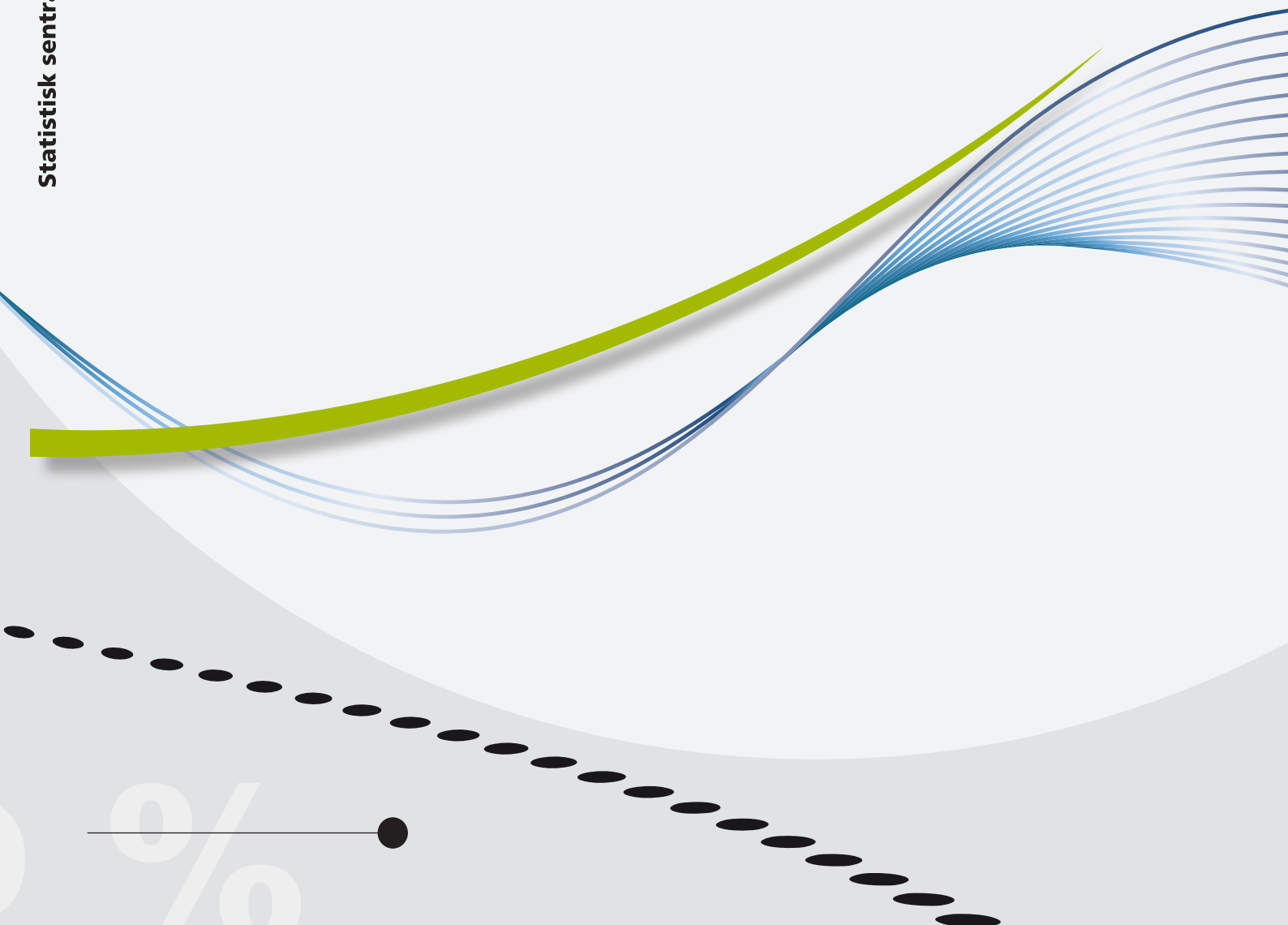


Kåre Vassenden

Om kvaliteten på den norske inn- og utvandringsstatistikken



Kåre Vassenden

**Om kvaliteten på den norske inn- og
utvandringsstatistikken**

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

	Standardtegn i tabeller	Symbol
© Statistisk sentralbyrå	Tall kan ikke forekomme	.
Ved bruk av materiale fra denne publikasjonen skal Statistisk sentralbyrå oppgis som kilde.	Oppgave mangler	..
	Oppgave mangler foreløpig	...
Publisert april 2015	Tall kan ikke offentliggjøres	:
	Null	-
ISBN 978-82-537-9107-4 (elektronisk)	Mindre enn 0,5 av den brukte enheten	0
ISSN 1891-5906	Mindre enn 0,05 av den brukte enheten	0,0
	Foreløpig tall	*
	Brudd i den loddrette serien	—
	Brudd i den vannrette serien	
	Desimaltegn	,

Forord

Få år inn i dette århundret økte innvandringen til Norge vesentlig, og samtidig ble det gjennomført viktige endringer i registreringssystemene. Dette var en viktig bakgrunn for at det ble igangsatt et prosjekt for å finne ut mer om kvaliteten på den offisielle norske inn- og utvandringsstatistikken.

Formålet med arbeidet ble å øke kunnskapen om statistikken, og i det lå det blant annet å få oversikt over feltet og å forstå statistikkområdet og dets sammenhenger bedre, og å foreta målinger og kvalitetsvurderinger.

Notatet består av både generelle deler og påfølgende mer konkret deler.

Seksjon for befolkningsstatistikk har stått for gjennomføringen av prosjektet. Prosjektet ble finansiert av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD).

Vi ønsker å takke dem som har latt seg intervjuet eller på andre måter bidratt med kunnskap, og de som har gitt nyttige kommentarer og innspill under arbeidet med denne rapporten.

