

Folkehelseinstituttets høringsuttalelse til Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (NOU 2018:7)

Folkehelseinstituttet takker for muligheten til å fremlegge vårt syn på Statistikklovutvalgets fem forslag og *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.

Innhold:

Sammendrag	1
1. Bedre tilgang til data	2
2. Nasjonalt program for offisiell statistikk	5
3. Fortsatt forskning i SSB, og mer forskning i statlig regi.....	7
4. Styrking av faglig uavhengighet.....	9
5. Styringsmodell for SSB.....	9

SAMMENDRAG

Folkehelseinstituttet mener utvalget har levert en god og viktig utredning. Den redegjør utfyllende for de store endringene i rammebetingelsene for kunnskapsproduksjon som har inntruffet siden gjeldende statistikklov ble vedtatt, og for de utfordringer og muligheter som i årene fremover vil kreve ny tilrettelegging for statistikkproduksjon, forskning og andre kvantitative analyser i Norge.

Bedre tilgang til data

Folkehelseinstituttet støtter forslaget om å bedre tilgang til individdata for andre formål enn forskning, deriblant myndighetspålagte helse- og helsetjenesteanalyser og kvalitetssikringsprosjekter. Vi mener at tiltak for raskere, enklere og mer forutsigbar tilgang til data som har hjemmel i gjeldende lov bør iverksettes umiddelbart.

Nasjonalt program for offisiell statistikk

Vi støtter forslaget om å innføre et nasjonalt program for offisiell statistikk. Det er viktig å samordne og koordinere statistikkproduksjonen i Norge for å fremme kvalitet og spesialisering hos de ulike produsentene. Bedre tilgang til individdata for statistikk som omfattes av et program vil ikke tilfredsstille behovet for bedre tilgang for andre typer analyser, inkludert andre myndighetspålagte helse- og helsetjenesteanalyser og kvalitetssikringsprosjekter.

Forskning og analyse i SSB

Folkehelseinstituttet støtter utvalgets forslag om å videreføre forskning og analyse i SSB, men mener det er opp til organisasjonen selv å avgjøre hvordan forskningsvirksomheten best organiseres for å oppnå høy kvalitet og relevans i arbeidet. Vi mener forsknings- og analyseaktivitet er avgjørende for god statistikkproduksjon, og at forskning bør tillegges mer vekt i statlig forvaltning i og utenfor SSB.

Faglig uavhengighet

Folkehelseinstituttet støtter utvalgets forslag om å sikre faglig uavhengighet for offisiell statistikk, forskning og analyse, både for SSB og for andre statlige kunnskapsprodusenter.

Styringsmodell for SSB

Vi mener valg av styringsmodell for SSB må ivareta hensyn til faglig uavhengighet, kvalitet og balanse mellom ulike samfunnsinteresser og sektorer.

1. BEDRE TILGANG TIL DATA

Bedre tilgang til data for offentlige myndigheter

Folkehelseinstituttet støtter utvalgets forslag om at datamaterialet SSB samler inn og bearbeider for statistikk, i større grad bør gjøres tilgjengelig for analyseformål utenfor byrået og særlig for offentlige myndigheter.

Det er svært positivt at utvalget i forslag til ny §3-6 tydelig foreslår at data også kan deles for annen analyse enn forskning, og at utvalget legger til grunn at «særlig offentlige myndigheter med lovpålagte statistikk- og analyseoppgaver, ..., bør kunne gis tilgang til data som er relevante og tilstrekkelige for å kunne utføre samfunnsoppdraget» (kapittel 9.4.2).

Offentlige myndigheter bør gis tilgang uavhengig av om formålet er statistikk, helseanalyser, helsetjenesteanalyser, forskning, kvalitetssikringsprosjekter, utredninger, planlegging eller styring, så lenge saklige vilkår for tilgang oppfylles, deriblant dokumentert evne til å håndtere data på en sikker måte.

