



System for kvalitetssikring av offisiell statistikk

TALL

SOM FORTELLER

NOTATER / DOCUMENTS

2021/35

I serien Notater publiseres dokumentasjon, metodebeskrivelser, modellbeskrivelser og standarder.

© Statistisk sentralbyrå
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen
skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.

Publisert: 18. oktober 2021

ISBN 978-82-587-1383-5 (elektronisk)
ISSN 2535-7271 (elektronisk)

Standardtegn i tabeller	Symbol
Ikke mulig å oppgi tall Tall finnes ikke på dette tidspunktet fordi kategorien ikke var i bruk da tallene ble samlet inn.	.
Tallgrunnlag mangler Tall er ikke kommet inn i våre databaser eller er for usikre til å publiseres.	..
Vises ikke av konfidensialitetshensyn Tall publiseres ikke for å unngå å identifisere personer eller virksomheter.	:
Desimaltegn	,

Forord

Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) ble vedtatt 21. juni 2019. Formålet med loven er å fremme utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk som kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt. I statistikkloven § 5 er det formulert krav om kvalitet i offisiell statistikk. I § 6 står det at Statistisk sentralbyrå (SSB) skal utarbeide en årlig offentlig rapport til Finansdepartementet om kvaliteten på offisiell statistikk

I SSBs tildelingsbrev for 2021 er oppfølgingen av det nasjonale statistikkprogrammet omtalt som en særlig viktig oppgave. I tildelingsbrevet er SSB bedt om å oversende forslag til system for kvalitet for offisiell statistikk til Finansdepartementet innen 1. juni 2021. Dette notatet er svar på denne bestillingen. Notatet er utarbeidet av SSB i samråd med Utvalget for offisiell statistikk.

Statistisk sentralbyrå, [Godkjenningsdato]

Arvid Olav Lysø

Sammendrag

Statistikkloven og tildelingsbrevet for 2021 har gitt SSB nye oppgaver. Statistikkloven § 6 sier at Statistisk sentralbyrå (SSB) skal utarbeide en årlig offentlig rapport til Finansdepartementet om kvaliteten på offisiell statistikk. Ifølge tildelingsbrevet skal SSB holde et overordnet oppsyn med at kravene til kvalitet i den offisielle statistikken etterleves og utarbeide et system for å følge dette opp. Det er 12 produsenter av offisiell statistikk i henhold til statistikkprogrammet, og kvalitetsarbeidet involverer alle produsentene. SSB skal etter samråd med Utvalget for offisiell statistikk i løpet av første halvår 2021 etablere et system for kvalitet slik at arbeidet med kvalitetssikring kan starte i andre halvår. En første kvalitetsrapport om offisiell statistikk skal leveres departementet i løpet av første halvår 2022.

Notatet beskriver et forslag til system for kvalitet i offisiell statistikk. Systemet består av fire overordnede elementer:

- i) Et rammeverk for kvalitet i offisiell statistikk som består av statistikkloven og Retningslinjer for europeisk statistikk. Dette beskrives i kapittel 3.
- ii) Metoder og verktøy for å måle kvalitet i offisiell statistikk. I kapittel 4 gis en vurdering av etablerte metoder og verktøy, det vurderes hvordan disse kan inngå i et system for kvalitet, og hvilke nye metoder det er behov for å utvikle og ta i bruk.
- iii) Systemer og prosesser for oppfølging av kvalitet. Kapittel 5 beskriver hvordan de ulike elementene i systemet skal virke sammen og hvordan kvalitet kan vurderes og følges opp helhetlig.
- iv) Aktører og deres roller. Kapittel 6 går gjennom de ulike aktørenes ansvar og roller i systemet for kvalitet i offisiell statistikk.

SSB har etablert metoder og verktøy for å måle kvalitet i egen statistikkproduksjon. Disse er imidlertid ikke tilstrekkelige for å vurdere og følge opp kravene til kvalitet i *all* offisiell statistikk som er gitt av ny statistikklov. Det er behov for å supplere etablerte metoder og verktøy med nye, for at SSB skal oppfylle kravene i tildelingsbrevet og kunne holde et overordnet oppsyn med at kvalitetskravene fra rammeverket etterleves i hele statistikksystemet. Det innebærer også aktiv involvering av de øvrige produsentene og Utvalget for offisiell statistikk.

Kvalitetsgjennomganger er systematiske vurderinger av en statistikk eller statistikkområde, som legger vekt på produksjonsprosessen, produkter og brukerperspektivet. Disse gir god og konkret informasjon om kvalitet på statistikken som gjennomgås, men dekker imidlertid ikke alle kvalitetsdimensjonene. Kvalitetsgjennomganger gjøres for et utvalg statistikker over tid, og resultatene vil ikke være representative for all offisiell statistikk. Eurostats peer review er godt kjent i det norske statistikksystemet. Peer reviewen av Norge i 2014 førte til viktige forbedringer i hele det norske statistikksystemet. Den kommende peer review (2021) vil gi grunnlag for en ny vurdering, og ikke minst sett i lys av endringene som er gjort siden 2014. Begrensningene med peer review er at den i utgangspunktet kun dekker europeisk statistikk og at det går rundt syv år mellom hver gang den gjennomføres. En tredje metode som er etablert, er rapportering om kvalitet i administrative datasystemer som inngår i datagrunnlaget for mange statistikker i SSB. Kvalitetshevende tiltak i disse datasystemene kan komme annen offisiell statistikk til gode, forutsatt at de samme registrene brukes.

SSB mener at kunnskapsgrunnlaget om offisiell statistikk i dag er for svakt til at den første kvalitetsrapporten, som SSB vil levere til departementet i 2022, vil kunne beskrive kvaliteten på en tilfredsstillende måte. Det er behov for mer kunnskap om dagens situasjon, for å kunne foreslå et endelig system for kvalitet, prioritere kvalitetstiltak og følge opp tiltak over tid. Derfor foreslås det to

nye elementer i kvalitetssystemet: Kvalitetsevalueringer som gjennomføres hos alle produsenter, og at kvalitetsgjennomganger utvides til å omfatte andre produsenter enn SSB.

Kvalitetsevalueringer skal være regelmessige evalueringer av kvaliteten på offisiell statistikk blant alle statistikkmyndigheter, herunder SSBs statistikkavdelinger. Kvalitetsevalueringer vil gi kunnskap om interne systemer for kvalitet som allerede er etablert hos produsentene av offisiell statistikk, og som det kan bygges videre på. De vil kunne måle kvalitetsdimensjoner som ikke er tilstrekkelig belyst gjennom etablerte metoder og verktøy. Den første evalueringen bør inngå i kunnskapsgrunnlaget for kvalitetsrapporten som skal leveres i 2022, og SSB foreslår å prioritere arbeidet med å gjennomføre en kvalitetsevaluering av offisiell statistikk i 2021. I november 2021 vil Eurostat etter planen gjennomføre en peer review i SSB og hos fire andre norske produsenter av europeisk statistikk¹. Samlet vil en kvalitetsevaluering og Eurostats peer review i 2021 gi et godt utgangspunkt for å kunne beskrive nå-situasjonen, identifisere behov for utvikling og foreslå tiltak for bedre kvalitet i den første rapporten som skal leveres i 2022. Det vil også være nødvendig å gjenta tilsvarende eller lignende evalueringer for å følge opp tiltak og for å kunne lage årlige rapporter om kvalitet etter 2022.

SSB foreslår videre at kvalitetsgjennomganger framover skal dekke hele statistikkprogrammet, og ikke bare SSBs statistikker slik situasjonen er i dag. Kvalitetsgjennomganger er ressurskrevende, og det vil ikke være mulig å gjennomgå et stort utvalg av statistikker per år. Det foreslås å øke antallet kvalitetsgjennomganger fra tre til seks per år og fordele deknningen på produsentene av offisiell statistikk over tid. Ved inngangen av 2021 består statistikkprogrammet av 351 statistikker. Å få dekket i underkant av én prosent av den årlige produksjonen av offisiell statistikk gjennom kvalitetsgjennomganger er etter SSBs vurdering et absolutt minimum.

Tildelingsbrevet peker på at systemet også innebærer at SSB skal bistå, gi råd og veiledning, og at det skal utvikles ulike typer verktøy, veiledninger eller retningslinjer som kan bidra til økt kvalitet. Det betyr at et system for oppfølging av kvalitet bør omfatte mer enn evaluering av og rapportering på kvalitet. SSB har startet et arbeid med å etablere et nettverk for kvalitet og metode, samt å utvikle og tilgjengeliggjøre enkelte kurs, veiledninger og andre ressurser. Dette vil legge til rette for kompetansebygging og erfaringsutveksling i og mellom medlemmer i Utvalget for offisiell statistikk.

SSB er den sentrale produsenten av offisiell statistikk og storbruker av administrative data til statistikkformål. Samtidig har SSB fått i oppgave å samordne all offisiell statistikk og å utarbeide en årlig offentlig rapport om kvalitet på offisiell statistikk. For å unngå konflikter mellom rollene og med andre aktører i det norske statistikk-systemet er det viktig at kvalitetsarbeidet er transparent og blir godt dokumentert. Det er essensielt at andre medlemmer i Utvalget for offisiell statistikk deltar i arbeidet. I notatet foreslås det å etablere en gruppe med ressurspersoner som kan delta i kvalitetsarbeidet. Det vil være nyttig med deltakere fra flere produsenter/medlemmer i kvalitetsgjennomganger og kvalitetsevalueringer. Utvalget for offisiell statistikk skal også ha en viktig rolle i arbeidet med den årlige rapporten om kvalitet.