Statistisk sentralbyrå, 12. januar 2015

Elisabeth Nørgaard

Sammendrag

Viktige momenter i rapporten:

1. Inn- og utvandringsstatistikk inngår begrepsmessig i fagområder som statistikk og demografi, og preges av det.
2. Inn- og utvandring, og statistikk over disse, har betydning i seg selv og som to av de faktorene som påvirker befolkningens størrelse.
3. Egenskapene til den norske forvaltningen og til de administrative registrene er sentrale for å forstå inn- og utvandringsstatistikken.
4. Folkeregisteret er den eneste kilden for SSBs definering av de sentrale befolkningsstatistiske hendelsene. Andre datakilder gir bare tilleggsinformasjon.
5. Bare et samlet system for først registrering og så videre behandling av befolkningsstatistiske hendelser kan forventes å gi god konsistens mellom data og statistikk. Det er én av flere grunner til at det er en fordel for statistikken å følge folkeregisteret.
6. Sammenlignet med de aller fleste andre land i verden har Norge et folkeregistreringssystem av høy kvalitet.
7. Vandringsregistreringene styres av en lov og et regelverk som er for komplisert til at kriteriene kan forklares enkelt for statistikkbrukerne.
8. I noen tilfeller legger regelverket mindre vekt på hva som er det faktiske oppholdslandet enn det som hadde vært ønskelig fra et statistisk synspunkt. Dette gjelder særlig for nordmenn som drar utenlands men beholder forbindelsen til Norge. Dessuten åpner regelverket for at pendlere fra EØS-land kan unngå å bli registrert som bosatt i Norge.
9. Fordi nordmenn på noen års oppdrag i utlandet ofte ikke blir ansett for utvandret, blir flyttetallene mest undervurdert for land som nordmenn gjerne har kortere opphold i som f.eks. Belgia, Storbritannia og Spania.
10. Feil i bostedsregistreringen (særlig på grunn av manglende flyttemeldinger fra publikum) blir forsøkt holdt i sjakk av folkeregisteret. Innsatsen og systematikken i arbeidet med administrativ utvandring har økt betydelig i det inneværende tiåret.
11. Umeldte kortere utenlandsopphold vil folkeregisteret alltid ha problemer med å fange opp.
12. Utvandring som ikke blir meldt, men må registreres i ettertid, fører til mange omtrentlige og forsinkede utvandringsdatoer og til manglende informasjon om tilflyttingsland. Dette sammensatte komplekset er opphav til de største kvalitetsproblemene med inn- og utvandringsstatistikken.
13. De spesielle kvalitetsproblemene i statistikk over internasjonal migrasjon er i hovedsak ikke spesielle for Norge eller for vår tid, men gjenfinnes i alle land og til alle tider.
14. For SSB er det en stor fordel å ha tilgang til ett bostedsbegrep som kan tjene som en standard for statistikken. Dette ene bostedsbegrepet får SSB fra folkeregisteret. Den bosatte befolkningen slik den er definert operasjonelt i folkeregisteret er så viktig i norsk forvaltning at den blir relevant å legge til grunn for statistikken, selv om noen avvik fra døgnhvileprinsippet bidrar til å gjøre statistikken mindre «faktisk».
15. Statistikkfasen har en selvstendig påvirkning på sluttresultatet. SSB har valgt å foreta det årlige uttrekket av data én måned etter året det skal lages statistikk for, og å ta med meldinger som kommer inn for seint i forhold til det året de viser til (etterslepet). Det fører blant annet til at nivået på tallene blir rett, men at plasseringen på år blir mindre pålitelig. Etterslepet er spesielt stort for utvandringene, så for disse er det helt nødvendig å ta det med for å komme opp på riktig nivå for antall hendelser.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
Innhold	5
1. Innledning	8
1.1. Bakgrunnen	8
1.2. Formålet med prosjektet	8
1.3. Målgrupper for kunnskapen fra prosjektet og for rapporten	10
1.4. Rapportens oppbygging og innhold	10
Del 1. Hvordan gjennomgå kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikk	11
2. Avgrensning og presisering av tema og innretning	12
2.1. Innledning	12
2.2. Konkrete valg for avgrensning av undersøkelsesobjektet	13
2.3. Forståelsen av kvalitetsbegrepet	16
3. Metoder og tilnæringsmåter	18
3.1. Metodiske overlegninger	18
3.2. Hvordan ordne selve framstillingen	20
4. Grunnleggende analyseperspektiv og et statistisk grunnsyn	21
4.1. Innledning	21
4.2. Oppdeling, og så sammenheng og helhet	22
4.3. Utdypninger av hovedperspektivet og hvordan det gir seg utslag	22
Del 2. Gjennomgang av begreper og fag på et generelt nivå	27
5. Oversiktskart over de relevante elementene	28
5.1. Modellen	28
5.2. Mer om de enkelte elementene i modellen	28
5.3. Forbindelsene mellom elementene	30
6. Generelt om forvaltningen	31
6.1. Innledning	31
6.2. Viktige trekk ved forvaltningsfasen	32
6.3. Noen særtrekk ved den norske forvaltningen	35
6.4. Generelt om forvaltningens registre	39
6.5. Forvaltningens forhold til brukerne. Hvilke hensyn blir tilgodesett?	40
7. Generelt om statistikk – begrep og innhold	44
7.1. Innledning	44
7.2. Statistikkbegrepet – både snevert og vidt	44
7.3. Tilpasning og bearbeiding av data	47
7.4. Hvordan statistiske data og publisert statistikk arter seg	48
8. Kvalitet på statistikk og data	64
8.1. Innledning	64
8.2. Hva er kvalitet på statistikk?	64
8.3. Svakhetene med de vanligste kriterielistene fra et registerstatistikksynspunkt	66
8.4. Kvalitet på produkter som kommer foran den ferdige statistikken, og på andre sluttprodukttyper enn tabeller	67
Del 3. Begrepsmessig gjennomgang av fagområdet inn- og utvandringsstatistikk	70
9. Generelt om flyttinger	71
9.1. Betragtninger over begrepet flytting	71
9.2. Over- eller underdekning av flyttinger	80
10. Med folkemengden og folketilvekst som utgangspunkt	80
10.1. Relevansen av folkemengden	80
10.2. Folkemengden som flyttebegrepets «andre familie»	81
10.3. Dimensjonen «fysisk tilstedeværelse» – «tilknytning»	81
10.4. Begrepene over- og underdekning	86
10.5. Noen personkategorier som har vært relevant i diskusjoner om befolkningsdefinisjonen	93
11. Ulike generelle sider ved internasjonale flyttinger og den tilhørende statistikken	97
11.1. Innledning	97
11.2. Ordavklaringer	97
11.3. Trekk ved inn- og utvandring	102
11.4. Om vandringsstatistikk i sin alminnelighet, og hvilke grunnegenskaper den har ..	106
11.5. Kjente data- og statistikkproblemer på feltet internasjonale flyttinger	111

