Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet

Finansdepartementet

Postboks 8008 Dep
0030 OSLO

Deres ref:	Vår ref:	2018/54775-3	Arkivkode:	008	Dato:	18.06.2018

Bufdirs høringsuttalelse til NOU 2018: 7 – Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) viser til Finansdepartementets høringsbrev av 23. mars 2018 om NOU 2018:7 som omhandler ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (SSB). Formålet med NOU er å gjennomgå den norske statistikklovgivningen i lys av endringene som har funnet sted i rammeverket for norsk statistikkproduksjon og foreslå eventuelle endringer i regelverket.

Slik vi ser det berører forslagene i utredningen direktoratet både som dataprodusent og statistikkonsument, og finner det derfor naturlig å uttale oss om den. Vi har i hovedsak valgt å uttale oss om utvalgets anbefalinger knyttet til systemet for offisiell statistikk, nasjonalt statistikkprogram og deling av data.

Det er Bufdirs oppfatning at utvalget har gjort en grundig og god gjennomgang av gjeldende lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Utvalget har vurdert regelverket i lys av nåværende og tidligere rammeverk for norsk statistikkproduksjon, og har presentert fem overordnede anbefalinger, i tillegg til forslag til ny lovtekst. Bufdir er positiv til forslagene og stiller seg bak dem på overordnet nivå. Vi ser likevel at anbefalingene på flere punkter kunne være godt tjent med en større grad av detaljer, og at utvalget kanskje kunne brukt mer plass på en gjennomgang av ulike prosesser knyttet til utviklingen av offisiell statistikk.

Utvalget har i sitt forslag til ny lov vurdert de alminnelige prinsippene i den europeiske statistikklovgivningen, og lagt til grunn at disse prinsippene også skal gjelde all norsk offisiell statistikk. Bufdir mener dette er riktig og hensiktsmessig for å få mer stringent statistikk både i Norge og i Europa.

Under vil vi gjøre nærmere rede for våre perspektiver og avveininger knyttet til utredningen. I vedlegget gir vi våre synspunkter på lovforslaget.

Bufdirs rolle i statistikksystemet

Bufdir er å anse som oppgavegiver til SSB, i og med at Bufdir er pålagt opplysningsplikt etter statistikkloven, det vil si vi oppgir opplysninger til SSB som brukes til statistikk. Bufdir er ikke å anse som en produsent av offisiell statistikk, selv om vi leverer data som bidrar inn i offisiell statistikk.

Saksbehandler:
Helge Lyberg

Postboks 2233
3103 Tønsberg

Telefon: 466 15 000

www.bufdir.no

Organisasjonsnr:
986 128 433

postmottak@bufetat.no

Bufdir har en opplysningsplikt ovenfor SSB knyttet til barnevern, familievern og adopsjon, noe som innebærer regelmessig innrapportering av data til SSB.

Bufdir er konsument av offisiell statistikk. Blant annet er direktoratet i tett dialog med SSB om statistikk knyttet til barnevern, særlig som følge av spørsmål som direktoratet mottar om barnevern der vi ønsker å underbygge svarene med statistikk. Vi benytter også offisiell statistikk sammen med annen offentlig statistikk på våre nettsider, der vi søker å presentere statistikk om tema som er innenfor direktoratets ansvarsområder, for eksempel likestilling og ikke-diskriminering, barnefattigdom, vold i nære relasjoner, med mer.

I tillegg har Bufdir rolle som pådriver for at SSB skal utvikle ny statistikk som i noen tilfeller har potensiale til å bli offisiell statistikk. I dag gjelder dette særlig innenfor feltene nedsatt funksjonsevne og barnevern, men vi ser for oss at dette kan utvides til andre av direktoratets fagområder.

