, dvs. at en statistikk er avhengig av data fra en annen. Dette gjelder blant annet nasjonalregnskapet. Det vil oppstå utfordringer dersom underliggende statistikker som sikrer kvaliteten i et overordnet produkt, faller ut av programmet. Dette er et punkt som også må koordineres godt mellom statistikkprodusentene.

For å sikre kontinuitet og forutsigbar planlegging, anbefaler SSB et femårig program som rimelig tidshorisont når det gjelder beslutning om hvilke statistikkområder som skal dekkes, og hvilke offentlige myndigheter som er ansvarlig. Statistikkprogrammet på statistikknivå må uansett gjennomgås årlig i Statistikkrådet, for å sikre innlemmelse av nye statistikker som er utviklet, nedleggelse av statistikker som av ulike grunner ikke lenger skal utarbeides, eller flytting av statistikker mellom produsenter.

Per i dag finnes det ikke en norsk omforent versjon av statistisk emnestruktur som kan brukes direkte, slik også utvalget påpeker. Sverige har imidlertid utviklet en emnestruktur som kan tjene som modell for den som må utvikles for Norge.

1.2. Samordning og Statistikkrådet

SSB støtter:

- at SSB er ansvarlig for samordning av all utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk i Norge (§ 2-3)
- lovfestingen av et statistikkråd under ledelse av SSB (§ 2-3)
- at forslag til statistikkprogram utarbeides av SSB i samarbeid med Statistikkrådet og at programmet vedtas av Kongen i statsråd (§ 2-1)
- at det fortsatt skal være et sentralisert statistikksystem i Norge med SSB som den sentrale statistikkprodusenten.

Utvalget foreslår at SSB skal være den sentrale statistikkmyndigheten og samordne all utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge. SSB får ansvaret for å utarbeide forslag til nasjonalt statistikkprogram i samarbeid med de andre statistikkprodusentene gjennom Statistikkrådet. SSB får en lovfestet lederrolle i Statistikkrådet og SSB fatter den endelige beslutningen om forslag til statistikkprogram og fremmer forslaget til ansvarlig departement, jf. omtale av § 2-1 i kapittel 6. Programmet skal fastsettes av Kongen i statsråd. I tillegg skal SSB utarbeide en årlig rapport om kvaliteten på offisiell statistikk. Utvalget foreslår i § 2-2 å lovfeste kvalitetskrav til offisiell statistikk, herunder krav om at offisiell statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig måte. Offisiell statistikk skal ha allmenn interesse og tilfredsstille kvalitetskravene i Retningslinjer for

europeisk statistikk. SSB mener dette innebærer at programmet bare kan omfatte utvikling og utarbeidelse av statistikker som statistikkprodusentene mener kan lages på en faglig forsvarlig måte.

Både kravet til kontinuitet, tidskonsistente statistikker og kravet til statistikkprodusenters uavhengighet, tilsier at forslag til statistikkprogram må være forankret i et faglig organ, som Statistikkrådet, og prosessen fram mot vedtak må være transparent for omverdenen.

Noen av kvalitetskravene må balanseres mot hverandre (som nøyaktighet og aktualitet), mens andre er mer absolutte. Det skal være tydelig hvem som har produsert statistikken, og metoder og produksjonsrutiner skal være godt dokumentert. Det skal være forhåndsvarslet når den publiseres (statistikkalender) og alle brukere skal få tilgang til samme tid. Statistikken skal bygge på internasjonale prinsipper, standarder og klassifikasjoner.

Alle statistikkprodusentene bør gjøres ansvarlig med hensyn til å utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk som tilfredsstiller de lovfestede kvalitetskravene slik de også fremkommer i Retningslinjer for europeisk statistikk.

Faglig uavhengighet er et viktig prinsipp for å sikre tillit til offisiell statistikk. Hva som skal produseres av offisiell statistikk angis i statistikkprogrammet, men den faglige uavhengigheten gjelder hvordan denne statistikken produseres og når og hvordan den skal formidles. Dette vil måtte ha konsekvenser også for styringen av øvrige, ansvarlige myndigheter for offisiell statistikk, ved at også disse myndighetene må sikres tilstrekkelig statistikkfaglig uavhengighet. Disse produsentene vil ofte være direktorater som har som primæroppgave å iverksette politiske tiltak. Statistikkproduksjonen vil benyttes til å evaluere, utvikle, dokumentere tiltak innenfor etatens eget virkeområde og ofte være basert på egne registre. For å sikre statistikkens kvalitet og tillit, må rollen som produsent av offisiell statistikk skilles fra andre roller som disse institusjonene har. Her ligger det en særlig utfordring også for SSB som vil få ansvar for å kontrollere kvaliteten i all norsk offisiell statistikk. Som en del av kvalitetssikringsarbeidet, skal SSB lage en årlig rapport om kvaliteten i den offisielle statistikken. Rapporten kan baseres på selvvurderinger supplert med kvalitetsgjennomganger.

I utvalgets drøfting av det norske statistikksystemet angis det at Norge har et relativt sentralisert statistikksystem der 85–90 prosent av det som kan klassifiseres som offisiell statistikk, produseres av Statistisk sentralbyrå. Selv om statistikkprogrammet legger opp til en arbeidsdeling ved utarbeidelse av offisiell statistikk, anbefaler utvalget at Norge fortsatt bør ha et relativt sentralt statistikksystem.

1.3. Beskyttelse av opplysninger

SSB støtter:

- lovforslaget om statistisk konfidensialitet, men foreslår en presisering av lovbestemmelsen (§ 2-4).

SSBs anbefalinger og merknader:

- Det er i konkrete tilfeller behov for å kunne videreføre dagens bestemmelse om at taushetsplikt opphører etter henholdsvis 100 og 60 år dersom sterke samfunnsinteresser tilsier det (§ 2-5).
- Bestemmelsen om informasjonssikkerhet (§ 2-6) er i tråd med prinsippene som legges til grunn i SSBs arbeid med informasjonsforvaltning og tilpasning til nytt personvernregelverk. Bestemmelsen vil praktiseres noe ulikt mht. person- og virksomhetsopplysninger.

Utvalget foreslår flere regelsett for å beskytte opplysninger som er samlet inn for offisiell statistikk, herunder taushetsplikt, krav til statistisk konfidensialitet og informasjonssikkerhet. Det vises til kapittel 6 hvor det foreslås noen endringer i forslag til bestemmelsene om taushetsplikt (§ 2-4) og statistisk konfidensialitet (§ 2-5).

Når det gjelder § 2-6 om informasjonssikkerhet, så vil kravet i tredje ledd om at identifikator skal lagres og behandles adskilt fra data i mange tilfeller måtte håndteres noe ulikt for personopplysninger og virksomhetsopplysninger. Kravet vil i mange tilfeller vanskeliggjøre klargjøringen og kvalitetssikringen som SSB i dag gjør på virksomhetsstatistikkområdet. Vi støtter eksemplene som nevnes i NOU-en for når adskilt behandling ikke vil være nødvendig. Vi påpeker imidlertid at det klart bør fremkomme at eksemplene ikke er uttømmende, og at det vil måtte bero på SSBs faglige skjønn å vurdere når det faktisk vil være nødvendig å gi autorisert personell tilgang til identifiserbare data, for å sikre effektive og håndterbare produksjonsprosesser som fremmer kvalitet i statistikken.

2. Tilgang til og deling av data

2.1. Opplysningsplikt

SSB støtter:

- forslaget om at SSB gis tilgang til data for utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk uten hinder av taushetsplikt og uten vederlag (§ 3-1)
- forslaget om at opplysningsplikten både gjelder opplysninger om den opplysningspliktige og andre opplysninger som denne har råderett over (tredjepartsopplysninger) (§ 3-1)
- at det lovfestes at SSB kan fastsette på hvilken måte opplysningene kan gis og hvilken dokumentasjon som skal følge med (§ 3-1).

Utvalgets forslag til § 3-1 er en utvidelse og klargjøring sammenlignet med dagens statistikklov § 2-2 der myndigheten til å ilegge opplysningsplikt er lagt til Kongen, og begrenset til opplysninger som ikke er underlagt lovbestemt taushetsplikt.

Forslaget vil sikre SSB bedre datatilgang på områder som eksempelvis helse- og finansforetaksområdet. SSB vil ved dette i større grad for eksempel kunne bidra til å øke innsikten i sammenhengen mellom demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn og helseforhold. Det vil være særlig relevant å bruke helseregistrene som bakgrunnsvariabel, og for eksempel vil status i arbeidslivet, utdanning, inntekt og trygdeytelser være relevant for forståelse av helseforholdenes og helsetjenestens betydning for disse områdene. Helseopplysninger vil også gi bedre datagrunnlag for et kvalitetssikret nasjonalregnskap bl.a. i form av produktivitetsindikatorer i helsenæringene. SSB deler utvalgets vurdering om at den nærmere rollefordelingen mellom helsemyndighetene og SSBs ansvar for ulike statistikkområder innenfor helsestatistikkområdet, bør avklares i forbindelse med det nasjonale statistikkprogrammet.

Ved at *utvikling* eksplisitt er nevnt i lovteksten, understrekes SSBs rett til å hente inn data til utrednings- og utviklingsformål til offisiell statistikk. Dette er en nødvendig presisering for å fjerne eventuelle uklarheter om innhenting av data som ikke direkte inngår i statistikkproduksjonen, men som er nødvendige i kvalitetssikrings- og utviklingssammenheng. Utnytting av nye, egnede datakilder krever at man tester hvordan informasjonen kan utnyttes. Det er derfor viktig at SSBs sikres tilgang til data i en «eksperimentfase» for utvikling av ny statistikk.

Nye datakilder og særlig stordata antas å bli en viktigere kilde framover for effektivt å kunne utarbeide offisiell statistikk som belyser samfunnsutviklingen, og kan utnyttes direkte til produksjon av eksisterende og ny statistikk eller i kombinasjon med andre data. De kan også benyttes til å produsere tidlige indikatorer på utviklingstrekk i samfunnet. Tidlige indikatorer vil være viktige «foreløpige indikatorer» før den endelige statistikken foreligger. Dette vil kunne bidra til økt omfang, og raskere og bedre statistikk til en lavere kostnad enn ved bruk av tradisjonelle datakilder og metoder som utvalgsundersøkelser.

Det er positivt at det lovfestes at SSB kan fastsette på hvilken måte opplysningene kan gis og hvilken dokumentasjon som skal følge med. Dette gir SSB det nødvendige grunnlag for å kunne pålegge

elektronisk rapportering. Det er viktig å understreke at bestemmelsen også dekker metadata og data for kvalitetssikring i den grad dette er nødvendig for hensiktsmessig statistikkproduksjon.

Det at opplysningsplikten skal gjennomføres på en måte som påfører lavest mulig belastning, betyr blant annet at SSB skal unngå selvstendig datainnsamling dersom databehovet kan dekkes ved egnede opplysninger som allerede er offentlig tilgjengelig. Hvorvidt opplysninger som allerede finnes er egnet som grunnlag for offisiell statistikk, vil bero på en konkret statistikkfaglig vurdering. SSB forsøker hele tiden å effektivisere statistikkproduksjonen og redusere oppgavebyrden ved å gjenbruke data fra forvaltningens registre i den grad disse er egnet til å belyse det relevante samfunnsområdet. Hensynet til SSBs ressursbruk må også kunne tillegges noe vekt i totalvurderingen av oppgavebyrden.

