

NOU

Norges offentlige utredninger **2018:7**

Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Norges offentlige utredninger 2018

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|---|--|
| 1. Markeder for finansielle instrumenter
<i>Finansdepartementet</i> | 5. Kapital i omstillingens tid
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> |
| 2. Fremtidige kompetansebehov I
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 6. Varsling – verdier og vern
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> |
| 3. Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
<i>Finansdepartementet</i> | 7. Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk
sentralbyrå
<i>Finansdepartementet</i> |
| 4. Sjøveien videre
<i>Samferdselsdepartementet</i> | |

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1359-2

07 Media AS

Til Finansdepartementet

Statistikklovutvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. september 2016 for å vurdere statistikkloven i lys av de endringene som har funnet sted siden gjeldende statistikklov ble vedtatt. Utvalget gir med dette sin utredning.

Oslo 19. mars 2018

Nils-Henrik Mørch
von der Fehr
Leder

Øystein Dørum

Marta Ebbing

Jørgen Elmeskov

Sven Ole Fagernæs

Sigrid Russwurm

Liv Sannes

Astrid Undheim

Pål Sletten
Sekretariatsleder

Tonje Lauritzen

Merethe Eriksrud Lund

Rino Lystad

Richard Ragnarsøn

Trine Westvold

Vibeke Øi

Innhold

1	Sammendrag	9	5.3	Styringsdialogen	38
1.1	Et nasjonalt statistikkprogram	9	5.4	Statistisk sentralbyrås oppdrags- virksomhet	40
1.2	Mer deling av data	10			
1.3	Avklaring av faglig uavhengighet..	10			
1.4	Klarere styringslinjer	10	Del II	Vurderinger	43
1.5	Fortsatt forskning og analyse i Statistisk sentralbyrå	10	6	Hva er statistikk – og hva er offisiell statistikk?	45
2	Utvalgets mandat og sammensetning	12	6.1	Innledning	45
2.1	Mandat	12	6.2	Hva har man ment med statistikk?	45
2.2	Tilleggsoppdrag	14	6.3	Statistikk som en offentlig oppgave	47
2.3	Sammensetning	14	6.3.1	Statistikk som grunnlag for offentlig politikk	47
Del I	Bakgrunn	17	6.3.2	Statistikk som fellesgode	47
3	Det norske statistikkssystemet og Statistisk sentralbyrå	19	6.3.3	Statistikk som speiler samfunnet: Betydningen av klassifisering	48
3.1	Innledning	19	6.4	Uavhengighet	49
3.2	Det norske statistikkssystemet	19	6.5	Statistikk og etikk	50
3.3	Nærmere om Statistisk sentralbyrå	23	6.6	Hva menes med «offisiell statistikk»?	51
3.3.1	Produksjon av offisiell statistikk ...	23	6.6.1	Allmenn interesse versus styringsinformasjon	51
3.3.2	Data til forskning og offentlig planlegging	24	6.6.2	Norsk offisiell statistikk	52
3.3.3	Internasjonalt arbeid	24	6.6.3	Offisiell statistikk i andre land	53
3.3.4	Forskning og analyse	25	6.7	Hvorfor brukes begrepet «offisiell statistikk»?	53
3.3.5	Organisering	25	6.7.1	Ulike definisjonsmåter	53
4	Europeisk statistikk- samarbeid	30	6.7.2	Demokratisk forankring av statistikkproduksjon	54
4.1	Innledning	30	6.7.3	Redskap for samordning og styring	54
4.2	Det europeiske statistikkssystem ..	30	6.7.4	Kvalitetsstempel	54
4.3	EØS-avtalen	31	6.8	Utvalgets anbefalinger	55
4.3.1	Statistikk i EØS-avtalen	31	6.8.1	Lovens formål og virkeområde ...	55
4.3.2	EØS-relevant statistikk	32	6.8.2	Lovens definisjon av offisiell statistikk	56
4.4	Den europeiske statistikkloven ...	32	7	Samfunnsmessige og teknologiske utviklingstrekk ...	58
4.5	Retningslinjer for europeisk statistikk	33	7.1	Innledning	58
4.6	Europeisk gjennomgang av det norske statistikkssystem	34	7.2	Teknologidrevet vekst i datatilfang og analysekapasitet	58
4.6.1	Bakgrunn, formål og gjennomføring	34	7.3	Et mer informasjonsintensivt samfunn	60
4.6.2	Konklusjoner og anbefalinger	34	7.3.1	Betydningen av data	60
5	Styringen av Statistisk sentralbyrå	36	7.3.2	Innhenting av opplysninger	62
5.1	Innledning	36	7.3.3	Tilgang til statistiske datasett	64
5.2	Rammene for styring	36	7.3.4	Deling av data i offentlig forvaltning	64
5.2.1	Allmenne rammer for styring av statlige virksomheter	36	7.3.5	Mer krevende formidling	65
5.2.2	Føringer i gjeldende statistikklov	37			

7.4	Kontinuerlig samfunnsutvikling ...	66	10.2	Forskning, analyse og utredning ..	101
7.4.1	Samfunnsutvikling og statistikk ...	66	10.2.1	Historisk riss: Et norsk konjunkturinstitutt i Statistisk sentralbyrå	101
7.4.2	Aktivitet over landegrensene	66	10.2.2	Gjeldende rett	103
7.4.3	Økonomien er vanskelig å måle ...	67	10.2.3	Forskning og analyse i dag	104
8	Systemet for offisiell statistikk	69	10.2.4	Spennet i oppgaver	106
8.1	Innledning	69	10.3	Organisering i andre land	107
8.2	Systemet for offisiell statistikk	69	10.4	Vurderinger og anbefalinger: Forskning og analyse for å utarbeide og formidle statistikk ...	110
8.2.1	Det norske systemet	69	10.4.1	Forskning og utvikling knyttet til statistiske metoder	110
8.2.2	Statistikksystemer i andre land	70	10.4.2	Statistikknær analyse	110
8.3	Et nasjonalt statistikkprogram	72	10.5	Vurderinger og anbefalinger: Forskning og analyse som anvender statistikk og data	110
8.3.1	Offisiell statistikk og et flerårig statistikkprogram	72	10.5.1	Fordeler ved plassering i Statistisk sentralbyrå	110
8.3.2	Anbefalinger	74	10.5.2	Ulemper ved plassering i Statistisk sentralbyrå	113
8.4	Kvalitetskrav	76	10.5.3	Anbefaling: Videreføring av dagens modell	114
8.4.1	Kvalitetskontroll	76	10.5.4	Alternativ modell: Et eget utredningsinstitutt	116
8.4.2	Anbefalinger	76	10.5.5	Nærmere om styring og om oppgaver	117
8.5	Samordning	77	10.6	Ny lovbestemmelse om forskning og analyse	117
8.5.1	Virkemidler for samordning	77	10.7	Tilgang til data	117
8.5.2	Anbefalinger	78	10.8	Vedlegg: Förordning (2007:759) med instruksjon för Konjunktur- instituttet	118
8.6	Innhenting av opplysninger	79	11	Styring og uavhengighet	120
8.6.1	Ulike aspekter	79	11.1	Innledning	120
8.6.2	Anbefalinger	80	11.2	Styring og uavhengighet i statsforvaltningen	120
8.7	Deling av data i systemet for offisiell statistikk	84	11.2.1	Organisering i statsforvaltningen	120
8.7.1	Deling av data	84	11.2.2	Plassering i statsforvaltningen	122
8.7.2	Anbefalinger	84	11.2.3	Bruk av styrer	123
8.8	Beskyttelse av opplysninger	85	11.3	Uavhengighet i det europeiske statistiske systemet	124
8.8.1	Statistisk konfidensialitet	85	11.3.1	Føringer fra det europeiske lovverket	124
8.8.2	Taushetsplikt	85	11.3.2	Styring av statistiske sentral- byråer i andre land	126
8.8.3	Informasjonssikkerhet	86	11.4	Erfaringer med styringen av Statistisk sentralbyrå	127
9	Tilgang til opplysninger innsamlet for offisiell statistikk	88	11.5	Anbefalinger	129
9.1	Innledning	88	11.5.1	Plassering i statsforvaltningen	129
9.2	Hensyn og juridiske rammer	88	11.5.2	Faglig uavhengighet	130
9.2.1	Hensyn	88	11.5.3	Ansettelse av administrerende direktør	131
9.2.2	Rammer i lov- og regelverk	90	11.5.4	Styre eller rådgivende organ	132
9.3	Dagens system for tilgang	91			
9.3.1	Dagens regelverk	91			
9.3.2	Forskning	91			
9.3.3	Offentlig planlegging	92			
9.4	Vurderinger og anbefalinger	93			
9.4.1	Anonyme opplysninger for fri bruk	93			
9.4.2	Tilgang for statistiske resultater og analyser	94			
9.5	Databehandleroppdrag	98			
9.5.1	Bakgrunn	98			
9.5.2	Vurderinger og anbefalinger	99			
10	Forskning og analyse i Statistisk sentralbyrå	101			
10.1	Innledning	101			

11.5.5	Ny lovbestemmelse	135	13.2	Merknader til forslag til lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå	145
11.6	Budsjettmessig styring	135	13.3	Forslag til ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå	151
11.6.1	Grunnbevilgning og oppdrags- finansiering	135			
11.6.2	Vurderinger og anbefalinger	136			
12	Økonomiske og administrative konsekvenser	140		Definisjoner	155
12.1	Samlede konsekvenser	140			
12.2	Konsekvenser av de enkelte forslagene	140		Vedlegg	
12.2.1	Nasjonalt statistikkprogram	140	1	1 Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) av 16.06.1989 nr. 54	158
12.2.2	Opplysningsplikt og rapporte- ringsbyrde	141	2	2 Forskrift om gjennomføring og utfylling av lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)	161
12.2.3	Tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå	141	3	3 Et integrert europeisk statistikksystem	163
12.2.4	Rådet for Statistisk sentralbyrå	142			
12.3	Personvernmessige konsekvenser	142			
Del III	Forslag til lov	143			
13	Forslag til lov	145			
13.1	Forholdet til europeisk statistikk- regelverk	145			

Kapittel 1

Sammendrag

Det er vanskelig å tenke seg et moderne samfunn uten god statistikk. Statistikk danner grunnlag for politiske beslutninger, understøtter en opplyst samfunnsdebatt og bidrar til felles forståelse av økonomiske og sosiale forhold. Statistikk bidrar med andre ord til velstand og velferd.

Statistikksystemet i Norge leverer omfattende statistikk av høy kvalitet. Systemet har sitt tyngdepunkt i Statistisk sentralbyrå, som ikke bare produserer det meste av statistikken, men også samordner på tvers av ulike statistikkprodusenter, representerer Norge i internasjonalt samarbeid, og påser at statistikkprodusentene etterlever sine internasjonale forpliktelser.

Selv om systemet alt i alt må sies å fungere godt, er det behov for tilpasninger og forbedringer. Den teknologiske utviklingen gir nye muligheter, men også nye utfordringer. En stadig økende tilgang på både informasjon og databehandlingskapasitet, danner grunnlag for mer og bedre statistikk. Samtidig blir det mer utfordrende å fange samfunnsendringene og sørge for at fakta når ut, blir forstått og får tillit.

Det norske statistikksystemet har også måttet tåle kritikk. Under en evaluering i 2015 fant et internasjonalt ekspertpanel blant annet at det var for dårlig samarbeid mellom statistikkprodusentene, at Statistisk sentralbyrås samordnende rolle ikke var avklart, og at det ikke fantes noe godt system for å fastlegge hva som utgjør offisiell statistikk. Panelet stilte også spørsmål om hvilken plass Statistisk sentralbyrås styre har i styringsstrukturen, og anbefalte at statistikklovens bestemmelser om styring og ledelse av Statistisk sentralbyrå ble revidert.

Utvalget anbefaler en rekke tiltak i form av en ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Loven moderniserer rammeverket for statistikkproduksjonen og gjør det mer robust overfor fremtidige utviklingstrekk. Den hegner om et fortsatt sentralisert og godt samordnet system og legger til rette for en demokratisk forankret, men faglig uavhengig statistikkproduksjon, med høy kvalitet i utvikling, utarbeidelse og formidling av

statistikken. Nedenfor følger et sammendrag av de viktigste anbefalingene.

1.1 Et nasjonalt statistikkprogram

Det bør innføres et nasjonalt program for offisiell statistikk, slik man har i mange andre land. Programmet bør være flerårig, og det bør fastlegges av Kongen i statsråd. Programmet må følges opp gjennom nødvendige lovhjemler og tildeling av budsjettmidler.

Et slikt program er nødvendig for å fastlegge hva som skal være offisiell statistikk. Statistikken er et fellesgode, den krever tillit, og den er ressurskrevende å produsere; derfor er den et offentlig ansvar og må ha en demokratisk forankring. Gjennom å kvalitetsmerke statistikk som offisiell, bidrar myndighetene til at brukerne kan ha tillit til statistikken. Fordi det kreves betydelige ressurser for å produsere statistikk av høy kvalitet, er det grenser for hvor mye slik statistikk man kan ta seg råd til; myndighetene må derfor prioritere ressursene til den mest nyttige statistikken.

En stor del av den norske statistikken produseres innenfor det europeisk statistikk-samarbeidet, og er derfor underlagt kvalitetskravene som gjelder for europeisk statistikk; denne statistikken kan uten videre klassifiseres som offisiell. Også det meste av den øvrige statistikken som produseres av Statistisk sentralbyrå, tilfredsstillende kvalitetskravene. Det er særlig statistikk som produseres av andre myndigheter, som kan falle utenfor kvalitetsreglene. Gjennom et nasjonalt program kan også slik statistikk fanges inn, slik at all relevant statistikk underkastes de samme kvalitetskrav.

Et nasjonalt statistikkprogram er også nødvendig for å samordne den offisielle statistikken. Den største delen produseres av Statistisk sentralbyrå – og slik bør det fortsatt være – men vesentlige deler vil produseres av andre myndigheter. For å unngå dobbeltarbeid, og sikre at de forskjellige

statistikkene produseres av dem som har de beste forutsetninger, må overordnede myndigheter legge en helhetlig plan gjennom et statistikkprogram. Når programmet er vedtatt, er det opp til den enkelte statistikkprodusent å sørge for at statistikken utvikles, utarbeides og formidles i henhold til de faglige kvalitetskriteriene.

Statistisk sentralbyrå skal fortsatt være den sentrale statistikkmyndigheten. Byrået vil imidlertid få et større ansvar for samordning, og ha ansvar for å utarbeide forslag til program i samråd med de øvrige statistikkprodusentene. Statistisk sentralbyrå bør få en lovfestet lederrolle i Statistikkrådet, samarbeidsorganet for statistikkprodusentene. Og Statistisk sentralbyrå må få ansvar for å påse at andre statistikkprodusenter etterlever kvalitetskravene til offisiell statistikk.

1.2 Mer deling av data

Det datamaterialet Statistisk sentralbyrå samler inn og bearbeider for statistikkformål, utgjør en betydelig ressurs, som også andre bør kunne nyttiggjøre seg. Det samme gjelder data som opprinnelig er innsamlet og bearbeidet av andre myndigheter, og som byrået har fått tilgang til for å lage statistikk.

Det er fullt mulig å gi vesentlig videre tilgang til data enn i dag, og samtidig ta nødvendig hensyn til oppgavegivers interesser, som personvern og kommersielle verdier.

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

Ny teknologi kan bidra til bedre tilgang, for eksempel ved å gi brukere sikker tilgang til data på en analyseplattform. Det forutsetter at den tekniske løsningen ivaretar brukernes behov, og at det bevilges tilstrekkelig med midler for å utvikle den fornødne infrastruktur.

1.3 Avklaring av faglig uavhengighet

Faglige hensyn må være avgjørende i statistikkproduksjonen, herunder valg av datagrunnlag og metoder samt når og hvordan resultatene formidles. Det samme gjelder andre oppgaver, som forskning og analyse. Statistisk sentralbyrå og de andre statistikkprodusentene må derfor sikres den nødvendige faglige uavhengighet.

For europeisk statistikk er det over tid utarbeidet et detaljert regelverk for å ivareta faglig uavhengighet i statistikkproduksjonen. Det er naturlig å legge dette til grunn for all offisiell statistikk. Tilsvarende regler bør gjøres gjeldende for Statistisk sentralbyrås forskning og analyse.

Den faglige uavhengigheten gjelder først og fremst hvordan virksomhetene skal utføre sine oppgaver, ikke hvilke oppgaver de skal utføre. Det er derfor ingen motsetning mellom faglig uavhengighet og et statistikkprogram vedtatt av politisk valgte myndigheter, så lenge statistikkprodusentene har frihet til å gjennomføre programmet etter faglige kriterier. Oppdragsgivere må også kunne legge rammer for forsknings- og analyseprosjekter, så lenge de som utfører prosjektarbeidet, får anledning til å gjøre det klart hvilke rammer som er lagt, og hvordan de påvirker resultatene av arbeidet.

1.4 Klarere styringslinjer

Det internasjonale ekspertpanelet som evaluerte det norske statistikksystemet i 2014, antydte at styringsmodellen for Statistisk sentralbyrå kunne være vanskelig å forene med det europeiske regelverket. Spesielt ble modellen med et eget styre ansett å begrense direktørens ansvar og faglige uavhengighet.

Dette problemet kan løses ved å erstatte styret med et råd for Statistisk sentralbyrå. En slik modell viderefører langt på vei dagens praksis; styringsdialogen mellom departementet og byrået har i stor grad foregått med direktøren, styret har basert sitt arbeid på konsensus, og det har sjelden eller aldri utnyttet sin formelle makt til å overprøve direktøren. En omgjøring fra styre til råd gir også en klarere styringslinje fra ansvarlig departement til byrået.

For å styrke rådets ombudsrolle, bør det være mest mulig åpenhet rundt rådets anbefalinger. Rådets arbeid kan suppleres med en internrevisjon i byrået.

1.5 Fortsatt forskning og analyse i Statistisk sentralbyrå

I motsetning til de fleste andre statistikkbyråer i verden, har Statistisk sentralbyrå en omfattende forsknings- og analyseaktivitet. En stor del av denne aktiviteten skjer for Finansdepartementet, finansiert gjennom grunnbevilgningen, men byrået påtar seg også oppdrag for Stortinget,

andre offentlige myndigheter, organisasjoner og private. I tillegg finansieres en del av forskningen med midler fra Norges forskningsråd.

Denne aktiviteten er utvilsomt verdifull og bør videreføres. Den har frembragt kunnskap som bidrar til mer effektiv samfunnsstyring, med hovedvekt på forvaltningen av norsk økonomi. En faglig sterk og uavhengig posisjon har gitt legitimitet til analysene, både på Stortinget, i forvaltningen og hos partene i arbeidslivet. Det har bidratt til å etablere en felles problemforståelse og dermed berede grunnen for å finne frem til kompromisser på viktige områder.

Det er imidlertid ikke åpenbart at aktiviteten bør foregå i Statistisk sentralbyrå.

Forsknings- og analyseaktiviteten er vesensforskjellig fra statistikkproduksjonen, og det kan være organisatorisk og ledelsesmessig krevende å finne en god balanse mellom så forskjellige aktiviteter. Forsknings- og analyseaktiviteten kan også svekke tilliten til statistikkproduksjonen; mens statistikken er tilbakeskuende og faktabasert, er forskningen og analysen fremadskående eller kontrafaktiske, og resultatene kan derfor fremstå som mer usikre og kontroversielle. Det er også en fare for at den interne forsknings- og analyseaktiviteten favoriseres på bekostning av forskning og analyse ved eksterne institusjoner, for eksempel når det gjelder tilgang til byråets data.

For å motvirke slike ulemper, kunne man skille ut forsknings- og analyseaktivitetene og opprette en egen institusjon for anvendte politikkanalyser, slik man for eksempel har i Sverige, med Konjunkturinstitutet.

Opprettelsen av en ny institusjon vil imidlertid medføre organiserings- og etableringskostnader. Det vil også skape større avstand mellom statistikkproduksjonen og forsknings- og analyseaktiviteten, med fare for tap av samvirkegevinster. Statistikk, forskning og analyse understøtter hverandre gjensidig; når de leveres sammen, gir de en bedre forståelse av temaet som beskrives, og nærhet til statistikk og data gir tallforståelse og grunnlag for bedre forskning og analyser, som i neste omgang kan virke positivt tilbake på statistikkproduksjonen. En nyetablering kan også rokke ved den etablerte arbeidsdelingen med andre aktører, og det vil ta tid å finne frem til nye samarbeidsformer og bygge ny tillit. Det er derfor gode grunner til å videreføre dagens organisering.

Forsknings- og analyseaktiviteten bør – i likhet med statistikkproduksjonen – gis et klarere mandat, gjennom en forskrift som beskriver oppgavene på overordnet nivå. Statistisk sentralbyrå vil dermed ha et todelt samfunnsoppdrag: Det skal være den sentrale statistikkmyndigheten, og det skal bedrive forskning og analyse.

Det meste av forsknings- og analyseaktiviteten i Statistisk sentralbyrå har en anvendt karakter, i form av utredninger og rapporter om konkrete politikutfordringer. Slik bør det fortsatt være. Forskningsaktiviteten bør avgrenses til problemstillinger som utnytter og understøtter byråets kjerneoppgaver – produksjon av offisiell statistikk og anvendte politikkanalyser. Aktiviteten bør også innrettes slik at den ikke fortrenger forskning og analyse ved andre institusjoner i urimelig grad; spesielt skal ikke byråets egen forskning og analyse ha privilegert tilgang til byråets data.

Kapittel 2

Utvalgets mandat og sammensetning

2.1 Mandat

Ved kongelig resolusjon av 9. september 2016 satte regjeringen Solberg ned et utvalg for å vurdere statistikkloven. Utvalget ble gitt følgende mandat:

Innledning

Gjeldende statistikklov ble vedtatt i 1989. Det er bare gjort mindre endringer i forskrifter til loven siden den gang. Loven erstattet den tidligere statistikkloven fra 1907. Loven fra 1989 bygget på NOU 1988: 19 Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå.

Ifølge statistikkloven er Statistisk sentralbyrå (SSB) det sentrale organ for utarbeiding og spredning av offisiell statistikk. Det innebærer at SSB har ansvar for å kartlegge og prioritere behov for offisiell statistikk, samordne statistikk som blir utarbeidet av andre forvaltningsorganer, utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning. SSB har også hovedansvaret for Norges deltakelse i internasjonalt statistisk samarbeid.

Statistikkloven gir SSB faglig uavhengighet fra politiske myndigheter og hjemmel til å innhente alle de opplysninger som er nødvendig, når lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for det.

Om lag to tredeler av virksomheten finansieres for tiden over statsbudsjettet og om lag en tredel av oppdrag fra eksterne oppdragsgivere, i hovedsak fra andre offentlige virksomheter. En stor andel av dette er analysevirksomhet.

Bakgrunn for utredningen

Statistikkloven var svært moderne da den ble vedtatt. Siden har rammeverket for statistikkproduksjon endret seg betydelig både nasjonalt og internasjonalt.

Nasjonalt har økt digitalisering av samfunnet gitt nye muligheter for statistikkproduksjon og effektivisering.

Elektronisk datainnhenting og økt utnyttelse av offentlige og private datakilder bidrar til å øke både omfanget av og kvaliteten på statistikken, uten å øke oppgavebyrden for personer, næringsliv eller offentlig forvaltning i særlig grad. Økt tilgang på elektroniske data gir også nye muligheter for kobling av opplysninger og kan gi nye muligheter for analyse og forskning. Ifølge statistikkloven skal SSB involveres ved etablering av offentlige registre, slik at disse skal kunne benyttes til statistikkformål.

SSB har i dagens statistikklov bred hjemmel til å innhente opplysninger fra offentlige registre. Ettersom antall registre har økt, og registrene ligger under ulike sektormyndigheter, er det risiko for en uklar rollefordeling mellom SSB og andre statlige virksomheters statistikkproduksjon. Flere offentlige statistikkprodusenter kan skape uklarhet om definisjoner, varierende kvalitet i statistikkproduksjonen og begrense mulighetene til effektiv datainnsamling. Samtidig er det viktig å sikre tjenlig statistikk for alle samfunnssektorer og dra nytte av sektorspesifikk analysekompetanse. Det er behov for å definere nærmere hvilke krav som skal stilles til offisiell statistikk og hvilke statlige organ som bør utarbeide og publisere den.

Utlevering og tilrettelegging av mikrodata har økt i omfang. Statistikkloven setter grenser for slik utlevering, av hensyn til statistisk konfidensialitet. Ifølge statistikkloven skal SSB gi opplysninger til statistisk bruk for forskningsformål og for offentlig planlegging, innenfor de rammer hensynet til personvern og statistisk konfidensialitet setter. Loven skiller mellom data som kan utleveres til hhv. forskning og offentlig planlegging, der det stilles strengest krav til konfidensialitet ved utlevering til offentlig planlegging. Statistikkloven skiller derimot ikke mellom sensitive og ikke-sensitive data, eller mellom data som har lovpålagt taushetsvern og data som er lovpålagt offentlighet. Alle mikrodata som skal

tilrettelegges og utleveres fra SSB defineres dermed som beskyttelsesverdige ifølge statistikkloven. Grad av sensitivitet for opplysningene bør ha betydning for hvilke krav som stilles til behandling av opplysningene, og hvordan statistikk og analyser produseres.

Internasjonalt statistikk samarbeid er blitt mer omfattende og gir langt flere føringer på norsk statistikkproduksjon enn tidligere. Etter at statistikkloven ble vedtatt, har Norge gjennom EØS-avtalen blitt medlem av det europeiske statistiske system (ESS) som koordineres av Eurostat, EUs organ for statistikkproduksjon. Samarbeidet har gitt norsk statistikk merverdi. Internasjonal sammenliknbarhet gir økt informasjon i statistikken og gjør den til et bedre styringsverktøy. Om lag 60 pst. av norsk statistikk har i dag føringer fra det europeiske statistikk samarbeidet.

EU vedtok i 2015 endringer i det generelle rammeverket for europeisk statistikk, jf. forordning (EU) nr. 2015/759. Den nye EU-forordningen er basert på de europeiske retningslinjer for statistikkproduksjon, Code of Practice, og stiller høye krav til blant annet de nasjonale statistikkbyråenes uavhengighet. I tillegg gir den det sentrale statistikkbyrået (SSB i Norge) en styrket og utvidet rolle som nasjonal koordinator av all europeisk statistikk enn før. EU har også nylig vedtatt personvernforordningen 2016/679 EU som regulerer behandling av personopplysninger og gi rammer for nasjonal lovgivning.

Eurostat organiserte en fagfelle vurdering av det norske statistikk systemet i 2014. Vurderingen pekte blant annet på behovet for å klargjøre styrets rolle og å definere begrepet «offisiell statistikk» mer presist. Det ble stilt spørsmål ved om departementets oppnevning av et styre med omfattende ansvar for SSBs virksomhet, er forenlig med sterk faglig uavhengighet.

SSB har en omfattende analyse- og forskningsvirksomhet, og har som ett av få statistikkbyrå tilknyttet Eurostat en egen forskningsavdeling. Forskningsvirksomheten i SSB skal bidra til å bedre kvaliteten på statistikken og utvikle statistiske metoder. Den har vært en hovedleverandør av tallfestede modeller til bruk i sektorovergrepene samfunnsplanlegging. Forskningsvirksomheten kan samtidig potensielt komme i konflikt med SSBs rolle som troverdig og nøytral statistikkprodusent. I tiårene etter at gjeldende statistikklov ble vedtatt, er dessuten forskningsinnsatsen ved nor-

ske universiteter og høyskoler, i den statlige instituttsektoren og ved frittstående forskningsinstitusjoner trappet betydelig opp.

Utvalgets oppgaver

Utvalget skal gjennomgå den norske statistikklovgivningen i lys av de omfattende endringene som har funnet sted i rammeverket for norsk statistikkproduksjon og foreslå eventuelle endringer i regelverket, jf. ovenfor. Utvalget skal særlig:

- se på forholdet til det europeiske regelverket og avklare om dagens norske statistikklov tilfredsstillende kravene i det europeiske statistikkregelverket
- vurdere om arbeidsdeling og samordning mellom SSB og andre offentlige produsenter av statistikk eller registerforvaltere i Norge er hensiktsmessig og tydelig nok i regelverket
- vurdere om det skal stilles felles kvalitetskrav til bruk av begrepet «offisiell statistikk»
- vurdere om flere offentlige etater skal kunne utarbeide offisiell statistikk
- vurdere om SSB i større grad skal kunne få tilgang til taushetsbelagte opplysninger, herunder helsedata, og hvilke begrensninger som eventuelt bør gjelde
- vurdere hvordan personvernet kan ivaretas ved innhenting og kobling av opplysninger når tilgangen på personopplysninger øker, og i hvilken grad retten til privatliv setter grenser for hvilke data som kan innhentes til statistikkformål
- vurdere om hensynet til offisiell statistikk tilsier at SSB bør gis større mulighet til å påvirke utformingen ved etablering av nye registre eller store endringer i etablerte registre
- vurdere om SSB trenger ytterligere hjemmel for tilgang til store datastrømmer («big data») fra offentlige og private aktører
- vurdere om mikrodata som i hht annet lovverk er, kan eller skal gjøres offentlig tilgjengelig, også bør kunne stilles til disposisjon for annen offentlig myndighet til planleggingsformål e.l.
- vurdere om det fortsatt skal være en lovpålagt oppgave for SSB å utnytte statistikken til analyse og forskning
- vurdere prinsipper for oppdragsvirksomheten og prising av eksterne oppdrag, bl.a. til forskning

- vurdere om SSB fortsatt bør ha et styre eller et faglig råd og hvilke oppgaver som eventuelt bør tillegges dette

Utvalget skal se hen til internasjonal praksis og utvikling og vurdere alternativer. Utvalgets forslag må ivareta personvern hensyn og hensyn til statistisk konfidensialitet. Samtidig må hensynet til å holde oppgavebyrden på et lavt nivå vektlegges. Utvalget må også ivareta de føringer som følger av internasjonalt samarbeid, særlig når det gjelder SSBs faglige uavhengighet. Arbeidet ses i sammenheng med andre pågående prosesser, blant annet arbeidet i Helsedatautvalget, nedsatt av Helse- og omsorgsdepartementet 10. juni 2016.

Utvalget skal levere sin rapport innen 15. desember 2017.

2.2 Tilleggsoppdrag

I brev av 10. november 2017 ba finansministeren utvalget om å utføre følgende tilleggsoppdrag:

Statistikklovutvalget er oppnevnt for å gjennomgå den norske statistikklovgivningen. Ifølge mandatet skal utvalget blant annet vurdere om det fortsatt skal være en lovpålagt oppgave for SSB å utnytte statistikken til analyse og forskning.

Som det fremgår av mandatet, skiller SSB seg fra mange andre statistikkbyråer ved at det har et forholdvis stort samfunnsøkonomisk forsknings- og utredningsinstitutt. Byrået har dermed fått ansvar for å analysere konjunkturutviklingen, for å levere tallfestede økonomiske modeller til bruk i forvaltningen og for fremskrivinger og utredninger på ulike områder, herunder for forvaltningen, Stortinget og offentlige utvalg. Slike oppgaver kan i andre land være lagt til egne institusjoner, som for eksempel Konjunkturinstituttet i Sverige.

Den siste tiden har det pågått en offentlig debatt om SSBs forsknings- og analysevirksomhet. Engasjementet reflekterer hvor viktige leveransene fra SSB er. I lys av denne debatten vil jeg gi utvalget et tilleggsoppdrag innenfor utvalgets mandat. Jeg ber utvalget om å vurdere hvordan forsknings- og analysevirksomheten som gjøres for blant annet forvaltningen, Stortinget og offentlige utvalg, bør innrettes for å sikre at dette viktige samfunnsoppdraget ivaretas.

For å gi utvalget tid til å behandle tilleggsoppdraget, forlenges fristen for å levere utredningen til 15. mars 2018.

2.3 Sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

- Professor Nils Henrik M. von der Fehr, Universitetet i Oslo, utvalgsleder
- Sjøføkonom Øystein Dørum, Næringslivets Hovedorganisasjon
- Fagdirektør Marta Ebbing, Folkehelseinstituttet
- Riksstatistiker Jørgen Elmeskov, Danmarks Statistik
- Advokat Sven Ole Fagernæs, Tidligere regjeringsadvokat
- Administrerende direktør Christine Meyer, Statistisk sentralbyrå
- Avdelingsdirektør Sigrid Russwurm, Arbeids- og sosialdepartementet
- Avdelingsnestleder Liv Sannes, Landsorganisasjonen i Norge
- Vice president Astrid Undheim, Telenor Research

Christine Meyer trakk seg fra utvalget i desember 2017. Utvalget inviterte konstituert administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå Birger Vikøren til å delta som observatør på utvalgets møter fra januar 2018.

Sekretariatet har vært ledet av Pål Sletten, Finansdepartementet. Følgende har deltatt i sekretariatet: Richard Ragnarsøn og Trine Westvold fra Statistisk sentralbyrå og Tonje Lauritzen, Merethe Eriksrud Lund, Rino Lystad og Vibeke Øi fra Finansdepartementet.

Utvalget har hatt 16 møter, og har invitert en rekke innledere som har belyst forskjellige problemstillinger utvalget har arbeidet med. Utvalget har gjennomført en studietur til Nederland blant annet for å se nærmere på virksomheten i det nasjonale statistikkbyrået (Centraal Bureau voor de Statistiek) og det nasjonale planbyrået (Central Planbureau).

Finansdepartementet opprettet en referansegruppe for utvalget. Utvalget har avholdt to møter med gruppen. Referansegruppen har bestått av representanter fra Brønnøysundregistrene, Direktoratet for forvaltning og IKT (DIFI), Fiskeridirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Kartverket, Kulturrådet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Nasjonalt folkehelseinstitutt, NAV, NIBIO –

norsk institutt for bioøkonomi, NIFU – nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Norges vassdrags- og energidirektorat, NSD – Norsk senter for forskningsdata, Oljedirektoratet, Politidirektoratet, Skattedirektoratet, Statens vegvesen, Utdanningsdirektoratet og

Utlendingsdirektoratet (alle medlemmer i Statistisk råd). Videre har Eiendom Norge, Datatilsynet, Finanstilsynet, Institutt for samfunnsforskning, KS, Norges Bank, Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning og Harald Magnus Andreassen deltatt i referansegruppen.

Del I
Bakgrunn

Kapittel 3

Det norske statistikkssystemet og Statistisk sentralbyrå

3.1 Innledning

Statistisk sentralbyrå og andre offentlige myndigheter utarbeider statistikk, både til politikkformål og for allmennheten. En del av denne statistikken betegnes som «offisiell statistikk».¹ Slik er det i de fleste land, og produsentene av offisiell statistikk inngår i et mer eller mindre formalisert system – det nasjonale statistikkssystemet.

Sentralt i systemet er det nasjonale statistikkbyrået. Statistikkbyrået vil som oftest være den dominerende produsenten av statistikk, med overordnet ansvar for at systemet utarbeider relevant statistikk av god kvalitet.

Systemet omfatter i tillegg til statistikkprodusentene og selve statistikkproduktene, veiledninger, produksjonssystemer, metoder, standarder og klassifikasjoner, samt den formidling som skjer for offentligheten. I tillegg inngår lover, retningslinjer og samordningsråd som styrer og påvirker systemet og organiseringen.

I dette kapitlet beskrives statistikkssystemet i Norge ved en kort gjennomgang av statistikkprodusentene og det arbeid som skjer i det rådgivende organet for produsenter av offisiell statistikk (Statistikkrådet).

Statistisk sentralbyrås særlige rolle i det norske systemet gjenspeiles i dagens statistikklov som er en lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. Fullmaktene i loven er i all hovedsak delegert til Statistisk sentralbyrå, og i stor grad fungerer loven som en lov om og for Statistisk sentralbyrå.

3.2 Det norske statistikkssystemet

Statistisk sentralbyrå er den største produsenten av statistikk i Norge, og utarbeider statistikk som dekker økonomiske, sosiale, demografiske og miljømessige forhold. I tillegg produserer en rekke andre offentlige myndigheter statistikk

innenfor sine ansvarsområder, vanligvis basert på opplysninger innhentet for administrative formål. Ressursbruken til statistikk i ulike offentlige myndigheter varierer fra et halvt årsverk til opp mot 30 årsverk.

Gjeldende statistikklov definerer «offisiell statistikk» som «statistikk som gjøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk sentralbyrå eller annet statlig organ» (lovens § 1-2 (2)). Av forarbeidene fremgår det at offisiell statistikk skal ha allmenn interesse, utarbeides på et uavhengig grunnlag og tilfredsstillende internasjonalt utviklede kvalitetskrav; det innebærer blant annet åpenhet om metoder og produksjonsrutiner.

Det meste av statistikken fra Statistisk sentralbyrå oppfyller lovens krav til offisiell statistikk. I tillegg vil en del av statistikken som produseres av andre offentlige myndigheter, kunne klassifiseres som offisiell statistikk, gitt at den er av allmenn interesse og tilfredsstillende internasjonale krav til kvalitet. Det foreligger ingen systematisk oversikt, kvalitetssikring eller merking av offisiell statistikk.

Det utarbeides en rekke statistikker av offentlige myndigheter. Disse betegnes noen ganger som «offentlig statistikk». Vedlegg 3.1 gir en oversikt over statistikk fra institusjonene som deltar i Statistikkrådet. Formålet med disse statistikkene varierer fra å understøtte virksomhetenes myndighetsutøvelse eller å dekke behov for styringsinformasjon, til å gi informasjon til ulike interesse- eller brukergrupper og drive allmenn folkeopplysning, se boks 3.2. Noe av denne statistikken vil sannsynligvis tilfredsstillende de kravene til kvalitet som det er naturlig å stille til offisiell statistikk, men det eksisterer hverken felles nasjonale kvalitetskrav for offisiell statistikk eller et felles system for kvalitetskontroll som kan avgjøre dette.

Beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk er i statistikkloven § 2-1 lagt til Kongen. Den er delegert til Finansdepartementet og Statistisk sentralbyrå. Fullmakten omfatter også beslutninger om å avvikle eksisterende offisiell statistikk. I 2017 besluttet byrået å legge ned 16 statistikker

¹ Begrepet «offisiell statistikk» drøftes i kapittel 6.

Boks 3.1 Statistikkloven av 1989

Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) av 16. juni 1989 erstattet lov av 25. april 1907 nr. 2 om tilveiebringelse af opgaver til den officielle statistik. Statistikkloven er basert på NOU 1988: 19 og Ot.prp. nr. 58 (1988–89). Under stortingsbehandlingen ble det ved Innst.O nr. 97 gjort noen endringer i lovteksten om styrets oppgaver, men for øvrig ble loven vedtatt som foreslått av regjeringen Brundtland II.

Statistikkloven trådte i kraft 16. februar 1990. Siden den gang, er det kun gjort få, mindre justeringer i lovteksten som følge av endringer i annet lovverk.

Statistikklovens formål er å «fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk gjennom regler for innsamling og bruk av opplysninger til statistiske formål og gjennom regler for Statistisk sentralbyrås organisasjon og virksomhet», jf. § 1-1. Generelle regler om offisiell statistikk er gitt i lovens kapittel 1 og 2, mens kapittel 3 og 4 gjelder Statistisk sentralbyrås oppgaver, virksomhet, organisasjon og ledelse. Lovens kapittel 5 og 6 inneholder utfyllende bestemmelser, forskriftsadgang og lovens ikrafttredelse.

Seks forskrifter er hjemlet i statistikkloven.

Ved forskrift 1989-06-16-54 er Kongens myndighet etter loven delegert til Finansdepartementet, med unntak av retten til å bestemme lovens virkeområde og hvilket departement Statistisk sentralbyrå skal være underlagt.

Ved forskrift 1990-02-13-1228 er Finansdepartementets myndighet etter statistikkloven §§ 2-1 og 2-2 delegert til Statistisk sentralbyrå, slik at Statistisk sentralbyrå kan beslutte utarbeidelse av offisiell statistikk og pålegge opplysningsplikt. Delegasjonen gjelder ikke omfattende og ressurskrevende undersøkelser som krever særskilt budsjettbehandling.

Forskrift 1990-02-13-105 om gjennomføring og utfylling av lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå inneholder nærmere bestemmelser om offentlige registre, samordning av statistikk, tvangsmulkt, Statistisk sentralbyrås styre og administrerende direktør.

Forskrift 2006-12-15-1454 gjør loven gjeldende også på Svalbard.

Statistikkloven utfylles av detaljert europeisk statistikkregelverk på en rekke statistikkområder, jf. kapittel 4. Forskrift 2008-06-20-632 om gjennomføring av EØS-rettsakter om europeisk statistikk innfører de EØS-relevante statistikkforordningene som forskrifter til statistikkloven.

Forskrift 2014-12-01-1489 om opplysningsplikt til den offisielle lønnsstatistikken ved rapportering i henhold til a-opplysningsloven (lov om arbeidsgivers innrapportering av ansettelses- og inntektsforhold mm.) pålegger arbeidsgivere å oppgi opplysninger om lønnstrinn og lønnsansiennitet for hver inntektsmottaker.

og etablere seks nye.² Statistisk sentralbyrå beslutter ikke hvilke statistikker andre offentlige myndigheter skal produsere.

Internasjonale føringer og krav fra internasjonale organisasjoner har lenge vært styrende for utvikling og utarbeidelse av offisiell statistikk. Etter 1994 har forpliktelser gjennom EØS-avtalen fått en stadig større betydning for statistikkproduksjonen i Norge, se kapittel 4. I tillegg til Statistisk sentralbyrå, produserer og rapporterer åtte myndigheter (2018) europeisk statistikk. Dette er statistikk forankret i EUs statistikkprogram, og som Norge gjennom EØS-avtalen er pliktig å utarbeide og rapportere til Eurostat. Fiskeridirektoratet produserer og rapporterer statistikk over akva-

kulturproduksjon og fiskefangster, Folkehelseinstituttet dødsårsaker, Landbruksdirektoratet priser på jordleie, Miljødirektoratet avfall, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning FoU i institutt og universitets- og høyskolesektoren samt FoU-bevilgninger over statsbudsjettet, Norsk institutt for bioøkonomi regnskapsstatistikk for jordbruket, NAV deltakere i arbeidsmarkedstiltak og Utlendingsdirektoratet asylsøkere, herunder antall søkere, avslag og oppholdstillatelser.

Statistisk sentralbyrå har etter gjeldende statistikklov ansvar for å samordne statistikk som blir utarbeidet av offentlige myndigheter. Samordningen dreier seg både om arbeidsdeling mellom statistikkprodusenter og om hensiktsmessig tilpasning av registre for å ivareta statistikkhensyn.

² Jf. Årsrapport for Statistisk sentralbyrå 2017.

Dette er nærmere konkretisert i statistikkloven §§ 3-2 og 3-3, som

- gir Statistisk sentralbyrå rett til å benytte offentlige registre som grunnlag for offisiell statistikk,
- pålegger statsorganer og landsomfattende kommunale organisasjoner meldeplikt til Statistisk sentralbyrå i forkant av opprettelse eller endring av registre,
- pålegger statsorganer som skal gjennomføre større statistiske undersøkelser å sende melding til Statistisk sentralbyrå før undersøkelsen gjennomføres,
- gir Statistisk sentralbyrå rett til å fremme forslag til utformingen av registre for ivaretagelse av statistikkhensyn og
- gir Statistisk sentralbyrå rett til å fremme forslag til hvordan andre forvaltningsorganer bør innhente statistiske opplysninger, og hvordan statistikken bør utarbeides for å ivareta statistikk- og samordningshensyn.

Samordningsbestemmelsene gir en rett for Statistisk sentralbyrå til å bli konsultert og komme med forslag for å ivareta statistikk- og samordningshensyn. Statistisk sentralbyrå kan ikke kreve at forvaltningen gjør endringer for å ivareta statistikkbehov, og kan hverken pålegge eller nekte

andre myndigheter å utarbeide en bestemt statistikk. Samordningen må derfor skje gjennom frivillighet, og det var på denne bakgrunn at Statistisk sentralbyrå opprettet Statistikkrådet i 2004.

Statistikkrådet består av de viktigste norske statistikkprodusentene og registereierne, se tabell 3.1.³ Det er et rådgivende organ for samordning av offisiell statistikk, og har ingen formell forankring i statistikkloven. Mandatet for rådet er fastsatt av medlemmene, se boks 3.3. Deltagelse i Statistikkrådet er frivillig, og aktiviteten dreier seg hovedsakelig om informasjonsutveksling gjennom møter, seminarer og kurs. Statistisk sentralbyrå leder rådet og fungerer som sekretariat.

Den europeiske statistikkloven (se kapittel 4) pålegger også nasjonale statistikkbyråer samordningsansvar for landenes bidrag til europeisk statistikk. Dette ansvaret omfatter på nasjonalt plan å samordne statistikkprogrammer, kvalitetsovervåking, metodikk, oversending av data og videreformidling av relevant informasjon fra Eurostat til andre myndigheter som produserer europeisk statistikk.

³ Blant annet NAV, Skattedirektoratet, Kartverket og Brønnøysundregistrene som er viktige dataleverandører til Statistisk sentralbyrå.

Tabell 3.1 Medlemmer i Statistikkrådet

Brønnøysundregistrene	Norsk institutt for bioøkonomi
Direktoratet for forvaltning og IKT	Norsk kulturråd
Fiskeridirektoratet	NSD – Norsk senter for forskningsdata
Folkehelseinstituttet	Norges vassdrags- og energidirektorat
Helsedirektoratet	Oljedirektoratet
Husbanken	Politidirektoratet
Kartverket	Skatteetaten
Landbruksdirektoratet	Statistisk sentralbyrå
Miljødirektoratet	Statens vegvesen
Nasjonal kommunikasjonsmyndighet	Utdanningsdirektoratet
NAV	Utlendingsdirektoratet
Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning	

Boks 3.2 Folkehelseinstituttet

Folkehelseinstituttet er databehandlingsansvarlig for ti nasjonale helseregistre, og utarbeider og formidler statistikk basert på disse registrene – for eksempel medisinsk fødselsstatistikk og dødsårsaksstatistikk. Instituttet er pålagt av Helse- og omsorgsdepartementet å følge retningslinjene for europeisk statistikk i utarbeidelse og formidling av statistikk fra de sentrale helseregistrene.

Statistikkbankene gjennomgås og utvikles kontinuerlig. Instituttet har opprettet fagråd for ulike helseregistre med representanter fra kliniske fagmiljøer som gir innspill til innholdet i statistikkbanken. Et eksempel er Medisinsk fødselsregisters fagråd, som gir innspill til hvordan institusjonsstatistikken bør utvikles. Parallelt med publiseringen av data fra de enkelte registrene oppdateres de to statistikkbankene Norgeshelsa og Kommune helsa, og tall i den nettbaserte Folkehelse rapporten «Helsetilstanden i Norge». Folkehelseinstituttet rapporterer data fra helseregistrene til internasjonale statistikkprodusenter som Eurostat, OECD og WHO.

I tillegg produserer Folkehelseinstituttet folkehelseprofiler for fylker, kommuner og bydeler, som ledd i instituttets lovpålagte oppgaver etter folkehelseloven. Folkehelseprofilene presenterer oversiktsbilde over helsetilstanden og påvirkningsfaktorer lokalt, i form av nøkkeltall knyttet til befolkning, levekår, miljø, skole/utdanning, levevaner, helse og sykdom samt skader og ulykker. Nøkkeltallene er valgt ut i fra et forebyggingspotensial og kjente folkehelseutfordringer. Indikatorene i folkehelseprofilene bygger på Kommune helsa statistikkbank, som inneholder statistikk basert på data fra en rekke helseregistre, andre offentlige registre og spørreundersøkelser.

Planlagte og faktiske publiseringsdatoer for statistikk fra helseregistrene og andre kilder formidles gjennom instituttets statistikkalender. Publiseringen ledsages av nyhetssaker. Instituttet har vedtatt ulike kvalitetsdokumenter for statistikkalenderen og for selve utarbeidelsen av statistikken, herunder retningslinjer for statistisk konfidensialitet.

Boks 3.3 Mandat for Statistikkrådet

1. Statistikkrådet er et rådgivende organ for Statistisk sentralbyrå og andre produsenter av offisiell statistikk i Norge.
2. Statistikkrådet skal:
 - a. Bidra til å samordne produksjon og formidling av offisiell statistikk.
 - b. Bidra til å etablere krav til offisiell statistikk med hensyn til uavhengighet, kvalitet (relevans og dekning, nøyaktighet, aktualitet og punktlighet, sammenliknbarhet og sammenheng, tilgjengelighet og dokumentasjon), konfidensialitet og (lavest mulig) rapporteringsbyrde.
 - c. Fremme samarbeidsformer som bidrar til å oppfylle disse kravene, og effektiv statistikkproduksjon.
 - d. Være et forum for erfaringsutveksling og kompetanseoppbygging og spre gode løsninger for datainnsamling, produksjon og formidling av statistikk, og for dataformidling til forskere. Dette kan blant annet gjøres ved seminarer og kurs.
 - e. Etter behov bidra til å samordne internasjonalt statistikk samarbeid.
3. Statistikkrådet skal gi innspill til en årlig rapport om offisiell statistikk i Norge.

3.3 Nærmere om Statistisk sentralbyrå

Statistisk sentralbyrå er den sentrale myndighet for utarbeidelse, utvikling og formidling av offisiell statistikk og byråets viktigste oppgaver er gitt i gjeldende statistikklov § 3-1. I tillegg til å produsere statistikk, skal Statistisk sentralbyrå utnytte statistikken til analyse og forskning og utvikle statistiske metoder. De innhentede opplysningene skal stilles til rådighet for forskningsformål og offentlig planlegging. Statistisk sentralbyrå har også hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid.

3.3.1 Produksjon av offisiell statistikk

Statistisk sentralbyrås primære oppgave er å utarbeide offisiell statistikk. Byrået produserer statistikk som dekker de fleste samfunnsområder, herunder befolkning og levekår, kommunal, fylkeskommunal og statlig virksomhet, ressurser og miljø og økonomi. I 2017 utgjorde dette 331 forskjellige statistikker.⁴

Statistisk sentralbyrå henter inn opplysninger fra ulike kilder for å produsere statistikk. Statistikkloven § 2-2 gir hjemmel til å pålegge enhver å gi opplysninger til offisiell statistikk (opplysningsplikt). Denne hjemmelen er i loven lagt til Kongen, men er delegert til Finansdepartementet og videre til Statistisk sentralbyrå.

Hensynet bak bestemmelsen om opplysningsplikt er at frivillig innsamling ikke dekker behovet for opplysninger til statistisk bruk. Plikten kan bare brukes for å hente inn opplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av offisiell statistikk, og den gjelder ikke dersom opplysningene er underlagt taushetsplikt gjennom lov. I praksis har opplysningsplikten vist seg som et effektivt virkemiddel, særlig for å sikre Statistisk sentralbyrå tilgang til opplysninger fra næringslivet.

For næringslivsundersøkelser pålegger Statistisk sentralbyrå oppgavegiverne elektronisk rapportering ved bruk av Altinn. I 2017 foregikk 97 prosent av all innrapportering til Statistisk sentralbyrå elektronisk, med en svarprosent på 96 prosent for undersøkelser med opplysningsplikt og 54 prosent for frivillige undersøkelser. Statistisk sentralbyrå innhenter også opplysninger fra privatpersoner basert på samtykke gjennom intervju- og spørreundersøkelser. Byrået innhenter store mengder opplysninger direkte fra administrative

registre. Denne type datafangst er også dekket av bestemmelsen om opplysningsplikt.

Formidling av offisiell statistikk

Statistisk sentralbyrå beslutter selv når og hvordan statistikken skal publiseres. Tidspunkt for publisering er offentliggjort på forhånd. Endring av publiseringsdato skal bare skje unntaksvis, og avvik skal gjøres kjent. Statistikkene gjøres tilgjengelig for alle brukere samtidig.

Statistisk sentralbyrå benytter flere forskjellige formidlingskanaler. Nettstedet www.ssb.no er hovedkanalen for publisering. I 2017 var det 861 statistikkpubliseringer på ssb.no med tabeller, figurer, artikler og dokumentasjon. På ssb.no ligger også statistikkbanken, med rundt 6 000 tabeller med tidsserier. Statistikkbrukerne kan gjøre egne, tilpassede uttrekk, og byrået tilbyr API (Application Programming Interface) mot alle tabellene som ligger i statistikkbanken slik at brukerne kan integrere statistikken i egne systemer. Statistikk for kommunal virksomhet (KOSTRA) er gjort tilgjengelig i en egen applikasjon.

Statistisk sentralbyrå utarbeider og publiserer også artikler, analyser og rapporter som beskriver resultater og dokumenterer forhold ved statistikkene. I tillegg formidles norsk statistikk gjennom internasjonale databaser hos blant annet Eurostat og OECD. Statistisk sentralbyrå gir brukere veiledning om hvilken statistikk som finnes og hvordan den kan tolkes og forstås. Statistisk sentralbyrås informasjonstjeneste besvarer rundt 12 000 henvendelser i året.

Regler for offentliggjøring av statistikk

Statistikkloven § 2-6 setter rammer for Statistisk sentralbyrås offentliggjøring av statistikk. Statistisk sentralbyrå må ikke offentliggjøre opplysninger slik at de kan føres tilbake til identifiserbare personer eller foretak. Statistikklovens regler om offentliggjøring av statistikk suppleres av og bygger på internasjonale retningslinjer fra EU og FN.

Statistikk blir som hovedregel gjort tilgjengelig i form av summariske eller aggregerte størrelser. Statistisk sentralbyrå har etablert interne regler for å unngå at personer eller foretak skal kunne identifiseres ved publisering. For statistikk over juridiske enheter, herunder kommuner, publiseres likevel noe statistikk slik at enkelte enheter i gruppen kan identifiseres. Dette gjøres etter en helhetsvurdering basert på brukerbehov, hensynet til en hensiktsmessig oppbygning av statistikken og skadepotensialet.

⁴ Jf. Årsrapport for Statistisk sentralbyrå 2017

Metodeutvikling

Hensikten med metodearbeidet er å sikre god kvalitet i Statistisk sentralbyrås produkter og prosesser, og bidra til effektiv statistikkproduksjon. Metodearbeidet i Statistisk sentralbyrå dekker hele produksjonsprosessen fra datainnsamling (trekking av utvalg eller data fra administrative registre), klargjøring av data (for eksempel metoder for editering) til analyse og formidling. Utviklingen i samfunnet, særlig som følge av økt digitalisering, og brukernes behov gjør at det stadig kreves nye metoder og ny teori for å produsere og formidle statistikk effektivt.

Statistisk sentralbyrå driver forskningsbasert utviklingsarbeid for å forbedre metoder og kvalitet i datainnsamling, produksjon og formidling av statistikk. Målet er å gjøre statistikkene mer pålitelige. Viktige forskningstemaer er effektiv gjennomføring og utvikling av utvalgsundersøkelser, samt utnyttelse av store datasett for å lage ny og bedre statistikk.

Kvalitet i statistikken innebærer at den er relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig, sammenhengende og sammenlignbar. Avveining mellom disse faktorene står sentralt i kvalitetsarbeidet og bruk av statistiske metoder er nødvendig i denne sammenhengen.

3.3.2 Data til forskning og offentlig planlegging

Statistikkloven § 3-1d) angir at Statistisk sentralbyrå skal «gi opplysninger til statistisk bruk for forskningsformål og for offentlig planlegging innenfor rammen av denne lovs § 2-5», som viser

til at annen bruk av opplysninger enn til offisiell statistikk må være godkjent av Datatilsynet og ikke være til skade for rikets sikkerhet.

Datatilsynet har i to vedtak gitt Statistisk sentralbyrå nærmere retningslinjer for utleveringsadgangen. Opplysninger som utleveres til forskning kan være identifiserbare, men ikke mer enn nødvendig for forskningsformålet. Opplysninger som utleveres til statistisk bruk for offentlig planlegging skal som hovedregel anonymiseres, som er et strengere krav enn for forskning.

Tabell 3.2 er hentet fra Statistisk sentralbyrås årsrapport for 2017 og beskriver hovedtall for pågang, aktiviteter og priser for datatilgang til forskningsformål.

Data til forskning og offentlig planlegging er beskrevet i kapittel 9.3

3.3.3 Internasjonalt arbeid

Statistisk sentralbyrå har hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid, jf. statistikkloven § 3-1e). Viktigst er Norges statistikk-samarbeid med EU, som er regulert gjennom EØS-avtalen. Dette samarbeidet har blitt vesentlig utvidet siden inngåelsen av avtalen og har stor betydning for statistikkproduksjonen i Norge, se kapittel 4.

Internasjonalt utviklingsarbeid er ikke omtalt i statistikkloven, men har lange tradisjoner. Siden 1960-tallet har Statistisk sentralbyrå gitt bistand til statistikkutvikling i utviklingsland. Utviklingsarbeidet er i hovedsak organisert gjennom bredt og langsiktig institusjonssamarbeid med søsterorganisasjoner i utviklingsland. Formålet er å bidra til utvikling av bedre kapasitet for produk-

Tabell 3.2 Data til forskning og offentlig planlegging

	2015	2016	2017
Antall henvendelser til mikrodata@ssb.no	1 811	1 622	1 836
Antall ufullstendige søknader innkommet fra forskere	298	336	382
Antall leveranser (fakturaer)	148	184	192
Antall saker over 200 000 kroner	6	8	14
Gjennomsnittspris i kroner	42 900	49 600	52 700
Høyeste pris i kroner	661 000	630 000	450 000
Laveste pris i kroner	1 700	3 600	3 600
Antall saker under behandling pr 31.12. etter juridisk klarering	58	72	104 ¹

¹ Tallet for 2017 inkluderer 37 saker som følges opp mht. slettefrist i hht. nytt system. Disse har ikke tidligere vært med.

sjon og bruk av offisiell statistikk i samarbeidslandene. Virksomheten er oppdragsfinansiert, hovedsakelig av Utenriksdepartementet og NORAD, og den er større enn i andre land det er naturlig å sammenligne seg med, med unntak av Sverige, som også driver en omfattende statistikkbistand i regi av Statistiska centralbyrån.

Statistikkbistanden er konsentrert om land og fagområder som prioriteres av norske bistandsmyndigheter. Et prioritert fagområde er å dele norske erfaringer med bruk av registre i statistikkproduksjonen. Andre prioriterte områder er effektivisering av produksjonsprosesser, kvalitet i statistikken og formidling av statistikk og data.

3.3.4 Forskning og analyse

Statistisk sentralbyrå skal «utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning», jf. statistikkloven § 3-1 c.

Hovedtyngden av analysen og forskningen i Statistisk sentralbyrå er innrettet mot å utnytte statistikken i analyser av økonomiske og sosiale forhold, med hovedvekt på økonomisk atferd og økonomiske virkninger av blant annet politiske tiltak.

I 2016 ble det utført om lag 100 forskningsårsverk i Statistisk sentralbyrå, herav drøyt 80 årsverk i Forskningsavdelingen. Ansatte i avdelingen publiserte samme år 70 eksterne artikler og 56 arbeider i interne serier. Om lag halvparten

av årsverkene utføres over statsoppdraget, mens de viktigste øvrige finansieringskildene er Norges forskningsråd og ulike departementer.

Forskningsområdene i Forskningsavdelingen omfatter energi- og miljøøkonomi, makroøkonomi, mikroøkonomi, offentlig økonomi og befolkningsmodeller og demografi og levekår. Virksomheten er nærmere beskrevet i kapittel 10.

3.3.5 Organisering

Statistisk sentralbyrå har pr. 1. januar 2018 853 ansatte, hvorav 533 med arbeidssted i Oslo og 320 i Kongsvinger. I tillegg har byrået 138 deltidsansatte intervjuere. Statistisk sentralbyrå har et budsjett for 2018 på 827 millioner kroner, herav 565 millioner kroner i grunnbevilgning. I tillegg er det budsjettet med 251 millioner kroner i oppdragsinntekter.

Statistisk sentralbyrå har tre statistikkavdelinger; personstatistikk, nasjonalregnskap og næringsstatistikk samt priser, finans- og utenriksstatistikk. Avdeling for digitalisering og fellesfunksjoner har ansvaret for IT, datainnsamling og metode. I tillegg er det en forskningsavdeling, en avdeling for kommunikasjon og brukerkontakt og en administrasjonsavdeling.

Drøyt halvparten av de ansatte arbeider i en av de tre statistikkavdelingene, se tabell 3.3. Se vedlegg 3.2 for en oversikt over seksjonene i de ulike avdelingene per 1. januar 2018.

Tabell 3.3 Ansatte i avdelingene i Statistisk sentralbyrå

Avdeling i Statistisk sentralbyrå for:	Antall ansatte per 1.1 2018
Administrasjon	73
Priser, finans- og utenriksstatistikk	108
Person- og sosialstatistikk	165
Nasjonalregnskap og næringsstatistikk	189
Forskningsavdelingen	77
Kommunikasjon og brukerkontakt	59
Digitalisering og fellesfunksjoner	182

Vedlegg 3.1: Offentlig statistikk

Statistikkområder i Statistikkrådets medlemsinstitusjoner utenom Statistisk sentralbyrå

Brønnøysundregistrene

Belastningsstatistikk
Registrerte foretak
Registrerte konkurser
Antall reservasjoner

Direktoratet for forvaltning og IKT

Innbyggernes oppfatninger og erfaringer med offentlige tjenester
Miljøstatistikk
Anskaffelsesstatistikk

Fiskeridirektoratet

Fiskefartøy, fiskere, fisketillatelse
Fangststatistikk
Lønnsomhet for fiskeflåten
Statistikk for akvakulturproduksjon
Lønnsomhet for akvakulturproduksjon

Folkehelseinstituttet

Dødsårsaker – Dødsårsaksregisteret
Fødsler – Medisinsk fødselsregister
Hjerte- og karsykdommer – Hjerte- og karregisteret
Svangerskapsavbrudd – Abortregisteret
Sykdomspulsen (baseres på KUHR-data)
Infeksjonssykdommer – MSIS (meldings-system for smittsomme sykdommer)
Sykehusinfeksjoner – overvåkingssystem for antibiotikabruk og helsetjenesteassosierte infeksjoner (NOIS)
Resistensovervåking av virus (RAVN)
Vaksinasjoner – SYSVAK
Legemidler – Reseptregisteret
Grossistbasert legemiddelstatistikk – data fra legemiddelgrossister
Vannverk – oppbygging og kvalitet – Vannverksregisteret
Biobankregisteret
Bivirkning kosmetiske produkter
Indikatorer for ikke-smittsomme sykdommer i den nasjonale og globale NCD-strategien

Folkehelseprofiler for fylker, kommuner og bydeler

Folkehelse rapport
Rusmidler i Norge
Sykdomsbyrde

Helsedirektoratet

Pasientstatistikk – Norsk pasientregister
Matforsyningsstatistikk
Matvareforbruk
Kosthold
Tobakksbruk
Fysisk aktivitet
Forgiftningsstatistikk
Spesialisthelsetjenesten
Fastlegestatistikk
Frikortstatistikk
Legemiddel og tannhelse refusjon
Rustiltak og klienter
Personell og kompetanseutvikling i helse- og omsorgssektoren

Husbanken

Bostøtte
Boligtilskudd til enkeltpersoner og utleieboliger
Boligsosialt kompetansetilskudd
Grunnlån til oppføring, utbedring og kjøp
Startlån
Investeringstilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger
Tilskudd til bolig-, by- og stedsutvikling
Lån til barnehager
Tilskudd til studentboliger

Kartverket

Arealstatistikk
Eiendom, bygning, adresse
Tinglysing av fast eiendom

Landbruksdirektoratet

Prisstatistikk landbruk
Produktmengdestatistikk (Landbruksprodukter)
Bestander (Antallsstatistikk)
Tilskudd og kvoter i landbruket

Miljødirektoratet

Utslipp til luft av klimagasser, langtransportgasser og miljøgifter (utslippsregnskapet)
 Generering og behandling avfall (avfallsregnskapet)
 Kommunalt avløp, utslipp og rensing
 Støy (nasjonal støymodell)
 Farlige stoffer
 Tilgang til rekreasjonsareal og nærturterreng
 Klimagass-statistikk for kommuner (under utvikling)
 Beregning av utslipp og opptak av klimagasser fra skog og andre landarealer (under Kyotoprotokollen og FNs klimakonvensjon)

Nasjonal kommunikasjonsmyndighet

Ekonomistatistikk
 Poststatistikk

NAV

Registrerte arbeidsledige
 Ordinære tiltaksdeltakere
 Delvis ledige
 Ledige stillinger
 Forhåndsmeldte driftsinnskrenkninger
 Utdanning og arbeidsmarkedet
 Ytelser til arbeidssøkere
 Overgang til arbeid og stønad
 Sykefravær
 Sykepengene
 Nedsatt arbeidsevne
 Arbeidsavklaringspenger
 Uføreytelser
 Diagnoser uføre
 Grunnstønad
 Hjelpstønad
 Alderspensjon
 Ytelser til gjenlevende
 Avtalefestet pensjon
 Krigspensjon
 Supplerende stønad
 Barnetrygd
 Barnebidrag
 Foreldrepenger
 Engangsstønad
 Stønad til enslige forsørgere
 Kontantstøtte
 Hjelpemidler
 Utbetalinger fra NAV
 Trygdemisbruk
 Regnskap folketrygden

NIFU

FoU-ressurser totalt i Norge
 FoU-ressurser for universitets- og høyskolesektoren
 FoU-ressurser for helseforetakene
 FoU-ressurser for instituttsektoren
 FoU-bevilgninger over statsbudsjettet
 Forskerpersonalregisteret
 Doktorgradsregisteret.

NIBIO

Driftsgranskinger i jord- og skogbruk
 Totalkalkylen for jordbruket
 Jordregister
 Markslagsstatistikk
 Skogstatistikk
 Arealstatistikk for utmark
 Jordsmonnstatistikk
 Annen statistikkproduksjon
 Prisetutvikling på ulike ledd i matvarekjeden
 Spesialundersøkelser; statistikk for spesielle driftsformer og nisjeproduksjoner
 Samdrifter, tilleggsnæring og skatteforhold
 Matvareforbruksberegninger (Sosial – og helsedirektoratet)

Norsk kulturråd

Folke- og skolebibliotek
 Fag- og forskningsbibliotek
 Museer
 Arkiver

NVE

Vassmagasinstatistikk – ukentlig
 Hydrologisk månedsoversikt
 Leverandørskifter
 Statistikk over nettleie i regional- og distribusjonsnett
 Avbruddsstatistikk

NSD

Høgre utdanning
 Kirkestatistikk
 Pasientombud
 Statsforvaltning
 ISSP (International Social Survey Programme)
 ESS (European Social Survey)
 Europaundersøkelser (Eurobarometer)
 Skolevalg

Oljedirektoratet

Historisk produksjon av olje, gass, NGL og kondensat
 Historisk utvikling i antall brønner boret
 Reservetilvekst samt antall funn
 Seismiske undersøkelser
 Årlige utslipp fra petroleumsvirksomheten
 Årlige tildelinger av utvinningstillatelser samt rettighetshavere på norsk sokkel

Politidirektoratet

Anmeldte lovbrudd
 Påtaleavgjorte saker
 Saker under arbeid/restanser

Skatteetaten

Skatteoppgjøret

Statens vegvesen

Kjøretøystatistikk
 Førkortstatistikk
 Trafikkindeks
 Fartsindeks
 Ferjestatistikk

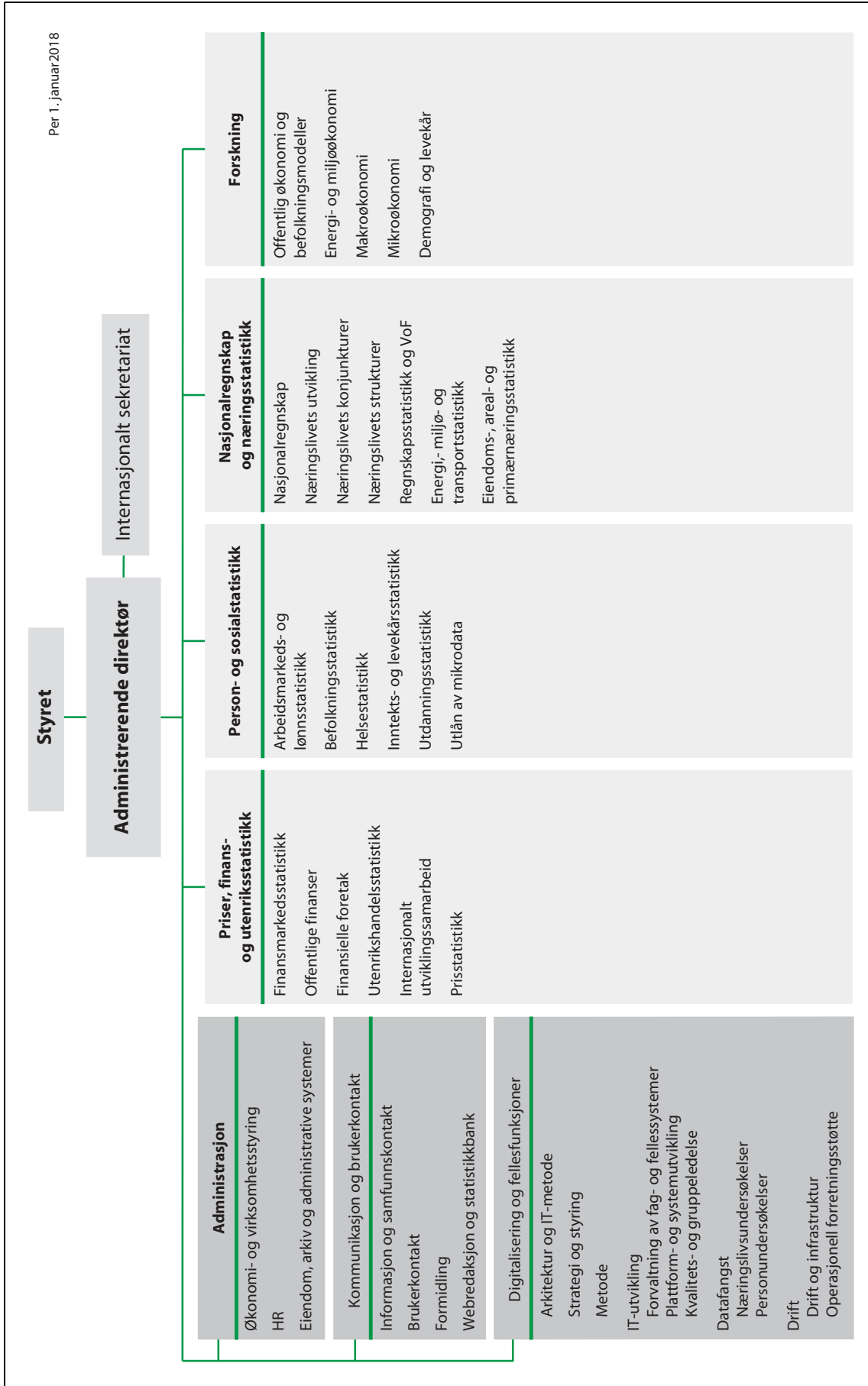
Utdanningsdirektoratet

Barn og ressursbruk i barnehagen
 Søkere til elev- og læreplasser i videregående opplæring
 Inntak av søkere til elevplass i videregående skole
 Avgangskarakterer og grunnskolepoeng i grunnskolen
 Karakterer i videregående skole
 Resultater av nasjonale prøver
 Søkere til og godkjenning av lærekontrakter
 Nye lærekontrakter, løpende lærekontrakter, fag- og svenneprøver
 Elever fordelt på fag i videregående opplæring
 Gjennomføring i videregående opplæring
 Elevtall og ressursbruk i grunnskolen
 Statistikk om oppfølgingstjenesten
 Brukerundersøkelser, blant annet elevundersøkelsene

Utlendingsdirektoratet (UDI)

Asylsøknader og vedtak
 Beboere i asylmottak
 Visum og oppholdstillatelser i Norge
 Retur, utvisninger og bortvisninger
 Innvilgede statsborgerskap
 UDIs saksbehandlingstider

Vedlegg 3.2: Organisering av Statistisk sentralbyrå



Figur 3.1

Kapittel 4

Europeisk statistiksamarbeid

4.1 Innledning

Det er tradisjon for internasjonalt samarbeid om statistikk tilbake til 1800-tallet. Utover på 1900-tallet ble ulike internasjonale organisasjoner som for eksempel FN, stadig viktigere. Det europeiske statistiksamarbeidet i regi av Eurostat står i en særstilling og skiller seg fra annet internasjonalt samarbeid ved at det er juridisk bindende. Dette innebærer at medlemslandene pålegges å produsere bestemte statistikker etter nærmere retningslinjer og krav. Gjennom EØS-avtalen deltar Norge i mesteparten av dette samarbeidet, og det legger stadig sterkere føringer på norske myndigheters statistikkproduksjon.

Formålet med det europeiske statistiksamarbeidet kan generelt beskrives som å fremskaffe relevant, sammenlignbar og pålitelig statistikk om økonomi og samfunn på europeisk, nasjonalt og regionalt nivå til bruk for beslutningstakere, forskere og allmenheten. Europeisk statistikk skal bidra til å underbygge utarbeidelsen, kontrollen og evalueringen av Den europeiske unions (EUs) politikk. EUs behov for europeisk statistikk er nedfelt i Lisboatraktatens artikkel 338, der det heter at:

Europaparlamentet og Rådet skal etter den ordinære regelverksprosessen vedta tiltak for å utarbeide statistikk der dette er nødvendig for at Unionen skal kunne utøve sin virksomhet[...]. Utarbeidelsen av unionsstatistikk skal sikre upartiskhet, pålitelighet, objektivitet, vitenskapelig uavhengighet, kostnadseffektivitet og fortrolig behandling av statistiske opplysninger; den skal ikke pålegge markedsdeltakerne uforholdsmessige byrder.

Europaparlaments- og rådsforordning om europeisk statistikk (EU) nr. 223/2009 («den europeiske statistikkloven») utgjør det generelle og overordnede rammeverk for utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk. Hovedmålene for samarbeidet vedtas av Europa-

parlamentet og Rådet i form av flerårige statistikkprogrammer og utdypes nærmere av Kommisjonen i årlige arbeidsprogrammer. Samarbeidet er blant annet formalisert i en rekke sektorspesifikke statistikkforordninger.

Artikkel 3 i den europeiske statistikkloven definerer statistikk som «*kvantitative og kvalitative, aggregerte og representative opplysninger som beskriver et felles fenomen hos en undersøkt populasjon*». For at statistikken skal regnes som europeisk statistikk, skal den være omfattet av EUs statistikkprogram. Statistikken skal være produsert av nasjonale statistikkmyndigheter og i tråd med Kvalitetsretningslinjer for europeisk statistikk.

I 2014–2015 ble det foretatt en gjennomgang av den delen av det norske statistikksystemet som inngår i det europeiske samarbeidet. Gjennomgangen og hovedkonklusjoner fra rapporten omtales avslutningsvis i kapittel 4.6.

4.2 Det europeiske statistikkssystem

Det europeiske statistikkssystem (ESS) er samarbeidet mellom EU-kommisjonen (ved Eurostat) og nasjonale statistikkbyråer samt andre nasjonale myndigheter som produserer europeisk statistikk. Dette partnerskapet har utviklet seg gradvis, og samarbeidet omfatter omtrent alle statistikkområder og alle aspekter ved statistikkproduksjon, statistikkutvikling og formidling av statistikk. ESS er definert i den europeiske statistikkloven artikkel 4 og omfatter de 28 EU-landene og de fire EFTA-landene.

Eurostat er et generaldirektorat i EU-kommisjonen og er EUs statistikkbyrå. Eurostats hovedrolle er å frembringe og formidle sammenlignbar statistisk informasjon på europeisk nivå. Det omfatter utvikling og harmonisering av begreper, metoder, strukturer og tekniske standarder. Eurostats viktigste brukere er Europakommisjonen og andre europeiske institusjoner samt nasjonale myndigheter, næringsliv og publikum.

Eurostat samler ikke inn data direkte fra oppgavegivere. Det gjør de nasjonale statistikkmyndighetene, som også kontrollerer og analyserer dataene før de oversendes til Eurostat. Eurostat sammenstiller dataene og sikrer at de er sammenlignbare gjennom harmoniserte metoder og standarder.

Statistikkbyråene i EU- og EFTA-landene står sentralt i ESS. Ifølge den europeiske statistikkloven er den nasjonale statistikkmyndigheten det organ som er ansvarlig for å samordne all virksomhet på nasjonalt plan med hensyn til utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk. Det nasjonale statistikkbyrået fungerer også som kontaktpunkt for Eurostat i statistikkspørsmål.

I de fleste land er det også andre nasjonale myndigheter enn det nasjonale statistikkbyrået som er ansvarlige for å utvikle, utarbeide og formidle europeisk statistikk («Other National Authorities» – ONA). Det kan for eksempel være departementer, direktorater, institutter, regionale statistiske kontor og sentralbanker, se kapittel 3 for en omtale av de norske ONA.

I tillegg til statistikkfaglige forpliktelser medfører statusen som ONA rettigheter til å delta i ESS-samarbeidet, herunder tilgang til møter og konferanser samt mulighet for å søke prosjektmidler i form av tilskudd fra EU.

ESS-komiteen har en sentral plass i styringen av ESS. Her møter direktørene for de nasjonale statistikkbyråene. I tillegg møter internasjonale organisasjoner som EFTA, Den europeiske sentralbanken, OECD og FN. Møtene ledes av generaldirektøren i Eurostat.

ESS-komiteen møtes tre ganger i året og gir råd om utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk. Det gjør komiteen gjennom forberedelse av arbeidsprogrammene for europeisk statistikk samt vedtak om implementerende rettsakter og samtykke til basisrettsakter før de oversendes til Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union. I tillegg konsulteres komiteemedlemmene om delegerte rettsakter, og gir råd i strategisk viktige saker. Statistisk sentralbyrå deltar på linje med statistikkbyråene fra EU-medlemsland, unntatt i saker som avgjøres ved formell votering. I disse sakene blir EØS/EFTA-landene bedt om å avgi felles synpunkter, men har ikke stemmerett.

ESS bygger på en rekke rettsakter som beskriver arbeidsdelingen mellom de ulike aktørene, oppstiller kvalitetskrav til statistikken og definerer hvilke statistikker som skal utarbeides. Disse rettsaktene beskriver for eksempel hvilke data som skal samles inn, hvordan de skal klassifise-

res, hyppighet av innsamlinger og krav til utvalgsstørrelse dersom det brukes utvalgsundersøkelser.

Rettsaktene gir Europaparlamentet og Rådet for den europeiske union en rolle i å utforme statistikkproduksjonen. Det skjer delvis gjennom vedtak om arbeidsprogrammer og delvis gjennom vedtak om bestemte statistikker. Når disse rettsaktene vurderes å være EØS-relevante, får de virkning for norsk statistikkproduksjon.

4.3 EØS-avtalen

4.3.1 Statistikk i EØS-avtalen

Det følger av EØS-avtalens artikkel 76 at:

1. Avtalepartene skal påse at det utarbeides og spres sammenhengende og sammenlignbare statistiske opplysninger, med sikte på å beskrive og overvåke alle relevante økonomiske, sosiale og miljømessige sider ved Det europeiske økonomiske samarbeidsområde.
2. For dette formål skal avtalepartene utvikle og benytte harmoniserte metoder, definisjoner og klassifikasjoner samt felles programmer og fremgangsmåter for å organisere det statistiske arbeid på passende administrative nivåer og ta hensyn til behovet for konfidensiell behandling av statistiske data.
3. Vedlegg XXI inneholder særlige bestemmelser om statistikk.
4. Protokoll 30 inneholder særlige bestemmelser om organiseringen av samarbeidet på statistikkområdet.

Det ble gjort en vurdering av forholdet mellom den norske statistikkloven og EØS-avtalens bestemmelser om statistikk i forbindelse med samtykke til ratifikasjon av EØS-avtalen i 1992.¹ Det ble da konkludert med at avtaleverket ikke var i motstrid til statistikkloven, og at det dermed ikke var behov for en endring av denne eller de tilhørende forskriftene. Det ble understreket at EØS-avtalen forplikter Statistisk sentralbyrå til å bygge ut eller legge om statistikker på en rekke områder.

EØS-avtalen er dynamisk i den forstand at nye EU-regler som er EØS-relevante, skal gjøres gjeldende for hele EØS gjennom implementering i avtalen. Siden EØS-avtalen trådte i kraft, har det blitt utviklet og innført detaljert statistikkregelverk for nye områder som miljø og energi, forskning og utvikling, demografi, levekår og

¹ St.prp. nr. 100 (1991–92).

utdanning, i tillegg til at man har videreutviklet den økonomiske statistikken som følge av økte statistikkbehov knyttet til den økonomiske og monetære union. Statistikkregelverket omfatter i hovedsak forordninger som regulerer produksjon, kvalitet og rapportering av ulike statistikker.

Antallet rettsakter i vedlegg XXI Statistikk har økt fra 26 ved inngåelse av avtalen til drøyt 300 i 2018. Ifølge Europautredningen er vedlegg XXI Statistikk det fjerde mest omfattende område i EØS-avtalen målt ved antall rettsakter.²

Det følger av EØS-avtalen artikkel 7 at rettsakter som er inntatt i vedlegg til EØS-avtalen, skal gjennomføres som norsk rett. Forordningene i EØS-avtalen vedlegg XXI er gjennomført i norsk rett ved forskrift om europeisk statistikk av 20.6.2008 hjemlet i den norske statistikkloven.

4.3.2 EØS-relevant statistikk

Det som avgjør om en statistikkrettsakt blir tatt inn i EØS-avtalen vedlegg XXI, er hvorvidt rettsaktens innhold defineres som EØS-relevant. Enkelte politikkområder som den økonomiske og monetære union, EUs handelspolitikk, den felles landbrukspolitikken, den felles fiskeripolitikken og EUs tollunion omfattes ikke av avtalen. Det er ikke til hinder for at Norge samarbeider med EU om statistikk på disse områdene, men det skjer i utgangspunktet på frivillig grunnlag.