Offisiell statistikk og annen statistikk

I henhold til utvalgets anbefaling er offisiell statistikk definert som «statistikk som kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt» og som «er nevnt i nasjonalt statistikkprogram», jf. § 2-1 i lovforslaget. Det er også lagt til grunn at offisiell statistikk tilfredsstiller noen krav som er foreslått hjemlet i lov, jf. § 2-2 i lovforslaget. Disse kravene omhandler måten statistikken utvikles, utarbeides og formidles, og hvilke kvaliteter statistikken i seg selv skal tilfredsstille (relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig og klar, sammenlignbar og sammenhengende). Utvalget sier i lovforslaget at utviklingen, utarbeidelsen og formidlingen av offisiell statistikk må gjøres «på grunnlag av enhetlige standarder og harmoniserte metoder».

Utredningen legger til grunn Retningslinjer for europeisk statistikk (European Statistics Code of Practice), når det gjelder kravene til offisiell statistikk. Retningslinjene inneholder 16 overordnede prinsipper som berører institusjonelle rammer for statistikkproduksjonen, statistiske produksjonsprosesser og statistikkprodukter. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, men den europeiske statistikkloven anbefaler at retningslinjene legges til grunn for all europeisk statistikk.

Til tross for denne forankringen i det europeiske regelverket mener Bufdir likevel at kvalitetskravene til offisiell statistikk bør utdypes nærmere. For eksempel nevnes ikke stabilitet som et kvalitetskriterium for offisiell statistikk. For at man skal kunne utvikle gode, sammenlignbare tidsserier er det nødvendig med en grad av stabilitet og vi mener derfor at dette bør framheves. I tillegg mener vi at det må stilles krav til tydelige og omforente definisjoner i offisiell statistikk.

Utvalget har i liten grad omtalt prosessen som ligger bak, for at ikke-offisiell statistikk skal kunne oppnå status som offisiell statistikk. En del statistikk blir først anerkjent som offisiell statistikk, etter at den har blitt utviklet, og da gjerne med tanke på andre formål. Utredningen behandler ikke i særlig grad prosessen for at en statistikk skal bli «offisiell».

Utredningen omhandler heller ikke i særlig grad annen statistikk enn det som betegnes som offisiell statistikk. Sammenhengen mellom offisiell og uoffisiell statistikk er heller ikke omtalt i særlig grad. Bufdir savner at denne sammenhengen ikke er vurdert i større grad – selv om dette kan sies å være utenfor utvalgets mandat – og mener at dette ville tegne tydeligere rammer omkring hva som er offisiell statistikk, offentlig statistikk, bare statistikk og statistikk som styringsinformasjon.

System for offisiell statistikk

I Norge er systemet for statistikk et relativt sentralisert system med SSB som et naturlig midtpunkt. SSB står for produksjonen av 85-90 % av det som kan defineres som offisiell statistikk i dag. Det vil si at 10-15 % av den offisielle statistikken blir produsert av andre enn SSB. I utredningen og lovforslagets § 2-3 tillegges SSB ansvaret for samordningen av «utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge», i tillegg til ansvaret for alt internasjonalt statistikksamarbeid. Utvalget

legger til grunn for sitt forslag at SSB og andre offentlige myndigheter skal utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk også i tiden fremover. Til sammen utgjør disse aktørene det nasjonale statistikksystemet.

Et sentralisert system legger til rette for en etat med høy statistikkfaglig kompetanse, som er spesialisert i statistikkutvikling og som kan bidra til den nødvendige statistikkproduksjonen hos andre offentlige myndigheter. Det synes naturlig at SSB har dette ansvaret, også når det gjelder store, sektorovergripende statistikker og det meste av den offisielle statistikken. Utvalget legger opp til at det fortsatt skal produseres offisiell statistikk utenfor Statistisk sentralbyrå, innenfor områder der andre myndigheter har høy fagkompetanse og tilgang til data gjennom annet lovverk enn statistikkloven.

Bufdir mener at en sentralisert statistikkmodell med en stor grad av faglig uavhengighet vil bidra til at det lages samordnet, pålitelig og faglig korrekt statistikk som holder høy kvalitet. Vi mener at det å ha en kjerneprodusent for offisiell statistikk vil støtte opp om kravene til god offisiell statistikk i større grad enn en desentralisert modell. Vi er også av den oppfatning at en sentralisert statistikkmodell vil bidra til en bedre samordning av metadata og statistiske definisjoner. Bufdir stiller seg derfor bak forslaget om at dagens sentraliserte statistikkmodell videreføres.