11.6.	Kan noe gjøres for å finne ut mer om forskjellene mellom landenes inn- og utvandringstall?	116
Del 4. Fakta om og fra den norske innvandringsstatistikken		118
12.	Introduksjon til SSBs inn- og utvandringsstatistikk	119
12.1.	Innledning.....	119
12.2.	Inn- og utvandringsstatistikken historie i korte trekk	119
12.3.	Enkle forhåndsvurderinger av inn- og utvandringsstatistikken	120
13.	Noen nyttige tall fra statistikken	121
13.1.	Innledning.....	121
13.2.	Sumtall for henholdsvis inn- og utvandringen.....	121
13.3.	Nedbryting på land, statsborgerskap og oppholdstillatelse	122
13.4.	Hovedkategoriene i innvandringsregulering og folkeregistrering	123
13.5.	Hvor mange av utvandrerne som trengte en oppholdstillatelse for oppholdet i Norge	126
13.6.	Land som egner seg til å sammenligne med	126
Del 5. Forvaltningsfasens håndtering av inn- og utvandring		128
14.	Det administrative systemet som tar seg av internasjonale flyttinger	129
14.1.	Innledning.....	129
14.2.	Etatene som virker inn på kvaliteten av inn- og utvandringsregistreringen.....	129
14.3.	Et samspill mellom forvaltningsområder	131
15.	Folkeregistreringssystemet.....	132
15.1.	Folkeregistreringssystemets generelle sider	132
15.2.	Datasystemet	142
15.3.	På et overordnet nivå om bostedsregistrering i folkeregisteret.....	152
15.4.	Norsk folkeregistrering i en internasjonal sammenheng.....	157
16.	Folkeregisterets behandling av inn- og utvandring	162
16.1.	Innledning.....	162
16.2.	Inn- og utvandringsrelevante folkeregistreringsbestemmelser	162
16.3.	Meldingsgangen ved inn- og utvandring.....	168
16.4.	En mulig klassifisering av inn- og utvandring fra et registermessig synspunkt..	171
16.5.	Konsistens og tidsforskjeller mellom inn- og utvandring (og motsatt).....	172
17.	Mer om folkeregisterets problemer med inn- og utvandring	178
17.1.	Unngå fiktive innvandring	178
17.2.	Om manglende utvandringsmeldinger til folkeregisteret.....	179
17.3.	Kontrollarbeid for å avdekke manglende flyttemeldinger, fulgt av eventuelle vedtak om utvandring	180
17.4.	Konsekvenser for databrukerne når utvandring registreres etter vedtak	189
17.5.	Utregistrering i andre land, og uoppbyggandelen for tilflyttingslandet	193
18.	Diskusjon	196
18.1.	Innledning.....	196
18.2.	Hvordan ville det vært med justeringer i regelverket?	197
18.3.	Noen hovedfunn og tanker til slutt	198
Del 6. Statistikkfasens håndtering av inn- og utvandring		200
19.	Statistikkfasens rolle	201
19.1.	Innledning.....	201
19.2.	Befolkningsstatistikk er naturlig hovednivå for analysen	201
19.3.	Grunnforutsetning: Tilgang på gode input-data	201
19.4.	Får inn nye data, legger dem til rette, foretar uttak, tilpasser og bearbeider	202
20.	Problemstillinger ved omformingen til statistiske befolkningsdata	203
20.1.	Oversikt	203
20.2.	Enkle problemstillinger – med til dels opplagte svar.....	204
20.3.	Reelle problemstillinger av lettere art	205
21.	Noen tyngre problemstillinger	213
21.1.	Gjøre egne vurderinger og dermed avvike fra folkeregisteret?.....	213
21.2.	Følge nasjonale, nordiske eller internasjonale standarder?	213
21.3.	Skal enkeltstatistikker først og fremst stå alene, eller skal de være laget for å inngå i større statistikkssammenhenger?.....	215
21.4.	Hvor viktig er sammenheng og konsistens innen og mellom årganger?	216
21.5.	Er det viktig at hendelsesstatistikk bidrar til å forklare endringer mellom to tidspunkter?.....	218
21.6.	Hvor lang ventetid på «seine meldinger» før uttak av statistikken.....	221
21.7.	Kan referanseperioden for statistikken avvike fra hendelsesperioden? Bør statistikken med andre ord ta med etterslep?.....	224

21.8.	Kan noe gjøres på statistikkside for å bedre dekningen av uoppgitt tilflyttingsland?	231
21.9.	Publiseringsaktualitet	232
22.	Sammenfattende betraktninger om det statistikkfasen bidrar med av kvalitet på inn- og utvandringsstatistikken	233
Del 7. Oppsummering og konklusjoner		235
23.	Oppsummering og konklusjoner	236
23.1.	Innledning	236
23.2.	Hva vi har sett og lært	236
23.3.	Veien videre	239
Referanser		241
Vedlegg 1. Datagrunnlag og fordelingsår-begreper		244
Litt om datagrunnlaget		244
Vedlegg 2. Kommentarer til vedleggstabellene		246
Vedleggstabeller		249
Figurregister		261
Tabellregister		262

1. Innledning

1.1. Bakgrunnen

Det kan passe å begynne med et tilbakeblikk på et år som 2008. På den tida kunne det observeres en del nye utviklingstrekk med mulige konsekvenser for inn- og utvandringsstatistikken. Endringene ga oss gode grunner til å ta en gjennomgang av situasjonen for dette statistikkområdet – og samtidig få dekket det mer løpende behovet for kunnskap.

Noe av det som skjedde på denne tida var knyttet til EU. Den økte innvandringen fra Øst-Europa etter EU-utvidelsen i 2004 ga ekstra utfordringer for registrerings-systemene. EUs direktiv om fri bevegelse skulle implementeres i Norge i 2009, med usikre utsikter for muligheten til å opprettholde kvaliteten på folkeregistreringen. Forordningen om migrasjonsstatistikk skulle gjelde fra samme år, og så ut til å kreve i det minste at SSB fikk mer kunnskap om de tilgjengelige inn- og utvandringsdataene.

Ellers kunne det merkes at andre land ble mer interessert i å lære mer om de gode administrative registrene i Norden. Spesielt økte det internasjonale behovet for statistikk etter fra- og tilflyttingsland – samtidig som den norske statistikken fikk stadig dårligere kvalitet på disse nøkkelvariablene.

For statistikkprodusenter og -brukere kunne det i 2008 se ut som om folkeregisteret pådro seg flere kvalitetsproblemer enn før. Spesielt ble det reist spørsmål om det hadde blitt et uforholdsmessig stort antall personer som stod registrert som bosatt i Norge uten at de lenger oppholdt seg her i landet.

Disse eksemplene gir et innblikk i hvilken type faktorer som fort kan endre seg og gjøre det påtrengende med mer oppdatert informasjon om statistikkgrunnlaget. Men nå i 2014 tar vi først og fremst utgangspunkt i et generelt behov for å være oppdatert og ikke i spesielle hendelser de seinere årene.