SSB anslår at den permanente økningen av ressursbehovet for kvalitetssikring av offisiell statistikk utgjør seks årsverk. Ressursinnsatsen som vi forutsetter at andre myndigheter enn SSB bidrar med, inngår ikke i anslaget.

¹ Utlendingsdirektoratet, Fiskeridirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk institutt for bioøkonomi.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1. Bakgrunn og formål	7
2. Systemets struktur	8
3. Rammeverk for kvalitet i offisiell statistikk	9
3.1. Det rettslige rammeverket	9
3.2. Retningslinjer for europeisk statistikk	9
3.3. Omtale av krav til offisiell statistikk i statistikkprogrammet.....	10
4. Metoder for å måle kvalitet	11
4.1. Vurdering av etablerte metoder for å måle kvalitet	11
4.2. Kvalitetsevalueringer av alle produsenter av offisiell statistikk	12
5. Oppfølging	13
5.1. Vurderinger av helheten	13
5.2. Oppfølging av forbedringstiltak.....	13
5.3. Andre aktiviteter som bidrar til bedre kvalitet.....	13
6. Aktørers roller og bidrag i kvalitetssystemet	15
6.1. SSB	15
6.2. Andre statistikkprodusenter	15
6.3. Utvalget for offisiell statistikk.....	15
6.4. Rådet for SSB.....	16
6.5. Eurostat.....	16
6.6. Finansdepartementet.....	16
7. Planer og ressursbehov	17
7.1. Prioritert arbeid i 2021	17
7.2. Planlagte aktiviteter.....	17
7.3. Ressursbehov i SSB	18
7.4. Ressurser hos andre	19
7.5. Utvikling av kvalitetssystemet over tid.....	20
Referanser	21
Vedlegg A: Etablerte metoder for å måle kvalitet	22
Vedlegg B: Forslag til en årsplan for faste aktiviteter i kvalitetsarbeid	26

1. Bakgrunn og formål

Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå (statistikkloven) ble vedtatt 21. juni 2019 [1]. Formålet med loven er å fremme utvikling, utarbeiding og formidling av offisiell statistikk som kan bidra til allmenn folkeopplysning og understøtte analyse, forskning, beslutningstaking og generell samfunnsdebatt. I statistikkloven § 5 er det formulert krav om kvalitet i offisiell statistikk. I § 6 står det at Statistisk sentralbyrå (SSB) skal utarbeide en årlig offentlig rapport til Finansdepartementet om kvaliteten på offisiell statistikk, og at det skal opprettes et utvalg for offisiell statistikk. Nasjonalt program for offisiell statistikk som skal bidra til å oppfylle formålet ble vedtatt 18. desember 2020 og gjelder for årene 2021 til og med 2023 [2] [3].

Statistikkloven § 3 definerer offisiell statistikk som statistikk som omfattes av nasjonalt program for offisiell statistikk. Nasjonalt program for offisiell statistikk 2021–2023 er basert på en kartlegging av offisiell statistikk i hovedsak innenfor det som produseres av medlemmene i Utvalget for offisiell statistikk. Det lages mye statistikk som ikke inngår i programmet, og som dermed ikke regnes som offisiell statistikk. Det kan for eksempel være detaljert styrings- eller forvaltningsstatistikk. Slik statistikk er ikke underlagt kvalitetskrav som går frem av det rettslige rammeverket og Retningslinjer for europeisk statistikk.

I SSBs tildelingsbrev for 2021 er oppfølgingen av det nasjonale statistikkprogrammet omtalt som en særlig viktig oppgave. SSB skal blant annet holde et overordnet oppsyn med at kravene til kvalitet i den offisielle statistikken etterleves og å utarbeide et system for å følge dette opp. SSB skal etter samråd med Utvalget for offisiell statistikk i løpet av første halvår 2021 etablere et system for kvalitet slik at arbeidet med kvalitetssikring kan starte i andre halvår. Ifølge tildelingsbrevet innebærer dette blant annet å:

- utvikle og tilgjengeliggjøre verktøy, veiledninger, retningslinjer, kurs og andre ressurser
- bistå, gi råd og veilede andre produsenter i valg av standarder og metoder i produksjon og kvalitetssikring av offisiell statistikk.

I tildelingsbrevet er SSB bedt om å oversende forslag til system for kvalitet for offisiell statistikk til Finansdepartementet innen 1. juni 2021. Dette notatet er svar på denne bestillingen. Notatet er utarbeidet av SSB i samråd med Utvalget for offisiell statistikk. Kvalitetssystemet og utkast til dette notatet har vært drøftet på møter i Utvalget for offisiell statistikk 2. desember 2020 og 25. mars 2021, og ulike versjoner av notatet har vært sendt utvalget for skriftlige kommentarer og innspill. Arbeidet har også vært lagt fram for Rådet for SSB 19. februar og 22. april 2021. I desember 2020 var kvalitetsarbeid ett av flere tema på toppmøter mellom SSB og Nav, Skatteetaten, Kartverket og Brønnøysundregistrene. Notatet har også vært gjenstand for to interne høringsrunder i SSB i løpet av våren 2021.

2. Systemets struktur

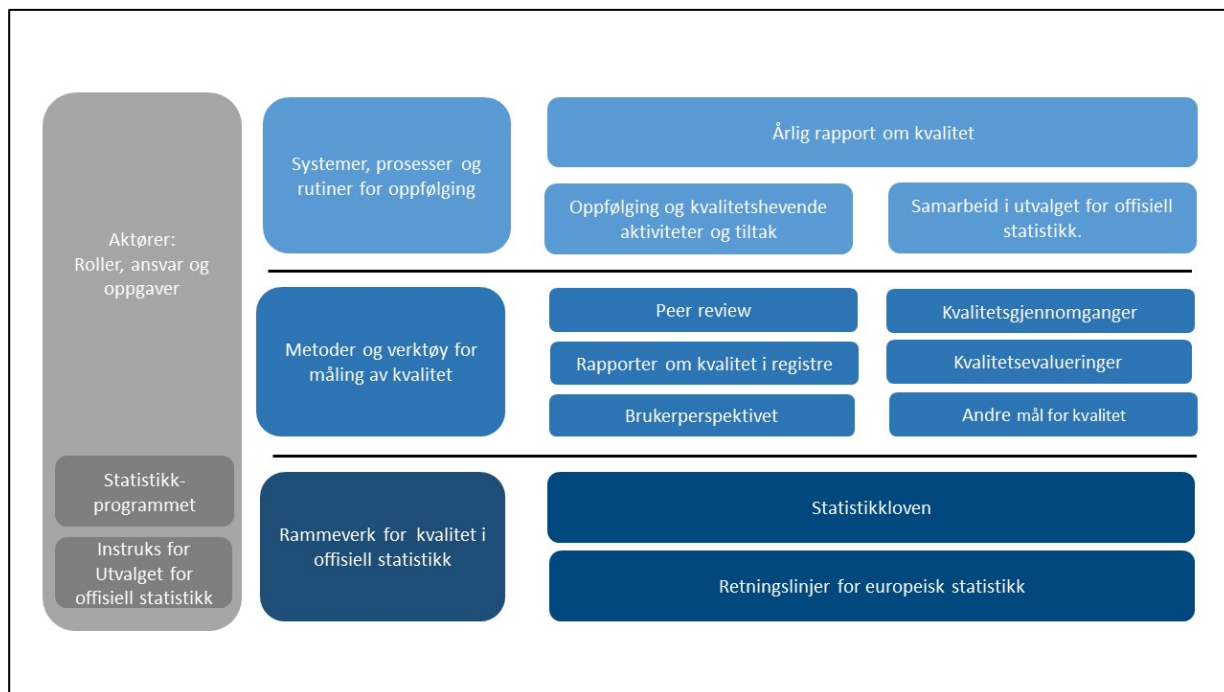
Et system for kvalitet og for kvalitetssikring av offisiell statistikk må etableres og utvikles over tid i tråd med ambisjonsnivået og tilgjengelige ressurser. Det må også tilpasses endringer som påvirker hvordan offisiell statistikk lages, slik som teknologiske endringer og bruk av nye datakilder. I dag finnes ikke et system for å vurdere kvaliteten i all offisiell statistikk, samt identifisere og systematisk følge opp forbedringstiltak, selv om både SSB og andre produsenter allerede jobber med kvalitet i egen produksjon.

Dette notatet beskriver et forslag til system for kvalitet i all offisiell statistikk som bygger på de elementene og verktøy for kvalitetssikring som allerede er etablert og er i bruk i dag. Systemet består av fire overordnede elementer og er illustrert i figur 1:

- v) *Et rammeverk for kvalitet* i offisiell statistikk som består av statistikkloven og Retningslinjer for europeisk statistikk. Dette beskrives i kapittel 3.
- vi) *Metoder og verktøy for å måle kvalitet* i offisiell statistikk. I kapittel 4 gis en vurdering av etablerte metoder og verktøy, det vurderes hvordan disse kan inngå i et system for kvalitet, og hvilke nye metoder det er behov for å utvikle og ta i bruk.
- vii) *Systemer og prosesser for oppfølging av kvalitet*. Kapittel 5 beskriver hvordan de ulike elementene i systemet skal virke sammen og hvordan kvalitet kan vurderes og følges opp helhetlig.
- viii) *Aktører og deres roller*. Kapittel 6 går gjennom de ulike aktørenes ansvar og roller i systemet for kvalitet i offisiell statistikk.