Data forvaltet av SSB er et fellesgode. Forsknings- og analyseaktivitet bidrar til et høyt kunnskapsnivå, og bedre tilgang til data kan heve kvaliteten på den kunnskapen de ulike kunnskapsorganisasjonene i forvaltningen leverer på sitt fagfelt. Også kunnskapen som legges til grunn for forvaltningens egen virksomhet bør være av høy kvalitet. Økt tilgang til data kan bidra til en bedre og mer effektiv offentlig sektor ved å tillate mer og bredere analyseaktivitet der formålet er kvalitetssikring, planlegging og styring.

Bedre tilgang til individdata for andre formål enn forskning

Vi vil her særlig kommentere forhold som er viktige for å utføre Folkehelseinstituttets samfunnsoppdrag. Folkehelseinstituttet har behov for bedre tilgang til ulike former for data som forvaltes av SSB:

- Data som beskriver forhold relatert til helse og levekår i ulike registre og i de befolkningsbaserte levekårsundersøkelsene.
- Individuelle demografiske og sosioøkonomiske bakgrunnsdata for kobling til individuelle data i helseregistre og andre registre som instituttet forvalter og/eller utarbeider statistikk og analyse fra.

Etter dagens statistikklov § 2-5 og SSBs konsesjon fra Datatilsynet, har tilgang til individdata i hovedsak vært begrenset til forskning. Dette har skapt utfordringer for Folkehelseinstituttet som driver myndighetspålagt statistikkproduksjon, helseanalyse, helsetjenesteanalyse, og kvalitetssikringsprosjekter innen instituttets samfunnsoppdrag.

Dagens statistikklov begrenser blant annet tilgang til data for utarbeidelse av folkehelseprofiler etter §§ 5 og 21 i folkehelseloven,¹ som tolkes som offentlig planlegging snarere enn forskning. Det samme gjelder tilgang til demografiske og sosioøkonomiske data på individnivå for produksjon av helsestatistikk fra helseregistrene som Folkehelseinstituttet er dataansvarlig for, som Dødsårsaksregisteret.

Vi støtter utvalgets forslag om å fjerne kravet om at data som gjøres tilgjengelig for offentlige myndigheter er anonymisert (kapittel 9.4.2). Løsninger med fjerntilgang og anonymiserte data (Remote Access Infrastructure for Register Data/RAIRD, microdata.no) kan i nåværende form ikke erstatte koblinger av helsedata og bakgrunnsdata på individnivå for vanlige analyser og forskning som Folkehelseinstituttet gjør som ledd i sitt samfunnsoppdrag. Anonymisering av bakgrunnsdata innskrenker muligheten for analyser, og begrenser statistikkens relevans for brukerne. Økt tilgang til ikke-anonymiserte data bør også omfatte lovpålagte statistikk- og analyseoppgaver som ikke omfattes av et eventuelt program for offisiell statistikk (se punkt 2 nedenfor).

Demografiske og sosioøkonomiske bakgrunnsdata er nøkkelelementer i mange analyser som er basert på helseregistre. Det er rasjonelt å gjenbruke opplysninger SSB allerede har samlet inn fremfor å øke rapporteringsbyrden ved å innhente tilsvarende data fra helse- og omsorgstjenestene. Ny registrering av de samme opplysningene vil ikke bare gi unødvendig merarbeid for helsepersonell, men også for registerforvaltningen, samtidig som dobbeltarbeidet ikke innebærer noen gevinst i form av personvern eller informasjonssikkerhet.

Hva klassifiseres som forskning?

Etter dagens statistikklov har tilgang til individdata i praksis vært begrenset til forskning. Hva som klassifiseres som forskning har vært gjenstand for varierende praksis mellom de ulike aktørene involvert i godkjenning av forskningsprosjekter og tilgang til data. I noen tilfeller har SSB på bakgrunn av en smalere definisjon av forskning avvist søknader om datatilgang for forskningsprosjekter som allerede har vært godkjent de regionale komiteene for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) og Datatilsynet.