Vurderingen av EØS-relevansen av rettsaktene på statistikkområdet er i stor grad sammenfallende med rammene for EØS-avtalen for øvrig, men med noen unntak. Både EU og EFTA har gjensidig interesse av for eksempel sammenlignbar fiskeristatistikk, og statistikkrettsaktene for fiske- og oppdrettsstatistikk er tatt inn i EØS-avtalen. De fleste rettsaktene innenfor landbruksstatistikk er også inkludert, eksempelvis regelverk om landbruksstillingen, landbruksregnskap, avlingsstatistikk og statistikk over melkeproduksjon.

EUs omfattende regelverk om statistikk over handel mellom EU-land, Intrastat, er ikke med i EØS-avtalen, mens statistikkregelverket for handel med tredjeland, Extrastat, er med. Betydelige forpliktelser om statistikkrapportering i forbindelse med den økonomiske og monetære union er ikke omfattet av EØS-avtalen, som for eksempel statistikk knyttet til offentlige underskudd og gjeld.

Mer enn $\frac{3}{4}$ av EUs statistikkprogram er ansett som EØS-relevant. De fleste av Statistisk sentralbyrås statistikkområder er etter hvert regulert av EU-rettsakter inntatt i EØS-avtalen, og over halvparten av Statistisk sentralbyrås statistikkpubliseringer er omfattet av dette regelverket.

4.4 Den europeiske statistikkloven

Europaparlaments- og rådsforordning nr. 223 om europeisk statistikk fra 2009, som gjerne omtales som «den europeiske statistikkloven», er et generelt og overordnet rammeverk som gjelder utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk. Forordningen er tatt inn i EØS-avtalen vedlegg XXI og gjennomført i norsk rett i forskrift til statistikkloven.

Noe av bakgrunnen for at den europeiske statistikkloven var et ønske om å forbedre styringen av det europeiske statistikksystemet (ESS) samt å klargjøre de ulike aktørenes roller. I forordet til forordningen trekkes behovet for å styrke tilliten til europeisk statistikk frem.

Den europeiske statistikkloven er inndelt i seks kapitler. I kapittel I «Allmenne bestemmelser» defineres sentrale begreper og prinsipper for europeisk statistikk, som faglig uavhengighet, upartiskhet, objektivitet, pålitelighet, fortrolig behandling av statistiske data og kostnadseffektivitet.

I kapittel II «Statistikkstyring» defineres ESS og de ulike partene som inngår i samarbeidet. Det gis ulike administrative bestemmelser om Eurostat og ESS-komiteen. Her defineres også hvilke kvalitetskriterier som skal anvendes for å sikre at europeisk statistikk holder høy kvalitet, som relevans, nøyaktighet, aktualitet, punktlighet, tilgjengelighet og klarhet, sammenlignbarhet og sammenheng.

Kapittel III «Utarbeidelse av europeisk statistikk» regulerer prosessene for beslutninger om og gjennomføring av de ulike statistiske programmene, mens kapittel IV «Formidling» viser til de statistiske prinsippene om vern av fortrolige data, likebehandling og upartiskhet.

I kapittel V «Vern av fortrolige data» fremkommer prinsippet om at statistiske data utelukkende skal benyttes for statistiske formål, med mindre den som har avgitt opplysningene utvetydig har samtykket til at de brukes for andre formål. Myndighetene i ESS pålegges å treffe alle nødvendige rettslige, tekniske og organisatoriske tiltak for å sikre vern av data. Her gis også prinsippet om forskeres tilgang til indirekte identifiserbare data til

² NOU 2012: 2 Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU, s112.

bruk for vitenskapelige formål. Dersom forskere ønsker tilgang til data fra Eurostat, kreves det godkjenning fra det nasjonale statistikkbyrået som har stilt dataene til rådighet.

Den europeiske statistikkloven er blitt endret ved europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2015/759. Disse endringene er foreløpig ikke tatt inn i EØS-avtalen, i påvente av en ny norsk statistikklov. Formålet med endringene var å

- styrke prinsippet om nasjonale statistikkbyråers faglige og organisatoriske uavhengighet
- tydeliggjøre de nasjonale statistikkbyråenes koordinerende rolle i de nasjonale statistikk-systemene ved å gi disse et overordnet ansvar for landets totale bidrag til europeisk statistikk
- styrke implementeringen av Retningslinjer for europeisk statistikk (se nedenfor) og dermed sikre ensartede standarder for blant annet statistikkens uavhengighet og kvalitet

Den faglige uavhengigheten styrkes gjennom innføring av særskilte garantier til ledere av nasjonale statistikkbyråer og ledere med ansvar for statistikk i andre nasjonale myndigheter. Lederen av det nasjonale statistikkbyrået skal være eneansvarlig for å treffe beslutninger om blant annet prosesser, statistiske metoder, standarder og publiseringstidspunkter. Lederen skal ha myndighet til å treffe beslutninger om alle spørsmål som gjelder den interne forvaltningen av byrået, vedkommende skal handle uavhengig og hverken be om eller motta instruksjoner fra regjering eller noen annen instans. Lederen er ansvarlig for budsjettgjennomføring i byrået og skal ha rett til å påpeke budsjettmessige forhold offentlig.

Samtidig som det nasjonale statistikkbyråets leder gis omfattende fullmakter, stilles det krav til prosessene for ansettelse og avskjedigelse av vedkommende. Dette gjelder også for andre nasjonale ledere med ansvar for europeisk statistikk i den grad det er relevant. Prosessen for rekruttering må være åpen og basert utelukkende på kvalifikasjonsprinsippet. I forordningen fremheves det at diskrimineringsforbudet skal overholdes. Det slås fast at nasjonale avskjedigelses- og omplasseringsgrunner ikke må bringe den faglige uavhengigheten i fare. Føringer fra det europeiske regelverket for Statistisk sentralbyrås faglige uavhengighet er nærmere drøftet i kapittel 11.

Det nasjonale statistikkbyråets koordineringsansvar er presisert ved at det slås fast at byrået skal være ansvarlig for å samordne statistikkarbeidet til alle nasjonale myndigheter som har ansvar for europeisk statistikk. For å fremme implementeringen av Retningslinjer for europeisk statistikk,

skal statistikkbyrået vurdere å utarbeide tilpassede nasjonale kvalitetsretningslinjer med utgangspunkt i eller tilsvarende retningslinjene.

Et ytterligere tiltak er ny artikkel 11 om at Kommisjonen og det enkelte medlemsland er forpliktet til å fremskaffe et politisk tilsagn om å videreføre og forbedre etterlevelsen av Retningslinjene for europeisk statistikk. Medlemslandenes etterlevelse overvåkes av Kommisjonen på grunnlag av årsrapporter fra landene.

4.5 Retningslinjer for europeisk statistikk

Retningslinjer for europeisk statistikk (European Statistics Code of Practice) består av 16 overordnede prinsipper inndelt i tre grupper:

- Institusjonelle rammer for statistikkproduksjonen; herunder krav om faglig uavhengighet, samordning og samarbeid, mandat for datainnsamling, tilstrekkelige ressurser, kvalitetsbevissthet, statistisk konfidensialitet, upartiskhet og objektivitet.
- Statistiske produksjonsprosesser; herunder krav om gode metoder, egnede statistiske prosedyrer, rimelige krav til oppgavegivere og kostnadseffektivitet.
- Statistikkprodukter; herunder relevans, nøyaktighet, pålitelighet, aktualitet, sammenlignbarhet og lik tilgjengelighet for brukerne.

Det overordnede formålet med de europeiske statistiske prinsippene og kvalitetskriteriene er å sikre statistikkens kvalitet slik at allmennheten kan ha tillit til statistikken. Retningslinjer for europeisk statistikk er vedtatt av ESS-komiteen, men er ikke juridisk bindende. Den europeiske statistikkloven viser imidlertid til at slike retningslinjer skal legges til grunn for all europeisk statistikk. Retningslinjene skal være dynamiske og om nødvendig revideres og ajourføres av ESS-komiteen.

Europeisk statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig måte, uten noen form for press fra myndigheter, politiske grupperinger eller private aktører. Uavhengigheten skal være hjemlet i lov. Lederne for statistikkprodusentene har ansvaret for at statistikken er uavhengig, noe som fordrer at de utnevnes utelukkende basert på faglig kompetanse i en transparent prosess. En eventuell fratredelse må ikke svekke faglig eller vitenskapelig uavhengighet og må bare skje av årsaker angitt i det rettslige rammeverket. Statistikkprogrammer og evalueringer

av dem skal offentliggjøres. Statistikkpubliseringer skal være klart atskilt fra politikrelaterte publiseringer eller politiske ytringer.

Statistikken skal være upartisk, objektiv og pålitelig. Kravet til upartiskhet innebærer blant annet at alle brukere skal behandles likt, de skal ha samtidig tilgang til statistikken, og publiseringstidspunktet skal være annonsert på forhånd. Dersom det i konkrete tilfeller foreligger grunner for at enkelte brukere skal gis tilgang til statistikk før publisering, skal dette gjøres offentlig kjent.

Kravet til objektivitet betyr at statistikkfaglige standarder skal følges, og at statistikkbrukere og oppgavegivere skal ha innsyn i rutiner og praksis. Det skal brukes vitenskapelige kriterier ved valg av kilder, metoder og fremgangsmåter.

Data som innhentes for statistiske formål, enten fra oppgavegivere direkte eller indirekte fra offentlige registre eller andre kilder, skal behandles fortrolig og underlegges strenge bruksrestriksjoner og taushetsplikt. Som hovedregel innebærer dette et forbud mot bruk av data til ikke-statistiske formål og krav om anonymitet ved publisering. Det skal sikre at informasjon ikke kan tilbakeføres til en bestemt, identifiserbar oppgavegiver. Bruk av opplysninger for administrative, rettslige eller skattemessige kontrollformål overfor foretak eller personer, er ikke tillatt.

Det foreligger også et overordnet statistisk prinsipp om kostnadseffektivitet. Kostnadene ved statistikkproduksjonen skal stå i et rimelig forhold til verdien av resultatene. Ressursene skal utnyttes på best mulig måte, og byrden for oppgavegivere skal begrenses. Prinsippet om at næringslivet kun bør rapportere opplysninger til det offentlige én gang, er gjort gjeldene ved at statistikkopplysninger så langt som mulig skal hentes direkte fra tilgjengelige registre eller andre datakilder.

4.6 Europeisk gjennomgang av det norske statistikkssystem

4.6.1 Bakgrunn, formål og gjennomføring

Etterlevelse av Retningslinjene for europeisk statistikk er basert på en selvregulerende mekanisme, ved at det enkelte lands nasjonale statistikkbyrå sørger for at retningslinjene gjøres kjent i og utenfor organisasjonen, samt påser at disse ligger til grunn for produksjon av statistikken. For å vurdere om retningslinjene er fulgt, foretas kvalitetsgjennomganger («peer reviews») av eksperter fra andre EU- eller EFTA-land.

I 2014 og 2015 ble det gjennomført gjennomganger av alle statistikksystemene i EU- og EFTA-landene. I tillegg ble statistikkbyråenes koordineringsrolle og samarbeidet i ESS kartlagt. All europeisk statistikk skulle dekkes, og dermed ble også andre norske produsenter av europeisk statistikk (ONA) tatt med i evalueringen.

Gjennomgangen av det norske statistikk-systemet ble foretatt av et ekspertpanel med tre uavhengige medlemmer samt en observatør fra Eurostat.

4.6.2 Konklusjoner og anbefalinger

Hovedkonklusjonen i rapporten for Norge var at «*Generally, the Peer Review team considers that Statistics Norway has a high level of compliance with the Code of Practice*». ³ Den faglige uavhengigheten, likebehandling av brukere ved publisering, sikring av konfidensialitet, bruk av standardiserte løsninger og kvalitetsbevissthet ble fremhevet. Statistisk sentralbyrås aktive deltakelse i ESS gjennom møtedeltagelse og prosjektsamarbeid ble trukket frem som viktig. Også samarbeidet med Norsk senter for forskningsdata om formidling av mikrodata og Statistisk sentralbyrås internasjonale samarbeid ble vurdert positivt. EDAG-samarbeidet og registersamarbeidet om kvalitet ble ansett som innovative løsninger i et europeisk perspektiv. Imidlertid ble uklarehet rundt prisfastsettelse for og utlevering av mikrodata påpekt som en svakhet. ⁴

Rapporten anbefalte fem forbedringstiltak.

1. Begrepet «offisiell statistikk» bør klargjøres. Statistikklovens definisjon av offisiell statistikk i § 1-2 (2) som sier at «Offisiell statistikk er statistikk som gjøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk sentralbyrå eller annet statlig organ», er mangelfull. Begrepet er for vidt definert ved at det ikke henvises til kvalitetskrav. Et lovfestet krav om offisiell statistikk må oppfylle Retningslinjer for europeisk statistikk eller tilsvarende, noe som vil bidra til å styrke den offisielle statistikkens posisjon. I vurderingen blir det lagt vekt på at også andre statistikk-

³ Rockmann, Ulrike, Rimantas Juozas Vaicenavičius og József Kárpáti, Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Norway, Eurostat 2015.

⁴ NAV, Skatteetaten og Statistisk sentralbyrå har samordnet rapporteringen av arbeidstakeres ansettelses- og inntektsforhold mv. Arbeidsgivere og andre opplysningspliktige rapporterer samlet til alle tre etater i a-meldingen. Samarbeidsprosjektet EDAG (Elektronisk Dialog med Arbeidsgiver) har ansvar for å utvikle løsninger og innføre den nye ordningen.

produserende myndigheter har gitt uttrykk for at de ville kunne dra nytte av en klarere definisjon av begrepet offisiell statistikk, herunder at det også er ønskelig at andre enn Statistisk sentralbyrå gis en lovmessig forankring som statistikkprodusent i det nasjonale statistikk-systemet.

2. Statistisk sentralbyrås styres status og ansvar bør klargjøres. Basert på retningslinjenes krav til nasjonale statistikkbyråers faglige uavhengighet, fastslås at det er behov for en lovmessig klargjøring av styrets rolle og forholdet mellom styret og Finansdepartementet og administrerende direktør. Det påpekes at det fremstår som uklart hvorvidt styret utgjør en integrert del av Statistisk sentralbyrås faglige uavhengige virksomhet eller ikke, og at dette bør komme tydeligere frem.
3. Ansvaret til Statistisk sentralbyrås administrerende direktør bør presiseres. Administrerende direktørs ansvar er uklart og vagt definert i lov og forskrift, og det er behov for å klargjøre dette for å bringe norsk rett i samsvar med retningslinjenes bestemmelser om faglig uavhengighet og hvilke fullmakter som skal tillegge lederne for de nasjonale statistikkbyråene. Det påpekes en ubalanse i regelverket ved at direktørens oppgaver er forskriftsregulert mens styrets oppgaver er regulert direkte i loven.
4. Statistisk sentralbyrås koordinerende rolle og ansvar bør styrkes. Samordningsansvaret, slik det er definert i statistikkregelverket, gjelder i all hovedsak samordning knyttet til statistiske kilder, og statistikkloven er mangelfull når det gjelder Statistisk sentralbyrås ansvar for å koordinere og følge opp andre nasjonale statistikkprodusenters etterlevelse av Retningslinjer for europeisk statistikk.
5. Statistikkrådets etablering, sammensetning og mandat bør lovfestes. Statistikkrådet påpekes

som et mulig virkemiddel for å styrke Statistisk sentralbyrås koordinerende rolle, og som et bidrag til å forbedre offisiell statistikk blant annet gjennom styrket koordinering av krav til faglig uavhengighet, kvalitet, konfidensialitet og rapporteringsbyrde. Statistikkrådets mandat og sammensetning er ikke nevnt i statistikkloven, noe som kan være til hinder for at Statistikkrådet skal kunne fungere etter intensjonene. Det anbefales derfor at Statistikkrådets mandat, oppgaver og sammensetning forankres i regelverket, og da fortrinnsvis i statistikkloven. Rådets oppbygning bør gjennomgås, blant annet med tanke på behovet for en oppsplitting i underutvalg med spesielle ansvarsområder og kompetanse. Avslutningsvis vises det til at det ikke foreligger en visjon for hele det norske statistikk-systemet, og at det ikke er klart hvilken institusjon eller hvilke organ som eventuelt skulle ta ansvaret for en slik visjon. Det legges til grunn at Statistisk sentralbyrå vil kunne ta et slikt ansvar, men at det vil forutsette utstrakt samarbeid med relevante miljøer.

I tillegg til de fem ovenstående anbefalingene angående statistikkloven, var det 19 andre anbefalinger om forbedringer. Statistisk sentralbyrå burde blant annet ha en tydeligere rolle i samordningen av det norske statistikk-systemet. De øvrige anbefalingene omfattet kvalitetsarbeid, formidling, utlevering av mikrodata og interne forhold i Statistisk sentralbyrå, herunder vertikal og horisontal informasjon og involvering av ansatte.

I etterkant av gjennomgangen laget Statistisk sentralbyrå en tiltaksplan som svarte på anbefalingene. Tidsrammen for tiltaksplanen er fire år, og byrået rapporterer årlig til Eurostat om fremdriften i tiltakene frem mot 2019.

Kapittel 5

Styringen av Statistisk sentralbyrå

5.1 Innledning

Statistisk sentralbyrå er et forvaltningsorgan administrativt underlagt Finansdepartementet. Det innebærer at Finansdepartementet har ansvaret for den løpende styringen av etaten, og at finansministeren er konstitusjonelt og parlamentarisk ansvarlig for Statistisk sentralbyrås virksomhet. Etatsstyringen foregår innenfor de rammene som trekkes opp i økonomiregelverket for staten.¹

Statistikkloven med forskrifter angir oppgaver, fullmakter og plikter for Statistisk sentralbyrå. I tillegg gis bestemmelser om ledelsen av Statistisk sentralbyrå. Føringer gis også gjennom det europeiske statistikkregelverket, jf. kapittel 4. Når disse rammene er gitt, skjer den strategiske styringen gjennom Stortingets årlige budsjettvedtak og Finansdepartementets etatsstyring. Den strategiske styringen setter en retning for den operative styringen som Statistisk sentralbyrå selv står for.

Statistikkloven slår fast at Statistisk sentralbyrå skal ha et styre, og etatsstyringen involverer dermed departementet, styret og administrerende direktør. Loven fordeler kompetanse mellom styret og administrerende direktør, mens oppgavene er utdypet gjennom forskrift og instruks.

Statistisk sentralbyrå har både en grunnbevilgning og en omfattende oppdragsvirksomhet. Denne er omtalt i forarbeidene til dagens lov, men er ikke regulert i loven. Oppdragsvirksomheten er i hovedsak rettet mot sentralforvaltningen. Det innebærer i praksis at den strategiske styringen til departementet suppleres gjennom forvaltningens kontrakter med Statistisk sentralbyrå. Disse finansierer bestemte oppgaver.

5.2 Rammene for styring

5.2.1 Allmenne rammer for styring av statlige virksomheter

Alle statlige virksomheter hører inn under et departement.² Dette departementet har et overordnet ansvar for at virksomheten iverksetter politiske vedtak, og at ressursene brukes effektivt og i tråd med føringene fra statsbudsjettet og Stortingets budsjettbehandling.

Mål- og resultatstyringen er det grunnleggende styringsprinsippet for statlige virksomheter, og innebærer at departementet fastsetter mål og resultatkrav som virksomheten skal nå innenfor rammen av disponible ressurser og de forutsetninger som er gitt av overordnet myndighet. Virksomhetene har stor frihet til å velge hvordan målene realiseres. Mål- og resultatstyringen er basert på en forventning om at effektiviteten øker når det nivået som kjenner utfordringene best, får frihet til å bestemme hvordan målene skal nås. Samtidig er mål- og resultatstyring et system for kontroll og læring med krav til å dokumentere og rapportere resultater. Mål- og resultatstyringen er ment å bidra både til åpenhet og legitimitet i statlig styring.

Det skilles gjerne mellom konstituerende, strategisk og operativ styring av statlige virksomheter.³ Med konstituerende styring forstås fastlegging av formål, samfunnsoppdrag og verdigrunnlag, avgrensning av virkeområde, fastlegging av rettslige rammebetingelser, etablering av grunnleggende organiseringsprinsipper og av hvordan styringen skal foregå.

For Statistisk sentralbyrå skjer den konstituerende styringen gjennom statistikkloven med forskrifter. I tillegg gir det europeiske statistikkregel-

¹ «Økonomiregelverket» er en fellesbetegnelse for økonomireglementet, som er fastsatt ved kronprinsregentens resolusjon 12. desember 2003, og Bestemmelser om økonomistyring i staten som fastsettes av Finansdepartementet. Bestemmelsene ble senest endret 5. november 2015.

² Stortingets kontrollorganer, herunder Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen, hører ikke under noe departement, men sorterer direkte under Stortinget.

³ Tormod Hermansen, En bedre styrt stat?, Fagbokforlaget 2015.

verket føringer, både når det gjelder oppgaver og faglig uavhengighet (jf. omtale i kapittel 4). Disse føringene er i hovedsak sammenfallende med føringene i statistikkloven.

Det andre nivået er den strategiske styringen. Den ligger mellom den konstituerende og den operative og retter seg primært mot de strukturelle betingelsene for den operative styringen. Den strategiske styringen har gjennomgående en lengre tidshorisont enn den operative. I alminnelighet vil den strategiske styringen komme til uttrykk gjennom styringsdialogen mellom departement og etaten, og skal blant annet sikre at Stortingets budsjettvedtak følges opp.

Den operative styringen skjer i virksomheten.

5.2.2 Føringer i gjeldende statistikklov

Oppgaver

Statistisk sentralbyrås oppgaver er beskrevet på overordnet nivå i statistikkloven, både i form av en liste over oppgaver i loven § 3-1 og gjennom at oppgaver er lagt til Statistisk sentralbyrå i andre paragrafer.

§ 3-1 Statistisk Sentralbyrås oppgaver

Statistisk Sentralbyrå er det sentrale organ for utarbeiding og spredning av offisiell statistikk og har hovedansvaret for at denne lovs formål etter § 1-1 blir oppfylt. I denne sammenheng skal Statistisk Sentralbyrå:

- a) Kartlegge og prioritere behov for offisiell statistikk,
- b) Samordne omfattende statistikk som blir utarbeidet av forvaltningsorganer,
- c) Utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning,
- d) Gi opplysninger til statistisk bruk for forskningsformål og for offentlig planlegging innenfor rammen av denne lovs § 2-5,
- e) Ha hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid.

Vektleggingen av de ulike oppgavene og det konkrete innholdet kan justeres gjennom budsjettvedtak og i den løpende etatsstyringen, men de kan ikke avvikes, med mindre det gjøres et nytt lovvedtak.

I tillegg er noen oppgaver lagt til Statistisk sentralbyrå gjennom delegering. Særlig viktig er det at beslutning om å utarbeide offisiell statistikk etter § 2-1 er delegert fra Kongen til byrået. Det innebærer at byrået selv beslutter hvilken statistikk som produseres med midlene i den årlige

budsjettbevilgningen. Delegeringen innebærer i praksis en utvidelse av ansvaret for å kartlegge og prioritere behovet for statistikk i § 3-1 a).

Når beslutning om å produsere offisiell statistikk er fattet, gir loven fullmakt til å innhente opplysninger. Gjennom delegeringen etter § 2-1 får dermed Statistisk sentralbyrå en vidtrekkende fullmakt til å pålegge myndigheter, foretak og privatpersoner opplysningsplikt.

Samtidig setter statistikkloven enkelte grenser for Statistisk sentralbyrås virksomhet. Det gjelder blant annet for deling og utlevering av data, og hva opplysninger hentet inn med hjemmel i statistikkloven kan brukes til. Disse grensene kan ikke flyttes gjennom etatsstyringen.

Faglig uavhengighet

Statistikkloven § 4-1 sier at Statistisk sentralbyrå er en faglig uavhengig institusjon. Det betyr at Finansdepartementet ikke kan instruere Statistisk sentralbyrå i faglige spørsmål, for eksempel om valg av statistiske metoder, tidspunkt for offentliggjøring av statistikk eller hvilke kilder som skal benyttes. Instruksjonsretten er dermed avskåret i faglige spørsmål.

Vedtak om opprettelse eller nedleggelse av enkeltstatistikker som finansieres innenfor det ordinære budsjettet er delegert til Statistisk sentralbyrå. Dette har noen ganger blitt forstått som en del av den faglige uavhengigheten, selv om det formelt sett ikke er forankret i § 4-1. Finansdepartementet blir normalt bare orientert om slike vedtak. Statistisk sentralbyrås statistikkvedtak må kunne gjennomføres innenfor gjeldende budsjett-ramme. Dersom et vedtak skaper behov for særlige budsjettbevilgninger, vil det måtte behandles i den ordinære budsjettprosessen.

Det fremkommer av forarbeidene til dagens lov at også analyse- og forskningsvirksomheten er omfattet av den faglige uavhengigheten. Analyse- og forskningsvirksomheten har vært styrt på overordnet nivå gjennom budsjettvedtak og tildelingsbrev, som omtalt i kapittel 10. Den har dessuten hatt et stort innslag av oppdragsfinansiering, med til dels detaljerte føringer i kontraktene.

I en kunnskapsorganisasjon som Statistisk sentralbyrå vil det i mange tilfeller være vanskelig å etablere et klart skille mellom faglige og administrative spørsmål. Store satsinger eller omlegginger vil ha både faglige og administrative sider. Når det gis overordnede føringer gjennom budsjettvedtaket fra Stortinget, eller det gis føringer i styringsmøter og i dialog om strategiske satsinger, vil det kunne berøre faglige spørsmål. Siden

skillet mellom faglige og administrative spørsmål ikke alltid er helt skarpt, vil det ofte være et skjønsspørsmål om en bestemt sak omfattes av den faglige uavhengigheten.

Organisering

Statistikkloven sier at Statistisk sentralbyrå skal ledes av et styre og en administrerende direktør, og den angir arbeids- og kompetansefordeling mellom styre og direktør. Ifølge loven skal styret behandle og fastsette Statistisk sentralbyrås langtidsprogram, budsjettforslag og årlig arbeidsprogram etter forslag fra administrerende direktør. I tillegg skal styret føre alminnelig tilsyn med virksomheten. Loven inneholder en forskriftshjemmel som gir Kongen fullmakt til å gi forskrift om styrets og direktørens oppgaver.

Styrets sammensetning har endret seg over tid, i tråd med endrede behov og prioriteringer. Mens det tidligere ble lagt vekt på å gi administrerende direktør faglige råd i statistikkproduksjonen, har tilsynsoppgaver og administrative vurderinger blitt en stadig viktigere del av styrets arbeid og utgjør nå hoveddelen av arbeidet.

Departementet oppdaterte instruksene til Statistisk sentralbyrå i 2014 og instruksene til styret i 2015, jf. boks 5.1. Disse instruksene operasjonaliserer oppgavene og tydeliggjør ansvarsdelingen.

Styret oppnevnes av Finansdepartementet. Det gir departementet mulighet til å endre sammensetningen, for å sikre at styret har riktig kunnskap og erfaringsbakgrunn til å ivareta de behovene departementet mener er viktige. Sammen med muligheten til å revidere instruksene, har det gitt departementet rom for å justere arbeidsdelingen mellom styre og direktør over tid.

Loven inneholder ikke bestemmelser om oppnevning av administrerende direktør. Det fremgikk imidlertid av forarbeidene at oppnevning burde følge reglene i Statistisk sentralbyrås personalreglement, som innebar at direktøren skulle oppnevnes av Kongen i statsråd.

Denne ordningen er videreført. Oppnevningen skjer etter forslag fra finansministeren for åremålsperioder på seks år. Det er mulighet for én gjenoppnevning. Direktøren er toppler i staten, men stillingen er ikke et embete.

5.3 Styringsdialogen

Budsjettvedtak og føringer

Stortingets årlige budsjettvedtak er grunnlaget for Statistisk sentralbyrås virksomhet gjennom

året. Vedtaket bygger på forslag i regjeringens budsjettproposisjon. Det gir overordnede retningslinjer for virksomheten i året som kommer og midler til å utføre oppdraget. Det er også gjennom budsjettvedtaket Statistisk sentralbyrå gis fullmakt til å utføre oppdrag mot betaling, og det gis et anslag på omfanget av denne oppdragsvirksomheten. Byrået gir innspill til Finansdepartementet i løpet av budsjettprosessen og bidrar til utarbeidelsen av budsjettforslaget til Stortinget.

Budsjettproposisjonen gir også Stortinget anledning til å vurdere gjennomføringen av oppdraget. Når proposisjonen legges frem i oktober, inneholder den rapport fra virksomheten i foregående budsjettår.

Departementet følger opp og operasjonaliserer Stortingets budsjettvedtak gjennom årlige tildelingsbrev. Tildelingsbrevet inneholder faglige og administrative føringer samt departementets styringsmål for budsjettåret. Det stilles også krav til styring og kontroll, og gis økonomiske og administrative fullmakter.

Mens Stortinget behandler budsjettforslaget, utarbeider departementet et foreløpig tildelingsbrev som Statistisk sentralbyrå bes gi innspill til. Endelig tildelingsbrev oversendes etter at Stortinget har fattet sitt vedtak.

Styringsdialogen

Styringsdialogen er en samlebetegnelse for dokumenter, rapporter og møter mellom departement og underliggende virksomhet. Den strategiske styringen av Statistisk sentralbyrå foregår gjennom styringsdialogen.

Økonomiregelverket stiller en del krav til styringsdialogen mellom departementet og virksomheten. I praksis tar dialogen form av en rekke standardiserte møter og dokumenter som utveksles gjennom budsjettåret. Et minimum av møter og dokumenter følger av økonomiregelverket, og inkluderer blant annet årsrapport og annen rapportering, regnskap og tildelingsbrev. Styringsdialogen skal dokumenteres, slik at det er enighet om hvilke styringssignaler som gis, og slik at dialogen kan ettergås av Riksrevisjonen.

Ved siden av møtene fastsatt i økonomiregelverket, er det løpende dialog mellom departementet og etaten, og det avholdes fagmøter ved behov. For at departementet skal kunne gi gode og målrettede styringssignaler som kan operasjonaliseres i virksomheten, må det kjenne virksomheten godt og holde løpende kontakt. Departementet følger opp viktige prosjekter og satsinger, utarbeider forslag og strategier sammen med virksomhe-

Boks 5.1 Instruks for Statistisk sentralbyrå

Bestemmelser om økonomistyring i staten pkt. 1.3 pålegger departementet «...å sørge for at det foreligger instruks som beskriver myndighet og ansvar mellom departementet og virksomheten, herunder de innbyrdes forhold mellom departementet, eventuelt styre og virksomhetslederen». Finansdepartementet har utarbeidet en hovedinstruks til virksomheten og administrerende direktør og en egen instruks til Statistisk sentralbyrås styre.

Hovedinstruksen til Statistisk sentralbyrå fordeler ansvaret for oppfølging av de oppgaver som følger av økonomiregelverket mellom direktøren, styret og Finansdepartementet. I tillegg stilles det krav til Statistisk sentralbyrås virksomhetsstyring, internkontroll og krav om rapportering til departementet. Det stilles også enkelte krav om rapportering som grunnlag for departementets oppfølging av byrået. Blant annet skal departementet varsles om større avvik eller saker som vil kunne få stor oppmerksomhet i media, samt om alle saker som tas opp av Riksrevisjonen.

Styrets instruks er mer konkret og omhandler styrets praktiske oppgaver. Instruksen operasjonaliserer styrets oppgaver etter statistikkloven og tydeliggjør ansvarsdelingen mellom administrerende direktør og styret når det gjelder øvrige oppgaver. Det gjelder særlig oppgaver knyttet til regnskap og rapportering, eller det som i loven er beskrevet som «å føre ordnært tilsyn med virksomheten».

Styrets instruks skiller mellom styringsoppgaver og kontrolloppgaver.

Styringsoppgaver omfatter blant annet behandling og fastsettelse av strategier, virk-

somhetsplaner og innspill til statsbudsjettet. Administrerende direktør utarbeider forslag som fastsettes i styret. Styret skal gi råd om den faglige utviklingen av virksomheten, herunder rammer for utviklingen av offisiell statistikk og analyse og forskning. Styret skal også fastsette retningslinjer for omfanget og innretningen av den oppdragsfinansierte virksomheten.

Kongen i statsråd ansetter administrerende direktør. Styret har likevel en rolle i denne prosessen, idet instruksen inviterer styret til å gi overordnede synspunkter om krav til ny direktør før stillingen lyses ut.

Kontrolloppgavene inkluderer ansvar for å påse at Statistisk sentralbyrå har betryggende internkontroll, at det gjennomføres risikovurderinger, og at mål og resultatkrav fastsatt i tildelingsbrev, stortingsvedtak og andre styringsdokumenter følges opp og gjennomføres innenfor rammene av tildelte ressurser. Styret kan fastsette krav om rapportering eller ta initiativ til evalueringer dersom det anses nødvendig for å utføre kontrolloppgavene. Styret skal behandle saker som innebærer vesentlige endringer i organisering, og skal særlig og på selvstendig grunnlag vurdere fremdrift, leveranser, kostnader og risiko i slike prosesser.

Styreinstruksen inneholder retningslinjer for styrets arbeidsform. Her fremgår det at styreprotokoll uten opphold skal oversendes Finansdepartementet og Riksrevisjonen til orientering. Det fremgår også at styret sammen med administrasjonen skal gi innspill til det årlige tildelingsbrevet.

ten og avklarer praktiske spørsmål. Dersom det i disse møtene kommer opp saker som tilsier at departementet har behov for å styre virksomheten, skal styringssignalene formidles skriftlig i etterkant.

Styrets rolle

Deler av den dokumentasjonen som Statistisk sentralbyrå sender til Finansdepartementet, fastsettes av styret. Det gjelder langtidsprogram, budsjettforslag og årlig arbeidsprogram.

Ifølge instruksene skal også årsregnskap og risikovurderinger fremlegges for styret før de oversendes departementet. Styrets behandling av slike dokumenter bidrar til ytterligere kvalitetssikring av de forslag og rapporter departementet mottar. Det medfører samtidig noe dobbelrapportering.

Styret for Statistisk sentralbyrå møtes normalt 5–6 ganger i året, hvorav ett møte er et styreseminar. Viktige saker som arbeidsplan og strategi behandles gjerne på flere påfølgende møter. Styret vil ofte kunne treffe vedtak om omprioriteringer innen virksomhetsplaner eller i satsingsfor-

slag, samt endringer i årsrapporter eller andre brev til departementet. I enkelte tilfeller gir styret direktøren og styreleder fullmakt til sammen å finne en løsning eller slutføre et dokument.

Det meste av styringsdialogen foregår direkte mellom administrasjonen i Statistisk sentralbyrå og Finansdepartementet, og i liten grad direkte mellom styret og departementet. Styret har normalt ikke deltatt på styringsmøtene. Det har vanligvis vært møter mellom administrasjonen og departementet i forbindelse med årsrapport og halvårsrapport, kommende års budsjett, tildelingsbrev og strategi. Styret har normalt bare deltatt på møtet om strategi, samt i første del av møtet om kommende års budsjett. Styrets vurderinger gjøres i hovedsak kjent for departementet indirekte, gjennom at referat fra styremøtene oversendes departementet.

I situasjoner der det skulle oppstå en alvorlig uenighet mellom Statistisk sentralbyrås styre og ledelse, eller styret mener at Statistisk sentralbyrå ikke løser sitt oppdrag på en god nok måte, kan styret varsle Finansdepartementet på eget initiativ.

Departementet kan også involvere styret direkte, men det har ikke vært vanlig. Et tilfelle skjedde høsten 2017, da departementet ba styret oppnevne en fungerende direktør for Statistisk sentralbyrå. Funksjonsperioden var fra tidligere administrerende direktør hadde fratrudd og frem til departementet hadde konstituert en midlertidig administrerende direktør.

5.4 Statistisk sentralbyrås oppdragsvirksomhet

Finansierings- og styringskanaler

Statistisk sentralbyrås virksomhet finansieres i hovedsak gjennom en grunnbevilgning over statsbudsjettets kapittel 1620 – Statistisk sentralbyrå. I tillegg finansieres noe av virksomheten gjennom inntekter fra salg av tjenester. Omfanget av oppdragsinntekter har økt over tid og utgjorde nesten en tredjedel av Statistisk sentralbyrås inntekter i 2016.

Statistisk sentralbyrås adgang til å drive oppdragsvirksomhet, er omtalt i forarbeidene til statistikkloven. Adgangen gis formelt av Stortinget i form av en fullmakt i de årlige budsjettvedtakene. I budsjettvedtaket fremgår det at inntektene fra brukerfinansierte oppdrag skal dekke utgiftene, og det budsjetteres med et anslått omfang for oppdragsvirksomheten. I tillegg får Statistisk sentralbyrå fullmakt til å påta seg ytterligere opp-

drag, og til å øke utgiftene tilsvarende oppdragsinntektene.

Statsbudsjettet følger ettårsprinsippet, det vil si at budsjettet følger kalenderåret. Stortingets vedtak gir likevel Statistisk sentralbyrå adgang til å overføre eventuelle ubrukte oppdragsinntekter fra ett år til det neste. Det er derimot ikke adgang til å forskuttere neste års inntekter. I og med at inntektene kun skal dekke utgiftene, vil det heller ikke være adgang til å akkumulere overskudd fra oppdragsvirksomheten.

Finansdepartementets bruk av styringskanalene

Finansdepartementet er etatsstyrer for Statistisk sentralbyrå og har ansvaret for grunnbevilgningen og føringene som følger med denne. I tillegg kjøper departementet oppdrag hos Statistisk sentralbyrå, på linje med andre departementer og brukere. Oppdragene inkluderer både løpende kontrakter, som modellkontraktene, jf. boks 5.2, og ad hoc-kontrakter for tabell- og utredningsoppdrag. I 2017 beløp modellkontraktene seg til om lag 8 millioner kroner, mens andre oppdrag beløp seg til om lag 3 millioner kroner.

Dette innebærer at Finansdepartementet har to ulike kanaler for styring av byrået. I tildelingsbrevet er departementet overordnet og kan instruere, mens i oppdragene er partene likeverdige, og det er kontraktsfrihet. Disse to styringskanalene vil i noen grad overlape. Det kan i praksis kunne være vanskelig å avgjøre om byrået reelt sett har mulighet til å avvise en kontrakt med Finansdepartementet, fordi departementet kan pålegge oppgaver gjennom tildelingsbrevet.

Omfanget av oppdragsvirksomheten

Statistisk sentralbyrås oppdragsvirksomhet kan grovt sett deles i seks kategorier; statistikkoppdrag, herunder utvikling av ny statistikk, drift av løpende statistikk og tabelloppdrag basert på eksisterende statistikk, dataleveranser, datafangst, databehandleroppdrag, forskning og analyse og bistandsvirksomhet. Statistisk sentralbyrå hadde en større gjennomgang av oppdragsvirksomheten i 2012, og tabell 5.1 bygger på denne. Den relative fordelingen vurderes å være lite endret siden da; inntekter fra bistandsarbeid utgjør en noe mindre andel i dag, mens tilgang til data har økt.

Statistikkoppdrag har ulike former. Nesten en femtedel av oppdragsinntektene er knyttet til drift av løpende statistikk. Det kan dreie seg om statistikk som er av særlig interesse for en eller

Tabell 5.1 Oppdragsinntekter Statistisk sentralbyrå – fordeling 2010

Oppdragets art	Andel (prosent)
Utvikling av ny statistikk	9
Drift av løpende statistikk	18
Tabelloppdrag	4
Tilgang til data	2
Datafangst	5
Databehandleroppgaver	6
Forskning og analyse	32
Bistandsarbeid	19
Annet	5
Sum	100

flere brukere, eller det kan være statistikk som ligger innenfor et departements ansvarsområde. Det kan imidlertid også være statistikker av allmenn interesse; blant annet er noe av den europeiske statistikken finansiert med oppdragsinntekter.

Statistisk sentralbyrå påtar seg enkeltoppdrag for brukere som ønsker spesialtilpassede tabeller av eksisterende statistikk eller krysstabeller mellom ulike statistikker.

I tillegg påtar Statistisk sentralbyrå seg oppdrag for utvikling av ny statistikk. Når en ny statistikk utvikles på oppdrag fra et departement, inngås det en avtale for utvikling og eventuelt også for drift av statistikken. Det innebærer at dersom det er ønske om at statistikken skal bli løpende, vil oppdragsgiver belastes også etter utviklingsfasen. I noen tilfeller har dette skjedd gjennom en rammeoverføring, det vil si at midlene har blitt tatt inn i Statistisk sentralbyrås grunnbevilgning.

Når slike avtaler inngås, understrekes byråets faglige uavhengighet, og det settes rammer for oppdragsgiver mulighet til å instruere om utførelsen av oppdraget. Oppdragsgiver gis ingen særstilling når det gjelder tilgang til statistikken, som publiseres i henhold til byråets ordinære regler for offentliggjøring.

Statistisk sentralbyrå tilrettelegger og gir tilgang til data for forskning og offentlig forvaltning på oppdrag, se kapittel 9.3. Omfanget av slike oppdrag har økt de siste årene, og byrået utfører nå 200–250 slike oppdrag årlig. Inntektene har ligget rundt 12 millioner kroner årlig.

Statistisk sentralbyrå påtar seg også oppdrag knyttet til datafangst og utvalgstrekkning. Disse oppdragene gjøres vanligvis i tilknytning til datainnhenting for statistikkformål.

Statistisk sentralbyrå har avtaler om å behandle data på vegne av en eller flere andre offentlige etater. Disse avtalene er gjerne knyttet til statistikkproduksjon, ved at byrået også utarbeider og publiserer statistikk på grunnlag av disse dataene. Slike avtaler er nærmere omtalt i kapittel 9.5.

Noe over halvparten av analyse- og forskningsvirksomheten til Statistisk sentralbyrå har vært oppdragsfinansiert de siste årene, og denne virksomheten har utgjort om lag en tredjedel av de samlede oppdragsinntektene. En del av disse oppdragene er midler fra Norges Forskningsråd. I tillegg kommer oppdrag fra sentralforvaltningen i forbindelse med større utredninger og modellavtaler med Finansdepartementet (se boks 5.2). Kunnskapsdepartementets standardavtale for forsknings- og utredningsoppdrag benyttes i utgangspunktet for slike oppdrag, men med noen tilpasninger angående publisering, likebehandling og bruk av referansegrupper. Blant annet legges det til grunn at slike oppdrag utføres innenfor rammene av statistikkloven, og Statistisk sentralbyrå får eiendomsrett til grunnlagsmaterialet.

Statistisk sentralbyrås bistandsarbeid rettet mot utviklingsland er i hovedsak finansiert gjennom oppdragsinntekter, i hovedsak fra Utenriksdepartementet og NORAD. De siste årene har inntekter fra slike oppdrag ligget rundt 20 millioner kroner.

Statistisk sentralbyrås oppdragsgivere er i hovedsak fra offentlig sektor, først og fremst staten. For 2014 og 2015 sendte Statistisk sentralbyrå fakturaer til vel 1 100 ulike kunder. De 50 største kundene sto for 90 prosent av oppdragenes verdi, og nær sagt alle disse er departementer eller direktorater, Norges Forskningsråd og forskningsinstitusjoner. Private kunder utgjør vanligvis under 10 prosent av samlede oppdragsinntekter.

Begrunnelse for oppdragsvirksomheten

Det er flere grunner til at deler av Statistisk sentralbyrås virksomhet er oppdragsfinansiert. I forarbeidene til dagens statistikklov ble det særlig lagt vekt på at oppdragsvirksomheten kan hjelpe Statistisk sentralbyrå til å fange opp signaler om statistikkbehov eller behov for generell analyse fra departementer, andre offentlige virksomheter og fra private. Det ble også påpekt at noen oppgaver ikke hører inn under Statistisk sentralbyrås

Boks 5.2 Statistisk sentralbyrås modellavtaler med Finansdepartementet

Statistisk sentralbyrå utvikler og drifter en rekke modeller på oppdrag fra Finansdepartementet. Oppdragene er styrt gjennom en overordnet rammeavtale og årlige kontrakter. Rammeavtalen skisserer en del overordnede prinsipper, herunder hvilke områder det skal leveres modeller, krav om forskning knyttet til modellene, økonomiske forhold samt opphavs- og eierskap til modellene. For tidsrommet 2018–2021 er det inngått rammeavtale om å levere modeller på følgende områder:

- Analyser av den makroøkonomiske utviklingen på kort og mellomlang sikt
- Analyser av skatte- og avgiftsforslag
- Langsiktige analyser av offentlige finanser
- Analyser av klima og skatt
- Analyser av sysselsetting og trygd

For hvert av disse områdene inngås det egne, årlige modellkontrakter som spesifiserer inn-

holdet i leveransen. For 2018 er det inngått seks modellkontrakter. I en av kontraktene bidrar også Arbeids- og sosialdepartementet med oppdragsmidler.

Modellkontraktene spesifiserer oppdrag knyttet til blant annet løpende oppdatering, videreutvikling og forskning, samt dokumentasjon, tallgrunnlag, beregninger og analyser. Det skal også lages gjennomføringsrapporter etter avtaleåret.

Samlet bidrar modellkontraktene for 2018 med 8 millioner kroner. I modellkontraktene er det lagt inn en forutsetning om at Statistisk sentralbyrå også skal benytte midler fra grunnbevilgningen til de samme modellene tilsvarende beløpet i kontraktene. Medregnet denne finansieringen tilsvarer ressursinnsatsen på modellene om lag 16 millioner kroner.

ordinære virksomhet, og disse finansieres derfor særskilt. Det gjelder blant annet bistandsvirksomheten.

Noen oppgaver er særlig egnet for brukerfinansiering. Det gjelder oppgaver som er nyttige først og fremst for den som bestiller oppdraget, slik som tilgang til data til forskere. Her kan brukerbetaling være med på å sikre at virksomheten får riktig omfang og kvalitet.

I noen grad må oppdragsfinansiering fra departementene ses på som en styringsmekanisme på siden av den ordinære etatsstyringen. I stedet for at bevilgningene gis over statsbudsjettet, og styringssignalene følger den ordinære budsjettprosessen, slik at Statistisk sentralbyrå selv kan prioritere hva det skal produsere for midlene,

blir midlene gitt som oppdragsinntekter knyttet til bestemte statistikker eller analyser.

Forarbeidene peker på utfordringer med oppdragsvirksomheten, og det understrekes at omfanget ikke må bli for stort. Et stort innslag av oppdragsfinansiering kan føre til at statistikken vris mot sektorer med høy betalingsevne, noe som kan innebære at viktig, allment etterspurt statistikk nedprioriteres til fordel for særinteressestatistikk. Oppdragsinntekter gir også risiko, da løpende inntekter finansierer faste utgifter. Statistisk sentralbyrås styre har utarbeidet retningslinjer for oppdragsvirksomheten, hvor det understrekes at den må understøtte, og ikke utfordre, kjernevirksomheten.

Del II
Vurderinger

Kapittel 6

Hva er statistikk – og hva er offisiell statistikk?

6.1 Innledning

I dag defineres vanligvis statistikk som tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen (for eksempel er det denne definisjonen som ligger til grunn for dagens statistikklov). Det betyr at statistikk ikke er det samme som data. Data som anvendes til statistikkproduksjon, er observasjoner, for eksempel kjennetegn ved personer, regnskapstall fra bedrifter eller målinger av naturfenomener. Fra et råmateriale av data lages statistikk ved at observasjoner av de enkelte enhetene sammenstilles og bearbeides. Råmaterialet omtales gjerne som «mikrodata», for å skille det fra den ferdige statistikken.

Offentlige myndigheter og private virksomheter utarbeider statistikk for en rekke formål, men statistikkloven er avgrenset til å regulere produksjon av offisiell statistikk. Utvalget legger til grunn at den offisielle statistikken er den statistikk som myndighetene gjør tilgjengelig for allmenheten, for å bidra til å dekke allmenhetens opplysningsbehov, og for å legge til rette for en faktabasert, felles forståelse av ulike sider ved samfunnet. For å kunne regulere slik statistikk, må loven stille opp prosedyrer for å bestemme hva som er offisiell statistikk. Det kan gjøres på ulike måter; enten ved at all statistikk som oppfyller bestemte kvalitetskrav er offisiell; ved at bestemte statistikker defineres som offisielle; eller ved at all statistikk fra bestemte institusjoner er offisiell. Man kan bruke flere av kriteriene samtidig; europeisk statistikk er både bestemt i europeisk lovverk, må tilfredsstillende bestemte kvalitetskrav og må produseres av bestemte institusjoner. I dagens lovverk er beslutningen om offisiell statistikk gjennom forskrift delegert til Statistisk sentralbyrå, men en del av den statistikken som naturlig må anses som offisiell, produseres av andre myndigheter uten direkte involvering fra Statistisk sentralbyrå.

Beslutningen om å utarbeide offisiell statistikk må være undergitt demokratisk kontroll. Denne beslutningen bør forankres i et nasjonalt statistikkprogram, som dermed definerer hva som er

offisiell statistikk. Der bør det både fremgå hvilken statistikk som skal utarbeides, og hvilke institusjoner som gis ansvaret for statistikken. Beslutning om å utarbeide offisiell statistikk må følges opp gjennom nødvendige lovhjemler og tildeling av budsjettmidler.

Offisiell statistikk må oppfylle bestemte kvalitetskrav. Store deler av norsk statistikkproduksjon reguleres i dag gjennom europeiske forordninger innlemmet i EØS-avtalen (jf. kapittel 4). Det stilles kvalitetskrav til denne statistikken; disse er beskrevet i det som ofte omtales som «den europeiske statistikkloven», forordning om europeisk statistikk (Forordning (EU) nr. 223/2009) og i Retningslinjer for europeisk statistikk. Det er naturlig at all norsk offisiell statistikk må tilfredsstillende disse kravene, og dette bør fremgå av lov eller forskrift.

6.2 Hva har man ment med statistikk?

Begrepet «statistikk» har hatt ulik betydning til forskjellige tider.¹ Ordet «statistikk» stammer fra tysk, og viste på 1700-tallet til beskrivelser av et land, eller normalt en fyrstestat, som skulle være til nytte for dem som styrte landet. Disse beskrivelsene ligner lite på det som i dag benevnes statistikk, men var heller en topografisk oversikt over land og folk, med verbale omtaler av blant annet naturen, klimaet, befolkningen og statsapparatet. De kunne gjerne inneholde tall, som regel hentet fra administrative kilder, men vekten ble lagt på å gi et helhetlig bilde av landet, ikke å gjengi tabeller. Utover på 1800-tallet ble slike beskrivelser gradvis forlatt og erstattet av tabeller

¹ Avsnittet bygger særlig på Einar Lie og Hege Roll-Hansen, Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge, Universitetsforlaget 2001, Alain Desrosières, The Politics of Large Numbers: A History of Statistical Reasoning, Harvard University Press, 1998, Espen Søybe, Statistikk og historie, Statistiske analyser 39, Statistisk sentralbyrå, og NOU 1988: 19 Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå.

som ga en kvantitativ beskrivelse at samfunnet. Disse tabellene overtok benevnelsen «statistikk».

Den kvantitative statistikken som vokste frem på 1800-tallet, hadde som formål å understøtte en effektiv forvaltning av staten. Det var derfor særlig viktig å få oversikt over befolkningen, som grunnlag for både utskrivning av soldater og innkreving av skatter. I tillegg ble det lagt vekt på statistikk som ga kunnskap om skattegrunnlaget, så som tollstatistikk eller statistikk over næringsvirksomhet drevet direkte av staten.

Norge fulgte den samme utviklingen som andre europeiske land i denne perioden. Etter 1814 ble det foreslått å opprette et norsk tabellkontor, men på grunn av svake statsfinanser ble forslaget ikke realisert før i 1837. I denne perioden ble det trykket og utgitt lite kvantitativ statistikk i Norge, og det ble fortsatt lagt betydelig innsats i store topografiske beskrivelser i den tyske tradisjonen.²

Utover på 1860-tallet ble imidlertid den kvantitative statistikken raskt bygget ut, og i 1876 ble Tabellkontoret utskilt fra Departementet for det Indre og opprettet som en selvstendig institusjon under navnet Det statistiske Centralbureau. Fra da av fikk statistikken mer og mer preg av å være også en kvantitativ beskrivelse. Mens Tabellkontoret i hovedsak hadde levert tallmateriale til bruk for sentraladministrasjonen, ble statistikken nå tatt i bruk av et bredere publikum. Det hang sammen med de samfunnsmessige endringene i denne perioden. Fremveksten av et parlamentarisk demokrati ga grobunn for offentlig debatt om ulike politiske problemer, og dermed behov for offentlig tilgjengelig, objektiv kunnskap. Samtidig pågikk en rask industrialisering og urbanisering, som førte med seg nye sosiale fenomener og problemer og ga behov for en sosialstatistikk som kunne understøtte den politiske debatten og utformingen av ulike tiltak. Dermed ble statistikken bygget ut på flere nye områder. Det skjedde samtidig en rask utvikling i statistiske metoder, slik at både omfanget av og kvaliteten på statistikken var helt annerledes i 1914 enn femti år tidligere.

Fra begynnelsen av 1900-tallet skjedde det også en sentralisering av statistikkproduksjonen, blant annet ved at Statistisk sentralbyrå fikk ansvaret for tellingene av sektorer i næringslivet, av industri, håndverk, jordbruk og skogbruk. Samtidig overtok byrået ansvar for løpende statis-

tikk som tidligere hadde blitt produsert av andre etater, for eksempel overtok det Industristatistikken fra Rikstrygdeverket i 1921.

I mellomkrigstiden stoppet utviklingen delvis opp, både som følge av stramme offentlige budsjetter, og fordi den politiske utviklingen tilsa en mindre inngripende økonomisk politikk. Situasjonen ble imidlertid en helt annen etter annen verdenskrig, da forvaltningens behov for statistikk økte kraftig. Det ble utviklet og tatt i bruk nye metoder og ny teknologi. Utvalgsundersøkelsene fikk et solid teoretisk fundament, nasjonalregnskapet ble etablert, og de første datamaskinene ble tatt i bruk. Det var en betydelig styringsoptimisme, og Statistisk sentralbyrå leverte både statistikk og etter hvert også tallfestede planleggingsmodeller. Norge var tidlig ute med å ta i bruk registerdata. Særlig etter etableringen av Det sentrale personregisteret i 1964 (i dag Det sentrale folkeregisteret) og innføringen av fødselsnummer, ga registrene grunnlag for stadig mer og bedre statistikk. Ut over på 1970-tallet ble det lagt økende vekt på sosiodemografisk statistikk og miljøstatistikk.

I etterkrigstiden dukket det opp nye private produsenter av statistikk av allmenn interesse da meningsmålingsinstituttene ble etablert. De foretok gjerne markedsundersøkelser for bedrifter, men utførte også politiske meningsmålinger som ble offentliggjort i media. Meningsmålingene har i stor grad forblitt drevet av private virksomheter, selv om noen offentlige etater også gjennomfører slike undersøkelser.

Til tross for at styringsoptimismen i den økonomiske politikken avtok etter midten av 1970-tallet, er ikke behovet for statistikk redusert. Digitaliseringen, som for alvor skjøt fart fra midten av 1980-tallet, har medført vesentlige endringer i statistikkproduksjonen. Det har endret metodene for innhenting og behandling av data og forandret formidlingen av statistikk, fra trykte publikasjoner til publisering på nett. Digitaliseringen er nærmere beskrevet i kapittel 7.

Fra 1970-tallet har endrede styringsformer i offentlig forvaltning ført til økt bruk av indikatorer for å utvikle, gjennomføre og følge opp offentlig politikk. Begrepet indikator kom inn i språket på 1800-tallet, og sier noe om et fenomen man er interessert i, men ikke kan observere direkte.³ Statistikk ga raskt opphav til ulike indikatorer, for eksem-

² For eksempel verket Jens Krafts Topographisk-Statistisk Beskrivelse over Kongeriget Norge utgitt i seks bind fra 1820–1835, og professor Schweigaards Norges Statistik fra 1840.

³ En oversikt over hvordan indikatorer gradvis kom i bruk finnes i Michael Porter: The flight of the indicator, i boken «The world of indicators: the making of governmental knowledge through quantification», Cambridge University Press, 2015.

pel prisindekser og arbeidsledighetsrater. De beste indikatorene måler ikke bare det fenomen man har direkte interesse av, men inneholder samtidig informasjon om andre forhold. For eksempel er barnedødelighet tatt inn som et av FNs tusenårsmål, både fordi lavere barnedødelighet er et mål i seg selv, og fordi barnedødelighet er en indikator på standarden til helsetjenestene i et land.

Den økte bruken av indikatorer har ført til at offentlige etater i større grad lager statistikk med sikte på at den skal være egnet som indikator. Statistikken får status som måltall, enten for virksomheter eller for den politiske gjennomføringsevnen på et område. Ikke all statistikk anvendes som indikatorer, og ikke alle indikatorer bygger på statistikk, men statistikkproduksjonen vris mot å frembringe indikatorer. Det kan gjøre statistikken viktigere som styringsinstrument, men samtidig er det en risiko for at styringsbruken fører til at nytten av indikatoren svekkes. Den britiske økonomen Charles Goodhart observerte i 1975 denne sammenhengen: «*Any observed statistical regularity will tend to collapse once pressure is placed upon it for control purposes.*» Det kan både skyldes at selve sammenhengen svekkes, fordi aktørene endrer tilpasning, eller at aktørene klarer å påvirke selve målingen.

6.3 Statistikk som en offentlig oppgave

Det er flere grunner til at offentlige myndigheter har påtatt seg oppgaven med å frembringe statistikk. På 1800-tallet kunne man antakelig hevde at bare staten hadde den nødvendige kapasitet til å produsere statistikk, men det er neppe en tilstrekkelig forklaring i dag. Fremdeles er statistikken viktig som beslutningsgrunnlag for offentlige myndigheter, og den utgjør et fellesgode som det ikke er lett å se for seg at andre kunne frembringe i samme omfang og med samme relevans. Dessuten danner den et faktabasert, felles grunnlag for meningsdannelsen i samfunnet.

6.3.1 Statistikk som grunnlag for offentlig politikk

Om man ser på hvilken statistikk offentlige myndigheter legger frem, får man vanligvis en god indikasjon på hvilke områder som er gjensstand for offentlig innsats, eller er tema for politisk debatt.⁴ Utviklingen av statistikk på et bestemt område har gjerne skjedd samtidig med at dette området er blitt tema for offentlig politikk.

Noen ganger har statistikkutviklingen blitt utløst av at bestemte problemstillinger er blitt akutte. Både første og andre verdenskrig ga støtet til rask utbygging av den økonomiske statistikken i mange land, for å gjøre det mulig å planlegge og samordne krigsinnsatsen.⁵ Andre ganger er statistikk blitt utviklet fordi noen aktører har ønsket å sette en bestemt problemstilling på dagsordenen. I 1910 foreslo Sosialkomitéen på Stortinget en ekstrabevilgning på 1 000 kroner til Statistisk sentralbyrås budsjett til «*belysning av arbeidernes livskaar, hvad deres levemaate koster og hvordan dette stiller sig i de forskjellige dele av landet*». Dette kom i stand etter en henvendelse fra LO, som fikk støtte av Arbeidsgiverforeningen. Bedre levekårs- og prisindekser var et sentralt grunnlag for tariffavtalene, men åpnet også for en bredere politisk debatt om utviklingen i arbeidernes levekår. Også i dag er det vanlig at ulike aktører tar initiativ til å frembringe statistikk på sine egne felt.

Fordi statistikken er så nært knyttet opp mot offentlige oppgaver, er det naturlig at staten har hovedansvaret for å sikre tjenlig statistikk. Det betyr at det vil være et politisk spørsmål hva det skal lages statistikk om, særlig dersom statistikken skal klassifiseres som offisiell.

6.3.2 Statistikk som fellesgode

Statistikk av allmenn interesse er et fellesgode, som det er vanskelig å se for seg at noen andre enn det offentlige vil produsere. Det er to trekk ved bruken av statistikk som er viktige i så måte: Statistikk er ikke-rivaliserende; den blir ikke mindre verdt for en bruker fordi noen andre også får tilgang til den samme statistikken. Statistikk er også ikke-ekskluderbar; det er vanskelig å utelukke noen fra bruken av statistikk – i så fall må den holdes hemmelig av dem som har fått adgang til den, slik at den ikke kopieres og spres videre.

Den teknologiske utviklingen har gjort at statistikk i enda større grad enn før er blitt ikke-rivaliserende og ikke-ekskluderbar. Når statistikken gjøres tilgjengelig gjennom et enkelt søk på nettet, er det vanskelig å ta betalt for den.⁶ Slike fel-

⁴ Se særlig oversikten i Alain Desrosieres L'Argument statistique II – Gouverner par les nombres, Presses de l'Ecole des mines, 2008.

⁵ Se for eksempel Adam Tooze, Statistics and the German State, 1900–1945, Cambridge University Press, 2001.

⁶ Enkelte statistikkbyråer har prøvd å sette opp betalingsløsninger for tilgang på statistikk, men dette har vist seg lite hensiktsmessig, bl.a. fordi statistikken har eksternaliteter som gjør at verdien øker når flere bruker den. En ønsker derfor at statistikken er tilgjengelig for flest mulig.

lesgoder vil derfor vanskelig kunne produseres gjennom markedsløsninger.

Dette forsterkes av at det kan være positive eksternaliteter knyttet til bruken av statistikk. Det er en fordel at aktører har samme virkelighetsforståelse. Det kan for eksempel gjøre det lettere å løse en oppgave i fellesskap eller forhandle om spørsmål man er uenig om. Når partene i arbeidslivet er enige om hva prisveksten har vært, er det enklere å forhandle om lønnsoppgjøret.

Betydningen av eksternaliteter forsterkes i sin tur av at de fleste enkeltstatistikker som produseres av det offentlige, er direkte handlingsrelevante for svært få aktører. Det er få situasjoner hvor noen tar en beslutning utelukkende på bakgrunn av nye tall for veksten i bruttonasjonalproduktet for fastlands-Norge eller endringer i kriminalstatistikken. I stedet inngår slik statistikk som del av et større kunnskapstilfang som ligger til grunn for beslutninger. Betalingsviljen for én enkelt statistikk i en bestemt situasjon kan være liten, men den samlede nytten av all statistikk som inngår i vurderingen, kan være stor. Ofte har statistikken verdi ikke direkte, men først etter at den er brukt som underlag for analyser. Det gjør det både vanskelig å selge statistikker enkeltvis, og å bruke markedsmekanismer for å avdekke hvor verdifull statistikken egentlig er.

I noen tilfeller kan statistikk være skreddersydd, og da vil den ikke i samme grad være et fellesgode. Det kan også gjelde dersom det skal utvikles helt ny statistikk på et felt; betalingsviljen er ofte større for den aller første statistikken. Tilsvarende kan analyser av statistikk i noen grad være rivaliserende goder, dersom analysene er skreddersydde for bestemte formål. Da vil den som ønsker analysene, kunne pålegges å betale for dem, og betalingsviljen kan gi en pekepinn på nytteverdien.

Uansett må noen typer statistikk – og formidling av denne statistikken – anses som fellesgoder, som staten tar ansvar for. Det gjelder spesielt for statistikk som ikke ellers ville blitt produsert og gjort tilgjengelig for allmenheten.

6.3.3 Statistikk som speiler samfunnet: Betydningen av klassifisering

Statistikk har betydning for hvilke kategorier man bruker for å forstå samfunnet. Begrepet «arbeidsledig» kom gradvis inn i statistikken i industrilandene på begynnelsen av 1900-tallet, og det tok tid før en begynte å se på de arbeidsledige som forskjellige fra dem som ikke var i arbeid. Da endret forståelsen av denne gruppen seg også, fra å bli

ansett som arbeidssky eller uføre, til å være rammet av konjunktursvingninger utenfor egen kontroll. Mange inndelinger er like på tvers av land, men det er fortsatt forskjeller. Mens noen land legger frem tall for ulike sosioøkonomiske grupper – for eksempel arbeidere, funksjonærer, ledere og eiere – har Statistisk sentralbyrå stort sett ikke brukt en slik inndeling siden 1970-tallet. På den annen side publiserer Statistisk sentralbyrå flere statistikker fordelt på ulike innvandrergupper, som mange andre land ikke gjør. Slike forskjeller speiler selvfølgelig at landene faktisk er forskjellige, og kategorier som er relevante for et land, er ikke nødvendigvis relevante for et annet. De kan også henge sammen med at land har ulike historiske erfaringer, blant annet med hvordan statistikk er blitt brukt tidligere. Slike valg har ikke bare en betydning for hvilke statistikker som finnes, men påvirker også hvilke kategorier det er vanlig å tenke i.

Statistikk har også betydning for hvordan vi avgrenser samfunnet. Statsvitene beskriver i noen sammenhenger nasjoner som forestilte fellesskap. Statistikk er med på å avgrense dette fellesskapet, både sosialt, økonomisk og geografisk. Opp gjennom historien har for eksempel folketellingene gitt grunnlag for å bestemme hvilke grupper som inngår i befolkningen, og hvilke som har vært definert som fremmede.⁷ Folketellingene på slutten av 1800-tallet og første del av 1900-tallet ga egne tall for minoriteter som samer og kvæner, og klassifiserte dem slik sett som forskjellige fra den norske majoritetsbefolkningen. I 2007 ble statistikkloven gjort gjeldende også for Svalbard, og når statistikken nå også omfatter denne øygruppen, bidrar det til å innlemme den i forestillingen om Norge.

Statistikkens rolle i å definere og avgrense samfunnet er en viktig grunn til at den offisielle statistikken bør underlegges demokratisk kontroll. Det er ikke vanskelig å finne eksempler på at definisjonsmakten er blitt brukt som redskap i politiske konflikter. Ikke desto mindre er det vanskelig å tenke seg noe annet enn at det som skal regnes som offisiell statistikk, og slik være en del av den offisielle beskrivelsen av et land, må avgjøres gjennom demokratiske prosesser. Selve utarbeidelsen av statistikken bør imidlertid være faglig uavhengig, for å hindre at statistikkens innhold manipuleres etter det som er politisk hensiktsmessig.

⁷ Dette er beskrevet i Einar Lie og Hege Roll-Hansen, Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge, Universitetsforlaget 2001 og i Espen Søybe, Folkemengdens bevegelse 1735–2014, Forlaget Oktober 2014.

Boks 6.1 Definisjoner av innvandrere

Statistisk sentralbyrå klassifiserer i dag innvandrere som personer som er bosatt i Norge, men født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og med fire utenlandsfødte besteforeldre.¹ Norskfødte med innvandrerforeldre er personer som er født i Norge med to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. Den øvrige befolkningen utgjøres av dem som ikke tilhører gruppene «innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre».

Frem til 2001 brukte Statistisk sentralbyrå betegnelsen «andregenerasjonsinnvandrere» om personer som var født i Norge av foreldre som hadde innvandret hit. Betegnelsen skulle benyttes til statistiske formål, men ble etter hvert også brukt utenfor Statistisk sentralbyrå. Betegnelsen kom gradvis under kritikk fordi den ble oppfattet som ekskluderende, ettersom personer født og oppvokst i Norge ble omtalt som «innvandrere». Begrepet «andregenerasjonsinnvandrere» var ifølge andre kritikere upresist og verdiladet fordi det vektla bare én del i en flerkulturell identitet. I 2001 ble det erstattet med den mer presise «personer født i Norge av to utenlandsfødte foreldre». I offentligheten og departementene brukes imidlertid ofte begrepet etterkommere i stedet for den lengre og mer presise definisjonen.

I 2008 endret Statistisk sentralbyrå klassifiseringen igjen, til dagens klassifisering. Begrepet «innvandrerbefolkningen» forsvant da ut. Det skyldes delvis at norskfødte med innvandrerfor-

eldre skiller seg så mye fra innvandrerne at det gir liten mening å gruppere dem sammen, men også fordi norskfødte med innvandrerforeldre oppfattet begrepsbruken som ekskluderende. I en viss forstand ble de definert som ikke-norske, til tross for at de var født i Norge.

Statistikk gir et forenklet bilde av en kompleks virkelighet. Tall brukes for å identifisere og beskrive grupper som er mest mulig ensartede etter et sett av kriterier. For å vite hva tallene i en tabell står for, må tabellen også beskrives med ord som gir en helt spesifikk mening. Hensynet til lesbarhet kolliderer ofte med hensynet til presisjon og gjør valget av ord som kan aksepteres av alle, til en utfordring.

Statistisk sentralbyrås kategorier er ikke bare redskaper for å måle virkeligheten, men er også redskaper som bestemmer virkeligheten. Begrepet «andregenerasjons innvandrere» er gått inn som en del av dagligtalen, på tross av at myndighetene har anbefalt at det ikke brukes. Vanligvis gir ikke Statistisk sentralbyrås klassifiseringer opphav til offentlig debatt, men når det skjer, er det en nyttig påminnelse om at statistikken ikke bare måler virkeligheten; den definerer den også.

¹ Innholdet bygger på Minja Tea Dzamarija, Hva skal «innvandrerene» hete? Samfunnsspeilet 2008/4 og Oversikt over personer med ulik grad av innvandringsbakgrunn, Rapport 2014/16, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

6.4 Uavhengighet

Da de statistiske sentralbyråene ble etablert på 1800-tallet, vokste det samtidig frem en norm om at statistikkprodusentene skulle ha en faglig uavhengig stilling i statsadministrasjonen. Dette gjaldt også da det norske byrået ble opprettet i 1876. Da dagens statistikklov ble vedtatt i 1989, ble det presisert at Statistisk sentralbyrå var en faglig uavhengig institusjon. Uavhengigheten er i dag nedfelt i det europeiske regelverket, jf. omtalen i kapittel 4.

Det kan argumenteres for faglig uavhengighet i statistikkproduksjonen langs to spor. For det første skal uavhengigheten gi trygghet for at opplysninger innhentet til statistikkformål, ikke brukes til kontroll eller inngrep mot privatpersoner eller

bedrifter.⁸ Dette hensynet har gjort seg gjeldende helt fra begynnelsen på den moderne statistikkproduksjonen. Da statistikken i økende grad skulle bygge på materiale samlet inn gjennom folketellinger og bedriftstellinger, ble det nødvendig å forsikre den som ga opplysninger, om at disse kun ville bli brukt til statistikk. Det var særlig en bekymring at opplysningene kunne brukes til skattlegging, noe som kunne gjøre det vanskelig å samle inn korrekte opplysninger om økonomiske forhold.

⁸ Se Einar Lie og Hege Roll-Hansen, Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge, Universitetsforlaget 2001. Universitetsforlaget, Oslo og Adam Tooze, Statistics and the German State, 1900–1945, Cambridge University Press 2001.

Men et annet argument ble etter hvert stadig viktigere. Den tallfestede statistikken fikk i annen halvdel av 1800-tallet preg av å være en kvantitativ vitenskap for å beskrive ulike samfunnsforhold. Statistikken kunne dermed i økende grad hente sin legitimitet gjennom å vise til at den bygget på anerkjente vitenskapelige prinsipper, og dermed måtte den være faglig uavhengig. Denne uavhengigheten har to sider. For det første gjelder det innad i statsforvaltningen, hvor statistikken danner grunnlag for utforming av politikk på mange ulike områder. Det krever at resten av forvaltningen har tiltro til at statistikken holder høy nok kvalitet, og det krever igjen at statistikkprodusentene gis frihet til å utøve et best mulig faglig skjønn. For det andre har statistikk vært grunnlag for det offentlige ordskiftet om ulike samfunnsforhold; da er det viktig å være trygg på at myndighetene ikke kan påvirke statistikken, hverken på politisk eller administrativt nivå. Dette hensynet har vært særlig vektlagt i begrunnelsen for det gjeldende europeiske regelverket.

Det europeiske regelverket gir statistikkprodusentene en «negativ uavhengighet», i den forstand at det angir frihet fra inngripen.⁹ Gitt at en bestemt statistikk skal produseres, har statistikkprodusentene faglig uavhengighet til å bestemme hvordan dette skal gjøres, og de skal skjermes fra pålegg fra andre myndigheter eller fra politisk hold. Den eksisterende norske lovgivningen har i noen grad også gitt en «positiv uavhengighet», ved at Statistisk sentralbyrå har blitt delegert frihet til å utvikle, utarbeide og formidle ny statistikk. I dagens statistikklov er beslutning om produksjon av offisiell statistikk lagt til Kongen, men denne myndigheten er gjennom forskrift delegert til Statistisk sentralbyrå. Som anført ovenfor, vil beslutning om statistikk ofte henge sammen med hvilke områder som er eller blir gjenstand for offentlig politikk, og ny statistikk har i nyere tid i hovedsak blitt etablert etter initiativ fra et departement eller direktorat som ønsker mer informasjon på et saksfelt. Det henger også sammen med at beslutninger om å produsere ny statistikk har vært avhengig av budsjettmidler. I praksis har dermed friheten til å produsere ny statistikk i liten grad blitt benyttet av Statistisk sentralbyrå.

Om statistikkprodusenter har reell faglig uavhengighet, vil alltid bero på om produsentene har tilstrekkelige ressurser, bredt definert. På den ene siden er det åpenbart at en virksomhet som

ikke har tilstrekkelige budsjettmessige rammer, ikke har faglig uavhengighet. På den andre siden kan ikke statistikkprodusentene selv fastsette sine bevilgninger, og det er ønskelig at produksjonen av offisiell statistikk skjer mest mulig kostnads-effektivt.

Statistikkprodusentene må også ha nødvendig faglig kompetanse for å kunne opptre uavhengig; det krever ledelse og medarbeidere som kan utøve et selvstendig faglig skjønn. Samtidig må det være visse grenser for et slikt skjønn. Det er for eksempel ikke åpenbart om faglig uavhengighet bør omfatte valg mellom ulike datakilder for en bestemt statistikk. Dersom statistikk skal bygge på utvalgsundersøkelser, krever det store ressurser; dersom den skal bygge på registerdata, kan ressursbruken bli mindre, men da kreves det til gjengjeld adgang til registre som statistikkprodusentene ikke nødvendigvis har lovhjemmel til. I praksis vil dermed den faglige uavhengigheten alltid være betinget og avhenge av hvilke spørsmål man ønsker å belyse, og av hvordan arbeidsdelingen skal være innenfor statistikksystemet, se kapittel 8. Statistikkprodusentene bør alltid redegjøre tydelig for hvilke begrensninger som foreligger, og hvilke implikasjoner de gir for tolkningen av statistikken.

De samme hensynene som ligger til grunn for at landenes nasjonale statistikkbyråer bør være faglig uavhengige, gjelder også for andre offentlige myndigheter når de opptrer som statistikkprodusenter. Dette har det imidlertid vært mindre oppmerksomhet om. Det må sees i sammenheng med at andre myndigheter primært utarbeider statistikk basert på opplysninger hentet fra egne administrative eller fagspesifikke registre. Formålet med denne statistikken har oftest vært å understøtte myndighetsutøvelse, og i mindre grad å bidra til å opplyse allmenheten. Dette bildet er imidlertid ikke entydig, og det er noen utviklingstrekk som tyder på at statistikkproduksjon også i andre etater i økende grad er faglig uavhengig. For eksempel har Folkehelseinstituttet de siste årene gått bort fra å orientere departementet eller politisk ledelse i forkant av publisering av politisk sensitive statistikker, som for eksempel statistikk over svangerskapsavbrudd.

6.5 Statistikk og etikk

Den faglige uavhengigheten vektlegges i de etiske retningslinjene for statistikere som International Statistical Institute (ISI) har vedtatt.¹⁰ Disse ret-

⁹ Dette drøftes i Asle Rolland, *The Independence of the Official Statistics Producer*, 2015.

ningslinjene er ment å understøtte og gi veiledning til statistikerens egne etiske vurderinger og beskrive verdier og etiske prinsipper medlemmene er enige om. Mange av de tolv prinsippene gir beskyttelse for den faglige uavhengigheten. Blant annet skal statistikere være objektive, gjøre upartiske vurderinger av metodevalg, unngå interessekonflikter og ikke godta pålegg om å gjennomføre undersøkelser med sikte på å komme frem til et bestemt resultat. Også de etiske retningslinjene fra American Statistical Association (ASA) vektlegger faglig uavhengighet, og her stilles i tillegg opp forventninger til at myndigheter og foretak som produserer statistikk, gir statistikerne nødvendig faglig uavhengighet.

Dette har en parallell i de forskningsetiske retningslinjene fra de nasjonale forskningsetiske komiteene. Her legges det vekt på at forskere må ha faglig frihet, og at forskningen må være uavhengig. Retningslinjene viser i den forbindelse til at akademisk frihet er nedfelt i universitets- og høyskoleloven, hvor § 1-5 slår fast at universiteter og høyskoler ikke kan gis pålegg eller instruksjoner om innholdet i forskningen. Samtidig nyanseres disse retningslinjene noe, avhengig av forskningens art, og det vises til at det er varierende grad av frihet i henholdsvis grunnleggende forskning, anvendt forskning og oppdragsforskning. Retningslinjene henviser i den forbindelse til Kunnskapsdepartementets Standardavtale for forsknings- og utredningsoppdrag. Der heter det at: «Prinsippene om akademisk frihet skal legges til grunn innenfor rammene av det som er avtalt om emne og metode i denne avtalen.» Det innebærer at oppdragsgiver kan fastsette emne og metode, men ikke pålegge at forskningsprosjektet fører frem til en bestemt konklusjon.

I tillegg til faglig uavhengighet, sier de etiske retningslinjene fra ISI og ASA at statistikere har ansvar for å ivareta interessene til personer det lages statistikk om. Dette prinsippet er ofte begrunnet med henvisning til at statistikk noen ganger har vært brukt som grunnlag for overgrep mot sårbare grupper og minoriteter.¹⁰ Også her er det en parallell til de forskningsetiske retningslinjene fra de nasjonale forskningsetiske komi-

teene, hvor det vises til at forskeren skal ta hensyn til utsatte gruppers interesser.¹²

«Forskeren har gjennom hele forskningsprosessen et spesielt ansvar for å ta hensyn til utsatte gruppers interesser. (...) Enkeltpersoner som inngår i svakstilte grupper, kan ønske å ikke bli forsket på fordi de frykter at det kan føre til at gruppen som helhet kan framstå i et uheldig lys i offentligheten. I slike tilfeller må forskeren legge særlig vekt på kravene om informasjon og samtykke. På den andre siden har samfunnet en legitim interesse av å kartlegge levekår, for eksempel hvor godt støtteordninger fungerer, og av å kartlegge veier inn i og ut av destruktiv og antisosial atferd. Beskyttelse av en utsatt gruppe kan i noen tilfeller virke mot sin hensikt. Det kan snarere være storsamfunnet som beskyttes mot innsikt i diskriminerings- og utstøtingsprosesser.

Forskere som samler informasjon om personers og gruppers egenskaper og atferd, bør være forsiktige med å operere med inndelinger eller betegnelser som gir grunnlag for urimelig generalisering, og som i praksis medfører stigmatisering av bestemte samfunnsgrupper.»

6.6 Hva menes med «offisiell statistikk»?

6.6.1 Allmenn interesse versus styringsinformasjon

Statistikk kan ha ulike formål. På et overordnet nivå kan det være hensiktsmessig å skjelne mellom to typer statistikk.

Statistikk av allmenn interesse utarbeides for å danne grunnlag for en mer eller mindre detaljert beskrivelse av et fenomen som flere har interesse av. Slik statistikk kan for eksempel være over utviklingen i konsumprisene eller over antall registrerte arbeidsledige fordelt på fylker.

Statistikk med interesse primært innad i den organisasjonen den utarbeides for, omtales ofte som styringsinformasjon. Slik statistikk brukes gjerne for å beslutte, iverksette eller kontrollere virksomhet. Det kan være statistikk over antall pasienter med en bestemt diagnose som behandles på et bestemt sykehus, eller over karakterer på et bestemt studium på et universitet.

¹⁰ ISI ble opprettet i 1885, og er en organisasjon hvor både enkeltpersoner og institusjoner er medlemmer. Statistisk sentralbyrå er medlem av ISI.

¹¹ Se særlig William Seltzer og Margo Andersom (2001): The dark side of numbers: The role of population data systems in human rights abuses. *Social research* 68(2):481–513 · Juni 2001, og Espen Søybe (2000) Et mørkt kapittel i statistikkens historie? *Statistiske analyser* 39, Statistisk sentralbyrå.

¹² Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi, gitt av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora.

I praksis er ikke alltid skillet mellom disse formålene entydig. En del statistikk med allmenn interesse vil også benyttes som styringsinformasjon; det gjelder særlig statistikk som beskriver virksomheten til offentlig forvaltning. Statistikk av allmenn interesse vil normalt omfatte hele samfunnet og produseres derfor vanligvis i statsforvaltningen. Forvaltningsorganer kan både produsere statistikk av allmenn interesse og statistikk som styringsinformasjon, og i mange tilfeller vil begge typer gjøres tilgjengelig på samme sted.

6.6.2 Norsk offisiell statistikk

Tabellkontoret som ble opprettet i 1837, utga publikasjoner i serien «Statistiske tabeller for Kongeriket Norge». Disse fikk fra 1861 navnet «Norges Offisielle Statistikk» (NOS), og serien er blitt videreført frem til i dag. Etter overgangen til nettbasert publisering har imidlertid serien nærmest opphørt, og siste publisering kom i 2010. Begrepet «offisiell statistikk» eksisterer imidlertid uavhengig av denne publikasjonsserien, fordi det er nedfelt i statistikkloven.

Dagens statistikklov definerer offisiell statistikk som «statistikk som gjøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk Sentralbyrå eller annet statlig organ» (§ 1-2). Av lovens forarbeider fremgår det at statistikken må spres på en systematisk måte, for å kunne defineres som «tilgjengelig for allmennheten», men utover det er definisjonen forholdsvis vid. § 2-1 sier at beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk tas av Kongen. Beslutningsmyndigheten er gjennom forskrift delegert til Finansdepartement og videre til Statistisk sentralbyrå, men Statistisk sentralbyrå peker ikke ut noen statistikk som offisiell. Det kan være nærliggende å legge til grunn at all statistikk publisert av Statistisk sentralbyrå er offisiell, men det fremgår ikke eksplisitt i Statistisk sentralbyrås publikasjoner. Statistisk sentralbyrå produserer også en del statistikk som det ikke er naturlig å definere som offisiell, for eksempel statistikk for avgrensede brukergrupper eller ved betalte oppdrag.