1.2. Formålet med prosjektet

1.2.1. Øke kunnskapsnivået

Det grunnleggende formålet med prosjektet var ganske enkelt å øke kunnskapen om den offisielle statistikken over inn- og utvandring. I det lå det blant annet å få samlet, systematisert og skrevet ned noe av den eksisterende viten om registrering av inn- og utvandring og om statistikken over disse hendelsene. Rapporten har da også delvis blitt en kunnskapsbank.

Kvalitetsvurderinger av statistikk forventes gjerne å inneholde mange opptellinger og kvantitativ analyse ellers. Men under løpets gang viste det seg at bare når grunnleggende sider ved temaet var dekket tilfredsstillende ble det ansett som mulig å gå inn på spesielle delelementer og en grundig kvalitetsvurdering av disse. Både oversikt og innsikt må til i et fag før det har noen hensikt å komme med kvantitative framstillinger, så det ble derfor prioritert å *forstå* både statistikk allment og det spesielle statistikkområdet. På det punktet viste det seg å være mer oppløyd mark enn opprinnelige forutsett.

Slik forståelse oppnår en ved å utforske tilnærminger, begreper og betegnelser, presentere tenkemåter og prinsipper, og klarlegge sammenhenger. Dette vil så gi et rammeverk for å kunne vurdere kvaliteten på objektet. Rapporten handler derfor ikke mest om selve kvaliteten med to streker under, men *om* kvaliteten og det å forstå grunnlaget for å kunne vurdere og utforske den.

Leseren vil med dette sitte igjen med et inntrykk av hva som er de viktigste kvalitetsrelevante problemstillingene innenfor feltet, og hvilke faktorer som bør

påvirke vår bedømmelse av både egenskaper og behov knyttet til statistikken. I tillegg, eller som en del av dette, blir rapporten en gjennomgang av sentrale sider ved faget.

Selv om prosjektet ble vel så mye et skriveprosjekt som et måleprosjekt, er en del kvantitativ måling likevel kommet med. Andre små eller store måleprosjekter får komme i forlengelser av dette arbeidet.

1.2.2. Dataenes gang som ledetråd

Hovedtemaet i problemstilling og framstilling er egentlig å finne ut hvor godt virkeligheten blir avspeilt i de endelige statistikkproduktene. Da bør en helst se på hva denne virkeligheten består av, hvordan den avspeiles i det administrative registersystemet, og så hvordan dette systemet igjen skaper en ny virkelighet som statistikkproduksjonen må forholde seg til.

Dataene om inn- og utvandring har en gang fra et fenomen ute i samfunnet helt fram til diverse statistikkprodukter, der formen på dataene er alt fra råvarer til ferdige produkter. Denne kjeden blir en ledetråd i analysen. Vi må se på hva som blir forandret i dataene underveis fram til sluttresultatet. Kunnskap om kvaliteten på *produktene* avhenger av kunnskap om *tilblivelsen* og eventuelle *bearbeidingsprosesser*.

1.2.3. Et poeng å vurdere inn- og utvandringsstatistikken som del av noe større

Også det dataene beveger seg i, altså deres nærmeste omgivelser, blir belyset. Det letter forståelsen hvis en får klarhet i *rammebetingelsene* for statistikken, altså de ytre faktorene som den omgis av. Når en kjenner dem er det lettere å forstå statistikkens egenskaper.

De sammenhengene som statistikken står i inngår dessuten i den samlede vurderingen av kvaliteten på statistikken. En kvalitetsgjennomgang blir ufullstendig uten en slik bred tilnærming.

Framstillingen går langt i la hele *befolkningsstatistikken* være tema, noe som er nødvendig fordi inn- og utvandringsstatistikken er en så integrert del av den samlede befolkningsstatistikken. Men det er mye mer som skulle vært dekket hvis rapporten var om hele befolkningsstatistikkfeltet. De tverrgående sidene ved dette feltet dekkes godt, men det er bare innenfor inn- og utvandringsstatistikk at det går i dybden. Flere andre deler av befolkningsstatistikken er knapt nevnt.

En annen årsak til en omfattende dekning av de vide problemstillingene er at det fantes lite på forhånd som det kunne henvises til.

1.2.4. Presiseringer

Gjelder kvaliteten på «tallene»

I tittelen henspiller uttrykket «kvaliteten på statistikken» først og fremst til det som ofte blir uttrykt som «kvaliteten på *tallene*». Her er det altså i første rekke selve datagrunnlagssida av statistikken som er tema, og ikke også alle mulige andre aspekter ved statistikkproduktene som har betydning for brukerne. Men kvaliteten på *begrepsapparatet* har fått en gjennomgang.

Tidsbestemt

En slik gjennomgang som foretas her må bli nokså tidsbestemt, og det vi får er et bilde av situasjonen i 2014. Noen sider av dette bildet vil holde seg i lang tid, mens andre vil miste aktualiteten forholdsvis raskt. Siste referanseår for oppgitt norsk hendelsesstatistikk er stort sett 2013, og det siste datagrunnlaget går fram til begynnelsen av desember 2014.

1.3. Målgrupper for kunnskapen fra prosjektet og for rapporten

Bak rapporten ligger det et prosjekt som har frambrakt kunnskap som vil bli utnyttet på flere ulike måter. Målgruppa for prosjektet som sådan består dermed både av de som leser rapporten og av andre som har mer indirekte nytte av kunnskapen fra prosjektet.

Den vide målgruppa omfatter på den ene sida data- og/eller statistikkprodusenter, og på den andre sida brukere av disse produktene. Noen av dem vil være SSB-interne, andre eksterne, og noen kan være utenlandske. Statistikkområder knyttet til inn- og utvandring har generelt et vidt spekter av brukere. Potensielle kunnskaps-mottakere i utlandet finnes særlig innenfor enkeltvise statistikkbyråer og i internasjonale organisasjoner som etterspør norsk statistikk.

Målgruppa for selve rapporten er alle som vil forstå mer av hva statistikken står for, og som ønsker å gå litt mer i dybden enn det man vanligvis får anledning til.

1.4. Rapportens oppbygging og innhold

Rapporten begynner med det allmenne og med det overordnede bildet, før den stegvis nærmer seg inn- og utvandring. Temaet snevres etter hvert mer og mer inn, samtidig som det i økende grad konkretiseres. Et viktig skille vil bli mellom forvaltningen og den statistiske verdenen.