Folkehelseinstituttet mener prosessene rundt godkjenning av forskningsprosjekter og datatilgang må harmoniseres både for å sikre en mer forutsigbar og rimelig praksis overfor forskere, men også for å unngå unødvendig ressursbruk. Personvern hensynet bør være det avgjørende spørsmålet for beslutninger om tilgang til data—grenseoppgangen mellom forskning og annen analyseaktivitet bør bli mindre viktig.

Raskere og enklere tilgang til data forvaltet av SSB, uansett formål

Utvalget beskriver godt behovet for lettere, enklere og billigere tilgang til data som SSB forvalter. Tilgang til data har flere viktige aspekter som må ivaretas:

¹ Fra lov om folkehelsearbeid (folkehelseloven), § 25: «Nasjonalt folkehelseinstitutt skal overvåke utviklingen av folkehelsen, utarbeide oversikt over befolkningens helsetilstand og faktorer som påvirker denne, samt drive forskning på folkehelseområdet. ... Nasjonalt folkehelseinstitutt skal gjøre tilgjengelig opplysninger som grunnlag for kommunenes og fylkeskommunenes oversikter etter §§ 5 og 21. Opplysningene skal være basert på statistikk fra sentrale helseregistre, samt annen relevant statistikk.»

- Vårt inntrykk er at SSB i dag priser sine data høyt sammenlignet med tilsvarende leveranser fra andre dataforvaltere. Vi mener Finansdepartementet bør utrede en forutsigbar og transparent prisingsmodell for tilgang til registerdatasom gir en rimelig fordeling av kostnader mellom brukere, produsenter, forvaltere og finansieringskilder, og tar hensyn til de ulike aktørenes betalingsevne.
- SSB bør tilstrebe at saksbehandlingstid blir kortere og mer forutsigbar. Ventetid på data er en stor kostnad for andre institusjoner, og usikkerhet rundt saksbehandlingstid innfører vesentlig risiko i prosjekter. Når det er feil i data som blir utlevert, må det ta kortere tid enn i dag å utlevere korrekte data. Krav til utleveringstid kan med fordel nedfelles i lovverk både for første gangs utlevering og eventuell retting, for eksempel etter modell fra helseregisterloven.
- Søknadsprosessen for å få tilgang til data bør bli mer tilgjengelig og forståelig.
- SSBs slettefrister for utlånte data (som i dag er 5 år) bør tilpasses kravene som pålegges forskningsprosjekter som er godkjent av personvernmyndighet eller forskningsetiske komiteer utover 5 år og/eller har lengre slettefrister fra øvrige dataleverandører. SSB bør videre forenkle saksbehandlingen for forskningsprosjekter som søker utlån av oppdaterte årganger av data innenfor tidsrammer som allerede er godkjent av de relevante instanser.

Rask iverksettelse av tiltak

Utkastet til § 3-6 i ny lov legger opp til at nærmere bestemmelser skal gis i forskrift. Vi vil imidlertid påpeke at utvalget i kapittel 9.4.2 om priser og saksbehandling fastslår at gjennomføring av tiltak for reduksjon av brukerkostnader, nedkorting av saksbehandlingstid og økt forutsigbarhet for vilkår og tilgang «... *bør gjøres raskt og uavhengig av det pågående lovarbeidet.*» Vi støtter utvalgets vurdering og ber om at SSBs nye ledelse umiddelbart iverksetter tiltak for oppfølging, gjerne i samarbeid med aktørene i Helsedataprogrammet hos Direktoratet for e-helse.

Arbeidet med å forenkle tilgang til data fra SSB bør ses i sammenheng med de pågående endringene i norsk registerinfrastruktur for øvrig.