Systemet består av rammeverk og metoder som er etablert i dag, men også av nye elementer som delvis bygger på eksisterende kvalitetssystemer. Systemet består også av helt nye elementer for måling og oppfølging av kvalitet.

Figur 1. Skisse av system for kvalitet i offisiell statistikk



3. Rammeverk for kvalitet i offisiell statistikk

3.1. Det rettslige rammeverket

Krav til norsk offisiell statistikk er gitt i statistikkloven § 5:

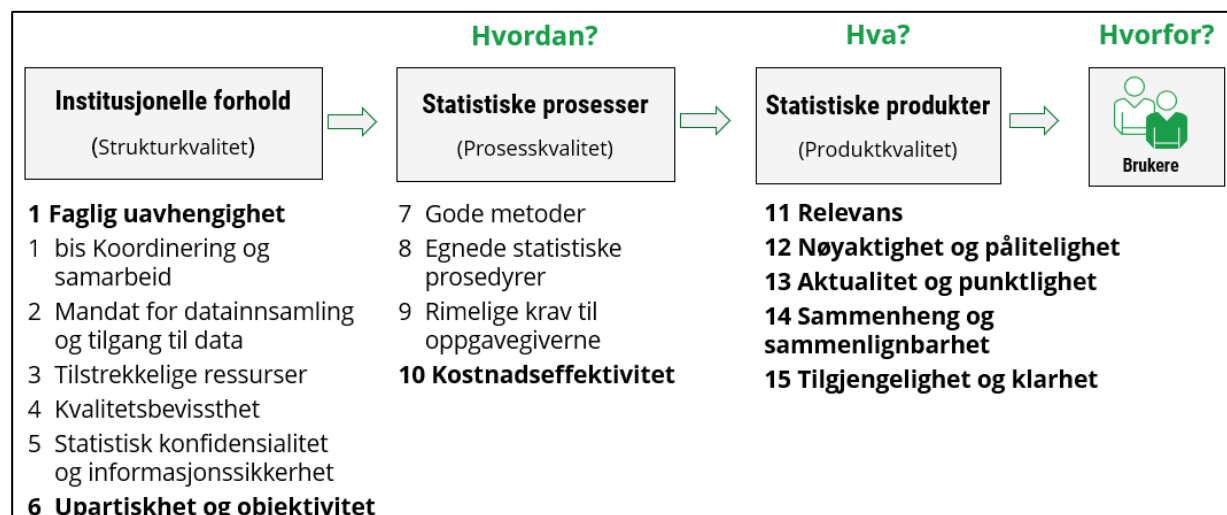
- 1) Offisiell statistikk skal utvikles, utarbeides og formidles på en faglig uavhengig, upartisk, objektiv, pålitelig og kostnadseffektiv måte.
- 2) Utviklingen, utarbeidingen og formidlingen av offisiell statistikk skal skje på grunnlag av enhetlige standarder og harmoniserte metoder. Statistikken skal være relevant, nøyaktig, aktuell, punktlig, tilgjengelig og klar, sammenlignbar og sammenhengende.

Kravene i statistikkloven er i samsvar med europaparlaments- og rådsforordning om europeisk statistikk [4], som inneholder kvalitetskrav eller retningslinjer for utvikling, utarbeiding og formidling av europeisk statistikk. Denne er gjort gjeldende i norsk rett gjennom EØS-avtalen. Sammen med FNs grunnleggende prinsipper for offisiell statistikk utgjør Retningslinjer for europeisk statistikk et internasjonalt rammeverk for offisiell statistikk. Dagens rammeverk for kvalitetsarbeid i offisiell statistikk ble etablert da statistikkloven trådte i kraft i sin helhet 1. januar 2021.

3.2. Retningslinjer for europeisk statistikk

Retningslinjene for europeisk statistikk stiller krav til institusjonelle forhold, produksjonsprosessene og de statistiske produktene [5]. Kravene er formulert som 16 prinsipper (se figur 2) med en rekke underliggende indikatorer. Til disse retningslinjene er det også utviklet et rammeverk for kvalitetssikring i det europeiske statistikksystemet med et sett anbefalte metoder eller praksiser [6].

Figur 2. Strukturen og prinsipper fra Retningslinjer for europeisk statistikk. Prinsipper som er uthevet inngår i statistikkloven § 5



Faglig uavhengighet og upartiskhet er kjerneverdier for produsenter av offisiell statistikk. Uavhengighet i forhold til politisk og annen ekstern påvirkning på utvikling, utarbeiding og formidling av statistikk er lovhjemlet for alle myndigheter som produserer offisiell statistikk. For andre statistikkmyndigheter enn SSB gjelder den faglige uavhengigheten deres virksomhet knyttet til produksjon av offisiell statistikk.

Faglig uavhengighet handler om *hvordan* statistikken produseres og *når* den formidles. Når det gjelder *hva* og *hvilke* statistikker som produseres, skal dette avspeile brukerbehovene. Statistikken

skal være «fit for purpose» eller tjenlig, som er et begrep som blant annet brukes i forarbeidene til statistikkloven, NOU 2018:7 Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå [7].

Retningslinjene for europeisk statistikk har eksistert siden 2005 og ble oppdatert i 2017.

3.3. Omtale av krav til offisiell statistikk i statistikkprogrammet

Nasjonalt program for offisiell statistikk 2021–2023 ble vedtatt av Kongen i statsråd 18. desember 2020 og inneholder en beskrivelse av krav til offisiell statistikk som bygger på statistikkloven og de internasjonale retningslinjene. Offisiell statistikk skal ha allmenn interesse. Det skiller offisiell statistikk fra for eksempel detaljert styringsinformasjon som ikke er underlagt de samme kravene som offisiell statistikk.

Offisiell statistikk vil være heldekkende for det området den skal dekke (sektor, geografisk e.l.) og vil inngå i et sammenhengende statistikksystem som muliggjør sammenligninger mellom ulike samfunnssektorer, geografiske områder og over tid. Statistikkprogrammet viser til § 5 i statistikkloven og understreker at offisiell statistikk skal tilpasses brukerbehovene og dekke relevante samfunnsperspektiv.

Programmet presiserer at noen krav til den offisielle statistikken er mer absolutte enn andre, det omfatter krav til faglig uavhengighet, upartiskhet og vern av oppgavegiverne, se § 7, 8 og 9 i statistikkloven.

4. Metoder for å måle kvalitet

4.1. Vurdering av etablerte metoder for å måle kvalitet

Vedlegg A gjennomgår etablerte metoder for å måle kvalitet i offisiell statistikk. Dette er metoder som i dag er i bruk i SSB, i samarbeidet mellom SSB og andre produsenter eller dataeiere, samt metoder som brukes av Eurostat [8]. SSB foreslår å videreføre disse etablerte metodene som en del av kvalitetssystemet og tilpasse omfanget i henhold til programmet for offisiell statistikk (se figur 1).

Kvalitetsgjennomganger er en etablert og systematisk metode for å heve kvaliteten i en statistikk som SSB har lang erfaring med. Målet med en kvalitetsgjennomgang er å få frem styrker og avdekke svakheter eller mangler i en statistisk produksjonsprosess og et statistisk produkt gjennom forskjellige former for analyser. En kvalitetsgjennomgang resulterer i en rapport som beskriver styrker, svakheter og mangler, og anbefalte forbedringstiltak for den statistiske produksjonsprosessen som ble gjennomgått.

En *peer review* (fagfellevurdering) undersøker om Norges bidrag til det europeiske statistikkssystemet følger kvalitetskrav fra Retningslinjer for europeisk statistikk. En peer review gjennomføres med flere års mellomrom av et ekspertteam på oppdrag fra Eurostat. Den legger spesielt vekt på institusjonelle forhold. Eurostats peer review i 2014 førte til viktige forbedringer i hele statistikkssystemet, se vedlegg A. Kommende peer review (2021) vil kunne gi grunnlag for ytterligere forbedringstiltak for norsk offisiell statistikk..

SSB har etablert et samarbeid med eiere av administrative datakilder (register). Samarbeidet om kvalitet innebærer bl.a. produksjon av årlige *rapporter om kvalitet i administrative datakilder* som SSB mottar. Målet med arbeidet er at eventuelle feil blir rettet direkte i datakilden. Da kommer rettingen også andre brukere av dataene til gode og SSB sparer ressurser på feilretting.

Brukerperspektivet er utgangspunkt for alt kvalitetsarbeid. Dette ivaretas gjerne gjennom ulike typer *brugerundersøkelser* og kontakter med brukere som rådgivende utvalg for enkelte statistikker eller statistikkområder. Brukerperspektivet handler om at statistikkproduktene skal svare på brukernes behov for informasjon. Statistikken skal være relevant, nøyaktig og pålitelig, aktuell, sammenhengende, sammenlignbar på tvers av regioner og land, samt lett tilgjengelig for brukerne. Ulike metoder som for eksempel spørreundersøkelser eller fokusgrupper med representanter for brukere kan benyttes. Se vedlegg A for nærmere beskrivelse.