Etter en presentasjon av noen grunnleggende prinsipper, fortsetter rapporten videre til en nærmere presisering av problemstillingen. Valg av tilnærming skal også tas opp. Videre diskuteres hva kvalitet egentlig betyr. Dette blir en diskusjon av hva det innebærer å gjennomføre kvalitetsvurderinger på et område som inn- og utvandringsstatistikk.

Dette etterfølges så av kapitler med generelle introduksjoner og diskusjoner rundt begreper som forvaltning og statistikk, og faglige momenter på et generelt nivå.

En litt mer faglig rettet del tar så for seg begreper, betegnelser og annet i forbindelse med flyttinger generelt og inn- og utvandring spesielt, og er også innom folkemengden og dens vekst. De mer substansielle delene av rapporten innledes med en presentasjon av den konkrete statistikken som rapporten handler om.

Del 5 tar seg så av *forvaltningsfasen* og dens håndtering av inn- og utvandring. I den delen vil vi raskt gå fra det totale registreringssystemet for inn- og utvandring til folkeregistreringssystemet spesielt. I den videre framstillingen tar vi etter hvert for oss det mest flytterrelevante og særlig det som gjelder til de internasjonale flyttingene.

I del 6 behandles så *statistikkfasens* håndtering av inn- og utvandring, før det hele avsluttes med oppsummering og konklusjoner.

Del 1. Hvordan gjennomgå kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikk

Denne delen er formulert som vurderinger som gjøres for denne konkrete rapporten, men er samtidig ment som en generell gjennomgang av hva det innebærer å gjennomføre kvalitetsvurderinger på et område som inn- og utvandringsstatistikk.

2. Avgrensning og presisering av tema og innretning

2.1. Innledning

I dette kapitlet skal det klargjøres nærmere hva rapporten vil konsentrere seg om og hvilke valg som tas for framstillingen. Dette gjøres blant annet ved å gå gjennom noen tematiske og naturlige avgrensninger og begrensninger.

Foran gjennomgangen må det skilles mellom det vide begrepet *analyseområde* og det mer konkrete og avgrensede *undersøkellesobjektet*. Det sistnevnte er avgrenset til hovedtallene i inn- og utvandringsstatistikken, med tilhørende og nærbeslektede statistiske produkter, og det er en nærmere presisering av dette objektet som er tema for dette hovedkapitlet.

2.1.1. Ambisjonsnivået

En kan tenke seg flere ulike trinn av behov som skal dekkes av rapporten og prosjektet:

1. Gi en *beskrivelse*. Hva er det egentlig vi har av data og systemer?
2. *Forstå hvorfor* det er som det er.
3. *Kunne gjøre noe* med systemet. Hvor i systemet skal en først gå for å få til endring som gir bedre sluttresultat?

En enkel beskrivelse (1) kan være grei å ha, men det er begrensninger i hvor mye nytte den gir.

For også å *forstå* (2) må en egentlig dekke en god del av det som ligger utenfor objektet og en enkel beskrivelse av det. Å ha en dypere forståelse gjør det lettere å tolke produktet (f.eks. statistikken). Forståelsen kan gjelde innvirkningen fra det omgivende samfunnet, eller hva historien har betydd. Forståelse kan også påvirke forventningene, som igjen virker inn på opplevd kvalitet.

I det å forstå inngår å klarlegge sammenhenger og begreper, og eventuelt utvikle begrepsapparatet og måter å beskrive situasjonen på.

Ambisjonen om å *gjøre noe* med systemet (3) utover det å forstå, forutsetter ekstra mye og grundig kunnskap.

I denne rapporten vil vi først og fremst ha som ambisjon om å nå det første nivået, og delvis det andre nivået, mens utarbeidelse av godt funderte forbedringsforslag ikke anses for å inngå i problemstillingen. Noen tanker om det luftes imidlertid.

2.1.2. Målgruppa har ulike behov

I målgruppa kan en kan skille ut flere undergrupper med innbyrdes avvikende behov.

Ei hovedgruppe består av de som allerede befinner seg innenfor statistikkmiljøet, og som derfor strengt tatt ikke trenger en overordnet innføring i statistikkproduksjon. For disse kan det være mer nyttig med kunnskap om det som befinner seg i den administrative verdenen som dataene tross alt oppstår i. Motsatt er det de som har kjennskap til forvaltning og inn- og utvandring i den sammenhengen, men som står utenfor statistikkproduksjonen og derfor vil vite mer om hvordan registreringer ender opp som statistikk.

Innenfor statistikkbyråer er det ønskelig å minne om egenskapene til og betydningen av forvaltningen, mens utenfor er det nødvendig å få fram hva statistikk egentlig er. Fordi begge innfallsvinklene tas i bruk vil deler av stoffet kunne virke elementært og unødvendig for enkelte.

Et annet skille innenfor målgruppa går mellom dem som er involvert i prosesseringen av dataene og tallene, og de som bare bruker dem. Ellers går det nok også et skille mellom nordmenn og utlendinger som målgruppe. Det er ikke tatt *spesielle* hensyn til de sistnevnte.

2.2. Konkrete valg for avgrensning av undersøkelsesobjektet

2.2.1. Innledning

Presisering og innstramming av problemstillingen gjøres ved først å skjære bort i kantene, og deretter vurderes angrepsmåte på det som gjenstår. Dette vil innebære en innsnevring av både målgruppe og problemstilling, og en avveining mellom dybde og bredde.

2.2.2. Utgangspunktet er statistikken, og ikke andre sider ved inn- og utvandring

Utgangspunktet og det analysemessige ståstedet er *statistikken* over inn- og utvandring. Dette er altså ikke en rapport om f.eks. utlendingsforvaltning eller folkeregistrering. Men siden administrative ordninger, etater og registre utenfor SSB har avgjørende betydning for SSBs statistikk, må vi følge dataenes gang også gjennom de administrative systemene.

2.2.3. Statistikkpubliseringen som fase og produkt holdes stort sett utenfor

I statistikkproduksjonen kommer man til et punkt der individdataene blir vurdert som gode nok til å danne grunnlag for den offisielle statistikken. På befolkningsstatistikkens område skjer dette ved at en individfil blir ansett som endelig, og altså «fryses». Etter dette blir individdataene aggregert til tall i tabeller. Om en ser bort fra eventuelle selektering som måtte bli foretatt, er tabellene bare en avspeiling av de individdataene de er kjørt fra.