Sammenhengen mellom datatilgang og kvalitetsarbeid i SSB

Et sentralt anliggende for den nye statistikkloven er å sikre høy kvalitet på de data som SSB forvalter. Bakgrunnsdata av høy kvalitet er et felles gode som bør tilstrebes med de tilgjengelige virkemidler. Folkehelseinstituttet har erfaring med å oppdage og melde fra om mangelfull kvalitet i dataleveranser i SSB, for eksempel i form av manglende (missing) data eller feilkoding. Vi vil understreke at enklere og raskere deling av data med kompetente samarbeidspartnere kan være en viktig støtte til kvalitetsarbeidet internt i SSB. For å oppdage feil og mangler i datamaterialer er det nødvendig med tilgang til nok data, samt koblinger til andre datakilder som kan triangulere informasjonen i registre som forvaltes av SSB. Løsninger med tilgang til anonymiserte data (RAIRD, microdata.no) vil i nåværende form ikke være tilstrekkelige for denne kvalitetssikringen.

Klageadgang

Det er positivt at utvalget i kapittel 9.4.2 tydelig sier at det bør være anledning til å påklage avslag på søknad om tilgang til data til overordnet departement. Etter dagens regelverk har det vært uklart hvordan søkere skal forholde seg til avslag. Klageadgangen bør fremgå direkte av ny § 3-6. Vi legger videre til grunn at denne klageadgangen vil bygge på en forutsetning om at avslag på søknad er å anse som et enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og at både saksbehandling og eventuell klagesaksbehandling skal følge forvaltningslovens alminnelige regler. Dette kan med fordel også synliggjøres i lovteksten.

Saklige vilkår for tilgang

Utkastet til ny lov inneholder et krav om at vilkårene SSB har adgang til å stille for deling av data skal være «forholdsmessige og saklige». Selv om dette er en annen ordlyd enn i dagens statistikklov, legger utvalget til grunn at handlingsrommet er uendret. Utvalget påpeker imidlertid i kapittel 9.4.2 at dagens standardvilkår bør gjennomgå i lys av teknologisk utvikling og rammebetingelser i øvrig regelverk.

Vi vil særlig påpeke at dagens ubetingede forbud mot overføring av individdata som forvaltes av SSB til samarbeidspartnere i internasjonale forskningsprosjekter er meget problematisk. Etter gjeldende statistikklov har Folkehelseinstituttet opplevd at demografiske og sosioøkonomiske data ikke kan benyttes i internasjonale prosjekter, til tross for at forskningsdeltakerne har samtykket til at opplysninger overføres til utlandet, og Datatilsynet og/eller de regionale komiteene for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK) har godkjent slik overføring. Et slikt generelt forbud kan etter vårt syn ikke videreføres, og spesielt etter at EUs personvernforordning er implementert. Vi mener at tyngende vilkår som ikke fremstår som «forholdsmessige og saklige» i den konkrete sak, vil kunne påklages til departementet etter reglene i forvaltningsloven, på lik linje med avslag.

2. NASJONALT PROGRAM FOR OFFISIELL STATISTIKK

Folkehelseinstituttet støtter forslaget om å innføre et nasjonalt program for offisiell statistikk. Et statistikkprogram og en tydeligere rolle for Statistikkrådet vil kunne

- Gi klarere rammer for produksjon av viktig statistikk for Norge ved å definere kvalitetsmål og -kriterier, hva som defineres som offisiell statistikk, og hvem som er statistikkprodusenter.
- Avklare rollene til de ulike norske statistikkprodusentene, inkludert arbeidsdelingen mellom disse og SSB.
- Fremme godt og forutsigbart samarbeid mellom statistikkprodusenter med hensyn til deling av data, frister og tidsplaner, faglig samarbeid innen spesialfelt, og samarbeid om kvalitetsforbedring særlig for data som benyttes på tvers av institusjonene.
- Sikre tilgang til nødvendig data for produksjon av offisiell statistikk hos de ulike statistikkprodusentene.

Tilgang til data for offisiell statistikk

Vi støtter forslaget om at statistikkproduksjon innen programmet skal gis tilgang til nødvendige data (inkludert individdata) for utvikling, utarbeidelse og formidling av statistikken, og at tilgangen skal være hjemlet i §3-4 i forslag til ny lov.