Bufdir vil likevel framheve at det er en forutsetning for god statistikkutvikling – både når det gjelder offisiell og uoffisiell statistikk – at det vil bli enklere, lettere og billigere å innhente data som ligger til grunn for offisiell statistikk fra SSB og andre statistikkprodusenter. Dette vil vi si mer om nedenfor.

Nasjonalt statistikkprogram

Utvalget foreslår at det skal etableres en ordning med et flerårig, nasjonalt statistikkprogram for offisiell statistikk «som angir hvilke statistikkområder som skal dekkes, og hvilke offentlige myndigheter som er ansvarlige for statistikkene». Bufdir ser at det er mange positive sider ved å etablere et slikt program. Et slikt program vil gi enhetlig retning for offisiell statistikk i perioden. Det vil også bidra til å forenkle prioriteringen for produsenter av offisiell statistikk. Og det vil gi en forutsigbarhet i forbindelse med publisering av offisielle statistikker. Utvalget trekker fram at et slikt program også vil styrke samordningen av offisiell statistikk: «Samordning kan gi mer harmonisert statistikk, mer samarbeid mellom aktørene, mindre duplisering av arbeid, mer deling av informasjon og kompetanse, bedre utnyttelse av data og redusert rapporteringsbyrde […].»

Bufdir ønsker et slikt overbyggende og samordnende program for offisiell statistikk velkommen. Et nasjonalt statistikkprogram vil kunne bidra til mer samordnet offisiell statistikk, og med en større forutsigbarhet knyttet til forventet publisering. Vi tror også at en slik overbygging vil kunne trygge kvaliteten av den offisielle statistikken og i større grad sikre enhetlige definisjoner på tvers av sektorene. Selv om vi i utgangspunktet stiller oss positive til forslaget om et nasjonalt statistikkprogram, mener vi også at forslaget må utdypes nærmere og i mer detalj. I denne sammenhengen ønsker vi å framheve SSBs rolle som kvalitetskontrollør av offisiell statistikk. Vi anser denne rollen som svært viktig for offisiell statistikks tillit og legitimitet.

Utredningen sier ikke noe om programmets tiltenkte varighet og i hvor stor grad man forventer at statistikkområder ekskluderes eller inkluderes som offisiell statistikk. Dette kan medføre en risiko for ustabilitet i hvilke statistikkområder som kan anses som offisiell statistikk. Utredningen sier ikke noe om hvordan et statistikkområde defineres, og hvordan enkeltstatistikker stiller seg i forhold til forskjellige statistikkområder. Utvalget synes heller ikke å ha vurdert konsekvensene for enkeltstatistikker ved at de for eksempel vil endre status fra offisiell til uoffisiell statistikk og tilbake igjen på få år. Dette kan få konsekvenser for tidsserier og medføre brudd i tidsserier. Det kan også innebære en risiko for enkeltstatistikkers anseelse og tillit. Stabilitet er viktig for statistikk. Bufdir mener derfor at det bør gjøres noen vurderinger av stabiliteten til offisiell statistikk i forbindelse med programmet.

Programmet skal utformes av SSB i samråd med andre produsenter av offisiell statistikk og Statistikkrådet. Som nevnt er vi positive til denne innretningen, men det framstår noe uklart om utvalget ser for seg at andre produsenter av offisiell statistikk skal gi innspill til programmet gjennom en form for høring, eller om produsentene av offisiell statistikk skal høres gjennom sin rolle i Statistikkrådet, eller om man ser for seg at både produsentene av offisiell statistikk og Statistikkrådet skal gi innspill. Den sistnevnte løsningen virker noe omstendelig ettersom Statistikkrådet består av representanter fra andre produsenter av offisiell statistikk.