De produserte tallene blir satt inn i en tabellsammenheng og presentert på ulike måter. Kvaliteten på et tabellsett omfatter slike ting som hvilke tabeller og variabler som er valgt, eventuelle undergrupper som blir gitt ekstra oppmerksomhet, utforming, betegnelser, uttrykksmåter, forklarende tekst, figurer og kart, bruk av demografiske mål mv. For statistikkbrukerne er alt dette svært viktig.

Her har vi imidlertid valgt å runde av like etter frysingspunktet, ved de offisielle, publiserte tallene. Der ser en om individdataene er vel i havn. De fasene som kommer etter det har så mange spesielle trekk at de bør betraktes som en egen sak og behandles i andre sammenhenger enn dette. Vi vil likevel gjøre unntak for de aspektene som angår muligheten for å gjennomføre vår undersøkelse, og diskutere tilfeller der publiserte data er en nødvendig kilde for prosjektet.

2.2.4. Temaet er den norske statistikken, ikke andre lands statistikk

Det er den *norske* statistikken som er objektet, og ikke statistikkrelevante systemer for en større geografisk/politisk enhet som f.eks. Norden eller Europa. At perspektivet begrenses til norsk statistikk er en bevisst handling for å begrense omfanget og er ikke på noen måte uttrykk for manglende forståelse for de større sammenhenger.

Forhold i og mellom fremmede land faller altså utenfor *problemstillingen*, om enn ikke helt utenfor *analysen*. Heller ikke vil det bli forsøkt å bidra til å løse noen av de generelle sammenlignbarhetsproblemer som det internasjonale statistikk-samfunnet mener å ha. Likevel kan det å studere ett enkelt lands statistikk grundig gi resultater som kan være nyttige for andre land. Uvilkårlig vil en komme til å ta opp forhold som også andre land er opptatt av. Mer metadata for et modelland som Norge kommer alltid godt med i internasjonale sammenhenger.

2.2.5. Tar ikke med alt som påvirker kvaliteten

Vi kunne i utgangspunktet ønske å vise fram og alt som har påvirket kvaliteten i tidligere tider og hva som gjør det i dag. Men det sier seg selv at det er svært mye som har påvirket kvaliteten tidligere – og som til dels gjør det fortsatt. For å gjøre en grundig jobb må en da presentere norsk historie, beliggenhet i verden og andre trekk.

Mye av det som påvirker kvaliteten kan vi opplagt ikke påvirke tilbake. Historien vi har bak oss må vi bare leve med, og når vi ser framover er sterke samfunnsmessige faktorer påvirkbare bare i teorien. Da er det mer interessant med de kvalitetsrelevante faktorene som det er tenkelig å få gjort noe med.

Omfanget alene tilsier at vi ikke systematisk kan gi oss inn på å vise hva det er som har gitt den kvaliteten som vi har fått, og som påvirker kvaliteten i dag. Rapporten er ikke om alle viktige forhold i det norske samfunnet, noe som ville vært ønskelig særlig overfor utlandet. Det finnes f.eks. norske kulturelle trekk som må forstås for fullt ut å begripe hvordan systemet fungerer. Kulturelle og andre samfunnsmessige overordnede forhold, institusjonelle egenskaper og politiske sider tas opp i begrenset grad.

2.2.6. Ingen forhåndsavgrensning etter begrepsmessig enhetsdefinering

Den statistikken som er utgangspunktet for prosjektet teller innenfor en periode opp antall hendelser av en viss type. Kjernen i kvalitetsvurderingen blir derfor først og fremst å vurdere om det er de rette hendelsene som er plukket ut for å bli telt, eller med andre ord om hendelsene er riktig *definert*, både begrepsmessig og operasjonelt. Enklere uttrykt skal vi se på hva en internasjonal flytting *er* og *bør være* i norsk statistikk.

Når dette er utgangspunktet vil det være galt å utelukke noen inn- eller utvandringslignende hendelser på forhånd. Det må bli opp til den faglige diskusjonen å avklare om noen kategorier flyttelignende hendelser skal defineres ut av undersøkelsespopulasjonen.

2.2.7. Hvilke variabler som bør få oppmerksomhet

Publisert inn- og utvandringsstatistikk er brutt ned på flere demografisk interessante variabler, slik som kjønn, alder og bosted i Norge. Til grunnlagsdataene kan det også enkelt kobles til ekstra informasjon, hvis en vil det. Dermed finnes det ingen grenser for hvilke variabler som kan tenkes å inngå i norsk inn- og utvandringsstatistikk. Det sier seg selv at ikke alle slike variabler kan bli gjennomgått her, så det må foretas et strengt utvalg av spesielt relevante variabler.

Generelt kan aktuelle variabler kategoriseres etter hvor sterk teknisk eller juridisk forbindelse de har til selve flyttingen. Dem vi er mest interessert i beskriver og definerer selve flyttehendelsene, eller med andre ord så identifiserer og skiller de ut disse hendelsene fra andre hendelser. Nærmere bestemt gjelder det disse tre kategoriene av variabler:

- a. De definerende
- b. De klassifiserende
- c. De registreringsaktuelle ellers

Det kan enkelt vises til at de *definerende* variablene (a) som er relevante for oss – under mer etablerte navn – er disse:

Ident – Teknisk registreringstidspunkt – Type hendelse¹ – Hendelsesdato – Flytteretning – Enkeltland

¹ Medregnet her korreksjoner og annulleringer av hendelser.

Ut over de definerende variablene finnes det noen sentrale *klassifiseringsvariabler* (b) som sett fra ei teknisk eller formell side skiller ut de ulike typene av flytting. Til denne kategorien hører 'statsborgerskap', 'innvandringsgrunn/spesifisert oppholdsgrunnlag', 'har oppholdstillatelse/oppholdsrett' og 'utvandring etter melding eller vedtak'. Disse er sentrale i beskrivelsene av regelverk og registreringsrutiner, men faller utenfor våre kvalitetsvurderinger.

Når det gjelder de *registreringsaktuelle* variablene (c), så er det naturlig å ta opp slike bare i forbindelse med hvilke data som blir eller bør bli samlet inn på innvandringsmeldingsblankettene og registrert i skjermbildene.

Ut over dette kan og bør det lages noen sentrale *avledede* variabler. Mulighetene for å lage dem er i seg selv kvalitetsrelevant, og dessuten hjelper de til i vurderingen av kvaliteten på grunnvariablene.

