

Høringsinnspill NOU 2018:7 Statistikklovutvalget

Vi viser til høringsbrev av 23.mars 2018 og takker for muligheten til å gi høringsinnspill til NOU 2018:7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå*.

Abelia er foreningen for kunnskaps- og teknologibedrifter i NHO. Vi organiserer mer enn 2.100 kunnskapsintensive virksomheter i hele landet, innen bl.a. forskning, utdanning, informasjons- og kommunikasjonsteknologi, profesjonelle tjenester og kreative næringer.

Vi tar i det følgende utgangspunkt i departementets poengteringer i høringsbrevet.

1. Et nasjonalt flerårig program for offisiell statistikk

Abelia støtter forslaget om å etablere et nasjonalt flerårig statistikkprogram for å styrke samordning og bedre utnyttelse av data, samt arbeidsdeling mellom myndigheter i arbeidet med offentlig statistikk.

Abelia er opptatt av at brukerperspektivet i SSB forsterkes. Vi vil i den sammenheng foreslå at det vurderes om Statistikkrådet, i tillegg til de 25 statistikkprodusenter og registreiere som deltar, bør suppleres med representanter fra Forskningsrådet og andre som representerer brukermiljøene.

2. Statistikk bør i større grad gjøres tilgjengelig for analyseformål utenfor byrået

Tilgjengeligheten til data til forskning må forbedres vesentlig, både når det gjelder prising, saksbehandlingstid og transparens i kriterier for å vurdere tilgang og bruk av data. Prissettingen må bli mer transparent.

Utvalgets forslag om også å ta i bruk ny teknologi for å bedre tilgang til anonyme opplysninger, er viktig og allerede i gang i SSB. Vi understreker imidlertid sterkt at tilgang til anonymiserte data ved bruk av ny teknologi og anonymiserende grensesnitt (RAIRD/Microdata.no) ikke løser mange av dagens behov for utlevering av mikrodata som er indirekte identifiserbare. Det er derfor svært viktig at utvalgets forslag om lettere, enklere og billigere tilgang til data også må omfatte slike indirekte identifiserbare data. Innsatsen for å tilgjengeliggjøre data gjennom anonymiserende grensesnitt (microdata.no) må derfor ikke fortrenge eller settes opp mot arbeidet med å tilgjengeliggjøre indirekte identifiserbare data utlevert på «tradisjonell måte».

En viktig del av arbeidet med enklere tilgang til data er å redusere antallet og overlappet mellom ulike instanser som skal vurdere behandlingsgrunnlaget for utlevering av data. Abelia mener loven, og annet tilgrensende lovverk, bør utformes slik at dette målet nås.

Abelia støtter også at anonymiserte data innsamlet av det offentlige, bør gjøres tilgjengelig for flere brukere enn forskning og offentlig forvaltning. Utvalget slår fast (s.95) at *"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."*

Abelia mener at dette er riktig utvikling. Det bør i en ny lov være mulig for andre private aktører enn forskningsinstitusjoner å få tilgang til data for statistiske og analytiske formål. FFA støtter utvalgets syn om at dette krever at det kan gis tilstrekkelig sikkerhet for at opplysningene ikke kommer på avveie. Abelia støtter også utvalgets syn om at dersom private aktører har nødvendig hjemmelsgrunnlag og søker om tilgang til identifiserbare data, bør tilgang gis, men bare dersom det er mulig å ilegge og følge opp sanksjoner hvis vilkårene for tilgang brytes.

Det er viktig at offentlig sektor har en overordnet, helhetlig og prinsipiell holdning til tilgang til offentlige data. Lokale tilpasninger bør reduseres til et minimum. Norges befolkning er verdens mest digitaliserte. Det medfører høye forventninger om medvirkning, automatisering og smidighet i offentlig tjenesteyting. Samtidig preges offentlig forvaltning fremdeles av lite tverrgående samhandling, og kompleksiteten i virksomhetene med over 820.000 ansatte speiles over på brukerne.

For å modernisere offentlig tjenesteyting og utvikle smarte offentlige tjenester, kreves tilgang på data og fellesressurser. Åpne data er fundamentet i slik tjenesteyting. Der hvor innbyggere, forskere, offentlige etater og næringsliv i dag må bruke ressurser på å navigere i kompliserte strukturer, kan åpne data snu dette på hodet og muliggjøre reell brukerretting gjennom smidig deling av data internt i det offentlige og med privat næringsliv der det handler om anonyme og ikke-sensitive data.

Samtidig oppleves tilgangen til data fra Statistisk Sentralbyrå som langsom og uforutsigbar. Hovedregelen bør være at anonyme og ikke-sensitive data er åpent tilgjengelige. Vurderinger bør omfatte begrunnelser for hvorfor data ev ikke kan deles. Sett i lys av en slik hovedregel, mener Abelia at utvalget ikke går langt nok. Et hovedprinsipp om åpne tilgjengelige data burde vært trukket opp. Abelia ser imidlertid at utvalgets forslag og vurderinger innebærer klare forbedringer fra dagens situasjon. Ordninger som beskrevet under 9.3.2 Nordic Microdata Access Network og tilgangsløsningen utviklet for Oslo kommune er også klare forbedringer. Slike løsninger bør utvikles med utgangspunkt i et helhetlig felles prinsipp for offentlig sektor.