De etablerte metodene som er omtalt over, bidrar til å beskrive kvaliteten i offisiell statistikk, men de vil ikke alene kunne utgjøre et tilstrekkelig grunnlag for et kvalitetssystem for all offisiell statistikk. SSB tilrår derfor at det iverksettes flere nye tiltak og aktiviteter i tillegg.

Kvalitetsgjennomganger som er gjort siden 2011 har resultert i at SSB har fått konkret informasjon om de statistikker eller statistikkområder som er gjennomgått. I kapittel 7 foreslår SSB at slike gjennomganger gjennomføres hos alle produsenter av offisiell statistikk. SSB foreslår at kvalitetsteam som skal gjennomføre slike kvalitetsgjennomganger, har deltakere fra flere medlemmer av Utvalget for offisiell statistikk. S sammensettingen av kvalitetsteamet bør variere avhengig av hvilken kompetanse man trenger og hvilken statistikk eller hvilket statistikkområde som blir gjennomgått. Deltakelse fra flere myndigheter i et kvalitetsteam vil spre kunnskap om viktige sider ved kvalitetsarbeidet og en mulighet til å lære av kolleger i andre statistikkproduserende enheter. Kvalitetsgjennomganger er systematiske vurderinger av produksjonsprosess, produkter og brukerperspektiv, og de gjøres for et begrenset utvalg statistikker.

Per i dag foreligger altså en del kunnskap fra SSBs eget kvalitetsarbeid, men SSB mangler informasjon om kvalitetsarbeidet hos øvrige produsenter og om kvaliteten i systemet som helhet. Sett under ett, er kunnskapsgrunnlaget om kvalitet i offisiell statistikk i dag for svakt. Det er behov for mer kunnskap om dagens situasjon, for å kunne utvikle et system for kvalitet, prioritere hvilke tiltak som bør settes inn og følge opp kvalitetstiltak over tid.

Derfor foreslår SSB å gjennomføre regelmessige evalueringer av kvaliteten på all offisiell statistikk. I kapittel 4.2 beskrives metoden nærmere. Slike evalueringer vil gi kunnskap om hvilke systemer for kvalitet som allerede er etablert hos produsenter av offisiell statistikk, og som det kan bygges videre på. De vil kunne måle kvalitetsdimensjoner som ikke er tilstrekkelig belyst gjennom etablerte systemer og metoder.

4.2. Kvalitetsevalueringer av alle produsenter av offisiell statistikk

Med en kvalitetsevaluering menes en evaluering av kvalitetskravene fra statistikkloven § 5 og de øvrige kvalitetskravene fra Retningslinjer for europeisk statistikk. Kvalitetsevalueringer vil være et nytt tiltak i det norske statistikksystemet. Evalueringene vil være begrenset til å gjelde den statistikkproduserende delen hos ansvarlig myndighet. Kvalitetsevalueringene vil omfatte alle produsenter av norsk offisiell statistikk, inklusive SSB. SSB ønsker å involvere representanter for produsentene av offisiell statistikk i gjennomføringen av kvalitetsevalueringene. Da får kvalitetsevalueringene et preg av fagfellevurdering slik man kjenner det fra Eurostats peer review.

SSB er i gang med å utvikle en metode for å gjennomføre kvalitetsevalueringer hos ansvarlige myndigheter. En kvalitetsevaluering vil bestå av to trinn:

- 1) En selvevaluering, der et spørreskjema besvares av myndigheter med ansvar for offisiell statistikk, inklusive statistikkavdelingene i SSB. Skjemaet vil bygge på kvalitetsbestemmelser i statistikkloven og prinsipper og indikatorer fra Retningslinjer for europeisk statistikk.
- 2) Oppfølgende og strukturerte intervjuer med ansvarlige myndigheter basert på besvarelser fra spørreundersøkelsen.

Opplegget bygger blant annet på samtaler SSB har hatt med Danmarks Statistik (DST) som har erfaring med tilsvarende undersøkelser. Da DST gjennomførte den første undersøkelsen var det kun planlagt en spørreundersøkelse. Svarene viste at det var behov for oppfølging og supplering gjennom samtaler fordi det var misforståelser som trengte avklaring, og man hadde behov for mer utfyllende informasjon enn et spørreskjema kan gi. En oppfølgingssamtale gir også rom for dialog som kan bidra til å belyse problemene og komme fram til tiltak.

Den første kvalitetsevalueringen bør inngå som en sentral del av kunnskapsgrunnlaget for kvalitetsrapporten som skal leveres i 2022. Det vil også være nødvendig å gjenta tilsvarende eller lignende evalueringer for å følge opp tiltak og for å kunne lage årlige rapporter om kvalitet etter 2022.

5. Oppfølging

5.1. Vurderinger av helheten

Metoder for å måle og rapportere om kvalitet i offisiell statistikk, som er beskrevet i kapittel 4 og vedlegg A, vil med stor sannsynlighet avdekke noen kvalitetsbrister hos de enkelte produsentene av offisiell statistikk. En oppsummering som samler funn fra kvalitetsevalueringen og som tar hensyn til kvalitetskrav fra det rettslige rammeverket, Retningslinjer for europeisk statistikk og statistikkprogrammet, vil gi en overordnet status og vurdering av kvaliteten i offisiell statistikk. Den overordnede status og kvalitetsvurderingen med forslag til tiltak som gjelder hele statistikkprogrammet vil bli drøftet i utvalget. Samtidig blir utvalget invitert til å evaluere metodene for å måle kvalitet og fremgangsmåten for rapporteringen. Utvalget kan også foreslå justeringer i opplegget. Det vil bidra til at systemet for kvalitet og for kvalitetssikring av offisiell statistikk utvikles.

Kvalitet i offisiell statistikk er mer enn kvaliteten i statistiske prosesser og produkter som blir belyst gjennom målinger av kvalitet i statistikkene eller hos den enkelte produsent. Som beskrevet i statistikkprogrammet, skal offisiell statistikk ha allmenn interesse. Den skal være heldekkende for de områder den beskriver, tilpasses brukerbehov og belyse relevante samfunnsperspektiv. Bruk av felles variabler, klassifikasjoner og standarder, er også noe som skal kjennetegne den offisielle statistikken. Dette tilsier at det er behov for å gjøre helhetlige vurderinger av kvaliteten som er mer overordnede enn de kvalitetsmålingene som fås gjennom bruk av metodene beskrevet i kapittel 4. Offisiell statistikk skal være «fit for purpose», det vil si tjenlig. Det er derfor viktig at helhetlige vurderinger også tar stilling til om det er endringer i omgivelsene eller i samfunnet for øvrig som påvirker behov for og formål for offisiell statistikk på et overordnet nivå.

Status og utviklingen i slike generelle kvalitetselementer bør diskuteres i utvalget i forbindelse med den årlige kvalitetsrapporten. Utvalget kan da peke på tiltak for å løfte den generelle kvaliteten i hele programmet.

5.2. Oppfølging av forbedringstiltak

Metodene for å vurdere kvalitet går ut på å identifisere kvalitetsbrister og tiltak som bøter på disse, og resulterer i rapporter hvor blant annet anbefalte forbedringstiltak er listet opp. Når en kvalitetsevaluering, en kvalitetsgjennomgang, en peer review eller en rapport om kvalitet i en administrativ datakilde er fullført, begynner arbeidet med å følge opp og gjennomføre forbedringstiltak.

Statistikkprodusentene må ta eierskap til tiltakene og ta dem inn i sine arbeidsplaner. Det vil gjøre at kvaliteten i statistikksystemet kommer nærmere målene for kvalitet fra statistikkloven og fra Retningslinjer for europeisk statistikk.

Forbedringstiltak fra forskjellige kvalitetsmålinger og fremdrift og status for disse vil bli samlet i den årlige kvalitetsrapporten.

5.3. Andre aktiviteter som bidrar til bedre kvalitet

Et system for oppfølging av kvalitet bør etter SSBs vurdering omfatte mer enn evaluering av og rapportering på kvalitet. Tildelingsbrevet peker på at systemet også innebærer at SSB skal bistå, gi råd og veiledning, og at det skal utvikles ulike typer verktøy, veiledninger eller retningslinjer som kan bidra til økt kvalitet.

Kompetansebygging og erfaringsutveksling rundt kvalitet og metode, er aktuelle elementer som følger opp disse kravene til systemet. Det må legges til rette for at slik kompetanse- og erfaringsdeling kan foregå på tvers mellom alle medlemmene i utvalget.

SSB foreslår å etablere og utvikle et nettverk for kvalitet og metode for institusjoner som er med i Utvalget for offisiell statistikk. Formålet med nettverket er å legge til rette for samarbeid om metoder på tvers av myndighetene som er med i utvalget. Deling av kompetanse vil være med på å sikre kvaliteten i offisiell statistikk, slik at den tilfredsstiller krav fra eksisterende og nye brukere. Det vil også bidra til nødvendig effektivisering og modernisering.