2.2.8. Kan ikke gå langt inn i undergrupper

Erfaringsmessig nøyer de færreste statistikkbrukere seg med de store hovedtallene. De vil i stedet ha en statistikk oppdelt på mange grupper, eller eventuelt gå dypt inn i spesielle, avgrensede kategorier. Hvis gruppene og utsnittene som velges er kvalitetsmessig representative for helheten, oppstår det ingen problemer av slik oppdeling. Men kvalitetsproblemer er svært ujevnt fordelt over ulike kategorier. Da kan det som sies på et overordnet nivå fort bli lite dekkende for de gruppene man er spesielt opptatt av. Ett eksempel som ofte går igjen i slike sammenhenger er studenter, som er omgitt av spesielle regler og ellers kan ha en litt avvikende livssituasjon.

Dessverre er det ikke her mulig å gå inn i alle problemstillingene som bare gjelder enkelte undergrupper.

2.2.9. Kan ikke ta historisk statistikk like grundig

Gammel statistikk er nyttig til mer enn å illustrere statistikkens historie. Den har bl.a. disse potensielle bruksområdene:

1. Den har stor bruksverdi i seg selv. Gammel statistikk er i bruk daglig, og utgjør en integrert del av det totale statistikktilbudet.
2. Den er med på å avgjøre graden av sammenlignbarhet over tid.
3. Den framstår som en mulig referanseramme eller målestokk ved kvalitetsvurderinger av dagens statistikk.
4. Den bidrar til å lette forståelsen av dagens statistikk situasjon.

Når vi vet hvor verdifull statistikk fra tidligere år er for mange brukere, skulle vi helst ha kunnet gi en like fyldig dekning av kvaliteten på statistikken fra eldre tid som for dagens statistikk. Diskusjoner om kvaliteten på historisk statistikk må imidlertid betraktes som et faglig spesialfelt.

Historikken tilbake til 1960-tallet er likevel forholdsvis bra dekket.

2.2.10. Begrenset internasjonal sammenligning

Det internasjonale perspektivet har vært til stede i statistikkbyråenes virksomhet siden 1800-tallet. Fra da av har sammenlignbarhet på tvers av landene i prinsippet vært et kvalitetskriterium ved all offisiell statistikk. Det er den mest generelle begrunnelsen for at en bør trekke inn kunnskap om andre lands statistikk i en rapport om den egne statistikken.

Den andre begrunnelsen er selve temaet kvalitet. Siden vårt undersøkelsesobjekt (inn- og utvandringsstatistikken) er et system som det finnes bare ett av i Norge, må vi til utlandet for å kunne sammenligne med andre tilsvarende systemer.

I tillegg til disse allmenngyldige begrunnelsene kommer en spesiell, nemlig inn- og utvandringsfenomenets grenseoverskridende karakter (i både bokstavelig og overført betydning). At det er Norges forhold til omverdenen som er tema, gir en spore til å se ut over landets grenser i større grad enn det som hadde vært naturlig på et mer ordinært statistikkområde.

Men en fullverdig internasjonal henvisning og sammenligning er svært ressurskrevende. Selve datainnsamlingen krever naturlig nok mer enn den gjør innenfor Norges grenser, men det gjelder også analysen. I andre land er det overraskende mye annet som også er forskjellig, samtidig. En må helst forstå forskjellene ikke bare mellom avgrensede statistikker, men også mellom statistikkbyråene, rammebetingelsene i stort og hele den historiske bakgrunnen.

I denne rapporten har det ikke blitt mulig å bygge på annet enn inntrykk og brokker av kunnskap om situasjonen i utlandet, og noen litt mer systematiske sammenligninger av publisert statistikk. Kunnskapen og oppmerksomheten om de nordiske land ligger naturlig nok på et klart høyere nivå enn for andre land.

2.2.11. Ser i liten grad framover

I denne omgang ser vi bare i begrenset grad på tendenser og framtidsutsikter. De nærmeste årene vil etter alt og dømme bringe klare endringer i systemene og forhåpentligvis flere forbedringer. I den prosessen må SSB tale for behovene som blant annet inn- og utvandringsstatistikken har, men den systematiske og utfyllende diskusjonen om hvilke de er må tas ved andre anledninger. Noen poenger og grunnbehov kommer likevel fram.

2.2.12. Heller god oversikt enn dybde

Det har vært viktigere å komme innom det meste framfor å være grundig og utdypende. Noen områder er likevel gitt ekstra oppmerksomhet, blant annet fordi de er lite kjente fra før.

2.3. Forståelsen av kvalitetsbegrepet

Kvalitet er definert som «helheten av egenskaper ved et produkt eller en tjeneste som vedrører dets evne til å tilfredsstillere krav eller behov»². Enkelt uttrykt impliserer denne definisjonen at et produkt har visse *egenskaper*, at det finnes *behov*, og at egenskapene virker godt eller dårlig for å tilfredsstillere behovene.

Egenskaper og behov utgjør altså grunnlaget for å komme fram til vurderingene av selve kvaliteten. Dermed trengs det kjennskap både til egenskapene og til behovene. Å klarlegge egenskaper dreier seg om å framskaffe empiriske data, men det kan også omfatte det å sette seg inn i betydningen av data som allerede eksisterer.

Når en har undersøkt om egenskaper og behov stemmer overens, går kvalitetsbegrepet enkelt sagt ut på å felle en dom, for eksempel om kvaliteten på en gjenstand er god eller dårlig. I tekniske sammenhenger brukes i følge Wikipedia ikke begrepene god eller dårlig kvalitet, men derimot «RETT kvalitet».

Behov, egenskaper og kvalitet kan presenteres i mange forskjellige former. En kan bruke kvalitative eller kvantitative data, og mål og vurderinger kan være absolutte eller relative. Uansett er ikke kvalitet bare det som kan måles.

2.3.1. Grunnleggende behov – eller bare forventninger?

Med behov tenker vi gjerne på slike ting som hva en er ute etter, hva som trengs, etterspørsel osv. En kan se for seg at behov viser til en skala fra det helt grunnleggende og helt nødvendige til det som bare er ønskelig og «kjekt å ha».

² Det internasjonale standardiseringsorganet ISO.

Ellers kan begrepet «forventninger» med fordel trekkes inn for å nyansere «behov». At forventninger er en faktor å ta med i kvalitetsdiskusjoner ser en i mange sammenhenger³. Forventninger ligger gjerne bak behovene, og de kan utgjøre en del av behovsbegrepet. Kvalitetsbegrepet framstår som mindre absolutt når det er bygd på forventninger, og med det blir det tydelig at det er kvalitetsrelevant å få fram kunnskap som kan justere forventningene. Behov kan da bli modifisert fra noe virkelighetsfjernt til hva man med rimelighet kan forlange.

Siden kunders og brukeres behov varierer mye, vil kvaliteten på et produkt også variere mye etter hvem en spør. For å forenkle må vi her se for oss en standardbruker som kvalitetsvurderingen kan sikte seg mot.