Utvalget foreslår at tilgangen til informasjon forvaltet av SSB i utgangspunktet skal være begrenset til demografiske og sosioøkonomiske bakgrunnsopplysninger. Dette vil være dekkende for deler av Folkehelseinstituttets statistikkproduksjon, men svarer ikke på behovet for bedre tilgang til andre typer data, for eksempel data relatert til helse og levekår i registrene SSB forvalter, og relevante data i levekårsundersøkelsene, som brukes i utarbeidelsen av de lovpålagte folkehelseprofilene som instituttet produserer.

Den privilegerte tilgangen til data for offisiell statistikk svarer ikke nødvendigvis på behovet for økt tilgang til individdata for annen myndighetspålagt statistikk, analyse, forskning og andre formål som ikke omfattes av et nasjonalt program for offisiell statistikk. Disse behovene må ivaretas i

utarbeidelsen av nytt regelverk for øvrig. Særlig bør myndighetspålagt statistikk, analyse og forskning utenom programmet sikres tilstrekkelig tilgang til data for utvikling, utarbeidelse og formidling.

Konkurranse krever spesialisering

Som utvalget skisserer, er kunnskapsproduksjonen i Norge i økende grad preget av overflod av informasjon og økt datamangfold. Vi savner en bredere analyse av hva et økt mangfold av offentlige og private kunnskapsprodusenter i Norge og internasjonalt vil ha å si for statlige kunnskapsorganisasjoner, og hvordan konkurransesituasjonen vil påvirke behovet for koordinering og samordning av statlig statistikkproduksjon.

Folkehelseinstituttet mener at et nasjonalt program for offisiell statistikk bør være et virkemiddel for å oppnå en tydelig arbeidsdeling mellom statistikkprodusentene. Et forpliktende samarbeid som motvirker dobbeltarbeid og tillater spesialisering hos de ulike aktørene vil bidra til å sikre statlig kapasitet og kompetanse fremover. Kvalitetssikring kan ivaretas gjennom andre mekanismer enn innbyrdes konkurranse innen statistikkområder med tydelig sektortilhørighet og medfølgende kompetansekrav.

Utformingen av programmet

- Folkehelseinstituttet mener det er avgjørende at utformingen av et nasjonalt program for offisiell statistikk er gjenstand for en bred og transparent prosess for å sikre legitimitet og balanse mellom ulike samfunnsinteresser. Det gjelder særlig ettersom SSB, som tiltenkes en sentral rolle i prosessen, er i styringslinjen til et sektordepartement.
- Programmets innhold bør være gjenstand for prioritering i lys av ressursbegrensninger. De ulike statistikkprodusentenes rammebevilgninger bør videre ses i sammenheng med innsatser i programmet for å sikre at statistikkproduksjonen ikke finansieres som oppdrag, ikke minst av hensyn til behovet for å sikre faglig uavhengighet.
- Det er viktig at statistikkbegrepet som anvendes i utformingen av programmet er bredt nok til å inkludere kunnskapsproduksjon som i annet lovverk defineres som analyse. Eksempelvis skiller helseregisterloven mellom statistikk og helseanalyse. I praksis er det en glidende overgang mellom disse.
- Vi mener flere av Folkehelseinstituttets leveranser bør inngå i programmet, blant annet statistikk basert på de ti nasjonale helseregistrene som forvaltes i Folkehelseinstituttet, kvalitetsindikatorer for helsetjenesten, og folkehelseprofilene. Det kan også komme nye oppdrag som gir leveranser som bør inkluderes.

SSB må gjøre tilgjengelig et felles, kvalitetssikret, nasjonalt demografisk datagrunnlag

Statistikkprodusentene i et nasjonalt statistikkprogram forventes å etterleve kvalitetskravene til offisiell statistikk. Deri ligger et implisitt krav om *sammenlignbarhet*, som innebærer at de ulike statistikkene må regnes på grunnlag av et felles historisk befolkningsregister.

Dette kravet bør også være eksplisitt. Kravet vil måtte operasjonaliseres av de ulike statistikkprodusentene som inngår i det nasjonale statistikkprogrammet, og i praksis trenger produsentene tilgang til et felles demografisk datagrunnlag. Det vil si at de forholder seg til samme informasjon om befolkningens tilstand samt endringer over tid grunnet fødsel, forflytting, død, og annet.