Utvalget foreslår at vurdering og beslutning om å pålegge opplysningsplikt skal offentliggjøres. Vedtak om opplysningsplikt er forvaltningsvedtak og forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder, noe som sikrer at den enkelte opplysningspliktige gis nødvendig informasjon om beslutningen. Vi ser imidlertid nytten av større åpenhet og transparens rundt hvilke data som SSB krever innrapportering av og behandler. Dette vil også være et krav i henhold til det nye personvernregelverket.

At kost- og nyttevurderingen tas inn i lovteksten tydeliggjør at SSB må ha retningslinjer for slike vurderinger og for vedtak som fattes. SSB støtter at det alltid bør gjøres slike vurderinger, men vil påpeke at vurderingskriteriene ikke kan defineres en gang for alle, og at dette må være helhetsvurderinger som tar utgangspunkt i statistikkfaglige hensyn og behov.

2.2. Meldeplikt til SSB

SSB støtter:

- forslaget om at SSB skal høres før offentlige myndigheter oppretter, endrer eller nedlegger informasjonssystemer som benyttes av SSB for offisiell statistikk.

Administrative data bør i den grad de er egnet til det, kunne benyttes til offisiell statistikk. Derfor bør statistiske formål og kvalitet tas hensyn til når offentlige registre besluttes etablert og endret. At dette er et felles samfunnsansvar, blir særlig tydelig når statistikkforpliktelsene er forankret internasjonalt for eksempel gjennom EØS-avtalen, og nasjonen har felles ansvar for at statistikkbehovet møtes på en effektiv måte.

Det er i en del tilfeller motstridende interesser ved at SSB i størst mulig grad tilstreber å bruke registerdata for å redusere rapporteringsbyrden, mens offentlige myndigheter gjennomfører endringer for å effektivisere egen virksomhet, men samtidig reduserer bruksmulighetene for statistikkformål eller påfører SSB økte tilretteleggingskostnader. Vi mener det er nødvendig å ta hensyn til at effektivisering et sted kan medføre økte kostnader et annet sted, noe som kan oppveie effektivitetseffektene for samfunnet totalt sett. I mange tilfeller vil det også være slik at myndigheten som har etablert registeret, vil ha best oversikt over dataene og derfor er best egnet til å tilrettelegge registeret for statistisk bruk på en effektiv måte.

SSBs mulighet til å påvirke offentlige myndigheters informasjonssystemer er nødvendig for å sikre effektiv produksjon av offisiell statistikk, og er viktig for SSBs samordningsansvar for offisiell statistikk. SSBs involvering ved slike endringer skal skje uten ugrunnet opphold. Det betyr at offentlige organer skal involvere SSB tidlig i prosesser som kan påvirke SSBs datatilgang. Tidlig involvering og tilstrekkelig informasjonstilgang er avgjørende for å sikre reell påvirkningsmulighet. Den foreslåtte bestemmelsen (§ 3-2) vil styrke SSBs innflytelse i forhold til gjeldende lov, og vi mener dette også bør reflekteres i lovbestemmelsens tittel ved at denne endres fra meldeplikt til høringsplikt.

Basert på erfaring bør det vurderes tiltak for å sikre at plikten til å involvere SSB blir overholdt og for at statistikkfaglige hensyn faktisk vektlegges. Dette sett i lys av en rekke pågående moderniseringsprogrammer hos ulike registereiere. Det kan være krevende for den enkelte etat å se hele kostnadsbildet ved endringer, også for SSB som mottaker av data. Større endringer kan i verste fall

medføre at det må innføres særskilt datafangst for å opprettholde datagrunnlag som endres eller bortfaller.

Fortsatt godt og nært samarbeid mellom SSB og offentlige myndigheter som bidrar med datagrunnlaget til offisiell statistikk, er helt avgjørende. Det kan likevel oppstå situasjoner der uenighet vanskelig lar seg løse ved dialog og samarbeid. I slike tilfeller bør SSB kunne løfte saken til overordnet departementet slik at det kan gjøres en ny vurdering på departementsnivå i samråd mellom de involverte departementene. Det bør i slike prosesser fremkomme tydelige anslag over de samlede kostnader og konsekvenser før endringsforslag vedtas.

2.3. Tilgang til opplysninger fra SSB

SSB støtter:

- at loven legger til rette for at SSB kan gi andre offentlige myndigheter tilgang til opplysninger for bruk i offisiell statistikk. Dette vil gi grunnlag for effektiv og samfunnsnyttig statistikkproduksjon og samordning av det nasjonale statistikksystemet (§ 3-4)
- at SSB skal gjøre opplysninger tilgjengelig for forskning, statistikk og analyse. Vi støtter intensjonen om økt, enklere og billigere tilgang forutsatt nødvendig hensyntagen til personvern, statistisk konfidensialitet og at tilliten til SSB som forvalter av store informasjonsmengder opprettholdes (§ 3-6)
- utvalgets vurdering av tilgangsmåtens betydning for hensynet til personvern og konfidensialitet, og at utlån av data bør erstattes med sikre elektroniske tilgangsregimer med hensiktsmessig brukergrensesnitt og analyseverktøy, logging og sporing av bruken (§ 3-6)
- utvalgets vurdering om en fremtidig finansieringsmodell der infrastruktur og felleskomponenter som teknisk infrastruktur ved datautveksling, finansieres fra sentralt hold og ikke av det enkelte prosjekt.

SSBs anbefalinger og merknader:

- Tilgjengeliggjøring av data til andre produsenter av offisiell statistikk bør reguleres på en måte som ikke svekker tilliten til SSB og ikke bidrar til en uønsket desentralisering av det nasjonale statistikksystemet. Forskriftshjemmelen må benyttes for å regulere opplysningstyper, tilgangsmåter, ansvarsforhold mv. nærmere. SSB mener det bør være utstrakt mulighet for tilgang, men at data som SSB har hentet inn direkte fra næringsliv og personer etter ilagt opplysningsplikt, som hovedregel ikke skal kunne formidles andre offentlige myndigheter.
- Spesielt anonyme data bør kunne gjøres tilgjengelig for statistikk, forskning og analyse i større grad enn i dag. Vi mener at formidling av anonyme data vil være dekket av den foreslåtte bestemmelsen om tilgang til opplysninger for statistiske resultater og analyser § 3-6, og at det derfor er unødvendig med en egen bestemmelse om dette, og at den foreslåtte § 3-5 kan utgå.
- SSBs behandling av grunndata er nyttig for kvaliteten i Enhetsregisteret og i SSBs Virksomhets- og foretaksregister og bidrar til å heve kvaliteten på offisiell statistikk. Samtidig er det nyttig for brukerne å kunne få utlevert grunndata samlet. Dette taler for at SSB fortsatt bør ha denne oppgaven og at det eventuelt som utvalget anbefaler, avtalefestes med Brønnøysundregistrene.

2.3.1. Andre statistikkprodusenters tilgang til opplysninger for bruk i offisiell statistikk

Utvalget tar som utgangspunkt at andre statistikkprodusenter som er ansvarlige for offisiell statistikk, utvikler, utarbeider og formidler offisiell statistikk basert på data de har tilgang til gjennom eget regelverk, men at dette datagrunnlaget bør kunne berikes med data som er kvalitetssikret for statistiske formål av SSB. At dataene er kvalitetssikret betyr at de som hovedregel har vært benyttet som del av et grunnlag for statistikkpubliseringer.

SSB er enige i at dette vil kunne bidra til samordning og effektiv ressursutnyttelse, og at samfunnet kan få et større omfang av og samlet sett en bedre offisiell statistikk gjennom en utveksling av data til offentlige myndigheter som er ansvarlig for offisiell statistikk.

Det oppstilles en rekke avgrensninger i forslaget til ny lov som vi mener er viktige og nødvendige. Vi mener det er avgjørende viktig at det lovfestes at opplysningene bare skal kunne benyttes til statistikkformål, og bare gjøres tilgjengelig for personer med tjenstlig behov. Vi støtter at statistikklovens bestemmelse om taushetsplikt og informasjonssikkerhet skal gjelde. Dette forutsetter at andre myndigheter som er ansvarlig for offisiell statistikk, har kompetanse og gode systemer for sikker databehandling og formidling av statistikk som oppfyller de lovfestede kvalitetskravene til offisiell statistikk.

SSB mener forskriftshjemmelen blant annet bør benyttes til å regulere opplysningstyper og tilgangsmåter nærmere. Spesielt mener vi at data som SSB har hentet inn direkte fra næringsliv og personer etter ilagt opplysningsplikt, som hovedregel ikke bør kunne formidles andre offentlige myndigheter på en måte som gjør at oppgavegiver kan identifiseres. I slike tilfeller vil data så langt mulig måtte anonymiseres, for å unngå å svekke tilliten til SSB som fortrolig behandler av data. Portalen microdata.no som er beskrevet nedenfor, vil på sikt kunne brukes for tilgang til SSBs data for andre statistikkprodusenter.

Det er hensiktsmessig å dele kompetanse, løsninger og data mellom myndigheter som er ansvarlige for offisiell statistikk. Det innebærer blant annet å kunne dele tjenester som bidrar til at andre statistikkprodusenter kan dra nytte av SSBs løsninger samtidig som kravet til informasjonssikkerhet imøtekommes. Dette gjelder for eksempel klassifisering av data, metadata og andre definisjoner, metoder og andre løsninger for analyse og statistikkproduksjon.

2.3.2. Anonyme opplysninger for fri bruk

SSB mener at slik «formidling» av data er dekket av den foreslåtte bestemmelsen om tilgang til opplysninger for statistiske resultater og analyser, og at det derfor er unødvendig med en egen bestemmelse om dette. Tilgangen beskrevet i kapittel 2.3.3 gir tilgang til alle mikrodata mens resultatene underlegges et anonymiserende grensesnitt. Denne løsningen vil dermed gi en bedre tilgang til data der resultatene er underlagt sikkert, anonymiserende brukergrensesnitt.

2.3.3. Tilgang til data for statistiske resultater og analyser

Utvalget mener at flere enn i dag bør få vurdert behovet for tilgang til data til statistisk bruk, forskning og analyse. Utvalget legger videre til grunn at anonymiserte data normalt vil være tilstrekkelig for forvaltningens behov og at dette fortsatt bør være hovedregelen, men at det skal være mulig for offentlige myndigheter å få tilgang også til ikke-anonyme opplysninger til statistikk og analyseformål gitt visse vilkår, typisk når behovet er forankret i oppgaver nedfelt i lov eller i medhold av lov. Dette er prinsipielle vurderinger som SSB støtter.