Det eksisterer i dag ingen ordning for å klassifisere en gitt statistikk publisert av statlig organ som offisiell eller ikke-offisiell, og det finnes heller ingen samlet oversikt over statistikk som publiseres regelmessig av statlige virksomheter. Deler av den europeiske statistikken som Norge er pålagt å produsere gjennom EØS-avtalen, må åpenbart anses som offisiell statistikk – men produseres av andre enn Statistisk sentralbyrå.

I innstillingen fra det forrige statistikklovutvalget (NOU 1988: 19) ble det argumentert for at offi-

siell statistikk bør oppfylle flere krav. Den må være fullstendig og relevant, slik at den dekker brukernes behov; den må ha høy kvalitet, ved å være konsistent over tid og med andre statistikker, ha kontinuitet, være nøyaktig og aktuell; og den må gjøres tilgjengelig. Loven gir imidlertid ingen mekanisme for å sikre at disse kravene blir oppfylt.

Utvalget la i 1988 derimot vekt på en annen begrunnelse for å innføre begrepet «offisiell statistikk», nemlig at loven skulle kunne få anvendelse også for andre statistikkprodusenter enn Statistisk sentralbyrå: «*Da en del offisiell statistikk produseres av andre organer enn Statistisk sentralbyrå, og da en ikke vet hvordan forholdene kan komme til å utvikle seg i fremtiden, er utvalget kommet til at loven bør gi generelle rettsregler om den offisielle statistikk uavhengig av hvilket offentlig organ som produserer den. Disse rettsregler er samlet i et eget kapittel.*» Lovens kapittel 2 gir nødvendige hjemler for å innhente opplysninger for å utarbeide offisiell statistikk, setter rammer for bruk av opplysningene, og gir regler om taushetsplikt og om offentliggjøring av opplysninger.

Myndigheten til å pålegge opplysningsplikt for offisiell statistikk, er gjennom forskrift delegert til Finansdepartement og videre til Statistisk sentralbyrå. Samtidig er begrepet «offisiell statistikk» definert slik at mye statistikk som produseres og publiseres av andre statlige myndigheter, kan oppfattes som offisiell, selv om den produseres med hjemmel i annet lovverk. Dette er for så vidt i tråd med tankene i NOU 1988: 19. Der ble det sagt å være et hensiktsmessighetsspørsmål om innhenting av data for utarbeidelse av offisiell statistikk skulle skje med hjemmel i statistikkloven eller i særlover. Statistikkrådet gir i sin årsrapport en oversikt over lovgrunnlaget for en del statistikkproduksjon i regi av andre statlige myndigheter. Det dreier seg om en rekke ulike lover, og enkelte myndigheter utarbeider også statistikk uten noen spesiell lov hjemmel.

En annen klassifisering av statistikk tar utgangspunkt i om den produseres med utgangspunkt i den europeiske statistikkloven, jf. kapittel 4. Denne statistikken klassifiseres som «europeisk statistikk», både i Norge og i EU-landene (noen ganger omtales den også som «forordnet statistikk»). I Norge produseres europeisk statistikk både av Statistisk sentralbyrå og av andre institusjoner, og den må følge retningslinjene for europeisk statistikk.¹³ I praksis følger all statis-

¹³ Fiskeridirektoratet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, Folkehelseinstituttet, NAV, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Norsk institutt for bioøkonomi og Utlendingsdirektoratet.

tikkproduksjon i Statistisk sentralbyrå disse retningslinjene, men det gjelder ikke fullt ut for statistikkproduksjonen som skjer i andre institusjoner.

Ved den eksterne kvalitetsgjennomgangen av Statistisk sentralbyrå i 2015 (se kapittel 4), ble det anbefalt at begrepet «offisiell statistikk» ble nærmere definert, slik at man kunne stille kvalitetskrav til denne statistikken i tråd med de europeiske retningslinjene. Det krever at lovverket både inneholder kvalitetskravene, presiserer hvilke statistikker den skal gjelde for, og angir en fremgangsmåte for å påse at kvalitetskravene er oppfylt. Derimot må ikke nødvendigvis lovhjemler for opplysningsplikt eller retningslinjer for datahåndtering knyttes til begrepet «offisiell statistikk». Dersom slike lovhjemler finnes i annet lovverk, kan det være tilstrekkelig til å kunne produsere statistikk i tråd med de europeiske retningslinjene.

6.6.3 Offisiell statistikk i andre land

Begrepet «offisiell statistikk» eller tilsvarende finnes i de statistiske systemene i mange land, men brukes på noe ulikt vis. I engelskspråklige og skandinaviskspråklige land brukes begrepet «offisiell statistikk», mens franskspråklige land oftere bruker «statistiques publiques», som kan oversettes som «offentlig statistikk» og dermed gir litt andre assosiasjoner. I noen land benyttes heller uttrykk som nasjonal eller føderal statistikk, og Eurostat bruker begrepet europeisk statistikk. Begrepet er i varierende grad nedfelt i lov, og har noe ulik funksjon. Mens noen land benytter begrepet som en form for merkeordning for å angi kvalitetskrav til statistikken, bruker andre land det for å regulere hvilken statistikk som skal produseres av offentlige myndigheter. Nedenfor gis en kort oversikt over bruken i enkelte land. Landenes statistiske systemer beskrives i kapittel 8.2.2, mens styringen av de nasjonale statistikkbyråene beskrives i kapittel 11.3.2.

I Sverige defineres offisiell statistikk i statistikkloven, hvor det fremgår at «*Regeringen meddelar föreskrifter om vilka myndigheter som ansvarar för officiell statistik (statistikansvariga myndigheter)*». I den tilhørende forordningen utpeker regjeringen 27 offentlige etater som ansvarlige for den offisielle statistikken innen sine fagområder, og angir 22 temaområder inndelt i 108 statistikkområder. Forordningen har gjerne blitt oppdatert når nye offentlige etater er blitt opprettet, men for øvrig har arbeidsdelingen ligget fast.

I Danmark heter det i den nylig vedtatte statistikkloven at «*Officiel offentligt produceret statistik er den del af offentligt produceret alment samfundsbelysende statistik, der efterlever retningslinjer for officiel offentligt produceret statistik.*» Offentlige myndigheter som ønsker å få sin statistikk klassifisert som offisiell, må søke om dette til Danmarks Statistik. Danmarks Statistik utarbeider retningslinjer for offisiell statistikk og påser at de etterlevs av andre etater som produserer offisiell statistikk. All europeisk statistikk skal klassifiseres som offisiell.

I Storbritannia skiller statistikkloven mellom «official statistics», som er statistikk produsert av statlige organer, og «National Statistics», som er offisiell statistikk produsert i tråd med retningslinjene fra UK Statistics Authority (UKSA). De ulike myndighetene beslutter selv om de ønsker at UKSA skal vurdere om en «official statistic» tilfredsstiller kravene og kan reklassifiseres som «National Statistic». UKSA har adgang til å foreslå at en bestemt «official statistic» bør vurderes reklassifisert, men kan ikke pålegge det.

I Sveits defineres føderal statistikk gjennom et flerårig program, som utarbeides av det sveitsiske statistikkbyrået i samarbeid med andre statistikkprodusenter. Programmet gir en oversikt over hvilken statistikk som skal utarbeides, og av hvilke myndigheter. Det endelige programmet vedtas av regjeringen.

I Nederland anvendes ikke begrepet offisiell statistikk i lovgivningen, og heller ikke i beskrivelsen av statistikk fra det nasjonale statistikkbyrået. Det bør ses i sammenheng med at Nederland har et svært sentralisert statistikkssystem, hvor det aller meste av statistikk av allmenn interesse produseres av Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). CBS utarbeider et flerårig program for statistikkproduksjon, som legges frem for økonomiministeren. Programmet skal godkjennes, med mindre økonomiministeren mener det mangler økonomiske eller administrative forutsetninger for å gjennomføre det.

6.7 Hvorfor brukes begrepet «offisiell statistikk»?

6.7.1 Ulike definisjonsmåter

Gjennomgangen ovenfor illustrerer at begrepet offisiell statistikk kan defineres på ulike måter. Man kan peke på tre hovedtilnærminger.

Offisiell statistikk kan defineres ut fra et sett kjennetegn eller kvalitetskrav. All statistikk som tilfredsstiller disse kjennetegnene, kan klassifise-

res som offisiell statistikk. Man kan eventuelt operere med en form for godkjenningsordning eller tilsyn som overvåker at disse kvalitetskravene er oppfylt, og man kan innføre en felles oversikt over de statistikkene som er regnet som offisielle. Beslutningen om å utarbeide offisiell statistikk, kan dermed være desentralisert, og den enkelte statistikkprodusent beslutter selv om statistikken skal søkes klassifisert som offisiell.

Offisiell statistikk kan alternativt besluttes ved vedtak, hvor et eller flere organer har myndighet til å fastsette en oversikt over offisiell statistikk. En slik beslutning vil gjerne være sentralisert, slik at det finnes en samlet oversikt over den offisielle statistikken. Som del av beslutningen vil ansvaret for å utarbeide statistikken også kunne fordeles til ulike aktører. En kan eventuelt knytte krav om kvalitet til den offisielle statistikken. Det er verdt å merke seg at alle EU-land er pålagt å produsere europeisk statistikk, og en mulig avgrensning ville være at det kun er den europeiske statistikken som er offisiell statistikk; det ville imidlertid innebære at mye av den statistikken som naturlig ville oppfattes som offisiell, ville falle utenom.

Offisiell statistikk kan også defineres ut fra hvem som produserer den. All statistikk fra én eller flere myndigheter – vanligvis det nasjonale statistikkbyrået – regnes som offisiell statistikk.

De ulike tilnærmingene avhenger av formålet med å bruke begrepet. «Offisiell statistikk» kan brukes som et kvalitetsstempel, slik at brukerne vet at statistikken tilfredsstillende bestemte krav, begrepet kan brukes for å gi viktig statistikk en demokratisk forankring, eller det kan brukes som redskap for å samordne og styre utvikling, utarbeidelse og formidling av statistikk.

6.7.2 Demokratisk forankring av statistikkproduksjon

I kapittel 6.3 ble det påpekt grunner til at statistikk er en oppgave for offentlige myndigheter. Betydningen av statistikk som grunnlag for allmenn folkeopplysning og for generell samfunnsdebatt, og den nære sammenhengen med utformingen av offentlig politikk, tilsier at statistikkproduksjonen må ha en demokratisk forankring.¹⁴

Samtidig vil offentlige myndigheter utarbeide mye statistikk som i hovedsak er styringsinformasjon. Beslutning om slik statistikk bør ligge hos den myndigheten som selv skal bruke den, og har ikke samme behov for en demokratisk forankring.

En måte å gi statistikken en demokratisk forankring på, er ved å legge beslutningen om offisiell statistikk til politisk nivå. Denne beslutningen vil da ha form av et program eller en liste over offisiell statistikk; alternativt kan man treffe en serie enkeltbeslutninger om hvilke ulike offisielle statistikker som skal utarbeides. Det er denne tilnærmingen som er valgt på europeisk nivå, hvor Europaparlamentet og Rådet vedtar statistikkforordningene. Det er også slik dagens statistikklov er utformet, hvor beslutningen om offisiell statistikk er lagt til Kongen. Denne beslutningen er imidlertid blitt delegert til Statistisk sentralbyrå og er derfor i dag ikke gjenstand for politisk behandling.

Selv om beslutningen om offisiell statistikk legges til politisk nivå, tyder erfaringer fra andre land på at den sjelden blir et politisk stridsspørsmål. Det skyldes sannsynligvis at beslutningen normalt er lite kontroversiell. I stedet dreier den seg om å gi statistikken legitimitet, og sikre at ulike interesser har blitt ivaretatt underveis i prosessen.

6.7.3 Redskap for samordning og styring

Allment tilgjengelig statistikk er et fellesgode, og det begrunner at staten bruker ressurser på å utarbeide statistikk. Statistikk produseres av flere ulike myndigheter som sammen utgjør et statistisk system, jf. kapittel 3 og 8. Det gir et behov for samordning for å sikre effektiv bruk av ressurser.

For å kunne produsere statistikk, må privatpersoner og foretak akseptere at opplysninger samles inn og brukes for statistikkformål. Opplysningsplikten innebærer et inngrep som kan være forholdsvist vidtrekkende, og statistikkprodusentene får tilgang til store mengder privat og sensitiv informasjon. Det bør derfor finnes klare grenser for hjemler til å innhente og behandle opplysninger.

En måte å styre ressursbruk og lovhjemler på, vil være å knytte dem til utarbeidelse av offisiell statistikk. Dermed defineres et sett av oppgaver, og det er mulig å samordne innsatsen også når flere offentlige myndigheter er involvert. Lovhjemmel for å innhente, behandle og dele opplysninger følger automatisk når beslutning om offisiell statistikk er tatt. Samordning av statistikkssystemet drøftes nærmere i kapittel 8.

6.7.4 Kvalitetsstempel

Den som leser en statistikk, kan ha vanskelig for å vurdere hvilken kvalitet den holder. Det kreves statistikkfaglig kompetanse for å forstå hvilke metodiske valg som er gjort, og selv med god veiledning, vil en ofte ikke ha all informasjon som trengs

¹⁴ Se Walter Radermacher, *Official Statistics 4.0 – learning from history for the challenges of the future*, 2017.

for å gjøre en selvstendig vurdering av kvaliteten. Det fører til at brukerne kan være usikre på om statistikkene holder den kvaliteten de skal ha. En måte å løse dette på, er å benytte en form for kvalitetsmerking, for eksempel ved at statistikk som møter bestemte krav, får merket «offisiell statistikk».

Behovet for merking av statistikken vil sannsynligvis være høyere, dess flere institusjoner som er involvert i statistikkproduksjonen. I «Handlingsplan for offisiell statistikk» fra Danmarks Statistik, vises det til at denne formen for kvalitetskontroll er mer omfattende i land som er preget av en desentralisert statistikkproduksjon. Merkingen fungerer da som en koordineringsmekanisme, ved å sikre ensartet kvalitet på tvers av de ulike produsentene.

Det er anslag til en slik tilnærming i NOU 1988: 19, men den er ikke fulgt opp i praksis. I stedet er serien Norges Offisielle Statistikk gradvis avvirket, etter hvert som nettstedet ssb.no har overtatt som viktigste publiseringskanal for Statistisk sentralbyrås statistikk. Statistikk som er publisert av andre statlige myndigheter, er vanligvis ikke merket som offisiell statistikk, og Statistisk sentralbyrå har ikke noe formelt ansvar for å sikre kvaliteten på offisiell statistikk fra andre statlige myndigheter.¹⁵ Statistisk sentralbyrå driver noe arbeid for å heve kompetansen i statistikkproduksjon hos andre myndigheter gjennom kursvirksomhet rettet mot medlemmene i Statistikkrådet, men har ingen sanksjonsmidler eller prosedyrer for å godkjenne offisiell statistikk.

Mangel på slik merking eller kvalitetsstempel ser likevel ikke ut til å ha redusert tilliten til statistikk fra Statistisk sentralbyrå, kanskje fordi mange antar at «offisiell statistikk» er synonymt med «tall fra Statistisk sentralbyrå». Byrået nyter generelt høy tillit i den norske befolkningen, noe som for eksempel kommer til uttrykk gjennom stabilt gode resultater på målinger av omdømmet til ulike institusjoner.¹⁶ Dersom en skulle innføre en merkeordning for offisiell statistikk, må det i utgangspunktet begrunnes i at man ønsker å sikre kvaliteten eller styrke tilliten til statistikk publisert av andre enn Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå er imidlertid ikke skjermet for risiko for omdømmetap. En merkeordning kan forebygge et slikt tap.

¹⁵ Det finnes enkelte eksempler på merking av statistikk fra ulike produsenter, men det er uklart hvordan den skal tolkes. Eksempelvis oppgir Politidirektoratet at deres statistikk over kriminalitetsutviklingen ikke er den offisielle kriminalitetsstatistikken – den har Statistisk sentralbyrå ansvar for.

¹⁶ IPSOS MMIs profilundersøkelse.

6.8 Utvalgets anbefalinger

Statistikkloven skal fremme tilgangen på tjenlig offisiell statistikk. Med offisiell statistikk forstås statistikk av allmenn interesse som utarbeides av offentlige myndigheter. Den skal være egnet til å danne grunnlag for blant annet utredningsarbeid, beslutningstaking, forskning og generell samfunnsdebatt. Med dette utgangspunktet må loven regulere flere forhold:

- Lovens saklige virkeområde og formål må defineres som å fremme tilgangen til tjenlig offisiell statistikk.
- Loven må angi hvordan man definerer og beslutter hvilken statistikk som er offisiell, og hvem som skal utarbeide den.
- Loven må stille opp krav til kvaliteten ved offisiell statistikk, herunder et krav til at statistikken skal være relevant.

6.8.1 Lovens formål og virkeområde

Dagens statistikklov har en formålsparagraf som beskriver lovens saklige virkeområde, men uten å si noe om hvilke videre formål som er ment oppfylt gjennom loven. Produksjon av offisiell statistikk skal være faglig uavhengig, jf. omtalen i avsnitt 6.4. En formålsparagraf kan avskjære noe av adgangen til direkte politisk styring av statistikken. En formålsparagraf kan også støtte tolkningen av lovens øvrige bestemmelser. Følgende formålsparagraf foreslås:

§ 1-1 *Formål*

Formålet med loven er å fremme utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk som kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt.

Loven skal også regulere Statistisk sentralbyrås virksomhet og organisering.

Paragrafens første ledd sier at formålet med loven er å fremme offisiell statistikk, men gir også noen retningslinjer for hvilke formål offisiell statistikk skal ha. Det er viktig at det kommer tydelig 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 statistikken lages for et bredere publikum.

Andre ledd dreier seg om Statistisk sentralbyrå, som omtales i kapitlene 8, 9, 10 og 11.

6.8.2 Lovens definisjon av offisiell statistikk

Beslutning om offisiell statistikk må bygge på uavhengige, faglige vurderinger fra statistikkprodusentene, men undergis demokratisk kontroll og forankres på politisk nivå. Det må være mulig å samordne statistikkproduksjonen på tvers av flere myndigheter, og det må kunne stilles felles kvalitetskrav til den offisielle statistikken. Beslutningen om offisiell statistikk bør derfor ha form av et statistikkprogram som vedtas av Kongen i statsråd, jf. nærmere omtale av statistikkprogrammet i kapittel 8. Offisiell statistikk bør defineres som statistikk som er egnet til å oppfylle formålene i § 1-1, og som omfattes av et slikt nasjonalt statistikkprogram. Offisiell statistikk kan utarbeides av ulike institusjoner, ikke bare av Statistisk sentralbyrå. Arbeidsdelingen vil fremgå av statistikkprogrammet.

Det legges til grunn at all statistikk utarbeidet etter europeiske forordninger, også er offisiell norsk statistikk. En må anta at det ikke vil dekke alle nasjonale behov, slik at det også vil finnes offisiell norsk statistikk som ikke er forordnet.

Utvalget har vurdert to alternative tilnæringer. Man kunne klassifisere all statistikk fra én eller flere myndigheter – herunder Statistisk sentralbyrå og andre relevante statistikkprodusenter – som offisiell statistikk. I dag produseres mye statistikk av allmenn interesse av andre myndigheter enn Statistisk sentralbyrå. Dersom all statistikk fra disse myndighetene ble klassifisert som offisiell, ville det medføre at omfanget av offisiell statistikk ble stort. Det ville ikke gi statistikkproduksjonen en demokratisk forankring gjennom politisk behandling, fordi beslutningen om hvilken statistikk som skulle utarbeides ville ligge hos den enkelte myndighet. I tillegg ville samordningen bli vesentlig svakere.

En annet alternativ er å definere som offisiell all statistikk som tilfredsstillende visse kvalitetskrav. Det vil da være opp til den enkelte statistikkprodusent å vurdere om statistikk bør klassifiseres som offisiell. Storbritannia har en slik ordning, men erfaringen derfra er at har vært vanskelig å skape gode nok incitamentene til at produsentene er villige til å underlegge seg de til dels omfattende kravene som stilles til offisiell statistikk.¹⁷ En løsning basert på kvalitetskrav ville fungere bedre dersom den inneholdt en plikt for visse statistikkprodusenter til å underkaste seg kravene til offisiell sta-

tistikk; det er åpenbart betydelige praktiske vanskeligheter med å definere hvem som skal omfattes av en slik plikt, og hvor langt den bør strekke seg, i hvert fall uten at man tar utgangspunkt i en beskrivelse av hvilken statistikk som skal være offisiell.

De prinsipielle forskjellene mellom de ulike alternativene kan avhenge av den praktiske utformingen, blant annet når det gjelder hvor detaljert et program for offisiell statistikk gjøres. Mens den europeiske statistikken fastsettes gjennom svært detaljerte forordninger, med presise definisjoner av variabler som skal inngå, bygger det svenske statistiske systemet på en mye mer overordnet beskrivelse at ulike statistikkområder som inngår i den offisielle statistikken. Med mer overordnede beskrivelser beholder naturligvis statistikkprodusentene større frihet til å bestemme innholdet i statistikken.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelser som definisjon av offisiell statistikk:

§ 1-3 *Definisjoner*

Statistikk: Tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, som fremkommer ved sammenstilling og bearbeidelse av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene, eller ved systematisk observasjon av fenomenet.

Offisiell statistikk: Statistikk som er egnet til å oppfylle formålene beskrevet i § 1-1, og som omfattes av nasjonalt statistikkprogram som nevnt i § 2-1

§ 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 bestemmelse om utformingen av et slikt program.

(...)

§ 2-1 om et nasjonalt statistikkprogram er nærmere beskrevet i kapittel 8.

All offisiell statistikk skal tilfredsstillende de samme kvalitetskrav. Fordi mye offisiell statistikk også vil være europeisk statistikk, er det hensiktsmessig å benytte de samme kvalitetskravene som stilles til denne statistikken, jf. omtalen i kapittel 4. Kvalitetskravene bør tas inn i lov og forskrift. Disse kravene følges allerede av Statistisk sentralbyrå og delvis også av andre norske produsenter av europeisk statistikk, og stemmer også i stor

¹⁷ Se Charlie Bean Independent Review of UK Economic Statistics. HM Treasury, London 2016.

grad overens med kravene til offisiell statistikk som ble beskrevet i forarbeidene til dagens lov. Bestemmelsen vil således være en lovfesting av

dagens praksis og bygge videre på dagens lov. Bruken av kvalitetskrav og mekanismer for å sørge at de følges, drøftes nærmere i kapittel 8.4.

Kapittel 7

Samfunnsmessige og teknologiske utviklingstrekk

7.1 Innledning

En rask teknologisk utvikling har funnet sted siden dagens statistikklov ble vedtatt i 1989. Samfunnet har samtidig endret seg på ulike måter som delvis spiller sammen med eller forsterkes av den teknologiske utviklingen. Endringene har gitt nye behov for statistikk og påvirket rammevilkårene for å produsere den. Det er ikke nytt. Statistikkprodusenter har alltid måttet modernisere produksjonen når ny teknologi har gjort det mulig, og statistikk har blitt utviklet og tilpasset for bedre å speile samtiden.

Ny statistikklov må tilpasses endringene de siste 30 årene og legge til rette for fortsatt tjenlig statistikk i årene som kommer. Norge er en åpen økonomi og et av verdens mest digitaliserte land. Det betyr ikke nødvendigvis at man ligger langt fremme, og at endringene vil bli mindre fremover; de kan gå enda raskere.

De siste tiårene er utviklingen preget av økt datatilfang og bedre verktøy for å behandle og formidle data. Det legger grunnlag for statistikk og analyser som gir bedre beslutningsgrunnlag. En dypere forståelse av egen virksomhet og av kundenes og brukernes behov setter både private og offentlige virksomheter i stand til å redusere kostnader, utforme bedre produkter og tjenester og målrette tilbud. Det kan gi økt velstand og velferd. Bedre forståelse av ulike sider ved samfunnet legger også til rette for demokratiske prosesser, som kan gjøre det lettere å utvikle tilpassede løsninger på utfordringene samfunnet står overfor.

Samtidig kan den økte informasjonstilgangen gjøre det mer krevende å skille informasjon og statistikk etter kvalitet og relevans. Å sikre at samfunnsnyttig statistikk av høy kvalitet når ut og blir forstått i konkurranse med annen informasjon, er vesentlig for at beslutninger og politikktutforming blir fakta- og kunnskapsbasert.

Samfunnsforståelsen kan også bli mer fragmentert, dels som følge av en tiltakende informasjonsstrøm, dels av en mer komplisert virkelighet. En fragmentert samfunnsforståelse kan svekke

mulighetene for å fatte informerte beslutninger og utforme helhetlig politikk. Det kan også lede til en uheldig forskyvning av hvilke samfunnsutfordringer som blir belyst av statistikk, analyse og forskning. Ulikhetene i tilgang til kvalitetssikret og relevant informasjon kan også forsterkes. «Informasjonssiloer» – der ulike grupper forholder seg til forskjellig informasjon – kan bli mer vanlige.

Organisering av det statistiske systemet i kombinasjon med kompetanse innen statistikkproduksjon, analyse og forskning er avgjørende for kvaliteten og tilliten til offisiell statistikk. I dette kapitlet diskuteres enkelte viktige utviklingstrekk som påvirker disse forholdene og føringene de gir for utformingen av statistikkloven. Kapitlet danner bakgrunn for drøftingene av lovbestemmelsene i kapitlene 8, 9 og 10.

7.2 Teknologidrevet vekst i datatilfang og analysekapasitet

Gjennom de siste tiårene har digitalisering endret samfunnet. Fra datamaskiner og internett ble tilgjengelig for privatpersoner tidlig på 1990-tallet, har utviklingen akselerert gjennom utbredelse av mobilt internett og smarttelefoner.¹ Digitalisering og automatisering har gitt tilgang til mer og nye typer data, og de produseres og gjøres tilgjengelige i stadig raskere tempo, ofte i sanntid. Stordata (fra engelsk big data) er en fellesbetegnelse som ofte brukes for å beskrive disse nye dataene, se boks 7.1.

Tjenesteprodusenter legger i økende grad opp til at kundene selv utfører oppgaver; vi betaler i selvbetjeningskasser i matvarebutikkene, og personlig oppfølging i banken er erstattet av nettbank. Ifølge digitaliseringsrundskrivet fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv normalt skje gjennom digitale, nettba-

¹ Se f.eks. Viktor Mayer-Schönberger og Kenneth Cukier, *Big Data*, 2013 for en oversikt.

Boks 7.1 Stordata

Det verserer en rekke ulike definisjoner av begrepet stordata, og det finnes ingen entydig definisjon. I stedet blir stordata ofte karakterisert ved tre kjennetegn. Det første er den økende mengden tilgjengelig data, både fra eksisterende datakilder og fra nye datakilder; det andre er variasjon i dataene, som følge av at de kan være satt sammen fra mange ulike kilder og formater; og det tredje er at dataene oppdateres hyppigere, gjerne i sanntid, og at de åpner for simultan analyse og statistikk.¹ Til forskjell fra statistiske data innhentet for bestemte formål, er stordata gjerne hentet fra produksjonsprosesser i næringslivet eller administrative systemer, sosiale nettverk og tingenes internett. Datasettene er ofte så store eller komplekse at de er umulige å analysere med tradisjonelle dataprosesseringsverktøyer.

Noen typer stordata kan hentes inn og gjøres tilgjengelige i sanntid og kan derfor blant annet benyttes som en tidlig indikator og som en kryssjekk av den eksisterende statistikken. Stordata kan også bidra til at man stiller nye og bedre spørsmål og utfordrer den vanlige tenkingen om

innhenting og produksjon av statistikk. Områder der man tidligere ikke hadde tilgjengelige data, kan analyseres med stordata. Stordata kan også gi bedre indikatorer og forbedre nøyaktigheten til prognoser og statistikk.

Det knytter seg flere utfordringer til stordata. Datakvaliteten kan være varierende og vil ofte være ukjent. Det har sammenheng med at dataene kan ha relativt kort historikk, at de ikke stammer fra et tilfeldig utvalg, eller at dataene varierer og derfor ikke kan sammenlignes over tid. Dersom stordata skal brukes til statistikk, er det en utfordring at de i utgangspunktet ikke er organisert etter relevante statistiske enheter, som for eksempel personer eller virksomheter. Det kan derfor være vanskelig å gjenkjenne og tidsmerke dataene. Stordata krever også ny kompetanse og nye analyseplattformer, som kan innebære store investeringer for statistikkprodusenter og andre aktører.

¹ Doug Laney, analytiker i Gartner, definerte big data med de tre V'ene i 2001: Volume, velocity, variety. Senere er ytterligere to V'er lagt til: veracity og volatility.

serte tjenester. Statistisk sentralbyrås utvalgsundersøkelse «IKT-bruk i befolkningen» viser at nettbruken er økende, og at over 96 prosent av befolkningen mellom 16 og 79 år hadde brukt internett siste tre måneder.

Det produseres og legges igjen digitale data, både strukturerte og ustrukturerte,² i et omfang og en hastighet man tidligere ikke har vært i nærheten av. IBM anslår at 90 prosent av alle data som eksisterte i verden i 2016, ble produsert det året.³ Veksten i mengden data vil gå enda raskere fremover, blant annet drevet av «tingenes internett» (fra engelske Internet of Things, IoT). Gjenstander i husholdninger, i virksomheter og i felles infrastruktur kobles mot og kommuniserer via internett. Det ventes at opp til 20 milliarder IoT-enheter vil være tilkoblet internett i 2023, og hver av disse vil produsere store datastrømmer.⁴ Når

sensorer i neste omgang integreres i produkter, vil det gi smarte, automatiserte systemer basert på analyse av sensordata. Flere slike IoT-tjenester ventes å bli tatt i bruk de nærmeste årene. Strømålere tilpasser strømforbruket til totalforbruket på nettet, parkeringssensorer viser hvor det er ledig parkering, og CO₂-sensorer måler luftkvalitet langs veinettet.

Privatpersoner produserer også data på andre måter og i et større omfang enn tidligere. Bilder og annet digitalt innhold deles i sosiale medier, og treningsaktivitet og helsedata registreres i ulike «apper».

Nært koblet til økte datamengder, har det skjedd andre teknologiske endringer de siste årene. Vekst i prosesseringskraft og lagringskapasitet gjør det mulig å samle, lagre og analysere stadig større mengder data. Infrastruktur for håndtering og deling av data er også i rask utvikling, blant annet gjennom utbredt bruk av programmeringsgrensesnitt som APIer (application programming interface).

² Strukturerte data er organisert på en forhåndsdefinert måte i en database, gjerne representert i rader og kolonner. Ustrukturerte data har en mer fleksibel struktur, som fritekst, bilder og lydfiler.

³ IBM, 10 Key Marketing Trends for 2017.

⁴ Ericsson, Ericsson Mobility Report, 2017.

Boks 7.2 Persontilpassede tjenester

Kunnskap om kunder og brukere setter private og offentlige virksomheter i stand til å utforme bedre tjenestetilbud, blant annet gjennom personlig tilpasning. Ved hjelp av store mengder data om kundemassen, kan tjenesten utformes i tråd med den enkeltes behov og ønsker. En slik personlig tilpasning av tjenester innebærer ofte bruk av modeller som finner sammenhenger i data relatert til for eksempel livsstil, interesser, sosiale nettverk og forbruksmønstre.

Flere land har begynt å benytte persontilpassede tjenester i arbeidsformidlingen. I Norge har Arbeids- og velferdsdirektoratet (NAV) utviklet en modell for å forutsi om en arbeidssøker vil komme raskt tilbake i arbeid eller står i fare for å bli langtidsledig. Store mengder data fra egne registre benyttes for å utarbeide modellen. I møte med den enkelte arbeidssøker kan modellen benyttes for å tilpasse ressursbruk og innsats som kan hjelpe vedkommende raskt ut i arbeid.

I Tyskland har den føderale arbeidsformidlingen Bundesagentur für Arbeit utviklet persontilpassede tjenester for å forbedre kvaliteten. Arbeidsformidlingen har analysert historiske data om brukerne, deres ledighetshistorikk,

hvilke tiltak som ble iverksatt for å få arbeidsledige i jobb, hvilke resultater disse tiltakene ga, og hvor lang tid det tok å få passende arbeid. Også den franske arbeidsformidlingen Pôle emploi har utviklet et digitalt verktøy for å hjelpe arbeidssøkere med å finne jobb. Det er gjort på grunnlag av store, offentlige datasett som tidligere har vært lite utnyttet, og som nå brukes for å analysere arbeidsmarkedet og komme med persontilpassede forslag til arbeidssøkere.

Med analyser av store mengder data kan offentlige myndigheter få nye verktøy for å forutsi problemer og avverge eller minimere uønskede konsekvenser. Det kan dreie seg om alt fra utvikling av sykdom til frafall i skolen, arbeidsuførhet eller kriminalitet.

Private aktører gjør tilsvarende analyser. Banker benytter dem til å vurdere om en lånesøker vil kunne tilbakebetale lån, ved å se på faktorer som inntekt, stillingstype, alder og kreditt-historie. Handelsnæringen benytter analysene for å kunne forutsi hvilke produkter ulike kunder vil være mest interessert i å kjøpe. Forsikringsselskapene benytter dem til å beregne forsikringspremier.

Kombinasjonen av økt prosesseringskraft og større datatilfang gjør at maskiner blir stadig bedre til å utføre ulike oppgaver. Maskinlæring og andre former for kunstig intelligens øker også analysekapasiteten. Maskinlæring bruker informasjon i store datamengder til å finne mønstre som kan brukes til å klassifisere data eller forutsi hendelser basert på tidligere observasjoner. Et eksempel er hvordan nettbutikker, innholdsleverandører og offentlige virksomheter kan forutsi handlingsmønstre basert på informasjon om lignende brukere eller kunder, for så å tilpasse sine tilbud i henhold til disse, se boks 7.2. Andre eksempler er lyd, bilde- og tekstanalyse, der maskiner nå nærmer seg menneskelig nøyaktighet.

7.3 Et mer informasjonsintensivt samfunn

7.3.1 Betydningen av data

Gjennomgripende digitalisering har lagt grunnlag for høyere velferd og verdiskaping. Data legger til

rette for bedre forståelse av samfunnsfenomener, produksjonsprosesser og kundeatferd. Mer data av høy kvalitet utgjør derfor et potensial for store gevinster. Det økende datatilfanget kan også bidra positivt til utarbeidelse og formidling av statistikk. Utviklingen har samtidig skapt nye utfordringer. Blant annet kan det bli mer krevende å sikre at den kvalitetssikrede statistikken får tillit og benyttes som felles referanse.

I dag er data både en innsatsfaktor og en vare med kommersiell verdi. Markedet for data tiltrekker private aktører som henter inn opplysninger om nettvaner og personlige preferanser. Opplysningene benyttes til å videreutvikle tjenester, eller gi dem nye anvendelsesområder. Vanligvis er brukerne villige til å gi fra seg private opplysninger i bytte mot tjenester. Samtidig kan det være krevende å få oversikt over hvor mye data en gir fra seg, og hva de brukes til. Mens store datasett med person- eller virksomhetssensitive opplysninger tidligere i hovedsak ble forvaltet av det offentlige, benyttes de i dag også i private virksomheter.

Boks 7.3 EUs personvernforordning og forslag til ny personopplysningslov

EUs personvernforordning fra 2017 skal etter planen gjøres gjeldende i Norge i mai 2018, samtidig som i EU. Forordningens regler skal bidra til å sikre lik personvernlovgivning i hele EØS-området, men det er likevel rom for nasjonale tilpasninger på enkelte områder.

Regjeringen har lagt opp til at forordningen gjøres gjeldende som norsk lov gjennom ny personopplysningslov. Det er foreslått at den nye loven inneholder utfyllende bestemmelser og nasjonale tilpasninger. Den nye loven skal etter planen vedtas av Stortinget våren 2018.

Det følger av personvernforordningen artikkel 89 nr. 2 og 3 at det kan etableres nasjonale særregler når personopplysninger skal brukes til vitenskapelige forskningsformål, arkivformål eller statistikkformål.¹ Disse tre formålene berettiger behandling av personopplysninger som opprinnelig er innhentet for andre formål. Dette er konkretisert i forordningen artikkel 5 bokstav b).

Regjeringen foreslår å etablere noen nasjonale særregler når opplysninger skal brukes for statistikkformål. Det foreslås unntak fra personvernforordningen artikkel 15 (rett til innsyn), 16 (rett til korrigerings), 18 (rett til begrensning av behandling) og 21 (innsigelsesrett). Unntakene skal gjelde i den grad rettighetene vil umuliggjøre eller i alvorlig grad hindre at formålene med saksbehandlingen nås. Dette vil etter Justis- og beredskapsdepartementets vurdering i all hovedsak være en videreføring av gjeldende personopplysningslov.

¹ Et vilkår for slike nasjonale særregler er at det innføres nødvendige garantier for å sikre den registrerte rettigheter og friheter i samsvar med artikkel 89 nr. 1. Dette skal sikre at det er innført tekniske og regulatoriske tiltak for å sørge for at prinsippet om dataminimering overholdes. Prinsippet innebærer at personopplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet.

Data har spesielle karakteristika, som skiller dem fra en vanlig vare. Data kjennetegnes blant annet ved å være et immaterielt gode. De kan i prinsippet deles og lagres uten hensyn til geografi, administrative grenser eller andre forhold som hemmer flyt av materielle goder. Kvaliteten forringes heller ikke av at det er flere brukere. Det innebærer at den enes bruk ikke går på bekostning av andres nytte. Slik sett er data i utgangspunktet svært likt et klassisk fellesgode. Til forskjell fra et fellesgode vil det imidlertid ofte være mulig å begrense andres tilgang til data, eksempelvis ved at data ikke gjøres tilgjengelig utenfor virksomheten som forvalter dem, eller ved at det tas betalt for tilgang. Det gjør betegnelsen «klubbgode» til en mer egnet beskrivelse; data er bare et gode for dem som tilhører den «klubben» som får tilgang til dataene.

Selv om kvaliteten ikke forringes av gjenbruk, er det flere grunner til at man kan motsette seg at andre får tilgang til data. Data kan ha kommersiell verdi, og den som kontrollerer data, kan kreve en eller annen form for vederlag for å gi dem fra seg. Innbyggerne vil være opptatt av å beskytte privatlivets fred, og ønske å begrense uvedkommendes tilgang til persondata. Myndighetene kan også ønske å regulere tilgang til data ut fra bredere

samfunnshensyn, som for eksempel rikets sikkerhet.

Når enkeltpersoner deler data med tjenestetilbydere, er ofte formålet med databruken og tilliten til tjenestetilbyderen avgjørende. Datatilsynet og Teknologirådet finner at mange er positive til at myndighetene bruker persondata for å tilpasse offentlige tjenester, men mer skeptiske til at private aktører gjør det samme. I en spørreundersøkelse fra 2016 oppga nærmere 70 prosent at de var positive til at helsevesenet følger dem opp på grunnlag av trenings- og aktivitetsdata, mens bare 10 prosent var positive til at forsikringselskaper skulle gjøre det samme.⁵

Forbrukerelektronikk og nettbruk genererer store mengder data, uten at omfanget av innsamling og videre bruk av dataene alltid er tydelig kommunisert. Den økende mengden innsamlede personopplysninger gjør derfor personvernlovgivning viktigere. EUs personvernforordning, som med visse tilpasninger gjøres gjeldende i Norge fra mai 2018, er i stor grad en videreføring av gjeldende norsk personvernlovgivning. Forordningen omtales nærmere i boks 7.3 og kapittel 9.2.2.

⁵ Datatilsynet, Personvern - tilstand og trender 2017.

7.3.2 Innhenting av opplysninger

Statistikk lages ved å innhente opplysninger om den enkelte enhet og utarbeide samlet informasjon om en gruppe. Statistikkloven gir det rettslige grunnlaget for denne databehandlingen. Innhenting av opplysninger til statistikkformål forringer normalt ikke verdien av opplysninger for dem opplysningene innhentes fra, samtidig som statistikken har verdi for alle som bruker den. Men selv når innhenting innebærer omkostninger for den opplysningspliktige, kan hensynet til fellesnyttene likevel tilsi at innhenting finner sted. Loven må derfor legge til rette for utstrakt og effektiv datainnhenting, samtidig som det tas nødvendig hensyn til den opplysningspliktige.

Tidligere bygget statistikk i hovedsak på direkte innhenting av opplysninger gjennom tellinger og utvalgsundersøkelser eller fra administrative data. Siden gjeldende statistikklov ble vedtatt, har bruken av registre i offentlig forvaltning blitt svært omfattende.⁶ Det innebærer at mengden informasjon offentlig forvaltning besitter om privatpersoner, virksomheter og andre organisasjoner har økt betraktelig. Registerne har i stor grad erstattet utvalgsundersøkelser som datagrunnlag for statistikk.

Flere produsenter

Fremveksten av registre innebærer at data forvaltes i flere offentlige etater enn tidligere. Samtidig har registerforvaltere kraftigere analyseverktøy og nye kommunikasjonskanaler. Ulike deler av forvaltningen kan utarbeide egen statistikk og publisere den på egne nettsider uten større kostnader, noe som har gitt en økt tilgjengelighet av statistikk fra det offentlige. Økningen i antallet statistikkprodusenter har ført til mer desentralisering av det norske statistiske systemet, se kapittel 8.2.1.

Registerne er gjerne regulert i særlovgivning, og enkelte av dem er underlagt taushetsplikt som hindrer utlevering av data til Statistisk sentralbyrå for statistikkformål. Det gjelder særlig helseregistrene. I noen tilfeller oppstår det derfor et spenningsforhold mellom Statistisk sentralbyrå og andre offentlige etater om hvem som bør utarbeide offisiell statistikk på et bestemt område.

Mange private virksomheter forvalter data og legger betydelige ressurser i å skaffe til veie og håndtere data. Data kan være et produkt av annen virksomhet eller utgjøre grunnlaget for å utføre kommersielle tjenester. Å produsere statistikk kan være en slik kommersiell tjeneste. Boligprisstatistikken til Eiendom Norge er et eksempel på en statistikk som kan oppfattes som en privatprodusert «offisiell» statistikk med samfunnsverdi; den får større oppmerksomhet enn tilsvarende statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Trolig vil flere private aktører etterhvert produsere statistikk av samfunnsverdi.

Nye datakilder

Det økende datatilfanget gir nye muligheter for utvikling og utarbeidelse av statistikk. Blant annet kan nye typer data supplere tradisjonelle datakilder, forbedre eksisterende statistikk og gi grunnlag for ny statistikk, se boks 7.4.

Fremover vil kommersielle aktører i økende grad forvalte datasett eller -strømmer som kan brukes til offisiell statistikk. Med hjemmel i statistikkloven henter Statistisk sentralbyrå ved noen anledninger inn større datasett produsert av private aktører. Slik innhenting reiser imidlertid noen prinsipielle problemstillinger. Blant annet kan anvendelse av data fra kommersielle aktører ha uheldige konkurranseeffekter eller undergrave aktørens kommersielle verdier, se boks 7.5.

Private datakilder gjør statistikkproduksjonen sårbar for endringer i format eller innhold. Det er også en risiko for at den private dataproduksjonen opphører. Statistisk sentralbyrå og andre produsenter av offisiell statistikk må derfor være varsomme med å gjøre seg for avhengige av datastrømmer fra private, selv når dette effektiviserer statistikkproduksjonen. Offentlige datakilder kan også endres eller legges ned, men Statistisk sentralbyrå har i slike tilfeller rett til å uttale seg, se forslag til ny lovbestemmelse om meldeplikt § 3-2.

Fremveksten av stordata gjør at innhenting vil ta nye former. Mens statistikkbyråene i hovedsak henter inn data som grunnlag for å utarbeide statistikk, kan man fremover tenke seg at statistikkprodusentene i større grad vil be den oppgavepliktige om å hente informasjon ut av en datastrøm. Slik datainnhenting kan påføre betydelig merarbeid for den opplysningspliktige og krever nært samarbeid for å forstå hvilke data som finnes, hva de kan brukes til og identifisere den mest kostnadseffektive metoden for innhenting.

⁶ Det vil si databaser som forvaltes av det offentlige. Disse er ofte bygget opp for administrative formål og anvendes i forbindelse med myndighetsutøvelse, men i noen tilfeller kan de være bygget opp primært for statistikk- og analyseformål.

Boks 7.4 Konsumprisindeksen

I Norge har konsumprisindeksen (KPI) tradisjonelt målt den samlede prisutviklingen ved å følge prisene på et utvalg enkeltvarer. Prisene har blitt innhentet via spørreskjema. Butikkens varesortiment og priser endres imidlertid hyppigere enn før, i tillegg til at forbruksmønstre stadig endres. Nyere datakilder, som blant annet strekkodedata og «web scraping»,¹ gjør det mulig å fange opp denne utviklingen; de utgjør i dag omtrent halvparten av grunnlaget for KPI.

Strekkodedata benyttes som eneste datakilde for mat- og drikkevarer samt for øvrige dagligvarer, apotekvarer og drivstoff, i tillegg til grupper innen klær og utstyr til sport og friluftsliv. Det er også et potensial for å benytte strekkodedata for andre typer varer. Fordelene med strekkodedata er at de inneholder informasjon om transaksjonspris for hele perioden og ikke bare hyllepriser på et gitt tidspunkt, og at de

omfatter omsetningen for mer eller mindre hele varespekteret. Det bidrar til at man kontinuerlig kan fange opp endringer i forbruksmønstret og varespekteret og få mer presise målinger.

«Web scraping» benyttes til å innhente åpent tilgjengelig prisdata fra internett. Denne formen for automatisk datainnhenting kan være juridisk utfordrende. På den ene siden er opplysningene offentlige – på den andre siden kan nettsideeier ha ønske om å beskytte nettsiden som helhet. Innhenting til statistikk antas sjeldent å komme i konflikt med et slikt behov for beskyttelse. Ved tvil om det er adgang til «webscraping», kan Statistisk sentralbyrå ilegge opplysningsplikt slik at datainnhentingene formaliseres og nettsideeier gis klageadgang.

¹ Automatisert prosess for innhenting av opplysninger fra internett.

I de fleste tilfeller hvor man ønsker å benytte nye datakilder til statistikkproduksjon, kreves det også et omfattende utredningsarbeid i forkant. Det forutsetter tilgang til foreløpige uttrekk av data, blant annet for å analysere innhold, gjøre koblinger mot registerdata og sammenligne med eksisterende statistikk. Det er derfor viktig å kunne hente inn nye data, ikke bare til produksjon, men også til utviklingsformål.

I arbeidet med for eksempel forbruksstatistikk, utreder Statistisk sentralbyrå bruk av nye kilder. En løsning som testes er å benytte data for betalingsstransaksjoner på personnivå fra banker og andre betalingsformidlere og koble de med kvitteringsdata fra varehandelen. I tillegg utredes bruk av medlemsdata fra varekjeder, der varekjøp allerede er koblet med person. En slik kobling åpner for omfattende innsikt i personers og husholdningers konsummønstre. Det setter strenge krav til sikkerhetsrutiner, konfidensialitetshåndtering og intern tilgangsstyring for å sikre personvern og datasikkerhet. Aktørene som besitter data kan også oppfatte pålagt rapportering av slike data som en risiko for omdømme og tillit. Et viktig prinsipp her vil være likebehandling av aktører med hensyn til hvem man innhenter data fra. Rask teknologisk utvikling og internasjonalisering av betalingsformidlere gjør også kildegrunnlaget sårbart for endringer over tid. Fallende svarpro-

sent ved utvalgsundersøkelser og høye kostnader sett opp mot kvaliteten, gjør imidlertid at byrået må vurdere nye datakilder for å kunne levere statistikk av tilstrekkelig høy kvalitet fremover.

Rapporteringsbyrde og retten til privatliv

Mer effektive metoder for innhenting av data, økt bruk av registre og nye muligheter for analyse har bidratt til å redusere rapporteringsbyrden for den enkelte person eller virksomhet. Samtidig bidrar teknologendringer og nye datakilder til at det i dag kan innhentes langt flere opplysninger, med større detaljeringsgrad og med bedre muligheter for kobling. Mens spørreskjemaer eller pålagt innrapportering tidligere satte praktiske begrensninger for mengden og hvilke data som kunne innhentes, finnes data i dag alminnelig tilgjengelig i et omfang som kan gi utførlige beskrivelser av enkeltpersoners adferd. Fobrukerelektronikk, tingenes internett og sensorteknologi gjør at omfanget av slike data vil tilta. Over tid vil det også bli vanskeligere å skjerme seg mot at det innhentes data av personsensitiv karakter; de ikke-digitale valgmulighetene blir færre.

Disse endringene fører til at innhentingshjemmelen i dagens statistikklov har en langt større rekkevidde enn da loven ble vedtatt. Den gir Statistisk sentralbyrå adgang til å hente inn opplysnin-

Boks 7.5 Kommersiell verdi av data

Eiendom Norge, som representerer norske eiendomsmeglingsforetak, har lenge hatt datautveksling med Statistisk sentralbyrå. En sentral oppgave for Eiendom Norge er å produsere boligprisstatistikk med utgangspunkt i medlemmenes transaksjoner. Statistikken er viktig for forståelsen av utviklingen i boligmarkedet.

Med hjemmel i statistikkloven har Statistisk sentralbyrå pålagt Eiendom Norge å utlevere data for utarbeidelse av offisiell statistikk. Tidlig på 1990-tallet begynte Statistisk sentralbyrå å utarbeide en kvartalsvis boligprisindeks, og siden 2008 har Eiendom Norges database vært hovedkilden til denne boligprisindeksen.

Eiendom Norge bruker betydelige ressurser på sin boligprisstatistikk. Resultatet er en database med kommersiell verdi, og Eiendom Norge selger tilgang til denne. Eiendom Norge har i brev til utvalget vist forståelse for at statistikkloven gir hjemmel for å hente inn opplysningene i databasen til bruk for offisiell statistikk. Samtidig understreket Eiendom Norge at det ikke automatisk skal følge at opplysningene kan brukes til andre formål, herunder forskning og analyse. Slik bruk ønsker Eiendom Norge å regulere selv.

ger som kan gi svært dyptgående innsikt om enkeltpersoner. Muligheten til å danne seg en detaljert oversikt over innbyggernes bevegelser, kan være prinsipielt uønsket, selv når konfidensialitetshensyn i statistikkproduksjonen ivaretas. Det er alltid en fare for at data kommer på avveie, for eksempel som følge av datalekkasje, selv med gode rutiner for informasjonssikkerhet. Det reiser spørsmål om hvorvidt en vidtrekkende hjemmel kan føre til at datainnhenting blir mer omfattende enn det som er rimelig for å utarbeide offisiell statistikk. Innhenting av opplysninger til produksjon av offisiell statistikk drøftes nærmere i kapittel 8.6.

7.3.3 Tilgang til statistiske datasett

Statistikkprodusenter forvalter data av høy kvalitet som kan ha verdi for andre. I en kunnskaps- og informasjonsintensiv økonomi tiltar etterspørselen etter informasjonen som ligger i disse dataene. Det er derfor ønskelig med et system som fremmer gjenbruk av kvalitetssikrede data til andre statistikk- og analyseformål, se kapittel 9.

Teknologiske endringer har gjort det mulig å gi tilgang til data på nye og sikrere måter. I flere land har nasjonale statistikkbyråer utviklet fjernaksesløsninger som gir tilgang til opplysningene uten at dataene blir utlevert. Løsninger som tillater at data fra ulike kilder kan kobles sammen, uten at brukeren får tilgang til enkeltopplysninger, er under utvikling.

Helsedatautvalget har sett på hvordan utnyttelse av ny teknologi kan legge til rette for mer deling av helsedata, herunder demografiske og sosioøkonomiske bakgrunnsdata, gjennom opp-

rettelsen av en helseanalyseplattform.⁷ Utvalget foreslår at en forvalter gjennom regel- og avtaleverk skal ha hjemmel og fullmakt til å gi tilgang til plattformen. Når brukeren har fått innvilget søknaden, logger vedkommende seg på og utfører analysearbeidet inne i den sikre løsningen. Brukeren kan ta ut resultatet i form av tabeller og figurer, som innebærer at dataene blir anonyme, men får ikke kopiere eller eksportere dataene.

Målet med plattformen og tilgangsforvalteren er å oppnå mer deling av data, samtidig som hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas. I tillegg kan et slikt system ha andre fordele, herunder å redusere tiden det tar for en bruker å få tilgang til data, og lette tilgangen til sammenstilte data fra ulike registre og datakilder. Helseanalyseplattformen er under utredning i Helsedataprogrammet i Direktoratet for e-helse.

7.3.4 Deling av data i offentlig forvaltning

Direktoratet for forvaltning og ikt (Difi) og Brønnøysundregistrene har pekt på et forbedringspotensial for datahåndtering i offentlig forvaltning. De viser blant annet til økt behov for å utveksle data mellom offentlige virksomheter. Deling av data i offentlig forvaltning reduserer rapporteringsbyrden for borgerne, samtidig som mulighetene for å effektivisere og forbedre det offentlige tjenestetilbudet, utvides. Behovet for å utveksle og koble data i offentlig sektor, er derfor blitt større. Pålegg og anbefalinger om digitalise-

⁷ Et nytt system for enklere og sikrere tilgang til helsedata, Rapport fra Helsedatautvalget 2016–2017.

ring i offentlig sektor er sammenstilt i Digitaliseringsrundskrivet, som oppdateres jevnlig.

Statistisk sentralbyrå kan spille en vesentlig rolle i bearbeiding og sammenkobling av data og slik bidra til at det hentes ut mer kunnskap av datamaterialet. Bruk av byrået for å lette dataflyten, er imidlertid vanskelig dersom dataene skal hentes inn med hjemmel i dagens statistikklov, ettersom denne setter begrensninger på utlevering av data. I stedet kan det være aktuelt å inngå særskilte avtaler om at byrået behandler data på vegne av andre, uten at dataene hentes inn til offisiell statistikk. Slike avtaler eksisterer allerede på flere områder, for eksempel med Finanstilsynet og Norges Bank. Dette drøftes nærmere i kapittel 9.5.

7.3.5 Mer krevende formidling

Omfanget av informasjon har økt kraftig siden gjeldende statistikklov ble vedtatt, og mediebildet er blitt mer mangfoldig og fragmentert. Papiraviser, magasiner og tidsskrifter erstattes av digitale plattformer. Radio- og fjernsynsprogrammer som tidligere samlet store deler av befolkningen til felles opplevelser, er erstattet av nettløsninger for persontilpassede opplevelser. Nye kanaler som blogger og sosiale medier bidrar til ytterligere mangfold og fragmentering. Det er blitt mer konkurranse om lesere og seere, som ikke lenger oppsøker de tradisjonelle plattformene, og som raskt tilpasser seg nye kommunikasjonskanaler.

Nyheter formidles i flere medier og når publikum på flere arenaer enn tidligere. Informasjon spres mer effektivt og med lavere kostnader til et bredt publikum. Statistikk, som andre nyheter, blir nå oftere publisert, kommentert og spredt videre i sosiale medier. Skillet mellom underholdning og nyheter har blitt svakere, og informasjon kan nå ut til personer som tradisjonelt er lite nyhetsorienterte. Samtidig er det vanskeligere for brukerne å sile ut informasjon av høy kvalitet.

Presset på at informasjon skal spres raskt, kan gå på bekostning av kvalitet. Når statistikk formidles av andre enn statistikkprodusentene selv, eller av statistikkprodusenter som representerer særinteresser, kan det føre til en misoppfatning av informasjonen, på grunn av en dårlig forståelse av statistikken og hvordan den skal tolkes.⁸ Det er også en tendens til at informasjonen blir mer flyktig og

fragmentert, noe som fører til at det kan bli vanskeligere å formidle en samlet virkelighetsforståelse og enes om hva som er fakta.

Befolkningen grupperer seg etter form for mediebruk og hvor informasjonstung den er. Mange medier driver også persontilpassning av innhold. Det innebærer at man kan havne i «informasjonssiloer», der virkelighetsbeskrivelsen i liten grad utsettes for kritiske korreksjoner eller brynes mot alternative måter å se virkeligheten på. Slike fragmenterte medievaner, variasjon i ferdigheter for å takle informasjonssamfunnet og et større kulturelt og språklig mangfold kan gjøre det vanskeligere å etablere et felles kunnskapsgrunnlag.

Et økende mangfold av data og analysemetoder har gjort det mulig for flere å sette sammen tallbaserte fremstillinger som tilsvarer eller ligger tett opp til offisiell statistikk. Statistikkprodusentene i det nasjonale statistikksystemet vil derfor ikke være enerådende. Konkurrerende fremstillinger kan gi mer kunnskap og by på sunn konkurranse. Alternative metoder kan imidlertid også medføre at man får ulike beskrivelser av samme samfunnstrekk, og med det gi rom for at man velger den fremstillingen som passer best til formålet. Det kan gjøre det vanskeligere å holde vedlike et offentlig ordskifte basert på felles kunnskap.⁹

Falske nyheter (fra engelske fake news) er et begrep som dukket opp i offentligheten i 2017, og beskriver en type nyheter som med hensikt inneholder feil informasjon for å få frem et budskap. De spres både i tradisjonelle kommunikasjonskanaler og på sosiale medier. Falske nyheter undergraver korrekt informasjon. Det skjer ikke bare fordi deler av befolkningen tror på de falske nyhetene, men også fordi det oppstår en generell usikkerhet om hvilke opplysninger som er riktige, og fordi korrekt informasjon drukner i støyen fra falske nyheter. Dette skaper utfordringer for produsenter av offisiell statistikk. De kan både rammes av påstander om at de offisielle tallene ikke stemmer, eller oppleve at publikum legger større vekt på feilaktig statistikk med større nyhetsverdi.

I mange land er tilliten til det nasjonale statistikkbyrået og den offisielle statistikken langt svakere enn i Norge.¹⁰ I de seneste årene har populistiske retninger som uttrykker åpen mistillit til makthavere og intellektuelle, vunnet terreng i

⁸ Walter Radermacher, Official Statistics 4.0 – learning from history for the challenges of the future, Conference paper, 2017.

⁹ Se for eksempel William Davies, How statistics lost their power – and why we should fear what comes next, i The Guardian, 19. januar 2017.

¹⁰ For eksempel har både Sverige og Storbritannia slitt med svak tillit til den offisielle statistikken over lengre tid.

flere vestlige land. Slike retninger har en tendens til å se på statistikk som makthaveres redskap som, i stedet for å frembringe fakta og felles forståelse, benyttes til å fremme elitens verdier og tankesett (ibid).

I møte med motkrefter blir formidling av offisiell statistikk enda viktigere og krever nye tilnæringer. Tradisjonell formidling via nettsider og medier suppleres av andre metoder. I Norge bidrar for eksempel Statistisk sentralbyrå i en rekke offentlige utvalg, og sørger med det for at kunnskap om den offisielle statistikken og resultatene blir forstått og får en bredere anvendelse. Tradisjonell formidling og supplerende metoder drøftes nærmere i kapittel 8.5 og 10.2.3.

7.4 Kontinuerlig samfunnsutvikling

7.4.1 Samfunnsutvikling og statistikk

Rask samfunnsutvikling gjør det nødvendig å oppdatere og utvikle beskrivelsene av samfunnet i tilsvarende takt. Dette er ikke noe nytt. Kapittel 6 beskriver hvordan statistikkens innhold, kvalitet og samfunnsrolle har vært gjenstand for endringer gjennom historien.

Erfaringen viser at det ikke er en selvfølge at statistikken klarer å følge samfunnsutviklingen. For eksempel har en omfattende evaluering av økonomisk statistikk i Storbritannia påpekt svakheter ved statistikken og manglende innsats for å utvikle og ta i bruk nye datakilder og teknologiske verktøy som kan avhjelpe de metodiske problemene.¹¹ Utviklingstrekk som internasjonalisering, migrasjon og digitalisering innebærer nye utfordringer knyttet til å måle og beskrive samfunnsfenomener på en presis måte. Det fordrer tett kobling mellom empiri og teori. Skal statistikken gjenspeile samfunnet, må metoder og innhold kontinuerlig videreutvikles.

7.4.2 Aktivitet over landegrensene

I årene som har gått siden gjeldende statistikklov ble vedtatt, har Norge knyttet langt tettere bånd til omverdenen. Den offisielle statistikken beskriver det norske samfunnet, geografisk avgrenset til staten Norge. Når fenomener har fått en mer flernasjonal karakter, blir det vanskeligere å gi en fullstendig beskrivelse av dem med nasjonal statistikk.

Dette er blant annet tydelig når det gjelder statistikk som beskriver inn- og utvandring. Barrierene for personbevegelser er bygget ned, og migrasjonen har økt kraftig. Varierende og delvis uregistrerte strømmer av inn- og utflyttere gjør det krevende å dokumentere migrasjonen. I mange tilfeller vil det være ønskelig å innhente data utenfor Norge for å få god statistikk, men det kan være vanskelig å få til. Utvikling av gode metoder for innsamling og analyse er nødvendig for å tilfredsstille behovet for god statistikk og motvirke kvalitetsforringelsene.

Et annet eksempel er flernasjonale virksomheter, der aktiviteten er stykket opp og foregår i ulike land. Mange slike virksomheter opererer med konsernregnskaper uten nasjonale inndelinger. Geografisk inndeling brukes kun når juridiske hensyn tilsier det, som for eksempel skatteregnskap. Forskjeller i skatteregler kan dessuten gi incitament til bevisst og rask tilpasning av opplysninger om verdikjeder og innsatsfaktorer, og gjøre at geografisk inndelte regnskaper kan være av varierende kvalitet. Grensekryssende virksomhet består i tillegg av en økende andel immaterielle verdier som gjør det vanskeligere å fastslå hvor verdiskapingen knyttet til disse komponentene foregår.

Grensekryssende aktivitet gjør innsamlingen av opplysninger mer krevende. Langt flere utenlandske virksomheter tilbyr tjenester i Norge, uten lokal etablering eller representasjon. Økt omfang av digitale produkter – for eksempel filmer gjennom strømmetjenester eller programvare som lastes ned fra internett – forsterker denne tendensen.

Mer grensekryssende aktivitet utfordrer dermed kvaliteten på statistikken. Der strømmene over landegrensene er blitt omfattende, er det vanskelig å få oversikt og dokumentere faktisk aktivitet. Det gjelder blant annet finansielle transaksjoner og gjelds- og fordringsbalanser med utlandet. Statistikk for tradisjonell utenrikshandel står også overfor utfordringer knyttet til grensehandel, direkte handel over internett, økende differanse mellom nasjonaleiet produksjon og produksjon som foregår i landet, og at flere er delvis bosatt i andre land. Slike forhold kan gi skjevheter og feil i datagrunnlaget og forplante seg til nasjonalregnskapet, som dermed gir en mindre riktig beskrivelse av nasjonaløkonomien.

Samarbeid om statistiske metoder og standarder har gjort det mulig å foreta internasjonale sammenligninger i et helt annet omfang enn tidligere. Statistiksamarbeidet har også åpnet for utveksling av opplysninger over landegrensene.

¹¹ Charles Bean, Independent review of UK economic statistics, HM Treasury, 2016.

Internasjonalt statistikk samarbeid har dermed bidratt til bedre kvalitet på nasjonal og internasjonal statistikk og gitt bedre grunnlag for forståelse og beskrivelse av grensekryssende aktivitet. Det bøter i noen grad på informasjonsproblemet som oppstår av at bevegelser over nasjonale grenser kan være vanskelige å følge.

Nedbyggingen av grensene mellom Norge og utlandet har særlig skjedd gjennom EØS-avtalen. EU ønsker å utforme felles europeisk politikk på en rekke områder. Det gir behov for harmonisert statistikk, som grunnlag for å beskrive det felte politikken gjelder på en enhetlig måte, og for å kunne vurdere virkningen av politikken. Det blir særlig viktig når statistikken er grunnlag for fordeling av ressurser eller forpliktelser mellom land. En konsekvens er at statistikk samarbeidet innen EØS er forpliktende på en annen måte enn tilsvarende samarbeid innenfor FN-systemet eller OECD. Det er avgjørende at land ikke kan påvirke statistikken for å oppnå fordeler, og derfor må den også reguleres detaljert. Dersom EU-samarbeidet utvides til nye områder, er en sannsynlig konsekvens at statistikk på disse områdene også vil reguleres på europeisk nivå.

7.4.3 Økonomien er vanskelig å måle

Raske og omfattende samfunnsendringer gjør det krevende å utarbeide aktuell statistikk. Problemet er langt fra nytt. Robert J. Gordon påpeker hvordan det tok 27 år å gjøre bilen til del av den amerikanske prisindeksen for beregning av vekst i bruttonasjonalproduktet.¹² Betydningen av kvalitetsforbedringene og prisfallet som fulgte i årene etter at bilen ble oppfunnet, ble dermed ikke fanget opp. Også andre store innovasjoner innebar måleproblemer som medførte mangler i statistikken. Metodiske forbedringer har gjort at statistikken nå gir et langt mer presist bilde av samfunnet.

Økonomien endrer seg hele tiden, men enkelte forhold kan ha ført til at måleproblemene er større i dag. Samtidig er det blitt mer krevende å forstå virkeligheten og drivkreftene bak. En mer internasjonalt rettet økonomi der produksjonen heller mer i retning av tjenester, digitale produkter og immaterielle verdier kan være vanskelig å innpasse i definisjoner og sammenhenger som ble utarbeidet da produksjonen i større grad var nasjonal og basert på fysiske varer. Det kan også være vanskeligere å

måle arbeidsinnsats dersom stadig flere sysselsatte har kontrakter hvor det er uklart både hvor mange timeverk som utføres, og om timeverk overhodet er et riktig mål på arbeidsinnsatsen. Fremveksten av digitale produkter og internettbaserte tjenester, blant annet levert gjennom gratis eller svært lavt prisede applikasjoner, har ført til at mange økonomiske transaksjoner er vanskeligere å fange opp. Fravær av en observerbar pris gjør det også vanskelig å fastsette verdien av tjenestene. Verdiskapingen i slike tjenester er derfor krevende å reflektere i økonomisk statistikk.¹³

Fremveksten av delingsøkonomien er et eksempel på at gjeldende definisjoner og klassifiseringer i nærings- og arbeidsmarkedsstatistikken ikke nødvendigvis fanger opp alle nyanser. Flere av problemstillingene knyttet til å identifisere de økonomiske transaksjonene og måle verdiskapingen, er langt fra nye, men om delingsøkonomien øker i omfang, vil det innebære at feilkildene blir større ved utarbeidelse av blant annet nasjonalregnskapet og måling av bruttonasjonalprodukt. Delingsøkonomiutvalget har pekt på at mens Enhetsregisteret gjerne benyttes når Statistisk sentralbyrå identifiserer hvem som skal pålegges opplysningsplikt, er det mulig å tilby tjenester via digitale delingsplattformer uten å registrere seg i Enhetsregisteret.¹⁴ Utvalget så blant annet på overnattingsmarkedet og viste til behovet for at Statistisk sentralbyrå har tilstrekkelig hjemler til å hente inn opplysninger direkte fra plattformer på en effektiv måte. Det vises også til at det kan være uavklarte spørsmål knyttet til opplysningsplikten for plattformer hjemmehørende i utlandet.

Hensynet til lange tidsserier og konsistens over tid tilsier at statistiske definisjoner og klassifiseringer ikke bør endres til stadighet. I en kritisk gjennomgang av problemene den digitale økonomien reiser for utarbeidelsen av brutto nasjonalprodukt, argumenterer Ahmad og Schreyer¹⁵ for at dagens mål for verdiskaping er relativt robust for endringer i økonomiens virkemåte. Robert J. Gordon påpeker også at dagens måleproblemer er små sammenlignet med utfordringene knyttet til å

¹² Robert J. Gordon, *The rise and fall of American growth. The US standard of living since the civil war*, Princeton University Press, 2016.

¹³ Brynjolfsson og McAfee er blant dem som er opptatt av at utfordringene ved å måle verdiskaping i det nye informasjonssamfunnet har blitt større. Se Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee, *The second machine age: Work, Progress, and Prosperity in a Time of Brilliant Technologies*, 2014.

¹⁴ NOU 2017: 4 Delingsøkonomien – muligheter og utfordringer.

¹⁵ Nadim Ahmad and Paul Schreyer, *Measuring GDP in a digitalised economy*, OECD statistics working paper, 2016/07.

fange opp betydningen av gjennomgripende innovasjoner i forrige århundre.

For å opprettholde relevans, presisjon og en helhetlig fremstilling, er det likevel viktig at utfordringene som følger av at samfunnet endres, blir møtt med ny metodisk innsikt, utvidede teknologiske muligheter og bedre analyse og forskningskompetanse. Metodeutvikling krever særskilt kompetanse, og det vil være av stor betyd-

ning at det avsettes tilstrekkelige og kvalifiserte ressurser for å sikre at statistikkproduksjonen holder tilfredsstillende standard. Behovet for kvalitetssikring og metodeutvikling drøftes i kapittel 8, mens forskning og analyse som kan forbedre statistikken og formidlingen av denne, drøftes i kapittel 10. Tilgangen til data for blant annet forskningsformål drøftes i kapittel 9.

Kapittel 8

Systemet for offisiell statistikk

8.1 Innledning

Offisiell statistikk bringes til veie av flere statistikkprodusenter, som til sammen utgjør det som gjerne kalles for et statistikkssystem. Statistisk sentralbyrå er den sentrale statistikkmyndigheten i Norge og den viktigste aktøren i det norske statistikkssystemet, men fordi flere myndigheter er involvert, er det behov for samordning. Fremover bør Statistisk sentralbyrås ansvar for samordningen styrkes og samordningsorganet – Statistikkrådet – bør lovfestes.

Det bør etableres et nasjonalt flerårig program for offisiell statistikk. Et slikt program vil definere offisiell statistikk og fordele oppgaver og ansvar mellom ulike myndigheter. Statistisk sentralbyrå bør få ansvar for å utarbeide forslag til program i samråd med Statistikkrådet. Byrået er ansvarlig for å fremme forslaget overfor departementet, og det endelige programmet vedtas av Kongen i statsråd. Utarbeidelse og vedtagelse av programmet gjennom brukerkonsultasjon og bred høring vil forankre beslutningen om offisiell statistikk politisk og demokratisk.

Programmet vil være et verktøy for samordning. Gjennom forberedelses- og beslutningsprosessen vil det måtte foretas helhetsvurderinger av statistikkbehov og ansvarsfordeling. Statistikkprogrammet vil legge til rette for bedre prioriteringer i statistikkssystemet og tydeligere ansvar for offisiell statistikk. Både av hensyn til internasjonale forpliktelser og av hensyn til nasjonale brukere av offisiell statistikk, bør Statistisk sentralbyrå få ansvar for å påse at andre statistikkprodusenter etterlever kvalitetskravene til offisiell statistikk. Statistisk sentralbyrå pålegges også ansvaret for internasjonalt statistikk samarbeid.

For at statistikkssystemet skal fungere mest mulig effektivt, foreslås det at data kan deles i større grad enn hva tilfellet er etter gjeldende statistikklov. Andre myndigheter skal kunne få tilgang til opplysninger fra Statistisk sentralbyrå i den utstrekning det er nødvendig for å produsere offisiell statistikk. Det vil redusere dobbeltarbeid,

heve kvaliteten på statistikken og redusere rapporteringsbyrden.

8.2 Systemet for offisiell statistikk

Myndighetene kan organisere systemet for offisiell statistikk på ulike måter, og i de fleste land foregår større eller mindre deler av statistikkproduksjonen utenfor landets nasjonale statistikkbyrå.

Nasjonale statistikkssystemer kategoriseres ofte som mer eller mindre «sentraliserte» eller «desentraliserte» ut fra graden av arbeidsdeling mellom det nasjonale statistikkbyrået og andre statistikkprodusenter. Et sentralisert system innebærer at det nasjonale statistikkbyrået står for det meste av den offisielle statistikken, uavhengig av hvilken samfunnssektor statistikken omhandler. I et desentralisert system vil en større del av den offisielle statistikken produseres av andre myndigheter, som ofte utnytter egne data eller registre, og som er nærmere knyttet til spesifikke samfunnssektorer, fagmiljøer og viktige brukere.

8.2.1 Det norske systemet

Det norske statistikkssystemet består i dag av Statistisk sentralbyrå og andre myndigheter som utvikler, utarbeider og formidler offisiell statistikk, jf. omtale i kapittel 3. Statistisk sentralbyrå har statistikkproduksjon som hovedoppgave, mens de andre som produserer offisiell statistikk, gjør det som en av flere oppgaver. Arbeidsdelingen er i hovedsak gjennomgående, i den forstand at hver enkelt statistikkprodusent har hånd om hele produksjonskjeden; de innhenter data, utvikler og utarbeider statistikk og formidler gjennom egne kommunikasjonskanaler.

Norge har et relativt sentralisert statistikkssystem der 85–90 prosent av det som kan klassifiseres som offisiell statistikk, produseres av Statistisk sentralbyrå.¹ De fleste store og ressurskrevende statistikkene produseres av Statistisk sen-

tralbyrå. I mange land er enkelte slike statistikker lagt til andre institusjoner; det gjelder for eksempel bank- og finansstatistikk, som vanligvis produseres av sentralbankene, og utenrikshandelsstatistikk, som i noen land produseres av tollmyndighetene. Primærnæringsstatistikk er et tredje område hvor det ofte er andre enn statistikkbyrået som står for produksjonen. Her er bildet mer blandet i Norge; Statistisk sentralbyrå produserer mesteparten av jordbruksstatistikken, mens Norsk institutt for bioøkonomi og Landbruksdirektoratet produserer resten, og Fiskeridirektoratet står for mye av den norske fiskeri- og akvakulturstatistikken. Innenfor helsestatistikk har de sentrale helsemyndighetene hovedansvaret i Norge, men Statistisk sentralbyrå produserer også noe.

Sentraliseringen gir noen fordeler. Planlegging og koordinering forenkles ved at det nasjonale statistikkbyrået kan konsentrere seg om statistikk og dermed profesjonalisere virksomheten. Det er også lettere å operasjonalisere krav til uavhengighet, nøytralitet og likebehandling av brukerne i et sentralisert system. For eksempel er den faglige uavhengigheten til Statistisk sentralbyrå forankret i lov. Oppgavegivere, brukere og andre interessenter vil i stor grad kunne forholde seg til én statistikkprodusent, og det gir synergieffekter og stordriftsfordeler å ha ulike deler av produksjonsprosessen i én og samme organisasjon. En større statistikkprodusent, slik vi har i Norge, vil gjerne ha flere statistikkavdelinger, en egen metodeenhet, spesialister på registerforvaltning og datafangst, IT-systemer skreddersydd for statistikkproduksjon og analyse, og eventuelt også et analyse- og forskningsmiljø som anvender statistikken. Disse ulike enhetene kan dra nytte av hverandres erfaringer og utviklingsarbeid, og fellesfunksjoner som metode, datafangst og formidling kan også betjene mange statistikkproduserende seksjoner.

I dag har imidlertid flere andre offentlige myndigheter kompetanse og mulighet til å produsere statistikk. Det er blitt enklere på grunn av digitalisering og bedre tilgang til data, bedre analyseverktøy og økt analysekompetanse, jf. kapittel 7. Fagetater kan ha noen fordeler i produksjonen av statistikk på sine områder. Fagforståelse og nærhet til brukere er en fordel med hensyn til

relevans av statistikken; for eksempel krever produksjon av visse statistikker fra helse- og omsorgstjenestene medisinsk og helsefaglig spesialkompetanse.

På den annen side kan en slik tilknytning gå på bekostning av nøytralitet og likebehandling av brukere. Når andre myndigheter enn Statistisk sentralbyrå produserer statistikk, er det ofte for å utvikle og dokumentere eller evaluere tiltak og virkemidler innenfor etatens ansvarsområde. Det kan føre til at statistikken vektlegger slike behov, fremfor å belyse andre, mer generelle samfunnsforhold.

Et system med flere statistikkprodusenter åpner for konkurranse gjennom sammenligning av kvalitet og ressursinnsats. Samtidig krever et mer desentralisert system større ressursinnsats til samordning og kontroll for å sikre kvalitet. Desentralisering gir også risiko for at det bygges opp parallelle fagmiljøer, og at arbeid dupliseres; for eksempel produserer og publiserer både Statistisk sentralbyrå, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet helsestatistikk. Et desentralisert system kan gjøre det vanskeligere å gi et helhetlig bilde av et fenomen eller område i og med at man må sammenstille statistikk fra ulike produsenter.

I praksis står ikke valget mellom et fullstendig desentralisert eller et fullstendig sentralisert system. Spørsmålet blir derfor dels hvor sentralisert eller desentralisert systemet skal være, og dels hvordan man håndterer samspillet mellom de ulike delene av systemet.

8.2.2 Statistikkssystemer i andre land

Organiseringen av produksjonen av offisiell statistikk varierer mellom land. Selv i land som ofte antas å være like i mange henseende, og som er omfattet av den samme EU-lovgivningen, er det store forskjeller i statistikkssystemene. Sverige har et av de mest desentraliserte statistikkssystemene, mens Nederland har et av de mest sentraliserte.

Sverige

I Sverige besluttet Riksdagen i 1994 å fordele ansvaret for offisiell statistikk på mer enn 20 ulike institusjoner. Inntil da hadde Sverige et sentralisert system tilsvarende det norske og danske. Hovedformålet med reformen var å øke brukernes innflytelse over statistikken, for å gjøre den mer relevant. Dette ble blant annet gjort ved at offentlige myndigheter fikk ansvaret for statistikk som lå under deres ansvarsområde; for eksempel har Försäkringskassan ansvaret for offisiell stati-

¹ Tallene for sentralisering er omtrentlige i og med at Norge, og mange andre land, mangler god oversikt over hva som er offisiell statistikk. Beregningen av sentralisering er basert på et anslag over antall statistikker produsert av Statistisk sentralbyrå i forhold til andre myndigheters produksjon av offisiell statistikk.

stikk på området sosialforsikring. Regjeringen avgjør hvilke emne- og statistikkområder det skal produseres offisiell statistikk for, og hvilke myndigheter som skal være ansvarlige for statistikkene. Dette er listet opp i forordningen til den svenske statistikkloven.

Ansvarlig myndighet produserer ikke nødvendigvis selv statistikken, og flere har overlatt produksjonen til Statistiska centralbyrån. Statistiska centralbyrån er ansvarlig for om lag en tredjedel av den offisielle statistikken, men produserer rundt 65 prosent av den.² Statistiska centralbyrån har også samordningsansvar for det svenske statistikksystemet. Det innebærer at Statistiska centralbyrån har ansvaret for oppfølgingen av kvaliteten i hele systemet og utarbeider årlig en rapport til regjeringen. Rapporten inneholder en analyse av kvaliteten på offisiell statistikk basert på egenvurderinger fra de ulike statistikkprodusentene. Statistiska centralbyrån bistår i samordningen av et råd som består av Statistiska centralbyrån og 12 andre myndigheter. Seks av myndighetene er permanente medlemmer av rådet, mens de øvrige seks plassene roteres blant de andre statistikkprodusentene. Rådet ledes av Statistiska centralbyråns direktør.

Den overordnede beslutningen om innhold og omfang av offisiell statistikk fattes av regjeringen. De statistikkansvarlige myndighetene kan selv komme med forslag til endringer via rådet for samordning. Myndighetene innenfor de ulike statistikkområdene beslutter hvordan statistikken skal utformes, og hvilke metoder som skal benyttes. Statistikken publiseres av den enkelte myndighet, og en felles statistikkalender over planlagte publiseringer finnes på Statistiska centralbyråns hjemmesider. Svensk offisiell statistikk skal være produsert etter enhetlige standarder og harmoniserte metoder og skal merkes som Sveriges offisielle statistikk.

Danmark

Danmark har et relativt sentralisert statistikkssystem. Danmarks Statistik er den dominerende statistikkprodusent og står for 80–90 prosent av offisiell statistikk.³

I den reviderte danske statistikklov, som nylig er vedtatt av Folketinget, introduseres begrepet offisiell statistikk gjennom innføring av en merkeordning. Offentlige myndigheter kan melde inn til

Danmarks Statistik hvilke statistikker de ønsker kvalitetssikret. Disse statistikkene underlegges kvalitetskrav tilsvarende Retningslinjer for europeisk statistikk, og kvaliteten følges opp gjennom egenrapportering og vurdering av Danmarks Statistik. I Danmarks Statistik utarbeider en årlig rapport til regjeringen om etterlevelsen av kvalitetsretningslinjene. Danmarks Statistik utarbeider også en liste over all offentlig produsert statistikk, det vil si all «samfunnsbelysende» statistikk utarbeidet av offentlige myndigheter, og offisiell statistikk er den del av denne som etterlever kvalitetsretningslinjene. All europeisk statistikk blir dermed offisiell statistikk i Danmark.

Finland

I Finland står Statistikcentralen for om lag 65 prosent av offisiell finsk statistikk. Det utarbeides et treårsprogram for finsk offisiell statistikk, som inneholder strategiske mål og informasjon om produsenter av offisiell statistikk, men ikke informasjon om statistikkprodukter. Det foreligger imidlertid en liste over offisiell statistikk ned på produktnivå og hvilken institusjon som er ansvarlig. Finsk offisiell statistikk er underlagt kvalitetskriterier tilsvarende Retningslinjer for europeisk statistikk. Et rådgivende organ der alle produsentene er representert, ledes av Statistikcentralen. Dette rådet godkjenner etablering av nye offisielle statistikker. Det inngås frivillige avtaler mellom Statistikcentralen og de enkelte produsentene av offisiell statistikk, der de forplikter seg til å overholde kvalitetskriteriene.

Nederland

Det nederlandske statistikksystemet er nesten helt sentralisert, og Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) står for 95 prosent av den offisielle statistikken.⁴ Dermed er det få eller ingen samordningsutfordringer med andre statistikkprodusenter. CBS har status som et administrativt autonomt organ, med Økonomidepartementet som politisk ansvarlig. Det er opprettet et rådgivende organ som skal gi råd til direktøren om blant annet flerårig og årlig statistikkprogram samt om ressursbruken i CBS. Offisiell statistikk tilsvarende det CBS klassifiserer som offisiell statistikk, og programmene for offisiell statistikk sammenfaller

² Se side 156 i Statens offentliga utredningar 2012:83, Vad är offisiell statistik? Elanders Sverige AB, 2012.

³ Se fotnote 1 vedrørende usikkerheten ved anslagene.

⁴ Gerry O'Hanlon, Katalin Szép og Tomaz Smrekar, Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Netherlands, Eurostat 2015.

med CBS' programmer. Programmene utarbeides av CBS, legges frem for rådet og godkjennes av departementet.