Dette grunnlaget må være på individnivå (mikrodata) for å kunne støtte ulike statistikker og analyser. Dersom SSB skal få et større ansvar for samordning og skal «påse at andre statistikkprodusenter

etterlever kvalitetskravene til offisiell statistikk» er det naturlig at SSB også får ansvar for å gjøre tilgjengelig dette felles demografiske datagrunnlaget.

Samarbeid om kvalitet

SSB leverer data som utgjør viktige informasjonskilder på forskjellige fagområder, inkludert helse. Det medfører at andre statlige organisasjoner, deriblant Folkehelseinstituttet, har vesentlige interesser i kvalitetsarbeidet i SSB. Det gjelder både registerdata og data fra befolkningsbaserte spørreundersøkelser, som levekårsundersøkelsen.

Folkehelseinstituttet har erfart at levekårsundersøkelsens helserelaterte spørsmål uten nærmere drøftelser er blitt endret bort fra etablerte nasjonale og internasjonale standarder, med den følge at sammenlignbarheten er blitt svekket. Vi mener at disse dataene bør samles inn og forvaltes i et tett og forpliktende samarbeid med nasjonale fagmiljøer.

Statistikkrådet bør også være et organ for koordinering og samarbeid om kvalitet i data innsamlet og forvaltet av SSB, inkludert levekårsundersøkelsene. Det er viktig at Statistikkrådet ser de ulike interessentene i sammenheng for å koordinere kvalitetssjekker og innspill på statistikkproduksjon på tvers av organisasjonene.

Utvalget foreslår at SSB får ansvar for å etterse kvalitet hos andre statistikkprodusenter gjennom Statistikkrådet. Denne tilsynsrollen kan føre til interessekonflikter siden SSB i noen tilfeller vil konkurrere om oppdrag med de øvrige statistikkprodusentene. Dette må hensyntas i utformingen av et eventuelt mandat.

Sammensetning av Statistikkrådet

Vi støtter utvalgets forslag om at Statistikkrådet bør bestå av myndigheter med ansvar for offisiell statistikk og at medlemmene «kan suppleres av andre produsenter eller registeransvarlige» (kapittel 8.5.2). Dette fremgår ikke i forslag til ny lov, § 2-3, men kan fremgå av forskrift.

Videre mener vi at det er viktig at det er tilstrekkelig grad av forskningskompetanse i Statistikkrådet.

3. FORTSATT FORSKNING I SSB, OG MER FORSKNING I STATLIG REGI

Folkehelseinstituttet støtter utvalgets forslag om å videreføre forsknings- og analysevirksomhet i SSB. For øvrig mener vi at den interne organiseringen av forsknings- og analysevirksomheten er opp til SSB å bestemme for å oppnå høyest mulig kvalitet og relevans i arbeidet.

Forskning styrker statistikkproduksjon

Vi mener at metodeutvikling, statistikknære analyser, forskning og annen analyse er avgjørende for kvaliteten i statistikkproduksjonen til SSB og andre statlige statistikkprodusenter. Forskning gir merverdi ikke bare knyttet til utvikling av statistisk metode og kvalitetssikring gjennom anvendelse av data, men også i form av utvikling av nye statistiske produkter i en tid med raske teknologiske og samfunnsmessige endringer, og gjennom økt forståelse for hvordan statistikk kan formidles og oppnå tillit i befolkningen.

Det pågår raske og omfattende endringer på flere områder som påvirker statistikkproduksjon i SSB og hos andre statistikkprodusenter, inkludert regnekraft, maskinlæring, og mer omfattende og

varierte datatilfang. Skillet mellom statistikkproduksjon og forskning er i dag mindre tydelig enn før, og den samme infrastrukturen, data og metoder ligger ofte til grunn for begge.