Ny teknologi gjør det lettere å kombinere økt tilgang og lavere risiko for avvik. I fremtiden vil tilgang til SSBs mikrodata i stor grad skje gjennom dagens nyetablerte microdata.no som ikke krever særskilt søknad. SSB har i samarbeid med Norsk senter for forskningsdata (NSD) utviklet denne løsningen. Den innebærer at data ikke lånes ut, men kan brukes på SSBs servere der de underlegges et automatisk anonymiserende grensesnitt. Løsningen kan etter hvert utvides til også å omfatte andre brukere enn forskere, og vi mener videreutvikling av løsningen vil være en forutsetning for å nå intensjonen om økt bruk av data fra SSB. Første versjon av microdata.no er et tilbud til forskere og studenter ved godkjente forskningsinstitusjoner. Løsningen skal bygges ut slik at den kan overta mesteparten av dagens mikrodatautlån og åpne for nye brukergrupper som forvaltning, næringsliv og andre, for eksempel media.

Det er i tillegg ønskelig å utvikle en fjerntilgangsløsning/remote access (RA-løsning) der forskere kan gis tilgang til indirekte identifiserbare mikrodata fra SSB. Tilgang skjer da i et sikkert teknologisk miljø

med tilgangskontroll, logging og sporbarhet. Det er kun analyseresultater som skal kunne tas ut av systemet, og det vil etableres kontrollrutiner. Dette antas å være aktuelt for forskerformål som krever egne analyseverktøy. Inntil en RA-løsning er på plass, videreføres dagens løsning for utlån av data.

Både dagens ordning med utlån av data og en mulig RA-løsning, gir fysisk tilgang til mikrodata og må støttes av en søknadsprosess. Utvalget legger til grunn at mottaker av data må ha nødvendig og tilstrekkelig behandlingsgrunnlag i henhold til personvernregelverket, og at søknad om tilgang skal vurderes av SSB som i dag. Utvalget legger imidlertid til grunn at SSBs beslutning vil være enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand som kan påklages overordnet myndighet. Dette er ikke dagens praksis. Dagens utlånsprosesser er preget av at SSB har en forutgående dialog med bestiller hvor presiseringer og avgrensninger blir diskutert. Slike prosesser vil fortsatt være nødvendige for å sikre at leveransen er i tråd med bestillers behov og behandlingsgrunnlag.

SSB har strenge kontrollmekanismer til eksisterende ordning for utlån av data og stiller krav til systemer og rutiner for informasjonssikkerhet fra mottakerne av forskningsdata. På tross av de iverksatte tiltakene, har fysisk utlån en iboende risiko for at sensitive opplysninger kan komme på avveie, som det er ønskelig å komme bort fra. Det er oppdaget flere brudd på retningslinjer for tilgang til data fra eksterne brukere. Alvorlige brudd har ført til at SSB har sett seg nødt til å stoppe utlån til institusjoner i en periode.

Utvalget peker på behovet for å se spørsmålet om tilgang til data fra SSB til forskning, statistikk og analyse i sammenheng med andre initiativer i forvaltningen for tilrettelegging av data for slike formål. Det vil for eksempel være mulig å tenke seg at ett standard «SSB-datasett» med sosioøkonomiske grunndata forvaltes i den planlagte helseanalyseplattformen til statistikk, forskning og analyse. Det bør forutsettes at helseanalyseplattformen kan tilby et anonymisert grensesnitt. Aktuelle opplysninger vil kunne være fødselsdato, kjønn, grunnkrets, fødested (gruppert), statsborgerskap (gruppert), sivilstand, dødsdato, utdanningsnivå og landbakgrunn (gruppert). Det vil i tillegg være naturlig å inkludere en inntektsvariabel (prosentil) og en sysselsettingsvariabel.

Det vil også være mulig å utvikle en teknisk overbygning der flere sosioøkonomiske data og relevante helsedata gjøres tilgjengelig gjennom samme plattform, der forskeren og andre får tilgang til begge lagringsmedia dvs. både fra SSB og helseanalyseplattformen, men der data aksesseres gjennom samme brukergrensesnitt.

2.4. Statistisk sentralbyrå som databehandler

SSB støtter:

- forslaget om at SSB kan utføre databehandling på vegne av andre (§ 3-7)
- at databehandleravtaler bør ha klare ansvars- og arbeidsfordeling, samt være fullt ut finansiert av oppdragsgiver, dvs. at drifts-, investerings- og utviklingskostnadene dekkes av oppdragsgiver.

Databehandling på vegne av andre bør bygge på en helhetsvurdering hvor blant annet de nærmere forutsetningene og avtalevilkårene med den behandlingsansvarlige myndigheten er avgjørende. Som et overordnet prinsipp, mener SSB at det vil være fornuftig at databehandleroppdrag er av en slik karakter at det oppfyller lovforslagets § 4-1 tredje ledd og således understøtter SSBs øvrige virksomhet.

Forslaget innebærer at SSBs mulighet til å påta seg databehandleroppdrag videreføres, og at dette synliggjøres eksplisitt i loven. Det legges i drøftingen vekt på de potensielle gevinstene man kan oppnå ved at SSB påtar seg oppdrag som databehandler. Det vises til gevinster både for SSB selv (statistikkproduksjon) og for andre statlige etater. I tillegg til en ny bestemmelse om databehandling på vegne av andre i loven, gis det derfor en generell anbefaling om at denne løsningen oftere burde benyttes.

Erfaringer, for eksempel fra KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), har vist at det kan være utfordringer med store databehandleravtaler. Særlig gjelder dette finansieringen av arbeidet. Vi mener disse utfordringene tillegges for liten vekt i lovutvalgets rapport. Det må etableres gode ansvarsforhold og tilhørende finansieringsordninger for slike avtaler. Det kan også tenkes oppdrag som er lite forenlige med rollen som uavhengig statistikkprodusent, og som derfor bør avvises av den grunn. Det anbefales at databehandleravtaler som hovedregel bør være fullt ut finansiert av oppdragsgiver, dvs. at drifts-, investerings- og utviklingskostnadene dekkes av oppdragsgiver. Flere slike avtaler vil øke andelen av budsjettet som er oppdragsfinansiert. Dette trekker i motsatt retning av hva utvalget ellers understreker: at omfanget av oppdragsinntekter ikke må bli for stort.

3. Forskning og analyse

Utvalget mener at statistikknær analyse og metodeforskning er en del av den offisielle statistikken, og at denne typen aktiviteter naturlig inngår som en integrert del av statistikkproduksjonen. SSB er enig i at dette er en viktig og sentral del av statistikkproduksjonen, og at dette er aktiviteter som naturlig tilligger et nasjonalt statistikkbyrå.

Utvalget mener at SSB i tillegg skal drive med forskning og analyse. Det kan være naturlig å tenke på dette som aktiviteter som anvender statistikk eller data for å utarbeide analyser som kan understøtte utformingen av offentlig politikk (det som kalles utredningsinstituttet i NOU-en).

Skillet mellom statistikknær analyse og metodeforskning på den ene siden og forskning og analyse på den andre siden, er imidlertid ikke helt entydig. Det skyldes at forsknings- og analysevirksomheten også kan og bør understøtte statistikkproduksjonen. Statistikknær analyse er et eksempel på samspill mellom forskningsvirksomheten og statistikkproduksjonen som kan bidra til en bedre fortolkning av statistikken. Det utvalget har definert som statistikknære analyser, gjøres også i et betydelig omfang av forskere i forskningsavdelingen i dag. Det vil være glidende overganger mellom statistikknære analyser og forskning/analyse som understøtter statistikkproduksjonen og utredningsoppgavene for forvaltningen.

3.1. Lovfesting av forskning og analyse

SSB støtter:

- at institusjonen skal drive med forskning og analyse og de grunnene som utvalget anfører for dette (§ 4-1).

Utvalget fremhever at forsknings- og analysevirksomheten som retter seg mot sentralforvaltningen og regjeringen, Stortinget og partene i arbeidslivet og dels mot allmennheten, er viktig og skal videreføres, og anbefaler at denne virksomheten videreføres innenfor SSB. SSB støtter dette.

SSBs samfunnsoppdrag skal altså både være statistikkproduksjon og forskning og analyse (§ 4-1) og formuleres slik av utvalget**:** «*Det inngår i Statistisk sentralbyrås samfunnsoppdrag å legge til rette for kunnskapsbaserte beslutninger og politikkutforming. Dette skal primært skje gjennom statistikk, forskning og analyse, men også ved å sørge for at datagrunnlaget for offisiell statistikk kan utnyttes av andre*».

Hovedargumentene i NOU-en for å beholde forsknings- og analysevirksomheten i SSB oppsummeres som følger:

1. den samfunnsvitenskapelige forskningen og utredningen bidrar til bedre forståelse av de forholdene statistikken beskriver
2. den samfunnsvitenskapelige forskningen og utredningen bidrar til å styrke statistikkproduksjonen

3. dagens organisering med en forskningsvirksomhet i SSB har eksistert lenge og fungert godt, og det vil være en kostnad å endre den.

Argument 1 knytter seg til hvordan statistikken kan utnyttes til å gi bedre analyser for forvaltning, allmennheten, forskere og andre brukere av offisiell statistikk. Argument 2 viser til ulike former for positive synergier mellom forskning og analyse på den ene siden og statistikkproduksjon og utvikling av statistikken på den andre siden. Disse to argumentene gjenspeiler to viktige mål for dagens forskningsvirksomhet i SSB: bedre statistikk og bedre anvendte analyser for forvaltningen og allmennheten.

Forskning og analyse ser ofte flere statistikker i sammenheng, og ulike problemstillinger belyser statistikkene fra ulike vinkler. I NOU-en nevnes det flere eksempler på nytten av å se ting i sammenheng, som igjen bidrar til økt kunnskap hos sentrale brukere, forskere og i samfunnet for øvrig. Det er mange eksempler på synergier mellom forskning og statistikkproduksjon som har bidratt til å se nye muligheter og forbedringsbehov i den offisielle statistikken.[1] Forsknings- og analysevirksomhet i SSB gir gevinster i form av bedre anvendte samfunnsvitenskapelige og politikkrelevante analyser, og i form av at nye datakilder og nye koplingsmuligheter utnyttes av statistikkproduksjonen og ved leveranser til eksterne forskere.

Samfunnsvitenskapelig forskning og analyse går generelt i retning av mer bruk av data og utstrakt kobling av ulike kilder. En viktig del av forskernes kompetanse ligger i å kjenne de ulike datakildene, å se potensialet i sammenhengen mellom dem og mulighetene for å kombinere ulike datakilder til å belyse samfunnsspørsmål av nytte for beslutningstakere. Mens enkelte relevante forskningsspørsmål består over lang tid, vil andre ha mer kortsiktig aktualitet eller dukke opp som nye, relevante problemstillinger. Eksempelvis har studier av finanskrisen utviklet seg til et sentralt forskningsfelt, og ved å kombinere innsikt fra analyser av registerdata for husholdninger med et makroøkonomisk modellrammeverk, er det blitt mulig å ta hensyn til heterogenitet blant aktørene i analyser av økonomisk politikk for å redusere faren for nye kriser.

Det tredje argumentet for å bevare forskningsvirksomheten i SSB er hensynet til den kompetanse som er bygd opp over mange tiår i form av et dynamisk forskningsmiljø, integrerte arbeidsteam, nettverk og infrastruktur som inkluderer modeller og databaser. Dette har fungert godt over tid. Det vil være kostnader ved å etablere dette i en egen institusjon utenfor SSB, både rene administrasjonskostnader og samfunnsøkonomiske kostnader ved at viktige synergier mellom statistikk og forskning/analyse går tapt.