Klageinstans:

Abelia støtter utvalgets forslag om at «det bør gis anledning til å påklage avslag til overordnet departementet, slik at vurderingene kan kvalitetssikres i to ledd.» I dag er det SSB som avgjør søknader om tilgang til data og søknader om lagring av anonyme datasett. Mange forskningsmiljøer opplever at det er for stor grad av vilkårlighet i disse avgjørelsene fra SSB. En slik klageinstans er også begrunnet i prinsipielle forhold: Økende datakraft og nye muligheter for å søke opp, hente ned og kople data fra ulike kilder og systematisere disse, gjør at forståelsen av hva som er anonyme data endres over tid. Når rettsområdet er dynamisk og skjønnspreget er det særlig viktig at det finnes muligheter til å påklage avgjørelser.

3. SSB og andre statistikkprodusenter må sikres faglige uavhengighet

Faglig uavhengighet i SSB og andre statistikkprodusenter innebærer ifølge utvalget uavhengighet i valg av metode for utførelse av oppgavene, mens departementer avgjør hvilke oppgaver som skal utføres.

Abelia mener at faglig uavhengighet også påvirkes av organisasjon- og styringsmodell. Vi går ikke inn i den grunnleggende diskusjonen om SSBs uavhengighet, men mener at organisering av forsknings- og analysearbeidet bør utredes videre, jfr. punkt 5.

4. Dagens styre i SSB erstattes med et råd

Abelia støtter utvalgets forslag om å understøtte ledelsen av SSB ved å opprette et råd som erstatter deler av de funksjonene dagens styre har hatt. De rådene som gis, skal ikke være bindende for ledelsen og skal være kjent for offentligheten. Utvalget påpeker at rådet bør ha særlig stor forståelse for SSBs samfunnsoppdrag og kan bygge på erfaring fra forvaltningen, politikk eller organisasjon.

Abelia mener det er nødvendig at et slikt råd også består av representanter fra forskningsinstitutter og næringsliv og dermed to av byråets store brukergrupper. Rådet skal også ha en ombudsfunksjon og Abelia støtter utvalgets uttalelse der det heter "*For ombudsfunksjonen er det viktig at medlemmene i rådet representerer brede samfunnsinteresser, gjerne med erfaring som brukere av byråets statistikk og analyser*" (kapittel 11. 5.4). Abelia ser denne uttalelsen som et ytterligere argument for å gi forskningsinstitutter og næringsliv representasjon i rådet.

5. Forskning og analyse som en del av SSB eller utskilt til egen institusjon.

Utvalget foreslår å videreføre dagens modell med forskning- og analyseoppgavene som en del av SSB, som alternativ til modell med overføring av disse oppgavene til en egen institusjon. Utvalgets begrunnelse ligger i faglig hensiktsmessighet med samorganisering.

Abelia er enig med utvalget i at det er fordeler ved den særnorske ordningen der også forskning som primært utnytter mikrodata på samme måte som andre forskningsmiljøer er nært knyttet til statistikken. Bruken av statistikk til forskning og analyse gjør det mulig å oppdage svakheter i statistikken, holde øye med brukerbehovene, og kan bidra til videreutvikling av statistikken gjennom nær kopling mellom forskerkompetansen og statistikk-kompetansen.

Abelia mener likevel at dagens modell er prinsipielt utfordrende. SSB både forvalter fellesgodet som ligger i statistikk og datagrunnlag og utfører samtidig oppdragsforskning på de samme data i et marked. Utvalget påpeker da også at "*Statistisk sentralbyrås ledelse må beslutte hvilken forskning som er hensiktsmessig, 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.*" (s. 115) og videre: "*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." (s.116)

Dette er en klassisk problemstilling hvor statlig forvaltning også driver virksomhet i et marked, med de utfordringer det gir med krysssubsidiering, åpenhet, konkurranse på like vilkår og tapt verdiskapingspotensial. Innenfor dagens organisering heter det at *"Byrået skal fortrinnsvis bare ta oppdrag hvor de er eneste mulige leverandør og hvor oppdragene bidrar til statistikkproduksjonen."* (s.136). Det er grunn til å stille spørsmål ved hvordan dette praktiseres. Flere av Abelias medlemmer erfarer at dette ikke er tilfelle i dag, men at SSB deltar aktivt i oppdragsmarkedet også på områder der andre miljøer har like god kompetanse, men der miljøene utenfor SSB kan oppleve å ha en konkurranseulempe i form av dårligere tilgang til data.

Utvalget påpeker at *«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.»* Det er avgjørende at SSB ikke diskriminerer mellom interne og eksterne brukere av SSBs data. Dataleveranser i slike oppdragsprosjekter er som oftest tidskrisiske, fordi prosjektene er knyttet opp til arbeid med meldinger, NOUer o.l. Abelia kan ikke se at utvalget sier noe konkret om hvordan man kan sikre at eksterne brukere av data ikke forskjellsbehandles når det gjelder tilgang og tidsbruk i leveranser av data. Dette bør utredes og konkretiseres videre.

Abelia mener derfor at også den alternative modellen med overføring av forsknings- og analyseoppgavene til en egen institusjon, bør utredes videre. Vi er enige med utvalget i at i denne modellen, må det også sikres tilstrekkelig faglig uavhengighet, slik at tilliten til analysene ikke svekkes. Utvalget foreslår at en slik institusjon sidestilles med SSB og underlegges Finansdepartementet. En alternativ tilnærming til dette vil være å legge forsknings- og analyseoppgavene til et selvstendig forskningsinstitutt, eksempelvis et av de eksisterende samfunnsvitenskapelige forskningsinstituttene. Innenfor andre samfunnsområder, som naturvitenskapelig anvendt forskning, er slik utskilling fra departement og direktorat gjort tidligere og med stort hell. Forskningsmiljøene er markedsekspontert og leverer samtidig langsiktig forskning til departement og direktorat som forvaltningsstøtte.

Vi bidrar gjerne med ytterligere utdyping og diskusjon av dette.

Vennlig hilsen

Håkon Haugli /s/
Administrerende direktør