Innovasjon er avgjørende for at Norge skal fortsette å ha statistiske produkter på linje med det beste internasjonalt og i henhold til det store potensialet som ligger i norske data. Forskningsaktivitet er viktig for å rekruttere de flinkeste fagpersonene og for å sikre god kompetanseutvikling i de institusjonene som skal ta for seg disse utfordringene fremover.

Staten må drive egen forskning

Utvalgets drøfting av hvorvidt SSB fortsatt bør drive egen forskning åpner for en bredere analyse av hvordan staten skal sørge for et solid vitenskapelig kunnskapsgrunnlag for beslutninger. Dette inngår ikke i utvalgets mandat, men vi mener at statistikklovutvalgets arbeid synliggjør behovet for en slik analyse. Utvalget legger grunnlaget for beslutninger om SSBs fremtidige rolle, men etter vår mening kan utvalget også bidra til et arbeid for å sikre at departementer og direktorater – og dermed også Stortinget og regjeringen – tar i bruk vitenskapelig kunnskap mer aktivt, og at rollen til forskningsprodusentene i den statlige forvaltningen utvikles slik at vi får en god og effektiv stat også i fremtiden.

Forskning og innovasjon er viktige virkemidler for en effektiv, kunnskapsbasert forvaltning og for et bærekraftig velferdssamfunn. Folkehelseinstituttet mener at samspillet mellom SSBs forsknings- og analyseaktivitet og dets statlige oppdragsgivere kan være et eksempel til etterfølgelse for andre statlige sektorer og tilhørende kunnskapsorganisasjoner.

I Norge har samfunnsøkonomi som fagfelt gått foran i utviklingen av et kunnskapssystem for anvendt politikk, og forskning og utredning i SSB som skjer på oppdrag for departementene, Stortinget og andre, er et viktig eksempel på samspill mellom politikkutforming og kunnskapsproduksjon i norsk statsforvaltning. Departementenes nærhet til forskningsavdelinger i etatene støtter opp om bestillerkompetanse for utredninger og annen langsiktig kunnskapsproduksjon. Samspillet med forskende etater kan bidra til å kompensere for et høyt tempo og kortsiktige utfordringer² i departementenes arbeidshverdag, og bidra til legitimitet, målretting og kostnadseffektivitet i politikkutformingen.

Forskende etater kan utnytte nærheten til overordnet departement til å utvikle god forståelse for rammebetingelsene som råder for departementets arbeid. Det kan ta lang tid for en ny og mer perifer aktør å bygge opp kompetanse tilsvarende den SSB besitter i dag. Det fruktbare samspillet kan lide dersom forskningsaktiviteten som i dag finner sted i SSB flyttes på større avstand.

Statlige kunnskapsorganisasjoner kan også bidra til at forvaltningen samlet sett konkurrerer bedre om de beste fagpersonene.

Lik tilgang til data

Folkehelseinstituttet støtter forslaget om at forskningsprosjekter i SSB ikke skal ha privilegert tilgang til data som SSB forvalter, hverken med hensyn til saksbehandlingskrav eller pris. Slik praktiseres også datatilgang til helseregistre og andre registre som forvaltes ved Folkehelseinstituttet i dag.

² Utredning av samfunnsøkonomi krever ressurser i nærheten. Stein Reegård. Aftenposten 19. april 2018.

4. STYRKING AV FAGLIG UAVHENGIGHET

Folkehelseinstituttet støtter utvalgets forslag om å sikre faglig uavhengighet i statistikkproduksjon, forskning og analyse, både for SSB og for andre statistikkprodusenter. European Statistical Code of Practice utgjør et godt rammeverk for operasjonalisering av den faglige uavhengigheten.

Faglig uavhengighet er vesentlig for at kunnskapsorganisasjoner skal kunne levere kunnskap med legitimitet, tillit og av høy kvalitet til befolkningen og til grunn for politiske beslutninger. På den måten er faglig uavhengige kunnskapsorganisasjoner avgjørende for et velfungerende samfunn.