Utvalget mener at det også er ulemper ved å ha forskningsvirksomhet i SSB og trekker frem at tilliten til statistikken kan undergraves, at forskningen kan overskygge statistikkproduksjonen og at SSBs forskning har en konkurransefordel i forhold til universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter med flere.

[1] Eksempler på samspill finnes i Interne dokumenter 2018/8, Vedlegg B, Statistisk sentralbyrå. Her nevnes noen slike: Konjunkturanalysene kombinert med utvikling av makroøkonomiske modeller er eksempler på samarbeid mellom nasjonalregnskapet og forskningsavdelingen, som førte til utvikling av kvartalsvis nasjonalregnskap. Et annet eksempel er utviklingen av integrerte økonomi-, energi- og utslippsmodeller kombinert med utvikling av utslippsregnskap. I tillegg har det vært en stor utvikling i tilrettelegging og bruk av registerdata for analyse og forskning. Arbeidet med å kombinere ulike registerdata for å måle husholdningers forbruk og formue er et eksempel på et prosjekt som kobler data på tvers av statistikker og registre på måter som bidrar til kvalitets- og konsistenssjekk. Videre etableres nye datasett som legger til rette for nye analyser av for eksempel utviklingen av ulikhet i Norge (langs andre dimensjoner enn inntekt), levekår, demografi, husholdningers arbeidstilbud og porteføljevalg, utdanning, skatte- og stønadssystemet og annen offentlig politikk, forskning og utvikling, verdsetting av naturressurser og økosystemtjenester. Slike prosjekter kommer også andre anvendte og empiriske studier til nytte, blant annet ved at både forskningsartikler og underliggende koder (som blir tilgjengelig for interne og eksterne forskere) beskriver mange av SSBs mikrodatakilder og illustrerer hvordan disse kan brukes og kombineres på nye måter.

I likhet med utvalget mener vi at disse kan motvirkes ved å klargjøre formålet med forskningen. Dette vil avklares gjennom forskrift om forskning (se kapittel 3.3). Gjennom denne forskriften og det foreslåtte statistikkprogrammet, vil man avgrense både SSBs forskning og offisiell statistikk, og det vil gjøre det tydeligere hva som er forskning og analyse og hva som er offisiell statistikk. Konkurranseproblematikken vil imøtekommes ved å gi eksterne forskere enklere og billigere tilgang til data (jf. kapittel 3.4) og gjennom å sette øvre rammer for oppdragsvirksomheten i SSB.

SSB mener at forsknings- og analysevirksomheten spiller en viktig rolle i å kvalitetssikre og videreutvikle statistikken, og støtter opp under formidlingen av statistikken ved å sette denne inn i en større sammenheng. Forskning og analyse bidrar til å sikre at statistikken og analysene for forvaltningen holder høy kvalitet og utvikles i takt med forskningsfronten. Å ha både statistikk og forskning i SSB har fungert godt i mange tiår, og det vil være kostnader og risiko ved å endre på dette.

3.2. Formålet med forskning og analyse

SSB støtter:

- presiseringen av hva forsknings- og analysevirksomheten skal omfatte, som i hovedsak samsvarer med oppgaver som i dag er lagt til SSB.

Ifølge NOU-en skal SSB *«også drive med forskning og analyse som anvender statistikk og data til blant annet modellbygging, konjunkturanalyser og utredninger som kan understøtte politikkutforming.»* Videre foreslås det *«at SSB kan påta seg andre oppgaver, i den grad de understøtter virksomheten […] Det innebærer at SSB har stor grad av frihet til å drive med forskning på andre temaer, såfremt hovedoppgavene løses.»* I hovedargumentene for å beholde forsknings- og analysevirksomheten, framholdes det at den samfunnsvitenskapelige forskningen og analysen bidrar til bedre forståelse av statistikken og kan styrke statistikkproduksjonen.

Argumentasjonen i utvalget kan tolkes som en overordnet tre-delt målsetting, med balanse mellom samfunnsnyttige utredningsoppdrag, forskning og bidrag til å styrke SSBs produksjon av statistikk. Forskning og analyse skal fremme både statistikkproduksjonen og utredningsvirksomheten. Den skal være relevant for forvaltningen og samfunnet forøvrig.

Utvalgets vurderinger av forskningsvirksomheten stemmer godt overens med SSBs egne vurderinger. SSBs overordnede målsettinger for forskningsvirksomheten er formulert i SSBs virksomhetsplaner som følger: «*SSBs forskning skal gi økt kunnskap om samfunnsutviklingen, tilføre statistikken merverdi gjennom analyse og bidra til bedre statistikk. Forskningsvirksomheten skal holdes på et høyt internasjonalt nivå, være langsiktig og konsentrert om utvalgte områder. Et systematisk samarbeid mellom statistikkproduksjon og forskning skal gi gevinster for statistikkarbeidet. Forskningen er empirisk basert, og tar i all hovedsak utgangspunkt i SSBs egne data*.»

Uten tilstrekkelig forskningskompetanse utviklet blant annet gjennom fagfellevurderinger, vil kvaliteten på leveranser til SSB, forvaltningen og samfunnet bli dårligere. Uten tilstrekkelige leveranser internt og eksternt, vil myndighetenes vilje til å finansiere forskning i SSB svekkes. Relevansen for SSB og samfunnet må være basert på at forskerkompetansen er høy og evnen til å utnytte dette er til stede. Det er sentralt for begrunnelsen for forskningsvirksomheten.

I de siste par tiårene har høy forskerkompetanse i økende grad dreid seg om å få bedømt forskningsarbeidene av eksterne fagfeller både internasjonalt og nasjonalt. Fra "Områdegjennomgang av Norges forskningsråd" (2017), om norsk forskning (s. 5): *«Høy vitenskapelig kvalitet er det viktigste fundamentet for forskningens relevans og gode anvendelser i politikk, næringsliv og forvaltning.»* I forbindelse med at NOU-en argumenterer for at dagens modell skal videreføres, trekker den også frem viktigheten av å levere analyser av høy kvalitet. Selv om publiseringer i internasjonale anerkjente tidsskrifter helt klart er et virkemiddel for å oppnå høy kvalitet, nevnes det også at kvalitetssikring kan skje på ulike arenaer som eksterne evalueringer (av andre enn tidsskriftredaksjoner) og fagråd. Vi er enig i at internasjonal publisering er en god måte å kvalitetssikre forskningen på. Ikke alt som

produseres i forskningsavdelingen i SSB er av en slik art at det lar seg publisere i internasjonale anerkjente tidsskrift, men muligheten for publisering avhenger også av ressurssituasjonen og prioriteringer mer generelt. Et virkemiddel for å sikre tilstrekkelig kvalitet på analyser som ikke passer i internasjonale tidsskrifter, er at forskergruppene som står bak disse analysene, også jevnlig publiserer andre arbeider i internasjonale, anerkjente tidsskrift. For særskilte modellanalyser kan eksterne ekspertevalueringer være et godt alternativ. I tillegg har SSB et internt kvalitetssikringssystem i form av at forskningsleder og -direktør godkjenner rapporter, og at en redaksjon av erfarne forskere kvalitetssikrer arbeider rettet mot det internasjonale forskningsmiljøet.

3.3. Forskriftshjemmel forskning og analyse

SSB støtter:

- at det utarbeides en forskrift for forsknings- og analysevirksomheten i SSB (§ 4-1).

SSBs anbefalinger og merknader:

- Forskriften for SSBs forsknings- og analysevirksomhet bør vedtas av Kongen i statsråd slik som statistikkprogrammet.
- Forskriften bør begrenses til å beskrive hovedoppgavene til forsknings- og analysevirksomheten i SSB.
- Faglig uavhengighet er avgjørende for tilliten til SSBs forsknings- og analyseresultater.

Forskriften for forskning og analyse bør sees i sammenheng med det nasjonale statistikkprogrammet. Behandlingen bør være koordinert blant annet for å sikre godt samspill mellom statistikk, forskning og analyse. Både forskriften og statistikkprogrammet bør derfor vedtas av Kongen i statsråd.

Forskriften bør begrenses til å beskrive hovedoppgavene til forsknings- og analysevirksomheten i SSB, og disse bør formuleres slik at forskriften står seg selv når kunnskapsfronten flyttes og/eller samfunnsbehovene endrer seg. Det er naturlig at forskriften peker ut sentrale samfunnsvitenskapelige temaer som bør dekkes. Den tematiske bredden i forskningen bør være tilstrekkelig vid. En for snever orientering i retning av økonomisk forskning og analyse, vil redusere potensialet for samvirkegevinstene mellom forskning og SSBs statistikkproduksjon, og nytten av denne virksomheten for Stortinget, forvaltningen og samfunnet for øvrig. Hovedoppgavene bør dekkes av grunnbevilgningen. Dette vil være nødvendig for å sikre forutsigbare rammebetingelser. Forskning utover dette bør understøtte disse hovedoppgavene og være relevant for SSB sitt samfunnsoppdrag.

Faglig uavhengighet og fleksibilitet tilsier også at en forskrift heller ikke bør inneholde føringer på metode. Det er avgjørende for tilliten til SSBs forsknings- og analyseresultater at forskerne fortsatt gis grunnleggende faglig frihet. Vi viser også til departementets uttalelser i forbindelse med stortingsproposisjonen om nåværende statistikklov (Ot.prp. 58, 1988-89, s. 20): «*Departementet understreker at det er viktig med høy tillit til den statistikk som utarbeides i Statistisk sentralbyrå. I første rekke må dette bygge på en omfattende faglig kompetanse i hele statistikkvirksomheten. Det er i tillegg viktig at Statistisk sentralbyrå ikke skal instrueres når det gjelder forskning og statistikkfaglige spørsmål.*»

Utvalgets uttalelser i kap. 11.5.2 skaper usikkerhet om dette: «*Det legges til grunn at byrået kan pålegges å gjennomføre beregninger på særskilte modeller eller med bestemte forutsetninger, og om overordnede metodevalg. […] Dersom SSB mener at metodevalgene medfører at resultatene blir misvisende, må det også være adgang til å påpeke dette.*» SSB må kunne avvise forskningsoppdrag, herunder modellkjøringer, dersom vi vurderer dem som faglig uforsvarlige eller ikke gjennomførbare. SSB må fritt kunne påpeke svakheter og andre relevante effekter ved modell- og metodevalg. SSB støtter at samme faglige uavhengighet skal gjelde for eksternt finansierte oppdrag som for arbeid finansiert av grunnbevilgningen.

Styringssignaler på mer detaljert nivå for inneværende år omtales i det årlige tildelingsbrevet fra Finansdepartementet. I tillegg har Finansdepartementet, andre departementer og ulike offentlige

oppdragsgivere en rekke forsknings- og analysekontrakter med SSB som spesifiserer hva som skal gjøres i inneværende kontraktsperiode. En betydelig del av dagens forskningsvirksomhet er også finansiert av Norges forskningsråd og andre eksterne forskningsmidler. En videreføring av denne praksisen med ulike typer finansieringskilder vil være uproblematisk også under en forskrift som er formulert på overordnet nivå**.** At deler av forsknings- og analysevirksomheten er utsatt for konkurranse i form av anbud og søknader til Norges forskningsråd og andre relevante institusjoner, medfører en kvalitetssikring av virksomheten.