Storbritannia

Storbritannia har et desentralisert statistikkssystem, både regionalt og med hensyn til antall produsenter. Office for National Statistics (ONS) utarbeider en del statistikk for hele eller deler av Storbritannia, og har et særskilt ansvar for England. ONS produserer om lag 20 prosent av offisiell statistikk i Storbritannia.⁵ Wales, Nord-Irland og Skottland har egne statistikkmyndigheter som produserer en del av den offisielle statistikken. I tillegg er det en rekke departementer og direktorater som utarbeider statistikk. De ulike produsentene av offisiell statistikk inngår i et fellesskap som omtales som Government Statistical Service.

Med statistikkloven fra 2007 ble det opprettet et uavhengig statlig organ, UK Statistics Authority (UKSA), for å styrke tilliten til og kvaliteten på offisiell statistikk. UKSA har to hovedoppgaver. Den ene er å føre tilsyn med ONS; tilsynsoppgaven ble tillagt UKSA for å styrke uavhengigheten fra departementet som tidligere hadde denne oppgaven. Den andre oppgaven er å overvåke og evaluere kvaliteten på all offisiell statistikk, enten den er produsert av ONS eller andre myndigheter. Kvalitetsevalueringen tar utgangspunkt i nasjonale kvalitetsretningslinjer. Hvis den evaluerte statistikken etterlever disse retningslinjene, merkes den som National Statistics (som tilsvarer offisiell statistikk). Denne «frivillige» ordningen har medført at enkelte produsenter ikke har ønsket at deres statistikk inngår i National Statistics, for å unngå å underlegge seg krevende kvalitetskrav.

8.3 Et nasjonalt statistikkprogram

Selv med et relativt sentralisert system som det norske er omfanget og kompleksiteten i prosesser og produkter så stort at det er behov for samordning. 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 for oppgavegivere.

Gjeldende statistikklov § 3-1 b) pålegger Statistisk sentralbyrå å samordne statistikk som blir

utarbeidet av forvaltningsorganer. Også det europeiske regelverket vektlegger betydningen av nasjonal samordning og pålegger det nasjonale statistikkbyrået et særlig ansvar, jf. omtalen i kapittel 4. De samordningsoppgavene som nevnes spesielt i den europeiske statistikkloven, er statistisk programplanlegging og rapportering, kvalitetsovervåking, metoder og kommunikasjon med og oversending av data til det europeiske statistikksystemet.

Både dagens statistikklov og den europeiske lovgivningen legger altså ansvar for samordning av det nasjonale statistikksystemet til Statistisk sentralbyrå. Mens den norske loven regulerer samordningen av offisiell statistikk, regulerer europeisk lovgivning samordning av europeisk statistikk forankret i EUs statistikkprogram. Det er praktiske fordeler ved at samordningen skjer på samme måte både for offisiell og for europeisk statistikk.

8.3.1 Offisiell statistikk og et flerårig statistikkprogram

Offisiell statistikk fyller en viktig samfunnsoppgave. Det innebærer at hva som skal finnes av offisiell statistikk, og hvem som skal produsere den, bør være gjenstand for bred diskusjon og grundige demokratiske beslutningsprosesser, jf. anbefaling i kapittel 6.

Det finnes i dag ingen samlet oversikt over norsk offisiell statistikk, og begrepet slik det er definert i gjeldende lov, er ikke operativt, hverken med hensyn til klassifisering av enkelte statistikker eller i samordningsøyemed. Dagens statistikklov definerer offisiell statistikk som statistikk som gjøres tilgjengelig for allmenheten av Statistisk sentralbyrå eller annet statlig organ, og beslutningen om utarbeidelse av offisiell statistikk er lagt til Kongen, men delegert til Statistisk sentralbyrå. Administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå beslutter hvilken statistikk som skal utvikles, utarbeides og formidles av Statistisk sentralbyrå.

Fordelingen av statistikkproduksjon mellom Statistisk sentralbyrå og andre myndigheter er dels historisk betinget. Beslutningen om utarbeidelse av offisiell statistikk er ikke forankret i en bred prosess. Definisjonen av offisiell statistikk er ikke knyttet til krav om for eksempel kvalitet, og det foreligger ingen mekanisme for oppfølging eller evaluering av offisiell statistikk i gjeldende statistikklov.

Flere land har etablert et nasjonalt statistikkprogram som ramme for offisiell statistikk. Dette

⁵ Se kapittel 5.7 i Charles Bean, Independent Review of UK Economic Statistics, HM Treasury 2016.

Boks 8.1 Det sveitsiske statistikkprogrammet

Utkast til det sveitsiske statistikkprogrammet utarbeides av det sveitsiske statistikkbyrået i samarbeid med andre produsenter av offisiell statistikk. Disse er samlet i koordineringsorganet Fedestat, som minner om det norske Statistikkrådet, og er ledet av direktøren for statistikkbyrået. Andre interessenter konsulteres i utarbeidelsen av programmet. Programmet er hjemlet i den sveitsiske statistikkloven og gjelder for en fireårsperiode, sammenfallende i tid med andre programmer og planer for politikk og administrasjon i Sveits. Programmet gir informasjon om de viktigste statistikkene og hvem som er ansvarlige for disse. Programutkastet sendes på høring til føderale departementer og direktorater, mens det endelige programmet vedtas av regjeringen.

Mesteparten av offisiell statistikk er finansiert gjennom offentlige bevilgninger, men finansieringen reguleres ikke direkte av programmet. Dette ble påpekt som en svakhet i den europeiske gjennomgangen av det sveitsiske statistikk-systemet i 2015.¹ Hver myndighet har sitt eget budsjett, som også skal dekke andre aktiviteter enn produksjon av offisiell statistikk.

I tillegg til statistikkprogrammet utarbeides det årlig en liste over de ulike statistikkene på et noe mer detaljert nivå, herunder en oversikt over ansvarlige myndigheter. Listen forberedes

av statistikkbyrået og Fedestat og vedtas som en regjeringsbeslutning. Hverken listen eller statistikkprogrammet inneholder detaljer om hvordan de ulike statistikkene skal utarbeides og formidles; dette er opp til statistikkprodusentene i henhold den faglige uavhengigheten.

En føderal statistikkkomité oppnevnt av innenriksdepartementet er rådgivende organ for regjeringen, statistikkbyrået og andre produsenter av offisiell statistikk. Komiteen består av 11 representanter fra næringsliv, partene i arbeidslivet, akademia, sentralbanken, statistikkbyrået og den føderale forvaltningen. Komiteen ledes av en representant fra akademia, mens statistikkbyrået er sekretariat.

Komiteen skal overvåke statistikkprogrammet og avgir en årlig rapport om status og utvikling. Den vedtar også anbefalinger og retningslinjer utarbeidet av statistikkbyrået og gir sin vurdering av nye eller endrede statistikker, så vel som av eventuell nedleggelse av statistikker. Komiteen skal også på et mer overordnet nivå bidra til at offisiell statistikk møter brukerbehovene i samfunnet og forutse kommende behov for statistikk.

¹ Priit Potisepp, Jagdev Singh Virdee og Rimantas Juozas Vaicenavičius, Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Switzerland, Eurostat 2015.

er i tråd med anbefalingene i FNs generiske statistikklov.⁶ Et nasjonalt statistikkprogram er en oversikt over hvilke områder det skal utarbeides offisiell statistikk for i programperioden, og hvilke myndigheter som er ansvarlige for de ulike statistikkene. Et program vil kunne gjelde for flere år og inneholde informasjon om de ulike statistikk-områdene. Utkast til statistikkprogram utarbeides gjerne av det nasjonale statistikkbyrået i samråd med de andre produsentene av statistikk. Programutkastet er deretter gjenstand for innspill fra interessenter gjennom en bred høringsprosess før det vedtas, for eksempel av regjeringen. Gjennom programprosessen blir beslutninger knyttet til

den offisielle statistikken bredt forankret. Et eksempel på et flerårig statistikkprogram er det sveitsiske, se boks 8.1.

Et statistikkprogram er også et instrument for samordning av utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk, noe som er viktig når det er flere produsenter av offisiell statistikk. Samordningen kan bidra til et mer effektivt statistikk-system gjennom mindre duplisering av arbeid, bedre ressursutnyttelse, deling av data og høyere kvalitet.

Utarbeidelse og vedtagelse av et statistikkprogram samler beslutninger knyttet til offisiell statistikk. Blant annet vil det være et virkemiddel for å balansere hensynet til stordrifts- og samdriftsfordeler mot hensynet til spesifikk fagkompetanse og datanærhet. For eksempel følger det av tildelingsbrevet til Statistisk sentralbyrå for 2018 at byrået *«må regelmessig gå gjennom porteføljen av offisiell*

⁶ Jf. artiklene 11, 12 og 13 i Generic Law on Official Statistics, UN-ECE 2016. Dette er en «modelllov» basert på god praksis og kan tjene som referanse i utvikling av nasjonale statistikklover.

Boks 8.2 Nasjonalregnskapets koordinerende rolle for statistikkproduksjonen

Det norske nasjonalregnskapet har tradisjonelt hatt to hovedoppgaver: 1) Å bidra med datagrunnlag for makroøkonomiske analyser, blant annet som en del av myndighetenes beslutningsgrunnlag i økonomisk politikk, og 2) å tjene som en begrepsmessig ramme for økonomisk statistikk.

Det første formålet illustrerer Statistisk sentralbyrås historiske rolle både som produsent og bruker av nasjonalregnskapsdata. Statistisk sentralbyrå utvikler og bruker økonomiske makromodeller og analyserer løpende konjunktorene ved hjelp av nasjonalregnskapets begrepsstruktur. Den tette forbindelsen mellom modellapparat og nasjonalregnskap har vært et fortrinn både for effektiv produksjon av nasjonalregnskapsstatistikk og korresponderende prognoser.

Nasjonalregnskapets rolle som koordineringsverktøy bidrar til å etablere og opprettholde en enhetlig økonomisk statistikk, og å

avdekke huller i beskrivelsen av økonomien. I tillegg bidrar nasjonalregnskapet til kvalitetssikring av statistikk som inngår i nasjonalregnskapet, og danner premiss for begreps- og definisjonsapparatet som er nødvendig for en konsistent beskrivelse av økonomien. Et historisk eksempel er integrasjonen av utenriksregnskapet i nasjonalregnskapet, som sørget for at Norge siden 1950-tallet har hatt en konsistent statistisk beskrivelse av norsk utenriksøkonomi, mens det i de fleste andre land har vært til dels store uoverensstemmelser mellom nasjonalregnskapet og utenriksregnskapet.

Norge har alltid lagt vekt på å følge internasjonale anbefalinger for nasjonalregnskap og dermed den økonomiske statistikken. Statistisk sentralbyrås rolle har vært både å delta i utviklingen av statistikken og ta ansvar for implementering i nasjonal statistikk når oppdaterte anbefalinger foreligger.

statistikk og vurdere om statistikken bør styrkes på områder som er viktige og lite belyst, og eventuelt skaleres ned på andre områder... Statistisk sentralbyrå bør også vurdere å legge ned eller samordne sin statistikk på områder hvor andre offentlige institusjoner lager tilfredsstillende statistikk.» Et statistikkprogram vil gi en helhetlig oversikt over offisiell statistikk og være et verktøy for å få til en mer effektiv produksjon av offisiell statistikk.

8.3.2 Anbefalinger

Samfunnet har behov for offisiell statistikk, og utvalget legger til grunn at offisiell statistikk også fremover skal utvikles, utarbeides og formidles både av Statistisk sentralbyrå og andre offentlige myndigheter. Til sammen utgjør disse det nasjonale statistikkssystemet. Det må besluttes hvilke statistikker som skal produseres for å dekke brukerbehovene. Denne beslutningen vil definere hva som er offisiell statistikk. Det må også besluttes hvem som skal være ansvarlige for de ulike statistikkene. Et nasjonalt statistikkprogram vil være en hensiktsmessig ramme for beslutninger om hvilke statistikker som skal produseres og av hvem. Et statistikkprogram vedtatt av Kongen i statsråd, vil både forankre beslutningen om utarbeidelse av

offisiell statistikk demokratisk og sørge for at ulike brukerhensyn kommer frem gjennom en bred høringsprosess.

Produksjon av offisiell statistikk

Det er tungtveiende grunner til at Norge fortsatt bør ha et relativt sentralisert statistikkssystem med Statistisk sentralbyrå som den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Det gir mulighet til å høste stor-driftsfordeler og en spesialisert etat med høy statistikkfaglig kompetanse som er i stand til å støtte opp under den statistikkproduksjonen som også må skje hos andre offentlige myndigheter. Statistisk sentralbyrå må ha ansvar for de store, sektorovergripende statistikkene og mesteparten av den offisielle statistikken, slik som tilfellet er i dag. Det er avgjørende for å sikre effektiv produksjon av statistikker som inngår i større regnskaps-systemer som nasjonalregnskapet, og at disse er tilpasset og harmonisert, se boks 8.2.

Deler av offisiell statistikk bør fortsatt produseres utenfor Statistisk sentralbyrå, på områder der andre myndigheter har høy fagkompetanse og allerede har tilgang til data gjennom annet lovverk enn statistikkloven.

Selv med et sentralisert system medfører den teknologiske utviklingen, globaliseringen og nye datakilder muligheter og utfordringer for statistikkproduksjon som tilsier mer deling av data og samarbeid mellom statistikkprodusenter nasjonalt og internasjonalt. Av den grunn hverken kan eller bør man låse fremstillingen av statistikk til en produksjonsmåte der Statistisk sentralbyrå og andre myndigheter innhenter opplysninger, utarbeider og formidler offisiell statistikk som i dag. Det vil utvikles nye produksjonsmåter, metoder og datakilder for statistikk, slik tilfelle har vært siden gjeldene statistikklov ble vedtatt. Det mest åpenbare eksempelet er at internett ikke spilte noe rolle for statistikkproduksjon og statistikkformidling for 30 år siden, mens det nå er utenkelig å utarbeide og formidle statistikk uten. Derfor bør ikke lovgivning eller systemet hindre naturlig og nødvendig innovasjon, men tilrettelegge for nye måter å organisere statistikkproduksjonen på, samt åpne for andre aktører på enkelte områder. I kapittel 9 drøftes blant annet Statistisk sentralbyrås rolle som databehandler, og det argumenteres for at på sikt bør man vurdere en egen juridisk enhet for databehandling i offentlig sektor.

Statistikkprogram

Det bør etableres et nasjonalt flerårig program for offisiell statistikk. Et slikt program vil definere offisiell statistikk og avklare hvilke myndigheter som er ansvarlige. Programmet vil være et verktøy for samordning. Gjennom forberedelsene og i beslutningsprosessen vil det måtte foretas helhetsvurderinger av statistikkbehov og ansvarsfordeling. Dette vil kunne legge til rette for bedre prioriteringer i statistikksystemet og tydeligere ansvar for offisiell statistikk.

Programmet skal dekke alle statistikkområder, for eksempel etter Statistisk sentralbyrås standard for emneinndeling eller FNs klassifisering av statistisk aktivitet. Det må fange opp endringer og beskrive nye fenomener av samfunnsmessig betydning, samtidig som nasjonens kollektive hukommelse og de lange tidsserier ivaretas. Programmet må derfor peke på utviklingsområder og strategiske utfordringer for offisiell statistikk. Internasjonale statistikkforpliktelser vil være sentrale for innholdet i programmet. Det legges til grunn at all europeisk statistikk som Norge er forpliktet til å produsere under EØS-avtalen, også inngår som norsk offisiell statistikk.

Programmet må inneholde en oversikt over de ansvarlige myndigheter for de ulike deler av den

offisielle statistikken. Innenfor hvert statistikkområde vil det publiseres en rekke statistikker. Programmet må derfor suppleres, for eksempel i form av et vedlegg, med en beskrivelse av de ulike statistikkene ved benevnelse, omtale, publisering, kilde, finansiering og ansvarlig myndighet. Programmet gjennomføres i form av årlige arbeidsprogrammer for de forskjellige produsentene.

Offisiell statistikk bør som hovedregel være finansiert gjennom ordinære bevilgninger (grunnbevilgning) og ikke være oppdragsfinansiert, jf. drøfting i kapittel 11.

Statistikk som er nødvendig for å beskrive de ulike områdene i programmet, skal betegnes som offisiell. Endringer i form av nye statistikkområder eller fjerning av eksisterende områder bør bare skje i forbindelse med behandling av det flerårige programmet. Imidlertid bør det være en viss fleksibilitet med hensyn til enkeltstatistikker, noe som kan gjøres gjennom en årlig rullering av vedlegget til programmet som omtaler de enkelte statistikkene. Statistikkrådet behandler og gir råd om de årlige endringene.

Som beskrevet i kapittel 6.4, må statistikkprodusentene stå fritt til å foreta selvstendige faglige vurderinger. Denne uavhengigheten må hverken utfordres av utenforstående eller av overordnet departement, og det må være opp til den enkelte produsent å avgjøre hvordan statistikken skal utvikles, utarbeides og formidles. Programmet må derfor ikke gjøres mer detaljert enn nødvendig.

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. I tråd med utredningsinstruksen, bør utkastet sendes på offentlig høring. Etter høringen vil departementet måtte avklare eventuelle uenigheter mellom Statistisk sentralbyrå og andre statistikkprodusenter. Endelig statistikkprogram må vedtas av Kongen i statsråd. Denne prosessen vil gi beslutningen om offisiell statistikk en demokratisk forankring.

Utvalget har diskutert om programmet burde tilsvare åremålsperioden til direktøren, tilpasses stortingsvalg eller andre langtidsplaner, eller om EUs programsyklus burde følges. Perioden vil avhenge av flere faktorer, som detaljeringsgrad, ønske om fleksibilitet og knytning til EUs statistikkprogram, og det foreslås derfor at regler om programperiode og utforming av programmet fastsettes i forskrift av Kongen.

Statistisk sentralbyrå bør følge opp gjennomføringen av programmet for offisiell statistikk. Ved slutten av programperioden bør det foretas en evaluering som brukes i utarbeidelsen av neste flerårige program.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 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 i 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.

8.4 Kvalitetskrav

Offisiell statistikk må være av tilfredsstillende kvalitet uavhengig av hvem 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.

8.4.1 Kvalitetskontroll

Norge er gjennom den europeiske statistikkloven pliktig til å sikre at norsk statistikk som inngår i europeisk statistikk, følger Retningslinjer for europeisk statistikk, se kapittel 4. Dette kontrolleres på europeisk nivå gjennom evalueringer av de nasjonale statistikkssystemene. Det mer operative ansvaret for å følge opp kvaliteten, påhviler som regel det nasjonale statistikkbyrået, men enkelte land har oppnevnt et eget tilsyn. Det siste gjelder i første rekke større land med mer desentraliserte statistikkssystemer, som Storbritannia og Frankrike.

Statistisk sentralbyrå har ulike mekanismer for å sikre kvalitet på egne statistikker, herunder spesifikke interne kvalitetsgjennomganger som er basert på Retningslinjer for europeisk statistikk, se boks 8.3. Enkelte andre produsenter av offisiell statistikk følger også retningslinjene, men det

Boks 8.3 Evalueringer av offisiell statistikk

I Statistisk sentralbyrå gjennomføres evalueringer («kvalitetsgjennomganger») av statistikkene der utgangspunktet er en vurdering av samsvar med Retningslinjer for europeisk statistikk. Gjennomgangene utføres av et internt team på 4–5 personer med kompetanse fra kvalitetsarbeid, statistikkproduksjon, kommunikasjon og metoder. Ingen av deltagerne er involvert i selve produksjonen av den relevante statistikken.

Kvalitetsgjennomgangen baseres på tre hovedelementer; egenvurdering med supplerende dokumentasjon, prosessgjennomgang og intervju med brukere.

Egenvurderingen følger prinsippene og indikatorene i Retningslinjer for europeisk statistikk. Det utarbeides en oversikt over prosessene i statistikkproduksjonen med ansvarlige i ulike involverte seksjoner, avdelinger eller hos eksterne aktører.

Gjennomgangene resulterer i en rapport som omfatter forslag til forbedringspunkter. På bakgrunn av disse lages det en tiltaksliste for oppfølging.

foretas ingen systematisk overvåking eller kvalitetssikring av norsk offisiell statistikk produsert utenfor Statistisk sentralbyrå.

I lys av EU-lovgivningens krav til systematisk kvalitetssikring av europeisk statistikk produsert av andre myndigheter, vil det være naturlig å innføre en tilsvarende kvalitetssikring av all norsk offisiell statistikk.

8.4.2 Anbefalinger

Utvikling, tilpasning og bruk av felles standarder og klassifikasjoner er viktig for å ivareta kvaliteten på den offisielle statistikken. Det samme er utvikling og bruk av statistiske metoder og beste praksis. Statistisk sentralbyrå bør fortsatt ha et overordnet ansvar for statistiske standarder og klassifikasjoner og at disse brukes i fremstillingen av offisiell statistikk. Statistisk sentralbyrå må opprettholde og utvikle den statistiske metodekompetansen og fungere som kunnskapsbase og normgiver for hele statistikksystemet. Statistisk sentralbyrå bør fortsette å tilby kurs og opplæring i sta-

tistiske metoder og beste praksis til andre statistikkprodusenter.

Mye av statistikken som inngår i programmet for offisiell statistikk, vil også være bidrag til europeisk statistikk som Norge er pålagt å produsere. Det er både riktig og hensiktsmessig at all norsk offisiell statistikk følger Retningslinjer for europeisk statistikk, og at dette forankres i lov, jf. kapittel 6. Disse retningslinjene er nedfelt i den europeiske statistikkloven, og gjelder dermed allerede for norsk statistikk som inngår i europeisk statistikk. På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 2-2 *Krav til offisiell statistikk*

Offisiell statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig, upartisk, objektiv, pålitelig og kostnadseffektiv måte.

Utviklingen, utarbeidelsen og formidlingen skal skje på grunnlag av enhetlige standarder og harmoniserte metoder. Statistikken skal være relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig og klar, sammenlignbar og sammenhengende

Kravene som foreslås i § 2-2, er utdypet i Retningslinjer for europeisk statistikk som er omtalt i kapittel 4. Et viktig punkt er kravet til faglig uavhengighet. For Statistisk sentralbyrås del er dette nærmere regulert i lovforslaget § 4-2, jf. anbefaling i kapittel 13. For andre myndigheter som får ansvar for offisiell statistikk, innebærer kravet om faglig uavhengighet i § 2-2 at statistikkfaglige vurderinger og spørsmål behandles uavhengig av politisk eller tjenstlig instruks.

8.5 Samordning

For å få til et koordinert og velfungerende statistikk-system, og for å sikre gjennomføring og oppfølging av programmet, må loven gi bestemmelser om samordning. Dette følger av internasjonalt regelverk og retningslinjer og gjelder særlig formidling, oppfølging av kvalitetskrav og internasjonale forpliktelser og samarbeid.

8.5.1 Virkemidler for samordning

Statistikkrådet

Statistikkrådet er i dag organet for samordning av det norske statistikk-systemet, der formålet er å koordinere utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge.⁷ Statistikkrådet er en

møteplass for statistikkprodusenter. Det møtes én til to ganger i året, og møtene ledes av Statistisk sentralbyrås direktør. Deltagelse i Statistikkrådet er frivillig, og samordningen gjennom Statistikkrådet skjer i form av erfaringsutveksling, anbefalinger og kompetanseoppbygging.

Formidling

Formidling av statistikk til brukerne, som i videste forstand er allmenheten, er sluttproduktet i den statistiske produksjonsprosessen, og hvordan dette gjøres, er viktig for forståelse av og tillit til statistikken. Ifølge den europeiske statistikkloven skal formidling av statistikk skje i fullt samsvarende med de statistiske prinsippene om faglig uavhengighet, upartiskhet, objektivitet, pålitelighet, fortrolig behandling av statistiske data og kostnadseffektivitet. Retningslinjer for europeisk statistikk vektlegger de samme prinsippene, og det er et krav til all offisiell statistikk at den skal gjøres tilgjengelig for alle brukere samtidig. Det medfører at statistikken skal presenteres på en klar og lettfattelig måte, og at den skal publiseres og gjøres tilgjengelig vederlagsfritt, samtidig og upartisk. Veiledninger som forklarer statistikkens bakgrunn, innhold og sammenheng, må også gjøres tilgjengelig sammen med statistikken. I dag er det visse forskjeller i omfanget av slike veiledninger, særlig mellom ulike statistikkprodusenter.

Ifølge de europeiske retningslinjene skal publiseringsdatoer og -tidspunkter annonseres på forhånd, og avvik fra formidlingsplanen skal bekjentgjøres og forklares.

Det foregår noe samordning av formidling gjennom samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og andre statistikkprodusenter. Det gjelder blant annet statistikk over forskning og utvikling (FoU), der Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) dekker institutt, universitets- og høyskolesektoren, og Statistisk sentralbyrå dekker næringslivet.⁸ Den nasjonale FoU-statistikken publiseres samtidig av Statistisk sentralbyrå og NIFU.

Imidlertid er det i hovedsak slik at den enkelte statistikkprodusent selv beslutter hva som skal formidles, når og hvordan dette skal gjøres. Det foregår ikke en nasjonal samordning av formidling av offisiell statistikk, og det finnes heller ikke noen felles formidlingsplan eller nettsted for offisiell statistikk.

⁷ Se kapittel 3 for en beskrivelse av Statistikkrådet.

⁸ Frank Foyen, FoU i norsk næringsliv 1970–2014 En historisk reise, Statistisk sentralbyrå, Rapport 2017/1.

Internasjonale forpliktelser

Internasjonalt statistikksamarbeid fordrer nasjonal koordinering, for å oppfylle forpliktelser og harmonisere norsk offisiell statistikk etter internasjonale standarder. Internasjonale organisasjoner innhenter store mengder nasjonale data og statistikk som inngår i internasjonale databaser og publikasjoner. Det er et mål at norsk statistikk skal gjøres tilgjengelig internasjonalt. De internasjonale organisasjonene utvikler standarder og klassifikasjoner som norsk statistikk tilpasses etter. Derfor er det viktig at Norge deltar aktivt i relevante internasjonale fora for å ivareta norske synspunkter og påvirke utviklingen av internasjonalt statistikk.

Statistisk sentralbyrå er Norges kontaktpunkt for statistikksamarbeidet i blant annet EU, FN og OECD. Det innebærer nasjonalt koordineringsansvar vedrørende møtedeltagelse, møtorepresentasjon, datarapportering og statistikkprogrammer. Statistisk sentralbyrå representerer Norge i internasjonale statistikkfora som komiteen for det europeiske statistikk-system og FNs statistikk-kommisjon. Byrået følger opp internasjonale statistikkforpliktelser som for eksempel tverrgående indikatorstudier knyttet til FNs bærekraftsmål, som krever koordinering på tvers av statistikkprodusenter. Statistisk sentralbyrå er også ansvarlig for de aller fleste rettsaktene i statistikkvedlegget til EØS-avtalen og koordinerer oppfølgingen i de tilfeller der andre myndigheter er berørt.

8.5.2 Anbefalinger

Samordning og statistikkråd

Det er behov for bedre samordning av det norske statistikk-systemet som følge av forpliktelser i den europeiske statistikkloven og Retningslinjer for europeisk statistikk. Forslaget om et nasjonalt statistikkprogram vil også forde sterkere samordning. I tillegg til utvikling og utarbeidelse, må formidling, kvalitetsoppfølging og internasjonalt statistikksamarbeid koordineres. Statistisk sentralbyrå skal fortsatt ha ansvaret for å samordne offisiell statistikk.

Utvalget har vurdert om det bør opprettes et eget, særskilt tilsyn for offisiell statistikk. I et relativt sentralisert statistikk-system i et lite land vil dette være en uforholdsmessig ressurskrevende institusjon å etablere og drive. Statistikk-rådet, som allerede er samarbeidsorganet for statistikkprodusentene, bør derimot styrkes. Virksomheten i dagens Statistikkråd bør formaliseres

i lov og forskrift, og instruks for rådets ansvar og virkeområde bør utarbeides. Dette er i tråd med anbefalingen fra gjennomgangen av det norske statistikk-systemet i 2015.⁹ Statistisk sentralbyrå skal lede rådet og stå for sekretariatet. Statistikk-rådet vil i utgangspunktet bestå av myndigheter med ansvar for offisiell statistikk, men kan suppleres av andre produsenter eller registeransvarlige som i dag. En løsning med delvis roterende medlemskap som i det svenske samordningsrådet bør vurderes for å sikre en håndterbar størrelse på rådet. I en slik løsning vil alle større produsenter være permanente medlemmer, mens de mindre roterer. Medlemskap bør være institusjonelt og ikke personlig. En sentral oppgave for Statistikk-rådet vil være å delta i arbeidet med nasjonalt statistikkprogram.

Formidling

All offisiell statistikk skal formidles på en upartisk måte for alle brukere i henhold til Retningslinjer for europeisk statistikk. Den offisielle statistikken må i tillegg være lett tilgjengelig på en brukervennlig måte. Statistisk sentralbyrå bør utvikle en portal for norsk offisiell statistikk i samråd med Statistikk-rådet. Portalen vil være en inngangsport til formidling og beskrivelse av den offisielle statistikken. Den vil også inneholde en felles kalender for det nasjonale statistikkprogrammets planlagte statistikkpubliseringer.

Internasjonalt ansvar

Internasjonale organisasjoner og andre norske statistikkprodusenter har behov for et nasjonalt kontaktpunkt som representerer Norge og det norske statistikk-systemet. Statistisk sentralbyrå skal fortsatt være internasjonalt kontaktpunkt for statistikk-saker og ansvarlig for internasjonalt statistikksamarbeid slik det følger av den europeiske statistikkloven og gjeldende statistikklov. Det foreslås derfor en videreføring av gjeldende rett ved at § 3-1 e) i gjeldende statistikklov tas inn i § 2-3 i ny lov.

Oppfølging av kvalitet

Statistisk sentralbyrå tillegges et særlig ansvar for at statistikk-systemet utvikler, utarbeider og for-

⁹ Rockmann, Ulrike, Rimantas Juozas Vaicenavičius og József Kárpáti, Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Norway, Eurostat 2015.

midler offisiell statistikk av høy kvalitet, i henhold til Retningslinjer for europeisk statistikk eller nasjonalt tilpassede krav basert på disse. Statistisk sentralbyrå bør derfor løpende vurdere etterlevelsen av retningslinjene. Berørte myndigheter skal i den forbindelse stille nødvendige opplysninger til disposisjon for vurdering av statistikkens kvalitet og institusjonelle forhold. Selvrappoteringsen må suppleres med kvalitetsgjennomganger som beskrevet i boks 8.3.

På bakgrunn av evalueringen bør Statistisk sentralbyrå utarbeide en årlig rapport om kvaliteten på offisiell statistikk som forelegges overordnet departement og offentliggjøres. Denne rapporten vil bidra til å sikre etterlevelsen av Retningslinjer for europeisk statistikk for all norsk offisiell statistikk, slik det følger av den europeiske statistikkloven. Statistikkrådet vil bidra til utarbeidelsen av den årlige kvalitetsrapporten.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 2-3 Samordning av offisiell statistikk

Statistisk sentralbyrå skal samordne all utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge. Statistisk sentralbyrå skal utarbeide en årlig offentlig rapport til departementet om kvaliteten på offisiell statistikk.

Statistisk sentralbyrå har hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid.

Kongen skal opprette et statistikkråd med medlemmer som representerer myndigheter som er ansvarlige for offisiell statistikk. Rådet skal ledes av Statistisk sentralbyrå. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådets opprettelse og virksomhet.

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. Statistisk sentralbyrå plikter å følge opp kvaliteten på egen offisiell statistikk slik som beskrevet ovenfor, og byrået er gjenstand for regelmessige europeiske kvalitetsgjennomganger.

8.6 Innhenting av opplysninger

Flere former for data og et større mangfold av kilder stiller nye krav til innhenting av opplysninger for offisiell statistikk. I tillegg til en vid innhen-

tingshjemmel vil det være behov for nært samarbeid med oppgavegivere. Skal gevinster av et økende datatilfang høstes, innebærer det at offisiell statistikk vil måtte baseres på kombinasjoner av opplysninger. Det vil gi en større variasjon i kilder og innhentingsmetoder.

8.6.1 Ulike aspekter

Administrative informasjonssystemer

Bruken av registerdata bidrar til kostnadseffektiv statistikkproduksjon og begrenset rapporteringsbyrde for privatpersoner og virksomheter. Det er vesentlig at opplysningene leveres uten unødig opphold, og at statistikkprodusentene får tilgang til nødvendig datadokumentasjon.

Administrative registre har ofte blitt etablert som resultat av politiske beslutninger, og ny politikk og reformer påvirker omfanget av administrative registre og innholdet i dem. Endringer i registre kan få store konsekvenser for statistikkproduksjonen, og den relevante statistikkmyndigheten bør derfor varsles og gis anledning til å uttale seg ved endringer, for å sikre de statistiske kildenes kvalitet og stabilitet. I gjeldende statistikklov er forvaltningen pålagt meldeplikt til Statistisk sentralbyrå i forkant av opprettelse eller endring av registre. Statistisk sentralbyrå gis også rett til å fremme forslag til hvordan registre bør utformes. En tilsvarende bestemmelse om at de nasjonale statistikkbyråene skal rådspørres og delta i utvikling og avvikling av administrative registre som er relevante i europeisk statistikk-sammenheng, er tatt inn i den europeiske statistikkloven artikkel 17a nr. 2.

Nye brukerbehov og internasjonale krav medfører ofte kostnader for statistikkprodusenter og større byrde for oppgavegiverne. En effektiv måte å løse disse forpliktelsene på, kan være å utnytte registre eller andre eksisterende datakilder fremfor å iverksette større undersøkelser. Det er imidlertid krevende om man ikke kan utnytte informasjonen i de administrative systemene slik den foreligger. Flere forvaltningsorganer og departementer er ofte involvert, og samordning på tvers og tilpasninger som medfører kostnader hos andre forvaltningsorganer, er vanskelige å få til.

Registereiers eller databehandlingsansvarliges regelverk og samfunnsmessige kost – nyttebetraktninger vil danne rammene for hvilke tilpasninger i registre som kan gjøres av hensyn til offisiell statistikk, noe også statistikkprodusentene må ta hensyn til.

Spørreundersøkelser

Selv med et rikt tilfang av administrative registerdata innhenter Statistisk sentralbyrå og andre statistikkprodusenter data direkte fra personer og foretak gjennom intervju- eller skjemaundersøkelser. I all hovedsak brukes ikke opplysningsplikten i personundersøkelser – til tross for fallende svarprosent – og disse er i så måte samtykkebaserte. For undersøkelser der oppgaveenheten er foretak eller tilsvarende, brukes opplysningsplikten langt oftere for å sikre tilstrekkelig høy svarprosent. Det antas at undersøkelser vil være en viktig kilde for statistikk også i fremtiden. En fordel ved spørreundersøkelser sammenlignet med administrative registre, er at man utformer undersøkelsene ut i fra de spesifikke statistikkbehov man har. Ulempene er varierende svarprosent, utvalgsusikkerhet, den rapporteringsbyrde man påfører oppgavegiver, og ressursene som går med til å behandle dataene. Frafall som følge av lavere svarprosent kan svekke representativiteten til undersøkelsen og dermed kvaliteten. Det medfører også økte kostnader gjennom tiltak for å øke svarprosenten og justere for skjevheter.

Opplysningsplikt og sanksjoner

Mens andre statistikkprodusenter bygger på data innhentet med hjemmel i eget lovverk eller gjennom frivillig innrapportering, har Statistisk sentralbyrå fått delegert adgang til å ilegge opplysningsplikt etter gjeldende statistikklov § 2-2. Det betyr at både offentlige myndigheter, privatpersoner og foretak kan bli pålagt å gi de opplysninger som er nødvendige for å utarbeide offisiell statistikk. Statistisk sentralbyrå har adgang til å ilegge tvangsmulkt til den som ikke gir opplysninger som pålagt.

Bestemmelsen om opplysningsplikt gir Statistisk sentralbyrå adgang til opplysninger i offentlige administrative registre. I forvaltningsloven og i flere særlover er det gjort et unntak fra taushetsplikten for statistikkformål, men et slikt generelt unntak finnes ikke i regelverket om opplysninger fra helse- og omsorgstjenestene og helseregistre.

Rapporteringsbyrde

Innhenting av opplysninger til statistiske undersøkelser er ressurskrevende både for statistikkprodusenter og oppgavegivere, enten de er personer eller foretak. Med rapporteringsbyrde menes de ressurser som går med for oppgavegiverne til å rapportere de etterspurte opplysningene. Ofte

måles denne ressursbruken som tiden det tar for oppgavegiver å frembringe og rapportere de etterspurte opplysningene. Det er et overordnet mål å redusere den generelle administrative byrde som forvaltningen pålegger næringsliv og borgere, herunder rapporteringsbyrden som Statistisk sentralbyrå og andre statistikkprodusenter står for.

For 2017 deltok 11 prosent av landets foretak i en eller flere undersøkelser fra Statistisk sentralbyrå. Næringslivets rapporteringsbyrde ble i 2017 beregnet til 81 årsverk. Rapporteringsbyrden for personer og offentlige institusjoner tilsvarte samme år om lag 15 årsverk.

Et av formålene med statistikkloven er å fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk. Statistisk sentralbyrå er gitt et samordningsansvar for statistikk som utarbeides av offentlige myndigheter, for at rapporteringsbyrden skal holdes på et så lavt nivå som mulig og av hensyn til kvaliteten på statistikken. Koordinering og samarbeid mellom de forskjellige statistikkprodusentene vil være et virkemiddel for å unngå unødvendig datainnhenting og tydeliggjøre muligheter for effektiviseringer og gjenbruk eller deling av data.

Bruk av andre datakilder enn direkte innhenting fra oppgavegiver vil også kunne bidra til at den statistikkrelaterte rapporteringsbyrden reduseres. Det omfatter blant annet data som allerede eksisterer i administrative systemer eller nye typer data som stordata.

8.6.2 Anbefalinger

Opplysningsplikt

Hensikten med bestemmelsen om opplysningsplikt er å gi Statistisk sentralbyrå en vidtrekkende hjemmel til å innhente opplysninger som er nødvendige for offisiell statistikk. Bestemmelsen må som hovedregel gjelde uavhengig av kilde og teknologisk utvikling.

Kompetansen til å kreve opplysninger, er i gjeldende lov lagt til Kongen og senere delegert til departementet og Statistisk sentralbyrå. I tråd med etablert praksis bør Statistisk sentralbyrå gis direkte lovhjemlet rett til å ilegge opplysningsplikt for opplysninger som er nødvendige for å utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk.

Utvalget har vurdert om også andre statistikkprodusenter bør få fullmakt til å benytte bestemmelsen om opplysningsplikt i statistikkloven, men er kommet til at dette ikke er ønskelig. Fullmakten er vidtrekkende, og den bør derfor ikke legges til flere myndigheter enn strengt

nødvendig. Andre statistikkprodusenter har som regel forvaltning som hovedoppgave, og statistikkproduksjon utgjør en mindre del av virksomheten. Deres datagrunnlag for offisiell statistikk er i all hovedsak opplysninger som er innhentet for andre formål enn statistikk og med hjemmel i annet lovverk enn statistikkloven; disse statistikkprodusentene har derfor ikke behov for en generell hjemmel til å ilegge opplysningsplikt for statistikkformål. I den grad andre myndigheter har behov for supplerende opplysninger for å utarbeide offisiell statistikk, bør det i stedet skje ved at det gis tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå, som beskrevet i kapittel 8.7. Alternativt kan statistikkproduksjonen overlates til Statistisk sentralbyrå, som eventuelt kan benytte retten til å pålegge opplysningsplikt for å skaffe den nødvendige informasjon.

Rapporteringsbyrden til statistiske undersøkelser har over tid avtatt, ved større bruk av administrative registre og bedre teknologiske løsninger, for eksempel i form av datauttrekk fra digitale fagsystemer. Likevel kan opplysningsplikten på enkelte områder være mer inngripende i dag enn da gjeldende statistikklov ble vedtatt, fordi teknologiutviklingen har gjort det mulig å samle inn mye mer data enklere og billigere, jf. kapittel 7.

Utvalget foreslår en bestemmelse om opplysningsplikt som både omfatter opplysninger fra offentlige myndigheter og opplysninger fra andre. I begge tilfeller gjelder det opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Statistisk sentralbyrås adgang til å ilegge opplysningsplikt vil dermed være forankret i programmet for offisiell statistikk.

Statistisk sentralbyrås innhenting av personopplysninger er et inngrep i retten til privatliv, som er vernet etter den europeiske menneskerettskonvensjon artikkel 8, jf. Grunnloven § 102.

Før Statistisk sentralbyrå beslutter å gi pålegg om opplysningsplikt, skal byrået derfor utarbeide en vurdering av nytten av opplysningene holdt opp mot omkostningene for den som pålegges opplysningsplikt. Her skal det også tas hensyn til hvor inngripende behandlingen av opplysninger anses å være for den opplysningene gjelder.

Statistisk sentralbyrå skal offentliggjøre vurdering og beslutning om å pålegge opplysningsplikt, og sentrale vedtak skal legges frem for Rådet for Statistisk sentralbyrå (som foreslått i kapittel 11.5). I særlig inngripende tilfeller bør byrået vurdere om vedtaket om opplysningsplikt bør inneholde begrensninger på hva opplysningene kan brukes til, og om de kan kobles med andre data.

Pålegget om opplysningsplikt vil som i dag være enkeltvedtak som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven, med overordnet departement som klageinstans.

Prinsippet om at Statistisk sentralbyrå ikke skal betale for opplysninger til offisiell statistikk, videreføres.

Opplysningsplikten omfatter i dag tredjepartsdata, altså data som ikke gjelder oppgavegiveren selv, men som oppgavegiveren har råderett over. Fremover vil Statistisk sentralbyrå måtte ta i bruk nye datakilder, jf. kapittel 7.3.2. Opplysningsplikten skal derfor fortsatt kunne gjøres gjeldende for virksomheter med råderett over tredjepartsdata, og vil dermed omfatte ulike former for stordata. For eksempel skal det være adgang til å bruke opplysningsplikt for å innhente opplysninger om korttransaksjoner fra banker, strekkodeopplysninger fra kassaapparater, lojalitetsprogrammer i varehandelen og mobilposisjonsdata fra mobiloperatører, dersom den konkrete nytten av opplysningene veier opp for omkostninger og for hvor inngripende innhenting anses å være.

For å kunne utrede bruken av nye kilder til statistikkproduksjonen må Statistisk sentralbyrå ha adgang til å innhente opplysninger til utvikling av offisiell statistikk. Det innebærer at opplysningene ikke nødvendigvis benyttes direkte til utarbeidelse av offisiell statistikk, men til å utrede muligheter for å ta i bruk nye datakilder.

Opplysningsplikt betyr ikke nødvendigvis at data må overføres til Statistisk sentralbyrå. I stedet kan de gjøres tilgjengelige på en måte som gjør det mulig å bruke dem til statistiske formål, for eksempel ved å gjøre avgrensede uttrekk eller hente ut sammenstilte opplysninger. Det kan gjøres gjennom algoritmer, som trekker ut bestemte data fra en større datastrøm. I slike tilfeller vil det ofte være hensiktsmessig, og noen ganger nødvendig, at algoritmene utvikles i samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og den oppgavepliktige, som omtalt i kapittel 7.3.2.

Det må kunne forutsettes en viss tilrettelegging av data fra oppgavegiveren med hensyn til veiledning, beskrivelse og format. Statistisk sentralbyrå dekker normalt ikke merkostnader for oppgavegiver i forbindelse med innhenting av data med hjemmel i statistikkloven. Imidlertid vil det være behov for samarbeid mellom eier av tredjepartsdata og Statistisk sentralbyrå om utlevering og tilrettelegging av data. I dag samarbeider Statistisk sentralbyrå med offentlige myndigheter om slik datafangst, jf. dagens mange registeravtaler, og fremover vil byrået i økende grad også måtte samarbeide med private virksom-

heter vedrørende tilgang og tilrettelegging av tredjepartsdata.

I dagens statistikklov kan opplysningsplikt ilegges «*så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for det*». I praksis har denne begrensningen hatt liten betydning, særlig fordi forvaltningsloven § 13a nr. 2 gir unntak fra taushetsplikt for statistisk bruk. Når taushetsplikten er regulert i særlov, er det imidlertid ikke alltid mulig å ilegge opplysningsplikt etter dagens lov. Det har vært særlig viktig for helsestatistikkområdet, hvor Statistisk sentralbyrå ikke har hatt tilstrekkelig mulighet til å innhente opplysninger fra helseregistrene.

For å sikre Statistisk sentralbyrå nødvendig datatilfang til offisiell statistikk, bør opplysningsplikt fra byrået som hovedregel gå foran lovbestemt taushetsplikt. Det innebærer at opplysningsplikten kan brukes for å hente inn opplysninger fra lovbestemte helseregistre, dersom Statistisk sentralbyrå må ha slike opplysninger for å utarbeide offisiell statistikk. Det sikrer også at opplysninger kan hentes inn fra foretak pålagt taushetsplikt etter finansforetaksloven.

Rollefordelingen mellom Statistisk sentralbyrå og helsemyndighetene bør avklares i forbindelse med det nasjonale statistikkprogrammet. Utvalget legger til grunn at Statistisk sentralbyrå uansett vil trenge helseopplysninger, både som bakgrunnsvariabler til annen statistikk, og som grunnlagsmateriale til nasjonalregnskapet. Slike opplysninger kan hentes inn ved bruk av opplysningsplikten.

Prinsippet om at opplysningsplikt kan ilegges uten hinder av taushetsplikt, skal ikke gjelde ubegrenset. Det bør være unntak for utlevering av opplysninger som kan medføre fare for rikets sikkerhet. Statistisk sentralbyrå bør også vurdere om sammenstilling av opplysninger fra flere kilder kan gi en samling av opplysninger som er mer sensitiv enn de enkelte opplysningene hver for seg.

Såkalt kallsmessig og profesjonsbasert taushetsplikt bør også fortsatt være til hinder for å kreve opplysninger. Opplysninger skal fortsatt ikke kunne kreves fra for eksempel advokater, prester eller leger. Dette anses å ha liten praktisk betydning fordi opplysninger beskyttet av profesjonsbestemt taushetsplikt, sjelden eller aldri vil være nødvendige for offisiell statistikk. Selv om opplysningsplikt ikke kan pålegges leger, kan opplysninger hentes fra de lovbestemte helseregistrene.

En stadig økende andel av økonomisk aktivitet i Norge utøves av virksomheter som er hjemmehørende utenfor landet. Det gjelder blant annet virksomheter knyttet til den såkalte delingsøkonomi.

Delingsøkonomien kjennetegnes ved at virksomheter formidler tjenester over digitale plattformer, for eksempel boligutleie og persontransport. Tjenesteyterne vil kunne pålegges opplysningsplikt enkeltvis, men det vil være mer ressurskrevende enn å hente opplysningene direkte fra formidlerne. I noen tilfeller vil det være vanskelig å få oversikt over hvem som er tjenesteytere uten opplysninger fra formidlerne. Formidlerne bør derfor kunne pålegges opplysningsplikt.

Det er vanskelig å håndheve slik opplysningsplikt overfor formidlingsselskaper i utlandet. I Prop. 1 LS (2017–2018) redegjøres det for at Finansdepartementet i samarbeid med Skattemyndighetene har startet opp et arbeid med å utrede en opplysningsplikt til skattemyndighetene for formidlingsselskaper. Formidlingsselskapers opplysningsplikt for statistikkformål bør vurderes nærmere etter at rapporteringen for skatteformål er avklart. Det må også vurderes løsninger gjennom internasjonalt samarbeid for å få tilgang til disse dataene.

Opplysningsplikten er et nødvendig, men inngrepene virkemiddel som påfører oppgavegiverne en rapporteringsbyrde. Den bør være som liten som mulig. Statistisk sentralbyrå skal årlig beregne rapporteringsbyrden for offisiell statistikk innhentet gjennom opplysningsplikt, for å belyse omfanget og utviklingen over tid. Statistikkrådet bør også analysere og følge opp den totale belastningen som offisiell statistikk pålegger oppgavegivere.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 3-1 *Opplysningsplikt*

Enhver skal uten hinder av taushetsplikt og etter krav fra Statistisk sentralbyrå, gi opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Dette gjelder opplysninger om den opplysningspliktige og andre opplysninger som den opplysningspliktige har råderett over. Det kan settes tidsfrist for å gi opplysninger.

Opplysningsplikten gjelder ikke dersom slik utlevering kan medføre fare for rikets sikkerhet.

Statistisk sentralbyrå kan fastsette på hvilken måte opplysningene skal gis, og hvilken dokumentasjon som skal følge med. Det kan ikke kreves vederlag for kostnader ved å oppfylle opplysningsplikten.

Før Statistisk sentralbyrå beslutter å pålegge opplysningsplikt, skal det foreligge en vurdering av nytten ved å få inn opplysningene

veid opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngripende behandlingen anses å være for den opplysningene gjelder. Opplysningsplikten skal gjennomføres på en måte som påfører lavest mulig belastning.

Vurdering og beslutning om å pålegge opplysningsplikt skal offentliggjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om opplysningsplikt.

Bruk av opplysninger

De opplysninger som Statistisk sentralbyrå innhenter med bruk av opplysningsplikt, skal kunne benyttes til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Det gjelder i utgangspunktet også opplysninger som innhentes på frivillig grunnlag, men her kan det være gitt andre føringer i forbindelse med selve innhenting.

Det følger ikke automatisk at Statistisk sentralbyrå kan bruke opplysninger hentet inn med opplysningsplikt etter § 3-1 til andre formål enn offisiell statistikk, som for eksempel forskning og analyse. Det drøftes nærmere i kapittel 10.7.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 3-3 Bruk av opplysninger

Opplysninger innhentet på frivillig grunnlag og etter § 3-1, kan Statistisk sentralbyrå benytte til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk.

Tvangsmulkt

Forutsetningene som lå til grunn for at en bestemmelse om tvangsmulkt ble tatt inn i statistikkloven i 1989, er ikke endret. Det er fortsatt viktig at Statistisk sentralbyrå har et effektivt virkemiddel for å kunne gjennomføre innhenting av opplysninger der slike pålegg ikke etterleves. Bestemmelsen foreslås videreført i ny lov.

Bestemmelsen om tvangsmulkt er fremover-skuende, i den forstand at formålet er å sikre oppfyllelse av opplysningsplikten. Virkeområdet er avgrenset, og bestemmelsen skal derfor ikke anses som straff etter den europeiske menneskerettighetskonvensjonen, jf. Justisdepartementets vurdering av nye administrative sanksjoner i Prop. 62 L (2015–2016). Gjeldende ordlyd bør videreføres med mindre justeringer av redaksjonell karakter.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 5-1 Tvangsmulkt

For å fremtvinge levering av opplysninger kan Statistisk sentralbyrå ilegge den som har plikt til å gi opplysninger etter denne lov, tvangsmulkt når opplysningene ikke blir gitt innen den fastsatte fristen.

Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om nivået på og utmålingen av tvangsmulkten.

Meldeplikt til Statistisk sentralbyrå

For å sikre kvaliteten på statistikk basert på administrative kilder, videreføres gjeldende bestemmelse om at Statistisk sentralbyrå skal konsulteres i forbindelse med utforming, utvikling og nedleggelse av administrative informasjonssystemer i offentlig forvaltning. Bestemmelsen bør ses i sammenheng med dagens registeravtaler. Statistisk sentralbyrå bør også på eget initiativ kunne fremme forslag om hvordan administrative informasjonssystemer utformes og utvikles for å ivareta statistikk- og samordnings-hensyn.

Utvalget har vurdert om det bør knyttes sterkere virkemidler til bestemmelsen enn Statistisk sentralbyrås rett til å fremme forslag. Blant annet fordi administrative informasjonssystemer primært fyller andre formål enn statistikk, kan det være lovmessige begrensninger til hinder for den utforming som er best for statistiske formål. Bestemmelsen styrkes noe i og med at det gjøres klart at Statistisk sentralbyrå skal høres i forbindelse med opprettelse, endringer eller nedleggelse av offentlige informasjonssystemer. Avvik fra meldeplikt bør omtales i den årlige rapporten om norsk offisiell statistikk, jf. 8.5.2.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 3-2 Meldeplikt til Statistisk sentralbyrå

Før offentlige myndigheter oppretter, endrer eller nedlegger informasjonssystemer på en måte som kan ha betydning for opplysningsplikten i medhold av § 3-1, skal Statistisk sentralbyrå høres om dette uten ugrunnet opphold.

Statistisk sentralbyrå kan innhente tilleggsopplysninger og fremme forslag om hvordan informasjonssystemene utformes for å ivareta statistikkhensyn.

8.7 Deling av data i systemet for offisiell statistikk

Innenfor systemet for offisiell statistikk bør det etableres mekanismer for å dele data. Statistisk sentralbyrå kan innhente data fra andre produsenter ved bruk av opplysningsplikten. Derfor vil det bare være nødvendig å legge til rette for at Statistisk sentralbyrå gir tilgang til data til andre produsenter. Dataene som deles, skal bare kunne brukes til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Denne type tilgang til data er ikke omfattet av dagens statistikklov.

8.7.1 Deling av data

Tradisjonelt har den enkelte produsent av offisiell statistikk hatt hånd om hele produksjonen, slik den er beskrevet i FNs generiske virksomhetsmodell for statistikkproduksjon.¹⁰ Det er flere grunner til at statistikkproduksjonen enten kan deles opp eller integreres mer på tvers.

Globaliseringen medfører at verdikjedene i næringslivet splittes opp over landegrensene, noe som fordrer økt samarbeid og deling av data på tvers av land, for å måle for eksempel verdiskaping til multinasjonale selskaper. Stadig flere statistikker inngår i integrerte internasjonale systemer eller sektoroverskridende indikatorstudier, som for eksempel systemet for FNs miljøøkonomiske regnskap, FNs bærekraftsmål, OECDs lykkemålinger og EUs integrerte rammeordninger. Slike integrerte systemer krever at ulike statistikkprodusenter og behandlingsansvarlige for administrative registre samarbeider om datafangst og statistikkproduksjon. Dette gjøres i dag på områder som utdanning, arbeidsmarked, landbruk, fiskeri og forskning og utvikling, og omfanget forventes å øke i tiden fremover.

Dersom statistikkprodusenter deler data, blir det statistiske systemet mer effektivt. I stedet for at data om de samme fenomenene innhentes og kvalitetssikres flere ganger, er det hensiktsmessig å innhente og bearbeide dataene én gang og deretter dele dem med andre. Det vil redusere den samlede ressursbruken, og kvaliteten vil være mer enhetlig.

Den europeiske statistikkloven artikkel 21 åpner for deling av fortrolige data innad i det europeiske statistikksystemet, så fremt dette er nødvendig for effektiv utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk, eller for å for-

bedre statistikkens kvalitet. Fortrolige data som er innhentet av statistikkbyrået eller annen myndighet, kan oversendes til en annen statistikkprodusent innenfor det europeiske statistikksystemet, herunder Eurostat.

8.7.2 Anbefalinger

Opplysninger bør kunne utleveres fra Statistisk sentralbyrå til andre nasjonale statistikkprodusenter til bruk i offisiell statistikk. En slik deling av data er ikke ment som en tilskyndelse til en desentralisering av statistikksystemet, men som et bidrag til forenkling og effektivisering av statistikkproduksjonen.

En bør være forsiktig med å lovfeste en generell plikt for Statistisk sentralbyrå til å dele opplysninger som er innhentet fra opplysningspliktige, fordi dette vil kunne svekke tilliten til Statistisk sentralbyrå. Utvalget har derfor vurdert om data-tilgang kun bør gjelde opplysninger som Statistisk sentralbyrå har innhentet fra offentlige myndigheter. Det er imidlertid en del grunnleggende informasjon i registre hos Statistisk sentralbyrå som ikke kommer fra andre offentlige myndigheter, og som antas å være særlig nyttig som bakgrunnsvariabler i andre myndigheters statistikkproduksjon. Det er derfor nødvendig at det gis mulighet til å gi tilgang også til opplysninger som er innhentet fra foretak eller privatpersoner.

Tilgangen til slik informasjon bør i utgangspunktet begrenses til demografiske og sosioøkonomiske bakgrunnsopplysninger. Helsedatautvalget fremhever opplysninger om landbakgrunn og innvandringskategori, utdanningsnivå og arbeidstilknytning, trygdestatus og inntektsnivå som de viktigste opplysningene som helseforvaltningen trenger tilgang til for helsestatistikk, helseanalyser, kvalitetsindikatorer samt styring og planlegging.¹¹ Dette er opplysninger som bare vil deles så fremt formålet er offisiell statistikk. Tilgangen bør også begrenses til opplysninger som er av en slik karakter at deling ikke vil kunne svekke tilliten til Statistisk sentralbyrå. Hovedregelen vil fortsatt være at opplysninger som Statistisk sentralbyrå innhenter med hjemmel i lovforslagets § 3-1, benyttes til offisiell statistikk produsert av byrået selv. Disse hensynene må ivaretas når ansvar for ulike statistikker fordeles gjennom programmet for offisiell statistikk. Det vil være hensiktsmessig å gi nærmere regler om slik datatilgang i forskrift.

¹⁰ UN-ECE, Generic Statistical Business Process Model (Version 5.0), 2013

¹¹ Rapport fra Helsedatautvalget 2016–2017, Et nytt system for enklere og sikrere tilgang til helsedata.

En forutsetning for tilgang er at den statistikkproduserende myndigheten har selvstendig grunnlag for å motta og behandle opplysningene. Opplysningene skal kun benyttes til offisiell statistikk, og må ikke omfatte mer enn det som er nødvendig for formålet. Opplysninger som kan utgjøre en fare for rikets sikkerhet, deles ikke, jf. sikkerhetsloven. Regler for beskyttelse av opplysningene, nærmere beskrevet i kapittel 8.8, gjelder.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

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

Statistisk sentralbyrå skal gi tilgang til opplysninger til annen offentlig myndighet, i den utstrekning det er nødvendig for offisiell statistikk.

Opplysningene skal bare brukes for offisiell statistikk omfattet av det nasjonale statistikkprogrammet, og skal bare gjøres tilgjengelig for personer med tjenstlig behov i forbindelse med slik statistikk.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om offentlige myndigheters tilgang til opplysninger.

8.8 Beskyttelse av opplysninger

Ved utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk er det nødvendig å beskytte opplysningene. Opplysningene må sikres på en slik måte at de ikke kommer uvedkommende ihende, brukes til ikke-statistiske formål eller formidles på en måte som urettmessig identifiserer den opplysningene gjelder.

Beskyttelse av opplysninger gjøres i hovedsak ved regler om statistisk konfidensialitet, taushetsplikt og informasjonssikkerhet.

8.8.1 Statistisk konfidensialitet

Som hovedregel må offisiell statistikk formidles på en måte som verner om enkeltopplysningene statistikken er bygget på. Det er nødvendig for å oppnå og bevare tillit hos dem som gir fra seg opplysningene. Det innebærer at statistikken skal gjøres tilgjengelig i form av summariske eller aggregerte størrelser, på en slik måte at opplysningene hverken direkte eller indirekte kan identifisere den statistiske enheten. Det sikrer personvern og beskytter sensitiv informasjon.

Dette er i tråd med gjeldende statistikklov § 2-6 som oppstiller en hovedregel om at opplysninger

ikke må offentliggjøres slik at de kan føres tilbake til identifiserbare personer eller enheter. Dagens bestemmelse gjelder både for opplysninger hentet ved opplysningsplikt og de som er samlet inn på frivillig grunnlag. Loven skiller mellom fysiske og juridiske personer.

Når den statistiske enheten er en offentlig myndighet, bør det kunne gis unntak fra statistisk konfidensialitet. Det bør i en ny lov også åpnes for unntak fra hovedregelen dersom den statistiske enheten har samtykket eller konkrete unntak er forankret i det europeiske lovverket.

Dersom de statistiske resultatene allerede er åpent tilgjengelige fra offentlige kilder, får statistisk konfidensialitet mindre betydning. Lovens hovedregel bør da kunne avvikes, når brukerbehov eller hensyn til en hensiktsmessig oppbygging av statistikken tilsier det. Dette prinsippet følger også av den europeiske statistikkloven artikkel 25.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 2-4 Statistisk konfidensialitet

Offisiell statistikk skal formidles slik at det ikke er mulig hverken direkte eller indirekte å identifisere 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.

Statistisk sentralbyrå må etablere retningslinjer for å operasjonalisere bestemmelsen om statistisk konfidensialitet, der man ser hen til internasjonale anbefalinger og praksis. Slike retningslinjer bør gjøres gjeldende i hele det statistiske systemet.

8.8.2 Taushetsplikt

Etter gjeldende statistikklov § 2-4 er i utgangspunktet alle opplysninger som er innsamlet til bruk i offisiell statistikk underlagt taushetsplikt. Taushetsplikten innebærer et forbud mot å gjøre opplysningene tilgjengelige for uvedkommende. Bestemmelsen om taushetsplikt gjelder i utgangspunktet bare for Statistisk sentralbyrå, da alle bestemmelser om offisiell statistikk, herunder beslutning om utarbeidelse, er delegert til byrået.

Enhver som ikke arbeider eller utfører tjeneste for Statistisk sentralbyrå, er i utgangspunktet uvedkommende. Også internt praktiserer Statistisk sentralbyrå et tilgangsregime der tjenstlig behov er avgjørende for den enkelte ansattes tilgang til opplysninger. Det bidrar til å minimere risikoen for brudd på taushetsplikten og styrker den generelle datasikringen.

For opplysninger om personlige forhold oppheves taushetsplikten etter 100 år. For drifts- og forretningsforhold og tekniske innretninger og fremgangsmåter oppheves taushetsplikten etter 60 år, jf. gjeldende statistikklov § 2-7.

Det er fortsatt nødvendig med en bestemmelse om taushetsplikt i statistikkloven. Mange opplysninger vil kunne påføre den opplysningene gjelder, direkte skade eller krenkelse dersom de kommer på avveie. Det gjelder både personopplysninger og opplysninger om foretak. Risikoen for slike hendelser vil ha en negativ innvirkning på tillitsforholdet mellom dem som leverer opplysninger til statistikk, og statistikkmyndigheten.

Taushetsplikten bør gjelde overfor uvedkommende, der utgangspunktet er at personer utenfor Statistisk sentralbyrå er uvedkommende. Tilsvarende taushetsplikt gjelder også for andre offentlige myndigheter ansvarlige for offisiell statistikk, men kun for opplysninger som utelukkende er samlet inn for dette formålet.

Taushetspliktbestemmelsen bør forenkles noe. Gjeldende rett bør endres ved at dagens opphør av taushetsplikt for virksomhetsopplysninger etter 60 år og personopplysninger etter 100 år fjernes. Bestemmelsen er lite forenlig med den europeiske statistikklovens bestemmelser om fortrolig behandling av statistiske data. Tilgang til opplysninger der taushetsplikten etter dagens regler er opphevet som følge av den tid som er gått, for eksempel til et historisk befolkningsregister, vil måtte vurderes etter den foreslåtte bestemmelsen for tilgang til opplysninger, § 3-6, som omtales i kapittel 9.

Regler om taushetsplikt gis i flere lover, men taushetsplikt for opplysninger samlet inn for offisiell statistikk bør bare gis i statistikkloven. Derfor foreslås at forvaltningsloven § 13 til § 13e fortsatt ikke skal gjelde for opplysninger samlet inn for offisiell statistikk. De generelle reglene i forvaltningsloven vil gjelde for andre opplysninger byrået behandler.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 2-5 Taushetsplikt

Enhver som har eller har hatt stilling i eller oppdrag for 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.

Forvaltningsloven §§ 13-13e gjelder ikke for opplysninger samlet inn til offisiell statistikk.

8.8.3 Informasjonssikkerhet

Statistisk sentralbyrå behandler store mengder opplysninger, herunder personopplysninger og andre sensitive opplysninger, noe som stiller krav til god informasjonssikkerhet. Det innebærer å sikre at informasjonen ikke blir kjent for uvedkommende (konfidensialitet), ikke blir endret utisiktet eller av uvedkommende (integritet) og er tilgjengelig ved behov (tilgjengelighet). Det vil alltid foreligge en viss risiko for at opplysninger kommer på avveie, blir misbrukt eller feilaktig endres. Informasjonssikkerhet må innrettes for å håndtere denne risikoen slik at opplysninger sikres på en tilfredsstillende måte.

Gjeldende statistikklov har ingen eksplisitt bestemmelse om informasjonssikkerhet. Krav om sikring følger likevel implisitt, blant annet av lovens bestemmelse om taushetsplikt som forutsetter tiltak for å forhindre at opplysninger kommer på avveie. Statistisk sentralbyrå er underlagt personopplysningslovens regler om informasjonssikkerhet. Særlig relevant er personopplysningsloven § 13 som stiller krav til planlagte og systematiske tiltak for å sikre konfidensialitet, integritet og tilgjengelighet.

Statistisk sentralbyrå skal fortsatt være underlagt lov om personopplysninger og personvernregelverket for øvrig. For å unngå dobbeltregulering, bør krav som følger av dette lovverket ikke gjentas i statistikkloven. Byrået behandler imidlertid også opplysninger som faller utenfor personopplysningsloven, inkludert markeds sensitiv informasjon om foretak. Det bør derfor tas inn en generell bestemmelse om informasjonssikkerhet i statistikkloven, som omfatter alle opplysninger. Det kan være grunn til å behandle ulike opplysninger ulikt, og derfor bør bestemmelsen være av

nokså generell karakter. Den bør gå lengre enn den generelle bestemmelsen om taushetsplikt og gi tydelige føringer for informasjonssikkerheten. Bestemmelsen bør også være så fleksibel og teknologinøytral at den ikke står i veien for at byrået kan utvikle og ta i bruk nye organisatoriske og tekniske løsninger.

Som beskrevet i kapittel 7, er personvernregelverket i Norge i endring som følge av EUs personvernforordning. Krav til informasjonssikkerhet i statistikkloven bør være harmonisert med de overordnede kravene i personvernforordningen.

I forslaget til ny personopplysningslov plikter den behandlingsansvarlige og databehandleren å «gjennomføre egnede tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et sikkerhetsnivå som er egnet i forhold til risikoen» (personvernforordningen artikkel 32 nr. 1). Behandling av personopplysninger for arkiv-, forsknings- og statistikkformål skal *«omfattes av nødvendige garantier i samsvar med denne forordningen for å sikre den registrertes rettigheter og friheter»* (personvernforordningen artikkel 89 nr. 1).

Tiltak som sikrer nødvendig dataminimering, er nevnt som eksempel på en slik garanti. Prinsippet om dataminimering innebærer at personopplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet (personvernforordningen artikkel 5 nr. 1c). En måte å oppnå dataminimering på, er å behandle og lagre direkte identifiserende kjennetegn adskilt fra den øvrige informasjonen om personen eller virksomheten. Tilgang bør styres strengt basert på hvem i organisasjonen som har tjenstlig behov. I tillegg bør det gjennomføres logging for å avdekke uautorisert tilgang og forebygge sikker-

hetsbrudd. Dessuten bør det være etterfølgende kontroll. Tiltakene må vurderes i lys av formålet med behandlingen, opplysningens art og risiko basert på kvalifiserte risikoanalyser. I enkelte tilfeller vil det være hensiktsmessig eller nødvendig å behandle opplysninger med direkte identifiserende kjennetegn. Eksempelvis bør grunndata om næringslivet i byråets virksomhets- og foretaksregister kunne behandles med organisasjonsnummer. Opplysninger som benyttes i forbindelse med avgrensning av statistiske utvalg, vil også måtte være tilgjengelige med identifiserende kjennetegn som fødselsnummer på noen stadier i behandlingen.

Tilsvarende krav vil måtte gjelde for andre offentlige myndigheter som behandler opplysninger omfattet av taushetsplikt etter § 2-5, når det gjelder opplysninger som utelukkende er samlet inn for offisiell statistikk.

På denne bakgrunn forslås følgende bestemmelse:

§ 2-6 Informasjonssikkerhet

Offentlig myndighet som behandler opplysninger som er omfattet av taushetsplikt etter § 2-5, skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et tilfredsstillende sikkerhetsnivå. Dette innebærer blant annet å sørge for tilstrekkelig tilgangsstyring, logging og etterfølgende kontroll.

Direkte identifiserende opplysninger skal behandles og lagres adskilt fra øvrige opplysninger, med mindre det vil være uforenelig med formålet med behandlingen eller åpenbart unødvendig.

Kapittel 9

Tilgang til opplysninger innsamlet for offisiell statistikk

9.1 Innledning

Datamaterialet som er samlet inn og bearbeidet av Statistisk sentralbyrå for statistikkformål, er en verdifull ressurs som i størst mulig grad bør utnyttes også til andre statistikk- og analyseformål.

Det inngår i Statistisk sentralbyrås samfunnsoppdrag å legge til rette for kunnskapsbaserte beslutninger og politikktutforming. Dette skal primært skje gjennom statistikk, forskning og analyse, men også ved å sørge for at datagrunnlaget for offisiell statistikk kan utnyttes av andre.

Det er stor etterspørsel etter opplysninger om personer og virksomheter (ofte omtalt som mikrodata), som er mer detaljerte enn det som tilbys gjennom statistikkbanken og spesialtabeller. Etterspørselen er særlig stor fra forskere, men kommer også fra sentrale myndigheter, kommuner og andre.

Dagens statistikklov legger i noen grad til rette for datatilgang, og pålegger Statistisk sentralbyrå å gi opplysninger til forskning og offentlig planlegging. Det er imidlertid flere forhold som gjør at denne ressursen ikke utnyttes fullt ut i dag. Både forskermiljøer og offentlige myndigheter har gitt uttrykk for at regelverket og den praktiske håndteringen må endres.

I henhold til dagens lov har forskningsinstitusjoner og offentlig forvaltning kunnet søke Statistisk sentralbyrå om adgang til data. Fremover må flere kunne få slik adgang, særlig når det gjelder anonyme datasett.

Dypere kunnskap om samfunnsforhold legger grunnlag for bedre offentlige beslutninger. En økende mengde data og mer avanserte analysemetoder utvider mulighetene for innsikt og forståelse. Ved å legge til rette for utvidet datatilgang for offentlige myndigheter vil man kunne høste gevinster i form av økt velstand og velferd, se kapittel 7.3.4. En ny lov må legge til rette for større bruk av data. Samtidig må gevinstene balanseres mot tilbørlig hensyn til personvern, til å beskytte kommersielle interesser og åndsverk, og til å bevare tilliten til Statistisk sentralbyrå.

Det er også behov for økt forutberegnelighet og effektivitet, som igjen påvirker priser og saksbehandlingstid. Forutsigbar, tids- og kostnads-effektiv behandling av søknader om datatilgang er viktig for at byrået skal fylle sitt samfunnsoppdrag og er av stor betydning for brukerne. Reglene for tilgang til personopplysninger må harmoniseres med øvrig regelverk på området.

9.2 Hensyn og juridiske rammer

Ved å gjøre statistikkgrunlaget i Statistisk sentralbyrå tilgjengelig for andre statistikk- og analyseformål, øker potensialet for velferd og verdiskaping. Utgangspunkt er derfor at disse ressursene bør utnyttes i størst mulig grad.

Samtidig må hensynet til statistisk konfidensialitet ivaretas. Statistisk konfidensialitet innebærer blant annet at opplysninger innsamlet til statistikk, ikke skal brukes til ikke-statistiske formål, jf. den europeiske statistikkloven artikkel 2 nr.1 e).

9.2.1 Hensyn

Den nærmere adgangen til å gjøre opplysninger tilgjengelig, må også ta hensyn til at opplysningene kan være personsensitive, forretningssensitive, ha kommersiell verdi eller inneholde informasjon som kan svekke allmenne samfunnshensyn, herunder tilliten til Statistisk sentralbyrå.

Slike begrensninger er ikke nødvendigvis absolutte, og det vil alltid være behov for å vurdere egenskaper ved data, mottagers egnethet til å behandle dem på en sikker måte, og hvor sensitivt og identifiserende datamaterialet er. Dataenes sensitivitet vil også kunne avhenge av tidspunktet for tilgangen.

Adgangen til å gjøre data tilgjengelig, kan i enkelte tilfeller tenkes begrenset til hva oppgavegiver har samtykket til, eventuelt mot vederlag for å kompensere for kommersielle tap. Måten tilgangen gis på, spiller også en rolle. Fysisk spredning av data innebærer større utfordringer enn når til-

gang gis i et teknologisk sikkert miljø med mulighet for logging og kontroll. I diskusjonen nedenfor anvendes uttrykkene «gi tilgang til data» eller «gjøre data tilgjengelig» for å synliggjøre at data fortrinnsvis ikke bør spres fysisk, men heller stilles til disposisjon gjennom sikre teknologiske løsninger.

Personvern hensyn

I et moderne samfunn er en viss deling av persondata nødvendig for at tjenestetilbud skal fungere. Det er også en tendens til at deling av enkelte personopplysninger anses ønskelig av den enkelte, når man i bytte får bedre og mer tilpassede tjenester. Deling av personopplysninger vil imidlertid innebære en risiko for at de kommer på avveie eller benyttes til andre formål enn de var ment for.

Særlig den yngre delen av befolkningen deler personopplysninger i et omfang man ikke har sett tidligere. Samtidig eksisterer det en utbredt bekymring for misbruk av personopplysninger. Forbrukere er bekymret over at de ikke vet hvordan personopplysninger benyttes, og at de har mistet kontrollen over videre bruk.¹ Bekymringene forsterkes når omfanget av personopplysninger som registreres og lagres, tiltar. Én opplysning kan i seg selv være uproblematisk, men når antallet opplysninger om en person eller en virksomhet blir stort, kan opplysningene til sammen føre til uønsket identifikasjon.

Kobling av data fra ulike kilder og bakgrunnsdata kan også føre til at man klarer å identifisere personer eller virksomheter, selv om hvert datasett i utgangspunktet er å betrakte som anonymt. Ny teknologi kan samtidig gi nye muligheter for styrket personvern, blant annet gjennom endrede metoder for kobling og anonymisering.

Kommersielle hensyn

Tilgang til virksomhetsdata kan påvirke virksomheters konkurransesituasjon, og hensynet til kommersielle interesser tilsier derfor at det ikke bør gis tilgang til opplysninger som kan føres tilbake til den enkelte virksomhet. I markeder med svært få virksomheter eller der én virksomhet har store markedsandeler, kan det være vanskelig å skjerme opplysninger, selv når data er aggregert eller gruppert.

En annen form for vern av kommersielle interesser er aktualisert ved at stadig flere private virksomheter genererer eller besitter store datamengder som kan ha potensielt høy kommersiell verdi. Å gi andre tilgang til slike data, kan svekke den kommersielle verdien og påføre virksomheten økonomisk tap.

For virksomheter som nedlegger ressurser i å tilrettelegge data for analyseformål, vil det å verne om datamaterialet, eller ta seg betalt for å gjøre det tilgjengelig, være av vesentlig betydning. I likhet med patenter, varemerker og åndsverk vil kostnadene gjerne knytte seg til å hente inn, prosessere og lagre dataene. For å kunne dekke inn slike kostnader, kan det være nødvendig å beskytte seg mot eller ta betalt for andres bruk. Uten slik beskyttelse er det fare for at dataene ikke blir hentet inn, prosessert og lagret.

I de tilfeller der private virksomheter forvalter data av kommersiell verdi, men uten å bearbeide eller tilføre dataene merverdi, kan grunnlaget for å skjerme dataene være svakere. I mange tilfeller vil det også være krevende å definere eierskap til data. Når eierskapet ikke er etablert, er det vanskelig å argumentere for at en virksomhet påføres et økonomisk tap ved at dataene gjøres tilgjengelig.

Allmenne samfunnshensyn

I tillegg til hensyn til personvern og til at opplysninger kan ha kommersiell verdi, kan det være nødvendig å skjerme opplysninger fra annen bruk ut fra allmenne samfunnshensyn. Det vil særlig dreie seg om opplysninger om offentlig forvaltning. Offentlighet er et viktig prinsipp for å styrke transparens og tillit i et demokratisk samfunn. Likevel vil det være i samfunnets interesse at en del opplysninger skjermes, for eksempel av hensyn til rikets sikkerhet.

Særlige hensyn for Statistisk sentralbyrå

For den sentrale statistikkmyndigheten er det helt avgjørende å forhindre at opplysninger som er innhentet til statistikk, brukes på en måte som krenker eller skader interessene til personer eller virksomheter. Tillit til at opplysningene ikke brukes til annet enn statistiske formål, er viktig for å opprettholde legitimiteten til statistikkmyndigheten. Manglende tillit kan øke risikoen for at opplysninger enten ikke blir innrapportert eller blir rapportert feil. Reglene for statistisk konfidensialitet skal sikre at informasjonen i enkeltopplysninger som hovedregel kun skal videreformidles som anonym statistikk.

¹ Akselsen, Sigmund, Humberto Castejon Matinez, Anna D'Annunzio, Bente Evjemo, Elena Menichelli og Astrid Undheim (2015). «Sharing for value!». Telenor Research

9.2.2 Rammer i lov- og regelverk

Europeisk statistikkregelverk og FNs statistiske prinsipper

Den europeiske statistikklovens regler om statistisk konfidensialitet setter grenser for videre bruk av opplysninger hentet inn for statistiske formål.² Artikkel 2 nr.1 e) definerer statistisk konfidensialitet som «*forbud mot bruk av de innhentede dataene for ikke-statistiske formål og mot urettmessig offentliggjøring av dataene*». Prinsippet gjelder uavhengig av om opplysningene er innhentet direkte for statistiske formål eller indirekte fra administrative kilder. Begrepet «til bruk for statistiske formål» defineres i forordningens art. 3 nr. 8 slik: «*til bruk for statistiske formål*» opplysningene brukes utelukkende til utvikling og utarbeidelse av statistiske resultater og analyser.

Opplysninger innhentet for europeisk statistikk kan dermed bare brukes til statistikk og analyser, herunder for å utføre statistiske analyser for vitenskapelige formål, jf. den europeiske statistikkloven artikkel 23.

I forordningens innledning punkt 27 gis noen eksempler på bruksområder som åpenbart faller utenfor begrepet «statistisk bruk». Her står det at «*bruk av fortrolige data for formål som ikke er utelukkende statistiske, for eksempel administrative, rettslige eller skattemessige formål, eller til kontroll av statistiske enheter, bør være strengt forbudt*».

Opplysninger om enkeltpersoner eller foretak som er innhentet til statistikk skal altså for eksempel ikke kunne benyttes til å treffe enkeltvedtak eller kontrollere etterlevelse av offentlige krav, med mindre den det gjelder, har gitt et tydelig og informert samtykke til denne bruken.

Også Retningslinjer for europeisk statistikk og FNs statistiske prinsipper vektlegger hensynet til at opplysninger innsamlet for statistikk må underlegges bruksrestriksjoner. Prinsipp 5 i retningslinjene viser til at det må være garantert at bruken kun er til statistiske formål. Den norske oversettelsen av FNs statistiske prinsipp nr. 6 lyder: «*individuelle data som er innhentet fra alle typer kilder, det være seg fra en fysisk eller juridisk person, skal være strengt konfidensielle og utelukkende brukes til statistiske formål.*»

EUs personvernforordning og forslag til ny personopplysningslov

Personvernlovgivningen er i endring, og EUs personvernforordning skal etter planen gjøres gjeldende i Norge fra mai 2018 gjennom ny personopplysningslov. Det vises til omtale i kapittel 7 (boks 7.3).

Forordningen artikkel 6 oppstiller ulike alternativer som kan gi grunnlag for behandling av personopplysninger. Ett av alternativene er at slikt grunnlag gis gjennom lov. Grunnlaget for at Statistisk sentralbyrå kan behandle personopplysninger er statistikkloven.

Ved overføring av personopplysninger fra byrået vil mottakeren måtte ha nødvendig grunnlag for behandlingen i henhold til personvernregelverket. Dessuten stilles det krav om sikker behandling og dataminimering, som betyr at opplysningene skal være adekvate, relevante og begrenset til det som er nødvendig for formålet.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven § 13 er forvaltningens alminnelige regel om taushetsplikt, og i §§ 13-13e oppstilles en del unntak fra taushetsplikten. Det følger for eksempel av forvaltningsloven § 13b nr. 4 at opplysninger kan utleveres fra forvaltningsorganer når opplysningene skal brukes til statistisk bearbeidelse, utrednings- og planleggingsoppgaver eller i forbindelse med revisjon eller annen form for kontroll med forvaltningen.

Forvaltningsloven § 13d er en bestemmelse om opphevelse av taushetsplikt for opplysninger til bruk for forskning og vilkår som kan stilles for slik bruk. Forvaltningsloven legger til rette for at forskningen skal kunne nyte godt av taushetspliktbelagte opplysninger når bruken skjer i kontrollerte former.

De nevnte bestemmelser om unntak fra taushetsplikt sikrer i dag Statistisk sentralbyrås tilgang til data som i utgangspunktet er underlagt lovbestemt taushetsplikt, og gir forskere tilgang til data direkte fra forvaltningen til forskningsformål. Disse bestemmelsene gir også mulighet for deling av opplysninger mellom offentlige myndigheter til statistikk- og analyseformål. I den grad dette er opplysninger som også Statistisk sentralbyrå har tilgang til og bearbeider, vil andre offentlige myndigheter og forskere ofte foretrekke å få data i bearbeidet form fra byrået, fordi byrået i større grad tilrettelegger opplysningene for statistisk og analytisk bruk.

² Se kapittel 4 og vedlegg 3 for beskrivelse av det europeiske statistikkregelverket.

9.3 Dagens system for tilgang

9.3.1 Dagens regelverk

Etter dagens statistikklov skal Statistisk sentralbyrå gi ut opplysninger til offentlig planlegging og forskning. Opplysninger til offentlig planlegging må, med enkelte unntak, være anonymisert. Til forskning er det mulig å gi tilgang til mikrodata som, enten direkte eller indirekte, kan tilbakeføres til fysisk eller juridisk person. Det er statistikklovens § 2-5 som åpner for å gi tilgang til opplysninger, men loven presiserer at dette må være godkjent av Datatilsynet, se nærmere omtale i kapittel 3.3.2.