Kunnskapsproduksjon må være fri for påvirkning fra politiske hensyn, kommersielle interesser og andre særinteresser i faglige spørsmål for å oppnå høy kvalitet. Dette gjelder i direkte forstand, gjennom at særinteresser kan avlede kunnskapsproduksjon fra relevans, troverdighet og tilstrekkelig ressursbruk. Ekstern fagfelleevaluering er et viktig virkemiddel for å motvirke dette. Faglig uavhengighet henger også indirekte sammen med kvalitet ved at kunnskapsorganisasjoner med større grad av frihet i faglige spørsmål vil konkurrere bedre om de flinkeste fagpersonene.

SSB er i styringslinjen til Finansdepartementet, leverer kunnskap som påvirker mange ulike politiske aktører, og er avhengig av oppdragsinntekter for deler av sin virksomhet. Premissene for SSBs faglige uavhengighet må således ses i sammenheng med organisasjonens styrings- og finansieringsmodell (se punkt 5).

Som utvalget påpeker er det en viktig forskjell mellom frihet til å velge hvilke oppgaver som skal utføres, og uavhengighet i valget av fremgangsmåte for å løse faglige oppgaver. Vi støtter formuleringen om at «den faglige uavhengigheten ... først og fremst [gjelder] hvordan virksomhetene skal utføre sine oppgaver, ikke hvilke oppgaver de skal utføre.»

5. STYRINGSMODELL FOR SSB

Folkehelseinstituttet ønsker ikke å anbefale en konkret styringsmodell. Derimot vil vi understreke hensyn som bør vektlegges i valg av modell, og i utforming av styringspraksis mellom departement og etat i fremtiden.

SSB har og vil ha en særegen rolle som premissleverandør for kunnskapsproduksjon i mange ulike sektorer, og må se utover egen sektortilhørighet for å ivareta fellesgoder og sikre balanse mellom ulike samfunnshensyn og brukerinteresser. SSB er videre tiltenkt en sentral rolle i utformingen av et nasjonalt program for offisiell statistikk – altså i valget av hvilke statistikker som skal utvikles, utarbeides og formidles i og om Norge. Det er derfor viktig at SSB har tilstrekkelig grad av faglig uavhengighet og sektornøytralitet.

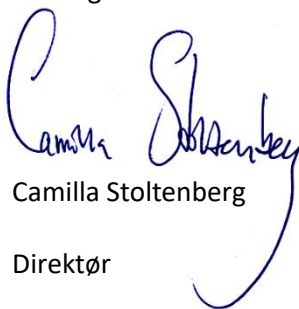
Departementstilhørigheten og en stor grad av oppdragsfinansiering kan til dels være i konflikt med disse hensyn. Ny styringsmodell bør innebære grep for å balansere ut etatsstyringens og andre oppdragsgiveres interesser for å sikre legitimitet og tillit til SSBs rolle, for eksempel gjennom sammensetningen av, og mandat for, et eventuelt styre eller råd. SSBs forvaltning av fellesgoder for kunnskapsproduksjon generelt og dets rolle i utformingen av statistikkprogrammet spesielt bør være gjenstand for krav om systematiske og åpne prosesser.

Om SSBs direktør

Stillingen som direktør for Statistisk sentralbyrå bør være faglig uavhengig fordi statistikk, utredninger og vitenskapelige publikasjoner fra byrået skal ha nødvendig tillit i befolkningen, og for å unngå politisk press på utførelsen av samfunnsoppdraget.

For god og faglig uavhengig ledelse av Statistisk sentralbyrå, med sammensatte oppgaver og et samfunnsoppdrag det er stor interesse for, vil det kunne være en fordel med mulighet for kontinuitet i ledelsen. Vi støtter derfor at administrerende direktør for SSB blir tilsatt i åremål på 6 år med mulighet for gjenoppnevning for én periode.

Vennlig hilsen

A handwritten signature in blue ink, which appears to read 'Camilla Stoltenberg'. The signature is fluid and cursive, with the first name 'Camilla' and the last name 'Stoltenberg' clearly distinguishable.

Camilla Stoltenberg

Direktør