3.4. Tilgang til data til forskning og analyse

SSB støtter:

- at lovgrunnlaget for tilgang til data skal være likt for interne og eksterne forskere (§ 3-6)
- at det skal være mest mulig like konkurransevilkår mellom interne og eksterne forskere. Det viktigste elementet i dette vil være å sørge for enklere og billigere tilgang til data for eksterne forskere.

Utvalget legger til grunn at personvernhensyn, hensyn til at data har kommersiell verdi eller hensyn til rikets sikkerhet, kan innebære at data innhentet for offisiell statistikk ikke automatisk skal kunne benyttes til andre formål. Det skal gjøres en konkret helhetlig vurdering før det gis tilgang til data for forsknings- og analyseformål.

SSB skal vurdere eventuelle ulemper og begrense datamaterialets detaljeringsgrad til det som er nødvendig for det konkrete forskningsformålet. Dette gjelder både for interne og eksterne forskeres tilgang til data fra SSB. Dette vil i stor grad være en videreføring av dagens praksis.

Det er også i dag etablert et eget internt tilgangsregime for SSBs forskere. Tilgangsstyring basert på «need to know»-vurderinger gjelder for alle ansattes tilgang til data. I tillegg må forskerne søke personvernombudet om en tilrådning til forskningsprosjekter for bruk og kobling av registerbaserte persondata som SSB er eier av. Når det gjelder helseopplysninger og andre sensitive data fra eksterne kilder, såkalte tredjepartsdata, må SSBs forskere som hovedregel søke om å koble slike data til SSB-data via seksjon for utlån av mikrodata, på lik linje med eksterne forskere og med samme restriksjoner på lagring, utlevering og bruk. I enkelte tilfeller har SSB søkt konsesjon fra Datatilsynet/ forhåndsgodkjenning fra Regional etisk komite (hvis det er helseforskning). Når prosjektet er avsluttet opphører tilgangen til forskningsdataene.

SSB mener at dagens praktiske håndtering av interne forskeres tilgang til data, i all hovedsak kan videreføres under ny statistikklov. SSB vil legge til rette for og tilstrebe at eksterne forskeres tilgang til data blir enklere og billigere og at denne tilgangen i størst mulig grad sammenfaller med interne forskeres tilgang.

4. Styring av SSB

4.1. Valg av styringsmodell for SSB

SSBs anbefalinger og merknader:

- SSB mener at et styre med administrerende direktør som styreleder vil være den beste styringsmodellen.
- For å sikre best mulig beslutningsgrunnlag, ber SSB Finansdepartementet utrede en styremodell med ekstern styreleder. Modellen må ta hensyn til administrerende direktørs faglige uavhengighet, beslutningsmyndighet og ansvar slik dette fremkommer i EU-retten.

Utgangspunktet bør være at styringsmodellen for SSB gir klare ansvarslinjer og sikrer faglig uavhengighet, demokratisk legitimitet og åpenhet. Det er også viktig at styringen av SSB organiseres slik at det fattes gode beslutninger og at det er et godt tilsyn med virksomheten.

Faglig uavhengighet er et av de bærende prinsipper både i eksisterende statistikklov, i det internasjonale rammeverket for statistikk og i forslaget til ny statistikklov. Faglig uavhengighet eksisterer ikke i et vakuum, men påvirkes på ulikt vis, blant annet av organisatorisk plassering, styreform og finansieringsform. For å gi en anbefaling for styring der faglig uavhengighet er sentralt, må elementene sees i sammenheng. Et viktig premiss for å sikre uavhengighet, er at uavhengigheten lovbestemmes, og at det går klart fram av lov og forarbeider hva denne uavhengigheten faktisk består av. SSB mener at utvalgets forslag gir klarere rammer for hva som er omfattet av uavhengigheten og dermed avskåret fra instruksjonsrett, med de presiseringer som er gitt i kapitlene 1 og 3.

Utvalget har vurdert to alternative styringsmodeller for SSB som de mener begge vil være forenlig med den europeiske statistikkloven. Den ene modellen er at det opprettes et råd for SSB (utvalgets foretrukne forslag). Den andre modellen er at det etableres et styre med administrerende direktør i SSB som styreleder.

I valg av styringsmodell er det flere hensyn som er viktige:

Styringsmodellen må sikre klare ansvarslinjer. I en modell med et styre vil de strategiske styringssignalene gis fra departementet til styret ved styreleder. Styret gir igjen sine signaler videre til administrerende direktør som har ansvar for den operative styringen. I instrukser kan det avklares hva som er en del av etatsstyringen mellom departementet og styret, og hva som omfattes av styringen mellom styret og administrerende direktør. Dette vil gi klare ansvarslinjer. I en modell med et råd for SSB vil styringssignalene gå direkte fra departementet til administrerende direktør, noe som i prinsippet gir klare ansvarslinjer. Rådet skal imidlertid ha synspunkter på saker som skal besluttes av administrerende direktør, men uten å ha ansvar for beslutningene. Dette kan i praksis skape uklare ansvarslinjer. Det er særlig viktig med klare ansvarslinjer i krevende situasjoner der det er behov for å ta raske eller upopulære avgjørelser. Vi mener at modellen med et styre vil fungere bedre i slike situasjoner fordi et styre vil være tettere på administrasjonen og vil måtte ta eierskap til beslutningene på en helt annen måte enn et råd. Utvalget mener at rådet skal kunne bringe enhver sak inn for departementet, noe som også kan skape uklarhet.

Styringsmodellen må sikre SSBs uavhengighet. Uavhengigheten innebærer at SSB ikke skal kunne instrueres i statistikkfaglige saker eller i valg av metoder i forskningen. Dette innebærer at ansvaret til eierdepartementet må avgrenses i slike saker. Vi mener at et styre vil bidra til å sikre SSBs uavhengighet. Det skyldes at det blir mindre behov for direkte styring fra departementet siden departementet kan delegere viktige beslutninger til et styre. Uten et styre vil også departementets oppfølging av og tilsyn med SSB bli langt mer omfattende og mer direkte enn i dag, og det kan ha negative konsekvenser for SSBs uavhengighet. Et råd vil ikke på samme måte kunne bidra til å sikre uavhengigheten siden rådet ikke er en del av den formelle styringslinjen.

Styringsmodellen må sikre demokratisk legitimitet. Det er behov for å sikre at et bredt spekter av brukerbehov og samfunnsinteresser tas hensyn til i styringen av SSB. Det er særlig viktig at sentrale brukere av statistikk er representert i styringslinjen for SSB, siden det bare er produsenter av statistikk som vil være representert i Statistikkrådet som kommer med forslag om statistikkprogram. Både i et styre og i et råd kan slik kompetanse være representert. Vi mener likevel at et styre, som har ansvar for resultatene, i større grad enn et råd vil måtte tvinges til å prioritere mellom ulike brukerbehov, og dermed i praksis sørge for bedre tilpasning til brukerbehovene sett opp mot ressurssituasjonen.

Styringsmodellen må sikre åpenhet om beslutninger. Styret vil bidra til åpenhet ved at protokollene fra styremøtene er offentlige. Rådet skal etter utvalgets vurdering gi offentlige råd og lage en årlig rapport som er offentlig. Dette sikrer åpenhet om styring av SSB, men det vil være mer uklart hvilken rolle

disse rådene har i styringen av SSB. Et råd vil derfor ikke være like transparent og forståelig for allmenheten som et styre.

Styringsmodellen må sikre at det fattes gode beslutninger. Normalt vil flere personer fatte bedre beslutninger enn én person. Både et styre og et råd vil kunne tilføre kompetanse og kapasitet til ledelsesoppgavene, og kan bidra til å nyansere og bedre forståelsen av komplekse saksforhold. I tillegg kan sentrale brukerperspektiver bli bedre ivaretatt. Et styre med ansvar for beslutningene antas å ha sterkere insentiver til å bidra til gode beslutninger enn et råd. Det er også viktig i enkelte sammenhenger å ha en fortrolig arena for diskusjon før beslutninger fattes. Et styre vil kunne ivareta dette best. I et styre vil det dessuten være naturlig at de ansatte er representert, noe som vil styrke beslutningskompetansen til styre.

Styringsmodellen må sikre et godt tilsyn med virksomheten. Et styre har normalt et formelt tilsynsansvar, noe også dagens styre har. Denne tilsynsfunksjonen kan svekkes noe når administrerende direktør selv er styreleder. Det er mulig å kompensere for en svekket tilsynsfunksjon ved f.eks. å opprette en internrevisjon. Internrevisjonen vil rapportere til styret, men kan i tillegg ha en direkte rapporteringslinje til en revisjonskomite som består av styrets eksterne medlemmer. En tilsvarende ordning er etablert i Norges Bank (der også administrerende direktør er styreleder). Det er ikke opplagt hvordan en tilsynsfunksjon kan organiseres med et eksternt råd som i utgangspunktet ikke skal ha tilsynsoppgaver, men som likevel skal ha anledning til å bringe enhver sak inn for departementet.

Styringsmodellen må sikre effektiv drift av SSB. Et statistikkbyrå vil i likhet med andre statlige virksomheter ikke operere i et marked som vanlige bedrifter, men utøve offentlig myndighet gitt av statsmyndighetene. Et styre som har ansvar for budsjett og tilsyn med organisasjonen, vil i større grad enn et råd legge press på administrasjonen for å sikre høy faglig kvalitet og kostnadseffektiv ressursbruk.

Ut fra en samlet vurdering av hensynene ovenfor, mener SSB at et styre med administrerende direktør som styreleder vil være en bedre styringsmodell enn utvalgets forslag om å opprette et råd for SSB.

Føringene i det europeiske regelverket gir lederen for statistikkbyrået eneansvar for beslutninger om prosesser, statistiske metoder, standarder og prosedyrer og om innholdet i og tidsplanen for offentliggjøring av europeisk statistikk som utvikles, utarbeides og formidles av det nasjonale statistikkbyrået. Etablering av et styre krever derfor en klar avgrensning av styrets beslutningsmyndighet. Avgrensningen må frata styret beslutningsmyndighet i saker som SSB ved administrerende direktør skal kunne beslutte på et faglig, uavhengig grunnlag. En måte å sikre dette på vil være at styrets mandat avgrenses og formaliseres gjennom lov og instrukser som tar tilstrekkelig hensyn til dette.

Det kan være vanskelig å trekke vanntette skott mellom statistikkfaglige spørsmål som er omfattet av uavhengigheten, og øvrige spørsmål. SSB mener likevel at loven og forarbeidene må være klare på hva som skal tillegges styrets beslutningskompetanse og at disse skilles tydelig fra de områdene der styrets beslutningsmyndighet er avgrenset. Dette skillet vil måtte operasjonaliseres ytterligere av departementet i instrukser, jf. reglement for økonomistyring i staten. Med utgangspunkt i dagens styreinstruks og instruks til SSB vil styrets instruksjonsmyndighet kunne presiseres og avgrenses, blant annet gjennom å endre beskrivelsene om den interne vedtaksprosessen i styret og at vedtaksmuligheten i statistikkfaglige saker avskjæres i tråd med det europeiske regelverket.