SSB vurderer å utvikle og tilby ulike former for læringsressurser for kvalitetsarbeid for medlemmene i Utvalget for offisiell statistikk. Dette kan være digitale eller samlingsbaserte kurs, veiledninger eller andre former for læringsressurser. Disse vil bygge på Retningslinjer for europeisk statistikk, Rammeverk for kvalitetssikring i det europeiske statistikkssystemet og prosessmodellen GSBPM [9]. Erfaringer fra Danmark tilsier at det vil være stor etterspørsel etter kurs om kvalitetsarbeid og om samarbeid i et nettverk.

SSB ønsker å samle eksempler på verktøy, tiltak og metoder i en oversikt over beste praksis for kvalitetsarbeid i offisiell statistikk og gjøre denne tilgjengelig for utvalget. Det skal spesielt rettes oppmerksomhet på nyutvikling innenfor produksjon av offisiell statistikk. Det kan for eksempel være moderne skybaserte IT-løsninger, nye metoder for kontroll, bearbeiding og estimering basert på nye datakilder eller anvendelse av maskinlæring og kunstig intelligens. En samling av beste praksis vil være et nyttig supplement til retningslinjene og rammeverket for europeisk statistikk og kan spesielt være rettet mot nye metoder og verktøy innenfor produksjon av offisiell statistikk.

6. Aktørers roller og bidrag i kvalitetssystemet

6.1. SSB

SSB er den sentrale produsenten av offisiell statistikk og storbruker av administrative data til statistikkformål. Samtidig har SSB fått i oppgave å samordne all offisiell statistikk og å utarbeide en årlig offentlig rapport om kvalitet på offisiell statistikk.

SSB har fått flere roller i forbindelse med samordning, produksjon og kvalitetssikring av offisiell statistikk. SSB bør unngå at rollene kommer i konflikt med hverandre. Det gjøres ved å holde fast ved prinsippene fra statistikkloven og Retningslinjer for europeisk statistikk. Spesielt faglig uavhengighet (prinsipp 1) og upartiskhet og objektivitet (prinsipp 6) er viktig i denne sammenheng, se kapittel 3. For å unngå konflikter mellom rollene og med andre aktører i det norske statistikksystemet er det viktig at kvalitetsarbeidet er transparent og blir godt dokumentert, og at medlemmene i Utvalget for offisiell statistikk er aktivt involvert, se kapitlene 6.2 og 6.3. Av instruksjonen for Utvalget for offisiell statistikk går det frem at utvalget skal bistå SSB i arbeidet med en årlig rapport om kvaliteten i den offisielle statistikken etter retningslinjer gitt av SSB [10].

6.2. Andre statistikkprodusenter

I alt 12 medlemmer i Utvalget for offisiell statistikk er ansvarlige for produksjon av offisiell statistikk i programperioden 2021–2023. De 12 er Fiskeridirektoratet, Folkehelseinstituttet, Landbruksdirektoratet, Miljødirektoratet, NAV, Norsk institutt for bioøkonomi, Nasjonal kommunikasjonsmyndighet, Norges forskningsråd, Norges vassdrags- og energidirektorat, Oljedirektoratet, Statistisk sentralbyrå og Utlendingsdirektoratet.

Å være ansvarlig for offisiell statistikk innebærer et produsentansvar og ansvar for at statistikken oppfyller kravene for slik statistikk. En offentlig myndighet som er ansvarlig for offisiell statistikk er ansvarlig for kvaliteten i hele produksjonskjeden og for utvikling av statistikken den er ansvarlig for [2]. I følge statistikkprogrammet skal dette ansvaret også synligjøres ved at produsentenes arbeidsprogrammer viser behov og muligheter for statistikkutvikling. Som medlemmer av Utvalget av offisiell statistikk, har også produsentene et ansvar for helheten i statistikksystemet (se kapittel 6.3).

6.3. Utvalget for offisiell statistikk

Av instruksjonen for Utvalget for offisiell statistikk går det frem at utvalget skal bistå SSB i arbeidet med en årlig rapport om kvaliteten i den offisielle statistikken etter retningslinjer gitt av SSB [10]. Utvalget har også et ansvar for helheten i statistikkprogrammet. Medlemmene skal blant annet bidra til samordning og utvikling av offisiell statistikk og videreutvikling av statistikksystemet.

Per 1. januar 2021 består Utvalget for offisiell statistikk av 24 offentlige myndigheter. Myndigheter som i programmets første periode ikke er ansvarlige for offisiell statistikk, kan tenkes å bli det i fremtiden. Det kan også være statistikk som i dag produseres av myndigheter utenfor dagens utvalg, som i fremtiden kan bli omfattet av programmet. Kvalitetsarbeidet som gjøres hos dagens produsenter, kan derfor være relevant for andre medlemmer i utvalget, både på generell basis og i lys av å være en potensiell produsent av offisiell statistikk. Dette perspektivet viser betydningen av å involvere hele utvalget i kvalitetsarbeidet, slik at myndigheter som ønsker det kan dra nytte av erfaringer i eget statistikkarbeid.

SSB foreslår å etablere en gruppe med ressurspersoner fra medlemmene i utvalget som kan delta i kvalitetsarbeidet. I første omgang er det aktuelt å delta i kvalitetsgjennomganger og

kvalitetsevalueringer, herunder de oppfølgende intervjuene. Utvalget skal bistå SSB i arbeidet med den årlige rapporten. SSB vil sørge for at rapportene behandles i utvalget før de leveres til departementet.

6.4. Rådet for SSB

Rådet for SSB, hvor viktige brukere av offisiell statistikk er representert, har ikke en eksplisitt rolle i kvalitetsarbeidet, men indirekte gjennom instruksjonen om å bidra til at de oppgavene som tillegges SSB utføres på en best mulig måte [11]. Rådet har blitt forelagt det pågående arbeidet med å utvikle et forslag til system for oppfølging av kvalitet og vil få forelagt de årlige kvalitetsrapportene.

6.5. Eurostat

Statistikkloven og statistikkprogrammet bygger på europaparlaments- og rådsforordning om europeisk statistikk og Retningslinjer for Europeisk statistikk som forvaltes av Eurostat. Framtidige endringer og utvikling av disse retningslinjene vil ha betydning for rammeverket for kvalitet i norsk offisiell statistikk. Eurostat har også en rolle i kvalitetssystemet gjennom de regelmessige peer reviews (se vedlegg A). Disse har vist seg å kunne få svært stor betydning for utviklingen av det norske statistikksystemet. Anbefalingene som fulgte i etterkant av peer reviewen i 2014 dannet grunnlaget for den nye statistikkloven og etableringen av statistikkprogrammet.

6.6. Finansdepartementet

Tildelingsbrevet til SSB og styringsdialogen med Finansdepartementet gir retning og legger føringer for kvalitetsarbeidet. Gjennom den årlige rapporten om kvalitet vil SSB dokumentere status og framdrift i kvalitetsarbeidet for departementet. Dialogen med departementet om rapporten vil gi prioriteringer og retning for arbeidet.

7. Planer og ressursbehov

I dette kapitlet beskriver vi hvilke aktiviteter som bør gjennomføres i 2021. Disse aktivitetene skal gi grunnlaget for å levere den første årlige rapporten om kvalitet i offisiell statistikk til Finansdepartementet i 2022. Kapitlet gir også vurderinger av hvilke aktiviteter som bør prioriteres i årene framover og om ressursbehov.

7.1. Prioritert arbeid i 2021

Som beskrevet i kapittel 4 er vår vurdering at kunnskapsgrunnlaget om kvalitet i offisiell statistikk i dag er lite utviklet. For å kunne lage et fullstendig forslag til system for kvalitet i offisiell statistikk er det behov for mer informasjon om dagens tilstand. For eksempel er det behov for å vite mer om implementering av rammeverk og systemer for kvalitetssikring, kvalitetsnivået og hvordan statistikkprodusenter i dag sikrer kvalitet.

SSB foreslår å gjennomføre en kvalitetsevaluering (se kapittel 4.2) av offisiell statistikk i 2021. Gjennomføringen av en slik evaluering vil forbedre kunnskapsgrunnlaget om kvalitetsarbeidet hos produsenter av offisiell statistikk, og er en forutsetning for å kunne utarbeide den første kvalitetsrapporten og følge opp kvalitet over tid.

Som beskrevet i kapittel 4.2 har SSB allerede startet arbeidet med å utvikle og planlegge denne kvalitetsevalueringen. Datainnsamlingen vil skje i løpet av høsten 2021 før besøket fra Eurostats peer review team. Videre arbeid med utvikling av tiltak og rapportering vil skje i løpet av første halvår 2022.

I november vil Eurostat etter planen gjennomføre en peer review i SSB og hos fire andre norske produsenter av europeisk statistikk (se vedlegg A).

Samlet vil gjennomføringen av en kvalitetsevaluering og Eurostats peer review i 2021 gi et godt grunnlag for å kunne beskrive nå-situasjonen, identifisere behov for utvikling og foreslå tiltak for bedre kvalitet.

SSB har forpliktet seg til å rapportere om kvalitet i register gjennom avtaler om utlevering av data og samarbeid om kvalitet med for tiden 28 eiere av administrative datakilder. Dette vil også gjøres i 2021.