Lovforslaget sier også at «[b]rukere av statistikk skal høres før programmet vedtas.» Bufdir stiller seg bak dette, men merker seg at utredningen ikke er tydelig på hvordan en slik høring er tenkt gjennomført for på best mulig måte å nå så mange brukere som mulig.

Direktør for SSB avgjør og legger fram det endelige forslaget til nasjonalt statistikkprogram etter at Rådet for SSB har blitt rådspurt. Programmet skal opp til beslutning av Kongen i statsråd. Utvalget har ikke sagt noe om hvordan dette skal legges fram i statsråd og hvem som skal stå for framleggelsen. Vi legger til grunn at overordnet departement (i dag Finansdepartementet) står for framleggelsen for Kongen i statsråd. Utvalget argumenterer for at dette er «[e]n måte å gi statistikken en demokratisk forankring på». Vi er usikre på om den skisserte beslutningsprosessen er en god måte å sikre demokratisk forankring.

Vi er generelt skeptiske til at beslutningen om innholdet i et slikt program skal fattes på politisk nivå. Det er en risiko for at det som skal betegnes som offisiell statistikk da kan bli politisk styrt heller enn faglig styrt. Det er en fare for at slik politisk styring også kan føre til at statistikken som blir inkludert i programmet, er statistikk som understøtter regjeringens politikk framfor statistikk som viser en objektiv sannhet. Dette kan underminere den offisielle statistikken og føre til tap av anseelse og tillit. En måte å unngå en for stor grad av politisk styring av statistikkprogrammet kan være å legge opp til en programvarighet som overlapper regjeringsperiodene. Bufdir mener allikevel at det vil være en bedre løsning å la administrerende direktør for SSB beslutte statistikkprogrammet i samråd med Rådet for SSB, selv om det kan redusere den demokratiske forankringen noe.

Statistikkrådet og Råd for statistisk sentralbyrå

Utredningen omtaler også det som i dag er Statistikkrådet og det som er Styre for SSB.

Statistikkrådet ble opprettet i 2004, og er et rådgivende organ for samordning av offisiell statistikk som møtes 1-2 ganger i året, og består av representanter fra andre produsenter av offisiell statistikk. Deltagelse er frivillig. Statistisk sentralbyrå leder rådet og fungerer som sekretariat. Rådet har i dag ingen formell forankring i statistikkloven, men har et mandat som er fastsatt av medlemmene. Aktiviteten i rådet dreier seg hovedsakelig om informasjonsutveksling gjennom møter, seminarer og kurs.

Utvalget foreslår å videreføre Statistikkrådet, og at Statistikkrådet skal bidra i utarbeidelsen av nasjonalt statistikkprogram. Utvalget foreslår at virksomheten i dagens Statistikkråd formaliseres i lov og forskrift, og at en instruks for rådets ansvar og virkeområde bør utarbeides.

Bufdir stiller seg bak forslaget om å videreføre Statistikkrådet og å lovfeste det. Vi mener at dette er en god form for involvering av andre statistikkprodusenter både i utviklingen av offisiell statistikk og å sikre kvalitetsstandarden for offisiell statistikk.

Når det gjelder *Styre for SSB* mener utvalget at det bør avvikles ettersom det ikke er forenelig med det europeiske statistikkregelverket. Styremodellen er heller ikke en modell som i særlig grad benyttes i norsk forvaltning, og utvalget mener derfor at SSB heller ikke bør styres etter en slik modell. I stedet foreslår utvalget at Styre erstattes av *Råd for SSB* som «skal gi råd til administrerende direktør og slik legge til rette for bedre beslutninger. Råd for SSB viderefører dermed en viktig funksjon som dagens

styre har hatt med å styrke ledelsen av byrået gjennom å gi tilgang på ekstern kompetanse, og gjennom å gi anbefalinger og vurderinger før administrerende direktør fatter viktige beslutninger.