For at modellen med et styre skal ivareta hensynene over, bør styret oppnevnes med tanke på å representere brede brukerinteresser som er relevante for SSBs oppgaver. Slike hensyn bør begrunnes i forarbeidene og komme klart fram av lovteksten. Viktig kompetanse som samlet bør være representert i styret, er innsikt i relevante samfunnsområder, kjennskap til offentlig og privat virksomhet og statistikkfaglig kompetanse. Statistikkprodusentenes interesser vil imidlertid være godt dekket gjennom deltagelse i Statistikkrådet. Det tilsier at det er mindre behov for at produsentene skal være representert i styret til SSB.

Et alternativ til å ha et styre eller et råd kan være å etablere en direkte styringslinje fra departementet til SSB. Dette er den ordinære styreformen for statlige virksomheter. Det er dessuten sider ved utvalgets forslag som isolert sett kan redusere behovet for et styre, som for eksempel at statistikkprogrammet og forskriften for forskning skal bestemmes utenfor SSB. Vi mener likevel at det er behov for et styre. De viktigste grunnene er at et styre vil bidra til å sikre uavhengighet, og at brukerbehov blir tatt bedre hensyn til samt at et styre vil gi bedre evne til å fatte gode beslutninger samtidig som hensynene til tilsyn og effektiv drift blir ivaretatt.

Et annet alternativ kunne være å fortsette med dagens styre med ekstern styreleder. Styrets rolle har utviklet seg over tid, og i lys av erfaringene fra 2017 har styrets rolle blitt klarere den senere tid. Styreleder deltar blant annet nå regelmessig i møtene med Finansdepartementet. Også utvalget tar utgangspunkt i at samspillet mellom styret og administrerende direktør over tid har fungert godt. Utvalget legger imidlertid til grunn at en slik styringsmodell ikke er forenlig med det europeiske regelverket. Med en tilstrekkelig presisering av styrets rolle der det tydelig framkommer at styret ikke har beslutningsmyndighet i statistikkfaglige spørsmål, er det ikke opplagt at en slik modell vil være i konflikt med det europeiske regelverket.

4.2. Andre forhold ved styringen av SSB

SSB støtter:

- at ansettelse av administrerende direktør fortsatt bør foretas av Kongen i statsråd
- at direktøren ansettes på åremål
- at SSB fremdeles bør være underlagt Finansdepartementet

Ansettelse av administrerende direktør
Vi støtter utvalgets konklusjon om at ansettelse av administrerende direktør fortsatt bør foretas av Kongen i statsråd. SSB er også enig i at det er en bedre løsning at direktøren er ansatt i en topplederstilling på åremål enn i en fast stilling eller i en embetsstilling. Det er viktig å understreke at det europeiske regelverket tilsier at ansettelsen av administrerende direktør må skje gjennom åpne prosedyrer og være basert på faglige kriterier.

Plassering i statsforvaltningen
Statistisk sentralbyrå er en statlig virksomhet og bør være underlagt et departement. Statsråden vil i alle saker som ikke er omfattet av faglig uavhengighet, være ansvarlig for resultater og beslutninger i virksomheten. Det avgjørende vil da være hvilket departement som er best skikket til å håndtere styringen av SSB, og som samtidig vil sikre at den faglige uavhengigheten ivaretas.

Finansdepartementet er både etatsstyrer av SSB og har markedsoppdrag som kunde av SSB, særlig når det gjelder utredningsoppgavene. Fortsatt plassering under Finansdepartementet innebærer at departementet må være tydelige på når de opptrer som etatsstyrer og når de opptrer som kunde. Samtidig er Finansdepartementet et departement med særskilte oppgaver knyttet til samordning av statlig politikk, og vil dermed ha gode forutsetninger for å sikre at alle sektorers statistikkbehov synliggjøres. Samlet mener vi plassering under Finansdepartementet er mest hensiktsmessig.

Budsjettstyring
Et nasjonalt statistikkprogram for offisiell statistikk skal fastsette hvilke myndigheter som er ansvarlige for statistikkene. Utvalget foreslår at all utvikling og produksjon av offisiell statistikk, som produseres i SSB, skal finansieres over grunnbevilgningen, og at det skal gis tilstrekkelige ressurser til utvikling av ny offisiell statistikk. Dette er en god og viktig presisering. SSB legger til grunn at forslaget til statistikkprogram følges av gode kostnadsestimater for utvikling og drift av offisiell statistikk, og at det vil være konsistens mellom statistikkprogrammet og budsjettildelingene. I tillegg skal deler av forskningsvirksomheten også finansieres over grunnbevilgningen.

Omfanget av SSBs markedsoppdrag reguleres gjennom statsbudsjettet, og SSB bør som i dag, ha retningslinjer for markedsoppdrag som presiserer formålet med markedsoppdragene. I de tilfellene der SSB har produsert offisiell statistikk som har vært finansiert over markedsoppdrag, skal det gis en rammeoverføring til SSBs grunnbevilgning. I tillegg skal forskningen i SSB primært understøtte kjerneoppgaver (produksjon av offisiell statistikk og anvendte politikkanalyser), som igjen tilsier at det bør være en betydelig grunnfinansiering også av forskningsvirksomheten. Dette innebærer at markedsandelen av budsjettet reduseres. Det vil fortsatt være behov for markedsfinansiering av en viss størrelse av statistikk, forskning og analyse. Markedsoppdragene fyller viktige funksjoner som er godt beskrevet av utvalget, blant annet for å betjene særskilte brukerbehov og at de gir SSB informasjon om kvaliteten på produktene.

Utvalgets anbefaling i (8.5.2) er bl.a.: *«Hvis en myndighet ikke etterlever kravene til offisiell statistikk, og ikke treffer tiltak for å etterleve dem etter at det er påpekt i kvalitetsrapport om offisiell statistikk, vil ansvarlig departement måtte vurdere om oppgaven med å produsere offisiell statistikk bør falle bort. I så fall ville det være naturlig at Statistisk sentralbyrå overtar ansvaret.»* SSB legger til grunn at det i slike tilfeller vil følge en rammeoverføring av budsjettmidler fra ansvarlig fagmyndighet til SSB.

5. Økonomiske og administrative konsekvenser

Dette kapittelet forholder seg i hovedsak til økonomiske og administrative konsekvenser for SSB, og drøfter ikke gevinster, ulemper og kostnader av lovforslaget for resten av samfunnet. En ny statistikklov vil regulere SSBs oppgaver, og endringene vil naturlig nok dermed gi økonomiske konsekvenser for SSB på mange områder. Det er særlig to endringer som kan bli ressurskrevende: utvidet tilgang til SSBs data og det nasjonale statistikkprogrammet.

For å tilrettelegge SSBs tjenester som beskrevet i forslagene i loven, er SSB nødt til å gjennomføre større utviklingsprosjekter. SSB har foreløpig ikke gjort kostnadsestimater for slike utviklingsprosjekter, og for å kunne gi estimater vil det være nødvendig å gjennomføre forprosjekter for å utrede ressursbehovet i mer detalj. Når departementet har kommet videre i sin behandling av lovproposisjonen, og det er klarere hva anbefalingene blir, vil vi kunne bidra med mer detaljerte kostnadsestimater.

Når det gjelder kostnader har vi valgt å trekke fram de to områdene som vi mener vil være særlig ressurskrevende for SSB, og som vi mener lovgiver må ta særlig hensyn til i vurderingen. Vi vil samtidig påpeke at flere av utvalgets øvrige forslag også vil kreve at det settes av ressurser til gjennomføring, men at ressursbehovet her trolig vil være mindre omfattende.

5.1. Tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå

SSB støtter utvalgets intensjoner på dette området. SSBs utfordring ved deling av data er å ivareta personvernet (jfr. GDPR) og sikre konfidensialitet overfor alle oppgavegivere, herunder også næringslivet i samsvar med kravene i statistikkloven. Samtidig ønsker vi at dataene skal være mest mulig tilgjengelig for videre analyser og forskning. Nedenfor beskriver vi hvordan SSB ser for seg å løse disse utfordringene i form av to ulike måter å gi tilgang til opplysninger. Samlet mener vi at dette vil dekke intensjonene i lovforslaget og brukernes behov.

Normal tilgang
Vi antar at mange brukerbehov vil dekkes gjennom en portal som gir tilgang til data gjennom anonymiserende grensesnitt. SSB har sammen med Norsk senter for forskningsdata (NSD) etablert portalen microdata.no som gir brukerne muligheter for selv å bygge opp datasett for analyse i sitt eget sikre arbeidsområde fra et rikt mikrodatagrunnlag. Brukeren får tilgang til data gjennom metadataspesifikasjoner. Det er innebygget funksjonalitet for analyse, hvor resultatene man produserer automatisk kontrolleres gjennom et anonymiserende grensesnitt slik at personvernhensyn og hensynet til virksomheters sensitive data, blir ivaretatt.

Det er SSBs ambisjon at denne portalen skal videreutvikles, og på sikt betjene vesentlige deler av behovet for forskning og analyse på mikrodata, samtidig som hensynet til personvern og informasjonssikkerhet blir ivaretatt. Mulighetsområdet for utnyttelse kan også på sikt dekke behovet for tilgang til mikrodata for forvaltningen og andre statistikkprodusenter, fortsatt under et anonymiserende grensesnitt.

Første versjon av denne plattformen hadde en kostnad på 42 millioner kroner, i hovedsak finansiert av Norges Forskningsråd. Denne versjonen inneholder et begrenset omfang av mikrodata og en noe begrenset funksjonalitet. Daglig drift og forvaltning av systemet krever også ressurser i begge institusjonene. Første versjon er ikke tilstrekkelig for å dekke intensjonene som ligger i forslaget til ny lov. Utviklingen av en neste versjon av plattformen er anslått til 79 millioner kroner, og vil skje gjennom en fortløpende forbedring over en periode på 4 år. En vesentlig del av kostnadene er knyttet til utvikling av funksjonalitet, mens en annen del er knyttet til tilrettelegging av nye typer data og for kobling av egne data/tredjeparts data innenfor de samme kravene til anonymisering. Tilrettelegging krever ressurser både til arbeidet med å beskrive dataenes innhold og kvalitet, men også til å utvikle gode metadatasystemer som støtter arbeidet med å gjøre data lettere tilgjengelige. Ved skalering av omfanget vil også driftskostnadene øke.