I 2021 vil SSB starte arbeidet med å etablere et nettverk for kvalitet og metode, samt å utvikle og tilgjengeliggjøre enkelte kurs, veiledninger og andre ressurser (se kapittel 5.3). Dette svarer på føringene i tildelingsbrevet for 2021 om at SSB også skal bistå, gi råd og veiledning, og at det skal utvikles ulike typer verktøy, veiledninger eller retningslinjer som kan bidra til økt kvalitet,

7.2. Planlagte aktiviteter

Som beskrevet i vedlegg A har SSB etablert kvalitetsgjennomganger som en metodikk for å heve kvaliteten i statistiske produksjonsprosesser. Kvalitetsgjennomganger er systematiske undersøkelser av produksjonskjeden for å avdekke styrker og svakheter, både i en utvalgt statistikk, men vanligvis med overføringsverdi til andre statistikkområder.

Ved inngangen av 2021 består statistikkprogrammet av 351 statistikker. Herav produseres 297 av SSB og 54 av de andre produsentene av offisiell statistikk. SSB har til nå gjennomført omtrent tre gjennomganger internt årlig. Å få dekket én prosent av SSBs statistikkproduksjon gjennom årlige kvalitetsgjennomganger er etter SSBs vurdering et absolutt minimum.

SSB foreslår at kvalitetsgjennomganger framover skal dekke hele statistikkprogrammet. Kvalitetsgjennomganger er ressurskrevende, og det vil ikke være mulig å gjennomgå et stort utvalg av statistikker per år. Det foreslås å øke antallet kvalitetsgjennomganger fra tre til seks per år. Dette anses som et minimum for å kunne nå de krav og mål om kvalitet som er gitt av rammeverkene for kvalitet i offisiell statistikk, og legges til grunn for ressursvurderingene (kapittel 7.3 og 7.4).

En modell for å fordele dekningen på produsentene av offisiell statistikk over tid er å gjøre tre gjennomganger i SSB og tre blant andre medlemmer i utvalget per år. Et alternativ er å gjøre seks gjennomganger per år og sørge for at alle myndigheter som er ansvarlig for offisiell statistikk deltar i minst én kvalitetsgjennomgang i 2022 eller 2023. Da vil alle som er ansvarlige for offisiell statistikk delta i inneværende periode for nasjonalt program for offisiell statistikk, men dekningsgraden av alle statistikkene vil fortsatt være minimal. En slik fordeling vil også gi en svært lav dekningsgrad i SSB. En tilnærming er å velge statistikker for gjennomgang basert på kriteriene risiko og vesentlighet².

SSB vil komme tilbake til hvilken modell som velges når det er avklart hvilke ressurser som kan disponeres til formålet. Kvalitetsgjennomgangene vil ledes og administreres av SSB. Det forutsettes at representanter for medlemmene i utvalget deltar i team som gjennomfører kvalitetsgjennomgangene.

SSB vil lage en plan med tidsramme for gjennomføringen av tiltakene som framkommer som resultat av både kvalitetsevalueringen og peer reviewen i 2021. Det vil skje i samarbeid med Utvalget for offisiell statistikk. Status for disse tiltakene vil bli fulgt opp i den årlige kvalitetsrapporten til departementet.

Vedlegget viser forslag til en årsplan for de faste aktivitetene i et system for kvalitetssikring av offisiell statistikk. Andre aktiviteter som bidrar til bedre kvalitet, slik som metodenettverk og kurs (se kapittel 4 og vedlegg A), men som ikke følger en fast tidsplan, er holdt utenfor årsplanen som er vist i vedlegg B.

7.3. Ressursbehov i SSB

SSB har i dag et fast kvalitetsteam på til sammen to årsverk. I tillegg tilføres teamet ressurser ved behov, for eksempel i forbindelse med gjennomføring av kvalitetsgjennomganger.

SSB bruker ellers betydelige ressurser på kvalitetsarbeid i løpende drift og utviklingsarbeid i alle avdelinger i SSB. Dette er kvalitetsarbeid som er integrert i annet arbeid.

SSB har startet planleggingen og testingen av kvalitetsevalueringen i første halvår 2021 uten nye ressurser. Gjennomføringen av peer review og den årlige oppfølgingen av status for tiltakene fra peer reviewen krever ikke nye ressurser for SSB. Oppfølgingen av rapporteringen av kvalitet i registre kan også gjøres innenfor dagens rammer.

Gjennom den nye statistikkloven og statistikkprogrammet har SSB fått en ny og utvidet rolle og ansvar for kvalitet. Statistikkloven og tildelingsbrevet gir krav og føringer som er mer omfattende enn det SSBs etablerte system for kvalitetssikring av egen statistikk dekker. Det nye systemet som beskrives i dette notatet dekker alle produsenter av offisiell statistikk, og herunder produsenter som ikke tidligere har laget offisiell statistikk. Det blir flere aktiviteter i et helhetlig kvalitetssystem og flere aktører som må samarbeide. Arbeidet skal planlegges, koordineres og administreres, og for

² Basert på hvordan Riksrevisjonen velger revisjonsområder, se <https://www.riksrevisjonen.no/om-riksrevisjonen/slik-jobber-vi/> (tekst per 29. april 2021).

produsenter uten erfaring med retningslinjene for europeisk statistikk i kvalitetsarbeid vil det være behov for kursing. Det skal lages en ny, årlig kvalitetsrapport som skal dekke all offisiell statistikk. Utvalget for offisiell statistikk skal bistå for å utvikle kvaliteten i offisiell statistikk og for å utarbeide den årlige rapporten til departementet.

Vi anslår at administrasjon og samordning av kvalitetsarbeidet, den årlige rapporteringen, oppfølging av tiltak og øvrig utvikling og arbeid knyttet til å følge opp og støtte alle produsenter av offisiell statistikk, innebærer et økt behov for ressurser på om lag 2,5 årsverk i forhold i det som brukes i SSB i dag.

SSB anslår at SSBs arbeid med kvalitetsevalueringer og kvalitetshevende tiltak krever to nye årsverk per år til datainnsamling, analyse, rapportering og oppfølging.

SSB har erfaring med at en kvalitetsgjennomgang krever ca 400 timer fra SSBs kvalitetsteam og ca 100 timer fra seksjonen som har ansvar for en statistikk som blir gjennomgått. Som beskrevet i kapittel 7.2 foreslår SSB at antallet kvalitetsgjennomganger som et minimum økes fra tre til seks per år, og anslår at dette krever at SSBs kvalitetsteam utvides med 1,5 årsverk. I tillegg kommer bidraget fra statistikkprodusenter som deltar i gjennomgangen av sine statistikker.

SSB anslår altså at den permanente økningen i ressursbehovet for kvalitetssikring av offisiell statistikk samlet utgjør 6 årsverk. Ressursinnsatsen som vi forutsetter at andre myndigheter enn SSB bidrar med, inngår ikke i dette anslaget (se kapittel 7.4).

Ressursbehovet som her beskrives er basert på SSBs erfaringer fra eget kvalitetsarbeid. Gjennom kartlegging, og særlig kvalitetsevalueringen i 2021, vil det framkomme informasjon og behov som kan medføre at disse anslagene må justeres. SSB vil kunne gi en endelig beskrivelse av aktivitetene, årsplanen og ressursbehovet i kvalitetsrapporten som leveres i 2022.

Den økte ressursinnsatsen som foreslås vil etter SSBs vurdering bidra til økt kvalitet av offisiell statistikk i tråd med formålet i Statistikkloven (§ 1)

7.4. Ressurser hos andre

Det er ikke kartlagt hvor mye ressurser andre statistikkprodusenter bruker på kvalitetsarbeid i egen virksomhet i dag.

Gjennom etableringen av statistikkprogrammet og Utvalget for offisiell statistikk, er alle produsenter av offisiell statistikk og medlemmer av utvalget gitt et ansvar for å bidra til kvalitet i offisiell statistikk som går utover egen produksjon, se kapittel 6.2. Produsentene har ansvaret for kvaliteten i egen statistikk. Alle medlemmer skal bistå i arbeidet med den årlige rapporten om kvalitet, til samordning og utvikling av offisiell statistikk og til videreutvikling av statistikkssystemet.

For hele utvalget vil deltakelse i kvalitetsarbeid utenfor egen organisasjon være en ny aktivitet, som vil medføre økt bruk av ressurser hos disse virksomhetene. Slik vi skisserer systemet for kvalitet, vil arbeidet kreve mer ressurser av produsentene, enn av andre medlemmer i utvalget. Systemet er basert på at utvalget og produsentene deltar, men det er lagt opp til at de selv i stor grad avgjør hvordan og hvor mye de involverer seg i kvalitetsarbeidet.

For eksempel vil produsenter som velger å delta i team som foretar kvalitetsgjennomganger og i nettverk for deling av erfaringer, bruke mer ressurser enn de som involverer seg mindre. SSB ønsker et bredt samarbeid hvor utvalget bidrar i kvalitetsevalueringer og -gjennomganger, metodenettverk, erfaringsutveksling og kursvirksomhet. I praksis vil det imidlertid være medlemmene selv som må prioritere dette arbeidet opp mot annet arbeid i egen virksomhet. Hvor mye ressurser produsenter

bruker på å følge opp det som framkommer av for eksempel kvalitetsgjennomganger og andre kvalitetsforbedrende tiltak, er også opp til den enkelte produsent. I kapittel 7.2 foreslås det å gjennomføre seks kvalitetsgjennomganger årlig. For den enkelte produsent vil både antallet gjennomganger i egen virksomhet, og hvordan man bidrar i andres, ha betydning for ressursbruken.