Direkte og indirekte identifiserbare opplysninger er underlagt taushetsplikt etter statistikkloven § 2-4. Før slike opplysninger kan utleveres, må Statistisk sentralbyrå fatte vedtak om dispensasjon fra taushetsplikten. Det følger av Datatilsynets vedtak av 11. august 2015 at dispensasjon kan gis «når det finnes rimelig og ikke medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser». Skjønnsvurderingen er lik den som følger av forvaltningsloven § 13d).

Såkalte grunndata om næringslivet er særskilt regulert i vedtak fra Datatilsynet og er ikke underlagt taushetsplikt hos Statistisk sentralbyrå. Byrået utfører i dag en del oppdrag med utlevering av slike data. Dette er opplysninger som i all hovedsak er offentlige og gratis tilgjengelige hos Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) og Brønnøysundregistrene.

9.3.2 Forskning

Opplysninger innhentet med hjemmel i statistikkloven, gjøres tilgjengelig for forskning på tre ulike måter; via NSD – Norsk senter for forskningsdata, via Eurostat og direkte fra byrået.

Samarbeidet mellom Statistisk sentralbyrå og NSD – Norsk senter for forskningsdata om å gi tilgang til data til forskning, gjelder i hovedsak data fra utvalgsundersøkelser Statistisk sentralbyrå har gjennomført rettet mot privatpersoner. Data samles som hovedregel inn etter samtykke fra oppgavegiverne. Formålet er fortrinnsvis statistikk, og oppgavegiverne informeres om alle eventuelle koblinger mot andre kilder.

Eurostat gir bare forhåndsgodkjente forskningsinstitusjoner tilgang til data. Den nasjonale statistikkmyndigheten blir konsultert ved hvert «utlån» og kan nekte tilgang. Slik tilgang er regulert gjennom kommisjonsforordning (EU) nr.

557/2013 om tilgang til fortrolige opplysninger til vitenskapelige formål.

Eurostat tilbyr for tiden forskere tilgang til 12 datasett basert på ulike undersøkelser, herunder levekårsundersøkelsen EU-SILC og den europeiske helseundersøkelsen. Det er etablert to hovedtyper datafiler. «Scientific Use Files» er anonymiserte datasett som distribueres til forskere, med forbud mot videredistribusjon og publisering. «Secure Use Files» er indirekte identifiserbare opplysninger som kun gjøres tilgjengelig for forskning etter godkjenning og ved oppmøte i Eurostats lokaler i Luxemburg.

Statistisk sentralbyrå gir tilgang til data til bruk i forskningsprosjekter etter søknad. Som hovedregel gis det kun adgang til byråets egne forskere og til forskere ved forskningsinstitusjoner som er forhåndsgodkjente. Virksomheter som faller inn under universitet- og høyskoleloven og retningslinjer for statlig basisfinansiering av forskningsinstitutter, er automatisk godkjente.

Forskningsinstitusjoner som ikke er forhåndsgodkjente, vil likevel kunne få tilgang. Betingelsen er at de gjennomfører prosjekter finansiert av Norges forskningsråd eller andre nasjonale eller internasjonale forskningsprogrammer, eller på oppdrag fra statlig sentralforvaltning som benytter Kunnskapsdepartementets standardavtale for forsknings- og utredningsoppdrag.

Før godkjenning gjør Statistisk sentralbyrå en vurdering av sikkerhetstiltakene i institusjonen basert på egenevaluering. I tillegg ser man på organiseringen av forskningsaktiviteten, herunder praksis og retningslinjer for offentliggjøring av forskningsresultater. Det viktigste kriteriet for godkjenning er at institusjonen kan dokumentere forskerkompetanse og forskningsaktivitet på høyt nivå.

Statistisk sentralbyrå stiller krav om at data som er gjort tilgjengelige, skal slettes ved prosjektslutt. Tillatelse gis for fem år av gangen. Det må søkes særskilt om eventuell videre bruk og oppbevaring av data, herunder oppbevaring som må til for å sikre etterprøvbarehet av analysene.

Institusjonene er selv ansvarlig for at behandlingen skjer i henhold til annet regelverk, først og fremst personopplysningsloven. Det betyr at de må oppfylle enkelte krav for å kunne behandle personopplysninger. Eksempler på slike krav er tilrådning fra personvernombud og konsesjon fra Datatilsynet. Dette regelverket er nå i endring som følge av personvernforordningen. Medisinske og helsefaglige forskningsprosjekter må i tillegg innhente forhåndsgodkjenning fra en regio-

Boks 9.1 NordMan – Nordic Microdata Access Network

De nordiske statistikkbyråene ble i 2015 enige om en overordnet samarbeidsmodell som skal lette forskeres tilgang til registerdata på tvers av de nordiske landene. Denne er nå under testing og videreutvikling. Basert på et felles søknadsskjema, utveksles data mellom statistikkbyråene før de gjøres tilgjengelig for forskningsinstitusjoner fra deres nasjonale statistikkbyrå. Modellen forutsetter at det nasjonale statistikkbyrået kan tilby et system for godkjent fjerntilgang (remote access) med tilgangs- og uttakskontroll, slik de nasjonale statistikkbyråene i Danmark, Finland og Sverige kan. Samarbeidet omfatter også utvikling av felles og mer harmoniserte veiledninger for å bidra til økt registerforskning på tvers av landegrensene. Prosjektet har økonomisk støtte fra NordForsk, en organisasjon under Nordisk ministerråd som finansierer og tilrettelegger for nordisk forskningssamarbeid.

nal komité for medisinsk og helsefaglig forskningsetikk (REK).

Når forskere ønsker å koble data fra Statistisk sentralbyrå med andre datakilder, skjer kobling normalt ved at det etableres en nøkkel mellom fødselsnummer og løpenummer. Forskerne mottar datasettene uten fødselsnummer, men med samme løpenummer, slik at de kan kobles sammen. Denne formen for sammenkobling omtales som «distribuert kobling».

Eventuelle brudd på taushetsplikten vil være vanskelig å avdekke og følge opp i utlandet. Statistisk sentralbyrå gir derfor forskere tilknyttet utenlandske institusjoner tilgang bare til anonyme data. European University Institute, Københavns Universitet, OECD og Quantify Research AB er for tiden godkjent for å motta og behandle anonyme mikrodata fra Statistisk sentralbyrå.

Forskere utenfor Norge kan få tilgang til indirekte identifiserbare opplysninger ved å samarbeide med en godkjent forskningsinstitusjon i Norge. Databehandlingen må skje ved institusjonen i Norge, eller via fjerntilgang uten lokal lagring av data. Forskerne må være ansatt ved den norske forskningsinstitusjonen eller ha annen formell tilknytning, for eksempel som gjesteforsker.

Norske data kan gjøres tilgjengelige for danske og svenske forskere via Danmarks Statistik og Statistiska Centralbyråen. Det pågår nå et fellesnordisk prosjekt for å bedre forskeres tilgang til registerdata, jf. boks 9.1.

Måten byrået gjør data tilgjengelig på er i endring. Tidligere sendte Statistisk sentralbyrå opplysninger til forskningsinstitusjoner på CD, i dag brukes sikker krypteringsoverføring til forskningsserver.

Statistisk sentralbyrå og NSD har utviklet en løsning for å gjøre registerdata tilgjengelig for forskningsformål RAIRD (Remote Access Infrastructure for Register Data), som skal tas i bruk i løpet av mars 2018. Løsningen vil gjøre det mulig å analysere data uten å se enkeltopplysninger. Forskerne vil kun se metadata, og angi hvilke analyser som skal utføres. Det er lagt inn tiltak som sikrer at resultatene av analysene ikke gjør det mulig å identifisere enkeltindivider, og forskerne trenger derfor ingen formelle godkjennelser for å få tilgang.

9.3.3 Offentlig planlegging

Etter dagens regelverk kan Statistisk sentralbyrå bare tilby anonyme opplysninger til stat eller kommune for bruk i offentlig planlegging. Tilgangen er mer begrenset enn til forskning. Det strenge kravet til anonymitet gjelder ikke for datasett som kun inneholder opplysninger om personers kjønn, alder, bosted og fødeland. Statistisk sentralbyrå har også gjort et spesifikt unntak fra anonymiseringskravet for opplysninger og tabeller til Folkehelseinstituttets arbeid med folkehelseprofiler, jf. folkehelseloven.

Anonymisering gjør at det ikke er mulig å koble mottatte data mot egne opplysninger. Slike sammenstillinger må eventuelt Statistisk sentralbyrå utføre. Sammenstilte opplysninger må deretter grupperes eller summeres for å ivareta kravet til anonymitet. Statistisk sentralbyrå har utviklet en egen løsning for Oslo kommune, som gir fleksibel tilgang til anonymiserte data, se boks 9.2.

I hovedsak er det opplysninger fra offentlige registre som utleveres til offentlig planlegging. Det finnes likevel eksempler på at opplysninger byrået har hentet inn direkte fra privatpersoner eller foretak, utleveres for planleggingsformål. For eksempel utleverer Statistisk sentralbyrå anonymiserte opplysninger til Transportøkonomisk institutt, som bruker dem i transportmodeller.

Tilgang gis på basis av skriftlige avtaler, der det presiseres at opplysningene bare er til

Boks 9.2 Tilgangsløsning for Oslo Kommune

På oppdrag for Oslo kommune gir Statistisk sentralbyrå kommunen tilgang både til statistikk til fri bruk og opplysninger til bruk i offentlig planleggingssammenheng. Statistikken og opplysningene gjøres tilgjengelig elektronisk ved fjerntilgang til server i Statistisk sentralbyrå. Hensynet til konfidensialitet ivaretas gjennom en innebygget anonymiseringsmetode.

Opplysningene omfatter statistikk-områdene befolkningsstørrelse og husholdninger, flytting, født og døde, sysselsetting og inntekt. Til alle statistikkområdene blir det på individnivå koblet til opplysninger om innvandring og utdanning, og på noen statistikkområder inngår også personinntekt og innvandringsgrunn.

Oslo kommune leverer selv datagrunnlaget for mange av de geografiske inndelingene, eksempelvis skoleinntaksområder, menighet og prosti, kvartaler, delbydeler og byområder.

Løsningen er utviklet slik at også andre kommuner kan gis tilsvarende tilpasset tilgang.

«statistisk bruk i offentlig planlegging». Det innebærer at opplysningene kun skal brukes på et aggregert nivå, og at forsøk på rekonstruksjon av identitet ikke er tillatt.

9.4 Vurderinger og anbefalinger

Datamaterialet som benyttes for utarbeidelse av offisiell statistikk er en verdifull ressurs. Utvidet tilgang for flere legger til rette for en bedre utnyttelse av denne ressursen. Særlig bør offentlige myndigheters tilgang til data for å ivareta lovfestede statistikk- og analyseoppgaver utvides. Priser og saksbehandlingstid må reduseres, og vilkår for tilgang, priser og ventetid må bli mer forutsigbare for alle brukere.

Det følger av den europeiske statistikkloven at opplysninger innhentet til europeisk statistikk, kun skal brukes til å utarbeide statistiske resultater og analyser. Det betyr at opplysningene bare kan brukes til å beskrive trekk ved grupper, ikke til å avdekke informasjon om enkeltindivider. Opp-

lysningene kan heller ikke brukes på en måte som får direkte betydning for den de gjelder. Dette er prinsipper som også følger av personvernlovgivningens spesialbestemmelser om statistiske formål.

Statistisk sentralbyrås rett og plikt til å gjøre opplysninger tilgjengelig må begrenses til statistiske og analytiske formål, herunder forskningsformål, se kapittel 9.4.2. Tilsvarende formålsavgrensning er ikke nødvendig for anonyme opplysninger som faller inn under den europeiske statistikklovens definisjon av Public Use Files (PUF), se kapittel 9.4.1.

De overordnede rammene for denne delen av Statistisk sentralbyrås virksomhet bør reguleres direkte i statistikkloven. Etter gjeldende statistikklov har Datatilsynet fastsatt generelle retningslinjer for byråets «utlån» av data til forskning og offentlig planlegging. Dette foreslås endret, blant annet fordi Datatilsynets oppdrag er å føre kontroll med at personvernregelverket følges, ikke å utforme generelle retningslinjer for annen offentlig myndighet.

Datatilsynet vil fortsatt ha en tilsynsfunksjon overfor Statistisk sentralbyrå. De som gis tilgang til personopplysninger må også ha tilstrekkelig grunnlag for å motta og behandle slike opplysninger i henhold til den til enhver tid gjeldende personvernlovgivning. Der har Datatilsynet en rolle både som ombud og tilsynsmyndighet.

Statistisk sentralbyrås utlevering av grunn-data, kort beskrevet avslutningsvis i kapittel 9.3.1, kan ha bidratt til økt bruk og bedre kvalitet på Enhetsregisteret og statistikken basert på registeret. Dette hensynet er imidlertid ikke lenger like relevant, og dette er ikke en oppgave som naturlig tilligger et nasjonalt statistikkbyrå. Dersom byrået fortsatt skal tilby denne tjenesten, bør den heller forankres i avtale med Brønnøysundregistrene.

9.4.1 Anonyme opplysninger for fri bruk

Anonyme opplysninger utfordrer hverken hensynet til personvern eller statistisk konfidensialitet.

Flere nasjonale statistikkbyråer gjør opplysninger tilgjengelige i form av anonyme mikrodatabaser, såkalte Public Use Files (PUF). Det er ikke knyttet restriksjoner til bruken av disse databasene, og de tilbys gjerne allmenheten for fri bruk. Krav om anonymitet stilles derfor på «høyeste nivå», for å sikre at tilgangen skjer uten risiko for krenkelse av personvern eller hensynet til statistisk konfidensialitet. Den europeiske statistikklovgivningen artikkel 19 omhandler slike databaser.

Eurostats Centre of Excellence for Statistical Disclosure Control har utviklet PUF-er for den europeiske arbeidskraftundersøkelsen (AKU) og levekårsundersøkelsen (EU-SILC). Slike datasett er nyttige blant annet for undervisningsformål. Forskere og andre vil kunne ha nytte av å gjøre seg kjent med dataene med tanke på senere søknader om tilgang til mer detaljerte og identifiserbare datasett.

Anonymisering krever nødvendig kompetanse. Kompetansen omfatter «tradisjonell» anonymiseringsmetodikk som for eksempel omkodning, undertrykking og tilfeldig støylegging. Det er også nødvendig å beherske anonymisering i form av «syntetiske» datasett, hvor ideen er å konstruere kunstige data der en enhet i prinsippet ikke skal representere en virkelig person eller virksomhet, men der datasettet som helhet skal representere den samme statistiske struktur som et virkelig datasett. Utvikling av PUF-er kan bidra til å videreutvikle Statistisk sentralbyrås kompetanse på området, blant annet gjennom internasjonalt samarbeid.

I henhold til dagens statistikklov er det antatt at slik formidling forutsetter Datatilsynets godkjenning til «annen bruk» etter § 2-5. Dette anses lite hensiktsmessig. En ny lov må i stedet legge til rette for at datasett som etableres og sammenstilles slik at personvernlovgivningens definisjon av anonymitet er fulgt, kan gjøres tilgjengelig for allmenheten til fri bruk.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 3-5 *Anonyme opplysninger for fri bruk*

Statistisk sentralbyrå skal gjøre tilgjengelig for allmenheten opplysninger om statistiske enheter formidlet på en slik måte at den statistiske enheten ikke kan identifiseres, hverken direkte eller indirekte, hensyn tatt til alle relevante midler som med rimelighet kan tenkes brukt.

9.4.2 Tilgang for statistiske resultater og analyser

Opplysninger som Statistisk sentralbyrå har innhentet til offisiell statistikk, skal kunne brukes til utarbeidelse av statistiske resultater og analyser også utenfor Statistisk sentralbyrå. I utgangspunktet bør tilgangen være mest mulig fri. Likevel må det gjøres en vurdering av om tilgang vil være til uforholdsmessig ulempe for andre interesser. Dagens lov forhindrer at opplysninger som er innhentet til bruk i offisiell statistikk, benyttes på en

ikke-statistisk måte, som i ytterste konsekvens innebærer at opplysningene får betydning for noens rettsstilling eller svekker den alminnelige tilliten til statistikken og Statistisk sentralbyrå. Dette bør videreføres.

I dag gis tilgang i hovedsak til godkjente forskningsinstitusjoner og offentlige myndigheter. Restriksjonen på hvem som kan søke tilgang, bør fjernes, og flere bør gis anledning til å få vurdert behovet for tilgang til data for statistisk bruk, forskning og analyse.

Tilgang gis etter søknad til Statistisk sentralbyrå, som foretar en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. Vurderingen vil i stor grad bygge på samme temaer som forvaltningsloven § 13d om utlevering av opplysninger til forskning. Det bør gis anledning til å påklage avslag til overordnet departementet, slik at vurderingene kan kvalitets-sikres i to ledd. En slik klageadgang vil medføre en endring fra dagens situasjon der tilgang reguleres gjennom avtaler med Statistisk sentralbyrå.

Statistiske resultater, forskning og analyser

Dagens statistikklov avgrensner i praksis tilgang til formålene forskning og offentlig planlegging. Det er ikke hensiktsmessig å beskrive relevante formål så konkret i loven, blant annet fordi det er vanskelig å gi gode definisjoner av for eksempel begrepet «offentlig planlegging». Loven bør i stedet åpne for tilgang for utarbeidelse av «statistiske resultater og analyser», som er den avgrensningen som følger av det europeiske statistikkregelverket. Statistisk og analytisk bruk av data til forskning, vil fortsatt være et av de viktigste bruksområdene. Det er viktig å legge til rette for at kvantitative forskningsprosjekter både i privat og offentlig regi får best mulig tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå.

Byrået skal også fortsatt kunne bidra med å trekke representative utvalg av for eksempel personer, husholdninger eller virksomheter til bruk i utvalgsundersøkelser i forskningssammenheng. Slike utvalg vil identifisere hvem som bør delta i undersøkelsen. Dersom slik informasjon ikke bør gis ut, vil alternativet være at Statistisk sentralbyrå både etablerer utvalget og formidler kontakt mellom dem som samtykker til å delta, og ansvarlig institusjon, slik det praktiseres i dag.

Statistisk sentralbyrå skal fortsatt gjøre data tilgjengelig for ulike former for statistikk, utredning- og analyseformål i offentlig forvaltning. Opplysningene må ikke brukes som grunnlag for enkeltvedtak, kontroll eller annen myndighetsutøvelse. Det betyr for eksempel at opplysninger om

gjennomsnittlige boligpriser kan inngå som grunnlag for eiendomsskatt, men opplysninger om pris på en enkelteiendom innhentet for statistiske formål, må ikke brukes for å beregne skatt på denne eiendommen.

Data fra Statistisk sentralbyrå bør også kunne benyttes for å utvikle generelle systemer og algoritmer for automatisert saksbehandling, persontilpassede tjenester eller verktøy for å målrette kontrolltiltak, se omtale av persontilpassede tjenester i kapittel 7. Opplysninger om en enkeltperson eller virksomhet kan imidlertid ikke brukes for å tilpasse saksbehandlingen til denne konkrete personen eller virksomheten.

Data til statistikk og analyseformål til internasjonale organisasjoner, som for eksempel OECD, og utveksling mellom nasjonale statistikkmyndigheter, slik det for eksempel gjøres på skandinavisk nivå for å få best mulig datagrunnlag for pendlerstatistikk, vil være innenfor formålet.

I henhold til dagens statistikklov har det ikke vært gitt tilgang til data for kommersiell bruk. Det bør i en ny lov være mulig for andre private aktører enn forskningsinstitusjoner å få tilgang til data for statistiske og analytiske formål. Det krever at det kan gis tilstrekkelig sikkerhet for at opplysningene ikke kommer på avveie. Det vil i hovedsak være snakk om anonymiserte data. Dersom private aktører har nødvendig hjemmelsgrunnlag og søker om tilgang til identifiserbare data, bør tilgang gis bare dersom det er mulig å ilegge og følge opp sanksjoner hvis vilkårene for tilgang brytes.

Særegne forhold

Opplysningenes opprinnelse og hvordan de er regulert i annet regelverk, må også inngå i den helhetlige vurderingen. På generelt grunnlag bør det være høyere terskel for å gi tilgang til opplysninger som er innhentet direkte fra privatpersoner og foretak, enn for opplysninger innhentet fra administrative registre. Videre bør identifiserende kjennetegn fjernes fra opplysningene før det gis tilgang. Det vil bidra til at de som svarer på spørreundersøkelser eller rapporterer opplysninger, kan ha tillit til at opplysningene innhentet for statistisk bruk ikke benyttes til formål rettet direkte mot dem eller til andre formål som er uforenlig med statistikk.

Bestemmelsene i dagens statistikklov om utlevering av opplysninger reflekterer i liten grad at data kan ha kommersiell verdi eller være beskyttet av immaterielle rettigheter. Dersom tilgang til opplysningene er i konflikt med noens rettigheter etter

åndsverksloven eller annen lovgivning, bør det innhentes samtykke fra rettighetshaver. Problemstillingen vil for eksempel kunne oppstå når private registre og databaser inngår i grunnlaget for offisiell statistikk.

Når opplysninger er innhentet fra andre myndigheter, kan det i noen tilfeller være hensiktsmessig at Statistisk sentralbyrå som del av helhetsvurderingen rådfører seg med dem før tilgang gis. Statistisk sentralbyrå kan da vurdere om det ligger begrensninger på disse myndighetenes bruk av opplysningene som bør tas hensyn til.

Opplysninger eller kombinasjoner av opplysninger kan være skjermingsverdige etter sikkerhetsloven. Dette vil begrense adgangen til å gjøre opplysningene tilgjengelig.

Identifiserbarhet

Opplysninger skal ikke inneholde større grad av identifikasjon enn det som er nødvendig for det aktuelle formålet. Dette prinsippet bør anvendes likt enten det gjelder person- eller virksomhetsopplysninger.

I mange tilfeller vil anonyme opplysninger være tilstrekkelige for det aktuelle formålet, men det bør ikke være et absolutt krav for offentlige myndigheters tilgang, slik det i stor grad er i dag. Særlig offentlige myndigheter med lovpålagte statistikk- og analyseoppgaver, som for eksempel Norges Bank, Folkehelseinstituttet og Riksrevisjonen, se boks 9.3, bør kunne gis tilgang til data som er relevante og tilstrekkelige for å kunne utføre samfunnsoppdraget.

Kjennskap til den statistiske enhetens identitet vil normalt aldri være nødvendig for statistiske og analytiske formål, men det kan være en forutsetning for å gjennomføre kobling mellom ulike datakilder. I dag krever Statistisk sentralbyrå at opplysninger må sendes til byrået for sammenstilling, alternativt at sammenstilling skjer ved distribuert kobling, som beskrevet ovenfor i kapittel 9.3.2.

Statistisk sentralbyrå har utviklet en befolkningsdatabase som danner grunnlag for befolkningsstatistikken. Databasen inneholder både historisk og nyere informasjon om befolkningen i Norge på individnivå. Tilsvarende forvalter byrået individdata om utdanning i Nasjonal utdanningsdatabase og om inntekt til statistiske formål. Dette er eksempler på data som andre offentlige myndigheter bør kunne benytte som bakgrunnsvariabler i analyser av data fra egne registre. Det krever at data kan kobles.

Det vil ofte være hensiktsmessig at Statistisk sentralbyrå foretar koblingen, men det kan også

Boks 9.3 Riksrevisjonens tilgang til opplysninger

Riksrevisjonen skal foreta systematiske analyser av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger (forvaltningsrevisjon), jf. lov om Riksrevisjonen § 9 tredje ledd. Denne aktiviteten krever statistisk og analytisk bruk av opplysninger.

Stortinget har gitt Riksrevisjonen en vidt-rekkende hjemmel for å innhente de opplysninger fra forvaltningen som anses nødvendig for å kunne gjennomføre gode og relevante revisjoner. Det vil ofte være mer hensiktsmessig å hente opplysninger fra Statistisk sentralbyrå enn fra den enkelte etat. Riksrevisjonen vil da få tilgang til opplysninger som opprinnelig stammer fra administrative registre, men hvor byrået har gjennomgått materialet, foretatt korreksjoner, lagt til klassifikasjoner og koblet med opplysninger fra andre kilder.

Så lenge opplysningene skal brukes til statistikk- og analyseformål, vil Riksrevisjonen kunne gis tilgang etter den foreslåtte lovbestemmelsen. Det vil også for Riksrevisjonen måtte skje etter søknad hvor ulike forhold vurderes, men Riksrevisjonens system for håndtering av opplysninger bør kunne forhåndsgodkjennes.

tenkes tilfeller der det bør være mulig å gjøre tilgjengelig direkte identifiserende opplysninger (i praksis fødselsnummer eller organisasjonsnummer) for sammenstilling. Det forutsetter i så fall at dette skjer i medhold av lov, slik det for eksempel fremkommer i noen av helseregisterforskriftene, og at direkte identifiserende opplysninger slettes så fort de nødvendige koblinger er utført.

Personer som får tilgang til direkte eller indirekte identifiserbare opplysninger, må underlegges samme taushetsplikt som ansatte i Statistisk sentralbyrå.

Tilgangsmåte

Måten opplysninger gjøres tilgjengelig på, bør være effektiv og samtidig støtte opp om hensynet til lavest mulig personvern- og konfidensialitetsrisiko. Når opplysninger distribueres, opphører Statistisk sentralbyrås kontroll. Systemer for fjerntilgang, slik at all aktivitet kan logges og spo-

Boks 9.4 Ministerieordningen for tilgang på data fra Danmarks Statistik

Danmarks Statistik har etablert en spesialtilpasset versjon av sin forskertilgangsløsning som omtales som «ministerieordningen». Gjennom ordningen stilles indirekte identifiserbare data til rådighet for departementer og direktorater på en fleksibel måte, noe som imøtekommer deres behov for å utføre ad hoc-analyser med korte tidsfrister. Tilgangen er basert på skriftlig avtale og gjelder forhåndsdefinerte registre og emneområder ut fra en faglig behovsvurdering. Det stilles ikke krav til prosjektbeskrivelse ved den enkelte analyse. Tilgangen er personlig, og den enkelte medarbeider som gis tilgang, godkjennes av Danmarks Statistik.

Data oppbevares på server kontrollert av Danmarks Statistik, og det gis tidsbegrenset tilgang til serveren via kryptert linje. Dataene forlater ikke Danmarks Statistik, og det er utarbeidet retningslinjer for resultatene av analysene. Danmarks Statistik logger alle resultater som lastes ned.

res og med innebygget kontroll, vil fremme personvernet, hensynet til statistisk konfidensialitet og effektiviteten i analysearbeidet. Slike systemer vil avlaste forskningsmiljøene, og da særlig de miljøene som ikke har størrelse eller kapasitet til å bygge egen sikker infrastruktur.

Som omtalt i kapittel 9.3.2 har Statistisk sentralbyrå og NSD – Norsk senter for forskningsdata utviklet RAIRD, som er en løsning for fjerntilgang med anonymiserende grensesnitt. Løsningen er utviklet for forskere, men bør også tilbys andre brukere. Den vil blant annet kunne være aktuell for offentlig forvaltning.

Tilbakemelding fra forskningsmiljøene tyder imidlertid på at det anonymiserende grensesnittet i RAIRD ikke vil dekke alle forskningsbehov. Svært mange av forskningsprosjektene som mottar data fra Statistisk sentralbyrå, har behov for sammenstilling av data fra ulike kilder, for eksempel fra helseregistre. En fjerntilgangsløsning må derfor også omfatte en mulighet til å behandle tredjepartsdata, det vil si data som ikke finnes i Statistisk sentralbyrå, og analyseverktøyene må være tilstrekkelig fleksible.

Oppbevaring og sletting

Regler om oppbevaring og sletting bør ikke lovfestes, men kan oppstilles som vilkår for tilgang. Tilgangen må være så lenge behovet er tilstede. Det er viktig å legge til rette for oppbevaring av data av hensyn til krav om etterprøvnbarhet av analyseresultatene. Slettekrav må heller ikke være til hinder for gjenbruk av opplysninger i prosjekter med liknende formål og samme databehov, slik at kvalitetsforbedringer og merverdi som er tilføyd datasettet, kan nyttiggjøres av flere.

I dag gis tilgang til data for prosjektperioden, men aldri lenger enn for fem år om gangen. Etter fem år må det eventuelt søkes om forlengelse. Denne hovedregelen bør videreføres når det er formålstjenlig. Det gir byrået mulighet for å fange opp eventuelle endringer i hvordan data brukes. Dersom et forskningsprosjekt har fått behandlingsgrunnlag fra en personvernmyndighet eller forskningsetisk komité for mer enn fem år, bør tilgang gis for en tilsvarende periode for å unngå unødvendig byråkrati og kostnader.

Sletting vil bli mindre viktig fremover dersom opplysninger i større grad gjøres tilgjengelige fra analyseplattformer via fjerntilgang. Slike løsninger må også ivareta behovet for etterprøving av forskningsresultatene.

Vilkår

Statistisk sentralbyrå bør som i dag kunne stille saklige og forholdsmessige vilkår i forbindelse med at data gjøres tilgjengelig, for eksempel til at forsøk på å avdekke den statistiske enhetens identitet ikke er tillatt.

De vilkår som stilles i dag, er i all hovedsak standardvilkår knyttet til institusjonens forskerkompetanse og tekniske infrastruktur. Det er nødvendig at Statistisk sentralbyrå gjennomgår de vilkårene som stilles i dag, og vurderer dem i lys av den teknologiske utviklingen og rammebetingelser i øvrig regelverk, og da særlig innføringen av et felles personvernregelverk i Europa. Forskjellsbehandlingen av utenlandske forskningsinstitusjoner bør særskilt vurderes. Reviderte vilkår bør legges frem for det foreslåtte Rådet for Statistisk sentralbyrå, se kapittel 11.5.

Statistisk sentralbyrå praktiserer en ordning med forhåndsgodkjenning av forskningsinstitusjoner. Denne ordningen bør videreføres og baseres på institusjonens egenvurdering av informasjonssikkerhet, formål og kompetanse. Godkjenningsordningen bør ikke være begrenset til forskningsinstitusjoner, men bør også kunne omfatte for

eksempel statistikk- og analysemiljøer i offentlig forvaltning og i privat sektor.

Behovet for å videreføre byråets ordning med forhåndsgodkjenning av institusjoner, bør vurderes i lys av tekniske løsninger for hvordan opplysninger gjøres tilgjengelig. Eksempelvis bør ikke en videre utbredelse av løsningen som er utviklet for Oslo kommune, kreve godkjenning av den enkelte kommune, i og med at løsningen i praksis kun gir tilgang til anonyme opplysninger. Tilsvarende vil utvikling av mer avanserte analyseplattformer med fjerntilgang redusere behovet for godkjenning av den enkelte institusjon som gis tilgang.

Utvalget har ikke gjort noen konkret vurdering av hvilke sanksjoner som kan være aktuelle i tilfelle brudd på loven eller vilkår satt av byrået. Generelt kan det sies at eventuelle sanksjoner bør stå i forhold til skaden som har skjedd, og samtidig ha en viss allmennpreventiv effekt. Byrået bør generelt utvise forsiktighet med å gi tilgang til data dersom mottakeren ikke vil bli påvirket av risikoen for sanksjoner.

Priser og saksbehandling

Medlemmer av utvalgets referansegruppe har uttrykt bekymring for tilgangen til data fra Statistisk sentralbyrå. Utvalget har også mottatt henvendelser fra institusjoner og organisasjoner som uttrykker at tilgangen er vanskelig, tidkrevende, uforutsigbar og kostbar. Det må gjennomføres tiltak både for å redusere brukerkostnadene, korte ned saksbehandlingstiden, og å øke forutsigbarheten for vilkår og tilgang. Byrået bør harmonisere tidsbegrensninger, for eksempel femårsfristen beskrevet ovenfor, og andre vilkår med kravene som er stilt av forskningsetiske- og personvernmyndigheter. Dette bør gjøres raskt og uavhengig av det pågående lovarbeidet.

Statistisk sentralbyrå må etablere generelle retningslinjer for denne virksomheten. Disse må være transparente, enkelt tilgjengelige og bidra til forutsigbarhet for dem som ønsker tilgang til data.

Statistisk sentralbyrå må utnytte muligheter som ligger i ny teknologi, blant annet for å korte ned saksbehandlingstiden og redusere brukerkostandene. Å gi forskere og andre brukere tilgang til data, er en viktig del av Statistisk sentralbyrås samfunnsoppdrag. Ansvar for tjenesten hviler i utgangspunktet på institusjonen, men det må også sees hen til andre initiativer i forvaltningen og mulig samarbeid som kan forbedre tilgangen til data. Eksempelvis har Helsedatautvalget foreslått at det etableres en offentlig, sentral tilgangsforvalter, som skal kunne godkjenne tilgang

til helseregisterdata gjennom en helseanalyseplattform og på vegne av flere offentlige myndigheter.³ Det er også foreslått at et sett av demografiske og sosioøkonomiske data fra Statistisk sentralbyrå, for eksempel om landbakgrunn, utdanningsnivå og inntekt, gjøres tilgjengelig for sammenstilling og analyse på denne plattformen.

Dagens priser for datatilgang er basert på et såkalt marginalkostnadsprinsipp. Statistisk sentralbyrå tar ikke betalt for dataene som sådan, men for den tiden som går med til å behandle søknaden, avklare innholdet, samt tilrettelegge og overføre dataene. Betalingen skal i sum også dekke de kostnader byrået har til den infrastruktur som er nødvendig for å tilrettelegge og overføre dataene. Ved å utnytte muligheter som ligger i ny teknologi, kan saksbehandlingstid og bruker-kostnader reduseres.

Regjeringen la i desember 2017 frem en nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata.⁴ Det vil bli utredet en finansieringsmodell for tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå til forskning, som ivaretar hensynene til en effektiv bruk av data og samfunnsmessige gevinster av forskningen.

Som beskrevet i kapittel 11.6.2, bør en ny finansieringsmodell ta utgangspunkt i at infrastruktur og felleskomponenter som kan nyttiggjøres av flere prosjekter, dekkes fra sentralt hold, og ikke av det enkelte prosjekt. I den sammenheng er det nærliggende å tenke seg utvikling og drift av en felles teknisk infrastruktur med avanserte analyseverktøyer.

Prinsippet om at betalingen ikke skal overstige de faktiske kostnadene ved å gi tilgang, bør forankres direkte i loven eller i forskrift. Tid som medgår som del av den alminnelige kontroll- og veiledningsplikten i forvaltningen, kan det ikke tas betalt for. Tilsvarende bestemmelser er tatt inn i helseregisterforskriftene.

Det vises forøvrig til nærmere drøfting av priser for oppdrag i kapittel 11.6.2.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 3-6 Tilgang til opplysninger for statistiske resultater og analyse

Statistisk sentralbyrå skal gi tilgang til opplysninger for utarbeidelse av statistiske resultater og analyser når det ikke medfører ufor-

holdsmessig ulempe for andre interesser. Tilgangen skal være tidsbegrenset.

Opplysningene skal ikke inneholde større grad av identifikasjon enn det som er nødvendig for det aktuelle formålet. Graden av identifikasjon må også ses 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 annen 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 § 2-5 gjelder tilsvarende for den som får tilgang til opplysninger.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om betaling for tilgang til opplysninger.

9.5 Databehandleroppdrag

9.5.1 Bakgrunn

Det finnes en del eksempler på at Statistisk sentralbyrå samler inn og behandler opplysninger på vegne av en annen offentlig myndighet, se boks 9.5. Da er det ikke statistikkloven, men den behandlingsansvarliges regelverk som danner grunnlaget og rammene for innsamling, behandling og utlevering av opplysningene. Dermed kan Statistisk sentralbyrå levere opplysningene til den behandlingsansvarlige uten de restriksjoner som følger av statistikkloven. Den behandlingsansvarlige kan deretter fritt behandle opplysningene innenfor rammene av eget regelverk.

I de fleste tilfeller der Statistisk sentralbyrå behandler opplysninger på vegne av andre, skal opplysningene benyttes til offisiell statistikk. Byrået får tilgang til opplysningene for statistikkformål ved å benytte innhentingshjemmelen i statistikkloven.

Bakgrunnen for Statistisk sentralbyrås rolle som databehandler varierer. Tradisjonelt har begrunnelsen vært byråets kompetanse og etablerte apparat for innhenting av opplysninger, som har medført at andre myndigheter gjerne vil samarbeide med byrået om datainnhenting. Det har gitt stordriftsfordeler fordi man ved å sikre at

³ Rapport fra Helsedatautvalget 2016–2017: Et nytt system for enklere og sikrere tilgang til helsedata

⁴ Kunnskapsdepartementet: Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata

Boks 9.5 Finansmarkedsstatistikk

Finansmarkedsdatabasen ble etablert i 1986, i samarbeid mellom Norges Bank, Statistisk sentralbyrå og Kredittilsynet. Samarbeidet gjaldt først elektronisk datainnsamling fra alle banker og ble senere utvidet med data fra regnskaps- og tilsynsrapportering fra forsikringsselskaper. Statistisk sentralbyrå fikk ansvaret for datamottaket, mens bearbeidelsen av data var delt mellom Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet. Siste utvidelse av databasen skjedde i 2008, da data for pensjonskasser ble tatt inn i databasen.

I 2007 ble statistikkavdelingen i Norges Bank overført til Statistisk sentralbyrå, og byrået overtok både det tekniske ansvaret for databasen og ansvaret for statistikk og internasjonalrapportering. Statistisk sentralbyrå er blant annet ansvarlig for all rapportering av data til Det internasjonale valutafondet. Etter overføringen har ikke Norges Bank hatt samme aktive rolle i samarbeidet som tidligere, og mestepar-

ten av det løpende arbeidet har vært utført av Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet.

Finanstilsynsloven er hjemmel for innrapporteringen, og i 2008 ble det inngått en databehandleravtale mellom Statistisk sentralbyrå og Finanstilsynet. Da ble det også inngått en samarbeidsavtale for å regulere Finanstilsynets og Statistisk sentralbyrås ansvar for revisjon og kontroll av data. Finanstilsynet bidrar med ressurser til vedlikehold av databasen.

Ordningen medfører samordnet rapportering fra finansinstitusjonene, der Norges Bank, Finanstilsynet og Statistisk sentralbyrå har felles behov for regnskapsdata. For oppgavegiverne innebærer dette lavere rapporteringsbyrde og i tillegg muliggjør samarbeidet en koordinert tilbakemelding om kvaliteten. For forvaltningen innebærer løsningen redusert dobbeltarbeid, gjennom felles rutiner for tilbakemelding til oppgavegiverne og felles teknisk system for datainnhenting og datalagring

statistikkfaglige behov blir ivaretatt, har kunnet slippe å bry oppgavegiverne med tilleggsrapportering for statistikkformål.

Databehandlerrollen kan også være rent teknisk. Et eksempel er at Statistisk sentralbyrå er tiltrodd pseudonymforvalter for Reseptbasert legemiddelregister, etter databehandleravtale med Folkehelseinstituttet.

Det mest omfattende databehandleroppdraget per i dag er KOSTRA (Kommune-Stat-Rapportering), som utføres for ulike departementer. Dette systemet innebærer at Statistisk sentralbyrå samler inn og sammenstiller opplysninger på en lang rekke områder for å gi norske kommuner og myndigheter styringsinformasjon.

9.5.2 Vurderinger og anbefalinger

Ved at Statistisk Sentralbyrå påtar seg databehandleroppdrag, gis andre etater mulighet til å trekke på kompetansen og ressursene i byrået uten at tilgangen til data begrenses av statistikkloven og det europeiske statistikkregelverket. Dette er en løsning som i større grad burde benyttes.

Gjennom slike avtaler kan opplysningene samles inn og behandles av Statistisk sentralbyrå utenfor systemet for offisiell statistikk. Dermed

styrer ikke statistikkloven hvem som kan få tilgang til opplysningene; det reguleres i regelverket til den myndigheten som gir byrået oppdraget. Også bruken av opplysningene reguleres i annet regelverk, og det kan være tillatt å bruke opplysningene som grunnlag for vedtak.

En slik ordning vil være særlig egnet for dataformidling som pågår over lengre tid. Utlevering av opplysninger hjemlet i statistikkloven kan være tilstrekkelig for tidsavgrensede prosjekter, men er mindre egnet dersom man ønsker at opplysningene skal oppdateres løpende og behandles på varig basis.

Databehandlerrollen har en del begrensninger. Som databehandler vil Statistisk sentralbyrå ikke kunne gjøre noe annet med opplysningene enn det den behandlingsansvarlige selv kan gjøre. Det innebærer at Statistisk sentralbyrå kun kan benytte kilder i databehandlingen som den behandlingsansvarlige selv har tilgang til. Det vil ofte bety at manglende verdier ikke bør erstattes av beregnede verdier, og slik beregning vil uansett ikke kunne skje på grunnlag av opplysninger innhentet med hjemmel i statistikkloven. I tillegg kan databehandlerrollen medføre mulige rollesammenblandinger. Det bør fremstå tydelig når Statistisk sentralbyrå gir tilgang til opplysninger som databehandler.

Erfaringer viser at det kan være enkelte utfordringer med slike avtaler, blant annet knyttet til fordeling av kostnader ved større utvidelser i rapporteringen og tekniske investeringer. Statistisk sentralbyrå har detaljert kunnskap om slike behov, men ikke budsjettmyndighet. Dette bør kunne avklares mellom de ansvarlige departementene, dersom det ikke oppnås enighet mellom Statistisk sentralbyrå og oppdragsgiver.

Den alminnelige adgangen Statistisk sentralbyrå har til å inngå databehandleravtaler, er ikke regulert i dagens statistikklov. Rettslig sett er det ikke nødvendig å lovfeste Statistisk sentralbyrås rett til å inngå databehandleravtaler, men det kan likevel være grunn til å synliggjøre dette som er mulig alternativ til å gi tilgang til data i medhold av forslaget § 3-6. Angående finansiering av slike databehandlingsoppdrag, vises det til kapittel 11.6.2.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse:

§ 3-7 Databehandling på vegne av andre

Statistisk sentralbyrå kan behandle opplysninger på vegne av andre offentlige myndigheter.

Forvaltningslovutvalget, som leverer sin innstilling i februar 2019, skal blant annet vurdere forvaltningslovens alminnelige regler om taushets-

plikt. Ifølge mandatet til forvaltningslovutvalget skal en ny lov «*legge til rette for hensiktsmessig bruk av informasjons- og kommunikasjonsteknologi*». Det kan gi økt behov for å dele data, og en mulighet vil være å gjøre det gjennom databehandleravtaler.

Dersom databehandling i Statistisk sentralbyrå får et større omfang, kan det være grunn til å vurdere alternative organiseringer. En mulighet er å opprette en egen juridisk enhet for databehandling i offentlig sektor. Den ville kunne samle inn og bearbeide data for et bredt spekter av formål, og således sikre konsistens på tvers av ulike etater. Statistisk sentralbyrå har lang erfaring med å behandle store datamengder, og det er forståelig at andre deler av forvaltningen ønsker å trekke på denne kompetansen. En slik enhet kan være samlokalisert med Statistisk sentralbyrå, og eventuelt tilknyttet eller underordnet byrået, men samtidig være så klart adskilt at virksomheten ikke risikerer å undergrave tilliten til offisiell statistikk.

En annen mulighet vil være å forsterke og videreutvikle den datadelingen som skjer gjennom offentlige registre. For eksempel kan man tenke seg at flere grunnleggende demografiske og sosioøkonomiske opplysninger, inklusive historiske opplysninger, gjøres tilgjengelige gjennom Det sentrale folkeregisteret. Det vil redusere forvaltningens behov for å hente slike opplysninger fra Statistisk sentralbyrå.

Kapittel 10

Forskning og analyse i Statistisk sentralbyrå

10.1 Innledning

I mandatet er utvalget bedt om å *«vurdere om det fortsatt skal være en lovpålagt oppgave for SSB å utnytte statistikken til analyse og forskning»*. I mandatet vises det til at Statistisk sentralbyrå *«har en omfattende analyse- og forskningsvirksomhet, og har som ett av få statistikkbyrå tilknyttet Eurostat en egen forskningsavdeling»*. Deretter vises det både til at forskningsvirksomheten skal *«bidra til å bedre kvaliteten på statistikken og utvikle statistiske metoder»*, og til at Statistisk sentralbyrå *«har vært en hovedleverandør av tallfestede modeller til bruk i sektorovergripende samfunnsplanlegging»*.

I brev til utvalget 10. november 2017, fikk utvalget som tilleggsoppdrag å *«vurdere hvordan forsknings- og analysevirksomheten som gjøres for blant annet forvaltningen, Stortinget og offentlige utvalg, bør innrettes for å sikre at dette viktige samfunnsoppdraget ivaretas»*.

Utvalget har valgt å sondre mellom forskning og analyse som anvender statistikk eller data, og forskning og analyse som har som mål å frembringe statistikk eller data. Dette skillet er ikke alltid helt skarpt, fordi en del aktivitet kan gjøre begge deler. Det er likevel nyttig, for det tydeliggjør at mye av virksomheten har et annet formål enn å understøtte statistikkproduksjon.

Statistisk sentralbyrå må drive med forskning og analyse som understøtter statistikkproduksjonen. For det første må byrået drive metodeutvikling, som vil bli stadig viktigere i årene som kommer. Ny teknologi og ulike samfunnsendringer tilsier at Statistisk sentralbyrå må ha høy kompetanse på dette feltet og drive egen forskning. For det andre må byrået produsere statistikknære analyser, som sammenstiller og forklarer innholdet i statistikken og sikrer en god formidling. Slike analyser er nødvendige for at statistikken skal oppfylle sitt formål: Gi grunnlag for en felles forståelse av ulike sider ved det norske samfunnet.

Statistisk sentralbyrå har også en stor forsknings- og analysevirksomhet som dels retter

seg mot sentralforvaltningen og regjeringen, Stortinget og partene i arbeidslivet, og dels retter seg mot allmennheten. Analysene dreier seg ofte om å understøtte utformingen av offentlig politikk, særlig økonomisk politikk.

Utvalget ser både fordeler og ulemper med å ha denne virksomheten lagt til landets statistikkbyrå. Forsknings- og analysevirksomheten er uansett viktig, og utvalget har vurdert to modeller for å videreføre dette samfunnsoppdraget; enten innenfor Statistisk sentralbyrå, som i dag, eller ved å skille den ut og opprette et eget, uavhengig utredningsinstitutt.

Etter en samlet vurdering anbefaler utvalget å videreføre virksomheten innenfor Statistisk sentralbyrå. Opprettelsen av en ny institusjon ville medført organiserings- og etableringskostnader. Avstanden mellom statistikkvirksomheten og analyse- og forskningsvirksomheten ville økt, med fare for tap av samvirkegevinster. Det ville også rokket ved den etablerte arbeidsdelingen med andre aktører, og det ville tatt tid å finne frem til nye samarbeidsformer og bygge tillit. Forsknings- og analysevirksomheten bør gis et klart mandat, gjennom en forskrift som beskriver oppgavene på overordnet nivå.

Statistisk sentralbyrå vil med dette fortsatt ha et todelt samfunnsoppdrag. Det er både landets sentrale statistikkmyndighet, og det er det norske utredningsinstituttet.

10.2 Forskning, analyse og utredning

10.2.1 Historisk riss: Et norsk konjunkturinstitutt i Statistisk sentralbyrå

Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå ble opprettet i 1950, ved at Stortinget i statsbudsjettet bevilget midler til en ny stilling som underdirektør med ansvar for tre kontorer *«som nærmest er forskningskontorer»*¹. Disse kontorene hadde ansvar for nasjonalregnskaper, for publikasjonen Statistisk-Økonomisk Oversikt – som raskt ble

omdøpt til Økonomisk Utsyn og beskrev konjunkturutviklingen – og for skatteanalyser. Av stortingsforhandlingene fremgikk det at den nye avdelingen ville være «nærmest svarende til det svenske Konjunkturinstituttet».

Det foregikk forskning i Statistisk sentralbyrå også før 1950. I annen halvdel av 1800-tallet, under ledelse av Anders Nicolai Kiær, gikk byrået fra å være et rent tabellkontor til et forskningsinstitutt. Det dreide seg både om metodeutvikling, hvor man blant annet eksperimenterte med utvalgsundersøkelser lenge før noen andre, og om samfunnsvitenskap, med særlig vekt på sosiale forhold og studier av enkelt næringer. Den nye forskningsavdelingen av 1950 bygget dermed videre på eksisterende arbeid, men nå med en tydelig makroøkonomisk profil.

Etableringen av Forskningsavdelingen hadde sin bakgrunn i at politikere og toneavgivende fagøkonomer ønsket å styrke den empiriske forskningen på norsk økonomi, særlig analysene av makroøkonomien. Slike analyser ble et stadig viktigere kunnskapsgrunnlag for utformingen av den økonomiske politikken etter at nasjonalbudsjettene ble introdusert som styringsverktøy i 1947. Det var bred enighet om at det var behov for en samordnet økonomisk politikk, for å sikre høy sysselsetting og økonomisk vekst etter depresjonen på 1930-tallet. Til dette trengte politikerne analyseverktøy for å forstå effektene av politikken og for å dimensjonere den riktig. Arbeiderpartiet lanserte etter krigen nye ideer om hvordan økonomisk politikk skulle utformes. Sentralt sto et økt statlig ansvar for den økonomiske politikken, og at hele økonomien skulle styres som en «folkehusholdning». I Arbeiderpartiets program fra 1945 ble det slått fast at «*Hele vår nærings-, sosial-, penge- og finanspolitikk må ordnes inn under denne felles planen og ta til hjelp teknisk-økonomisk undersøkings- og forskningsarbeid.*» Det var i disse årene et nært samspill mellom utformingen av den økonomiske politikken og de analysene som ble gjennomført i Statistisk sentralbyrå.

Den fagøkonomiske forståelsen av konjunkturbevegelser hadde utviklet seg raskt i løpet av 1930- og 1940-tallet. Mens man på 1920-tallet hadde som siktemål å etablere konjunkturbaro-

metre som viste svingninger i produksjon og handel innen enkelt næringer, var målet nå å etablere en helhetlig beskrivelse av det økonomiske kretsløpet. Det innebar å samle den eksisterende statistikken i et nasjonalregnskap, som var et svært aktivt forskningsfelt i denne perioden. Det var dermed nærliggende å etablere denne virksomheten i Statistisk sentralbyrå.²

Gjennom 1950- og 1960-tallet fikk Forskningsavdelingen større omfang og flere oppgaver. Nasjonalregnskapet ble bygget ut, og det ble lagt stor vekt på å integrere kryssløpsanalysen i regnskapet. Samtidig kom de makroøkonomiske modellene. Den første versjonen av MODIS ble tatt i bruk i 1961, og senere på 1960-tallet ble Leif Johansens MSG-modell overført fra Universitet i Oslo til byrået.³ I 1966 ble pris- og inntektsmodellen (PRIM) utviklet, som del av et utredningsarbeid som siden ble videreført i Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene. De ulike modellene ble brukt av Finansdepartementet i arbeidet med å utforme den økonomiske politikken, men ansvar for utvikling og drift lå i Statistisk sentralbyrå. 1960-årene markerer også begynnelsen for databaserte skattemodeller, hovedsakelig utviklet for Finansdepartementet og Stortinget. På 1970-tallet kom nye forskningsområder til; det ble opprettet en egen gruppe for sosiodemografisk forskning, som blant annet fikk ansvaret for befolkningsfremskrivingene. Senere ble det opprettet en gruppe for ressursregnskap der arbeidet ble knyttet opp mot de makroøkonomiske modellene.

Statistisk sentralbyrå har gradvis fått et tydeligere ansvar for å levere uavhengige vurderinger av konjunkturutviklingen. Stortinget økte på 1950-tallet bevilgningene til Statistisk sentralbyrå, med det formål å styrke kapasiteten for konjunkturanalyser. Vurderingene fra byrået ble mye brukt, og

¹ Den historiske fremstillingen bygger på Odd Aukrust, I sosialøkonomiens tjeneste – Streiftog i politikk og forskning, Statistisk Sentralbyrå 1993, Olav Bjerkholt, Kunnskapens krav. Om opprettingen av Forskningsavdelingen i Statistisk sentralbyrå, Statistisk sentralbyrå 2000, Einar Lie og Hege Røll-Hansen, Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge, Universitetsforlaget 2001 og NOU 1988: 19 Lov om offisiell statistikk og Statistisk Sentralbyrå.

² Før annen verdenskrig hadde administrerende direktør Gunnar Jahn foreslått å opprette et kontor for konjunkturanalyse i byrået, etter modell av det svenske Konjunkturinstituttet. Han argumenterte for at en slik institusjon burde legges til byrået, dels fordi statistikktilgangen var mer sentralisert i Norge, og dels fordi byrået allerede hadde sterk konjunkturanalytisk kompetanse. I Sverige fikk man den motsatte utviklingen: Fordi Konjunkturinstituttet allerede var blitt etablert på 1930-tallet, valgte man også å legge nasjonalregnskapet dit. Det ble overført til Statistiska Centralbyrån først i 1963.

³ MODIS var en modell av norsk økonomi som gjerne kalles en «Keynes-modell» og benyttes for å analysere utviklingen 1-5 år frem i tid. MSG er en såkalt anvendt generell likevektsmodell av norsk økonomi, en modelltype som benyttes for mer langsiktige analyser. Begge modellene ble bygget rundt en kryssløpskerne basert på nasjonalregnskapet. PRIM var langt på vei en aggregert versjon av pris- og inntektsmodellen i MODIS II/III.

forsknings sjef Odd Aukrust var en aktiv deltaker i det offentlige ordskiftet. I andre halvdel av 1980-tallet begynte Statistisk sentralbyrå å publisere tallfestede prognoser for den økonomiske utviklingen basert på egne modellberegninger. Det ble etter hvert en regelmessig aktivitet, blant annet i tilknytning til de kvartalsvise konjunkturrapportene.

På begynnelsen av 1990-tallet ble Seksjon for nasjonalregnskap – som hadde vært noe av kjernevirksomheten ved opprettelsen av Forskningsavdelingen i 1950 – flyttet til en statistikkavdeling i forbindelse med en større omorganisering. Hensikten var å styrke nasjonalregnskapets innflytelse over prioriteringer i statistikken i en periode med innsparinger. Det reflekterte samtidig at nasjonalregnskapet ikke lenger fremsto som et like aktivt forskningsfelt og derfor kunne overføres til løpende drift. Det har imidlertid fortsatt vært nær kontakt med Forskningsavdelingen, blant annet knyttet til utvikling av nye deler av nasjonalregnskapet, som inntektsregnskap, kapitalregnskap, arbeidskraftsregnskap, FoU-regnskap og utslippsregnskap.

Utover på 2000-tallet har det vært en gradvis økning av empirisk forskning basert på registerdata om individer og husholdninger. Tematisk har denne forskningen blant annet omhandlet spørsmål som deltakelse på arbeidsmarkedet og bruk av velferdsordninger. På slike områder har norske registerdata gitt gode muligheter til å undersøke årsakssammenhenger og vurdere virkninger av ulike utforminger av offentlig politikk.

10.2.2 Gjeldende rett

Da dagens statistikklov ble vedtatt i 1989, ble analyse og forskning fastsatt som en egen oppgave i

§ 3-1 Statistisk Sentralbyrås oppgaver.

Statistisk Sentralbyrå er det sentrale organ for utarbeiding og spredning av offisiell statistikk og har hovedansvaret for at denne lovs formål etter § 1-1 blir oppfylt. I denne sammenheng skal Statistisk Sentralbyrå:

- a) ...
- b) ...
- c) Utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning,

I lovens forarbeider gis det noe mer beskrivelse av formålet med denne oppgaven. I Ot.prp. nr. 58 (1988–89) *Om lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)* ble oppgaven begrunnet slik:

Departementet mener det er ønskelig at Statistisk sentralbyrå har den høyeste forskningskompetanse mht statistisk metode og andre forhold vedrørende statistikk. Etter departementets mening bør oppgaven med å utvikle statistiske metoder lovfestes.

(...)

Forskningsarbeidet i Statistisk sentralbyrå omfatter imidlertid også virksomhet der betydningen for statistikkarbeidet er mindre klar og tilsvarende virksomhet er lite vanlig i sentrale statistikkinstitusjoner i andre land, men mer typisk vil finnes i andre statlige organer (planleggingsbyrå, konjunkturinstitutt o l). Slik virksomhet har dels blitt lagt til Statistisk sentralbyrå etter behandling i Stortinget, f.eks det etterhvert svært omfattende arbeid med utvikling, vedlikehold og bruk av makroøkonomiske modeller. Viktige fellestrekk ved all slik forskningsvirksomhet i Statistisk sentralbyrå er at den gir et betydelig bidrag til samfunnsplanlegging på ulike områder og at den øker utnyttningen av den datakompetanse som Byrået er i besittelse av. (...)

Departementet mener at det er hensiktsmessig at visse forskningsoppgaver av samfunnsplanleggingskarakter ivaretas av Statistisk sentralbyrå eller i meget nær kontakt med Statistisk sentralbyrås statistikkvirksomhet. Omfanget av forskningsvirksomheten i Statistisk sentralbyrå har etterhvert blitt så stort at det kunne vært vurdert om den burde skilles ut som egen institusjon. For å understreke at det i første rekke skal være den forskning som henger nær sammen med utvikling av statistikk som skal være en oppgave Statistisk sentralbyrå er pålagt, foreslås en ny bokstav c) som er en kombinasjon av utvalgets forslag bokstav c) og d).⁴

(...)

Departementets forslag til § 3-1 bokstav c) lyder:

«Utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning.»

I praksis innebar loven fra 1989 at forskningsvirksomheten ble videreført på samme måte som før, men at den nå ble gitt et juridisk grunnlag. Den gamle statistikkloven fra 1907 ga ingen bestemmelser om Statistisk sentralbyrå, og følgelig heller ikke om forskningsvirksomhet i byrået. Omtalen i

⁴ Utvalget hadde foreslått c) *Utnytte statistikken til analyse av viktige samfunnsoppgaver og forskning*, og d) *Utvikle statistiske metoder*.

lovproposisjonen indikerer at virksomheten var forstått som todelt – dels metodeutvikling og dels oppgaver knyttet til samfunnsplanlegging. Sistnevnte oppgaver burde ivaretas «i meget nær kontakt med statistikkvirksomheten».

Begrepet «forskning» gis ingen definisjon i loven eller forarbeidene, og den alminnelige forståelsen av begrepet har endret seg noe siden 1989. Tidligere var det mindre omfang av publiseringer i internasjonale tidsskrifter, også fra anerkjente forskere. I dag legges det større vekt på slik publisering for å vurdere om en aktivitet kan betegnes som forskning. Det kan sees i sammenheng med innføringen av publiseringsindikatorer for å måle omfanget av forskning ved universiteter og høyskoler i 2006. Selv om loven ikke definerer «forskning», gir forarbeidene en viss tematisk avgrensning, ved å påpeke at dette dreier seg om «*forskningsoppgaver av planleggingskarakter*», og at det «*i første rekke skal være den forskning som henger nært sammen med utvikling av statistikk*».

Ikke lenge etter at den nye loven var vedtatt, ble spørsmålet om faglig uavhengighet for forskningsvirksomheten tatt opp i Stortinget.⁵ Bakgrunnen var spørsmål fra NHO til Finansdepartementet om regjeringen delte synspunkter om innretningen av den økonomiske politikken som var blitt fremmet fra Statistisk sentralbyrå. Departementets svar ble tatt opp i spørretimen i Stortinget, og daværende finansminister Sigbjørn Johnsen understreket at den faglige uavhengigheten i den nye lovens § 4-1 også omfattet forskningsvirksomheten.

Ut over oppgaven gitt i statistikkloven, styres forsknings- og analysevirksomheten gjennom to mekanismer; for det første gjennom etatsstyringen, hvor tildelingsbrevet styrer bruken av de midlene som bevilges over statsbudsjettet, og for det andre gjennom bruk av kontrakter (se kapittel 5).

Den direkte etatsstyringen er forholdsvis generell i formen. I tildelingsbrevet for 2017 besto retningslinjene for forskningsvirksomheten kun av følgende formulering (gjengitt i sin helhet):

- g) Forskningsavdelingen i SSB bør konsentrere seg om økonomiske problemstillinger, herunder modellbaserte analyser av norsk økonomi. Enkeltstående prosjekter som ikke bygger opp under SSBs forsk-

ningsmessige kjerneoppgaver, bør prioriteres ned.

Det gis derimot klare signaler om innretningen av virksomheten gjennom kontrakter mellom Statistisk sentralbyrå og ulike deler sentralforvaltningen – og da særlig kontrakter med Finansdepartementet (jf. boks 5.2).

Forsknings- og analysevirksomheten har ofte hatt et større innslag av oppdragsfinansiering, altså gjennom avtaler inngått med brukere. De siste årene har slike oppdrag utgjort noe over halvparten av finansieringen av Forskningsavdelingen. Av oppdragene har litt under halvparten kommet fra Norges forskningsråd og resten i hovedsak fra sentralforvaltningen. Andre kunder har stått for en liten andel.

10.2.3 Forskning og analyse i dag

Statistisk sentralbyrå har i dag en rekke ulike aktiviteter som kan klassifiseres som forskning og analyse. Utvalget skiller mellom aktiviteter rettet mot å utvikle bedre metoder for å utarbeide statistikk, aktiviteter som skal formidle og fortolke den statistikken som produseres i Statistisk sentralbyrå og aktiviteter som anvender statistikk eller data for å utarbeide analyser som kan understøtte utformingen av offentlig politikk.

Metodeutvikling

Statistisk sentralbyrå driver med forskningsbasert utvikling av statistiske metoder. Slik metodeforskning favner vidt. Den omfatter metoder for datafangst (både gjennom utvalgsundersøkelser, fra registre og gjennom tilgang til tredjepartsdata som for eksempel transaksjonsdata fra bankene) og metoder for å bearbeide dataene for best mulig kvalitet på statistikken. Forskningen omfatter også metoder for å omgjøre data til statistikk, for eksempel hvordan ulike datakilder kan brukes for å beregne prisindekser. I Statistisk sentralbyrå foregår metodeutviklingen for det meste i Avdeling for digitalisering og fellestjenester.

Som påpekt i kapittel 7, fører både den teknologiske og den samfunnsmessige utviklingen til et stort behov for metodeutvikling. Ny teknologi gir nye muligheter for å utarbeide statistikk basert på nye datakilder og nye metoder for å innhente opplysninger. Endringer i næringsstruktur og økt omfang av grensekryssende aktivitet gir utfordringer for den økonomiske statistikken. Slike utfordringer har ført til at flere statistikkprodusenter har trappet opp arbeidet med metodeutvikling.

⁵ Einar Lie og Hege Roll-Hansen, Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge, Universitetsforlaget 2001.

Statistikknær analyse: Forklare og fortolke statistikken

Statistisk sentralbyrå utarbeider mange statistikknære analyser, dels i forbindelse med offentliggjøring av ny statistikk, dels i form av rapporter eller artikler i byråets egne publikasjoner, og dels i form av utdypende temasider på ssb.no. Disse analysene har ofte blitt utarbeidet i statistikkavdelingene og skiller seg fra den øvrige utrednings- og forskningsvirksomheten på to måter. For det første er analysene i større grad deskriptive og er mer forsiktige med å identifisere årsakssammenhenger; det er ingen bruk av økonometriske metoder for å avdekke hva som kan forklare et fenomen. For det andre er analysene fra statistikkavdelingene ikke fremskrivninger. Dette er en vanlig avgrensning, også i andre statistiske sentralbyråer.⁶ Statistikken beskriver det som er og som har vært, men prøver ikke å si noe om årsak og virkning, om det som kan skje, eller som kunne skjedd under andre omstendigheter.

Statistisk sentralbyrå har planlagt å øke omfanget av slike statistikknære analyser. Det inngår som en del av strategien for 2017–2020, hvor statistikk, analyse og forskning på ulike temaer skal knyttes tettere sammen for å gi en mer helhetlig fremstilling. Dette henger sammen med utviklingstrekk beskrevet i kapittel 7. Flere forhold gjør at den posisjonen Statistisk sentralbyrå – og den offisielle statistikken – har som faktaleverandør, vil bli utfordret fremover. For å møte denne utviklingen, satser Statistisk sentralbyrå på å gi statistikken merverdi ved i større grad å forklare og fortolke.

Forskning og analyse som understøtter utformingen av offentlig politikk

Statistisk sentralbyrå gjennomfører i dag forskning og analyse som anvendes direkte av Stortinget, departementer, ulike etater og offentlige utvalg. Dette arbeidet er tematisk konsentrert om samfunnsøkonomiske problemstillinger for utformingen av den økonomiske politikken, men omfatter også klima- og miljøspørsmål, innvandring og integrering, barn, familie og oppvekst og andre politikkområder. En særlig oppgave er utvikling og vedlikehold av økonomiske modeller som brukes av Finansdepartementet og enkelte andre departementer, og av Statistisk

sentralbyrå på oppdrag fra blant annet Stortinget, departementer og offentlige utvalg. Statistisk sentralbyrås bruk av modellene dreier seg ofte om å utrede virkningene av ulike tiltak i den økonomiske politikken. Denne type utredningsarbeid er i hovedsak finansiert som egne oppdrag gjennom kontrakter med et departement eller en etat.

En del av analysearbeidet har ikke en bestemt adressat og minner i så måte mer om den offisielle statistikken. Den skal gi en bedre forståelse av det norske samfunnet og retter seg mot allmennheten. Konjunkturovervåkingen og de makroøkonomiske prognosene, samt de mer generelle studiene av norsk økonomi, faller i denne kategorien. Også befolkningsfremskrivninger fyller en slik funksjon. Dette arbeidet er gjerne finansiert med grunnbevilgningen.

Statistisk sentralbyrå har også en del rene beregningsoppdrag. Siden 1960-tallet har byrået utført beregninger for Stortingets finanskomite, blant annet om alternative utforminger av skatteopplegget og budsjettets utgiftsside for de ulike partigruppene. Noen av disse beregningene utføres direkte for Stortinget, uten å gå veien om Finansdepartementet. Disse oppdragene finansieres dels direkte av partiene og dels over grunnbevilgningen.

Endelig har Statistisk sentralbyrå forskningsprosjekter finansiert av Norges forskningsråd. Byrået konkurrerer da med rene forskningsinstitusjoner, som universiteter, høyskoler og forskningsinstitutter, med andre offentlige etater som har egne forskningsprosjekter, og med private virksomheter med forskningsaktiviteter. De siste årene har prosjekter som utnytter mikrodata samlet inn for offisiell statistikk, fått større vekt. Disse prosjektene er ofte rettet inn mot å analysere problemstillinger som er relevante for politikkutforming. For eksempel har forskere fra Statistisk sentralbyrå analysert sammenhengen mellom fengselsstraff og kriminalitet ved hjelp av mikrodata innhentet for offisiell statistikk koblet med data fra domstolsadministrasjonen. Tilsvarende har Forskningsrådet finansiert studier av sysselsettings- og fordelings effekter av pensjonsreformen. Andre prosjekter er rettet mot mer generelle problemstillinger, som i neste omgang kan gi grunnlag for bedre utredninger. Blant annet har mikrodata blitt benyttet for å anslå variasjon i marginal konsumtilbøyelighet mellom ulike husholdninger, altså til å lage mer presise anslag for andelen av en inntektsøkning som går til forbruk. Denne innsikten kan gi bedre analyser av virkningen av en foreslått økonomisk politikk.

⁶ Med ett unntak: Ansvar for befolkningsprognoser er i de fleste land lagt til det nasjonale statistikkbyrået og inngår ofte i den offisielle statistikken, på tross av at de beskriver noe som kan skje, ikke noe som har skjedd, jf. tabell 10.2.

Målgruppen for virksomheten gjenspeiles i hvordan de analytiske arbeidene formidles. Det er et større omfang av byråets egne publikasjoner enn artikler i vitenskapelige tidsskrifter. I tillegg produseres modeller, modelloppdateringer og modellresultater, som ikke nødvendigvis dokumenteres i publikasjoner.

Kunnskapen formidles også ved at forskere deltar i utvalgsarbeid og ekspertgrupper, som utvalgsmedlemmer eller sekretariatsmedlemmer. De siste årene har forskere fra Statistisk sentralbyrå blant annet vært representert i Holden III-utvalget, Cappelen-utvalget, Scheel-utvalget, Produktivitetskommissjonen, Grønn skattekommissjon, Brochmann II-utvalget, Børmer-utvalget, Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) og Det tekniske beregningsutvalg for kommunal- og fylkeskommunal økonomi.

Det meste av denne typen forskning og analyse foregår i Forskningsavdelingen. Selv om det har vært en del samarbeid om enkeltprosjekter med metodeforskere i Avdeling for digitalisering og fellestjenester, har formålet med virksomhetene vært forskjellige. Mens aktiviteten i Forskningsavdelingen har vært rettet inn mot å produsere kunnskap om det norske samfunnet, har metodeforskningen hatt som oppgave å utvikle bedre metoder for å produsere statistikk. Seksjon for metoder har hatt betydelig innslag av personer med utdanning som realister eller ingeniører, mens Forskningsavdelingen har vært bemannet med økonomer og andre samfunnsvitere.

Skillet mellom virksomheten i Forskningsavdelingen og de mer statistikknære analysene er ikke skarpt. I forkant av opprettelsen av Forskningsavdelingen ble dette beskrevet slik av daværende direktør Petter Jakob Bjerve:

Det lar seg ikke gjøre å stille opp et skarpt skille mellom de arbeidsoppgaver som naturlig vil måtte løses av Avdelingen for økonomiske og sosiale undersøkelser og de oppgaver som hører heime under de øvrige kontorer i Byrået. At arbeidet blir forskingsbetont er f. eks. ikke noe avgjort særkjenne, for det foregår, har alltid foregått og vil måtte komme til å foregå et betydelig forskingsarbeid i alle de andre kontorene i Byrået også. Skulle en forsøke å dra opp en skillelinje, måtte det uttrykt i få ord bli slik: Mens de andre kontorene har til hovedoppgave å samle inn, bearbeide og analysere statistikk ut fra økonomiske og sosiale synspunkter, vil hovedoppgaven for den nye avdelingen bli å utføre økonomiske og sosiale undersøkelser med statistikk som analytisk hjelpemiddel.

Med andre ord, denne avdelingen skal i første rekke «konsumere» den statistikk som de øvrige kontorer i Byrået «produserer».⁷

10.2.4 Spennet i oppgaver

Beskrivelsen i kapittel 10.2.3 viser at det er et bredt spekter av forsknings- og analysevirksomhet som utføres i Statistisk sentralbyrå. Mye av dette kan ikke klassifiseres som forskning i streng forstand. Det er vanskelig å gi en presis definisjon av forskning, men en vanlig klassifisering stammer fra OECDs manual for FoU-statistikk (Frascati-manualen). Her sondres det mellom utvikling, anvendt forskning og grunnforskning. OECD presiserer at løpende produksjon av statistikk ikke regnes som forskning eller utvikling, og det gjør heller ikke løpende prognosearbeid eller «policy»-relaterte studier.

Ved å legge til to nye kategorier – rent tekniske oppdateringer og utredninger – kan man plassere ulike analyseoppgaver på en glideskala. Tabell 10.1 illustrerer hvordan noen publikasjoner fra Statistisk sentralbyrå kan plasseres på en slik skala, hvor de tre kategoriene lengst til høyre er produkter OECD ville klassifisere som forskning og utvikling.

Den øverste delen av tabellen illustrerer at et statistikkbyrå vanligvis vil ha oppgaver som kan klassifiseres som forskning, men som har til formål å understøtte statistikkproduksjonen. Slike oppgaver er i de fleste statistikkbyråer plassert i en egen enhet for metodeutvikling. De vil i noen tilfeller ha karakter av grunnforskning eller anvendt forskning, i andre tilfeller ligne mer på utvikling. Statistikkbyråer – også Statistisk sentralbyrå – vil i tillegg også ofte legge frem statistikknære analyser, som vil minne mer om utredning. Endelig vil statistikkbyråer bruke mye ressurser på å oppdatere statistikker når nytt datamateriale blir tilgjengelig. Første gang en statistikk utarbeides, kan det være anvendt forskning eller utvikling involvert, men senere vil det være tekniske oppdateringer. Den øverste delen av tabell 10.1 illustrerer spennet i slike oppgaver.

Statistisk sentralbyrå har ansvar for oppgaver som skal understøtte utformingen av særlig den økonomiske politikken, herunder å utvikle og vedlikeholde forskjellige økonomiske modeller, og å levere konjunkturanalyser, prognoser og fremskrivninger. Da disse oppgavene ble utført

⁷ Petter Jakob Bjerve, Arbeidet i Statistisk Sentralbyrå i tiden framover. Notatet fra 1949 ble gjenutgitt i Statistisk sentralbyrås interne publikasjonsserie i 1980.

Tabell 10.1 Spennet i analyseoppgaver i Statistisk sentralbyrå. Utvalgte publikasjoner

	Tekniske oppdateringer	Utredninger	Utvikling	Anvendt forskning	Grunnforskning
Knyttet til offisiell statistikk	Varekonsum for august	Arbeidsinnvandrere, fra hovedstadsfenomen til vanlig syn i hele landet	Hvordan utnytte store datamengder i KPI?	Crossvalidation for Robust Variance Estimation in the Presence of Several Error Sources	
Knyttet til økonomiske modeller, konjunkturovervåking, analyser av den økonomiske politikken	KVARTS-oppdatering fram til 2. kvartal 2017	Konjunkturbunnen er nådd, oppgangen blir i krabbegir	SNoW: En anvendt generell likevektsmodell for klima-gassutslipp	Preschool and school performance of children from immigrant families	A Stochastic Model for the Utility of Income

Kilde: Titler på utvalgte publikasjoner på ssb.no, med unntak av oppdateringen av KVARTS som er oversendt Finansdepartementet direkte.

første gang, lå de antagelig nærmere forskningsfronten enn det de gjør i dag. Deler av arbeidet kan være forskning, men i mindre grad enn for 70 år siden. Uansett vil oppgavene nå som da også omfatte tekniske oppdateringer og mer utredningslignende arbeid – for eksempel modelloppdateringer eller løpende konjunkturvurderinger. Det uvanlige med Statistisk sentralbyrå er ikke at det driver med forskning og analyse; det er byrået nødt til, for å kunne utføre den delen av samfunnsoppdraget som er knyttet til selve statistikkproduksjonen. Det uvanlige er at byrået også har et samfunnsoppdrag knyttet til å anvende statistikk og data for å levere analyser som understøtter politikktutforming. Spennet i slike oppgaver illustreres av den nederste delen av tabell 10.1.

For både statistikkproduksjonen og for oppgavene knyttet til å understøtte utforming av politikk, vil forskning være et nødvendig bidrag. Forskning sikrer at oppgavene utføres på en faglig forsvarlig måte, og er i så måte en innsatsfaktor for å løse dem. Dette er en viktig forskjell fra den rene forskningssektoren – ved universiteter og forskningsinstitutter – der forskningen i seg selv er kjerneoppgaven. I så måte har forskningen i Statistisk sentralbyrå klare paralleller til både det svenske Konjunkturinstituttet, det nederlandske CPB og INSEE i Frankrike; alle disse har et visst omfang av forskning, men den tar form av en støtteaktivitet, se omtalen i kapittel 10.3.

10.3 Organisering i andre land

Statistikkbyråer i andre land har sjelden egne samfunnsvitenskapelige eller økonomiske forskningsenheter eller ansvar for konjunkturovervåking og modellbygging. Frankrike og Canada har en organisering som ligner den vi har i Norge, men det vanligste er at slike oppgaver helt eller delvis er lagt til andre institusjoner; i noen land til én institusjon, i andre spredt på flere.

Tabell 10.2 viser hvordan noen av oppgavene i Statistisk sentralbyrå er ivaretatt i utvalgte land. Det er bare befolkningsprognoser som vanligvis ligger i de statistiske sentralbyråene, og mikrosimuleringsmodeller er også i en del tilfeller plassert der. Konjunkturovervåking og utvikling og drift av makroøkonomiske modeller ligger vanligvis ikke i statistikkbyråene, og byråene har som regel ikke forskning og utredning utover det som ligger i å utarbeide og fortolke statistikken. Til gjengjeld har statistikkbyråene enheter for forskning og utvikling knyttet til statistiske metoder.

Kombinasjonen av konjunkturovervåking, utvikling av makroøkonomiske modeller og utredning for å understøtte utforming av den økonomiske politikken, er i noen land samlet i én institusjon på samme måte som i Norge. I Frankrike er disse oppgavene plassert i det statistiske sentralbyrået, mens i Sverige og Nederland er de lagt til frittstående, statlige utredningsinstitutter; Konjunkturinstituttet i Sverige og Centraal Planbureau i Nederland. Alle disse institusjonene

Tabell 10.2 Plassering av forsknings- og utredningsoppgaver i utvalgte land

	Danmark	Sverige	Finland	Nederland	Storbritannia	Frankrike	Canada
Konjunkturovervåking og uavhengige makroøkonomiske prognoser (utenom sentralbanken)	DØR	KI	Finansministeriet	CPB	OBR, NIESR	INSEE, HCFP, OFCE	Statistics Canada
Utvikling og drift av makroøkonomiske modeller (utenom sentralbanken)	DST, Dreamgruppen	KI	Finansministeriet	CPB	HMRC, NIESR	INSEE, men også andre (CEPREMAP)	Dep. of Finance, Statistics Canada
Utvikling og drift av mikrosimuleringsmodeller for skatter, trygder og arbeidstilbud	Økonomi- og Indenrigsministeriet	SCB og Finansdep.	Statistikcentralen	CPB	HM Treasury, HMRC, HMDWP	INSEE, helseministeriet, arbeidsministeriet	Dep. of Finance, Statistics Canada
Utredning av foreslått (økonomisk) politikk og evaluering av gjennomført (økonomisk) politikk	DØR	Finanspolitiske rådet, KI		CPB	IFS	France Strategie, Cour des Comptes	Dep. of Finance, PBO
Uavhengige fremskrivinger av offentlige finanser	DØR	KI	SRV	CPB	OBR	Cour des Comptes, HCFP	PBO
Befolkningsfremskrivinger	DST	SCB	Statistikcentralen	CBS	ONS	INSEE, INED	Statistics Canada
Demografisk forskning						INED	Statistics Canada
Metodeutvikling for statistikkproduksjon	DST	SCB	Statistikcentralen	CBS	ONS, NIESR	INSEE	Statistics Canada

Fet skrift = Statistiske sentralbyråer

Danmark: DØR – Det Økonomiske Råd; DST – Danmarks Statistik.

Sverige: KI – Konjunkturinstitutet; SCB – Statistiska Centralbyrån.

Finland: SRV – Statens Revisionsverk. Finansministeriet fikk lovfestet uavhengighet i prognosearbeidet fra 2015.

Nederland: CPB – Centraal Planbureau; CBS – Centraal Bureau voor de Statistiek.

Storbritannia: OBR – Office for Budget Responsibility; ONS – Office for National Statistics; HMRC – Her Majesty's Revenue and Custom; DWP – Department for Work and Pensions; NIESR – National Institute of Economic and Social Research; IFS – Institute for Fiscal Studies. Befolkningsfremskrivinger lå frem til 2008 ikke i ONS. ONS har i samarbeid med NIESR nylig etablert et forskningssenter for metodeutvikling.

Frankrike: INSEE – Institut national de la statistique et des études économiques; INED – Institut national d'études démographiques; HCFP – Haut Conseil des Finances Publiques; OFCE – L'Observatoire français des conjonctures économiques.

Canada: PBO – Parliamentary Budget Office.

Boks 10.1 Det nederlandske planbyrået

Nederlandske Centraal Planbureau (CPB) ble opprettet i 1945 under ledelse av senere nobelprisvinner Jan Tinbergen.¹ På samme måte som i Norge ønsket både fagøkonomer og politikere i Nederland å føre en økonomisk politikk basert på sterkere offentlig inngripen. Det krevde verktøy for å analysere den makroøkonomiske utviklingen. Jan Tinbergen hadde tidligere utviklet en makroøkonomisk modell for Nederland, men i de første årene etter krigen ble vekten lagt på å anslå utviklingen i nederlandsk økonomi innenfor et rammeverk som lignet på de daværende norske nasjonalbudsjettene. Disse anslagene dannet grunnlag for selve statsbudsjettet. Tidlig på 1950-tallet tok CPB i bruk en ny makroøkonomisk modell, som blant annet ble brukt til å vurdere konsekvensene av ulike opplegg for den økonomiske politikken, og CPB fikk gradvis en sentral rolle for uavhengige faglige bidrag til utformingen av økonomisk politikk i Nederland. (På tross av navnet har CPB aldri utarbeidet økonomiske planer.)

I dag har CPB tre hovedoppgaver. CPB utarbeider fremskrivninger av utviklingen i nederlandsk økonomi både på kort og lang sikt som regjeringen legger til grunn for utformingen av økonomisk politikk, herunder statsbudsjettet. CPB analyserer virkningen av økonomisk politikk, inkludert samfunnsøkonomisk nytte av foreslåtte infrastrukturprosjekter. Og dessuten har CPB siden 1986 laget fremskrivninger basert på de politiske partienes programmer før hvert parlamentsvalg. For å utføre oppgavene, utvikler og vedlikeholder CPB en portefølje av ulike modeller, herunder makroøkonometriske modeller for kort- og mellomlang sikt, generelle likevektsmodeller, en rekke mikrosimuleringsmodeller for å fremskrive arbeidstilbud, skatter og trygder, samt modeller for å fremskrive offentlige inntekter og utgifter. CPB har således ansvar for flere oppgaver enn Statistisk sentral-

byrå og har med 140 årsverk nær dobbelt så stor forskningsstab.