Avansert tilgang
For ulike forskningsformål og dybdeanalyser vil det fortsatt være behov for å forske på avidentifiserte mikrodata som ikke vil bli tilstrekkelig dekket gjennom portalen microdata.no. Det er iboende høy risiko knyttet til å videreføre dagens praksis med fysisk utlån av mikrodata for forskningsformål, og det er ønskelig å komme bort fra dette. SSB må derfor i tillegg til portalløsningene som er beskrevet over, også etablere løsninger som lar forskere utføre sine analyser i et sikkert, kontrollerbart miljø. SSB vil etablere en RA-løsning til slik forskning som en del av det totale tilbudet for analyse og gjenbruk av sine data, men har i dag ikke oversikt over kostnadsbildet ved å etablere slike løsninger. Omfanget og kostnadene vil bli bestemt av hvor mye som kan dekkes gjennom portalløsningen microdata.no. som er beskrevet over.

5.2. Nasjonalt statistikkprogram

Utvalget skriver: … «*Samtidig kan samordningen og høyere krav til kvalitet gi økt ressursbruk. Det antas at samordningsgevinstene vil være større enn kostnadene. Gevinstene vil i noen grad realiseres gjennom bedre tilgang på tjenlig statistikk, og ikke gjennom lavere ressursbruk. Forslaget kan medføre økte kostnader i etableringsfasen.*»

Vi er enige i utvalgets vurdering om at det finnes samordningsgevinster og at disse i hovedsak ikke gir seg utslag i redusert ressursbruk. Oppgavene som er knyttet til administrasjon av statistikkprogrammet, er etter SSBs vurdering fornuftige, men vi vil samtidig påpeke at de gir økt ressursbruk. Det er særlig følgende oppgaver som etter vår mening vil være ressurskrevende:

Å styrke statistikkrådet. Statistikkrådet slik det fungerer i dag krever lite ressurser. Utvalget legger opp til at det nye statistikkrådet vil få en betydelig utvidet rolle, og ikke minst at SSBs arbeid knyttet til statistikkrådet vil bli mye mer omfattende enn i dag. Blant annet vil det være ressurskrevende å utgi en årlig rapport om kvaliteten på offisiell statistikk. SSB skal også lage et utkast til statistikkprogram som skal sendes på høring.

Formidling av offisiell statistikk gjennom egen kanal. Utvalget foreslår at SSB utarbeider en portal for offisiell statistikk. Å utarbeide en portal for offisiell statistikk inkludert administrasjon av en kalender, vil kreve ressurser. Vi mener at brukerbehovet for en felles portal for all offisiell statistikk vil måtte utredes før man gjennomfører denne intensjonen. De færreste brukere i dag kommer til tallene ved først å lete seg fram fra en portal. Vi mener derfor at en slik portal i liten grad vil dekke behovet for oversikt over all offisiell statistikk.

Kvalitetssikring av systemet for offisiell statistikk og tilsyn av andre statistikkproduserende myndigheter. SSB er enig i behovet for kvalitetssikring. Dette medfører imidlertid økt byråkrati og økt ressursbruk. For at SSB skal kunne gjennomføre et tilsyn som kan gi rimelig sikkerhet for at statistikkproduksjonen utføres iht. kvalitetskriteriene, vil en slik tilsynsoppgave kreve ressurser. SSB har pr. i dag ikke ressurser innenfor rammen til f.eks. å gjennomføre stedlig tilsyn og revisjon av kvalitetssystemene for andre produsenter av offisiell statistikk.

6. Kommentarer til hver paragraf i lovforslaget

Uthevet tekst viser vårt forslag til ny tekst i lovbestemmelsene.

§ 1-1 *Formål*

Det vises til omtale i kap. 1.1. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 1-2 *Stedlig virkeområde*

Det vises til omtale i kap. 1.1. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 1-3 Definisjoner

Det vises til omtale i kap. 1.1. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 2-1 Nasjonalt statistikkprogram

Det vises til omtale i kap. 1.1. Om et nasjonalt statistikkprogram heter det i NOU-en at *«Forslag til statistikkprogram skal utarbeides av Statistisk sentralbyrå i samråd med andre myndigheter med ansvar for offisiell statistikk og drøftes i Statistikkrådet. Statistisk sentralbyrå står imidlertid selv ansvarlig for å fremme forslaget til program til ansvarlig departement.»* Vi støtter at SSB skal utarbeide et statistikkprogram i samarbeid med Statistikkrådet, men siden det er SSBs ansvar å fremme forslag til program, bør dette ansvarsforholdet også reflekteres bedre i § 2-1 om det nasjonale statistikkprogrammet. På denne bakgrunn foreslår vi følgende ordlyd:

§ 2-1 Nasjonalt statistikkprogram

Kongen i statsråd skal vedta et flerårig nasjonalt program for offisiell statistikk som angir hvilke statistikkområder som skal dekkes, og hvilke offentlige myndigheter som er ansvarlige for statistikkene. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om utformingen av et slikt program.

Forslag til nasjonalt statistikkprogram utarbeides av Statistisk sentralbyrå **etter** samråd med Statistikkrådet, jf. § 2-3 tredje ledd. Brukere av statistikk skal høres før programmet vedtas.

Gjennomføringen av statistikkprogrammet skal skje gjennom årlige arbeidsprogrammer hos de ansvarlige myndigheter.

§ 2-2 Krav til offisiell statistikk

Det vises til omtale i kap. 1.1. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 2-3 Samordning av offisiell statistikk

Det vises til omtale i kap. 1.2. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 2-4 Statistisk konfidensialitet

Utvalgets forslag innebærer en innstramming av dagens bestemmelse i § 2-6 ved at den skjønnsmessige skadevurdering er tatt ut.

SSB mener det i noen tilfeller, særlig hvor det er mange datakilder/rapportører involvert, vil være uhensiktsmessig at publisering må baseres på samtykke. SSB mener derfor det er behov for å videreføre dagens praksis, men likevel slik at adgangen til å publisere etter det skjønnsmessige unntaket er vesentlig strengere ved at «til urimelig skade» ikke videreføres for juridiske personer, men endres til «åpenbart ikke er til skade».

Videre er det ønskelig å heve presisjonsnivået noe ved beskrivelse av situasjoner bestemmelsen søker unngå. Vi foreslår å erstatte «identifisere den statistiske enheten» med «avsløre informasjon om den statistiske enheten». Denne terminologien er mer presis og bedre i tråd med internasjonale formuleringer og begreper som brukes innen offisiell statistikk.

På denne bakgrunn foreslår SSB følgende ordlyd:

> § 2-4 *Statistisk konfidensialitet*
>
> Offisiell statistikk skal formidles slik at det ikke er mulig hverken direkte eller indirekte å **avsløre informasjon om** den statistiske enheten.
>
> Dette gjelder ikke når den statistiske enheten er en offentlig myndighet og hensynet til beskyttelse av det offentliges interesser er ivaretatt.
>
> Det kan gjøres unntak fra første ledd dersom den statistiske enheten har samtykket, unntak følger av statistikkforpliktelser i EØS-avtalen, eller de statistiske resultatene allerede er åpent tilgjengelige fra offentlige kilder, **eller at avsløring åpenbart ikke er til skade for den statistiske enheten**.

§ 2-5 *Taushetsplikt*

Gjeldene statistikklovs bestemmelse i § 2-7 om opphør av taushetsplikt etter 100 år eller 60 år er ikke med i utvalgets forslag til ny lov. Utvalget mener denne delen av dagens lov er lite forenlig med den europeiske statistikklovens bestemmelser om fortrolig behandling av statistiske data.

SSB støtter utgangspunktet om at det ikke bør være automatikk i opphevelse av taushetsplikt, da kompleksiteten i data og dermed det nødvendige hensynet til personvern har økt over tid. Det vil også kunne slå uheldig ut dersom data som er regulert etter annet lovverk, ikke har tilsvarende regel om opphevelse av taushetsplikt, slik at SSB gjør tilgjengelig opplysninger som fortsatt er underlagt taushetsplikt hos opprinnelig registereier.

SSB mener det bør tas inn et nytt ledd i forslaget til bestemmelse om taushetsplikt som åpner for at Statistisk sentralbyrå *kan* oppheve taushetsplikten etter 100 år for personopplysninger eller etter 60 år for virksomhetsopplysninger dersom sterke samfunnsinteresser tilsier det. Vurderingen skal ta hensyn til opplysningenes art og den alminnelige rettsoppfatningen. Dette vil gjøre det mulig etter en konkret skjønnsmessig vurdering å videreføre dagens bestemmelse om opphør av taushetsplikt for opplysninger der samfunnsinteressen for tilgang er stor og det ikke påfører noen ulempe eller skade eller påvirker den alminnelige tilliten til SSB, for eksempel for å kunne videreføre Historisk befolkningsregister. Dette registeret er finansiert av Norges forskningsråd og hvor SSB er med som en av flere partnere. Registeret har som formål å bedre tilgangen til forskningsdata (persondata) for perioden fra begynnelsen av 1800-tallet fram til ca. 1960, både ved å transkribere nye kilder og ved å lenke oppføringer på tvers av kilder.

Årsgrensene (hhv. 100 år og 60 år) bør gjelde fra innsamlingstidspunkt. Ved vurdering av opplysningenes art bør det også tas hensyn til om dette gjelder spesielt sårbare grupper eller sensitive

opplysninger, og hvordan denne typen opplysninger eventuelt er regulert etter annet regelverk. SSB legger til grunn at Arkivverket overtar denne kompetansen for opplysninger som er avlevert fra SSB i henhold til arkivregelverket.

På denne bakgrunn foreslår SSB følgende ordlyd:

> § 2-5 *Taushetsplikt*
> Enhver som har eller har hatt stilling i eller oppdrag for til Statistisk sentralbyrå, skal hindre at uvedkommende får kjennskap til opplysninger samlet inn for offisiell statistikk.
>
> Tilsvarende taushetsplikt gjelder for enhver som har eller har hatt stilling i eller oppdrag for annen offentlig myndighet som er ansvarlig for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk, når det gjelder opplysninger som utelukkende er samlet inn for dette formålet. Taushetsplikten er ikke til hinder for at opplysninger gis til andre myndigheter, når slik tilgang følger av statistikkforpliktelser i EØS-avtalen.
>
> Forvaltningslovens §§ 13-13e gjelder ikke for opplysninger samlet inn til offisiell statistikk.
>
> **Statistisk sentralbyrå kan oppheve taushetsplikten etter 100 år for personopplysninger og etter 60 år for virksomhetsopplysninger dersom sterke samfunnsinteresser tilsier det. Vurderingen skal ta hensyn til opplysningenes art og den alminnelige rettsoppfatningen.**

§ 2-6 *Informasjonssikkerhet*

SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 3-1 *Opplysningsplikt*

Det vises til omtale i kap. 2.1. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 3-2 *Meldeplikt til Statistisk sentralbyrå*

Det vises til omtale i kap. 2.2. SSB foreslår en endring i bestemmelsens overskrift fra «Meldeplikt til Statistisk sentralbyrå» til «Høringsplikt».

§ 3-3 *Bruk av opplysninger*

Vi viser til nærmere omtale i kap. 7 der vi stiller spørsmål ved om utkast til ny statistikklov i tilstrekkelig grad regulerer de ulike behandlingsaktivitetene tilstrekkelig spesifikt slik det forutsettes i personvernforordningen. Vi ber om at det vurderes om sammenstilling på individnivå av ulike datakilder, herunder også opplysninger etter personvernforordningen artikkel 9 og 10 (særlig kategorier av personopplysninger og kriminalitetsopplysninger) eksplisitt bør være regulert i loven eventuelt omtalt i merknadene til bestemmelsen.