SSB anslår derfor foreløpig ikke hvor mye ressurser som vil brukes i kvalitetsarbeidet av andre produsenter og øvrige medlemmer i utvalget.

7.5. Utvikling av kvalitetssystemet over tid

Den teknologiske utviklingen og framveksten av nye datakilder, blant annet stordata som satellittdata, finansielle transaksjonsdata og mobildata, gir muligheter for ny og mer aktuell statistikk i årene framover. Offisiell statistikk må utvikles og tilpasse seg utviklingen i samfunn, teknologi og data, noe som også vektlegges i SSBs strategi. Det lages også mye statistikk som i dag ikke inngår i programmet og dermed ikke regnes som offisiell statistikk, både fra utvalgsmyndigheter og andre.

Statistikkprogrammet legger opp til at aktuelle statistikker vil bli vurdert ved oppdatering av programmet for nye perioder. Sammenstilt med endringer i brukerbehov, den teknologiske utviklingen og økt bruk av nye kilder, betyr det at både omfanget av programmet, hvilke statistikker som inngår i programmet, hvilke data og hvilken teknologi som ligger til grunn for statistikkene, vil endres over tid.

Den teknologiske utviklingen vil også påvirke rammeverket som kvalitetssystemet bygger på. Kvalitetsrammeverket for europeisk statistikk ble utviklet i 2005 og revidert i 2011 og 2017 for å tilpasses nye krav for statistikk, nye datakilder og teknologi. Slike revisjoner vil også gjøres framover, og det er allerede slik at rammeverket ikke nødvendigvis tar hensyn til en del typer datakilder og innhenting av data som i dag brukes av statistikkbyråer. Revisjoner behøver ikke innebære at rammeverket endres dramatisk, men at fokus eller vektlegging kan være annerledes og at nye elementer kan legges til.

Utviklingen vil også by på nye metodiske utfordringer når det gjelder å lage mål og indikatorer for kvalitet, og vil kunne gi muligheter for å innhente og integrere kvalitetsindikatorer i nye, digitale systemer og løsninger.

Nye datakilder og nye roller innebærer altså nye utfordringer og behov for utvikling og endring av rammeverk og systemer for kvalitet framover. Det systemet for kvalitet i offisiell statistikk som legges fram i dette notatet er et utgangspunkt for det videre kvalitetsarbeidet i statistikkprogrammet.

Referanser

- [1] Statistikkloven (2019). Lov og stortingsproposisjon. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2019-06-21-32> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-72-ls-20182019/id2640136/>
- [2] SSB (2021-2023). Nasjonalt program for offisiell statistikk 2021 – 2023 https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/nasjonalt-program-for-offisiell-statistikk/_attachment/449299?_ts=1785ed946a8
- [3] SSB (2021) Nasjonalt program for offisiell statistikk Dokumentasjon. Notater 2021/16 https://www.ssb.no/offentlig-sektor/artikler-og-publikasjoner/_attachment/450468?_ts=178a622c5c0
- [4] Europaparlaments- og Rådsforordning (EF) nr 223/2009 endret ved forordning (EU) nr. 2015/759 – forskrift til den norske statistikkloven:
<https://lovdata.no/static/NLX3/32009r0223.pdf>
<https://lovdata.no/static/NLX3/32015r0759.pdf>
- [5] Eurostat (2017). Retningslinjer for europeisk statistikk.
Tilgjengelig på: <https://www.ssb.no/omssb/kvalitet-i-offisiell-statistikk/retningslinjer-for-europeisk-statistikk>
https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/retningslinjer-for-europeisk-statistikk/_attachment/367184?_ts=166c47ec3f0
- [6] SSB (2020-1). Rammeverk for kvalitetssikring i det europeiske statistikkssystemet. https://www.ssb.no/omssb/lover-og-prinsipper/retningslinjer-for-europeisk-statistikk/_attachment/430170?_ts=1746d493f58
- [7] NOU 2018:7 (2018). Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk sentralbyrå. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2018-7/id2594104/>
- [8] SSB (2019) Kvalitetsarbeid i Statistisk sentralbyrå. Notater 2019/07 <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/kvalitetsarbeid-i-statistisk-sentralbyra>
- [9] UNECE (2019) Generic Statistical Business Process Model GSBPM V5.1 January 2019. Tilgjengelig i norsk oversettelse på <https://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/generic-statistical-business-process-model-gsbpm>
- [10] SSB (2020-2). Instruks for utvalget for offisiell statistikk. <https://www.ssb.no/omssb/nasjonalt-program-for-offisiell-statistikk/utvalget-for-offisiell-statistikk>
- [11] Finansdepartementet (2020) Instruks for Rådet for Statistisk sentralbyrå. https://www.regjeringen.no/contentassets/68db565eacdb49829ba0fee9b19384/instruks_ra_det_ssb.pdf
- [12] Rockman, Ulrike, Rimantas Juozas Vaiceničius og József Kárpáti (2015) Peer review report on compliance with the code of practise and the coordination role of the national statistical institute – Norway, Eurostat.
- [13] SSB (2021-3) Brukerundersøkelsen ssb.no 2020. Planer og meldinger [2021/1] https://www.ssb.no/omssb/om-oss/vaar-virksomhet/planer-og-meldinger/_attachment/446112?_ts=177aa63eb38

Vedlegg A: Etablerte metoder for å måle kvalitet

Kvalitetsgjennomganger

SSB har etablert kvalitetsgjennomganger som en metodikk for å heve kvaliteten i statistiske produksjonsprosesser. Siden 2011 har SSB fullført gjennomganger for 36 interne statistikkområder og hatt én ekstern kvalitetsgjennomgang. En kvalitetsgjennomgang ligner på en peer review, men er avgrenset til en statistikk eller et statistikkområde og legger vekt på statistiske prosesser og produkter, og brukertilfredshet. Målet med en kvalitetsgjennomgang er å få frem styrker, å avdekke svakheter eller mangler i hele produksjonskjeden og å formulere forbedringstiltak.

En kvalitetsgjennomgang består av følgende aktiviteter:

- Et oppstartmøte for å forklare fremgangsmåten til statistikkseksjonen/produsenten av offisiell statistikk og for å gjøre avtaler om fremdrift og leveranser.
- Statistikkseksjonen/produsenten av offisiell statistikk fyller ut en selvvurdering av prinsippene og indikatorene fra Retningslinjer for europeisk statistikk. I selvvurderingen ligger hovedvekten på statistiske prosesser og produkter.
- En gjennomgang av en produksjonsprosess som fører frem til en ferdig statistikk. Prosessgjennomgangen starter med en kartlegging av brukerne. Den følger UNECEs generiske prosessmodell for statistikkproduksjon (GSBPM) [8].
- En gjennomgang av hvordan statistikken blir formidlet på produsentens hjemmeside og i andre media.
- En gruppesamtale (fokusgruppe) med representanter for brukere av statistikken. En fokusgruppe retter blant annet oppmerksomheten på kvalitetsprinsippene for statistiske produkter fra retningslinjene.
- Et avsluttende møte med statistikkprodusenten for å gå gjennom utkast til rapport.
- Den endelige rapporten leveres til lederen for avdelingen eller enheten som produserer den offisielle statistikken som ble gjennomgått. Som ved en peer review, resulterer en kvalitetsgjennomgang i en rapport med en liste med anbefalte forbedringstiltak.
- Ansvarlig statistikkprodusent utarbeider den endelige tiltakslisten og er ansvarlig for å gjennomføre tiltakene. Arbeidet med tiltakene bidrar til å heve kvaliteten av statistikken som blir gjennomgått.

Status for tiltakene blir årlig oppdatert og det utarbeides en statusrapport som også vil inngå i rapporten om kvalitet i offisiell statistikk til departementet.

I dag gjennomføres omtrent tre kvalitetsgjennomganger internt i SSB per år.

Peer review

Eurostats peer review er avgrenset til de norske bidragene til det europeiske statistikksystemet og blir gjennomført av et ekspertpanel på oppdrag av Eurostat. En peer review legger mye vekt på institusjonelle forhold. Utgangspunktet er en selvvurdering av kvaliteten i statistikkproduksjonen. Selvvurderingen følger prinsippene og indikatorene fra Retningslinjer for europeisk statistikk. Selvvurderingen blir fulgt opp i intervjuer som peer review-teamet har med nøkkelpersoner i SSB, nøkkelpersoner fra fire andre norske produsenter av europeisk statistikk og representanter for brukere.

Eurostat gjennomførte peer reviews i 2007 og 2014, og planlegger en tredje runde som skal gjennomføres i november 2021. Fiskeridirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning var med i 2014 i tillegg til SSB. SSB har utpekt de

andre statistikkproduserende myndigheter som skal bli med i 2021. Det er Folkehelseinstituttet, Utlendingsdirektoratet, Fiskeridirektoratet og Norsk institutt for bioøkonomi.

En peer review resulterer i en rapport med anbefalinger/tiltak for å heve kvaliteten i statistikkproduksjonen. SSB har ansvaret for å følge opp anbefalingene uansett om de gjelder SSB eller annen produsent. Eurostat følger årlig opp om tiltakene blir iverksatt. Generelt vurderte peer review teamet av 2014 at SSBs arbeid har et høyt nivå som er i samsvar med Retningslinjene for europeisk statistikk [12]. Anbefalingene fra peer reviewen i 2014 var som følger:

- Begrepet «offisiell statistikk» bør klargjøres
- SSBs styres status og ansvar bør klargjøres
- Ansvaret til SSBs administrerende direktør bør presiseres
- SSBs koordinerende rolle bør styrkes
- Statistikkrådets etablering, sammensetting og mandat bør lovfestes

Anbefalingene var en viktig del av grunnlaget for NOU 2018:7 og den nye statistikkloven, og hadde stor betydning for hele det norske statistikksystemet.