CPBs virksomhet ble lovfestet i 1947 og er formelt en del av økonomidepartementet. CPB har alltid vært faglig uavhengig, og dette ble tydeliggjort i forskrift om planbyråer i 2012.² Her presiseres det at departementet ikke kan instruere CPB i valg av metoder eller i innhold og konklusjoner i publikasjoner. CPB ledes av en direktør som oppnevnes av økonomiministeren i samråd med flere andre statsråder. Staben i CPB er formelt ansatt i økonomidepartementet, men direktøren har full beslutningsmyndighet over alle ansettelser. I tråd med forskriften skal minst 80 prosent av CPBs budsjett normalt utgjøres av en rammeoverføring fra statsbudsjettet, mens oppdragsfinansiering ikke skal utgjøre mer enn 20 prosent. Oppdragsfinansiering kan bare komme fra offentlige myndigheter eller internasjonale organisasjoner (herunder ulike EU-institusjoner), og CPB har ikke adgang til å utføre oppdrag for private. Denne begrensningen er ment å styrke tilliten til den faglige uavhengigheten, ved at institusjonen ikke blir avhengig av oppdragsgivere. CPB har siden 1947 hatt et eget rådgivende utvalg, Centrale Plancommissie. Medlemmene i utvalget oppnevnes for en treårsperiode og har bakgrunn fra akademia, næringsliv og forvaltning. En av oppgavene til utvalget er ansvar for at det jevnlig gjennomføres eksterne evalueringer av CPB. CPB har ingen tilknytning til Nederlands statistiske sentralbyrå, ut over at CPB er en stor bruker av mikrodata fra CBS.

¹ Se Frits Bos og Coen Teulings, The world's oldest fiscal watchdog: CPB's analyses foster consensus on economic policy, CPB 2011 og Vedlegg 1 i "Noblesse Oblige: Findings CPB Audit Committee 2016" for en oversikt over CPBs historie og virksomhet i dag. Utvalget besøkte CPB i mars 2017.

² I tillegg til CPB finnes et planbyrå for miljø og et planbyrå for levekår. Disse hører under andre departementer.

ble opprettet i årene rett før eller rett etter annen verdenskrig, på bakgrunn av en økt forståelse for at den økonomiske politikken kunne hindre store konjunktursvingninger med vidtrekkende sosiale konsekvenser. Det ga behov for et analyseapparat som understøttet utformingen av den økonomiske politikken. Ulik plassering av slike

institusjoner kan skyldes forskjeller i politiske og administrative strukturer landene imellom, men i noen grad er det nok også et resultat av historiske tilfeldigheter. Nederland er særlig interessant, fordi det er klare historiske paralleller til Norge, jf. boks 10.1.

10.4 Vurderinger og anbefalinger: Forskning og analyse for å utarbeide og formidle statistikk

Statistisk sentralbyrå må drive med forskning og analyse som understøtter statistikkproduksjonen. Dette er en naturlig del av virksomheten i et statistikkbyrå, og den vil sannsynligvis bli enda viktigere i årene som kommer. Oppgavene bør inngå som en del av det lovpålagte ansvaret for offisiell statistikk, jf. forslag til ny bestemmelse om Statistisk sentralbyrås oppgaver i 10.6.

10.4.1 Forskning og utvikling knyttet til statistiske metoder

Statistisk sentralbyrå må fortsatt drive forskning og utvikling av statistiske metoder som en del av arbeidet for å sikre kvaliteten på statistikken. Dette er oppgaver som må ventes å bli viktigere i årene som kommer, jf. omtalen i kapittel 10.2.3. Dette arbeidet må holde et høyt faglig nivå.

Metodeutviklingen krever teknologisk kompetanse, for å sette Statistisk sentralbyrå i stand til å lage statistikk basert på nye datakilder. Rask teknologisk endring og økt bruk av private datastrømmer, medfører at produksjonsprosesser vil måtte legges om hyppigere enn før.

Metodeutviklingen dreier seg ikke bare om metoder for å hente inn og behandle data, men også om å utvikle selve statistikken. Det kan for eksempel være spørsmål om klassifikasjoner, konstruksjon av regnskaper på ulike områder og metoder for å utvikle ulike indekser. Den vil derfor måtte være nært integrert med statistikkproduksjonen. Den bør også foregå i nært samarbeid med miljøer som analyserer de forholdene statistikken skal beskrive. Her vil selvfølgelig Statistisk sentralbyrås egen forskning og analyse stå sentralt, men utvalget har merket seg at britiske statistikkmyndigheter har satt opp et eget forskningssenter i samarbeid med flere universiteter, for å utvikle bedre metoder for å måle britisk økonomi. Også Statistisk sentralbyrås forskere bør samarbeide med forskere ved andre institusjoner.

Som drøftet i kapittel 8, bør Statistisk sentralbyrå få et større ansvar for kvaliteten på all offisiell statistikk, også når den produseres av andre. Det tilsier at metodeutvikling kan få enda større betydning.

Metodeutvikling er en integrert del av arbeidet med å produsere statistikk. Ansvaret for forskning og utvikling knyttet til statistiske metoder fanges opp av formuleringen om at Statistisk

sentralbyrå «er den sentrale myndigheten for utvikling (...) av offisiell statistikk» i forslag til ny § 4-1, første ledd.

10.4.2 Statistikknær analyse

Statistisk sentralbyrå ser behov for å øke omfanget av statistikknære analyser, jf. omtalen i kapittel 10.2.3. Dette er en viktig oppgave for Statistisk sentralbyrå, og en oppgave som er blitt stadig viktigere de siste årene – se omtalen i kapittel 7 av den nye medievirkeligheten. Når Statistisk sentralbyrå publiserer statistikk, fanges den nærmest umiddelbart opp og formidles i ulike kanaler. Konkurransen om å være først til å viderebringe nyheter, gjør at det er begrenset med tid til å sette den inn i en sammenheng, og risikoen øker for at statistikken ikke forstås.

Samtidig inngår det noen avveielser. For det første vil det alltid være et spørsmål om hvordan knappe ressurser skal fordeles. Økt ressursbruk på formidling kan føre til at det brukes mindre på å utvikle og utarbeide statistikken. For det andre risikerer man at forsøk på å fortolke statistikken går for langt, slik at allmenheten får inntrykk av at det eksisterer sammenhenger statistikken ikke gir grunnlag for. Statistisk sentralbyrå må være oppmerksom på slike problemstillinger.

Statistisk sentralbyrå bør øke innsatsen med å formidle og fortolke statistikken. For at offisiell statistikk skal kunne danne grunnlag for en felles forståelse av trekk ved det norske samfunnet, må den nå frem til brukerne og bli forstått. Statistikknære analyser er en viktig del av samfunnsoppdraget til Statistisk sentralbyrå. Det fanges opp av formuleringen om at Statistisk sentralbyrå «er den sentrale myndigheten for (...) formidling av offisiell statistikk» i forslag til ny § 4-1, første ledd.

10.5 Vurderinger og anbefalinger: Forskning og analyse som anvender statistikk og data

10.5.1 Fordeler ved plassering i Statistisk sentralbyrå

Det er ikke uvanlig at statistikkbyråer utdyper offisiell statistikk med enklere analyseprodukter. Det er imidlertid uvanlig at de har ansvar for de oppgavene som er beskrevet i kapittel 10.2.1; slike oppgaver er i andre land som regel lagt til én eller flere andre institusjoner. Det finnes allikevel flere argumenter som kan anføres for dagens organisering.

For det første bidrar den samfunnsvitenskapelige forskningen og utredningen til bedre forståelse av de forholdene statistikken beskriver. Statistisk sentralbyrå produserer både deskriptiv statistikk, kausalanalyser og prognoser. Dermed kan byrået for eksempel legge frem tall for prisveksten, levere kausalanalyser som forklarer hvorfor den tilar eller synker, og gi prognoser for hvordan prisveksten vil utvikle seg fremover. Dette er tydelig i den årlige publikasjonen Økonomisk utsyn, som både gir en oversikt over året som har gått, forklarer hvorfor det gikk som det gikk, og legger frem byråets prognoser for året som kommer. En slik arbeidsmåte kan gi en samdriftsfordel, som dels høstes av brukerne, som får enkel tilgang til ulike typer informasjon, og dels høstes av Statistisk sentralbyrå gjennom bredere og dypere kunnskapsgrunnlag for analysene og prognosene og bedre analyseverktøy som oppmagesinerer kunnskapen. Samspillet mellom statistikk og analyse kan også bidra til å styrke tilliten til begge produktene. Når statistikken leveres samtidig med analyser som forklarer resultatene, gir det økt trygghet for at tallene stemmer. Statistisk sentralbyrås bidrag til å bygge opp og kvalitetssikre en felles forståelse er en motvekt til mer fragmentering av informasjonstilfanget i samfunnet. Dette kan bli enda viktigere i årene fremover, jf. omtalen i kapittel 7.

Det er en glidende overgang fra formidling, i form av å forklare hva statistikken viser, til forskning og analyse. Statistikk er deskriptiv og omhandler tidligere hendelser, mens forskning og analyse i større grad søker å beskrive årsaker til et fenomen eller mulige virkninger av fenomenet, og kan omfatte prognoser for utviklingen fremover (et slikt skille gjøres mellom virksomheten i Centraal Bureau voor de Statistiek og Centraal Planbureau i Nederland). Flere av publikasjonene fra Statistisk sentralbyrå er i hovedsak beskrivende, men de er likevel mer analytiske i formen enn rene statistikkpublikasjoner. Samfunnsspeilet inneholder utdypende presentasjoner av statistikken, mens Økonomiske analyser både beskriver den løpende konjunkturutviklingen slik den måles i nasjonalregnskapet, og presenterer mer akademiske analyser. Arbeidet for Det tekniske beregningsutvalget for inntektsoppgjørene (TBU) er et godt eksempel på dette samspillet mellom å levere deskriptiv statistikk, beskrive drivkrefter, og vurdere hva som kan skje fremover, jf. boks 10.2.

Det norske samfunnet står overfor komplekse utfordringer i årene fremover, der faglig solide analyser som har høy tillit, kan gi et viktig bidrag til å finne gode løsninger. Slike analyser må utar-

beides på mange hold, men det kan være en fordel om de også utarbeides i et fagmiljø med nærhet til statistikkproduksjon. Utfordringene gjelder blant annet evnen til koordinering, for å sikre godt samspill i den økonomiske politikken – dette blir stadig mer krevende i en globalisert verden. Det gjelder også klimaspørsmål, som krever en kombinasjon av realfaglig og samfunnsøkonomisk forståelse. Innenlands er det utfordringer knyttet til fall i utdanning og på arbeidsmarkedet og til fallende produktivtetsvekst. For alle disse problemstillingene kan Statistisk sentralbyrå bidra med analyser som henger sammen med statistikken, men som gir en bredere forståelse.

For det andre kan den samfunnsvitenskapelige forskningen og analysen styrke statistikkproduksjonen. Bruken av statistikk til forskning og analyser gjør det mulig å identifisere svakheter ved statistikken. Det er særlig viktig for nasjonalregnskapet, hvor koblingen til konjunkturovervåking og utvikling av makroøkonomiske modeller fører til at feil og svakheter avdekkes, og kvaliteten på statistikken heves. Analysearbeidet bidrar også til å utvikle ny eller forbedret statistikk. Utvikling av statistikk bygger på god forståelse av fenomenet som skal måles. Forskning på klima og miljø har ført til at det er blitt utviklet mer presis statistikk over bruk av elbiler og over miljøavgifter.

Tilbakevirkning fra forskningen til statistikkproduksjon har vært en begrunnelse for forskningsvirksomheten i Statistisk sentralbyrå og omtales ofte i byråets virksomhetsplaner.⁸ Denne tilbakevirkningen vil bli viktigere fremover, jf. omtale i 10.4.1. Også andre land ser et behov for å ha nær kontakt med forskningsmiljøer for å heve kvaliteten på statistikken.

En tilsvarende begrunnelse – men hvor effekten går i motsatt retning – er at nærhet til statistikk og data har gitt bedre grunnlag for den type forsknings- og analysevirksomhet som Statistisk sentralbyrå har drevet med. Det har vært særlig viktig for utvikling av planleggingsmodeller og prognoser. I 1950 var dette et av argumentene for å legge forskningsvirksomheten til Statistisk sentralbyrå i stedet for til et eget norsk konjunkturinstitutt. Det har også vært en begrunnelse for å legge store økonomiske modeller til Statistisk sentralbyrå; flere av modellene er avhengige av detaljert kunnskap om det tallgrunnlaget som går inn i modellen, og det er derfor en fordel å være nært knyttet til statistikk-

⁸ Dette argumentet har vært fremhevet over lang tid, se for eksempel *Research and analysis within a statistical service*, Statistisk sentralbyrå, 1978.

Boks 10.2 Teknisk beregningsutvalg (TBU)

Det er bred enighet i Norge, både faglig og politisk, om at det inntektspolitiske samarbeidet med høy grad av koordinering i lønnsdannelsen bidrar vesentlig til en god økonomisk utvikling.¹ En del av dette samarbeidet er å legge til rette for at partene i arbeidslivet og myndighetene har en felles forståelse av situasjonen og utviklingen i norsk økonomi. Det er også en forutsetning at partene i lønnsoppgjørene så langt som mulig er enige om grunnlagsmaterialet for forhandlingene. Det oppnås blant annet gjennom arbeidet til Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene (TBU), som er et offentlig utvalg som, ut over å gjennomgå Statistisk sentralbyrås statistikk, også presenterer lønnsstall for de ulike forhandlingsområdene og enes om årets prisprognose.² Hensikten er at partene i lønnsoppgjøret skal ha en felles forståelse for den aktuelle økonomiske situasjonen ut fra et rent statistisk materiale, men også en felles forståelse av sammenhengene og drivkreftene i økonomien. Utvalget skal i tilknytning til inntektsoppgjørene legge frem det best mulige tallmessige bakgrunnsmateriale og presentere det i en slik form at uenighet mellom partene om økonomiske forhold så vidt mulig kan unngås. Utvalget oppnevnes i statsråd og leverer sine rapporter til Arbeids- og sosialdepartementet.

Lederen for TBU har vært hentet fra Statistisk sentralbyrå helt siden TBU ble oppnevnt første gang i 1967; vanligvis har forskningsdirektør eller administrerende direktør hatt denne oppgaven. Samtidig leverer Statistisk sentralbyrå det meste av underlagsmaterialet til utvalget. En viktig del av TBUs rapporter dreier seg om å

beskrive utviklingen i den nære fortid, og dette bygger på statistikk fra Statistisk sentralbyrå. Når utvalget gir et konkret anslag på veksten i konsumprisene, bygger det på beregninger gjennomført på Statistisk sentralbyrås makroøkonometriske modell KVARTS. Statistisk sentralbyrå spiller en rolle som en nøytral leverandør av tall og analyse og bidrar slik til at partene etablerer en felles virkelighetsforståelse.

Partene i lønnsoppgjøret er enige om at Statistisk sentralbyrås bidrag er svært viktige for TBU. De sendte våren 2017 ved to anledninger felles brev til regjeringen, der de understreket hvor viktige byråets bidrag er, og ga uttrykk for bekymring for at dette arbeidet ikke skulle bli godt nok ivaretatt. Partene viste til at forskning, utredning og modellutvikling har vært avgjørende for den tilliten utvalget nyter, og for partenes forståelse av de ulike deler av den økonomiske politikken. De viste også til at det løpende arbeidet i TBU hviler tungt på sekretariatsressurser fra Statistisk sentralbyrå. De understreket dessuten viktigheten av god lønnsstatistikk og påpekte at dette er et område som krever stor institusjonell kunnskap og erfaring. Partene viste til at arbeidet i TBU har virkninger utover lønnsdannelsen, blant annet i forbindelse med oppslutningen om både handlingsregel og pensjonsreform.

¹ Se f.eks. innstillingen fra Cappelen-utvalget (NOU 2016: 15) og Holden III-utvalget (NOU 2013: 13).

² Se Eivind Thomassen og Lars Fredrik Øksendal, Modellbyggere – Det tekniske beregningsutvalg for inntektsoppgjørene 1967 – 2017, Pax Forlag 2017 for en samlet fremstilling av TBUs rolle siden 1967.

produksjonen. MSG-modellen ble for eksempel utviklet på Universitetet i Oslo, men overført til Statistisk sentralbyrå for drift og videreutvikling. Særlig er nærhet til fagmiljøet som utarbeider nasjonalregnskapet, gunstig for slike makroøkonomiske analyser, både når det gjelder konjunkturforløp, langsiktig vekst, lønnsdannelse og produktivitetutvikling.

Det tredje argumentet for dagens organisering er at denne institusjonelle arbeidsdelingen har eksistert i snart 70 år, og det vil være en kostnad ved å endre på den.

Spørsmålet om etablering av et eget norsk konjunkturinstitut ble vurdert både i 1950 og i forarbeidene til dagens statistikklov i 1989. Begge gangene ble det konkludert med at det ikke ville være hensiktsmessig, ettersom det allerede var en sterk konjunkturanalytisk ekspertise i Statistisk sentralbyrå.

I stedet har det blitt etablert en arbeidsdeling hvor Statistisk sentralbyrå har levert analyser som andre institusjoner bygger videre på. Analysene har bidratt til å finne frem til kompromisser i ulike politiske spørsmål og har virket samordnende, fordi Statistisk sentralbyrå har hatt legitimitet som

nøytral og uavhengig part. Dersom man skulle endre på den etablerte arbeidsdelingen, ville det ha betydning også for andre institusjoner.

Selv om omorganiseringer kan gi muligheter for å finne frem til bedre løsninger, har de også kostnader – dels i form av direkte kostnader til å etablere en ny institusjon, og dels i form av indirekte kostnader knyttet til tap av kompetanse og kapasitet i en overgangsperiode. I tillegg kommer kostnader knyttet til at eksisterende former for samarbeid må legges om. Det vil kunne svekke evnen til koordinering og konsensusbygging, i hvert fall inntil nye samarbeidsformer og ny tillit er etablert.

10.5.2 Ulemper ved plassering i Statistisk sentralbyrå

Selv om dagens organisering har fordeler, finnes det også ulemper med at et statistikkbyrå driver annen virksomhet enn å utarbeide statistikk.

Statistikk skal danne grunnlag for en felles virkelighetsforståelse, jf. omtalen i kapittel 6. Dette er statistikkens viktigste funksjon, og den avhenger av at det er tillit til statistikken og statistikkbyrået. Forskning og analyse gir en annen type kunnskap, som ofte vil oppfattes som mer usikker. Det gjelder både prognoser og analyser av årsaksammenhenger. For å bruke samme eksempel som i kapittel 10.5.1: Statistikken som viser prisveksten for foregående år, vil normalt oppfattes som mer sikker enn prognosene for kommende års prisvekst. Når samme institusjon legger frem både deskriptiv statistikk og prognoser, kan det gi usikkerhet om den deskriptive statistikken. Det kan skje hvis det oppstår en generell forståelse av at «alle tall er usikre». Da utvalget besøkte det statistiske sentralbyrået i Nederland, ble dette momentet fremhevet som avgjørende for hvorfor man der ikke driver med hverken kausalanalyser eller prognoser.

Risikoen for at tilliten til statistikken undergraves, kan avhenge både av hvilke analyser Statistisk sentralbyrå gjør, og av hvem som bestiller analysene. Det henger igjen sammen med hvordan utrednings- og forskningsoppdragene finansieres, organiseres og prioriteres.

I noen tilfeller er dette uproblematisk. De makroøkonomiske prognosene til Statistisk sentralbyrå finansieres med grunnbevilgningen, og ingen mistenker byrået for å fremstille den økonomiske statistikken slik at den stemmer med prognosene. I andre tilfeller kan det imidlertid være grunn til å være mer varsom. Når Statistisk sentralbyrå påtar seg utredningsoppdrag fra interes-

seorganisasjoner eller politiske partier, kunne det tenkes å undergrave tilliten. Det vil selvfølgelig avhenge av hvordan oppdrag håndteres. Dersom utredningen fremstår som faglig uangripelig, og det ikke oppfattes å ha vært mulig for oppdragsgiver å påvirke konklusjonene, vil det neppe svekke tilliten til institusjonen. Ulike mekanismer for kvalitetssikring av analysene og forskningen, og for å sikre faglig uavhengighet, vil også være av betydning. Det er ellers verdt å merke seg at størsteparten av oppdragsinntektene kommer fra sentralforvaltningen, mens interesseorganisasjoner og politiske partier står for en svært liten del av inntektene. Også oppdrag for sentralforvaltningen kan medføre risiko for tap av tillit – og her kan skadevirkningene være større, dersom forvaltningen også har muligheter til å påvirke beslutningen om hvilken statistikk som skal produseres.

En annen ulempe med dagens organisering er at forsknings- og analysevirksomheten kan komme til å overskygge statistikkproduksjonen. Man kan tenke seg at brukerne blir mer opptatte av prognosene enn av beskrivelsen av nåsituasjonen, og at forskningsvirksomheten anses som viktigere eller mer prestisjefylt enn statistikkproduksjonen. Det kan vri oppmerksomheten blant ledere og medarbeidere internt i Statistisk sentralbyrå, og kan også føre til at utenforstående blir mindre opptatte av statistikkproduksjonen.⁹ Lederrekrutteringen antyder en slik vridning. I de tilfellene der administrerende direktør for Statistisk sentralbyrå har blitt rekruttert internt, har vedkommende hatt bakgrunn fra Forskningsavdelingen, og ikke fra statistikkavdelingene.¹⁰ Tilsvarende er det i hovedsak personer i Forskningsavdelingen som går over til Finansdepartementet. Departementet har i sitt løpende arbeide kontakt med både statistikkavdelingene og Forskningsavdelingen, men analysene og modellene fra Forskningsavdelingen ligger tettere opp til arbeidet med å utforme den økonomiske politikken. Dersom det fører til at statistikkproduksjon får mindre oppmerksomhet fra ansvarlig departement, kan det over tid føre til at den ikke følges

⁹ Dette argumentet anføres av Espen Søybe i Morgenbladet 5. januar 2018. Han viser til at den offentlige debatten om Statistisk sentralbyrå i stor grad blir en debatt om virksomheten til Forskningsavdelingen, mens offisiell statistikk får for lite oppmerksomhet: «Diskusjonen om hva offisiell statistikk er og skal være, har dessverre ikke vært en del av den offentlige diskusjonen om SSB, skjønt det er utarbeidelsen av den som er institusjonens legitimitetsgrunnlag og samfunnsoppdrag.»

¹⁰ Det gjelder Arne Øien (1980–1991), Svein Longva (1991–2005) og Øystein Olsen (2005–2011).

like godt opp. Det vil svekke evnen til å oppfylle denne kjerneoppgaven.

En tredje ulempe ved dagens organisering gjelder konkurranseforholdet til andre institusjoner. Forskning og analyse med utgangspunkt i data som Statistisk sentralbyrå har samlet inn, foregår i en rekke offentlig og private institusjoner, herunder universiteter og høyskoler, forskningsinstitutter, interesseorganisasjoner og private virksomheter. Disse institusjonene står i noen tilfeller i et direkte konkurranseforhold til Statistisk sentralbyrå, for eksempel om oppdragsinntekter fra departementene og Norges forskningsråd. Bevisst eller ubevisst kan Statistisk sentralbyrå fordelsbehandle egne forskere når det gjelder tilgang til data og slik styrke sin egen konkurranseposisjon, til skade for den samlede forsknings-, analyse- og utredningsvirksomheten i samfunnet.

10.5.3 Anbefaling: Videreføring av dagens modell

Et hovedspørsmål er om den omfattende samfunnsvitenskapelige forsknings- og analysevirksomheten – særlig den som omfatter modeller, konjunkturanalyse og prognoser – fortsatt skal ligge til Statistisk sentralbyrå, eller om den bør skilles ut og legges til en annen institusjon. Denne virksomheten har utvilsomt vært til stor nytte, og det har vært fordeler ved at den har vært plassert i Statistisk sentralbyrå heller enn som en frittstående institusjon. Ikke desto mindre er det ulemper ved å plassere slik virksomhet i et statistikkbyrå, og et alternativ er å skille ut virksomheten i en egen institusjon – et eget norsk «utredningsinstitutt».

Utvalget er kommet til at dagens modell bør videreføres. Det er argumenter både for og imot, og det er vanskelig å bedømme hvilke som veier tyngst. En slik bedømming vil nødvendigvis bygge på skjønn. Det er ikke mulig å si med sikkerhet hvor store samdriftsfordelene er, i form av for eksempel bedre modellbygging gjennom nærhet til fagmiljøet rundt nasjonalregnskapet. Det er også vanskelig å vurdere hvor store ulempene er, for eksempel ved at statistikkproduksjonen kan bli nedprioritert internt.

Når utvalget er kommet til at dagens modell bør videreføres, er det særlig lagt vekt på to forhold. For det første at det er kostnader knyttet til å bryte opp en eksisterende institusjon. Noen av disse kostnadene er sikre, og er knyttet til å etablere en ny institusjon; i tillegg kommer mer usikre kostnader knyttet til tap av kompetanse og

Boks 10.3 Forskningsavdeling, Konjunkturinstitutt, Planbyrå?

Forskningsavdelingen ble opprettet omtrent samtidig med det nederlandske Centraal Planbureau, og noen år etter det svenske Konjunkturinstituttet. Disse tre virksomhetene utfører i dag mange av de samme oppgavene, men navnene leder i retning av at de er forskjellige, og driver med henholdsvis forskning, økonomisk planlegging og konjunkturovervåking. Planbyrået bruker det engelske navnet «CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis», og Konjunkturinstituttet heter på engelsk «National Institute of Economic Research».

Da dagens Forskningsavdeling ble opprettet, ble den foreslått kalt «Avdeling for økonomiske og sosiale studier». Et slikt navn ville tydeliggjort at oppgavene ikke nødvendigvis bare ville være forskning. Utvalget har i omtalen i kapittel 10.5.3 og 10.5.4 brukt «utredningsinstitutt» for å beskrive denne virksomheten, ettersom hverken forskningsavdeling, planbyrå eller konjunkturinstitutt ville være helt treffende.

kapasitet i omstillingen. Det ville også rokket ved den etablerte arbeidsdelingen med andre aktører, og det ville tatt tid å finne frem til nye samarbeidsformer og bygge ny tillit. Slike kostnader kan bare forsvares dersom det er mulig å peke på klare gevinster.

For det andre har utvalget lagt vekt på at mange av ulempene beskrevet i 10.5.2, ikke er uunngåelige. De bør kunne håndteres, men det avhenger av at virksomheten gis klare rammer. Det bør tydeliggjøres i loven at Statistisk sentralbyrå har et todelt samfunnsoppdrag: Det er både landets sentrale statistikkmyndighet, og det er det norske utredningsinstituttet, se boks 10.3. Statistikkproduksjonen bør styres gjennom et flerårig program for offisiell statistikk. Tilsvarende bør det etableres en mekanisme for å beskrive oppgavene som tilligger Statistisk sentralbyrå som utredningsinstitutt. Det bør skje i form av en forskrift, jf. 10.5.5.

Statistisk sentralbyrå må på samme måte som tidligere kunne drive forskning med hensikt å publisere i fagfelleverderte tidsskrifter, for å sikre kvaliteten på analysene. Statistisk sentralbyrås ledelse må beslutte hvilken forskning som er hen-

Boks 10.4 Den makroøkonomiske modellen ADAM

ADAM (Annual Danish Aggregate Model) er en empirisk makroøkonomisk modell av den danske økonomien utviklet av Danmarks Statistikk.

I ADAM er produksjonen og sysselsettingen på kort sikt bestemt av etterspørselen (keynesiansk tilnærming). På lang sikt fungerer ADAM som en vekstmodell, hvor produksjon og sysselsetting bestemmes på tilbudssiden av økonomien (nyklassisk tilnærming), det vil si tilgang på arbeidskraft og kapital, samt utviklingen i produktiviteten. ADAM er empirisk basert. Størstedelen av atferden i modellen er basert på ligninger som er estimert på årlige nasjonalregnskapstall. ADAM anses å være en relativt stor og disaggregert modell.

ADAM brukes først og fremst til å vurdere konsekvenser av økonomisk politikk, men den brukes også til kortsiktige og langsiktige økonomiske fremskrivninger.

Danmarks Statistikk tilbyr modellen til eksterne brukere gjennom en abonnementsløsning hvor abonnementene mottar en versjon av modellen og en databank, samt brukerstøtte, kursing, dokumentasjon og arbeidsnotater.

Det tilbys i utgangspunktet to abonnementer: (1) Abonnement til strukturanalyser, som er et årsabonnement hvor en mottar en modellversjon med jevnt forløp for dansk økonomi over en lang tidsperiode (minst 20 år). Abonnentene mottar fremskrivning og databank én gang i året. (2) Abonnement til konjunkturanalyser. I tillegg til strukturdelen over, mottar abonnentene også 7–8-årige referanseforløp som i hovedtrekk tilsvarende de siste prognosene fra Finansministeriet og Økonomiministeriet. Abonnentene mottar referanseforløpet to ganger årlig og en oppdatert versjon av databanken tre ganger årlig.

Danmarks Statistikk tilbyr også å utføre modellberegninger for eksterne oppdragsgivere, forutsatt at beregningene kan gjennomføres på en faglig forsvarlig måte.

ADAM brukes i hovedsak av Finansministeriet og Økonomiministeriet. I tillegg brukes modellen av en rekke interesseorganisasjoner og enkelte banker.

Kilde: Danmarks Statistiks nettsider.

siktsmessig, og hvor stort omfang den bør ha. Det må imidlertid være en forutsetning at denne forskningen begrenses til det som understøtter kjerneoppgavene, enten det gjelder statistikkproduksjon eller politikkanalyser; det bør ikke være et selvstendig mål å drive et rent forskningsinstitutt. Det er viktig å finne en god balanse: På den ene side skal man gi forskningen muligheter og prestisje nok til å rekruttere gode forskere og produsere på høyt nivå. På den annen side skal man gjøre produksjonen praktisk anvendbar for løpende behov og for langsiktig forståelse av relevante samfunnsbehov.

Publisering i vitenskapelige tidsskrifter er en god måte å sikre kvaliteten på analysene, men den kan ikke være den eneste. Prognoser kan evalueres ut fra hvor godt de treffer, men for anvendte analyser er møtet med og tilbakemelding fra brukerne antagelig vel så viktig. Leveranser fra byrået vil bli utsatt for ekstern vurdering på andre måter, gjennom behandling i offentlige utvalg med påfølgende høring og som del av saksbehandlingen i departementene og i den offentlige debatten. Kvalitetssikringen skjer således på ulike

arenaer og av ulike fagmiljøer, og vil kunne fange opp ulike sider ved analysene. Kvalitetssikringen kan styrkes ved å i større grad gjøre systematisk bruk av eksterne evalueringer, slik Centraal Planbureau i Nederland gjør (jf. boks 10.1). En annen mulighet ville være å nedsette et eget fagråd for vurdering av kvaliteten.

Det er viktig at det legges vekt på åpenhet om grunnlaget for de resultatene byrået leverer. Det vises i den forbindelse til erfaringene fra Danmark, hvor den makroøkonomiske modellen ADAM er gjort tilgjengelig for mange brukere utenfor Danmarks Statistikk (se boks 10.4).

Den faglige uavhengigheten må videreføres, også for disse oppgavene. På samme måte som for statistikkproduksjonen gjelder uavhengigheten hvordan oppgavene skal løses, ikke hva de skal bestå i. Den må nedfelles i loven; dette beskrives i kapittel 11.

Forskning og analyse kan finansieres gjennom grunnbevilgning over statsbudsjettet eller gjennom oppdragsfinansiering. Oppdragsfinansiering kan skape noen utfordringer, særlig dersom Statistisk sentralbyrå påtar seg oppdrag som

er utformet slik at det kan sås tvil om Statistisk sentralbyrås faglige integritet. Det vises ellers til omtale av bruken av oppdragsfinansiering i kapittel 11.

Det kreves også stor aktsomhet dersom Statistisk sentralbyrå er i konkurranse med andre virksomheter som kan levere tilsvarende anvendt forskning. Statistisk sentralbyrås forskere må ikke gis en særlig tilgang til data, jf. kapittel 10.7.

En tilgrensende problemstilling er at omfanget av forskning i Statistisk sentralbyrå vil ha betydning for andre forskningsmiljøer i Norge. Dersom Statistisk sentralbyrå forsker på et felt, kan det redusere omfanget av tilsvarende forskning andre steder. Det kan være uheldig, dersom konsekvensen blir at norsk samfunnsforskning spres på for mange institusjoner, og man ender med fagmiljøer som er små og fragmenterte. På den annen side kan man også tenke seg at en kan oppnå et slagkraftig miljø ved å samle utredningsoppgaver som ligger i Statistisk sentralbyrå med tilgrensende forskning. For eksempel kan det være en fordel om et miljø for demografisk forskning bygges opp og samordnes med det fagmiljøet som har ansvar for befolkningsfremskrivningene.

10.5.4 Alternativ modell: Et eget utredningsinstitutt

Den samfunnsvitenskapelige forsknings- og analysevirksomheten er av stor nytte og bør uansett videreføres. Utvalget har vurdert som alternativ løsning å skille denne virksomheten ut og plassere den i en ny institusjon. Dette ble vurdert både ved opprettelsen i 1950, og da dagens lov ble vedtatt i 1989. Enkelte kommentatorer har tatt til orde for en slik løsning.¹¹

Det viktigste argumentet for å etablere en ny institusjon, er at det kunne styrke statistikkproduksjonen. Den nye institusjonen kunne konsentrere seg om forskning og analyse og ville ha noenlunde samme rammebetingelser som i dag, om enn med større avstand til fagmiljøene som utarbeider statistikk. Statistisk sentralbyrå ville blitt et rendyrket statistikkbyrå. Det ville gitt byrået – både medarbeidere, ledelse, og ansvarlig departement – større mulighet til å konsentrere seg om ett samfunnsoppdrag; å sikre tilgang på tjenlig statistikk.

Et nytt utredningsinstitutt burde i hovedsak ha samme oppgaver som beskrevet i kapittel 10.2.3 under «Forskning og analyse som understøtter utformingen av offentlig politikk». Dette er oppgaver som både er nyttige for forvaltningen og for offentligheten, og som mange land har opprettet egne institusjoner for å håndtere, jf. omtalen i kapittel 10.3. Det gjelder for utredning som understøtter den økonomiske politikken generelt, men særlig for utarbeidelse av uavhengige økonomiske prognoser.¹²

En ny institusjon ville gi en anledning til å tenke gjennom arbeidsdelingen mellom ulike institusjoner. Institusjonen kunne også tillegges oppgaver som i dag ikke ligger i Statistisk sentralbyrå, men er plassert andre steder. I tillegg kunne eventuelle nye oppgaver legges hit. Det har flere ganger vært foreslått å opprette et finanspolitisk råd i Norge, og noen av oppgavene som i dag ligger i Statistisk sentralbyrå, kunne passe sammen med et ansvar for å vurdere bærekraften i offentlige finanser. Norge har heller ikke noe miljøøkonomisk råd, eller noen stående produktivitetskommisjon. Oppgaveporteføljen ville måtte sees i sammenheng, slik at det ikke oppstår konflikter. Det ville for eksempel være vanskelig å både skulle levere økonomiske modeller til departementet, og samtidig ha ansvar for å vurdere den faglige kvaliteten i analysene regjeringen legger frem.

Nye oppgaver kunne også legges til Statistisk sentralbyrå. Man ville imidlertid stå friere til å fordele oppgaver dersom en ny institusjon skulle opprettes, ettersom man da ikke trengte å ta hensyn til at de måtte passe sammen med statistikkproduksjonen.

Dersom det skulle opprettes en egen institusjon med ansvar for analyser og utredninger for blant annet forvaltningen, måtte den sikres tilstrekkelig faglig uavhengig, slik at ikke tilliten til analysene svekkes. Det vil være naturlig at den ble sidestilt med Statistisk sentralbyrå og underlagt Finansdepartementet. Styringen av en slik institusjon kunne i hovedsak følge de prinsippene som utvalget foreslår for Statistisk sentralbyrå i kapittel 11. Den faglige uavhengigheten ville tilsi at den ble styrt ved å tildeles oppgaver gjennom forskrift eller instruks, og deretter fikk faglig uavhengighet og tilstrekkelige ressurser til å gjennomføre oppgavene.

¹¹ Se for eksempel Knut Anton Mork og Jørn Rattsø, Utredning best i et uavhengig institutt, Dagens Næringsliv 31. oktober 2017 og Einar Hope, Debatten om SSB, Dagens Næringsliv 7. november 2017.

¹² Se Lars Jonung og Martin Larch, Improving fiscal policy in the EU: the case for independent forecasts, Economic Policy, Volume 21, Issue 47, 2006.

10.5.5 Nærmere om styring og om oppgaver

Gitt at forsknings- og analysevirksomheten fortsatt skal ligge i Statistisk sentralbyrå, skjer den konstituerende styringen ved at oppgaver og styringsstruktur fastsettes i statistikklovgivningen (se kapittel 5). For å gi denne virksomheten tydelige rammer, bør beskrivelsen være mer detaljert enn i dagens lov. Det vil legges til rette for en god strategisk styring gjennom de årlige budsjettbevilgningene og i departementets løpende etatsstyring. Det vil også lette den operative styringen i virksomheten, ved å gi forutsigbarhet for noen oppgaver som vil ligge fast over tid.

Den detaljerte beskrivelsen av oppgaver bør imidlertid ikke gis i lov, men forskrift. Det vil gi fleksibilitet til å tilpasse oppgavene til endrede behov. En må da ta stilling til to spørsmål: Hvordan skal forskriften utformes, og hvem skal ha kompetanse til å fastsette den?

Når det gjelder utformingen av forskriften, må den på den ene siden være presis nok til å være retningsgivende for arbeidet i Statistisk sentralbyrå, men samtidig ikke så detaljert at den innskrenker den faglige uavhengigheten. Forskriften må beskrive hvilke oppgaver som skal løses, men ikke hvordan de skal løses. Utvalget vil i denne sammenheng vise til den svenske *Förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet*, jf. vedlegg 10.1, som har et hensiktsmessig presisjonsnivå.

En forskrift av denne typen kan enten fastsettes av departementet eller av regjeringen. Dersom kompetansen legges til regjeringen, kan man eventuelt åpne for at den kan delegeres til departementet.

Oppgavene bør i stor grad ligge fast over tid, for å gi stabile rammer for etatsstyringen, og gi virksomheten mulighet for langsiktig planlegging. Det bør likevel være rom for fleksibilitet. Kompetansen til å endre forskriften bør derfor legges til departementet.

Når det gjelder innholdet i oppgavene, legger utvalget til grunn at de i hovedsak vil samsvare med oppgaver som i dag er lagt til Statistisk sentralbyrå. Det bør blant annet fremgå av forskriften at Statistisk sentralbyrå skal bistå Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet, utarbeide numeriske modeller for departementene, og stille ressurser til rådighet for de tekniske beregningsutvalgene. På samme måte som for Konjunkturinstitutet bør det presiseres at Statistisk sentralbyrå skal forestå forskning som er egnet til å understøtte de andre oppgavene («*bedriva forskning i syfte att utveckla*

analys- och prognosmetoder») – som så beskrives nærmere på tilsvarende måte som i den svenske forordningen.

Det foreslås at Statistisk sentralbyrå kan påta seg andre oppgaver, i den grad de understøtter virksomheten, herunder oppgavene i listen over. Det innebærer at Statistisk sentralbyrå har stor grad av frihet til å drive med forskning på andre temaer, såfremt hovedoppgavene løses.

10.6 Ny lovbestemmelse om forskning og analyse

Statistisk sentralbyrå har et todelt samfunnsoppdrag. Det er den sentrale myndigheten for offisiell statistikk, med oppgaver beskrevet i kapittel 8 og 9. Det skal også drive med forskning og analyse som understøtter statistikkproduksjonen i form av metodeutvikling og statistikknær analyse. Dette er en del av oppgaven med å utvikle, utarbeide og formidle offisiell statistikk. Byrået skal også drive forskning og analyse som anvender statistikk og data til blant annet modellbygging, konjunkturanalyser og utredninger som kan understøtte politikkutforming. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om disse oppgavene, gjennom forskrift.

Statistisk sentralbyrå skal fortsatt ha adgang til å påta seg andre oppgaver, i den grad de understøtter kjernevirksomheten.

På denne bakgrunn foreslås følgende bestemmelse om oppgavene til Statistisk sentralbyrå:

§ 4-1 Statistisk sentralbyrås oppgaver

Statistisk sentralbyrå er den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge.

Statistisk sentralbyrå skal også drive med forskning og analyse. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om disse oppgavene.

Statistisk sentralbyrå kan påta seg andre oppgaver i den grad disse understøtter virksomheten som nevnt i første og andre ledd.

10.7 Tilgang til data

I kapittel 8.6 ble det anbefalt at Statistisk sentralbyrå gis en vidtrekkende hjemmel til å innhente opplysninger til bruk for offisiell statistikk. Dette ble begrunnet med at offisiell statistikk er av stor samfunnsmessig betydning. Opplysningene som hentes inn, kan Statistisk sentralbyrå bruke til

utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk (se forslag til § 3-1 og § 3-3).

Som beskrevet i kapittel 10.4 er metodeutvikling og statistikknære analyser oppgaver som omfattes av disse bestemmelsene. De dreier seg om å «utvikle» og «formidle» offisiell statistikk. Statistisk sentralbyrå har derfor adgang til å benytte de innsamlede opplysningene til slike formål, som er oppgavene beskrevet i første ledd av § 4-1.

Det er utvilsomt en stor fordel om disse dataene også kan brukes til andre formål, herunder forskning og analyse, jf. kapittel 9. Samtidig er det hensyn som tilsier at opplysninger innhentet til offisiell statistikk, ikke automatisk kan brukes til andre formål. Det kan være personvern hensyn, hensyn til at data har en kommersiell verdi, og hensyn til rikets sikkerhet. Disse må tas i betraktning før Statistisk sentralbyrå kan bruke opplysningene til andre formål enn offisiell statistikk.

Det er vanskelig å se for seg at man ville gitt en innhentingshjemmel til et frittstående forskningsinstitutt eller konjunkturinstitutt, og en ville heller ikke gitt hjemmel til å innhente opplysninger for å utarbeide statistikk som ikke er en del av den offisielle statistikken. Hjemmel til å ilegge opplysningsplikt er vidtrekkende, for å sikre at Statistisk sentralbyrå får tilgang til de opplysninger som kreves for å fremstille offisiell statistikk. Legitimiteten til slik innhenting av opplysninger hviler på at de brukes til offisiell statistikk; eventuell annen bruk kan bare skje dersom den ikke kommer i konflikt med andre hensyn.

Det er naturlig at oppgaver etter andre ledd i § 4-1 gjennomføres ved å utnytte opplysninger som allerede er samlet inn for offisiell statistikk. Det er ønskelig at opplysningene kan utnyttes best mulig når de først er samlet inn, og noe av denne bruken skal være til forskning og analyse i Statistisk sentralbyrå. Dette vil imidlertid være en sekundærbruk av opplysningene, og tilgangen til opplysninger reguleres da i en egen bestemmelse (§ 3-7). Utvalget understreker at dette ikke er ment å forhindre slik bruk i Statistisk sentralbyrå, men bruken må skje etter samme vurdering som for eksterne brukere som ønsker tilgang til data. Det vises forøvrig til nærmere drøfting av tilgang til opplysninger i kapittel 9.4.2.

Dette vil innebære en endring fra dagens lov, men det antas i liten grad å føre til at Statistisk sentralbyrå ikke får tilgang til opplysninger som i dag brukes til forskning eller analyse. Det vil bare skje dersom andre hensyn tilsier at opplysningene ikke bør brukes, og det er neppe mange slike tilfeller.

Ett slikt tilfelle gjelder bruk av opplysninger innhentet fra Eiendom Norge for å utarbeide boligprisanslag på vegne av Skattedirektoratet. I dag utarbeider Statistisk sentralbyrå grunnlagsmateriale som Skattedirektoratet bruker til å fastsette kvadratmeterpriser til bruk for skattlegging av eiendom. Denne oppgaven er beskrevet i skatteloven § 4-10 annet ledd. I ny statistikklov vil Statistisk sentralbyrå ikke lenger ha automatisk adgang til å benytte opplysninger hentet inn for offisiell statistikk til dette formålet. Hjemmel for å hente inn opplysninger til dette formålet bør derfor i stedet vurderes tatt inn i skattelovgivningen. Det vil tydeliggjøre at formålet med opplysningsplikten er å gi grunnlag for skattlegging, og ikke statistikkproduksjon.

10.8 Vedlegg: Förordning (2007:759) med instruktion för Konjunkturinstitutet

Uppgifter

1 § Konjunkturinstitutet har till uppgift att

1. följa och analysera den ekonomiska utvecklingen inom och utom landet samt i anslutning till detta göra prognoser för den svenska ekonomin,
2. analysera finans- och penningpolitikens inriktning vid framtagandet av prognoser och medelfristiga kalkyler,
3. analysera den förda finanspolitikens effekter med särskild tonvikt på hur de offentliga finanserna förhåller sig till budget- och finanspolitiska mål,
4. genomföra långsiktiga framskrivningar av de offentliga finanserna och bedöma de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet,
5. göra miljöekonomiska analyser, utvärdera den ekonomiska politikens kort- och långsiktiga effekter på riksdagens mål för miljö kvalitet och på en i övrigt miljömässigt hållbar utveckling, pröva olika strategier för att nå dessa mål samt utveckla miljöekonomiska modeller,
6. göra samhällsekonomiska analyser, som ska omfatta miljö- och klimatpolitiska styrmedel, och andra miljöekonomiska analyser av relevans för svensk miljö- och klimatpolitik,
7. följa den vetenskapliga diskussionen inom de områden som berör institutets verksamhet och bedriva forskning i syfte att utveckla analys- och prognosmetoder,
8. underhålla och utveckla metoder och modeller så att kvaliteten på prognoser, kalkyler och analyser förbättras,

9. bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) med utfalls- og prognosdata for Regeringskansliets makroøkonomiske virksomhet, med prognosmodeller og med miljøøkonomiske analyser,
10. framställa rapporter om de samhällsekonomiska förutsättningarna för lönebildningen,
11. framställa en årlig rapport om miljöpolitikens samhällsekonomiska aspekter,
12. framställa månatlig statistik om svenska företags og hushålls syn på ekonomin,
13. varje månad opprätta og publicera en indikator som sammanfattar företagets og hushållens syn på ekonomin,
14. bistå Regeringskansliet (Finansdepartementet) ved bedømming av om kriteriene enligt 5 § andra stycket lagen (2013:948) om stöd ved korttidsarbeide er oppfyllda,
15. i samråd med sådana myndigheter og sammanslutninger som arbeider inom nærliggende områder verka for att statistiskt material av betydelse for studiet av den økonomiske utviklingen samlas in og bearbejtas,
16. ansvarar for offisiell statistikk enligt förordningen (2001:100) om den offisiella statistiken, og
17. inom sitt virksomhetsområde utföra oppdrag samt tilhandahålla varer og tjenester. Förordning (2013:1012).

Samverkan

- 2 §** Myndigheten ska i arbeidet med prognoser over statens inkomster og utgifter samverka med Økonomistyrningsverket. Förordning (2013:280).
- 3 §** Myndigheten ska samverka med Riksgældskontoret nær det gæller prognoser over statens lånebehov.

Ledning

- 4 §** Myndigheten leds av en myndighetschef.

Særskilda organ

Rådgivande organ

4 a § Vid myndigheten finns ett vetenskapligt råd. Rådet ska bistå myndigheten i frågor om metoder og relevante modeller nær det gæller myndighetens miljøøkonomiske virksomhet samt den økonomiske politikens lång- og kortsiktige effekter på riksdagens mål for miljøkvalitet og på en i øvrigt miljømæssigt hållbar utvikling.

Rådet består av høgst sex ledamøter som ska vara erfarna akademisk virksomme forskare. Inom rådet ska minst en av ledamøterne vara verksam inom æmnesområdet økonomi, minst en av ledamøterne vara verksam inom æmnesområdet naturvetenskap og minst en av ledamøterne vara verksam inom æmnesområdet statskunskap. Jæmn kønsfordeling ska efterstrævas. Förordning (2011:473).

Anställningar og oppdrag

5 § Generaldirektøren er myndighetschef.

5 a § Ledamøterne i det vitenskaplige rådet utses av myndigheten. Förordning (2011:473).

Personalansvarsnæmnd

6 § Vid myndigheten ska det finnes en personalansvarsnæmnd.

Tillæmpligheten av vissa förordningar

7 § Myndigheten ska tillæmpa personalføretredarforordningen (1987:1101).

Avgifter

8 § Myndigheten får ta ut avgifter for varer og tjenester samt for oppdrag åt andra æn regeringen. Myndigheten beslutar om avgifternas størlek.

Undantag från myndighetsförordningen

9 § Myndigheten ska inte tillæmpa 29 § myndighetsförordningen (2007:515).

Kapittel 11

Styring og uavhengighet

11.1 Innledning

Statistikkloven setter rammene for styringen av Statistisk sentralbyrå. I tidligere kapitler er byråets todelte samfunnsoppdrag beskrevet (kapittel 8, 9 og 10), og det er pekt på viktigheten av at virksomheten til byrået er både demokratisk forankret og faglig uavhengig (kapittel 6). Styringsmodellen må være tilpasset disse behovene.

Det er en grunnleggende norm at forvaltningen alltid skal utføre sine oppgaver ut fra sitt beste faglige skjønn. Ansvarlig departement har likevel normalt adgang til å instruere. For enkelte forvaltningsorganer er det imidlertid særlig viktig at de oppfattes og behandles som uavhengige. I slike tilfeller vil det være viktig for tilliten at den faglige uavhengigheten er sikret i lov. Statistisk sentralbyrå er et slikt organ, som har behov for tydelig og lovfestet uavhengighet i faglige spørsmål.

Faglig uavhengighet for statistikkontorene følger av det europeiske regelverket, men implementeres på forskjellige måter i ulike land. For Statistisk sentralbyrå bør uavhengigheten sikres ved at statsrådets instruksjonsmyndighet avskjæres i faglige spørsmål. Det bør angis med en viss presisjon hvor grensene for avskjæringen går, slik at det ikke oppstår uklarhet eller uenighet. Det anses ikke som hensiktsmessig å skrive ut dette skillet i loven. I stedet bør det diskuteres og utdypes i forarbeidene. Den faglige uavhengigheten bør i utgangspunktet være den samme som den som følger av det europeiske regelverket. Det vil samtidig være behov for noen nyanser mellom tolkningen av faglig uavhengighet for henholdsvis statistikkproduksjon og for forsknings- og analysevirksomhet.

Den faglige uavhengigheten gjelder hvordan Statistisk sentralbyrå skal løse oppgavene sine, men ikke hvilke oppgaver byrået kan pålegges. En del oppgaver er lagt til byrået i lov eller forskrift. Mer detaljerte oppgaver eller oppdrag kan gis gjennom budsjettvedtak og gjennom den løpende etatsstyringen fra departementet. Statistisk sentralbyrå skal ha full faglig frihet i utførelsen av oppgavene, og skal bestemme både når og

hvordan resultater formidles, samt kommentere eventuelle begrensninger ved resultatene.

Statistisk sentralbyrå ledes i dag av en administrerende direktør og et styre med stor formell beslutningsmyndighet. Denne modellen er vanskelig å forene med det europeiske regelverket, og bør ikke videreføres. Innen norsk forvaltnings-skikk er det heller ikke åpenbart at en institusjon som Statistisk sentralbyrå skal ha et styre; utenom faglige spørsmål skal byrået styres fra departementet som et vanlig forvaltningsorgan. Det kan likevel være nyttig å understøtte ledelsen av byrået med et kollegialt organ, og det bør derfor opprettes et råd for Statistisk sentralbyrå. Dette organet skal gi råd til administrerende direktør, og slik legge til rette for bedre beslutninger. Det viderefører dermed en viktig funksjon dagens styre har hatt. Det bør være mest mulig åpenhet om rådgivningen; da vil rådet også fungere som et ombud for andre interessenter.

I tillegg til de midlene Statistisk sentralbyrå tildeles over statsbudsjettet, har byrået betydelige oppdragsinntekter. Slike oppdrag kan gi en rask og fleksibel tilpasning til nye brukerbehov, men gir også noen styringsutfordringer. Oppdragsfinansiering bør først og fremst brukes for oppdrag som er av nytte for en enkelt bruker, eller til oppgaver som ikke er en del av Statistisk sentralbyrås kjernevirksomhet. Offisiell statistikk bør som hovedregel finansieres over grunnbevilgningen. Dersom statistikk som i dag er oppdragsfinansiert, blir klassifisert som offisiell statistikk i et statistikkprogram, bør derfor også finansieringen flyttes til Statistisk sentralbyrås grunnbevilgning på statsbudsjettet. Mindre oppdragsfinansiering vil legge bedre til rette for etatsstyring.

11.2 Styring og uavhengighet i statsforvaltningen

11.2.1 Organisering i statsforvaltningen

Prinsippet om maktfordeling mellom de øverste statsorganene i norsk forvaltning legger utøvende

makt til regjeringen, mens Stortinget vedtar lover, fastsetter budsjettet og fører kontroll. I henhold til prinsippet om folkestyre eller parlamentarisme står regjeringen i sin myndighetsutøvelse til enhver tid ansvarlig overfor Stortinget.¹

Den normative hovedmodellen i norsk forvaltning er at myndighetsutøvelsen er underlagt direkte politisk styring. Det innebærer at regjeringen som utøvende myndighet styrer forvaltningen. Styringslinjen er hierarkisk. Kongen i statsråd fordeler myndighet til de ulike departementene, og statsrådene gis det konstitusjonelle og parlamentariske ansvaret for sine felt. Myndighet kan delegeres videre til underordnede organer, men regjeringen eller statsråden beholder ansvaret med rett og plikt til å instruere og føre kontroll. Avgjørelsene til underordnede organer kan omgjøres av departementene. Faglige og administrative aktiviteter rettet inn mot å påvirke og følge opp resultatene og oppgaveløsningen til en underliggende virksomhet betegnes som etatsstyring, og utgjør en viktig oppgave i departementene. Slik styring og oppfølging er regulert på et overordnet nivå, men tilpasses særtrekk ved virksomheten i de enkelte organer. Den løpende etatsstyringen skjer i hovedsak gjennom styringsdokumenter, virksomhetsrapporter og møter.

Denne hovedmodellen innebærer en form for ministerstyre, hvor regjeringen eller den enkelte fagstatsråd kan instruere langs den hierarkiske styringslinjen i statsforvaltningen til underliggende virksomheter.² Samtidig er regjeringen og statsrådene konstitusjonelt ansvarlig overfor Stortinget for all virksomhet i statsforvaltningen, inkludert alle enkeltvedtak. Dette gjelder alltid, med mindre Stortinget ved lov har besluttet at instruksjons- eller overprøvningsrett er begrenset. Da begrenses også ansvaret tilsvarende.

Det er samtidig lang tradisjon for at underordnede organer i praksis har stor grad av faglig uavhengighet. Nærhet til og opparbeidet kompetanse på sakfelt tilsier at underordnede organer anses å være best egnet til å vurdere og fatte vedtak innenfor de mandater virksomhetene er gitt. Det innebærer at departementene gjerne vil være tilbakeholdne med å instruere i enkeltsaker. Prin-

sippet om faglig uavhengighet gjelder også på individnivå, og innebærer at «...statsansatte skal legge sine faglige kunnskaper og sitt faglige skjønn til grunn gjennom hele tjenesteutøvelsen».³

Prinsippene om at all myndighetsutøvelse er underlagt politisk styring, og om faglig uavhengighet i tjenesten, skaper en spenning mellom politisk styring og faglig skjønn, både i forvaltningsorganet og hos den enkelte ansatte.⁴ I tilfeller der det er ønskelig å utvide rommet for å utøve faglig skjønn, må det legges føringer for hvordan styringen av underliggende organer utøves.

For statlige virksomheter er det å avskjære eller begrense statsrådets instruksjonsmyndighet ved lov, det viktigste virkemiddelet for å oppnå uavhengighet i et underliggende organ. I norsk forvaltning er det en rekke eksempler på at underliggende organer gis faglig uavhengighet i særlov. Statsråden kan i slike tilfeller ikke stilles til ansvar for faglige vurderinger og beslutninger som foretas av underordnet organ. Det er imidlertid kun når formell uavhengighet er nedfelt i lov, at det konstitusjonelle ansvaret til statsråden begrenses tilsvarende.

Faglig uavhengighet kan styrkes på andre måter. Et virkemiddel er å heve terskelen for instruksjon. Gjennom lov kan instruksjonsretten løftes til Kongen i statsråd (regjeringen). Terskelen for at overordnet departement griper inn, kan også heves ved at loven legger begrensninger på departementets myndighetsutøvelse. Begge disse mekanismene for å snevre inn instruksjonsmyndigheten og styrke uavhengigheten, gjør seg for eksempel gjeldende i forbindelse med styringen av Norges Bank. Kun Kongen i statsråd har anledning til å instruere Norges Bank, noe som innebærer at denne myndigheten heller ikke kan delegeres. Norges Bank skal ha anledning til å uttale seg i forkant av vedtak om instruksjon, og regjeringens eventuelle vedtak skal oversendes Stortinget snarest mulig.

Uavhengigheten til underordnede organer kan dessuten styrkes ved at kompetansen til å omgjøre vedtak, legges til en uavhengig ankeinstans utenfor departementet. Klager på vedtak innebærer i henhold til forvaltningsloven at en anke bringes inn for overordnet myndighet. Et nylig eksempel stammer fra 2017 da overprøvningsmyndigheten over vedtak fattet av Konkurransetilsynet, ble flyttet fra Nærings- og fiskerideparte-

¹ Fremstillingen trekker blant annet på Ny sentralbanklov. Organisering av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland, NOU 2017: 13 og notater fra Difi om faglig uavhengighet.

² De fleste europeiske land har ministerstyre. Unntaket er Sverige. I den svenske forvaltningen er instruksjonsretten avskåret i enkeltsaker, og regjering og statsråd kan bare gi generelle instruksjoner og oppdrag til underordnede etater.

³ Etske retningslinjer for statstjenesten, revidert 2017.

⁴ Den klassiske referansen er artikkelen «Lojalitet, nøytralitet og faglig uavhengighet i sentraladministrasjonen» av statsviteren Knut Dahl Jacobsen, 1960.

mentet til den nyopprettede Konkurranseskjennemnda, som utgjør en uavhengig klagenemnd for konkurransesaker. Opprettelsen innebærer at Kongen eller departementet ikke har anledning til å gi generelle instruksjoner om hvordan nemden utøver myndighet og har markert tydeligere avstand mellom klagebehandling og politisk styring. Det har ført til større uavhengighet for tilsynet.

11.2.2 Plassering i statsforvaltningen

Organisasjonsinndelingen av statlig virksomhet virker inn på hvordan myndigheten utøves. Ved å skille ut saksfelt fra departementene, har man over tid lagt til rette for en større grad av fristilling av enkelte deler av statlig virksomhet. Videre legger valg av tilknytningsform formelle føringer for overordnet myndighets innflytelse. Statlig virksomhet skilt ut av staten, som selskap eller foretak, styres gjennom såkalt eierstyring tilpasset statens eierandel og spesielle forhold ved virksomheten.⁵

For virksomhet organisert som forvaltningsorgan innen staten, har statsråden, gjennom sitt departement, rett og plikt til å instruere og kontrollere underliggende organer, gjennom etatsstyring. Dersom man ønsker å bryte styringslinjen, må det skje ved lov og eventuelt suppleres med mekanismer som bidrar til sterkere grad av fristilling.

Statlig virksomhet utskilt som eget selskap, foretak eller stiftelse organiseres som egne rettssubjekter, og har særlig stor formell avstand til sentralmyndighetene. Statens muligheter for instruksjon er avskåret, og virkemidlene for styring er dermed begrenset. Staten kan, som hel eller delvis eier av et selskap, utøve eiermakt gjennom eierorganene, som for eksempel generalforsamling eller foretaksmøter. Staten kan skyte inn egenkapital, men øvrig finansiering må selskapet stå for selv gjennom løpende drift eller låneopp-tak.

Til forskjell fra selskaper der staten har en eierposisjon, er stiftelsene selveiende og kan ikke styres gjennom en eierposisjon. Statens virkemidler for styring reduseres dermed til å fastsette vedtekter, knytte vilkår til tilskudd, oppnevne styreposisjoner og lovregulering.⁶ Et eksempel på en stiftelse i det norske systemet for offisiell statistikk, er Nordisk institutt for studier av innovasjon,

forskning og utdanning (NIFU). NIFU er et uavhengig forskningsinstitutt, organisert som en frittstående, allmennyttig stiftelse, med et styre.

Også virksomhet som juridisk og økonomisk er del av staten, er blitt skilt ut i egne forvaltningsorganer. En slik tendens begynte å gjøre seg gjeldende fra midten av 1950-tallet, da ansvar for enkelte saksområder som tidligere hadde ligget integrert i departementene, ble skilt ut i direktorater. Utskillingen av saksfelt bredte om seg, og antallet frittstående direktorater steg. Departementene gikk fra å ha omfattende oppgaveporteføljer til å ha et mer overordnet ansvar for større saksfelt og få en mer rendyrket rolle som faglig sekretariat for politisk ledelse.⁷

Selv om «direktoriseringen» i norsk forvaltning kan anses som et bidrag til å fristille saksbehandling fra politisk innflytelse, er en slik begrunnelse, ifølge Grønli og Flo, ikke entydig. De påpeker at argumenter om «underordning» snarere enn «fristilling» gjerne er gitt vekt. Styringslinjene tilsa fortsatt kontroll med virksomheten i direktoratene.

I kombinasjon med en utvikling i retning av mer mål- og resultatstyring i statsforvaltningen har den organisatoriske avstanden til politikerne likevel lagt til rette for større grad av uavhengighet for direktoratene. Prinsippet om mål- og resultatstyring er formulert i det statlige økonomiregelveket og gjelder for all aktivitet i statlige forvaltningsorganer. Mål- og resultatstyring begrunnes gjerne med at nærhet til utførelse av en oppgave gir bedre forutsetninger for å avgjøre hvilke virkemidler som gir effektiv gjennomføring.⁸ Ansvaret for alle avgjørelser ligger likevel fortsatt hos statsråden. Det gjør også den formelle plikten og retten til instruksjon, også i enkeltsaker. Mål- og resultatstyring reduserer imidlertid bruken av detaljerte instruksjoner. I stedet benyttes instruksjonsretten til å formulere overordnede føringer.

En slik bruk av instruksjonsretten er ikke ulik den styring som benyttes overfor en faglig uavhengig institusjon som Statistisk sentralbyrå, der den formelle retten til instruksjon om faglige vurderinger er avskåret. I praksis benyttes instruksjonsretten i hovedsak i form av overordnede retningslinjer og prioriteringer som gis gjennom styringsdialogen, jf. kapittel 5. Statistisk sentralbyrå må selv løse oppgavene innenfor rammene av retningslinjene, statistikkloven, budsjetterammer og annet regelverk. Ved behov kan departementet

⁵ Fra stat til marked. Veileder om utskilling av virksomhet fra staten, Difi, 2014.

⁶ Difi 2014, Statskonsult 2006, St.meld. nr. 19 (2008–2009).

⁷ Tore Grønli og Yngve Flo, Sentraladministrasjonens historie etter 1945, Fagbokforlaget, 2009.

⁸ NOU 1989: 5 En bedre organisert stat.

justere den overordnede kursen. Det kan skje gjennom tildelingsbrev, faste rapporteringsmøter eller annen kontakt. Det er svært sjelden at Finansdepartementet har gitt direkte instruksjon utenom den ordinære styringsdialogen. Et slikt tilfelle inntraff høsten 2017 da departementet i brev anmodet om at den pågående omorganiseringen av Forskningsavdelingen ble stilt i bero.

I den grad overordnet myndighet er tilbakeholden med instruksjon, trenger ikke styringen av organer med og uten regelfestet uavhengighet avvike nevneverdig. For enkelte organer kan det likevel argumenteres for at tilliten i befolkningen styrkes ved en regelfestet avskjæring av politikernes faglig instruksjonsrett. Det er også begrunnelsen for Statistisk sentralbyrås lovfestede faglige uavhengighet.

I mange land er forvaltningsorganer blitt mer uavhengige i sin myndighetsutøvelse de siste 20–30 årene. Det kan være flere forklaringer på en slik utvikling. Grønlie (2009) påpeker at uavhengighet kan gjøre beslutningene mer forutsigbare og fremme effektivitet og langsiktighet. Det kan også bidra til å minske det politiske presset på statsrådene, selv om det konstitusjonelle ansvaret formelt er tilstede.

Difi foretok i 2012 en gjennomgang av nærmere 100 forvaltningsorganer som ble vurdert som mer eller mindre uavhengige av sine overordnede departementer. Difi fant at utviklingen i retning av mer uavhengighet ser ut til å ha «*skjedd gjennom en lang rekke ad hoc-pregede vedtak og ikke etter noen prinsipiell og samlet vurdering*». Smith (2012) har undersøkt det rettslige grunnlaget for uavhengigheten nærmere og finner at selv om det er en intensjon fra departementenes side om større grad av uavhengighet, er det bare et lite mindretall av virksomhetene som har en tilfredsstillende rettslig regulering av uavhengigheten. Dette gjelder virksomheter som er etablert ved egen lov, og der det rettslige grunnlaget for uavhengighet fremkommer i loven.

Statistisk sentralbyrås faktiske fristilling fra sentralmyndighetene i norsk forvaltning har lange tradisjoner, men uten at faglig uavhengighet alltid har vært formalisert i lov. Allerede i 1876 vedtok Stortinget at Det Statistiske Kontor skulle skilles ut fra Indredepartementet. Med den administrative utskillelsen fulgte navneendring og kontoret ble hetende Det Statistiske Centralbureau. Dette var en av flere beslutninger fattet av Stortinget om å fristille sentraladministrative organer i 1870-årene.⁹ Centralbureauet hadde ingen formell faglig uavhengighet, og i tiårene som fulgte, finnes det eksempler på instruks fra departementet i

faglige spørsmål. Likevel har den reelle uavhengigheten alltid vært stor. Også før virksomheten ble skilt ut, og Centralbureauet ble opprettet, hadde det vært få faglige motsetningsforhold mellom Centralbureauet og departementet. Statistisk sentralbyrås faglige uavhengighet ble først lovfestet da gjeldende lov trådte i kraft i 1990.

Smith (2012) gir en kort vurdering av uavhengigheten til Statistisk sentralbyrå: «*Statistisk sentralbyrå er «en faglig uavhengig institusjon som er underlagt det departement Kongen bestemmer» (loven § 4-1). Dette innebærer at byrået som utgangspunkt er en del av forvaltningshierarkiet, men at departementet (ifølge forarbeidene, jfr. Ot.prp. nr. 58 (1988–89) s. 37) ikke kan instruere om «forskning og statistikkfaglige spørsmål». På dette punkt inngår loven i en tradisjon med røtter tilbake til 1800-tallet, der et hovedpoeng er å bidra til offentlig statistikk som er uavhengig av politiske konjunkturer og dermed troverdig. Selv om loven med fordel kunne ha vært mer eksplisitt om «uavhengighetens» nærmere omfang og således representerer et grensetilfelle mellom» adekvate» og andre tilfelle, er resultatene i hovedtrekk gitt.»*

11.2.3 Bruk av styrer

I norsk forvaltningsrett er det ikke gitt noen generelle bestemmelser om bruk av styrer i ordinære forvaltningsorgan. Oppgaver og kompetanse til styrer i forvaltningsorgan fastsettes i stedet i særlov eller instruks til forvaltningsorganet. Innsettelse av et styre innebærer at det innføres et ledd mellom departement og etatslederen. Styret fratar imidlertid ikke statsråden instruksjonsmyndigheten. Det konstitusjonelle ansvaret for virksomheten blir også liggende hos statsråden.

Begrepet styre i statlige forvaltningsorgan brukes vanligvis om et kollegialt organ som står ansvarlig overfor departementet og som har fullmakter til å styre og kontrollere administrasjonen.¹⁰ En vanlig oppgave er å fastlegge retning for virksomheten, instruere og føre tilsyn. For at et styre skal kunne utføre sine oppgaver, må det gis tilstrekkelig handlingsrom i form av vide og reelle fullmakter.¹¹ Ved å innsette et styre utvides ledelseskapasiteten, samtidig som departementets interesser ivaretas. Blant annet kan et styre gi

⁹ Einar Lie og Hege Roll-Hansen, Faktisk talt – Statistikkens historie i Norge, 2001.

¹⁰ Ei forvaltning for demokrati og fellesskap. St.meld. nr. 19, (2008–2009).

¹¹ Veileder, Bruk av styrer i staten, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, 2006.

tilgang til kompetanse som komplementerer den departementet eller virksomheten selv besitter. Ved å inkludere andre i saksbehandlingen bidrar et styre også til større åpenhet om avgjørelser som angår driften.

Selv om et styre ikke påvirker underliggende organers formelle uavhengighet, kan det argumenteres for at styrebehandling gir vedtak større autoritet og slik styrker den reelle uavhengigheten. Et eksempel på slik bruk av styre finner man i Finanstilsynet. Tilsynet er underlagt Finansdepartementet som har instruksjonsrett i alle saker, også de faglige. Styret behandler prinsipielle saker og saker av særlig viktighet. Styret blir imidlertid også forelagt enkeltsaker og -vedtak og følger aktivt med på tilsynets virksomhet. Styrets behandling av tilsynssaker kan gi vedtak større autoritet i markedet og overfor foretakene det føres tilsyn med. Det kan blant annet gjelde inndragning av konsesjon og pålegg om vesentlig økning av kapitalkrav. Ved lovbehandlingen i 1985 var dette noe av begrunnelsen for å ha et eget styre for tilsynet. Styrebehandling bidrar også til å styrke vedtaket når sakene senere blir løftet opp til departementet. Det kan derfor argumenteres for at styret bidrar til å gi tilsynet en viss grad av reell uavhengighet, til tross for at tilsynet ikke har lovfestet uavhengighet.

Bruk av styrer i staten forekommer imidlertid oftere når underliggende organ har en viss grad av formell uavhengighet eller har vidtrekkende økonomiske og administrative fullmakter. I slike tilfeller legges et større ansvar på virksomheten. Departementets reduserte muligheter for å styre virksomheten gjør med andre ord behovet for å utvide ledelseskapasiteten større. Et styre kan bringe inn komplementær kompetanse, gi ansatte en stemme gjennom ansatterepresentasjon, bidra til å få grundigere drøftet forhold av betydning samt fatte vedtak i gitte saker. Styret vil også føre kontroll med virksomheten og påse at krav innfris. I tillegg kan styret bidra til større åpenhet om saksbehandling og vedtak.

Hovedregelen i norsk forvaltning er likevel at det ikke er styrer i forvaltningsorganer, og tendensen er at bruken av styrer har avtatt i de årene som har gått siden dagens statistikklov ble vedtatt.¹² Begrunnelsen er blant annet at et innskutt styringsnivå kan skape uklarhet i styringsrelasjonen. Statsrådets instruksjon av virksomheten bør i prinsippet gå via styret. I praksis vil styret imid-

lertid kunne bli omgått som følge av departementets behov for tett styring.

Et ekstra styringsnivå kan også gi et feilaktig bilde av ansvarslinjen. Styrets fullmakter og handlingsrom reduserer departementets styringsmuligheter. Ansvaret for virksomheten hviler likevel hos statsråden, med mindre uavhengighet er lovfestet.

Styrebehandling kan også forsinke kommunikasjonen mellom departement og underliggende virksomhet.

Bruk av styrer i norske forvaltningsorgan må vurderes i de enkelte tilfeller og baseres på forhold som virksomhetens karakter, departementets styringsbehov, statsrådets konstitusjonelle ansvar og i hvilken grad et styre vil tilføre ledelseskompentanse som forbedrer styringen av virksomheten. Faglig uavhengighet er et argument for at det kan være ønskelig med et styre. Vide økonomiske og administrative fullmakter kan være et annet argument for at ledelseskapasiteten bør utvides. I tilfeller der styrets ansvar er begrenset, eller rollen først og fremst er å styrke kompetanse eller være rådgivende, er et råd en mer hensiktsmessig konstruksjon.

11.3 Uavhengighet i det europeiske statistiske systemet

11.3.1 Føringer fra det europeiske lovverket

I EU-forordning nr. 223/2009 er faglig uavhengighet det første av de statistiske prinsippene som europeisk statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles etter artikkel 2 nr. 1:

- (a) «faglig uavhengighet»: statistikken skal utvikles, utarbeides og formidles på en uavhengig måte, særlig når det gjelder valg av teknikker, definisjoner, metoder og kilder som skal brukes, samt tidspunktene for og innholdet i alle former for formidling, uten noen form for press fra politiske grupperinger, interessegrupper, Unionens myndigheter eller nasjonale myndigheter.

I 2015 ble den europeiske statistikkloven revidert gjennom forordning nr. 759/2015. I innledningen til forordningen ble det påpekt enkelte svakheter i den europeiske statistikkproduksjonen. For å avhjelpe svakheter, ble det anbefalt at statistikkmyndighetenes faglige uavhengighet styrkes, og at ledere for de nasjonale statistikkbyråene får særskilte garantier for uavhengighet når det gjelder utførelse av statistiske opp-

¹² Se veilederen om bruk av styrer i staten og St.meld. nr. 19 (2008–2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap.

gaver, myndighet til å styre statistikkontoret, og til å prioritere ressursbruk mellom ulike arbeidsoppgaver. Dette ble konkretisert i ny artikkel 5a nr. 2, der det heter:

«For dette formål skal lederen av det nasjonale statistikkontoret

- a) ha eneansvaret for å treffe beslutning 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 statistikkontoret,
- b) ha myndighet til å treffe beslutning om alle spørsmål som gjelder den interne forvaltningen av det nasjonale statistikkontoret,
- c) handle uavhengig under utførelsen av sine statistiske oppgaver og hverken be om eller motta instruks fra regjeringer, institusjoner, organer eller noen annen instans,
- d) være ansvarlige for det nasjonale statistikkontorets statistikkvirksomhet og budsjettgjennomføring,
- e) offentliggjøre en årsrapport og kunne komme med merknader til budsjettbevilgningsspørsmål,»

Av bokstav (a) fremgår det at spørsmål om hvilke metoder som skal benyttes, hvilke opplysninger som er nødvendige for å utarbeide statistikk, og når og hvordan statistikk skal formidles, er omfattet av den faglige uavhengigheten. I slike saker kan administrerende direktør ikke instrueres.

Budsjett, regnskap, risikostyring og etterlevelse av annet regelverk er eksempler på forhold som ikke omfattes. Den faglige uavhengigheten omfatter heller ikke beslutningen om hvilken statistikk som skal utarbeides.

Bokstav (b) sier at lederne av de nasjonale statistikkontorene skal ha myndighet til å treffe beslutning om alle spørsmål som gjelder den interne forvaltningen av det nasjonale statistikkontoret. Det vil for eksempel gjelde spørsmål om organisering, interne ansettelser og budsjettering. Denne bestemmelsen innebærer at lederen for statistikkontoret skal få delegert nødvendig fullmakt, men departementet vil fortsatt beholde muligheten til å instruere eller overprøve beslutninger. Det kan også gis føringer i budsjettvedtak, for eksempel om lokalisering av arbeidsplasser. Myndigheten til å treffe beslutninger er også begrenset av annet nasjonalt regelverk som setter rammene for en etatsleders myndighetsutøvelse.

Noen administrative spørsmål vil ha en faglig side. Den interne organiseringen vil for eksempel ha betydning for gjennomføringen av arbeidsprosesser. Detaljerte instruksjoner i administrative forhold vil derfor kunne komme i konflikt med den faglige uavhengigheten.

Bokstav (c) sier at administrerende direktør hverken kan be om eller motta instruks fra andre under utførelsen av statistiske oppgaver. Dette gjelder instruksjoner både fra departement og fra et eventuelt styre, råd eller annet organ. Grensdragningen mellom statistiske oppgaver og andre sider av virksomheten kan imidlertid være vanskelig. Oppgavene beskrevet i bokstav (a) vil alle være statistiske, men det vil også kunne være oppgaver eller vurderinger der det er uklart om det dreier seg om en statistisk oppgave.

Som beskrevet i kapittel 6.4, vektlegger det europeiske statistikkregelverket faglig uavhengighet i statistikkproduksjonen, men gir samtidig svært detaljerte regler for hvilke statistikker som skal produseres og hvordan de skal utformes. Uavhengigheten skal sikre at produksjonen av den europeiske statistikken ikke påvirkes av andre interesser. Beslutningen om hvilken europeisk statistikk som skal utarbeides, ligger imidlertid til europeiske myndigheter, og ikke til de nasjonale statistikkbyråene.

Den europeiske statistikkloven inneholder også bestemmelser om ansettelse og avskjedigelse av ledere i nasjonale statistikkontorer (artikkel 5a nr. 4). Her fremgår det at alle medlemsland skal sikre at prosedyrene for rekruttering av ledere til nasjonale statistikkontorer er åpne og basert utelukkende på faglige kriterier. Avskjedigelse eller overføring til andre stillinger skal ikke bringe den faglige uavhengigheten i fare.

Regelverket forklarer ikke innholdet i begrepet «faglige kriterier». Det kan bety krav til kunnskap om statistikkproduksjon, men det kan også vise til forståelse av hvilken rolle statistikk spiller i samfunnet. Uttalelser fra det rådgivende statistiske utvalget European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB) kan gi noe tolkningsveiledning. ESGAB har kritisert tyske delstater for å ansette statistikkdirektører uten statistikkfaglig kompetanse. Direktørene har hatt generell erfaring fra forvaltningen, men det har ESGAB ikke vurdert som tilfredsstillende. Spania har blitt kritisert for at statistikkdirektørene er blitt byttet ut etter regjeringsskifte, og dermed kan oppnevningen oppfattes som å være basert på politiske kriterier.

11.3.2 Styring av statistiske sentralbyråer i andre land

Den europeiske statistikklovgivningen gjelder i alle EU- og EFTA-landene. Disse landene har ulike forvaltningstradisjoner, som gir ulikt rom for faglig uavhengighet. Det er stor variasjon i hvordan arbeidsoppgaver er fordelt mellom departementer og etater, og de nasjonale statistikkbyråene har noe forskjellig ansvarsområde. Det innebærer at selv om den europeiske statistikkloven gjelder overalt, er det forskjeller i hvordan styringen er organisert. Disse forskjellene reflekterer at landene har ulike rammebetingelser og ulike virkemidler, men viser også at det er noe rom for tilpasninger i implementeringen av regelverket.

Mange land har valgt å knytte et rådgivende organ til statistikkbyrået. I noen tilfeller er disse helt frittstående, mens de i andre tilfeller er delvis utnevnt og ledet av administrasjonen i det statistiske byrået selv. Noen har også valgt en form for styre, men med tilpasninger som sikrer at løsningsen er i tråd med statistikkforordningen. I Danmark er dette løst ved at generaldirektøren også er styreleder, mens man i Østerrike har valgt en modell der styret kun har myndighet i administrative saker.

Danmark

Danmarks Statistik er en selvstendig institusjon under det danske Økonomi- og Indenrigsministeriet. Det danske Folketinget har vedtatt en ny statistikklov, som vil tre i kraft våren 2018. I henhold til den nye loven ledes Danmarks Statistik av et styre, der administrerende direktør er styreleder. Denne organiseringen er av Eurostat vurdert å være i tråd med det europeiske regelverket.

Direktøren utnevnes av kongen etter forslag fra departementet og i samråd med styret. Direktøren utnevnes i overensstemmelse med de regler som gjelder generelt i staten. Departementet utnevner de øvrige syv styremedlemmene for inntil fire år, med mulighet for én gjenoppnevning.

Styret godkjenner strategi og budsjettforslag og treffer beslutning om frivillig datainnsamling (tvungen datainnsamling er regulert i loven). Direktøren har den faglige og administrative ledelsen.

Sverige

Statistiska Centralbyrån (SCB) er formelt og budsjettmessig underlagt det svenske Finansministeriet. Den svenske forvaltningsskikken inne-

bærer at hverken Riksdagen eller regjeringen kan instruere SCB i sin myndighetsutøvelse.

SCB er organisert som en såkalt enrådgighetsmyndighet, som innebærer at det ledes av en generaldirektør oppnevnt av regjeringen. Direktøren ansettes i fast stilling. På linje med en del andre enrådgighetsmyndigheter, har SCB et innsynsråd som skal «*utöva insyn i verksamheten och ge myndighetschefen råd*». Innsynsrådet ledes av Generaldirektøren.

Nederland

Det nederlandske statistikkbyrået Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) er et selvstendig offentlig organ. Økonomidepartementet har ansvar for lovgivning og budsjett, men har ingen instruksjonsmyndighet. Formelt er det ingen hierarkisk orden mellom de to virksomhetene. De er likestilt i statsforvaltningen. Direktøren oppnevnes av regjeringen etter forslag fra Økonomiministeren.

Frem til nylig måtte de årlige virksomhetsplanene til CBS godkjennes av et eget råd, Centrale Commissie voor de Statistiek (CCS). CCS hadde ansvar for å føre tilsyn med blant annet uavhengighet, kvalitet og relevans, og hadde også i oppgave å foreslå ny direktør til CBS. Fra 2017 er CCS avvirket og erstattet av et rent rådgivende organ uten vedtaksmyndighet.

Storbritannia

Det britiske statistikkbyrået, Office for National Statistics (ONS), er en selvstendig etat som sorterer direkte under parlamentet. Det ledes av riksstatistikeren, som oppnevnes av regjeringen. Stillingen er fast.

UK Statistics Authority (UKSA) fører tilsyn med ONS. UKSA har et styre, hvor styreleder er oppnevnt av parlamentet.

Østerrike

Bundesanstalt Statistik Österreich (BSÖ) er en uavhengig institusjon. Det østerrikske finansdepartementet har ansvar for å føre tilsyn med BDÖ, men kan ikke instruere det. BSÖ ledes av to direktører, én med det faglige ansvaret og én med ansvar for økonomiske og administrative forhold. Begge oppnevnes av Finansdepartementet.

BSÖ har et rådgivende organ som gir offentlige uttalelser om statistikk, økonomisk politikk og offentlig politikk. Det gir også råd i administrative saker dersom de berører den faglige virksomheten. I tillegg har BSÖ et styre som bistår departe-

mentet i tilsynsoppgaver. Både rådet og styret rapporterer til Finansministeren årlig, mens statistikkrådet i tillegg rapporterer direkte til parlamentet. De 16 medlemmene i statistikkrådet oppnevnes av ulike organer, herunder Finansministeren, øvrige ministre, sentralbanken og organisasjoner for arbeidsgivere og arbeidstakere. Styret har representanter fra ulike departementer.