I henhold til utredningen skal rådet bistå direktøren i både statistikkfaglige spørsmål og i spørsmål om forskning og analyse. Administrerende direktør deltar i alle rådets møter, og skal rådføre seg med rådet i alle saker av særskilt viktighet, blant annet forslag til flerårig program for offisiell statistikk. Rådet skal være uavhengig av overordnet departement og skal heller ikke føre tilsyn på vegne av departementet, slik dagens styre har gjort.

Rådet bør ha samme antall medlemmer som dagens styre, altså syv. Medlemmene bør særlig ha god forståelse for Statistisk sentralbyrås rolle og samfunnsoppdrag gjennom for eksempel erfaring fra forvaltningen eller fra politikk og organisasjonsliv. Medlemmene bør også ha kjennskap til produksjon av offisiell statistikk. Medlemmene foreslås oppnevnt av departementet for fire år av gangen.

Bufdir har ingen synspunkter knyttet til avviklingen av styre og opprettelsen av Råd for Statistisk sentralbyrå. Bufdir synes dog at navnelikheten mellom de to rådene er vel stor, og kan følgelig være en kilde til misforståelse. Vi foreslår derfor at navnene på de to rådene revurderes.

Større grad av deling av data

Utvalget er tydelige på at det bør bli «lettere, enklere og billigere» for SSB å dele data med forskere. De sier også at offentlige myndigheters tilgang til data i særskilt grad bør utvides «for å ivareta lovfestede statistikk- og analyseoppgaver». Bufdir er enige i at deling bør gjøres lettere, enklere og billigere enn det er i dag, og stiller seg i så måte bak forslaget. Vi har like fullt noen innspill til lovforslaget. Vi ser at utvalget har valgt å behandle tilgang til data i tre paragrafer i det nye forslaget. Bufdir er av den oppfatning at dette virker både unødvendig og kompliserende, og at lovforslaget muligens ville være tydeligere dersom det behandlet de tre paragrafene under ett. Dette gjelder §§ 3-4 - 3-6 som omhandler tilgang til data. Den ene paragrafen omhandler data til bruk for å lage offisiell statistikk, den andre tilgang til anonymiserte data og den tredje for «utarbeidelse av statistiske resultater og analyser». Det er ikke tydelig for Bufdir hva som er hensikten med denne inndelingen, og vi foreslår derfor at de tre paragrafene slås sammen til en eller at formålet med disse paragrafene gjøres tydeligere.

Bufdir merker seg at fri tilgang til data kun gis til bruk i utvikling av offisiell statistikk, jf. § 3-4. Det gis også tilgang til data uten person- eller foretaksidentifiserende kjennetegn til utvikling av statistikk og analyser, jf. § 3-6. Vi forstår sistnevnte som tilgang til data for å utvikle statistikk som ikke er offisiell. I så tilfelle bør SSB stille seg til rådighet for å bidra med utviklingen av nødvendige koblingsnøkler eller lignende, i hvert fall overfor forskere og offentlige myndigheter. Dette er ikke tatt inn i lovforslaget og bare kort behandlet i NOU 2018: 7. Bufdir mener at dette bør vurderes i det videre arbeidet med forarbeidene til ny lov, lovforslag og/eller forskrift.

Utvalget synes ikke å ha viet mye oppmerksomhet til deling av data fra andre produsenter av offisiell statistikk enn SSB. Dette er et annet aspekt som Bufdir mener burde vært vurdert i større grad i utredingen. Det er ofte både komplisert og lite intuitivt å innhente data fra andre statistikkprodusenter enn SSB, men NOU 2018:7 har ikke behandlet dette i videre grad. Bufdir forstår det slik at en del av utfordringene her ligger i særlovgivningen til ulike sektorrelaterte registre. Det er derfor et spørsmål om ikke ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå burde styrkes slik at den eventuelt har forrang framfor særlovgivningen.

Med hilsen

Mari Trommald (e.f)
direktør

Anna Bjørshol
avdelingsdirektør

Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ikke håndskrevet signatur.

Kopi til:
Barne- og likestillingsdepartementet Postboks 8036 Dep 0030 OSLO