Rapporter om kvalitet i administrative datakilder

SSB har siden 2012 hatt løpende avtaler om utlevering av data til SSB og samarbeid om kvalitet i administrative datakilder med 28 eiere av administrative data (register). De fleste medlemmene i Utvalget for offisiell statistikk produserer statistikk basert på egne registre. SSB har registeravtaler med 14 av disse. Samarbeidet om kvalitet innebærer bl.a. produksjon av årlige rapporter om kvalitet i de administrative datakildene som SSB mottar. Både avtaler og rapporter følger faste maler. Malen for avtalene ble oppdatert i forbindelse med fullstendig ikrafttredelse av ny statistikklov 1. januar 2021. Malen for rapportene om kvalitet blir også oppdatert.

Målet med revisjonen er å få laget gode rapporter som er nyttige verktøy i aktivt arbeid med kvalitet i administrative data, i SSB og ikke minst hos dataeier. Det er også ønskelig at rapportene skal kunne sammenstilles for å redegjøre om kvaliteten til administrative datakilder til den årlige kvalitetsrapporten til departementet.

Det er satt i gang en prosess som favner bredt for å fange opp synspunkter og innspill fra aktører både innenfor og utenfor SSB. Det er avholdt skriftlige høringsrunder og gruppesamtaler med både de som produserer rapportene om kvalitet i SSB og dataeiere som mottar rapportene. Malen vil bli testet før den justeres og tas endelig i bruk i løpet av 2021.

Brukerperspektivet

Brukerperspektivet skal være utgangspunktet for alt kvalitetsarbeid.

SSB har gjennomført ni identiske brukerundersøkelser på ssb.no mellom 2012 og 2020. Hensikten har vært å kartlegge brukernes tilfredshet [13]. Resultatene fra brukerundersøkelsene viser at brukerne er fornøyde med ssb.no. Dette er stabilt og har ikke endret seg mye i løpet av de siste årene. Respondenter i brukerundersøkelsen har mulighet til å foreslå forbedringer. Forslagene kan være et grunnlag for forbedringstiltak. Brukerundersøkelsen er avgrenset til brukerne av ssb.no. Undersøkelsen er frivillig ved at brukere av ssb.no får et spørsmål om deltakelse i et pop-up vindu. Den dekker prinsipper for produktkvalitet fra retningslinjene og er begrenset til offisiell statistikk som blir produsert og formidlet av SSB.

Fokusgrupper med brukerrepresentanter inngår i SSBs kvalitetsgjennomganger. Fokusgrupper er viktige aktiviteter i kvalitetsgjennomganger og drøfter prinsippene for produktkvalitet i forhold til en

bestemt statistikk. SSB har også mange rådgivende utvalg og andre brukerfora hvor viktige brukere av enkelte statistikker eller statistikkområder er representert. Rådgivende utvalg møter regelmessig. SSBs Seksjon for mikrodata har regelmessige møter i et brukerutvalg. Her er viktige brukere av tjenesten representert.

Brukerperspektivet er viktig for sikring av kvalitet i statistikk og bør få en sentral plass i systemet for kvalitetssikring. Som beskrevet benytter SSB allerede flere metoder for å ivareta brukerperspektivet i kvalitetsarbeidet, men disse dekker bare SSB og enkelte deler av SSBs virksomhet særlig. Et system for kvalitet i all offisiell statistikk bør ta i bruk eksisterende metoder, som fokusgrupper og brukerundersøkelser, for å ivareta brukerperspektivet hos alle produsenter og bidra til å videreutvikle dette.

Andre mål for kvalitet

SSB rapporterer årlig på resultatkrav fra Finansdepartementet i årsrapporten. Tabell 1 viser hovedtall for SSBs resultater for 2018 – 2020. Tabellen vil bli gjennomgått for å undersøke om alle indikatorene er aktuelle for samtlige produsenter av offisiell statistikk. Den utvides til å omfatte hovedtall for alle produsenter av offisiell statistikk fra og med året 2021.

Tabell 1. Hovedtall for SSBs resultater for 2018 – 2020

	2018	2019	2020
Aktualitet månedsstatistikker, antall uker fra referanseperiodens utløp til statistikken blir publisert	3,6	3,7	3,5
Aktualitet kvartalsstatistikker, antall uker fra referanseperiodens utløp til statistikken blir publisert	8,0	7,6	7,3
Aktualitet årsstatistikker, antall uker fra referanseperiodens utløp til statistikken blir publisert	33,5	32,5	29,9
Punktlighet, andel av statistikker publisert som varslet tre måneder tidligere	90	97	97
Publiseringer, andel varslet for sent	5	11	8,5
Svarprosent oppgavepliktige undersøkelser	96	96	94
Svarprosent frivillige undersøkelser	61	58	56
Oppgavebyrde næringsliv, antall årsverk	75	73	69
Oppgavebyrde øvrig, antall årsverk	12	16	17
Antall statistikkpubliseringer	814	812	797
Antall aktive statistikker	315	307	303
Antall nedlagte statistikker	21	10	1
Antall nye statistikker	5	2	3

SSB er i ferd med å utvikle dashboard for sanntidsovervåking av viktige delprosesser i statistikkproduksjon. Eksempler er dashboard for overvåking av datafangst, editeringen (retting av feil i datagrunnlaget) og dataintegring (kopling av data). Det gir blant annet mulighet til å følge med på enheter som er spesielt viktige for statistikken og som krever ekstra oppmerksomhet i statistiske produksjonsprosesser. Samtidig utvikler SSB løsninger for mer effektiv editering av datagrunnlaget. Datagrunnlaget for dashboard og de nye editeringsløsningene inneholder informasjon som kan brukes for å kvantifisere behovet for editering av dataene, og som kan brukes som kvalitetsmål.

Statistikkloven § 5 legger vekt på nøyaktighet som et aspekt ved kvalitet. Dette kvalitetsmålet er hentet fra prinsipp 12 om «Nøyaktighet og pålitelighet» i rammeverket [5]. Dette prinsippet rommer det å beskrive usikkerheten i statistikker, altså at tabeller suppleres med beskrivelser av mulige feilkilder i statistikken. Usikkerhet kan også beregnes, altså angis ved numeriske estimater. Ofte er det teoretisk mulig, men i praksis svært ressurskrevende å gjøre slike beregninger og SSB gjør det i liten grad i dag.

Den teknologiske utviklingen medfører at mengden data i samfunnet øker. Med det øker også tilfanget av nye typer datakilder som har potensial for å være grunnlaget for offisiell statistikk. Det

krever utvikling av nye metoder for å måle kvalitet. Usikkerhetsberegninger er et eksempel på et utviklingsområde som kan tenkes å få økt betydning når nye datakilder, som for eksempel data innhentet gjennom webscraping eller sensordata, tas i bruk til offisiell statistikk. Bruk av nye teknologiske løsninger for innsamling og deling av data vil også medføre muligheter for å utvikle tilhørende systemer for kvalitetsmålinger.

Vedlegg B: Forslag til en årsplan for faste aktiviteter i kvalitetsarbeid

Andre aktiviteter som bidrar til bedre kvalitet, men som ikke følger en fast tidsplan, er holdt utenfor årsplanen.

Aktivitet	Frist, første gang	Senere
Utvikling av systemet		
Foreslå et system for kvalitet i offisiell statistikk, sende forslaget til Finansdepartementet	1. juni 2021	-
Utvikle et spørreskjema for datafangst til kvalitetsevalueringer	1. juni 2021	-
Kvalitetsevaluering		
Gjennomføre spørreskjemaundersøkelsen til kvalitetsevalueringer og oppfølgingsintervjuene for 2021	aug – des 2021	ved behov
Produsentene av offisiell statistikk formulerer, eventuelt oppdaterer forbedringstiltak basert på kvalitetsevalueringene	jan – mars 2022	årlig
Evaluere datafangsten av 2021 før undersøkelsen av 2022. Justere opplegget etter behov	jan – juni 2022	årlig
Oppdatering av status for forbedringstiltak etter kvalitetsevalueringene 2022	des 2022	årlig
Peer review		
Eurostats peer review	nov 2021	2028 (?)
Oppdatering av status for forbedringstiltak etter peer review av 2021	des 2022	årlig
Kvalitetsgjennomganger (tentativt fordi det er avhengig av ressurser)		
Minimum 6 kvalitetsgjennomganger av statistiske prosesser blant offentlige myndigheter som er ansvarlig for offisiell statistikk	jan – des 2022	årlig
Oppdatering av status for forbedringstiltak fra kvalitetsgjennomgangene	des 2022	årlig
Rapporter om kvalitet i administrative datakilder		
Oppdatering av rapportene om kvalitet i administrative datakilder	des 2021	årlig
Rapportering		
Offentlig rapport om kvalitet i offisiell statistikk i 2021 til Finansdepartementet	juni 2022	årlig