11.4 Erfaringer med styringen av Statistisk sentralbyrå

Forholdet til det europeiske regelverket

Dagens styringsmodell er beskrevet i kapittel 5. Utvalget er i sitt mandat bedt om å «se på forholdet til det europeiske regelverket og avklare om dagens norske statistikklov tilfredsstillende kravene i det europeiske statistikkregelverket», og om å «vurdere om SSB fortsatt bør ha et styre eller et faglig råd og hvilke oppgaver som eventuelt bør tillegges dette».

Dagens statistikklov er i hovedsak i tråd med det europeiske regelverket, slik det er etter at ny statistikkforordning ble vedtatt i 2015. Det gjelder også de sentrale bestemmelsene om styring og faglig uavhengighet. Det europeiske regelverket gir imidlertid en mer presis definisjon av statistikkbyråets faglige uavhengighet enn det norske. Beskrivelsen i forarbeidene til dagens norske statistikklov, og praktiseringen av den faglige uavhengigheten til Statistisk sentralbyrå, er stort sett på linje med, eller går noe lenger enn, uavhengigheten i det europeiske regelverket.

Når det gjelder forholdet mellom direktør og styre, kan det imidlertid være en konflikt. Det europeiske regelverket sier at direktøren «hverken skal be om eller motta instruks» fra noen annen instans under utførelsen av sine statistiske oppgaver. Det er vanskelig å forene med den gjeldende statistikkloven, der administrerende direktør må følge langtidsprogrammer og årlige arbeidsprogrammer som formelt fastsettes av styret. Dette gjelder uavhengig av hvorvidt styret i praksis har stor innvirkning på de endelige programmene. Dagens styrekonstruksjon, der styret er tildelt betydelig beslutningskompetanse, er derfor vanskelig å videreføre gitt det europeiske regelverket.

Den europeiske fagfelle vurderingen av Statistisk sentralbyrå og det norske statistiske systemet fra 2014 pekte også på at det i loven var noe uklarhet om styrets rolle. Det ble stilt spørsmål ved om styret var en del av Statistisk sentralbyrå, og dermed omfattet av den faglige uavhengigheten, eller om det fungerte som departementets representant, og slik grep inn i Statistisk sentralbyrås virk-

somhet. Dette ble underbygget av at det er departementet som oppnevner styret.

Det ble videre vist til at beslutningsmyndigheten til administrerende direktør i liten grad var beskrevet i statistikkloven, mens styrets beslutningsmyndighet var det. Ekspertpanelet mente dette virket ubalansert og skapte uklarhet om administrerende direktør i realiteten hadde de fullmaktene som fulgte av det europeiske regelverket.

På denne bakgrunn foreslo panelet at det juridiske rammeverket ble justert, slik at styrets rolle og fordeling av ansvar mellom administrerende direktør og styret ble klargjort.

Nærmere om den faglige uavhengigheten

Høsten 2017 oppsto det en uenighet mellom administrerende direktør og departementet i forbindelse med en omorganiseringsspross i Statistisk sentralbyrå. Den endte med at statsråden offentlig uttalte at hun ikke hadde tillit til administrerende direktør, som fratrådte sin stilling to dager senere.

En offentlig konflikt mellom en etatsleder og overordnet departement er uvanlig innenfor norsk forvaltning. Det har ikke tidligere vært noen tilsvarende situasjoner i Statistisk sentralbyrå, og det virker lite rimelig å skulle forklare denne konflikten med trekk ved styringssystemet. Selv om saken ikke skyldtes uklarheter om styringssystemet, skapte den likevel en debatt som blant annet fikk frem at det var noe usikkerhet om rekkevidden av den faglige uavhengigheten.

Dette hadde også blitt påpekt tidligere: Statistisk sentralbyrå er beskrevet som en «faglig uavhengig institusjon» i statistikkloven, og det fremgår av forarbeidene at Statistisk sentralbyrå ikke kan instrueres i «forskning og statistikkfaglige spørsmål». Loven avskjærer instruksjonsretten, men uten å være presis med hensyn til hvor grensen går. I en utredning fra 2012 vurderte professor Eivind Smith lovens bestemmelse som i yttergrensen av det som vil være en adekvat regulering av uavhengighet, se kapittel 11.2.2.

I dag er Statistisk sentralbyrå gjennom forskrift delegert myndighet til å fatte beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk, som i statistikkloven § 2-1 er lagt til Kongen. Dermed har byrået fått utvidet myndighet, men en slik delegering avskjærer ikke statsrådets instruksjonsrett.

I debatten høsten 2017 kom det frem synspunkter som tydet på at det likevel kan ha vært noe uklarhet og uenighet om i hvilken grad departementet kan instruere byrået om hvilken offisiell statistikk som skal utarbeides. Tilsvarende ser det

ut til å ha vært uenighet om hvilken adgang departementet har til å instruere Statistisk sentralbyrå om å påta seg bestemte oppdrag. Slik uklarhet har kommet opp også tidligere, men den ble denne gangen drøftet offentlig på en annen måte enn før, og det har blitt tatt til orde for en tydeligere lovregulering av den faglige uavhengigheten.¹³ En slik regulering må ivareta behovet for demokratisk styring med oppgavene som gis til Statistisk sentralbyrå, samtidig som byrået må sikres faglig uavhengighet slik at alle kan ha tillit til at statistikken fra byrået bygger på rent faglige vurderinger.

Nærmere om styrets rolle

Ved innføringen av dagens lov ble Statistisk sentralbyrå tildelt et eget styre med betydelig formell myndighet. Det hadde på forhånd vært noe uenighet om byrået ville være tjent med dette, og det ble blant annet pekt på at det kunne gi mer byråkrati og uklare styringslinjer, jf. boks 11.1.

Loven gir styret i oppgave å behandle og fastsette Statistisk sentralbyrås langtidsprogram, budsjettforslag og årlig arbeidsprogram etter forslag fra administrerende direktør. Dermed har styret formell beslutningsmyndighet til å sette retning og ta avgjørelse i viktige saker. Dette balanseres imidlertid ved at administrerende direktør ansettes av Kongen og ikke av styret. I et styre i et privat foretak er det normale at styret kan ansette og avskjedige administrerende direktør. Det gir en enkel mekanisme for å løse konflikter. Styret i Statistisk sentralbyrå har ikke hatt denne myndigheten. Ved en eventuell uenighet med administrerende direktør, ville styret måtte ta opp saken med departementet.

Fullmakten til å ansette og avskjedige administrerende direktør har betydning for styrets mulighet til å instruere direktøren og å overprøve de forslag som legges frem for styret. Når styret også ansetter og avskjediger, er styret virksomhetens øverste organ i reelt sett alle saker. I prinsippet er det ingen sak styret ikke kan gjøre til sin. Slik er det for eksempel i helseforetakene. Uten denne fullmakten blir det vanskeligere; maktforholdet forskyves. Det forsterkes i Statistisk sentralbyrå av at administrerende direktør ansettes av regjeringen og har et sterkt stillingsvern, mens styret er oppnevnt av departementet og ikke har noe formelt stillingsvern. Forholdet mellom administrerende direktør og styret blir dermed annerledes enn i et privat foretak. Konsekvensen har

vært at styret og administrerende direktør i større grad har måttet søke konsensus.

Samtidig er det tydelig at styret har hatt innvirkning på utformingen av sentrale styringsdokumenter og prosjekter. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.

Det ser ut til at samspillet mellom styre og administrerende direktør over tid har fungert godt. Det kan ha sammenheng med at roller og oppgaver til henholdsvis styret og administrerende direktør er operasjonalisert i egne instruksjoner. I tillegg har rolleavklaring skjedd løpende gjennom dialog med departementet. Både administrerende direktør, styret og departementet har funnet frem til en praksis hvor de gjensidige forventningene har vært avklart.

Styret har i hovedsak hatt tre funksjoner:

- *Forsterket ledelse*: Strategi, budsjettforslag og virksomhetsplan må legges frem for og fastsettes av styret. Gjennom behandling i et kollegialt organ kvalitetssikres viktige beslutninger. Administrerende direktør har også mulighet til å trekke på styrets kompetanse før større beslutninger tas. Slik styrkes ledelseskapasiteten i Statistisk sentralbyrå.
- *Alminnelig tilsyn*: Styrets vurderinger har gått til både Finansdepartementet i forbindelse med oversendelse av viktige styringsdokumenter og til administrerende direktør gjennom diskusjon på styremøtene. Styret har slik lettet departementets tilsynsoppgave, og tilsynsoppgavene utgjør i dag den største delen av styrets instruks.
- *Avstand til departementet og statsråden*: Gjennom å benytte styret til tilsyn og saksbehandling, har det vært en høyere terskel for når departementet må involvere seg direkte i driftsspørsmål i Statistisk sentralbyrå.

Dette vurderes som nyttige funksjoner, som bør ivaretas i en ny styringsmodell for Statistisk sentralbyrå.

Dagens modell har samtidig noen svakheter. At beslutningsmyndigheten er delt mellom et styre og en administrerende direktør, kan gi en uklar styringslinje mellom departementet og Statistisk sentralbyrå. Departementet har i hovedsak forholdt seg til administrerende direktør, også i noen tilfeller for oppgaver som ifølge loven ligger til styret. Departementet har blant annet direkte kontakt med administrerende direktør om langtidsprogrammet når det utarbeides, selv om det formelt skal fastsettes av styret. Direktøren har samtidig ansvaret for saksforberedelsene til styret. Selv om dette er en naturlig måte å organisere

¹³ Se for eksempel Eivind Smith: Grenser for faglig uavhengighet. Dagens Næringsliv 29. november 2017.

Boks 11.1 Diskusjonen ved innføringen av dagens statistikklov

I forbindelse med etableringen av dagens statistikklov og forskrift ble behovet for et styre og dets oppgaver gjennomgått.

Før 1990 var styrets oppgaver definert i instruks til administrerende direktør. Instruksen begrenset ikke administrerende direktørs funksjoner eller ansvar overfor overordnet myndighet. Det ble lagt til grunn at administrerende direktør måtte rådføre seg med styret i alle viktige saker, og at styret kunne bringe eventuell uenighet inn for departementet. I tillegg til denne rådgivende funksjonen hadde styret en kontrollfunksjon og skulle føre tilsyn med utviklingen av norsk statistikk og Statistisk sentralbyrås virksomhet. Styret kunne i den sammenheng fritt ta opp spørsmål. Selv om styret ikke var tillagt noen selvstendig beslutningsmyndighet, var den rådende vurderingen at kombinasjonen av oppgaver og handlingsrom ga styret en sterk stilling i Statistisk sentralbyrås ledelse (NOU 1988: 19).

I oppfølgingen av NOU 1988: 19 var styrefunksjonen gjenstand for diskusjon. Utvalgets flertall hadde foreslått å styrke styrets rolle gjennom å formalisere beslutningsmyndighet for styret på enkelte områder. Argumentene var særlig at en for sterk stilling for administrerende direktør kunne gjøre det vanskelig å gjennomføre ønskede omprioriteringer innenfor statistikkproduksjonen, og at et utvidet ansvar ville gi et mer engasjert styre. Et mindretall mente det ville gjøre styringslinjene uklare, og at det kunne skape mer byråkrati, blant annet gjennom større behov for styringsdokumenter. Det ble allerede den gang påpekt en internasjonal trend i retning av økt faglig uavhengighet for statistikkbyråer. I oppfølgingen av utvalgsrapporten, fulgte departementet mindretallets tilråding, mens den vedtatte statistikkloven innebar en styrking av styret, i hovedsak i tråd med tilrådingen fra flertallet i utvalget.

styringsdialogen på, kan det føre til at styret i praksis mottar flere styringssignaler fra departementet via administrerende direktør. I andre forvaltningsorganer med styrer er det ikke nødvendigvis slik; for eksempel er Klima- og miljødepartementets styringsdialog med Meteorologisk Institutt rettet mot styret, og ikke mot direktøren.

11.5 Anbefalinger

Statistisk sentralbyrå skal fortsatt ha et todelt samfunnsoppdrag. Byrået skal være den sentrale myndigheten for offisiell statistikk, med oppgaver som beskrevet i kapittel 8 og 9. Disse oppgavene skal forankres i et flerårig program for offisiell statistikk som skal vedtas av Kongen i statsråd. Byrået skal også drive forskning og analyse, som beskrevet i kapittel 10. Disse oppgavene skal presiseres nærmere i forskrift fra departementet. Under utførelsen av alle oppgaver skal Statistisk sentralbyrå være faglig uavhengig, jf. omtalen i kapittel 6. Den faglige uavhengigheten må være i tråd med det europeiske statistikkregelverket, som beskrevet i kapittel 11.3.1.

11.5.1 Plassering i statsforvaltningen

Statistikkbyråets plassering i statsforvaltningen varierer noe mellom land. Noen land har valgt å plassere sitt nasjonale statistikkbyrå rett under parlamentet, men de fleste land har lagt det under et departement, vanligvis finans- eller økonomidepartementet. I Norge er det bare Stortingets kontrollorganer – herunder Riksrevisjonen og Sivilombudsmannen – som er direkte underlagt Stortinget. Det er ingen sterke argumenter for at Statistisk sentralbyrå skal stå i samme stilling.¹⁴ Statistisk sentralbyrå bør følgelig være underlagt et departement.

Det anbefales at Statistisk sentralbyrå fortsatt skal sortere under Finansdepartementet. Finansdepartementet har et samordningsansvar, som gjør det egnet til å styre en sektorovergripende institusjon som Statistisk sentralbyrå. Samtidig har Finansdepartementet et sektoransvar for økonomisk forskning, som blant annet ivaretas gjennom forsknings- og analysevirksomheten til Statistisk sentralbyrå.

¹⁴ Jørn Rattsø og Knut Anton Mork fremmer dette standpunktet, men da gjelder det bare for konjunkturinstituttopp-gavene, som de anser bør skilles ut fra statistikkbyrået (se drøfting i kapittel 10), Utredning best i uavhengig institutt. Dagens Næringsliv 31. oktober 2017.

11.5.2 Faglig uavhengighet

For å sikre tillit til statistikken, må utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk bygge på faglig uavhengige vurderinger, jf. kapittel 6. Dette er nedfelt både i dagens statistikklov og i det europeiske statistikkregelverket.

Den faglige uavhengigheten i statistikkproduksjonen kan defineres på ulike måter. Ifølge det europeiske regelverket innebærer uavhengigheten i hovedsak fritt valg av kilder, metoder og formidlingsmåter. I Norge har uavhengigheten i enkelte sammenhenger blitt forstått å være noe videre enn dette, fordi Statistisk sentralbyrå har fått delegert myndigheten til å beslutte hvilken statistikk som skal utarbeides.

Utvalget foreslår at det skal utarbeides et nasjonalt, flerårig statistikkprogram, se kapittel 8. Et nasjonalt statistikkprogram vil angi hvilke områder Statistisk sentralbyrå skal produsere offisiell statistikk på. Innholdet i og utformingen av enkeltstatistikker, og prioriteringen av ressurser mellom ulike statistikkoppgaver, vil falle inn under den faglige uavhengigheten.

Som beskrevet i kapittel 10, skal Statistisk sentralbyrå fortsatt drive forskning og analyse. Denne virksomheten skal også omfatte oppgaver som anvender statistikk og data, for eksempel til å utvikle modellverktøy, utarbeide prognoser og fremskrivninger og analysere virkninger av offentlig politikk. Disse oppgavene skal beskrives nærmere i forskrift.

Etter at oppgaver er gitt, enten gjennom statistikkprogram, forskrift, tildelingsbrev eller kontrakter, skal Statistisk sentralbyrå være faglig uavhengig i gjennomføringen av oppgavene. Det må nedfelles i statistikkloven.

Bestemmelse om faglig uavhengighet

Det gjelder generelt at forvaltningen skal utøve sine oppgaver basert på faglige vurderinger. Denne normen står sterkt også i Statistisk sentralbyrå. Det er imidlertid ikke tilstrekkelig for å sikre nødvendig tillit til byrået. Den faglige uavhengigheten må derfor også gis en forankring i statistikkloven.

En slik forankring vil innebære en begrensning i adgangen departementet har til å instruere eller overprøve Statistisk sentralbyrå i faglige spørsmål. Denne begrensningen skal gi offentligheten trygghet for at statistikk, forskning og analyse fra Statistisk sentralbyrå bygger på rent faglige vurderinger. Begrensningen i instruksjonsretten bør være presis nok til at det ikke oppstår

vesentlig uenighet om rekkevidden av uavhengigheten.

Det er likevel ikke hensiktsmessig å gi en uttømmende definisjon i selve loven. I stedet bør loven ha en overordnet bestemmelse om faglig uavhengighet, som utdypes gjennom nærmere beskrivelse i forarbeidene. Det er samme løsning som er valgt i dagens lov. En ny lov bør imidlertid presisere at den faglige uavhengigheten gjelder under utførelsen av pålagte oppgaver, og ikke for hele institusjonen som sådan. Instruksjonsretten skal kun begrenses når det gjelder faglige vurderinger knyttet til utførelsen av bestemte oppgaver. I alle andre sammenhenger gjelder instruksjonsretten som normalt.

Begrensningen på instruksjonsretten bør følge bestemmelsene i forordning 2015/759 om europeisk statistikk artikkel 5a nr. 2, som beskrevet i 11.3.1. Dette vil være gjeldende norsk rett gjennom EØS-avtalen, og bestemmelsen i den nye statistikkloven bør ha samme rekkevidde. Erfaringsvis vil det europeiske regelverket revideres jevnlig, og da kan også operasjonaliseringen av den faglige uavhengigheten endres. Det er derfor ikke hensiktsmessig å ta disse bestemmelsene direkte inn i den norske statistikkloven, da en risikerer å måtte revidere loven hver gang det europeiske regelverket endres. I stedet bør den generelle bestemmelsen i statistikkloven forstås å være i tråd med det gjeldende europeiske regelverket.

Bestemmelsene om faglig uavhengighet etter den europeiske forordningen gjelder kun for Statistisk sentralbyrås oppgaver knyttet til europeisk statistikk. Det er imidlertid naturlig at disse bestemmelsene gjelder for oppgaver knyttet til all offisiell statistikk i Norge.

Den mer generelle bestemmelsen om uavhengighet i det europeiske regelverket (artikkel 2 nr. 1) sier at uavhengigheten også omfatter valg av kilder for statistikk. Denne formuleringen gir frihet til å velge kilder innenfor de rammer som gis av budsjetter, samt av hvilke opplysninger byrået har tilgang til. Dersom et endret kildevalg medfører et nytt finansieringsbehov, må dette, som i dag, eventuelt innvilges gjennom Stortingets budsjettvedtak. Frihet i kildevalg er heller ikke tatt med i den nye, mer spesifikke bestemmelsen fra 2015 (artikkel 5a nr. 2, litra a).

Hensynene som begrunner den faglige uavhengigheten i statistikkvirksomheten, gjør seg også gjeldende for forsknings- og analysevirksomhet, som omtalt i kapittel 10. Bestemmelsen om faglig uavhengighet bør derfor gjelde også under utførelsen av disse oppgavene.

Det vil likevel være noen nyanser mellom innholdet i den faglige uavhengigheten for de ulike oppgavene, som drøftet i kapittel 6.4 og 6.5. Den viktigste nyansen gjelder valg av metoder. For statistikkvirksomheten fremgår det av de europeiske bestemmelsene at Statistisk sentralbyrå kan få i oppgave å utarbeide en særskilt statistikk, men at det ikke kan instrueres i metodevalg. Denne grensen er vanskeligere å trekke når det gjelder forskning og analyse. Det legges til grunn at byrået kan pålegges å gjennomføre beregninger på særskilte modeller eller med bestemte forutsetninger, og om overordnede metodevalg. Statistisk sentralbyrå bør imidlertid stå fritt til å gi råd om utformingen av slike oppdrag før de gis, og byrået bør også redegjøre for betydningen av overordnede metodevalg når resultatene legges frem. Dersom Statistisk sentralbyrå mener at metodevalgene medfører at resultatene blir misvisende, må det også være adgang til å påpeke dette.

Forsknings- og analysevirksomheten baseres i større grad på oppdragsfinansiering enn statistikkvirksomheten. Det vil være rom for større føringer på et prosjekt i forbindelse med inngåelse av eksternt finansierte oppdrag enn oppgaver som omfattes av grunnbevilgningen. Slike oppdrag kan samtidig utfordre den faglige uavhengigheten, dersom kontraktene griper for mye inn i metodevalg eller har en høy detaljeringsgrad. Det må legges til grunn at Statistisk sentralbyrå skal praktisere samme faglige uavhengighet i eksternt finansierte oppdrag, som i arbeid finansierte over grunnbevilgningen.

Statistisk sentralbyrå må ha adgang til å avvise oppdrag dersom byrået vurderer oppdraget som faglig uforsvarlig eller ikke gjennomførbart, eller for ressurskrevende i forhold til øvrige forpliktelser. Det bør komme klart frem ved publisering av resultater av oppdragsforskning og -analyse hvem som har betalt for oppdraget, samt eventuelle faglige føringer som er lagt på arbeidet.

Det følger av det europeiske regelverket at Statistisk sentralbyrå ikke kan instrueres om tidsplanen for offentliggjøring av europeisk statistikk. Det bør gjelde offentliggjøring av all offisiell statistikk, så vel som offentliggjøring av forskningsrapporter og analyser.

I tillegg gjelder de øvrige bestemmelsene i artikkel 5a i forordningen, herunder at administrerende direktør skal ha fullmakt til å treffe administrative beslutninger. Denne fullmakten følger av vanlig forvaltningsskikk og gjelder for hele Statistisk sentralbyrå. Økonomiregelverket i staten pålegger Statistisk sentralbyrå å legge frem en årsrapport, som beskrevet i artikkel 5a nr. 2, litra

e. Denne bestemmelsen presiserer at administrerende direktør skal ha adgang til å uttale seg offentlig om eget budsjett.

Praktisering av faglig uavhengighet

Statistisk sentralbyrås oppgaver og samfunnsoppdrag angis på ulike nivåer. Statistikkloven beskriver de overordnede oppgavene. Disse utdypes gjennom forskrifter og instruksjoner. Gjennom budsjettvedtak og styringsdialog vil det også være rom for å forme Statistisk sentralbyrås samfunnsoppdrag ved å gi overordnede føringer for statistikkproduksjonen og innretningen på øvrig virksomhet.

Den faglige uavhengigheten gir frihet til å beslutte hvordan oppgavene skal løses, men ikke hva de skal bestå i. Det kan synes som en innskrenking sammenlignet med dagens situasjon, der Statistisk sentralbyrå er delegert myndigheten til å beslutte hvilken statistikk som skal utarbeides. Det balanseres ved at Statistisk sentralbyrå selv leder arbeidet med, og legger frem forslaget til, nasjonalt statistikkprogram. Programmet vil gi rammer for prioriteringer, metodevalg og tilgang på data. Gjennom programmet vil Statistisk sentralbyrå også gis et tydeligere ansvar for å samordne statistikk som produseres av andre statlige virksomheter.

11.5.3 Ansettelse av administrerende direktør

Dagens praksis med at administrerende direktør ansettes av Kongen i statsråd, bør videreføres. Det vil bidra til å sikre direktørens formelle rolle og uavhengighet fra departementet. Det europeiske regelverket angir at ansettelsen må skje gjennom åpne prosedyrer og være basert på faglige kriterier. Det vil være i samsvar med kvalifikasjonsprinsippet i statsansatteloven § 3.

Stillingen som administrerende direktør er i dag en ordinær topplederstilling etter statsansatteloven, og ikke et embete. Skillet mellom embeter og vanlige statsansatte er i hovedsak tradisjonsbestemt. Det har vært en tendens de siste årene at toppstillinger i staten endres fra embeter til ordinære statsansatte. Mange av disse stillingene er på åremål. Direktørstillingen for Statistisk sentralbyrå var tidligere et ordinært embete, men i forbindelse med gjenoppnevning av administrerende direktør i 1997 ble stillingen gjort om til en topplederstilling i staten på åremål.

Hovedforskjellen mellom embeter og stillinger som statsansatt ligger i at en embetsmann bare

kan avskjediges av Kongen i statsråd, mens en statsansatt kan sies opp eller avskjediges på lavere nivå. Det er likevel ikke vesentlige forskjeller i stillingsvernet for de to kategoriene, i og med at krav til avskjedigelse er de samme.

Utvalget finner ikke tungtveiende argumenter for å gjøre stillingen som administrerende direktør om til en embetsstilling, og mener den fortsatt skal være en ordinær topplederstilling etter statsansatteloven.

Det europeiske regelverket presiserer at *«avskjedigelse av ledere av nasjonale statistikkontorer eller overføring av disse til andre stillinger, skal ikke bringe den faglige uavhengigheten i fare»*, jf. omtalen i 11.4.1. Dette er allerede ivaretatt gjennom det stillingsvernet og de krav til oppsigelse eller avskjedigelse som følger av statsansatteloven. Det er derfor ingen grunn til at dette skal reguleres særskilt i statistikkloven.

Bortsett fra innledningen til den europeiske statistikkloven foreligger det lite faglitteratur om uavhengighet for statistikkdirektører. Det er imidlertid en betydelig faglitteratur om uavhengighet for ledere i det offentlige mer generelt, og for sentralbanksjefer spesielt.¹⁵ Det vanligste er at uavhengighet ivaretas ved oppnevning på åremål. I litteraturen argumenteres det for at oppnevningsperioden for sentralbanksjefer bør være forholdsvis lang, og lengre enn en parlamentsperiode. Det er også interne grunner til at åremålsperioder bør ha en viss varighet. Dersom det er kjent at en leder kun vil sitte en kort periode, kan det være vanskelig å få legitimitet i organisasjonen han eller hun skal lede.

Det påpekes i litteraturen at muligheten for gjenoppnevning kan svekke den faglige uavhengigheten, fordi atferden vil kunne påvirkes i en «regjeringsvennlig» retning når den første perioden nærmer seg slutten. Ønske om gjenoppnevning kan derfor medføre at en direktør i praksis oppfører seg mindre uavhengig mot slutten av en oppnevnesperiode. Dette kan i praksis også svekke direktørens evne eller vilje til å stå imot ytre press.

Også internt kan direktørens rolle svekkes mot slutten av en periode. Det kan oppstå tilfeller der administrerende direktør er en såkalt «lame duck», og institusjonen motarbeider og utsetter initiativer fra ledelsen i påvente av ny direktør.

En lang periode anses å styrke uavhengigheten sammenlignet med å ha to eller flere kortere perioder med mulighet for én eller flere gjenopp-

nevnelser, og vil være å foretrekke. I Norge er imidlertid åremålsperioden regulert i statsansatteloven og kan ikke gå ut over seks år.

Seks år kan å være noe kort tid ut fra hensynet til god ledelse av Statistisk sentralbyrå. I en større organisasjon med sammensatte oppgaver og et samfunnsoppdrag det er stor interesse for, vil det kunne være fordeler med kontinuitet og erfaring i ledelsen. Byrået har hatt gode erfaringer med flere ledere som har sittet lenge.

For de fleste toppledere i staten benyttes åremål på seks år, med muligheten til én gjenoppnevning. Av forarbeidene til loven fremgår det at åremål normalt ikke skal benyttes for særlig uavhengige stillinger, spesielt for virksomheter med kontrollerende funksjoner, ombudsfunksjoner eller tilsynsfunksjoner. Det finnes likevel en rekke slike stillinger der åremål benyttes, men for flere av disse er det ikke mulighet til gjenoppnevning. For eksempel er stillingene som Forbrukerombud, Likestillings- og diskrimineringsombud og Barneombud alle på åremål på seks år. For disse er det ikke mulighet for gjenoppnevning.

Stillingen som direktør for Statistisk sentralbyrå er faglig uavhengig. Denne uavhengigheten er i større grad begrunnet med behov for at statistikk, utredninger og vitenskapelige publikasjoner fra byrået skal ha nødvendig tillit i befolkningen, og for å unngå politisk press under utførelsen av samfunnsoppdraget, enn at Statistisk sentralbyrå skal føre tilsyn eller kontroll med myndighetenes maktutøvelse.

Etter en samlet vurdering anbefales det at administrerende direktør oppnevnes på åremål for en periode på seks år, med mulighet for én gjenoppnevning.

11.5.4 Styre eller rådgivende organ

Dagens styreordning har fylt viktige funksjoner, særlig ved å styrke ledelseskapasiteten i Statistisk sentralbyrå gjennom at beslutninger tas av et kollegialt organ, og ved å bistå departementet i sine tilsynsoppgaver. Dagens ordning er imidlertid vanskelig å videreføre. Den formelle beslutningsmyndigheten som ligger i styret, er vanskelig å forene med bestemmelsene om faglig uavhengighet i det europeiske regelverket.

Det kan likevel være klokt å understøtte ledelsen av byrået med et kollegialt organ, og det bør derfor opprettes et råd for Statistisk sentralbyrå. Dette organet skal gi råd til administrerende direktør og slik legge til rette for bedre beslutninger. Det viderefører dermed en viktig funksjon dagens styre har hatt. En slik løsning vil både

¹⁵ NOU 2017: 18 Ny sentralbanklov. Organiseringen av Norges Bank og Statens pensjonsfond utland.

være i tråd med det europeiske regelverket og med norsk forvaltningspraksis.

Anbefalinger og vurderinger fra rådet bør være kjent for offentligheten. Det vil bidra til at andre interessenter får et bedre grunnlag for å vurdere Statistisk sentralbyrås virksomhet og om det brede samfunnsoppdraget ivaretas. Det vil igjen bidra til å sikre den faglige uavhengigheten.

Utvalget har vurdert et alternativ med et styre som fungerer som et kollegialt beslutningsorgan i ledelsen av Statistisk sentralbyrå. For ikke å være i konflikt med det europeiske regelverket, må det i så fall ledes av administrerende direktør. For fullstendighetens skyld skisseres dette alternativet kort. Først omtales det foreslåtte råd noe nærmere.

Nærmere om Rådet for Statistisk sentralbyrå

Rådet for Statistisk sentralbyrå skal videreføre styrets funksjon 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. Det vil understøtte byråets evne til å opptre faglig uavhengig. Slike tilrådninger vil ikke være bindende for byrået og påvirker følgelig ikke styringslinjen fra departementet til Statistisk sentralbyrå. Departementet gir sine styringssignaler i den løpende etatsstyringen av byrået, innenfor rammene av relevant regelverk.

Rådet skal kunne bistå direktøren i både statistikkfaglige spørsmål og i spørsmål om forskning og analyse. Administrerende direktør skal be om råd i alle saker av særskilt viktighet, herunder strategi, budsjettforslag og virksomhetsplan, sentrale beslutninger om opplysningsplikt og forslag til flerårig program for offisiell statistikk. I tillegg kan rådet på eget initiativ ta opp saker. Administrerende direktør skal normalt delta i alle rådets møter.

Rådet skal bidra til at de oppgaver som tillegges byrået gjennom lov og forskrift (herunder program for offisiell statistikk), gjennom regulære budsjetttildelinger samt eventuelle andre pålagte oppgaver, utføres på en best mulig måte. Rådgivningen skal fortrinnsvis være på strategisk nivå. Rådet bør ikke gå inn i mindre saker eller løpende saksbehandling.

For å kunne utføre sitt oppdrag på en god måte, må rådet ha tilgang til all nødvendig dokumentasjon fra virksomheten, og det må kunne be administrerende direktør legge frem saker for rådet. Statistisk sentralbyrå bør fungere som

rådets sekretariat. Rådet må ha mulighet til å innhente informasjon og vurderinger fra de ansatte, for å understøtte sitt arbeid, dersom rådet mener det er nødvendig for å få nyansert eller komplett informasjon.

Rådgivningen skal også legge til rette for at andre interessenter får et bredere grunnlag for å vurdere virksomheten til Statistisk sentralbyrå. Det er nyttig dersom det oppstår uenighet om Statistisk sentralbyrås bredere samfunnsoppdrag ivaretas på en god måte. Anbefalingene bør derfor være offentlig kjent.

Rådet skal være uavhengig av Finansdepartementet og skal følgelig heller ikke føre tilsyn på vegne av departementet, slik dagens styre har gjort. Det kan imidlertid gi råd til departementet, enten på forespørsel eller på eget initiativ. Departementet skal innhente rådets overordnede synspunkter om krav til ny administrerende direktør før stillingen lyses ut.

Rådet skal årlig avlegge en offentlig rapport. Denne skal inneholde en overordnet vurdering av Statistisk sentralbyrås virksomhet, med særlig vekt på hvordan Statistisk sentralbyrå løser sitt samfunnsoppdrag. Rapporten skal redegjøre for rådets anbefalinger og bakgrunnen for disse. Den skal også redegjøre for bruken av opplysningsplikt og omfang av rapporteringsbyrden, jf. omtale i kapittel 8. Det er naturlig at departementet formidler innholdet i rapporten til Stortinget og gir sine vurderinger, for eksempel i forbindelse med forslaget til statsbudsjett.

Dagens styre har hatt ansvar for å føre alminnelig tilsyn med virksomheten. Rådet vil ikke kunne fylle denne rollen. Disse oppgavene må løses på en annen måte. En mulig løsning er at Statistisk sentralbyrå oppretter en internrevisjon.

Rådets medlemmer

Rådet bør ha samme antall medlemmer som dagens styre, altså syv. Ettersom rådet ikke har noen beslutningsmyndighet, anses det som unødvendig med vararepresentanter. Spørsmålene rådet skal ta opp, kan dessuten være faglig krevende, og det kan være vanskelig å delta i rådets diskusjoner dersom en ikke følger arbeidet kontinuerlig.

Rådets medlemmer bør særlig ha god forståelse for Statistisk sentralbyrås rolle og samfunnsoppdrag. Det kan for eksempel bygge på erfaring fra forvaltningen eller fra politikk og organisasjonsliv. Det er også ønskelig at rådet kjenner til produksjon av offisiell statistikk. Det foreslås en oppnevningssperiode på fire år, med mulighet for

én gjenoppnevning. Rådets medlemmer bør oppnevnes av departementet, men myndigheten bør formelt legges til Kongen med mulighet til delegering.

Dagens styre har to ansatterepresentanter. Det er vanlig med ansatterepresentasjon i styrer for forvaltningsorganer, og det er et krav til ansatterepresentasjon i styrer for aksjeselskaper. Slik representasjon skal sikre de ansatte medbestemmelse i beslutninger som berører deres arbeidsplass, og legge til rette for et godt samarbeid mellom eiere og ansatte. Det foreslåtte rådet skal ikke treffe beslutninger; i stedet er det et rent rådgivende organ, som også skal ha en ombudsfunksjon. For ombudsfunksjonen er det viktig at medlemmene i rådet representerer brede samfunnsinteresser, gjerne med erfaring som brukere av byråets statistikk og analyser. Ansattes medbestemmelse vil derfor måtte sikres gjennom andre mekanismer, som arbeidsmiljøutvalg og fagforeningers rett til informasjon, drøfting og forhandlinger etter hovedavtalen i staten.

Et flertall i utvalget, bestående av medlemmene von der Fehr, Dørum, Ebbing, Elmeskov, Fagernæs, Russwurm og Undheim mener det ikke bør lovfestes ansatterepresentasjon i rådet. Rådet har mulighet til å invitere ansatte til møter for å kunne innhente informasjon. Det er imidlertid ikke naturlig at de ansatte utpeker egne representanter i rådet, ettersom rådet ikke er et beslutningsorgan, men skal representere videre samfunnsinteresser.

Et mindretall, bestående av medlemmet Sanes, mener det å beholde ansatterepresentasjon vil være viktig når man går over fra å ha et styre til å ha et råd. Representanter for de ansatte vil styrke rådet. Rådet skal ikke ha et eget sekretariat, og vil i stor grad være avhengig av den informasjon det får fra administrasjonen. Ansatterepresentasjon vil gi et bredere tilfang av informasjon. Det gjør rådet bedre rustet til å ivareta sin ombudsfunksjon. Ansatterepresentanter har særlig innsikt i hvordan situasjonen og motivasjonen blant de ansatte er i ulike deler av organisasjonen. Det er viktig informasjon å ha med seg når rådet skal diskutere effektivitet og kvalitet i løsningen av Statistisk sentralbyrås kjerneoppgaver.

Å fjerne lovfesting av deltagelse fra de ansatte fremstår dårlig tilpasset innstillingens mål om å etablere en mer robust styringsmekanisme for Statistisk sentralbyrå. En ordning der ansatte deltar, vil også ivareta den norske tradisjonen for partssamarbeid og bedriftsdemokrati. Statistisk sentralbyrå er en kompetansebedrift. Gjennom

ansattes representasjon får fagforeningene mer informasjon om, og bredere forståelse av, styringsutfordringene. Utvalget argumenterer for at overgangen fra styre til råd langt på vei vil videreføre dagens praksis. Det er i seg selv et argument for ikke å endre en ordning som en har gode erfaringer med.

Mindretallets forslag om tillegg i lovteksten, § 4-3, femte ledd:

«I tillegg oppnevnes to representanter av og blant de ansatte»

Alternativ modell: Styre ledet av administrerende direktør

Utvalget har vurdert som alternativ modell å videreføre et styre med beslutningsmyndighet. Dette vil være i tråd med det europeiske regelverket bare dersom administrerende direktør også er styreleder, slik at kravene i den europeiske artikkel 5a nr. 2 er oppfylt. Det vil tilsvare den danske modellen.

Et styre vil kunne styrke ledelseskapasiteten i Statistisk sentralbyrå på samme måte som et råd, og kan slik være en støtte for direktøren. Det vil også gi muligheten til å trekke inn kompetanse det ikke er naturlig at virksomheten selv besitter.

En slik modell vil også kunne styrke Statistisk sentralbyrås uavhengighet, ved at beslutninger legges til et kollegialt organ utenfor departementet. Selv om instruksjons- eller overprøvningsretten til departementet formelt ikke endres ved en slik konstruksjon, vil en kollegial beslutningsprosess kunne gjøre det vanskeligere å utøve press på administrerende direktør.

Et styre med formell beslutningskompetanse kan fremstå som viktigere og mer prestisjefyllt, og det kan derfor være enklere å rekruttere kvalifiserte kandidater til et styre enn til et råd. Det kan også tenkes at medlemmene vil ta arbeidet mer seriøst dersom de er ansvarlige for beslutninger, enn dersom de bare skal gi råd.

I norsk forvaltningsskikk er hovedregelen at det ikke skal være styrer i forvaltningsorganer, og noen utfordringer diskuteres i kapittel 11.2. Disse motforestillingene reduseres noe ved at administrerende direktør også er styreleder; det innebærer at departementet kan ha direkte kontakt med etatsleder uten å omgå styret. Dersom Statistisk sentralbyrå skulle gis større økonomisk og administrativ uavhengighet enn det utvalget har foreslått, ville motforestillingene bli redusert ytterligere.

Et styre vil i prinsippet kunne føre tilsyn med virksomheten. I praksis vil imidlertid direktørens ledelse av styrearbeidet innebære at tilsynet blir lite reelt og effektivt. Det vil på dette området neppe være noen fullgod erstatning for dagens styre.

Styret vil heller ikke kunne ivareta en ombudsfunksjon på samme måte som et rådgivende organ, som har mulighet til å henvende seg til offentligheten.

For utvalget har det vært utslagsgivende at en løsning med et råd vil representere størst grad av kontinuitet og vil videreføre viktige trekk ved dagens styringsmodell.

11.5.5 Ny lovbestemmelse

Følgende bestemmelser foreslås om Statistisk sentralbyrå og rådet for Statistisk sentralbyrå:

§ 4-1 *Statistisk sentralbyrås oppgaver*

Statistisk sentralbyrå er den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge.

Statistisk sentralbyrå skal også drive med forskning og analyse. Departementet kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om disse oppgavene.

Statistisk sentralbyrå kan påta seg andre oppgaver i den grad disse understøtter virksomheten som nevnt i første og andre ledd.

§ 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 en administrerende direktør som ansettes av Kongen på åremål for en periode på 6 år, med mulighet for gjenoppnevning for én periode.

§ 4-3 *Rådet for Statistisk sentralbyrå*

Det skal oppnevnes et bredt sammensatt uavhengig råd som skal gi råd i enhver sak som det blir forelagt av administrerende direktør. Rådet kan også gi råd til administrerende direktør av eget tiltak.

Administrerende direktør skal be om råd i forbindelse med utarbeidelse av forslag til nasjonalt statistikkprogram, årlig arbeidsprogram og i andre viktige saker.

Rådet skal avlegge en årlig offentlig rapport om Statistisk sentralbyrås virksomhet og kan ellers bringe enhver sak inn for departementet.

Departementet skal be om rådets overordnede synspunkter om krav til ny administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå før stillingen lyses ut. Departementet kan også be om råd i andre saker.

Rådet for Statistisk sentralbyrå skal ha 7 medlemmer som oppnevnes av Kongen for en periode av 4 år. Det er adgang til gjenoppnevning for én periode.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådet.

11.6 Budsjettmessig styring

11.6.1 Grunnbevilgning og oppdragsfinansiering

Statistisk sentralbyrås virksomhet finansieres i hovedsak gjennom en årlig bevilgning over statsbudsjettet. Denne grunnbevilgningen har de siste årene dekket vel to tredjedeler av byråets budsjett. Virksomhet som finansieres av grunnbevilgningen, kommer inn under Finansdepartementets formelle styringsdialog med virksomheten, som beskrevet i kapittel 5.

I tillegg tar Statistisk sentralbyrå på seg en rekke oppdrag. Oppdragsinntekter har de siste årene utgjort knapt en tredjedel av det samlede budsjettet til byrået. Oppdragene kommer i hovedsak fra offentlige myndigheter. Også oppdragsvirksomheten kan reguleres gjennom etatsstyringen. Departementet gir blant annet føringer for omfanget av eksterne oppdrag gjennom året, og kan gi føringer for typen oppdrag Statistisk sentralbyrå kan ta.

Andelen av virksomheten som finansieres gjennom oppdragsinntekter, varierer både mellom de ulike avdelingene og de ulike oppgavene i Statistisk sentralbyrå, jf. omtale i kapittel 5.4. Den er høyere i forskningsavdelingen, der den utgjør om lag halvparten av inntektene, enn i statistikkavdelingene. Oppdragene varierer fra analyse, forskning og utredning til ulike tabelloppdrag og tilrettelegging og utlevering av mikrodata til forskning og forvaltning.

I noen grad blir ordinær statistikkproduksjon finansiert i form av oppdrag, herunder statistikken pålagt gjennom EU-forordninger. I 2016 sto løpende statistikk for nesten halvparten av oppdragsinntektene til Statistisk sentralbyrå.

Statistisk sentralbyrå legger til grunn at oppdragene de påtar seg ikke skal være konkurranse-

Boks 11.2 Prinsippene for Statistisk sentralbyrås oppdragsvirksomhet.

I forbindelse med utarbeidelsen av en egen styreinstruks i 2012–2013 bestemte Finansdepartementet at styret skulle vedta oppdaterte retningslinjer for Statistisk sentralbyrås oppdragsvirksomhet. Det ble vedtatt nye retningslinjer desember 2016, da styret sluttet seg til følgende prinsipper:

1. *Oppdragene til statistikkproduksjonen skal være forenlig med Statistisk sentralbyrås strategiske prioriteringer og kjerneoppgaver. Oppdrag sikrer kontakt med markedet og bidrar til å utvikle statistikkene i tråd med samfunnets behov.*
2. *Alle statistikkområdene bør ha et visst innslag av oppdrag. Statistikk som er EU-forordnet skal i størst mulig grad finansieres over statsbudsjettet (statsoppdraget).*
3. *Statistisk sentralbyrå kan påta seg internasjonale oppdrag utover det som finansieres av UD og Norad.*
4. *Statistisk sentralbyrå skal tilby tabelloppdrag til brukerne av Statistisk sentralbyrås statistikk-*

ker. Tabelloppdrag fra partier på Stortinget skal prioriteres fremfor andre tabelloppdrag ved begrenset kapasitet.

5. *Statistisk sentralbyrå skal av hensyn til Statistisk sentralbyrås omdømme ikke påta seg oppdrag innenfor datafangst med mindre det er knyttet til statistikkproduksjonen. Statistisk sentralbyrå skal ha dekket sine kostnader ved utføring av oppdrag.*
6. *Statistisk sentralbyrå skal hvert år utarbeide retningslinjer for prising av oppdrag og prinsipper for tabelloppdrag.*
7. *Styring og kontroll av oppdrag skal underlegges samme prinsipper som andre viktige områder i Statistisk sentralbyrå.*

De nye retningslinjene understøtter departementets føring nedfelt i Statistisk sentralbyrås hovedinstruks, som sier at oppdragsvirksomheten skal knyttes an til kjernevirksomheten til Statistisk sentralbyrå.

vridende og fortrenge andre aktørers virksomhet. Det er en forutsetning at oppdragene skal kunne danne grunnlag for å lage statistikk. Byrået skal fortrinnsvis bare ta oppdrag hvor de er eneste mulige leverandør og hvor oppdragene bidrar til statistikkproduksjonen.

Noen oppgaver er ikke en del av kjernevirksomheten, blant annet bistandsrelatert statistikkarbeid. Dette finansieres i sin helhet gjennom oppdrag.

Oppdragsvirksomheten må holde samme kvalitet og møte samme standard som arbeid utført under grunnbevilgningen, slik at den ikke undergraver hverken Statistisk sentralbyrås faglige integritet eller renommé.

Også andre forskningsinstitutter eller statlige utredningsorganer som gjør samme type arbeid som Statistisk sentralbyrå, påtar seg oppdrag. Konjunkturinstituttet i Sverige har for eksempel inntekter fra både tabellproduksjon og såkalte «ekspertoppdrag», selv om omfanget er mindre enn i Statistisk sentralbyrå. Østerrikes statistikk-institutt har etter hvert en omfattende oppdragsvirksomhet; i 2013 utgjorde oppdrag en fjerdedel av inntektene.

Styret i Statistisk sentralbyrå har fastsatt prinsipper for oppdragsvirksomheten, jf. boks 11.2.

11.6.2 Vurderinger og anbefalinger

En kombinasjon av direkte bevilgninger over statsbudsjettet og brukerfinansiering for enkeltoppdrag har i hovedsak fungert godt og denne ordningen bør videreføres. Mens grunnbevilgningen har bidratt til driftssikkerhet og sikkerhet for kjernestatistikkene, har oppdragsvirksomheten gitt fleksibilitet og rom for raskt å tilpasse produksjonen til nye brukerbehov.

Ved innføringen av dagens statistikklov ble det ansett som viktig for Statistisk sentralbyrå å ha muligheten til å påta seg oppdrag. Det ble lagt vekt på at dette gir signaler fra brukere, og at kontakt med andre fagmiljøer hjelper Statistisk sentralbyrå i dets oppgave med å kartlegge og prioritere statistikk.

Oppdragsvirksomhet kan i noen tilfeller gi like god styringsinformasjon som den ordinære etatsstyringen, blant annet om kvaliteten på arbeidet i Statistisk sentralbyrå er god nok, og hvorvidt oppgavene anses som verdifulle for brukerne. I tillegg legger oppdragsvirksomheten til rette for tett kontakt med andre fagmiljøer, og den kan være en kanal for å formidle behovene til brukere raskere eller på et mer detaljert nivå

enn man klarer eller ønsker i den ordinære etatsstyringen.

Bruk av oppdrag er samtidig mer egnet for noen oppgaver enn for andre. Et skille går mellom oppgaver som hovedsakelig er til nytte for én bestemt bruker, og oppgaver som er til allmenn nytte.

At Statistisk sentralbyrå har betydelig oppdragsvirksomhet, skaper samtidig noen styringsmessige utfordringer. Det er en risiko for at et for stort omfang av oppdrag kan vri oppmerksomhet og prioriteringer av både arbeidskraft og andre ressurser bort fra kjernevirksomheten og således svekke den. Omfattende bruk av oppdrag kan medføre at ressurssterke brukere prioriteres over andre. Det er Statistisk sentralbyrås oppgave å kartlegge og prioritere behovet for ny statistikk, og det må gjøres gjennom en helhetlig vurdering av behov. De beste ressursene må også stilles til rådighet for kjernevirksomheten og sentrale produkter, og ikke utelukkende rettes mot markedsutsatte oppgaver for å sikre inntekter til virksomheten.

En annen utfordring med oppdrag er at ressursbruken kan bli bundet opp på et for detaljert nivå. Man kan tenke seg situasjoner der det ut fra en overordnet vurdering kunne være ønskelig å omdisponere ressurser mellom to statistikk-områder, men der dette ikke er mulig på grunn av bindinger i kontrakter. Oppdragsgivere ønsker gjerne å sikre prioritering av enkeltstatistikker eller statistikkområder. Samtidig kan for mye midler bundet til enkeltstatistikker eller prosjekter dempe Statistisk sentralbyrås incitamenter til og rom for kostnadseffektivisering. Dersom omfanget av og innholdet i bestillinger blir for omfattende og detaljerte, kan det dermed undergrave den faglige uavhengigheten og Statistisk sentralbyrås rom for selvstendige faglige vurderinger.

Fastsettelse av retningslinjer

Overordnede retningslinjer for oppdragsvirksomheten bør gis i instruks fra Finansdepartementet og følges opp i den løpende etatsstyringen. Behov og rammebetingelser kan endre seg over tid. Det er derfor ikke hensiktsmessig at slike retningslinjer nedfelles i lov.

Statistisk sentralbyrå må selv utarbeide mer detaljerte retningslinjer. Det er ikke naturlig at retningslinjene i fremtiden fastsettes av rådet for Statistisk sentralbyrå, men rådet kan uttale seg om dem.

Generelle prinsipper

Det må være klare retningslinjer for finansiell styring av Statistisk sentralbyrå. I dag skal prisene på Statistisk sentralbyrås oppdrag fastsettes slik at kostnadene dekkes, inkludert overheadkostnader. Byrået får ikke ta fortjeneste på oppdragsvirksomheten.

En mulighet til å fravike prinsippet om kostnadsprising kan gi byrået urimelige konkurransefortrinn i forhold til andre aktører. Det kan også reise spørsmål om hvor reell likebehandlingen av forskere i og utenfor byrået er. Samtidig vil det kreve at både virksomheten og departementet har god kontroll med at utgifter føres riktig, slik at det ikke forekommer subsidiering av oppdrag via grunnbevilgningen. Det er derfor ikke tilrådelig at det åpnes for fortjeneste.

I Norge har markedsrettet virksomhet i offentlig sektor normalt blitt organisert i egne selskaper. Det vurderes ikke som aktuelt for Statistisk sentralbyrå.

Oppdragsvirksomheten kan delvis styres gjennom den ordinære etatsstyringen, ved å gi føringer på oppdragenes omfang eller hvilke type oppdrag Statistisk sentralbyrå kan ta. Slike retningslinjer vil være overordnede og i liten grad innebære noen konkret prioritering eller avgrensning av Statistisk sentralbyrås muligheter til å hente midler gjennom oppdrag. Samtidig er det slik at jo større omfang oppdragsvirksomheten får, jo mer av prioriteringene vil finne sted utenom den ordinære styringsdialogen. Et for stort omfang kan dermed redusere departementets og Stortingets rom til strategisk styring av byråets virksomhet.

Statistisk sentralbyrå må selv, i sitt strategiske arbeid, se hele virksomheten samlet, både oppgaver som finansieres over grunnbevilgningen, og oppgaver som finansieres som oppdrag. Det bør derfor lages retningslinjer for slik oppdragsvirksomhet for å sikre at innretningen i hovedsak understøtter samfunnsoppdraget, og at omfanget ikke blir for stort relativt til kjernevirksomheten.

Prinsippet om at oppdrag for Stortinget i forbindelse med budsjettprosessen prioriteres, bør videreføres og kan med fordel nedfelles, enten i instruks fra Finansdepartementet eller i Statistisk sentralbyrås egne retningslinjer.

Prinsipper for finansiering av statistikkproduksjon

En del statistikk blir finansiert som oppdrag. I de fleste tilfeller er det fagdepartementene som finansierer slik statistikk. Oppdragsfinansiering innebærer ofte at den som finansierer statistikken

får en større rolle i forbindelse med utarbeidelse av statistikken og i utformingen og publiseringen av utredning og analyse enn hva de ellers ville hatt. Det gir en mulighet til å gi styringssignaler direkte til Statistisk sentralbyrå på siden av den ordinære styringsdialogen. Gjennom oppdragsfinansiering kan brukere også sørge for at det tilføres tilstrekkelige midler til statistikk eller analyser de prioriterer særlig høyt.

Tett kontakt med sentrale brukere har lenge vært en begrunnelse for at Statistisk sentralbyrå skal ha mulighet til å ta oppdrag. Utvalget anbefaler at det etableres et flerårig program for offisiell statistikk, og kontakt med viktige brukere bør ivaretas i arbeidet med dette programmet. Det vil legges til rette for en mer helhetlig prioritering mellom ulike statistikkbehov.

All utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Statistisk sentralbyrå bør finansieres over grunnbevilgningen. Det vil gi Statistisk sentralbyrå mer forutsigbar finansiering. Gjennom å samle den finansieringen som i dag er spredt over en rekke kontrakter i én rammebevilgning, vil incitamentene til å effektivisere produksjonen bli bedre ivarettatt, enn dersom midlene for enkeltstatistikker er låst til de ulike statistikkene. Det vil gi Statistisk sentralbyrå mer handlingsrom til å se hele statistikkproduksjonen i sammenheng, finne synergieffekter, fjerne duplisert arbeid og effektivisere den samlede statistikkproduksjonen.

Grunnbevilgningen må være stor nok til at Statistisk sentralbyrå har ressurser til utviklingsprosjekter knyttet til ny offisiell statistikk og metodeutvikling. Det må dessuten være rom for at statistikk utenom det offisielle programmet kan finansieres gjennom oppdrag. Dersom nyutviklet statistikk finansiert som oppdrag senere tas inn i nasjonalt statistikkprogram, bør midler til videre produksjon av statistikken normalt overføres til grunnbevilgningen.

Tilgang til data for annet enn statistikkproduksjon

Dagens ordning for tilgang til data til forskning og offentlig planlegging er beskrevet i kapittel 9.3. Brukere betaler for Statistisk sentralbyrås arbeid med å tilrettelegge tilgangen og ikke for selve datainnhenting, som er gjort for å utarbeide offisiell statistikk og derfor finansieres over grunnbevilgningen. Dette prinsippet bør videreføres.

Prisfastsettelsen bygger i dag på at alle kostnader knyttet til å gi tilgang, skal dekkes av brukerne. At hvert enkelt prosjekt selv må ta hensyn

til kostnaden for tilrettelegging og kobling av data, bidrar til å redusere den samlede kostnaden ved slikt arbeid, gjennom mer målrettede bestillinger. I tillegg gir det bedre allokering av forskningsressurser, ettersom prisen på tilrettelegging av data blir tatt inn i finansieringen av prosjektene.

Noe av kostnadene avhenger ikke av hvor mange prosjekter som gis tilgang. Det kan for eksempel gjelde kostnader til utvikling og drift av felles systemer og infrastruktur for tilgjengeliggjøring av data. Slike kostnader bør ikke dekkes av det enkelte prosjekt, men finansieres som infrastruktur for tilgang til data. Det enkelte prosjekt bør kun dekke marginalkostnadene knyttet til tilgangen.

Et eksempel er RAIRD-prosjektet, der Statistisk sentralbyrå har søkt om støtte fra Forskningsrådets infrastrukturprogram for å etablere et system for enklere tilgang på data til forskning.

Utvalget viser i den forbindelse til «Nasjonal strategi for tilgjengeliggjøring og deling av forskningsdata» vedtatt av Regjeringen i 2017. Der fremgår det at Regjeringen vil «*utrede en finansieringsmodell for tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå til forskning som ivaretar både hensynet til en effektiv bruk av ressurser på datatilgangen og samfunnsmessige gevinster av forskningen*». En slik finansieringsmodell bør legges opp til at tilgang til data prissettes etter marginalkostnad, mens infrastrukturkostnader dekkes gjennom en annen finansieringsordning.

Forskningsmiljøene har pekt på at et vesentlig problem med dagens ordning er liten forutsigbarhet, se kapittel 9. De hevder det har vært vanskelig å si på forhånd hvor mye det vil koste å få tilgang til data, og hvor lang tid det vil ta. Det kan skape problemer, særlig for forskere som skal søke midler til forskningsprosjekter med tidsfrister. Dette er et problem som må løses av Statistisk sentralbyrå, eventuelt i samarbeid med andre interessenter, men som ikke kan lovreguleres. Det må forutsettes at Statistisk sentralbyrå sørger for et effektivt og profesjonelt system for datatilgang, slik at de enkelte forsknings- og analyseprosjektene får en forutsigbar ramme som kan legges inn i tidsplanlegging og budsjett.

Databehandleravtaler

Statistisk sentralbyrå har flere databehandleravtaler, som omtalt i kapittel 9.5. Erfaringen med slike oppdrag er delt. Noen oppdrag sparer Statistisk sentralbyrå for ressurser gjennom at datagrunn-

laget byrået behandler for andre, kan brukes til offisiell statistikk. Andre oppdrag er ren databehandling, der Statistisk sentralbyrå i liten grad kan benytte dataene i eget arbeid, enten fordi det ikke har tilgang til grunndataene, eller fordi de ikke har noen praktisk nytte (for eksempel fordi det finnes bedre kilder til slike data).

Databehandleravtaler bør som hovedregel være fullt ut brukerfinansierte. Dersom det oppstår uenighet om avtalenes innhold og pris, bør saken kunne løstes til departementsnivå.

Forskning og analyse

I dag finansierer oppdragsinntekter om lag halvparten av forsknings- og analysevirksomheten i Statistisk sentralbyrå, og Forskningsrådet er den største enkeltstående finansieringskilden. I tillegg kommer kontrakter om drift og utvikling av modeller med Finansdepartementet og enkelte større rammeavtaler med andre departementer, samt en del enkeltstående oppdrag fra forvaltning og private oppdragsgivere. Flere departementer har en rammeavtale med byrået for arbeid gjennom året som de trekker av etter hvert som behov oppstår. Omfanget av forsknings- og analyseoppdrag er nærmere beskrevet i kapittel 10. Inntekter og brukerbetaling dekker kun kostnadene knyttet til aktivitetene.

Når det gjelder forskning og analyse, bør oppdrag i hovedsak knyttes til Statistisk sentralbyrås kjernevirksomhet. Dersom oppdrag ikke understøtter Statistisk sentralbyrås samfunnsoppdrag, enten for statistikkproduksjonen eller for utredningsoppgaver, bør de ikke prioriteres. Det må også settes rammer for omfanget, for å begrense budsjetttrisikoen, og for å bevare Statistisk sentralbyrås renommé.

Utover videreføring av de beregninger Statistisk sentralbyrå i dag gjør av stortingsgruppens alternative statsbudsjetter, bør kunder likebehandles. Det er i tråd med Eurostats bestemmelse om likebehandling av brukerne av statistikk og vil bidra til å opprettholde inntrykket av Statistisk sentralbyrås uavhengighet.

Annen virksomhet

Statistisk sentralbyrå driver også en betydelig bistandsvirksomhet. Denne er i sin helhet eksternt finansiert, nesten utelukkende med midler fra NORAD og Utenriksdepartementet. Dette er ikke kjernevirksomhet i Statistisk sentralbyrå, og dagens finansieringsmodell for denne virksomheten bør derfor videreføres.

Kapittel 12

Økonomiske og administrative konsekvenser

12.1 Samlede konsekvenser

Utvalget har gjennomgått statistikkloven i lys av de endringer som har funnet sted nasjonalt og internasjonalt etter at gjeldende statistikklov ble vedtatt i 1989. Utvalget har også vurdert Statistisk sentralbyrås virksomhet og organisering. Utvalgets mandat er gjengitt i kapittel 2, og forslag til ny lov står i kapittel 13.

Formålet i dagens statistikklov er å fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk gjennom regler for innsamling og bruk av opplysninger til statistiske formål og gjennom regler for Statistisk sentralbyrås organisasjon og virksomhet. I forslaget til ny lov er hovedformålet fremdeles å produsere offisiell statistikk. Statistikk er et samfunns gode, og i forslaget til ny lov presiseres det at statistikken blant annet kan understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt. Det foreslås at Statistisk sentralbyrå fortsatt skal være det sentrale organet for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk.

Forslaget til ny statistikklov vil samlet sett ha begrensede økonomiske konsekvenser og ikke medføre vesentlig endret ressursbruk. Det er vanskelig å tallfeste virkningene av lovforslaget, og det er i stedet lagt vekt på å beskrive de mest vesentlige konsekvensene. Nedenfor følger en oversikt over hovedpunktene i det nye lovforslaget, der konsekvensene er vurdert ved å sammenholde med gjeldende regler.

Statistikkloven inneholder flere bestemmelser om behandling av personopplysninger. Lovforslaget vurderes imidlertid å ikke ha vesentlige personvernmessige konsekvenser sammenlignet med dagens lov.

12.2 Konsekvenser av de enkelte forslagene

12.2.1 Nasjonalt statistikkprogram

Det foreslås at det skal vedtas et nasjonalt program for offisiell statistikk, jf. kapittel 8. Et nasjonalt statistikkprogram innebærer en endring sammenlignet med dagens situasjon. Forslag til program skal utarbeides av Statistisk sentralbyrå i samråd med Statistikkrådet. I dag finnes det ingen samlet oversikt over norsk offisiell statistikk, og begrepet, slik det er definert i gjeldende lov, er ikke operativt, hverken med hensyn til klassifisering av enkelte statistikker eller i samordningsøyemed. Dermed er det heller ingen samordnet beslutningsprosess for hvilken offisiell statistikk som skal utarbeides i Norge. Et program vil legge til rette for å samordne utvikling, utarbeidning og formidling av offisiell statistikk i Norge.

Bedre samordning av statistikksystemet vil bidra til kostnadseffektiv statistikkproduksjon blant annet gjennom mer samarbeid mellom aktørene, mindre dobbeltarbeid, mer deling av informasjon og kompetanse og bedre utnyttelse av grunnlagsdata. Samtidig kan selve 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.

Statistisk sentralbyrå vil få viktige oppgaver knyttet til samordning og til å sikre kvaliteten på den offisielle statistikken. Disse oppgavene kan medføre noe økt ressursbruk i byrået.

Innføring av et nasjonalt program for offisiell statistikk kan innebære flytting av midler mellom departementenes budsjetter, men vil ikke i seg selv kreve endrede rammer for den samlede bevilgningen. Slik omdisponering vil følge av forslaget om at Statistisk sentralbyrås arbeid med offisiell statistikk skal samles i basisbevilgningen på statsbudsjettet, og ikke finansieres gjennom

kontrakter med ulike departementer, jf. kapittel 11.6. Det vil medføre at midler som i dag bevilges gjennom kontrakter, skal konsolideres inn i bevilgningen over Finansdepartementets budsjett. Utvalget har ikke utarbeidet noe anslag på hvor store bevilgninger som skal overføres fra kontrakter til grunnbevilgning. Statistisk sentralbyrås samlede oppdragsinntekter fra statistikkproduksjon er på om lag 100 millioner kroner, og overføringen vil omfatte en del av disse kontraktene.

Ytterligere overføringer mellom departementer kan følge dersom en gjennom et nasjonalt statistikkprogram overfører ansvar for statistikkproduksjon mellom etater og Statistisk sentralbyrå.

12.2.2 Opplysningsplikt og rapporteringsbyrde

Dagens statistikklov med forskrifter gir Statistisk sentralbyrå hjemmel til å pålegge offentlige myndigheter, privatpersoner og foretak å utlevere de opplysninger som er nødvendige for å utarbeide offisiell statistikk. Dette foreslås videreført i en ny lov, men rekkevidden av denne opplysningsplikten presiseres og avgrenses, jf. kapittel 8. Opplysningsplikt skal bare kunne pålegges for å innhente opplysninger til offisiell statistikk som inngår i et nasjonalt statistikkprogram. Videre skal nytten opplysningene har som grunnlag for offisiell statistikk veies opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngripende behandlingen av opplysningene anses å være. Denne vurderingen skal offentliggjøres, og kan påklages til overordnet departement.

Endringen i bestemmelsen er ment å gi en mer presis beskrivelse av rekkevidden i opplysningsplikten. Hensikten med opplysningsplikten er fremdeles at den skal være vidtrekkende nok til å kunne innhente de opplysninger som er nødvendige for å produsere offisielle statistikk. Den skal dermed gi grunnlag for å innhente for eksempel tredjepartsdata, som kan være opplysninger om betalingstransaksjoner, teletrafikk eller kundeloyalitetsprogrammer, men først etter en konkret vurdering.

Som i dag, skal det fremdeles være Statistisk sentralbyrå som gis lovhjemmel til å ilegge opplysningsplikt.

De teknologiske endringene som har funnet sted de siste 30 årene har gjort det enklere å hente inn opplysninger, og omkostningene ved å rapportere inn har falt. Denne utviklingen ventes

generelt å fortsette. Samtidig kan innhenting av opplysninger fra nye datakilder gi økt behov for samarbeid mellom Statistisk sentralbyrå og den som gir opplysningene, særlig dersom det er snakk om store datasett eller datastrømmer. Det kan trekke i motsatt retning.

I sum ventes forslaget ikke å innebære vesentlige endringer i rapporteringsbyrden og derfor heller ikke gi økonomiske eller administrative endringer sammenlignet med dagens regler.

12.2.3 Tilgang til data fra Statistisk sentralbyrå

I dag kan opplysninger samlet inn for offisiell statistikk gis ut til forskning og offentlig planlegging. I forslaget til ny lov åpnes det opp for at opplysninger som er hentet inn til offisiell statistikk i større grad skal kunne benyttes til andre statistiske og analytiske formål, se kapittel 9. Det vil gi mulighet for økt verdiskaping i privat sektor og en mer effektiv offentlig forvaltning, i tillegg til at allmenheten kan få bedre beskrivelse av ulike samfunnsforhold. For eksempel kan offentlig forvaltning få opplysninger til å utvikle og vedlikeholde systemer for automatisert saksbehandling og persontilpassede tjenester, eller for å gjennomføre analyser for å utvikle bedre velferdsordninger. Det er imidlertid vanskelig å anslå hvor store gevinster bedre tilgang til data kan gi.

Samtidig er det noen hensyn som må ivaretas. Opplysninger kan være person- eller bedriftssensitive og være en ressurs for de som produserer dem. Derfor skal utlevering av opplysninger veies opp mot eventuelle ulemper det kan ha for andre interesserte. Opplysninger som er utlevert av foretak, kan være virksomhetssensitive eller ha en kommersiell verdi for foretaket. Den økonomiske interessen skal ivaretas når sekundærbruk vurderes. Graden av identifikasjon skal være så lav som mulig. Disse avveiningene skal sikre at det ikke oppstår vesentlige ulemper som følge av økt tilgang til data.

Den utvidete muligheten for tilgang til data som ligger i lovforslaget, kan tenkes å føre til at flere vil søke om tilgang til disse dataene. Statistisk sentralbyrå må vurdere om opplysninger skal kunne leveres ut for videre bruk. Med bedre tilrettelegging for tilgang til data kan byråets kostnader ved å administrere ordningen øke. Hvor stor denne økte byrden blir, er vanskelig å tallfeste. Nye teknologiske løsninger kan for øvrig legge til rette for mer effektiv deling av data.

12.2.4 Rådet for Statistisk sentralbyrå

Dagens styre for Statistisk sentralbyrå erstattes av et råd. Det vil ikke ha økonomiske konsekvenser eller medføre endringer i ressursbruken.

12.3 Personvernmessige konsekvenser

Det er særlig to forslag som berører personvernet; opplysningsplikten og andres tilgang til data som er innhentet av Statistisk sentralbyrå.

Det foreslås at opplysningsplikten skal gjelde uavhengig av den opplysningspliktiges taushetsplikt. Denne endringen har mindre betydning, da taushetsplikten etter for eksempel forvaltningsloven ikke gjelder for opplysninger som skal brukes til statistisk bearbeiding.

Før det pålegges opplysningsplikt skal også nytten ved å få inn opplysningene, blant annet veies opp mot hvor inngripende behandlingen av opplysningene anses å være for den opplysningene gjelder.

I forslaget foreslås det at sekundærbruk av data som er innhentet av Statistisk sentralbyrå til statistikkformål utvides. Opplysningene skal ikke inneholde større grad av identifikasjon enn det som er nødvendig for formålet. I mange tilfeller vil anonyme opplysninger være tilstrekkelige, men det bør ikke være et absolutt krav for offentlige myndigheters tilgang. For å ivareta den statistiske konfidensialiteten etter den europeiske statistikkloven kan opplysningene som det gis tilgang til, bare brukes til utarbeidelse av statistiske resultater og analyser. De kan ikke brukes til for eksempel administrative, rettslige eller skattemessige formål, eller til kontroll av statistiske enheter. Den som får tilgang til opplysninger får tilsvarende streng taushetsplikt som det som gjelder for Statistisk sentralbyrå.

På denne bakgrunn legges det til grunn at forslaget til ny statistikklov ikke har vesentlige personvernmessige konsekvenser.

Del III
Forslag til lov

Kapittel 13

Forslag til lov

13.1 Forholdet til europeisk statistikkregelverk

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere forholdet til det europeiske regelverket og avklare om dagens statistikklov tilfredsstillende oppfyller kravene i EU-retten. Dette er vurdert i forbindelse med drøftingen av de enkelte forslagene.

For å følge opp EØS-rettens krav til innføring av rettsakter, er det hensiktsmessig å benytte forskrift for å innføre det omfattende og spesifikke statistikkregelverket fra EU. Innføring av dette regelverket ved forskrift vil være en videreføring av gjeldende rett, der i overkant av 200 forordninger innlemmet i EØS-avtalen er innført i norsk rett gjennom forskrift av 20. juni 2008 nr. 632 om europeisk statistikk. EUs statistikkregelverk er dynamisk og endres hyppig, særlig gjennom et stort omfang av tekniske forordninger. I lys av regelverkets omfang og detaljgrad er innføring ved forskrift den teknikken som bør videreføres, og det foreslås derfor en forskriftshjemmel for dette i lovutkastet § 6-1.

Utvalget har gjort en særskilt vurdering av hvordan EØS-avtalens innføringskrav bør ivaretas for den europeiske statistikkloven. Også innføring av denne bør skje ved forskrift og ikke ved lov. Innføring ved forskrift er tilstrekkelig blant annet fordi den europeiske statistikkloven hverken pålegger privatpersoner eller virksomheter plikter, og derfor tilsier legalitetsprinsippet at det ikke er behov for innføring ved lov.

Den europeiske statistikkloven gir uttrykk for alminnelige prinsipper som vanskelig kan, og heller ikke bør, begrenses til den europeiske dimensjonen av det norske statistikk-systemet. Dette gjelder blant annet reguleringen av statistiske prinsipper og kvalitetskrav til europeisk statistikk. Disse prinsippene og kravene bør gis generell anvendelse for all offisiell statistikk og tas inn i statistikkloven som generelle krav til offisiell statistikk. Også EU-rettens regler om

institusjonelle forhold hos nasjonale statistikkmyndigheter, herunder krav om faglig uavhengighet, er alminnelige prinsipper. Utvalget har på disse områdene ikke gjengitt forordningsteksten «ord for ord», men har utformet lovbestemmelsene i tråd med norsk tradisjon, der den europeiske statistikkloven utfyller og inngår som et sentralt tolkningsmoment i anvendelsen av den norske loven.

13.2 Merknader til forslag til lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Lovforslaget som merknaden knytter seg til er tatt inn foran hver merknad. Lovforslaget er i sin helhet tatt inn i kapittel 13.3.

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1-1 *Formål*

Formålet med loven er å fremme utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk som kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt.

Loven skal også regulere Statistisk sentralbyrås virksomhet.

Til § 1-1

Formålsbestemmelsen er todelt. Første ledd bestemmer at hovedformålet med loven er å fremme utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Begrepene utvikling, utarbeidelse og formidling skal tolkes i samsvar med den europeiske statistikkloven artikkel 3.

Av andre ledd følger at loven også skal regulere Statistisk sentralbyrås virksomhet. Nærmere bestemmelser om byråets oppgaver følger av § 4-1.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.8.1.

§ 1-2 *Stedlig virkeområde*

Loven gjelder også på Svalbard.

Kongen avgjør ellers i hvilken utstrekning loven gjelder for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Til § 1-2

Dagens statistikklov § 1-3 bestemmer at Kongen avgjør i hvilken utstrekning loven skal gjøres gjeldende for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Loven er gjennom forskrift gjort gjeldende for Svalbard.

Bestemmelsen viderefører gjeldende rett, men slik at det forankres direkte i loven at den også gjelder på Svalbard. For øvrig videreføres at Kongen avgjør i hvilken utstrekning loven skal gjøres gjeldende for Svalbard, Jan Mayen og bilandene. Beslutning om å endre lovens virkeområde med hensyn til Svalbard, eventuelt begrense lovens anvendelse på Svalbard, vil kunne fastsettes ved forskrift.

Opplysningsplikt for tjenesteforholdere utenfor Norge er omtalt i kapittel 8.6.2.

§ 1-3 *Definisjoner*

Statistikk: Tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, som fremkommer ved sammenstilling og bearbeidelse av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene, eller ved systematisk observasjon av fenomenet.

Offisiell statistikk: Statistikk som er egnet til å oppfylle formålene beskrevet i § 1-1, og som omfattes av nasjonalt statistikkprogram som nevnt i § 2-1.

Til § 1-3

Definisjonen av statistikk er en videreføring av gjeldende statistikklov § 1-2 første ledd.

I andre ledd defineres offisiell statistikk. Generelle bestemmelser om offisiell statistikk er inntatt i lovutkastet kapittel 2.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.8.2.

Kapittel 2 Offisiell statistikk

§ 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 i 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.

Til § 2-1

Det følger av bestemmelsen at det skal vedtas et nasjonalt statistikkprogram som beslutter hva som skal regnes som offisiell statistikk og hvilken offentlig myndighet som er ansvarlig. Programmet vil kunne omfatte både statistikk som Norge er forpliktet til å produsere i henhold til europeisk regelverk og annen statistikk.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 6.8.2 og 8.3.

§ 2-2 *Krav til offisiell statistikk*

Offisiell statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig, upartisk, objektiv, pålitelig og kostnadseffektiv måte.

Utviklingen, utarbeidelsen og formidlingen skal skje på grunnlag av enhetlige standarder og harmoniserte metoder. Statistikken skal være relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig og klar, sammenlignbar og sammenhengende.

Til § 2-2

Kravene til offisiell statistikk i første ledd er hentet fra den europeiske statistikkloven artikkel 2 nr. 1 om statistiske prinsipper.

Kravene i andre ledd er blant annet hentet fra den europeiske statistikkloven artikkel 12 om statistisk kvalitet.

Kvalitetskravene i lovutkastet er ikke begrenset til europeisk statistikk, men får anvendelse på all offisiell statistikk. Kravene skal tolkes i samsvar med Retningslinjer for europeisk statistikk slik de til enhver tid lyder.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.4.

§ 2-3 *Samordning av offisiell statistikk*

Statistisk sentralbyrå skal samordne all utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge. Statistisk sentralbyrå skal utarbeide en årlig offentlig rapport til departementet om kvaliteten på offisiell statistikk.

Statistisk sentralbyrå har hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid.

Kongen skal opprette et statistikkråd med medlemmer som representerer myndigheter som er ansvarlige for offisiell statistikk. Rådet skal ledes av Statistisk sentralbyrå. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådets opprettelse og virksomhet.

Til § 2-3

Etter første ledd er Statistisk sentralbyrå gitt rollen med å bidra til å sikre kvaliteten på offisiell statistikk, og skal for dette formålet blant annet utarbeide en årlig offentlig rapport til departementet om kvaliteten på offisiell statistikk.

Etter andre ledd er Statistisk sentralbyrå internasjonalt kontaktpunkt for statistikksaker og ansvarlig for internasjonalt statistiksamarbeid. Det innebærer blant annet at byrået er det organ som er ansvarlig for å samordne all virksomhet på nasjonalt plan med hensyn til utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk og fungere som kontaktpunkt for Eurostat. Det vises til den europeiske statistikkloven artikkel 5.

Etter tredje ledd skal det opprettes et statistikkråd.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.5.

§ 2-4 Statistisk konfidensialitet

Offisiell statistikk skal formidles slik at det ikke er mulig hverken direkte eller indirekte å identifisere 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, det følger av statistikkforpliktelser i EØS-avtalen, eller de statistiske resultatene er åpent tilgjengelige fra offentlige kilder.

Til § 2-4

Bestemmelsen i første ledd skal sikre at det ikke er mulig å identifisere den statistiske enheten ved formidling av offisiell statistikk.

Andre ledd gjør unntak fra første ledd når den statistiske enheten er en offentlig myndighet og hensynet til beskyttelse av det offentliges interesser er ivaretatt.

Etter tredje ledd kan statistikk formidles slik at det er mulig å identifisere den statistiske enheten, dersom den statistiske enheten har samtyk-

ket. Slikt samtykke må være frivillig, konkret, informert og utvetydig. Statistikk kan også formidles slik at det er mulig å identifisere den statistiske enheten, når det følger av statistikkforpliktelser i EØS-avtalen. Det kan også gjøres unntak fra første ledd når de statistiske resultatene allerede er åpent tilgjengelige fra offentlige kilder.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.8.1.

§ 2-5 Taushetsplikt

Enhver som har eller har hatt stilling i eller oppdrag for 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.

Forvaltningsloven §§ 13-13e gjelder ikke for opplysninger samlet inn til offisiell statistikk.

Til § 2-5

Etter bestemmelsen er det taushetsplikt for alle opplysninger som er innhentet for offisiell statistikk i Statistisk sentralbyrå. Dette er i stor grad en videreføring av gjeldende rett. Tilsvarende taushetsplikt gjelder også for andre offentlige myndigheter ansvarlig for offisiell statistikk, men kun for opplysninger som utelukkende er samlet inn for dette formålet. Det betyr blant annet at denne bestemmelsen ikke gjelder når andre offentlige myndigheter har samlet inn opplysninger for andre formål enn offisiell statistikk, selv om opplysningene benyttes for offisiell statistikk.

Dersom Statistisk sentralbyrå eller annen myndighet er pålagt å gi tilgang til opplysninger som følge av statistikkforpliktelser i EØS-avtalen, vil mottaker ikke være uvedkommende etter denne bestemmelsen.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.8.2.

§ 2-6 Informasjonssikkerhet

Offentlig myndighet som behandler opplysninger som er omfattet av taushetsplikt etter § 2-5, skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et tilfredsstillende sikkerhetsnivå.

Dette innebærer blant annet å sørge for tilstrekkelig tilgangsstyring, logging og etterfølgende kontroll.

Direkte identifiserende opplysninger skal behandles og lagres adskilt fra øvrige opplysninger, med mindre det vil være uforenelig med formålet med behandlingen eller åpenbart unødvendig.

Til § 2-6

Bestemmelsen gir regler om informasjonssikkerhet i forbindelse med behandling av opplysninger. Slike regler følger av personvernlovgivningen for personopplysninger, men ved å ta inn bestemmelse om dette i loven får dette betydning også for virksomhetsopplysninger. Bestemmelsen vil først og fremst få betydning for Statistisk sentralbyrå.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.8.3.

Kapittel 3 Innsamling og annen behandling av opplysninger til offisiell statistikk i Statistisk sentralbyrå

§ 3-1 Opplysningsplikt

Enhver skal uten hinder av taushetsplikt og etter krav fra Statistisk sentralbyrå, gi opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Dette gjelder opplysninger om den opplysningspliktige og andre opplysninger som den opplysningspliktige har råderett over. Det kan settes tidsfrist for å gi opplysninger.

Opplysningsplikten gjelder ikke dersom slik utlevering kan medføre fare for rikets sikkerhet.

Statistisk sentralbyrå kan fastsette på hvilken måte opplysningene skal gis, og hvilken dokumentasjon som skal følge med. Det kan ikke kreves vederlag for kostnader ved å oppfylle opplysningsplikten.

Før Statistisk sentralbyrå beslutter å pålegge opplysningsplikt, skal det foreligge en vurdering av nytten ved å få inn opplysningene veid opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngripende behandlingen anses å være for den opplysningene gjelder. Opplysningsplikten skal gjennomføres på en måte som påfører lavest mulig belastning.

Vurdering og beslutning om å pålegge opplysningsplikt skal offentliggjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om opplysningsplikt.

Til § 3-1

Bestemmelsen gir regler om opplysningsplikt for offentlige myndigheter og andre, uten hinder av taushetsplikt. Opplysningsplikten gjelder opplysninger som er nødvendig for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Bestemmelsen kan ikke benyttes for å innhente opplysninger til andre formål enn offisiell statistikk.

Før opplysningsplikt pålegges, skal nytten ved å få inn opplysningene veies opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngripende behandlingen av opplysninger anses å være for den opplysningene gjelder. Opplysningsplikten skal gjennomføres på en måte som påfører lavest mulig belastning. Disse vurderingene skal gjennomføres før beslutning om opplysningsplikt tas.

Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder, herunder retten til å påklage vedtak til overordnet organ.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.6.

§ 3-2 Meldeplikt til Statistisk sentralbyrå

Før offentlige myndigheter oppretter, endrer eller nedlegger informasjonssystemer på en måte som kan ha betydning for opplysningsplikten i medhold av § 3-1, skal Statistisk sentralbyrå høres om dette uten ugrunnet opphold.

Statistisk sentralbyrå kan innhente tilleggsopplysninger og fremme forslag om hvordan informasjonssystemene bør utformes for å ivareta statistikkhensyn.

Til § 3-2

Første ledd gir regler om meldeplikt til Statistisk sentralbyrå for offentlige myndigheter når de oppretter, endrer eller nedlegger informasjonssystemer på en måte som kan ha betydning for opplysningsplikten etter § 3-1. Som informasjonssystem regnes blant annet offentlige myndigheters registre.

Etter andre ledd kan Statistisk sentralbyrå blant annet fremme forslag om utformingen av informasjonssystemene for å ivareta statistikkhensyn. Hovedformålet med slike informasjonssystemer vil være knyttet til den enkelte offentlige myndighets oppgaver, og ikke statistikkhensyn. Statistisk sentralbyrå kan derfor ikke kreve endringer i systemene, men statistikkbehov bør tillegges vekt.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.6.

§ 3-3 *Bruk av opplysninger*

Opplysninger innhentet på frivillig grunnlag og etter § 3-1, kan Statistisk sentralbyrå benytte til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk.