Vi vil videre understreke viktigheten av at det i omtalen av bestemmelsen kommer klart frem at bestemmelsen dekker bruk knyttet til utvikling av statistikk herunder også utvikling og testing av IT-systemer, metodeforskning og statistikknære analyser.

Vi viser i den forbindelse til departementets høringsnotater av 23. mars og 24. mai 2018 med forslag til endringer i reglene om Skatteetatens informasjonsbehandling og adgang til å bruke personopplysninger ved utvikling og testing av it-systemer.

§ 3-4 *Tilgang til opplysninger for bruk i offisiell statistikk*

Det vises til omtale i kap. 2.3 og 2.3.1. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 3-5 Anonyme opplysninger for fri bruk

Det vises til omtale i kap.2.3 og 2.3.2. SSB foreslår at bestemmelsen går ut.

§ 3-6 *Tilgang til opplysninger for statistiske resultater og analyser*

Det vises til omtale i 2.3 og 2.3.3.

Videre er det, som under § 2-4, ønskelig å heve presisjonsnivået noe. Denne terminologien er mer presis og bedre i tråd med internasjonale formuleringer og begreper som brukes innen offisiell statistikk.

Vi foreslår følgende ordlyd:

> *§ 3-6 Tilgang til opplysninger for statistiske resultater og analyser*
> Statistisk sentralbyrå skal gi tilgang til opplysninger for utarbeidelse av statistiske resultater og analyser, når det ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser. Tilgangen skal være tidsbegrenset.
>
> Opplysningene skal ikke inneholde **større detaljeringsgrad** enn det som er nødvendig for det aktuelle formålet. **Detaljeringsgraden** må også sees i sammenheng med risikoen for bruk i strid med formålet og den alminnelige tilliten til statistikkmyndigheten.
>
> Opplysningene skal som hovedregel ikke inneholde direkte person- eller foretaksidentifiserende kjennetegn. Statistisk sentralbyrå kan i særskilte tilfeller gjøre tilgjengelig direkte identifiserbare opplysninger for sammenstilling og behandling dersom det ikke er betenkelig av hensyn til den opplysningen gjelder. Direkte person- eller foretaksidentifiserende kjennetegn skal slettes så snart sammenstillingen er gjennomført.
>
> Statistisk sentralbyrå kan stille vilkår for tilgang og bruk av opplysninger. Slike vilkår skal være forholdsmessige og saklige.
>
> Taushetsplikt etter § 3-4 gjelder tilsvarende for den som får tilgang til opplysninger.
> Departementet kan gi nærmere regler om betaling for tilgang til opplysninger.

§ 3-7 *Databehandling på vegne av andre*

Det vises til omtale i kap. 2.4. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 4-1 *Statistisk sentralbyrås oppgaver*

Det vises til omtale i kap. 1 og 4. SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

SSB legger til grunn at virksomhetens internasjonale utviklingssamarbeid kan videreføres med hjemmel i § 4-1 tredje ledd.

§ 4-2 *Statistisk sentralbyrås ledelse*

Det vises til omtalen kapittel 4.1.

Vi foreslår følgende ordlyd:

§ 4-2 Statistisk sentralbyrås ledelse
Statistisk sentralbyrå er underlagt det departement Kongen bestemmer, og skal være faglig uavhengig under utførelsen av oppgavene etter § 4-1.

Statistisk sentralbyrå ledes av **et styre og en administrerende direktør.**

Styret er Statistisk sentralbyrås øverste ledelse i saker som ikke er omfattet av administrerende direktørs faglige uavhengighet. Styret har ansvar for at virksomheten drives effektivt og i overensstemmelse med de lover, forskrifter og regler som gjelder, og de rammer og mål som gis av overordnet myndighet.

Administrerende direktør **har ansvar for Statistisk sentralbyrås daglige ledelse, herunder eneansvar for å fastsette faglige kriterier for utvikling, utarbeiding og formidling av statistikk. Administrerende direktør** ansettes av Kongen på åremål for en periode på 6 år, med mulighet for gjenoppnevning for én periode.

§ 4-3 *Rådet for Statistisk sentralbyrå*

SSB vises til omtalen i kapittel 4.1

Paragrafen foreslås endret til *§ 4-3 Styret for Statistisk sentralbyrå og med følgende ordlyd:*

§ 4-3 Styret for Statistisk sentralbyrå

Det oppnevnes et bredt sammensatt styre for Statistisk sentralbyrå.

Styret består av sju medlemmer. Administrerende direktør skal være leder av styret. Fem medlemmer oppnevnes av Kongen for fire år. Ved oppnevning skal det legges vekt på at styrets medlemmer skal representere et bredt spekter av brukergrupper som skal sikre statistisk ekspertise og innsikt i relevante samfunnsområder. Styrets medlemmer skal oppnevnes på bakgrunn av deres personlige og faglige egenskaper og skal ikke være underlagt instruksjonsmyndighet fra andre myndigheter. Av og blant de ansatte velges et styremedlem. Det er adgang til gjenoppnevning for én periode.

§ 5-1 *Tvangsmulkt*

SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 5-2 *Straff*

SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

§ 6-1 *Gjennomføring og utfylling*

SSB har ingen forslag til tekstendringer i lovbestemmelsen.

7. Forholdet til andre lover

7.1. Personopplysningsloven

Personvernkonsekvensanalyse (DPIA)

SSB mener lovproposisjonen i større og bredere grad enn NOU-en bør drøfte personvernkonsekvenser ved lovforslaget, og ikke bare tiltak. Dette forsterkes av at lovutkastet åpner for at SSB i større grad enn i dag gis tilgang til taushetsbelagte opplysninger. SSB anmoder derfor om at det i proposisjonen tas inn personvernkonsekvensanalyse av lovforslaget som tilfredsstiller kravene i personvernforordningen artikkel 35. Dette vil medføre at unntaket etter personvernforordningen artikkel 35 nr. 10 trer inn, noe som innebærer redusert ressursbruk i SSB ved utarbeidelse av sammenfallende personvernkonsekvens-analyser for utvikling og utarbeidelse av offisiell statistikk.

Det følger av personvernforordningen (GDPR) artikkel 35 nr. 1 at den behandlingsansvarlige på nærmere vilkår har plikt til å vurdere personvernkonsekvenser (DPIA) før behandlingen begynner. Plikten inntrer når det er «sannsynlig at en type behandling, særlig ved bruk av ny teknologi og idet det tas hensyn til behandlingens art, omfang, formål og sammenhengen den utføres i, vil medføre en høy risiko for fysiske personers rettigheter og friheter». Dette innebærer at SSB må utarbeide personvern-konsekvensanalyser for all statistikkproduksjon og alle forsknings- og analyseprosjekter. For igangværende forskningsprosjekter som har tilrådning, trengs ikke DPIA.

Det er foreløpig usikkert om dette også vil gjelde for alle igangværende statistikker eller kun omfatte nye statistikker/endringer av eksisterende statistikker. Det er også foreløpig usikkert om det kreves særskilt vurdering av hver enkelt statistikk/produksjonsløp, eller om det kan gjøres en mer generell vurdering av statistikkproduksjon. For de fleste statistikker vil det være sammenfallende grunnlag og vurderinger. Det er en forholdsvis omfattende vurdering som skal gjøres, jf. artikkel 35 nr. 7. Slike vurderinger skal gjøres av den ansvarlige for den aktuelle behandlingen, for SSBs del vil det si utførende statistikkenhet/seksjon, og eventuelt i konsultasjon med personvernombudet.

For lovregulerte behandlinger av personopplysninger, vil dette kunne forenkles noe. Det følger av Prop. 56 LS pkt. 16.5.2 at artikkel 35 nr. 10 angir et unntak fra plikten til vurdering av personvern-konsekvenser for visse lovregulerte behandlinger. Etter denne bestemmelsen gjelder ikke plikten dersom behandlingen er lovregulert, jf. artikkel 6 nr. 1 bokstav c og e, det supplerende rettsgrunnlaget regulerer de spesifikke behandlingsaktivitetene og det er allerede gjort en generell konsekvensvurdering i forbindelse med vedtakelsen av det supplerende rettslige grunnlaget. Det vil si at det anbefales at det gjøres en DPIA ved utarbeidelse av proposisjon om ny statistikklov.

SSBs rettslige behandlingsgrunnlag for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk vil være personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav j, og supplerende rettslig grunnlag i [utkast til] statistikklov § 3-3. SSB er usikker på om utkast til ny statistikklov i tilstrekkelig grad regulerer de ulike behandlingsaktivitetene tilstrekkelig spesifikt slik det forutsettes i personvernforordningen. SSB ber om at det vurderes om sammenstilling på individnivå av ulike datakilder eksplisitt bør være regulert i loven. I utkastet er dette implisitt regulert i § 3-3 gjennom «utvikling, utarbeidelse (…) av offisiell statistikk».

Utkast til ny statistikklov har egen bestemmelse om informasjonssikkerhet i § 2-6 hvor det blant annet legges opp til at [person]opplysninger og identifikator skal behandles/lagres adskilt. Dette vil være et hensiktsmessig personvernulempereduserende tiltak.

Hjemmelsgrunnlag for behandling av personopplysninger

SSBs rettslige behandlingsgrunnlag for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk, vil være personvernforordningen artikkel 6 nr. 1 bokstav e og artikkel 9 nr. 2 bokstav j, med supplerende rettslig grunnlag i [utkast til] statistikklov § 3-3.

SSB er som nevnt over, usikker på om utkast til ny statistikklov § 3-3 i tilstrekkelig grad regulerer de ulike behandlingsaktivitetene som forutsettes gjennomført, og det bør vurderes om sammenstilling på individnivå av ulike datakilder, herunder også særlig kategorier av personopplysninger jf. personvernforordningen artikkel 9 og 10, eksplisitt bør framgå av lovteksten. I utkastet er dette implisitt regulert i § 3-3 gjennom «utvikling, utarbeidelse (…) av offisiell statistikk».

Bestemmelsen i § 3-3 omfatter ikke forskning. Forskning dekkes i henhold til lovforslaget av § 3-6 hvor tilgang vil måtte vurderes konkret i det enkelte prosjekt. I tillegg må det i henhold til personvernforordningen artikkel 35 gjennomføres en personvernkonsekvensutredning for det enkelte forsknings- og analyseprosjektet. I praksis vil det si at prosjektet selv må gjøre en vurdering av personvernkonsekvensene og mulige personvernreduserende tiltak, og at denne vurderingen forelegges personvernombudet. Slik personvernkonsekvensutredning vil også inngå som naturlig del av den dokumentasjon som vil etterspørres når ikke-anonyme data skal gjøres tilgjengelig for eksterne iht. § 3-6.

7.2. Offentleglova § 9

Offentleglova § 9 omhandler retten til innsyn i sammenstilling av databaser. Bestemmelsen kan være lite forenlig med SSBs virksomhet som sentral statistikkprodusent. Vi viser i den forbindelse til sak 2016/956-2 og ber om at departementet vurderer dette i forbindelse med lovarbeidet.