Til § 3-3

Bestemmelsen gir regler om bruken av opplysninger som Statistisk sentralbyrå har innhentet frivillig eller i medhold av § 3-1. Den gir behandlingsgrunnlag for personopplysninger, men gjelder også andre innhentede opplysninger. Bruken begrenses til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Opplysningene kan ikke brukes til andre formål i Statistisk sentralbyrå. For bruk av opplysninger til andre formål vil det være nødvendig å få tilgang til opplysninger etter reglene i § 3-6, også for Statistisk sentralbyrå.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.6 og 10.7.

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

Statistisk sentralbyrå skal gi tilgang til opplysninger til annen offentlig myndighet, i den utstrekning det er nødvendig for offisiell statistikk.

Opplysningene skal bare brukes for offisiell statistikk omfattet av det nasjonale statistikkprogrammet, og skal bare gjøres tilgjengelig for personer med tjenstlig behov i forbindelse med slik statistikk.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om offentlige myndigheters tilgang til opplysninger.

Til § 3-4

Etter bestemmelsen skal Statistisk sentralbyrå gi tilgang til opplysninger til andre myndigheter til bruk i offisiell statistikk. Andre myndigheters tilgang til opplysninger gjelder alle opplysninger som Statistisk sentralbyrå har innhentet for offisiell statistikk. Det kan bare gis tilgang til opplysninger til offisiell statistikk som er omtalt i det nasjonale statistikkprogrammet. Den som mottar opplysningene må ha behandlingsgrunnlag i medhold av personvernlovgivningen. Bestemmelsene om taushetsplikt etter § 2-5 og informasjonssikkerhet etter § 2-6 gjelder også.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.7.

§ 3-5 *Anonyme opplysninger for fri bruk*

Statistisk sentralbyrå skal gjøre tilgjengelig for allmennheten opplysninger om statistiske enheter formidlet på en slik måte at den statistiske enheten ikke kan identifiseres, hverken direkte eller indirekte, hensyn tatt til alle relevante midler som med rimelighet kan tenkes brukt.

Til § 3-5

Etter bestemmelsen skal Statistisk sentralbyrå gi tilgang til anonymiserte opplysninger for fri bruk, såkalte «Public Use Files». Kravet til anonymisering er strengt og vil bare være mulig å oppfylle for noen typer opplysninger.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 9.4.1.

§ 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 grad av identifikasjon enn det som er nødvendig for det aktuelle formålet. Graden av identifikasjon må også ses 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 annen 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 § 2-5 gjelder tilsvarende for den som får tilgang til opplysninger.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om betaling for tilgang til opplysninger.

Til § 3-6

Av første ledd følger det at Statistisk sentralbyrå kan gi tilgang til opplysninger for utarbeidelse av statistiske resultater og analyser. Begrensningen til statistiske resultater og analyser følger av den

europiske statistikkloven og er gitt generell anvendelse. Tolkningen av begrepene «statistiske resultater og analyser» skal ha samme innhold i loven som i europeisk regelverk. Dette innebærer blant annet at opplysninger ikke skal kunne gjøres tilgjengelige for saksbehandling, kontroll av andre opplysninger og rettslige eller skattemessige formål. Opplysningene skal gjøres tilgjengelig for forskning og ulike former for statistikk- og analyseformål i offentlig forvaltning og i private virksomheter. Det skal ikke gis tilgang til opplysninger dersom tilgangen medfører uforholdsmessig ulempe for andre interesser.

Andre og tredje ledd gir regler om graden av identifikasjon.

Tredje ledd bestemmer blant annet at hovedregelen er at opplysningene ikke skal inneholde direkte person- eller foretaksidentifiserende kjennetegn.

Fjerde, femte og sjette ledd gir regler om adgang til å stille vilkår for tilgangen, overført taushetsplikt og adgangen til å gi forskrifter.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 9.4.2.

§ 3-7 Databehandling på vegne av andre

Statistisk sentralbyrå kan behandle opplysninger på vegne av andre offentlige myndigheter.

Til § 3-7

Etter bestemmelsen kan Statistisk sentralbyrå inngå avtaler om databehandling på vegne av andre offentlige myndigheter. Fremgangsmåte og vilkår følger av personopplysningsloven.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 9.5.

Kapittel 4 Statistisk sentralbyrås oppgaver og ledelse

§ 4-1 Statistisk sentralbyrås oppgaver

Statistisk sentralbyrå er den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge.

Statistisk sentralbyrå skal også drive med forskning og analyse. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om disse oppgavene.

Statistisk sentralbyrå kan påta seg andre oppgaver i den grad disse understøtter virksomheten som nevnt i første og andre ledd.

Til § 4-1

Etter første ledd er Statistisk sentralbyrå den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og

formidling av offisiell statistikk i Norge. Utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk er Statistisk sentralbyrås første hovedoppgave.

Etter andre ledd skal Statistisk sentralbyrå også drive med forskning og analyse. Disse oppgavene er det nødvendig å beskrive nærmere i forskrift. Dette er Statistisk sentralbyrås andre hovedoppgave.

Etter tredje ledd kan byrået påta seg andre oppgaver i den grad oppgavene understøtter virksomheten.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 10.6.

§ 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 en administrerende direktør som ansettes av Kongen på åremål for en periode på 6 år, med mulighet for gjenoppnevning for én periode.

Til § 4-2

Første ledd bestemmer at Statistisk sentralbyrå er underlagt det departement Kongen bestemmer. Utvalget foreslår at det fortsatt skal være Finansdepartementet. Statistisk sentralbyrå skal være faglig uavhengig i utførelsen av oppgaver etter bestemmelsen over.

Etter andre ledd skal Statistisk sentralbyrå ledes av en administrerende direktør som ansettes av Kongen.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 11.5.1–11.5.3.

§ 4-3 Rådet for Statistisk sentralbyrå

Det skal oppnevnes et bredt sammensatt og uavhengig råd som skal gi råd i enhver sak som det blir forelagt av administrerende direktør. Rådet kan også gi råd til administrerende direktør av eget tiltak.

Administrerende direktør skal be om råd i forbindelse med utarbeidelse av forslag til nasjonalt statistikkprogram, årlig arbeidsprogram og i andre viktige saker.

Rådet skal avlegge en årlig offentlig rapport om Statistisk sentralbyrås virksomhet og kan bringe enhver sak inn for departementet.

Departementet skal be om rådets overordnede synspunkter om krav til ny administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå før stillingen lyses ut. Departementet kan også be om råd i andre saker.

Rådet for Statistisk sentralbyrå skal ha 7 medlemmer som oppnevnes av Kongen for en periode av 4 år. Det er adgang til gjenoppnevning for én periode.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådet.

Til § 4-3

Etter bestemmelsen skal det opprettes et råd for Statistisk sentralbyrå.

Det vises til nærmere omtale i kapittel 11.5.4.

Kapittel 5 Tvangsmulkt og straff

§ 5-1 Tvangsmulkt

For å fremtvinge levering av opplysninger kan Statistisk sentralbyrå ilegge den som har plikt til å gi opplysninger etter denne lov, tvangsmulkt når opplysningene ikke blir gitt innen den fastsatte fristen.

Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om nivået på og utmålingen av tvangsmulkten.

Til § 5-1

Etter bestemmelsen kan tvangsmulkt ilegges for å fremtvinge levering av pliktige opplysninger i medhold av § 3-1.

Nærmere regler om tvangsmulkt følger forvaltningsloven § 51. Det følger av denne bestemmelsen at tvangsmulkten kan fastsettes som en løpende mulkt eller som et beløp som forfaller ved hver overtredelse. Tvangsmulkt påløper ikke dersom etterlevelse blir umulig, og årsaken til dette ikke ligger hos den ansvarlige. Statistisk sentralbyrå kan i særlige tilfeller redusere eller frafalle påløpt mulkt.

Tvangsmulkt tilfaller statskassen og er tvangsgrunnlag for utlegg.

Forhold knyttet til ileggelsen av tvangsmulkt kan påklages særskilt. Det vises til nærmere omtale i kapittel 8.6.

§ 5-2 Straff

Brudd på taushetsplikt etter § 2-5 kan straffes etter straffeloven §§ 209 og 210.

Til § 5-2

Brudd på taushetsplikten etter § 2-5, kan straffes etter straffeloven § 209 om brudd på taushetsplikt eller § 210 om grovt brudd på taushetsplikt.

Kapittel 6 Avsluttende bestemmelser

§ 6-1 Gjennomføring og utfylling

Departementet kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges statistikkforpliktelser i EØS-avtalen.

Til § 6-1

I overkant av 200 forordninger innlemmet i EØS-avtalen er en del norsk rett gjennom forskrift 20. juni 2008 nr. 632 om europeisk statistikk hjemlet i statistikkloven. Innføring av dette regelverket som forskrift er videreføring av gjeldende rett.

Det vises til nærmere omtale innledningsvis i dette kapittelet og kapittel 4.

13.3 Forslag til ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå

Kapittel 1 Innledende bestemmelser

§ 1-1 Formål

Formålet med loven er å fremme utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk som kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt.

Loven skal også regulere Statistisk sentralbyrås virksomhet.

§ 1-2 Stedlig virkeområde

Loven gjelder også på Svalbard.

Kongen avgjør ellers i hvilken utstrekning loven gjelder for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

§ 1-3 Definisjoner

Statistikk: Tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, som fremkommer ved sammenstilling og bearbeidelse av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene, eller ved systematisk observasjon av fenomenet.

Offisiell statistikk: Statistikk som er egnet til å oppfylle formålene beskrevet i § 1-1, og som omfattes av nasjonalt statistikkprogram som nevnt i § 2-1.

Kapittel 2 Offisiell statistikk

§ 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 i 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

Offisiell statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig, upartisk, objektiv, pålitelig og kostnadseffektiv måte.

Utviklingen, utarbeidelsen og formidlingen skal skje på grunnlag av enhetlige standarder og harmoniserte metoder. Statistikken skal være relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig og klar, sammenlignbar og sammenhengende.

§ 2-3 Samordning av offisiell statistikk

Statistisk sentralbyrå skal samordne all utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge. Statistisk sentralbyrå skal utarbeide en årlig offentlig rapport til departementet om kvaliteten på offisiell statistikk.

Statistisk sentralbyrå har hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid.

Kongen skal opprette et statistikkråd med medlemmer som representerer myndigheter som er ansvarlige for offisiell statistikk. Rådet skal ledes av Statistisk sentralbyrå. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådets opprettelse og virksomhet.

§ 2-4 Statistisk konfidensialitet

Offisiell statistikk skal formidles slik at det ikke er mulig hverken direkte eller indirekte å identifisere 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, det følger av statistikkforpliktelser i EØS-avtalen eller de sta-

tistiske resultatene er åpent tilgjengelige fra offentlige kilder.

§ 2-5 Taushetsplikt

Enhver som har eller har hatt stilling i eller oppdrag for 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.

Forvaltningsloven §§ 13-13e gjelder ikke for opplysninger samlet inn til offisiell statistikk.

§ 2-6 Informasjonssikkerhet

Offentlig myndighet som behandler opplysninger som er omfattet av taushetsplikt etter § 2-5, skal gjennomføre tekniske og organisatoriske tiltak for å oppnå et tilfredsstillende sikkerhetsnivå. Dette innebærer blant annet å sørge for tilstrekkelig tilgangsstyring, logging og etterfølgende kontroll.

Direkte identifiserende opplysninger skal behandles og lagres adskilt fra øvrige opplysninger, med mindre det vil være uforenelig med formålet med behandlingen eller åpenbart unødvendig.

Kapittel 3 Innsamling og annen behandling av opplysninger til offisiell statistikk i Statistisk sentralbyrå

§ 3-1 Opplysningsplikt

Enhver skal uten hinder av taushetsplikt og etter krav fra Statistisk sentralbyrå, gi opplysninger som er nødvendige for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk. Dette gjelder opplysninger om den opplysningspliktige og andre opplysninger som den opplysningspliktige har råderett over. Det kan settes tidsfrist for å gi opplysninger.

Opplysningsplikten gjelder ikke dersom slik utlevering kan medføre fare for rikets sikkerhet.

Statistisk sentralbyrå kan fastsette på hvilken måte opplysningene skal gis, og hvilken dokumentasjon som skal følge med. Det kan ikke kreves vederlag for kostnader ved å oppfylle opplysningsplikten.

Før Statistisk sentralbyrå beslutter å pålegge opplysningsplikt, skal det foreligge en vurdering av nytten ved å få inn opplysningene veid opp mot omkostningene for den opplysningspliktige og hvor inngripende behandlingen anses å være for den opplysningene gjelder. Opplysningsplikten skal gjennomføres på en måte som påfører lavest mulig belastning.

Vurdering og beslutning om å pålegge opplysningsplikt skal offentliggjøres.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om opplysningsplikt.

§ 3-2 Meldeplikt til Statistisk sentralbyrå

Før offentlige myndigheter oppretter, endrer eller nedlegger informasjonssystemer på en måte som kan ha betydning for opplysningsplikten i medhold av § 3-1, skal Statistisk sentralbyrå høres om dette uten ugrunnet opphold.

Statistisk sentralbyrå kan innhente tilleggsopplysninger og fremme forslag om hvordan informasjonssystemene bør utformes for å ivareta statistikkhensyn.

§ 3-3 Bruk av opplysninger

Opplysninger innhentet på frivillig grunnlag og etter § 3-1, kan Statistisk sentralbyrå benytte til utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk.

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

Statistisk sentralbyrå skal gi tilgang til opplysninger til annen offentlig myndighet, i den utstrekning det er nødvendig for offisiell statistikk.

Opplysningene skal bare brukes for offisiell statistikk omfattet av det nasjonale statistikkprogrammet, og skal bare gjøres tilgjengelig for personer med tjenstlig behov i forbindelse med slik statistikk.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om offentlige myndigheters tilgang til opplysninger.

§ 3-5 Anonyme opplysninger for fri bruk

Statistisk sentralbyrå skal gjøre tilgjengelig for allmennheten opplysninger om statistiske enheter formidlet på en slik måte at den statistiske enheten ikke kan identifiseres, hverken direkte eller indirekte, hensyn tatt til alle relevante midler som med rimelighet kan tenkes brukt.

§ 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 grad av identifikasjon enn det som er nødvendig for det aktuelle formålet. Graden av identifikasjon må også ses 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 annen 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 § 2-5 gjelder tilsvarende for den som får tilgang til opplysninger.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om betaling for tilgang til opplysninger.

§ 3-7 Databehandling på vegne av andre

Statistisk sentralbyrå kan behandle opplysninger på vegne av andre offentlige myndigheter.

Kapittel 4 Statistisk sentralbyrås oppgaver og ledelse

§ 4-1 Statistisk sentralbyrås oppgaver

Statistisk sentralbyrå er den sentrale myndigheten for utvikling, utarbeidelse og formidling av offisiell statistikk i Norge.

Statistisk sentralbyrå skal også drive med forskning og analyse. Departementet kan gi nærmere bestemmelser om disse oppgavene.

Statistisk sentralbyrå kan påta seg andre oppgaver i den grad disse understøtter virksomheten som nevnt i første og andre ledd.

§ 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 en administrerende direktør som ansettes av Kongen på åremål for en periode på 6 år, med mulighet for gjenoppnevning for én periode.

§ 4-3 Rådet for Statistisk sentralbyrå

Det skal oppnevnes et bredt sammensatt og uavhengig råd som skal gi råd i enhver sak som det blir forelagt av administrerende direktør. Rådet kan også gi råd til administrerende direktør av eget tiltak.

Administrerende direktør skal be om råd i forbindelse med utarbeidelse av forslag til nasjonalt statistikkprogram, årlig arbeidsprogram og i andre viktige saker.

Rådet skal avlegge en årlig offentlig rapport om Statistisk sentralbyrås virksomhet og kan bringe enhver sak inn for departementet.

Departementet skal be om rådets overordnede synspunkter om krav til ny administrerende direktør i Statistisk sentralbyrå før stillingen lyses ut. Departementet kan også be om råd i andre saker.

Rådet for Statistisk sentralbyrå skal ha 7 medlemmer som oppnevnes av Kongen for en periode av 4 år. Det er adgang til gjenoppnevning for én periode.

Kongen kan gi nærmere bestemmelser om rådet.

Kapittel 5 Tvangsmulkt og straff

§ 5-1 Tvangsmulkt

For å fremtvinge levering av opplysninger kan Statistisk sentralbyrå ilegge den som har plikt til å gi opplysninger etter denne lov, tvangsmulkt når opplysningene ikke blir gitt innen den fastsatte fristen.

Tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg.

Departementet kan gi nærmere bestemmelser om nivået på og utmålingen av tvangsmulkten.

§ 5-2 Straff

Brudd på taushetsplikt etter § 2-5, kan straffes etter straffeloven §§ 209 og 210.

Kapittel 6 Gjennomføring og avsluttende bestemmelser

§ 6-1 Gjennomføring og utfylling

Departementet kan fastsette de forskrifter som er nødvendige for å oppfylle Norges statistikkforpliktelser i EØS-avtalen.

Definisjoner

Nedenfor listes i alfabetisk rekkefølge noen sentrale begreper med definisjoner. Definisjoner som er hentet fra lovttekst eller andre autoriserte kilder, har kildehenvisning. De øvrige definisjonene står for utvalgets regning.

Begrep:	Definisjon:
Anonyme opplysninger	<p>Opplysninger der navn, fødselsnummer og andre entydige kjennetegn er fjernet, slik at opplysningene ikke lenger, direkte eller indirekte, kan knyttes til en statistisk enhet.</p> <p><i>Kilde: Datatilsynets veileder om anonymisering av personopplysninger, 2015</i></p>
Anonymisering	<p>Prosessen med å gjøre om data slik at enkeltindivider ikke lengre kan bli identifisert og faren for reidentifisering ikke er tilstede, ved hjelp av alle rimelige tekniske hjelpemidler.</p> <p><i>Kilde: Datatilsynets veileder om anonymisering av personopplysninger, 2015</i></p>
Behandlingsansvarlig	<p>En fysisk eller juridisk person, en offentlig myndighet, en institusjon, eller ethvert annet organ som alene, eller sammen med andre, bestemmer formålet med behandlingen av personopplysninger og hvilke midler som skal benyttes; når formålet med og midlene for behandlingen er fastsatt i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett, kan den behandlingsansvarlige, eller de særlige kriteriene for utpeking av vedkommende, fastsettes i unionsretten eller i medlemsstatenes nasjonale rett.</p> <p><i>Kilde: EUs personvernforordning artikkel 4 nr. 7</i></p>
Databehandler	<p>En fysisk eller juridisk person, offentlig myndighet, institusjon, eller ethvert annet organ som behandler personopplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige.</p> <p><i>Kilde: EUs personvernforordning artikkel 4 nr. 8</i></p>
Databehandleravtale	<p>Avtale mellom en behandlingsansvarlig og en databehandler om behandling av opplysninger på vegne av den behandlingsansvarlige. En databehandler kan ikke behandle opplysninger på en annen måte enn det som er skriftlig avtalt med den behandlingsansvarlige.</p>
Europeisk statistikk	<p>Statistikk som er omfattet av Det europeiske statistikkprogrammet.</p> <p><i>Kilde: Den europeiske statistikkloven art. 1</i></p>
EUs personvernforordning	<p>Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 2016/679 om vern av fysiske personer i forbindelse med behandling av personopplysninger og om fri utveksling av slike opplysninger, samt om oppheving av direktiv 95/46/EF</p>

Begrep:	Definisjon:
Formidling av statistikk	Å gjøre statistikk og statistiske analyser tilgjengelige for brukere. <i>Kilde: Den europeiske statistikkloven art. 3 nr. 4</i>
Indirekte identifiserbare opplysninger	Opplysninger der navn, fødselsnummer og andre entydige kjennetegn er fjernet, men hvor opplysningene likevel kan knyttes til en statistisk enhet.
Mikrodata	Sett med poster (records) som inneholder informasjon om enkeltpersoner, husholdninger eller juridiske enheter. Mikrodata brukes for å utarbeide aggregert informasjon i form av statistikk. <i>Kilde: Eurostat</i>
Metadata	Data om data, informasjon som beskriver annen informasjon, gjerne en elektronisk fil som et tekstdokument, bilde eller film. <i>Kilde: Store norske leksikon</i> For statistikkformål: Strukturert informasjon om statistikk og mikrodata. Dette omfatter detaljert informasjon som brukes for å utvikle, formidle, forstå, finne og (gjen-)bruke statistikk og mikrodata.
Oppgavegiver	Person eller juridisk enhet som oppgir opplysninger som brukes til statistikk. Begrepet omfatter både oppgavegivere som etter samtykke gir opplysninger og oppgavegivere som er pålagt opplysningsplikt etter statistikkloven.
Opplysningspliktig	Person eller juridisk enhet som har plikt til å gi opplysninger etter statistikkloven.
Personopplysning	Enhver opplysning om en identifisert eller identifiserbar fysisk person («den registrerte»); en identifiserbar fysisk person er en person som direkte eller indirekte kan identifiseres, særlig ved hjelp av en identifikator, f.eks. et navn, et identifikasjonsnummer, lokaliseringsopplysninger, en online-identifikator eller ett eller flere elementer som er spesifikke for personens fysiske, fysiologiske, genetiske, psykiske, økonomiske, kulturelle eller sosiale identitet. <i>Kilde: EUs personvernforordning art. 4 nr. 1</i>
Produksjon av statistikk	All virksomhet i forbindelse med utvikling, utarbeidelse og formidling av statistikk.
Retningslinjene for europeisk statistikk	European Statistics Code of Practice
Statistikk	Tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, som fremkommer ved sammenstilling og bearbeidelse av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene eller ved systematisk observasjon av fenomenet. <i>Kilde: Gjeldende statistikklov § 1-2 (1)</i>

Begrep:	Definisjon:
Statistisk enhet	Den enheten man samler opplysninger om og den grunnleggende observasjonsenheten i en statistikk. Det kan for eksempel være en fysisk person, en husholdning, et foretak eller en virksomhet, men også en skoleklasse eller en frivillig organisasjon.
Tiltrodd pseudonymforvalter	En uavhengig instans som tildeler og forvalter pseudonymer på oppdrag fra den databehandlingsansvarlige. <i>Kilde: Forskrift om innsamling og behandling av helseopplysninger i Reseptbasert legemiddelregister</i>
Utarbeidelse av statistikk	Virksomhet i forbindelse med innsamling, lagring, behandling og analyse som er nødvendig for å sette sammen statistikk. <i>Kilde: Den europeiske statistikkloven artikkel 3 nr. 3</i>
Utvikling av statistikk	Virksomhet som har som formål å utvikle, styrke og forbedre statistiske metoder, standarder og fremgangsmåter som brukes til utarbeidelse og formidling av statistikk, samt å utforme ny statistikk og nye indikatorer. <i>Kilde: Den europeiske statistikkloven artikkel 3 nr. 2</i>

Vedlegg 1

Lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) av 16.06.1989 nr. 54

Kapittel 1 Formål, definisjon og virkeområde

§ 1-1 Formål

Denne lov skal fremme effektiv produksjon av tjenlig statistikk gjennom regler for innsamling og bruk av opplysninger til statistiske formål og gjennom regler for Statistisk Sentralbyrås organisasjon og virksomhet.

§ 1-2 Definisjoner

(1) Statistikk er tallfestede opplysninger om en gruppe eller et fenomen, som fremkommer ved sammenstilling og bearbeiding av opplysninger om de enkelte enhetene i gruppen eller et utvalg av disse enhetene, eller ved systematisk observasjon av fenomenet.

(2) Offisiell statistikk er statistikk som gjøres tilgjengelig for allmennheten av Statistisk Sentralbyrå eller annet statlig organ.

§ 1-3 Virkeområde

Kongen avgjør i hvilken utstrekning loven skal gjøres gjeldende for Norges økonomiske sone og for Svalbard, Jan Mayen og bilandene.

Kapittel 2 Offisiell statistikk

§ 2-1 Beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk

Beslutning om utarbeidelse av offisiell statistikk tas av Kongen.

§ 2-2 Plikt til å gi opplysninger

(1) Kongen kan ved forskrift eller enkeltvedtak pålegge enhver å gi de opplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av offisiell statistikk, så langt lovbestemt taushetsplikt ikke er til hinder for dette.

(2) Det kan settes tidsfrist for å gi opplysninger, og fastsettes i hvilken form opplysningene skal gis. Opplysningsplikten er overtrådt når de

pålagte opplysninger ikke er gitt innen utløpet av tidsfristen.

§ 2-3 Tvangsmulkt

Det organ som har fastsatt opplysningsplikt, kan ilegge tvangsmulkt til staten for den som har overtrådt plikten. Pålegg om tvangsmulkt er tvangsgrunnlag for utlegg. Påløpt tvangsmulkt kan i særlige tilfelle helt eller delvis ettergis. Kongen kan gi nærmere bestemmelser om slik tvangsmulkt.

§ 2-4 Taushetsplikt

(1) De som utfører arbeid eller tjeneste for et organ som forbereder eller utarbeider offisiell statistikk, plikter å hindre at uvedkommende får adgang eller kjennskap til det de under forberedelsen eller utarbeidelsen av en statistikk får vite om personlige forhold, drifts- eller forretningsforhold, eller tekniske innretninger og fremgangsmåter. Taushetsplikten gjelder bare de opplysninger som er hentet inn med sikte på utarbeidelse av offisiell statistikk.

(2) Taushetsplikten gjelder også etter at vedkommende har avsluttet arbeidet eller tjenesten. Vedkommende kan heller ikke utnytte opplysninger som nevnt i denne paragraf i egen virksomhet eller i arbeid eller tjeneste for andre.

(3) Forvaltningsloven §§ 13 til 13 e kommer ikke til anvendelse.

§ 2-5 Bruk av opplysninger

(1) Opplysninger hentet inn etter fastsatt opplysningsplikt, eller som er gitt frivillig, kan bare nyttes ved utarbeidelse av offisiell statistikk, eller til annen bruk som er godkjent av Datatilsynet og som ikke er til skade for rikets sikkerhet. Dersom opplysninger utleveres, skal taushetsplikt etter § 2-4 også gjelde mottageren av opplysningene. Når særlige grunner tilsier det, kan Datatilsynet likevel gjøre unntak fra slik taushetsplikt for enkelte typer opplysninger.

(2) Organ som utleverer slike opplysninger, kan stille vilkår, bl.a. om bruken av opplysningene og om hvem som skal ha ansvar for og adgang til opplysningene, om oppbevaring og tilbakelevering av utlånt materiale, om tilintetgjøring av avskrifter m m.

§ 2-6. *Offentliggjøring av opplysninger*

Opplysninger hentet inn etter fastsatt opplysningsplikt, eller som er gitt frivillig, skal ikke i noe fall offentliggjøres slik at de kan føres tilbake til oppgavegiver eller annen identifiserbar enkeltperson til skade for denne, eller til urimelig skade når det gjelder selskaper med begrenset ansvar, kommandittselskaper og andre sammenlutninger, stiftelser og offentlige organer og virksomheter.

§ 2-7. *Opphør av taushetsplikt*

Taushetsplikt etter denne lov for opplysninger om personlige forhold opphører etter 100 år. Taushetsplikt etter denne lov for opplysninger om drifts- og forretningsforhold og tekniske innretninger og fremgangsmåter opphører etter 60 år.

§ 2-8. *Innhenting av opplysninger fra Folkeregisteret*

Statistisk sentralbyrå kan, uten hinder av taushetsplikt, innhente fra Folkeregisteret de opplysninger som er nødvendige for utarbeidelse av offisiell statistikk.

Kapittel 3 Statistisk Sentralbyrås oppgaver og virksomhet

§ 3-1 *Statistisk Sentralbyrås oppgaver*

Statistisk Sentralbyrå er det sentrale organ for utarbeidning og spredning av offisiell statistikk og har hovedansvaret for at denne lovs formål etter § 1-1 blir oppfylt. I denne sammenheng skal Statistisk Sentralbyrå:

- Kartlegge og prioritere behov for offisiell statistikk,
- Samordne omfattende statistikk som blir utarbeidet av forvaltningsorganer,
- Utvikle statistiske metoder og utnytte statistikken til analyse og forskning,
- Gi opplysninger til statistisk bruk for forskningsformål og for offentlig planlegging innenfor rammen av denne lovs § 2-5,
- Ha hovedansvaret for internasjonalt statistisk samarbeid.

§ 3-2 *Administrative datasystemer*

(1) Statistisk Sentralbyrå har rett til å utnytte administrative datasystemer i statsforvaltningen og i landsomfattende kommunale organisasjoner som grunnlag for offisiell statistikk.

(2) Når statsorganer eller landsomfattende kommunal organisasjon skal opprette eller endre større administrativt datasystem, skal melding om dette på forhånd sendes til Statistisk Sentralbyrå. Statistisk Sentralbyrå kan innhente tilleggsopplysninger. Statistisk Sentralbyrå kan fremme forslag om hvordan datasystemet skal utformes for også å ivareta statistikkhensyn.

(3) Kongen kan gi nærmere bestemmelser om praktiseringen av reglene i første og annet ledd.

§ 3-3. *Samordning av statistikk*

(1) Når forvaltningsorgan skal gjennomføre større statistiske undersøkelser, skal melding om dette på forhånd sendes Statistisk Sentralbyrå. Statistisk Sentralbyrå kan innhente tilleggsopplysninger. Statistisk Sentralbyrå kan fremme forslag om hvordan opplysninger skal hentes inn og om hvordan statistikken skal utarbeides for å ivareta statistikk- og samordningshensyn.

(2) Kongen kan bestemme at offentlige forskningsinstitutter skal regnes som forvaltningsorgan i forhold til bestemmelsene i denne paragraf.

Kapittel 4 Statistisk Sentralbyrås organisasjon og ledelse

§ 4-1 *Statistisk Sentralbyrås ledelse*

(1) Statistisk Sentralbyrå er en faglig uavhengig institusjon som er underlagt det departement Kongen bestemmer.

(2) Statistisk Sentralbyrå ledes av et styre og en administrerende direktør. Administrerende direktør forestår ledelsen unntatt i de saker som hører inn under styret. Kongen kan gi forskrift om styrets og administrerende direktørs oppgaver.

§ 4-2 *Styrets oppgaver og sammensetning*

(1) Styret behandler og fastsetter Statistisk Sentralbyrås langtidsprogram, budsjettforslag og årlig arbeidsprogram etter forslag fra administrerende direktør og legger disse saker samt årsmelding frem for departementet. Styret fører ellers et alminnelig tilsyn med utviklingen i offisiell statistikk og med Statistisk Sentralbyrås virksomhet.

(2) Styret i Statistisk Sentralbyrå skal ha 7 medlemmer. Kongen oppnevner styrets leder, dets nestleder og 5 ordinære medlemmer med varamedlemmer for en periode av 4 år. Det er adgang til gjenoppnevning. Ett medlem med varamedlem oppnevnes etter forslag fra de ansatte.

Kapittel 5 Andre bestemmelser

§ 5-1 Straff

(1) Overtredelse av § 2-2 eller vedtak med hjemmel i § 2-2 om oppgaveplikt, av § 2-5 om bruk av opplysninger eller av § 2-6 om offentliggjøring av opplysninger, kan straffes med bøter, med mindre overtredelsen faller inn under strengere straffebestemmelser.

(2) Brudd på taushetsplikt eller på vilkår etter § 2-5 kan straffes etter straffeloven § 209.

§ 5-2 Gjennomføring av loven m.m

Kongen kan gi forskrift om gjennomføring og utfylling av loven.

Kapittel 6 Ikrafttredelse. Overgangsregler.

Endringer i andre lover

§ 6-1

(1) Denne lov trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer.

- - -

(4) Kongen kan bestemme at denne lovs regler om varighet og opphør av taushetsplikt for opplysninger også skal gjelde for opplysninger innhentet til bruk i offisiell statistikk før denne lov er trådt i kraft.

Vedlegg 2

Forskrift om gjennomføring og utfylling av lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven)

Fastsatt av Finansdepartementet 13.02.1990

Kapittel 1 Administrative datasystemer

§ 1-1 Med et administrativt datasystem forstås opplysninger som organer i statsforvaltningen og landsomfattende kommunale organisasjoner samler inn og oppbevarer på en slik måte at opplysningene kan hentes frem til bruk i organets eller organisasjonens virksomhet.

Med større administrative datasystemer menes datasystemer som enten er eller er ment å skulle bli landsomfattende, eller som dekker en større del av landet.

§ 1-2 Statistisk sentralbyrå skal ha adgang til administrative datasystemer der dette kan sikre en mer effektiv samfunnsmessig utnytting av data som er samlet inn for administrative formål. Hvis opplysninger fra meldepliktige administrative datasystemer etter Statistisk sentralbyrås skjønn kan gi et hensiktsmessig datagrunnlag for utarbeiding av tjenlig offisiell statistikk, kan Statistisk sentralbyrå gi pålegg om oppgaveplikt etter § 2-2 i statistikkloven.

§ 1-3 Statlige organer og landsomfattende kommunale organisasjoner skal uoppfordret sende melding til Statistisk sentralbyrå når nye, større administrative datasystemer planlegges opprettet eller når slike systemer planlegges endret. Statistisk sentralbyrå kan gi nærmere bestemmelser om hvordan denne melding skal utformes.

§ 1-4 Statistisk sentralbyrå kan fremme forslag om hvordan et administrativt datasystem skal utformes, slik at det også kan tjene statistiske hensyn, herunder forslag om:

- hvilke opplysninger det bør inneholde
- definisjoner av enheter, kjennemerker, klassifikasjoner etc
- systemopplegg
- datakontroll
- hvilke opplysninger som skal overføres til Statistisk sentralbyrå og tidspunkt for overføringen.

Det skal legges vekt på de kostnadmessige sider ved utformingen av de administrative datasystemene.

Kapittel 2 Samordning av statistikk

§ 2-1 Med større statistiske undersøkelser forstås her landsomfattende undersøkelser eller undersøkelser som omfatter en større del av landet hvis tallet på oppgavegivere eller opplysninger har et stort omfang.

§ 2-2 Når forvaltningsorganer planlegger å sette i verk større statistiske undersøkelser, skal melding sendes uoppfordret til Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå kan gi nærmere bestemmelser om hvordan denne melding skal utformes.

§ 2-3 For å ivareta statistikk- og samordningshensyn, kan Statistisk sentralbyrå fremme forslag om hvordan opplysningene skal innhentes og hvorledes statistikken skal utarbeides, herunder forslag om:

- definisjon av statistiske enheter, kjennemerker, klassifikasjoner etc
- datainnhenting, f.eks. spørreskjemaets form og innhold
- databearbeidingen
- presentasjon av resultatet.

Det skal legges vekt på hensynet til de berørte parters kostnader ved innhentelse av opplysninger og utarbeidelse av statistikk.

§ 2-4 Statistisk sentralbyrå kan bestemme at statistikkresultatene helt eller delvis også skal publiseres av Statistisk sentralbyrå.

Kapittel 3 Tvangsmulkt

§ 3-1 Statistisk sentralbyrå kan ilegge tvangsmulkt ved oversittelse av frist til å gi opplysninger pålagt i medhold av statistikkloven § 2-2.

Tvangsmulkt kan fastsettes på forhånd eller i forbindelse med at ny frist for å gi opplysninger blir gitt.

§ 3-2 Tvangsmulkt kan fastsettes enten som engangsmulkt eller som løpende tvangsmulkt. Engangsmulkt kan gjentas ved fastsetting av nye frister inntil opplysningene er gitt. Ved løpende tvangsmulkt vil mulktbeløpet påløpe inntil oppgaven er gitt.

§ 3-3 Ved fastsetting av mulktens størrelse skal det bl.a. tas hensyn til oppgavegiverens kostnader ved å oppfylle oppgaveplikten slik at mulkt får tilstrekkelig forebyggende virkning. Ved gjentatt tvangsmulkt kan mulkten settes til et høyere beløp.

§ 3-4 Ved forhåndsfastsatt tvangsmulkt forfaller engangsmulkten fra det tidspunkt oppgaveplikten er overtrådt. Ved etterhåndsfastsatt tvangsmulkt forfaller den til betaling første virkedag etter at ny frist for oppgaveplikten er utløpt.

Løpende tvangsmulkt forfaller etter hvert som den påløper.

§ 3-5 Statistisk sentralbyrå kan i særlige tilfelle ettergi tvangsmulkt helt eller delvis hvor det foreligger meget sterke grunner.

§ 3-6 Vedtak om tvangsmulkt kan påklages til Finans- og tolldepartementet.

Kapittel 4 Statistisk sentralbyrås styre

§ 4-1 Styret kommer sammen til møter etter innkalling fra lederen så ofte som det er nødvendig av hensyn til de saker som skal behandles, eller etter krav fra minst tre styremedlemmer.

Innkallingen skal være skriftlig og skal såvidt mulig skje med 14 dagers varsel. Kopi av innkalling og dokumenter sendes også til varamedlemmene.

Administrerende direktør møter i styret.

Møtet ledes av styrets leder. Har lederen forfall, ledes møtet av dets nestleder.

For at styret skal være beslutningsdyktig, må i tillegg til leder eller nestleder minst tre styremedlemmer eller varamedlemmer og administrerende direktør eller den som fungerer som administrerende direktør, være til stede.

§ 4-2 Alle styremedlemmer og varamedlemmer skal ha adgang til alle dokumenter om saker som angår styrets virkeområde.

Saker som er forhandlings- og/eller drøftingstema med de ansatte skal tas opp med Statistisk sentralbyrås fagforeninger i tråd med Hovedavtalen og Statistisk sentralbyrås særavtale om medbestemmelse før de behandles av styret.

§ 4-3 Styret skal føre møteprotokoll som underskrives av de møtende medlemmer og administrerende direktør.

Styremedlemmer og administrerende direktør kan forlange å få dissens ført i protokollen.

Utskrift av protokollen skal uten opphold sendes Finans- og tolldepartementet og Riksrevisjonen til orientering.

Kapittel 5 Administrerende direktør

§ 5-1 Administrerende direktør skal ha ansvaret for ledelsen av Statistisk sentralbyrå, unntatt i de saker som hører inn under styret.

§ 5-2 Administrerende direktør skal, i tråd med de bestemmelser som er gitt i statistikkloven, utarbeide og legge fram for styret forslag til

- langtidsprogram,
- årlig budsjettforslag,
- årlig arbeidsprogram og
- årsmelding

for Statistisk sentralbyrå.

§ 5-3 Administrerende direktør har det faglige ansvar for Statistisk sentralbyrås virksomhet og skal sørge for at det fastsatte arbeidsprogram blir gjennomført på en så hensiktsmessig og økonomisk måte som mulig innenfor gjeldende lover og forskrifter, at Statistisk sentralbyrås virksomhet for øvrig følger gjeldende bestemmelser, og at de årlige bevilgninger disponeres i samsvar med Stortingets bevilgningsvedtak og de gitte budsjettforutsetningene og de bestemmelser som gjelder for økonomi- og kontorforvaltning.

§ 5-4 Administrerende direktør skal legge frem for styret saker av større betydning eller som er av prinsipiell interesse for norsk offisiell statistikk eller for Statistisk sentralbyrås virksomhet, herunder saker som vil få betydelige konsekvenser for senere års budsjetter.

§ 5-5 Administrerende direktør skal sørge for at saker som legges frem for styret og departementet er forsvarlig utredet og dokumentert, og at de blir lagt frem i rett tid.

Kapittel 6 Ikrafttreden

Denne forskrift trer i kraft f.o.m 16. februar 1990.

Statistikkloven § 2-7 om varighet og opphør av taushetsplikt, gjelder også opplysninger hentet inn med hjemmel i statistikkloven av 1907, opplysninger hentet inn med hjemmel i særlover, opplysninger hentet inn fra offentlige organer og opplysninger hentet inn på frivillig grunnlag før denne lov trådte i kraft.

Vedlegg 3

Et integrert europeisk statistikkssystem

Richard Ragnarsøn, Statistisk sentralbyrå

1 Bakgrunn

Vilkårene for norsk statistikk har endret seg fundamentalt siden EØS-avtalen trådte i kraft i 1994. Avtalen omfatter også statistiksamarbeid og Norge deltar i Den europeiske unions (EUs) statistikkprogram på tilnærmet lik linje med EUs medlemsland.¹ Dette medfører at en stor del av norsk statistikk må tilpasses EUs regelverk og prosedyrer. Selv om Norge og Statistisk sentralbyrå har erfaring med internasjonalt statistikk-samarbeid tilbake til 1800-tallet, representerer dette samarbeidet noe nytt både hva angår omfang på samarbeidet og virkning på nasjonal statistikkproduksjon. Samarbeidet regulerer hvilken statistikk som skal utvikles, utarbeides og formidles og hvordan det skal gjøres. Det stilles omfattende krav til kvalitet. Samarbeidet legger også institusjonelle føringer på statistikkbyråene og på andre myndigheter som er ansvarlig for det nasjonale bidraget til europeisk statistikk; for eksempel til faglig uavhengighet. Hensikten med det stadig mer integrerte og omfattende samarbeidet er å sikre at det fremstilles europeisk statistikk som det europeiske samarbeidet har behov for. Fordi statistikk brukes mer direkte i forbindelse med beslutninger, må kvalitet på og tillit til statistikken være høy.

Mesteparten av norsk offisiell statistikk er underlagt detaljerte forpliktelser fra EU. Forpliktelsene kommer i form av overordnet regelverk som statistikkprogram, avtaler, retningslinjer og lover samt detaljerte statistikkrettsakter som regulerer de fleste deler av den statistiske produksjonsprosessen. Regelverket er i stor grad utformet i det europeiske statistikkssystemet, der Norge deltar på tilnærmet lik linje som medlemsland. Regelverket er gjort gjeldende for Norge gjennom EØS-avtalen og Norge er dermed nødt til

å oppfylle de krav som gjelder for de delene av europeisk statistikk som er EØS-relevante.

Etterspørselen etter statistikk har økt, etter hvert som statistikk har fått en mer sentral plass i EUs politikktutforming og evalueringen av denne. Det har ført til at stilles høyere krav til kvalitet på statistikken og til institusjonene som produserer den. Norsk statistikk kan ikke lenger ses på bare som et nasjonalt anliggende, men er i større grad også del av et mer integrert, europeisk statistikk-system. Slik utfordres også uavhengigheten til norsk offisiell statistikk i og med at statistikken i langt større grad enn tidligere må tilpasses europeiske krav om hvilken statistikk som skal produseres og hvordan.

Utviklingen, utarbeidelsen og formidlingen av europeisk statistikk foregår innenfor rammene av det europeiske statistikkssystemet, og dermed er organiseringen av og virksomheten i dette systemet av stor betydning for europeisk statistikk.

Hvilke statistikker som skal utarbeides er beskrevet i det europeiske statistikkprogrammet som danner rammen for utvikling og prioriteringer av europeisk statistikk. Over tid er de fleste europeiske statistikker blitt lovregulert gjennom spesifikke EU-forordninger som angir hvordan statistikken skal utarbeides og rapporteres. Utviklingen av det detaljerte regelverket og betydningen av dette for norsk statistikkproduksjon omtales nedenfor. Overordnede krav til kvalitet er gitt i Retningslinjer for europeisk statistikk, og disse legger føringer på hvordan man organiserer statistikkproduksjonen i Norge.² Etterlevelsen av retningslinjene er et nasjonalt ansvar som EU følger opp blant annet gjennom fagfellevurderinger av de nasjonale statistikkssystemene.

¹ Statistikkprogrammet er et av 12 EU programmer som Norge i perioden 2014–2020 deltar i.

² European Statistics Code of Practice, oversatt til Retningslinjene for europeisk statistikk, er utarbeidet av det europeiske statistikkssystemet.

2 Europeisk statistikk

2.1 Formål

Hovedformålet med europeisk statistikk er å understøtte utformingen av EUs politikk samt kontrollen og evalueringen av denne. Statistikk er viktig for at befolkningen generelt skal være informert om samfunnet og kunne vurdere beslutningstakernes handlinger på europeisk og nasjonalt nivå. Statistikken må derfor være pålitelig, objektiv og harmonisert, slik at den kan sammenlignes på tvers av land og aggregeres til europeisk nivå. For at statistikken skal regnes som europeisk statistikk må den være omfattet av EUs statistikkprogram. I tillegg stilles det krav om at statistikken skal produseres i tråd med retningslinjene for europeisk statistikk og være produsert av nasjonale statistikkbyråer og andre myndigheter med ansvar for europeisk statistikk.

2.2 Et avtalebasert samarbeid

Det som skiller det europeiske statistiksamarbeidet fra annet statistiksamarbeid, som FNs, OECDs og det nordiske (se boks 3.1 for statistiksamarbeid i FN og OECD), er at det er forpliktende gjennom både et overordnet avtaleverk og et detaljert regelverk. Det rettslige utgangspunktet for EUs statistiksamarbeid er artikkel 338 i Lisboa-traktaten.³ Av denne fremgår det at EU-parlamentet og Rådet kan samle statistisk informasjon der det er nødvendig for å gjennomføre oppgaver som følger av Den europeiske union.

Europaparlaments- og rådsforordning (EU) nr. 223/2009 om europeisk statistikk, heretter omtalt som den europeiske statistikkloven, gir en rettslig ramme for utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk. Utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk krever samarbeid mellom de myndigheter som skal stå for dette og den europeiske statistikkloven regulerer dette samarbeidet. Norge er knyttet til samarbeidet gjennom EØS-avtalen og i fortalen til den europeiske statistikkloven understrekes det at statistikkmyndighetene i EFTA-landene bør *«være tett knyttet til det styrkede samarbeidet og den styrkede samordningen»* som det følger av denne loven.

³ Lisboa-traktaten om endring av Traktaten om den europeiske union og Traktaten om Det europeiske fellesskap (2007/C 306/01) er EUs gjeldende traktatgrunnlag siden 1. desember 2009.

EØS-avtalen er en folkerettslig avtale mellom Norge, Liechtenstein og Island på den ene siden, og EU-landene på den andre. Avtalen ble undertegnet i 1992 og trådte i kraft i 1994.

EØS-avtalen omfatter det indre marked og legger til rette for fri flyt av arbeidskraft, kapital, varer og tjenester. Statistikk er en del av avtalen og det følger av artikkel 76 at avtalepartene skal påse at det utarbeides og formidles statistikk for å beskrive og overvåke relevante økonomiske, sosiale og miljømessige sider ved EØS.

3 Det europeiske statistikkssystem

3.1 Aktørene

Det europeiske statistikkssystem (ESS) er nettverket som består av Kommissjonen (ved Eurostat) og nasjonale statistikkbyråer samt andre nasjonale myndigheter som utvikler, utarbeider og formidler europeisk statistikk. Dette partnerskapet har utviklet seg i tråd med EUs generelle utvikling og samarbeidet omfatter nesten alle statistikkområder og aspekter ved statistikkproduksjon, statistikkutvikling og formidling av statistikk. ESS er definert i den europeiske statistikkloven artikkel 4, og partnerskapet omfatter de 28 EU-landene og de fire EFTA-landene.

Allerede ved opprettelsen av den Europeiske kull- og stålunion ble det klart at det forelå et behov for sammenlignbar statistikk for å kunne gjennomføre det økonomiske samarbeidet man hadde sett for seg. Derfor ble det opprettet en statistikktjeneste i unionen i 1953, og denne skulle etter hvert utvikle seg til det som i dag er EUs statistikkbyrå, Eurostat. Eurostat er et generaldirektorat i EU-kommisjonen, og har om lag 800 ansatte, inkludert fem nasjonale eksperter fra Statistisk sentralbyrå (2018).

Eurostats hovedrolle er å prosessere, sammenstille og formidle sammenlignbar statistisk informasjon på europeisk nivå. Dette omfatter utvikling og harmonisering av begreper, metoder, strukturer og tekniske standarder. Eurostats viktigste brukere er EU-kommisjonen og andre europeiske institusjoner, og det er helt sentralt for Eurostat å forsyne disse med statistikk slik at de kan utforme, analysere og implementere fellesskapets politikk. Eurostat fremstiller en stor mengde statistikker som ikke bare EUs institusjoner, men også nasjonale regjeringer, næringsliv og publikum generelt har nytte av.

Imidlertid samler ikke Eurostat inn data direkte fra oppgavegivere. Dette gjør de nasjonale

Boks 3.1 Statistiksamarbeid i FN og OECD

Statistiksamarbeid i FN

Statistikkarbeidet i FN foregår både sentralt under FNs økonomiske og sosiale råd og i organisasjonene under FN-paraplyen. FNs statistikk-kommisjon er øverste organ for internasjonalt statistiksamarbeid med ansvar for å forbedre sammenlignbarheten mellom landenes nasjonale statistikk. FNs ti fundamentale prinsipper for offisiell statistikk er rammen for statistiksamarbeidet.

Statistikkommisjonen behandler saker knyttet til utvikling av internasjonal statistikk, metodologiske problemstillinger, koordinering og integrasjon av internasjonale programmer, inkludert støtte til teknisk utviklingssamarbeid. Kommisjonens arbeid utføres gjennom ulike former for ekspertutvalg hvorav flere har og har hatt medlemmer fra Statistisk sentralbyrå. Norge er representert på kommisjonens årlige møte ved Statistisk sentralbyrås direktør.

I FNs økonomiske kommisjon for Europa koordineres utviklingen innen nasjonal statistikk i regionen i komiteen for europeiske statistikere. Denne komiteen møtes årlig og Norge er representert ved Statistisk sentralbyrås direktør. Komiteen for europeiske statistikere har oppsynet med en rekke arbeids- og ekspertutvalg innen statistiske fagområder og organisasjonsutvikling for statistikkproduserende organisasjoner.

Statistiksamarbeid i OECD

OECDs virksomhet er basert på utstrakt bruk og formidling av statistikk til analyse- og utredningsarbeid. Organisasjonen har et tett samarbeid med medlemslandenes nasjonale statistikkbyråer. Fra 2004 har statistikkarbeidet vært koordinert i Committee on Statistics and Statistical Policy (CSSP).¹ Komiteen møtes årlig og består av ledere i medlemslandenes nasjonale statistikkbyråer, herunder Statistisk sentralbyrå.

Komiteen har et særlig ansvar for koordinering av statistikk i OECD. Komiteen skal være pådriver for utviklingsarbeid innenfor statistikkområdet, sørge for at statistikken er politikkrelevant, og utvikle moderne formidlingsløsninger. Anbefalingene om Good Statistical Practice ligger til grunn for samarbeidet mellom OECD og medlemslandene på statistikkområdet.² Anbefalingene bygger på FNs ti fundamentale prinsipper for offisiell statistikk og er i stor grad sammenfallende med Retningslinjer for europeisk statistikk.

Norge, ved Statistisk sentralbyrå og andre norske statistikkprodusenter, deltar i arbeidsgrupper direkte underlagt CSSP i tillegg til i ulike statistikkrelevante grupper under andre tematiske komiteer i OECD.

¹ OECD Council Resolution C(2013)82, Annex I og C/M(2013)17, item 171

² OECD Council Recommendation C(2015)128 - C(2015)128/CORR1

statistikkmyndighetene, som også kontrollerer og analyserer dataene før de oversendes til Eurostat. Eurostat sammenstiller data og statistikk og sikrer at de er sammenlignbare gjennom harmoniserte metoder og standarder. For eksempel er bruttonasjonalproduktet (BNP) for EU summen av BNP-tall for de ulike landene, og ikke BNP utarbeidet på basis av for eksempel bruttoproduktet i alle næringene i EU.

De nasjonale statistikkbyråene står sentralt i ESS, fordi de står for mesteparten av utvikling og produksjon av nasjonal statistikk. Ifølge den europeiske statistikkloven er den nasjonale statistikkmyndighet det organet som er ansvarlig for å samordne all virksomhet på nasjonalt plan med hen-

syn til utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk.

I de fleste land er det også andre nasjonale myndigheter enn det nasjonale statistikkbyrået som er ansvarlige for å utvikle, utarbeide og formidle europeisk statistikk («Other National Authorities», ONA). Typiske andre produsenter vil være departementer, direktorater, institutter, regionale statistiske kontor og nasjonalbanker. For å kunne defineres som ONA må produksjon av statistikk være en del av mandatet eller lovgrunnlaget for virksomheten, og virksomheten må også ha fått et nasjonalt ansvar for produksjon av en spesifisert del av europeisk statistikk. ONA skal også være faglig uavhengige ifølge den euro-

peiske statistikkloven. ONA produserer europeisk statistikk og rapporterer denne enten direkte til Eurostat eller via det nasjonale statistikkbyrået. Norske ONA i 2018 er Fiskeridirektoratet, Folkehelseinstituttet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, NAV, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning, Norsk institutt for biøkonomi og Utlendingsdirektoratet. I tillegg til forpliktelser om å rapportere europeisk statistikk, gir status som ONA rettigheter til å delta i ESS-samarbeidet som omfatter tilgang til møter og konferanser samt mulighet for å søke prosjektmidler som EU-tilskudd.

3.2 Styring og organisering av det europeiske statistikksystemet

Eurostat koordinerer og leder arbeidet i det europeiske statistikksystemet. Sentralt i styringsstrukturen står Komiteen for det europeiske statistikk-systemet heretter kalt ESS-komiteen.⁴ I ESS-komiteen deltar direktørene for de nasjonale statistikkbyråene i EU- og EFTA-landene. I tillegg er en rekke internasjonale organisasjoner som EFTA, ECB, OECD og FN representert. Møtene ledes av generaldirektøren i Eurostat.

ESS-komiteen møtes tre ganger årlig.⁵ Komiteen skal gi råd om utvikling, produksjon og formidling av europeisk statistikk. Dette gjør komiteen gjennom forberedelse av det årlige arbeidsprogrammet for europeisk statistikk samt vedtak av implementerende rettsakter og samtykke til basisrettsakter før oversendelse til Europaparlamentet og Rådet. I tillegg rådspørres i praksis komitemedlemmene om delegerte rettsakter og gir råd i strategisk viktige saker. Statistisk sentralbyrå deltar på tilnærmet lik linje med medlemslandene, men Norge ved Statistisk sentralbyrå kan ikke stemme i såkalte komitologisaker. I komitologisaker gir EØS/EFTA-landene i stedet et samlet syn på rettsaktene.

Partnerskapsgruppen (Partnership group) er en gruppe bestående av åtte statistikkdirektører og Eurostat. Denne gruppens hovedoppgave er å bistå ESS-komiteen gjennom forberedelser av komitemøtene og bidra til utviklingen av ESS gjennom å initiere strategiske diskusjoner. Partnerskapsgruppen har ingen formell forankring i lovverket. Fem av medlemmene velges av ESS-komiteen for to år om gangen. De resterende medlemmene følger av formannskapslandet i Rådet. Tidligere hadde EFTA-landene en fast

plass i gruppen, men må nå velges på lik linje med statistikkdirektører fra EU-land.

I direktørgruppene stiller normalt direktørene for de forskjellige statistikkområdene. Direktørgruppene følger avdelingsorganiseringen i Eurostat. Oppgavene innebærer å koordinere aktivitet i de underliggende arbeidsgrupper og ekspertgrupper. Direktørgruppene skal ivareta planlegging og prioritering, arbeide med strategiske saker vedrørende ESS og forberede saker innenfor relevante fagområder som skal opp i ESS-komiteen.

Arbeidsgrupper (Working Groups) består som regel av fagpersoner, gjerne mellomledere eller seniorrådgivere, fra nasjonale statistikkbyråer og ONA. For eksempel var Statistisk sentralbyrå i 2014 representert på 87 arbeidsgruppemøter og 16 ekspertgruppemøter.⁶ Disse gruppene forbereder dokumenter, regelverk og ny statistikk, samt overvåker og organiserer den pågående statistikkproduksjonen. Arbeidsgruppene har imidlertid ingen formell rettslig status, og Eurostat kan opprette og nedlegge arbeidsgrupper etter behov.

Ekspertgrupper (Task Forces) består av et mindre utvalg av representanter fra medlemslandene. Ekspertgruppene har ofte et mandat knyttet til en spesifikk problemstilling som skal utredes eller forberedes, herunder nytt regelverk. Ekspertgruppene nedsettes gjerne for å samle inn fakta, utarbeide metoder, utrede nye statistikkområder og begynne arbeidet med ny lovgivning. Ved deltakelse i ekspertgrupper representerer man fagkunnskap, og derigjennom har også norske eksperter ofte større påvirkningskraft på for eksempel utforming av nytt lovverk, enn de har ved deltakelse i komiteer og arbeidsgrupper.

I 2008 ble det opprettet to organer for å styrke tilliten til og forbedre virkemåten til ESS – European Statistical Governance Advisory Board (ESGAB) og European Statistical Advisory Committee (ESAC). ESGAB er det rådgivende organ for statistikkstyring som skal holde oppsyn med gjennomføringen av Retningslinjer for europeisk statistikk i ESS inkludert Eurostat. ESGAB består av sju uavhengige medlemmer som utarbeider en årlig rapport til Europaparlamentet og Rådet om etterlevelsen av retningslinjene i ESS. ESAC er den europeiske rådgivende komite som skal bistå Europaparlamentet, Rådet og Kommisjonen for å sikre at brukerbehov blir tatt hensyn til

⁴ European Statistical System Committee (ESSC)

⁵ Fra og med 2018. Inntil 2018 fire ganger per år.

⁶ Det er om lag 80 forskjellige arbeidsgrupper innen ESS, og noen møter flere ganger per år. Det er rundt regnet 70 ekspertgrupper, og her vil typisk bare et mindretall av landene delta.

ved utarbeidelsen av EUs statistikkprogrammer. ESAC skal også påse at oppgavegiverne og statistikkprodusentenes kostnader blir hensyntatt i programarbeidet gjennom å gi råd om dette til Kommissjonen. Det er i alt 24 medlemmer av ESAC, som representerer brukere av statistikk, oppgavegivere og andre interessenter som akademia og sivilsamfunnet.

3.3 Norsk deltagelse og påvirkning

Arbeidet i ESS-komiteen understøttes, som nevnt over, av en hel rekke grupper fordelt på alle statistikkområder og på ulike nivåer, samt av strategiske grupper opprettet for konkrete formål. Ekspert- og arbeidsgruppene spiller en sentral rolle i utviklingen og utformingen av nytt statistikkregelverk.

Norge er ikke representert i Europaparlamentet eller i Rådet for Den europeiske union der rettsaktene vedtas. Statistisk sentralbyrås mulighet for å påvirke utformingen av regelverk ligger i de forberedende stegene, og gjennom aktiv deltagelse i ekspert-, arbeids- og direktørgrupper, gjerne i samarbeid med andre statistikkbyråer. Denne prosessen er også viktig for å tilpasse og forberede utvikling, utarbeidelse og formidling av ny eller endret statistikk.

Statistisk sentralbyrå og andre norske statistikkprodusenter har deltatt og deltar aktivt på disse møtene organisert av Eurostat; i 2017 deltok norske statistikkprodusenter på drøyt 100 møter. Den omfattende møtedeltakelsen er også uttrykk for Statistisk sentralbyrås integrasjon i det europeiske statistikksystemet. Møteretten på lik linje med EUs medlemsland fremgår av i EØS-avtalen.

4 Det europeiske statistikkprogrammet

Rammen for statistikksamarbeidet i EU og EØS/EFTA er gitt i det flerårige europeiske statistikkprogrammet.⁷ Dette programmet gir en overordnet beskrivelse av hvilke statistikker som skal produseres og hvordan. Prioriteringene er basert på vurderinger av hvilke statistikker EU har behov for i forbindelse med utøvelsen av egen virksomhet. Brukerbehovene fra sentrale EU-institusjoner medfører gjerne ønske og krav om mer statistikk. Disse behovene må veies mot de ressurser som er

⁷ Tidligere har det vært femårsperioder, men programperioden skal fra og med 2018 tilpasses EUs finansieringsrammeverk.

nødvendige på fellesskapsplan og på nasjonalt plan for å fremskaffe den nødvendige statistikken. I tillegg skal det tas hensyn til rapporteringsbyrden ved økt innhenting av opplysninger for å produsere ny statistikk. Programmet er demokratisk forankret gjennom at folkevalgte parlamentarikere i Europaparlamentet og representanter for de enkelte lands regjeringer i Rådet for Den europeiske union vedtar programmet. Kommissjonen fremlegger utkastet til statistikkprogrammet til forhåndsbehandling i ESS-komiteen. Det er i forarbeidene til denne behandlingen og gjennom deltagelse i arbeidsgrupper at Norge kan påvirke innholdet.

Det overordnede flerårige statistikkprogrammet gjennomføres i årlige arbeidsprogrammer som vedtas av Kommissjonen. Det årlige programmet er mer detaljert og beskriver prioriteringer, produkter og aktiviteter innenfor de ulike statistikkområdene og angir også målsettinger og forventede resultater. Kommissjonen ved Eurostat legger frem det årlige statistikkarbeidsprogrammet for det påfølgende året for ESS-komiteen. Kommissjonen skal ta mest mulig hensyn til kommentarene fra ESS-komiteen.

Det årlige statistikkarbeidsprogrammet er utgangspunktet for det årlige EØS-statistikkprogrammet, som er beskrevet nærmere i protokoll 30 til EØS-avtalen om særlige bestemmelser for organiseringen av samarbeidet innen statistikk. Hensikten med dette programmet er å avgjøre om nye eller endrede deler av EUs program er relevante for EØS-samarbeidet. EØS-statistikkprogrammet er identisk med Kommissjonens program med unntak av noen få statistikkområder som ikke vurderes som EØS-relevante.

5 Utviklingen i ESS og statistikk i EØS-avtalen

5.1 Økte statistikkbehov

EUs statistikkprogram er bygget ut i takt med økte brukerbehov, som følge av et utvidet og mer integrert EU. Globalisering og miljøutfordringer er eksempel på sektor- og grenseoverskridende fenomener som krever både samarbeid og samordning på tvers av land og statistikkområder for å utvikle og utarbeide relevant og sammenlignbar statistikk. EU har fulgt opp en rekke politiske initiativer på områder som bærekraft, globalisering, levekår og produktivitet med tilrettelegging av tverrgående statistikk og indikatorstudier knyttet til disse områdene. Felles for denne type statistikk-

ker er at de trekker på en rekke forskjellige grunnlagsstatistikker. Flere av Eurostats prosjekter og moderniseringsprogrammer er også forankret i behovet for å møte utfordringene fra globalisering og andre fenomener. I større grad enn tidligere forsøker Eurostat å møte disse ved å se på hele eller deler av produksjonsprosessene knyttet til store områder, som for eksempel økonomisk statistikk.

I tillegg til utvidelsen av EUs statistikkprogram er det en kontinuerlig utvikling av detaljert og lovpålagt regelverk for nye og eksisterende statistikker. Dette er krevende for landene i ESS, fordi de fleste statistikkbyråene har gjennomgått store budsjettkutt i kjølvannet av den økonomiske krisen i 2008-9. Det er også et mål både for Kommissjonen sentralt og de fleste nasjonale regjeringer, å redusere belastningen som opplysningsplikt påfører særlig næringsliv og i noen grad privatpersoner. Ressurssituasjonen og ønsket om redusert rapporteringsbyrde trekker isolert sett i motsatt retning av de økte brukerbehovene som fordrer mer statistikk og som igjen utløser økte ressursbehov og mer datainnhenting. ESS med Eurostat i spissen forsøker derfor å effektivisere statistikkproduksjonen, for å frigjøre ressurser og lette den administrative oppgavebyrden samt forenkle statistikkprogrammet.

5.2 Et mer forpliktende samarbeid

I løpet av de mer enn 20 årene som har gått siden EØS-avtalen trådte i kraft, har det blitt utviklet og innført detaljert statistikkregelverk innenfor nye områder som miljø og energi, forskning og utvikling, demografi, levekår og utdanning. I tillegg har EU videreutviklet den økonomiske statistikken, blant annet som følge av statistikkbehov i forbindelse med innføringen av euroen. Før det europeiske statistikksamarbeidet ble dominerende, tilpasset europeiske land statistikken i ulik grad til FNs standarder, klassifikasjoner og metoder, men det var ikke virkemidler for å pålegge at landene forpliktet seg til å implementere harmoniserte metoder og felles standarder. Dette medførte at man bare i begrenset grad kunne sammenligne detaljert statistikk på tvers av land, og kvaliteten på statistikken visste man lite om. Innføringen av EUs indre marked og stadig dypere integrering førte til behov for sammenlignbar styringsinformasjon i form av statistikk av høy kvalitet på områder også utenfor de tradisjonelle politikk-områdene til EU som landbruk og kull og stål. EUs utforming av statistikklover har endret seg fra detaljerte rettsakter for enkeltstatistikker til

rammeforordninger som dekker hele og større statistikkområder som næringsstatistikk, sosialstatistikk og landbruksstatistikk. Man har også i noen grad gått fra kun å harmonisere statistikkproduktet, til i større grad å harmonisere hvordan statistikken skal fremstilles, det vil si at detaljer i hvordan dataene innhentes, bearbeides og rapporteres lovreguleres.

Statistikkregelverket i EØS-avtalen omfatter i hovedsak forordninger som regulerer produksjon, kvalitet og rapportering av ulike statistikker. Det rapporteres også statistikk til Eurostat som ikke er regulert gjennom rettsakter, og det foreligger en rekke «gentlemen's agreements» om rapporteringsforpliktelser.

De drøyt 300 rettsaktene i vedlegg XXI til EØS-avtalen fordeler seg på følgende områder:

- Næringsstatistikk
- Transport- og turismestatistikk
- Utenrikshandelsstatistikk
- Statistiske prinsipper og konfidensialitet
- Demografi og sosialstatistikk
- Økonomisk statistikk
- Klassifikasjoner
- Landbruksstatistikk
- Fiskeristatistikk
- Energistatistikk
- Miljøstatistikk
- IKT-statistikk
- FoU-statistikk

Den rådende oppfatning er at vurderingen av EØS-relevans på statistikkområdet skal sammenfalle med rammene for EØS-avtalen som sådan. Det er likevel slik at statistikksamarbeidet på enkelte områder har gått noe lenger enn det som strengt tatt følger av EØS-avtalen, selv om det i enkelte tilfelle er gitt unntak for hele eller deler av statistikkrettsakter med henvisning til EØS-relevans. Det følger også av EØS-avtalen protokoll 30 at alle hovedområder i det europeiske statistikkprogram skal anses som relevante for statistikksamarbeidet i EØS, og det skal åpnes for full deltaking fra EFTA-landenes side. Beslutninger om EØS-relevans for rettsakter og tilpasninger i EØS-avtalens statistikkvedlegg avgjøres i samarbeid og ved enighet mellom EFTA og EU.

Gjennom EØS-avtalen er Statistisk sentralbyrå forpliktet til å bygge ut eller tilpasse statistikker på en rekke områder. EØS-avtalen er dynamisk, slik at nye EU-rettsakter som er EØS-relevante gjøres gjeldende også for Norge, ved at de tas med i avtalen. Dynamikken illustreres ved at antall statistikkrettsakter i vedlegg XXI Statistikk har økt fra 26 ved inngåelse av avtalen til over 300 i 2018.

Boks 3.2 Den europeiske arbeidskraftundersøkelsen

Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) gir primært informasjon om hvor stor andel av befolkningen som er henholdsvis sysselsatt og arbeidsledig. Til tross for dette i utgangspunktet relativt enkle formålet med undersøkelsen, er det et omfattende arbeid å harmonisere AKU mellom europeiske land for å få sammenlignbar statistikk. Den europeiske arbeidskraftundersøkelsen (heretter benevnt EU AKU) omfatter i alt 34 land, der Norge også deltar. EU AKU er den viktigste informasjonskilden om arbeidsmarkedet i EU.

Arbeidskraftundersøkelsen publiseres månedlig og det utføres mer enn 1,7 millioner intervjuer hvert kvartal for å samle inn de nødvendige opplysninger. De nasjonale statistikkbyråene er ansvarlige for å innhente, kvalitetskontrollere og rapportere dataene. Eurostat sammenstiller dataene og utarbeider og formidler europeisk statistikk.

For å få til den nødvendige harmoniseringen har Eurostat utviklet et sett med forordninger som regulerer de ulike aspektene ved undersøkelsen, som undersøkelsesdesign, metoder og definisjoner.

Den viktigste rettsakten er Rådsforordning nr. 557 fra 1998 om organiseringen av EU AKU. Den stiller blant annet detaljerte krav til utvalg, representativitet, hvilke variable det skal innhentes data for, hvordan og hvor ofte. Rådsforordningen støttes av en rekke gjennomføringsforordninger, som for eksempel Kommisjonsforordning nr. 1897 fra 2000 som gir 12 prinsipper for hvordan man skal spørre om arbeidsledighet. Statistisk sentralbyrå henviser til åtte EU forordninger som regulerer norsk AKU i beskrivelsen av undersøkelsen på www.ssb.no.

Dette omfattende regelverket må Statistisk sentralbyrå følge for å oppfylle forpliktelsene som følger av avtalen og for å sikre at norsk statistikk er sammenlignbar med andre lands. Dermed kan ikke Statistisk sentralbyrå organisere AKU kun med hensyn til nasjonale behov for innhold og kvalitet. Statistisk sentralbyrå kan for eksempel ikke benytte registeropplysninger, dersom hensyn til harmonisering krever at det benyttes intervjuundersøkelser, fordi enkelte land ikke har tilgang på gode nok registerdata.

5.3 Påvirkning utover EØS

I tillegg til en dypere integrasjon, har EUs regelverk og metoder blitt gjeldende i stadig flere land, ettersom EU har blitt utvidet fra 12 land i 1994 til 28 land i 2009.⁸ De tre EØS/EFTA-landene og Sveits har forpliktet seg til å innføre mesteparten av EUs regelverk på statistikkområdet.⁹ EUs kandidatland og potensielle kandidatland på Balkan tilpasser statistikkproduksjonen til EUs regelverk. EU har også stor innflytelse på statistikkproduksjonen gjennom omfattende naboskapsprogrammer, blant annet med tidligere sovjetrepublikker. I tillegg formidles europeiske metoder og standar-

der for statistikkproduksjon aktivt gjennom EUs og medlemslandenes bistandsvirksomhet. EU er gjennom Eurostat og de 28 statistikkbyråene aktive deltakere i en rekke fora som dekker andre land og regioner. EU-landene og Eurostat samordner sine synspunkter så langt det er mulig i forkant av strategisk viktige møter som i FNs statistikkommisjon og OECDs statistikkomite. Dynamikken i ESS og EUs tyngde innenfor statistikkområdet, har medført at europeiske metoder og prinsipper for statistikkutvikling, produksjon og formidling står sterkt også utenfor Europa.

5.4 Utfordringer for statistiksamarbeidet

Norge står utenfor de lovgivende organene Europaparlamentet og Rådet, og etter Lisboa-traktaten blir også mer detaljerte beslutninger om innhold i statistikkrettsakter diskutert og endret i for eksempel Rådets arbeidsgruppe om statistikk. Norge står delvis utenfor statistiksamarbeidet som omfatter detaljert statistikk i forbindelse med eurosonen, for eksempel vedrørende statistikk-

⁸ I 2017 startet imidlertid Storbritannia forhandlingene om uttreden av EU som følge av en folkeavstemning om medlemskap i 2016.

⁹ Sveits sa nei til EØS-avtalen i en folkeavstemning i 1992, men har inngått et sett med bilaterale avtaler med EU, herunder en egen avtale om statistiksamarbeid. Statistikkavtalen trådte i kraft i 2007 og Sveits er gjennom avtalen medlem av ESS. Statistikkavtalen omfatter noe færre statistikkrettsakter enn det som finnes i vedlegg XXI til EØS-avtalen.

krav i forbindelse med stabilitets- og vekstpakten. Norge deltar heller ikke i det omfattende statistikk samarbeidet organisert av den europeiske sentralbanken. Norge er dermed ikke et fullverdig medlem av ESS og utarbeider ikke like mye harmonisert europeisk statistikk som land som det er naturlig å sammenligne oss med, som for eksempel andre nordiske land. Denne avstanden har økt siden inngåelsen av EØS-avtalen på grunn av dynamikken i EU.

I tillegg til at statistikkbrukere ikke vil finne norsk sammenlignbar statistikk på alle områder, medfører avstanden til EU utfordringer for Norge med hensyn til et stadig mer integrert statistikk-system. En slik utfordring er at nyvinninger innen et område som Norge ikke deltar i, overføres til et annet. For eksempel utvikler man sikre systemer for overføring av mikrodata mellom land innen utenrikshandelsstatistikken. Denne infrastrukturen overføres deretter til andre statistikkområder. Dette er en del av EUs tollunion, som Norge ikke deltar i. Tverrgående indikatorstudier vil ofte trekke på eksisterende statistikk i Eurostats databaser, og med en større avstand mellom hva som utarbeides i Norge og i resten av EU vil det bli flere områder der norske data mangler og Norge eventuelt utelates.

Dreiningen mot mer harmonisering av hele den statistiske produksjonsprosessen kan være en utfordring for et lite land i utkanten av samarbeidet. Norge har i likhet med de nordiske land, et statistikk-system som baserer seg i stor grad på administrative registre og mindre enn andre land på tradisjonelle spørreundersøkelser. Dette tas det ikke alltid hensyn til i utviklingen av nye statistikkrettsakter. Krav om harmoniserte metoder for utarbeidelse av statistikk vanskeliggjør bruk av registeropplysninger og påtvinger i enkelte tilfeller mer bruk av spørreundersøkelser, enn hva som ville vært hensiktsmessig fra et norsk synspunkt.

6 Krav til europeisk statistikk

I tillegg til lovpålagte, detaljerte krav på konkrete statistikkområder, har det blitt utviklet et overordnet generelt regelsett som gjelder på tvers av statistikkområdene, og som i tillegg til produksjonsprosessene og statistikkproduktene omfatter krav til institusjonelle forhold ved institusjonene som inngår i ESS. Dette er delvis et resultat av Hellas-saken, som demonstrerte at det ikke var tilstrekkelig med kvalitetskrav til den enkelte statistikk, men at statistikkbyråenes og andre statistikkpro-

ducenters profesjonalitet og uavhengighet var vel så viktig.¹⁰

De generelle kvalitetskravene er forankret i den europeiske statistikkloven og i Retningslinjer for europeisk statistikk. Den europeiske statistikkloven ble endret i 2015 blant annet ved at kravet til uavhengighet ble ytterligere forsterket i tillegg til at de nasjonale statistikkbyråene ble ilagt et større ansvar for landets totale bidrag til europeisk statistikk.

6.1 Statistiske prinsipper

Det overordnede formålet med de europeiske statistiske prinsippene og kvalitetskriteriene er å sikre statistikkens kvalitet som igjen skal legge til rette for at allmennheten har tillit til europeisk statistikk. Den europeiske statistikkloven har forankret noen statistiske prinsipper som all europeisk statistikk skal baseres på.

Europeisk statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig måte. Det vil si at statistikkproduksjonen skal foregå uten noen form for press fra myndigheter, politiske grupperinger eller private aktører. Kravet til faglig uavhengighet gjelder for hele produksjonsprosessen og også for når og hvordan resultatene skal formidles. Statistikken skal være upartisk, objektiv og pålitelig. Data som innhentes for statistiske formål, enten fra oppgavegivere direkte eller indirekte fra offentlige registre eller andre kilder, skal behandles fortrolig og underlegges klare bruksrestriksjoner og streng taushetsplikt. Det foreligger et overordnet statistisk prinsipp om kostnadseffektivitet ved produksjon av europeisk statistikk.

6.2 Retningslinjer for europeisk statistikk

Den europeiske statistikkloven viser til et felles sett av kvalitetskriterier for måten europeisk statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på. De aktuelle kriteriene er relevans, nøyaktighet, aktualitet, punktlighet, tilgjengelighet og klarhet, sammenlignbarhet og sammenheng, og disse er nærmere beskrevet i Retningslinjer for europeisk statistikk. Retningslinjene er i seg selv ikke direkte juridisk bindende, men den europeiske statistikkloven viser til at Retningslinjene for europeisk statistikk skal legges til grunn for all utvikling, utarbeidelse og formidling av europeisk statistikk.

¹⁰ Hellas-saken dreier seg blant annet om gjentatte feilrapporteringer av data for offentlige underskudd og gjeld, statistikkbyråets uavhengighet og direktørens posisjon, se for eksempel European Commission Report on Greek Government Deficit and Debt statistics (2010).

Retningslinjer for europeisk statistikk ble utviklet i ESS og vedtatt av ESS-komiteen i 2005, og senere revidert i 2011 og 2017. Som nevnt ovenfor, er formålet med retningslinjene å bedre kvaliteten på europeisk statistikk og styrke tilliten til de institusjonene som produserer statistikken. Retningslinjene gjelder for Eurostat, for medlemslandenes statistikkbyråer og andre nasjonale myndigheter som produserer europeisk statistikk.¹¹

Retningslinjene består av 16 overordnede prinsipper, som igjen kan deles i prinsipper om institusjonelle forhold, om statistiske prosesser og om statistiske produkter. Syv av prinsippene dreier seg om institusjonelle forhold; faglig uavhengighet, samordning og samarbeid, mandat for datainnsamling, tilstrekkelige ressurser, kvalitetsbevissthet, konfidensialitet, og upartiskhet og objektivitet. Statistiske prosesser er dekket av fire prinsipper; gode metoder, egnede statistiske prosedyrer, rimelige krav til oppgavegiverne og kostnadseffektivitet. De siste fem prinsippene omhandler statistiske produkter; relevans, nøyaktighet og pålitelighet, aktualitet og punktlighet, sammenheng og sammenlignbarhet, og tilgjengelighet og klarhet.

Det er utviklet et detaljert kvalitetsrammeverk som skal støtte implementeringen av Retningslinjer for europeisk statistikk.¹² Dette rammeverket inneholder beskrivelse av metoder, verktøy og beste praksis tilknyttet hver av de underliggende indikatorene til de 16 prinsippene, som skal bidra til innføringen av retningslinjene i praksis i statistikkbyråer og ONA. De 16 prinsippene, kvalitetsrammeverket og systemet for oppfølging (se 6.3) danner en kvalitetsmodell for europeisk statistikk som tar utgangspunkt i at brukerne stiller krav til produktene, de underliggende prosessene og til institusjonelle forhold som er spesifikke for statistikkprodusentene.

Flere europeiske land har forankret i nasjonal lovgivning at Retningslinjer for europeisk statistikk, eller en nasjonalt tilpasset variant av disse, skal gjelde for all offisiell statistikk. Det er ut fra en vurdering av at det er naturlig og hensiktsmessig å legge de samme kvalitetskravene til grunn for all offisiell statistikk.

I tillegg har andre internasjonale organisasjoner som Norge er medlem av, utviklet prinsipper og kvalitetsrammeverk som Statistisk sentralbyrå følger og vurderes etter. Dette er FNs 10 fundamentale prinsipper for offisiell statistikk (1994),

FNs National Quality Assurance Framework (2012), OECDs Recommendations on Good Statistical Practice (2015) og IMF's Data Quality Assessment Framework (2012).

6.3 Oppfølging av Retningslinjer for europeisk statistikk

Etterlevelse av Retningslinjer for europeisk statistikk er viktig for tilliten til europeisk statistikk og de institusjonene som produserer den. I den reviderte europeiske statistikkloven fra 2015 er det tatt inn en bestemmelse om at landene skal utarbeide en forpliktelse om å følge prinsippene i retningslinjene, og at dette skal følges opp gjennom årlige rapporter til Kommisjonen.

Retningslinjene er basert på en selvregulerende mekanisme gjennom at det enkelte land, via det nasjonale statistikkbyrået, sørger for at retningslinjene gjøres kjent i og utenfor organisasjonen, samt påser at disse ligger til grunn for all produksjon av europeisk statistikk. Kvalitetsgjennomgang i form av fagfellevurderinger er hovedverktøyet for å overvåke og vurdere gjennomføring og oppfølging av retningslinjene.

I 2014 og 2015 ble det gjennomført gjennomgang av statistikkssystemene i EU- og EFTA-landene samt Eurostat. Disse ble utført av flere internasjonalt sammensatte ekspertpaneler og organisert av Eurostat. Statistikkbyråene deltok i forberedelse, oppfølging og evaluering. Ekspertpanelene evaluerte statistikken i forhold til retningslinjene. I tillegg ble statistikkbyråenes koordineringsrolle og samarbeidet i ESS evaluert. Første gjennomgang av Statistisk sentralbyrå fant sted i 2007. Da ble bare institusjonelle forhold og formidlingen vurdert. I 2014-15 ble også kvalitet i prosesser og produkter gjennomgått. Også andre norske produsenter av europeisk statistikk ble tatt med i evalueringen (Fiskeridirektoratet, Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning og Utlendingsdirektoratet).

Hovedkonklusjonen i gjennomgangen for Norge var at «Generally, the Peer Review team considers that Statistics Norway has a high level of compliance with the Code of Practice» (for resultater og anbefalinger se sluttrapporten fra ekspertpanelet).¹³

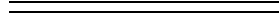
¹¹ Herunder EFTA-landene.

¹² Eurostat, Quality assurance framework of the European statistical system, Version 1.2, Eurostat 2015.

¹³ Rockmann, Ulrike, Rimantas Juozas Vaicenavičius og József Kárpáti, Peer review report on compliance with the code of practice and the coordination role of the national statistical institute – Norway, Eurostat 2015.

Statistisk sentralbyrå har et nasjonalt ansvar for å følge opp de 24 forslagene til forbedringer som ble foreslått av ekspertpanelet. Det ble utarbeidet en plan med tiltak som omfatter blant annet

en gjennomgang av statistikkloven. Eurostat følger opp tiltaksplanen og det rapporteres årlig fra de nasjonale statistikkbyråene om fremdrift på de ulike anbefalingene til Eurostat.



Norges offentlige utredninger

2017

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte
NOU 2017: 10 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 12 Svikt og svik

Finansdepartementet:

NOU 2017: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2017: 4 Delingsøkonomien
NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av
Norges Bank og Statens pensjonsfond utland
NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmissbruk
– sanksjoner og straff
NOU 2017: 15 Revisorloven

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2017: 16 På liv og død

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit
NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 9 Politi og bevæpning
NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap

Kulturdepartementet:

NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet
NOU 2017: 17 På ein søndag?

Bestilling av publikasjoner

Offentlige institusjoner:

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon

Internett: www.publikasjoner.dep.no

E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no

Telefon: 22 24 00 00

Privat sektor:

Internett: www.fagbokforlaget.no/offpub

E-post: offpub@fagbokforlaget.no

Telefon: 55 38 66 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Trykk: 07 Media AS – 03/2018