2.3.2. Er egenskaper det samme som kvalitet?

Ordet «kvalitet» viser i praksis ofte bare til egenskaper (særlig positive). Mange «kvalitetsrapporter» inneholder bare opplysninger av egenskaper, og ikke noen nærmere vurdering av kvaliteten. I det engelsk språket møter en dette i enda større grad enn på norsk («qualities» er utbredt). En slik betydning er enkel og fleksibel. Essensen her er vel egentlig at skillet mellom de to aspektene egenskaper og kvalitet er svakt.

Men å holde på et klart skille mellom egenskaper og kvalitet gjør at en slipper å trekke konklusjoner om kvaliteten akkurat når en er opptatt av å klarlegge fakta. Å trekke konklusjonene først når en har alle fakta og behov på bordet, sikrer mot å treffe for raske slutninger om hva kvaliteten egentlig er.

Med den todelte begrepsforståelsen er det ikke så naturlig å snakke om måling av kvalitet. I stedet bør en heller måle egenskaper, og så etter det foreta en kvalitetsbedømming.

2.3.3. Oversikt over egenskaper har en verdi som går langt utenfor det å gi grunnlag for kvalitetsvurderinger

En oversikt over egenskaper har en egenverdi. Mange er fornøyd med å få vite egenskapene til en gjenstand uten at det følger med noe mer. De trenger kunnskap om egenskapene kanskje bare av formelle grunner, eller de kan trekke det de anser for adekvate konklusjoner uten å gå omveien om kvalitetsvurderinger. Så er det dem som selv vil velge hva deres behov er, og som vil gjennomføre sin egen kvalitetsvurdering etter at de har fått kjennskap til egenskapene.

Spesielt når en står overfor en broket forsamling av brukere er det nokså vanlig å presentere bare egenskaper og annen informasjon, og så får de enkelte brukerne avgjøre om egenskapene tilfredsstillende behøver deres og hva kvalitet er for dem⁴. På den måten kan mye oppnås uten å gå langt i å diskutere behov på et generelt plan.

For mange er «kvalitet» begrenset til to ting: Bruksegenskaper og holdbarhet. De stiller gjerne slike spørsmål: «Hva er gjenstanden god for? Hva kan den brukes til? Hvor nøyaktig er den?».

2.3.4. En eller flere kvaliteter

ISO-definisjonen legger vekt på helheten, men ofte er det praktisk å dele opp denne helheten i *kvalitetskriterier*⁵. Men når en så har gått gjennom de ulike kriteriene,

³ Et eksempel er når kvaliteten på vanlige hovedveier oppfattes som lavere etter hvert som det blir bygd flere motorveier.

⁴ For SSB går ansvaret lenger enn å framskaffe og presentere egenskaper. SSB må hele tida vurdere om kvaliteten på statistikkproduktene er god nok for publisering og annen bruk. Kvalitetsvurdering må gjøres løpende under selve produksjonen, og den må dessuten foretas for det store flertall av brukere som ikke selv foretar spesielle vurderinger av kvaliteten.

⁵ Et kriterium er et «avgjørende kjennetegn» (Bokmålsordboka). Ordet kan peke på om en aktuell variabel er til stede eller ikke, eller om en viss verdi oppnås på en eksisterende variabel.

faller det igjen naturlig å summere resultatene for de ulike kriteriene og forsøke å danne seg et begrep om samlet kvalitet.

Men det skal sies at et samlet kvalitetsbegrep er det vanskelig å forestille seg. I vårt tilfelle trenger vi å si noe om kvaliteten på ulike deler: Forvaltning, statistikk, data, to ulike flytteretninger.

2.3.5. Kvalitet som noe overordnet

Enten er kvalitet en liten og klart definert kjerne, eller så står kvalitet for en overordnet forståelse av situasjonen. Vårt utgangspunkt er det dette siste kvalitetsbegrepet. Med et helhetlig kvalitetsbegrep blir mange forhold trukket inn.

3. Metoder og tilnæringsmåter

3.1. Metodiske overlegninger

3.1.1. Hvilke sammenligninger bør bli foretatt?

Å foreta sammenligninger er et viktig grep i kvalitetsvurderinger. Sammenligning med *andre land* peker seg umiddelbart ut som den ideelle løsningen. Bare en slik metode kan gi et utfyllende svar på hva vi egentlig har her i landet, og dessuten gir det en hjelp til å forstå hvilket ambisjonsnivå som er realistisk og ønskelig å ha for det norske systemet⁶. Så er det til en viss grad mulig å sammenligne med egen historie. En tredje mulighet er å jamføre med andre statistikkområder. Det er ikke gjort her.

Valget av sammenligningsgrunnlag kan lett oppfattes som et valg av normativ referanseramme⁷. Det valget er i så fall ikke bare et teknisk spørsmål, men også et faglig. Referanseramma må være relevant for brukerne. Det er lett å se for seg at mange norske brukere vil si at det viktige for dem er at kvaliteten er på et «norsk nivå», altså at den kan sammenlignes med hva man ellers kan forvente i Norge, eventuelt med det som ellers kommer fra offentlig sektor i Norge. For dem er det relativt uinteressant (eller i beste fall bare av akademisk interesse) at kvaliteten eventuelt er bedre enn i andre land⁸ eller bedre enn den var før.

3.1.2. Balanse mellom teori og empiri – og mellom kvantitativ og kvalitativ empiri

Forskning bør tilstrebe en balanse mellom teori og empiri, og ikke utarte til enten «teoriløs empirisme» eller «empiriløs teorisme» – to grøfter et samfunnsvitenskapelig arbeid kan lett havne i (Mills 1959). Teoriløs empirisme er når det fylles på med tall og fakta, men uten at de blir satt inn i noen teoretisk eller overordnet sammenheng. Det andre ytterpunktet, empiriløs teorisme, er å føre teoretiske diskusjoner uten å ha empirisk belegg. Da risikerer en å bli virkelighetsfjern, og f.eks. bruke tid på problemer som nærmere gransking ville vist ikke var særlig store.

Empiri er gjerne erfaringer og observasjoner, i motsetning til «teori» som mer er det noen har tenkt seg fram til. Fortrinnsvis er det forskerens fagfeller som har tenkt på forhånd, men også forskeren selv må kunne utvikle teoretiske betraktninger når det ligger til rette for det. Det *de undersøkte* tenker og resonnerer

⁶ En ekstra bonus av å sammenligne med andre land er at beskrivelser blir lettere å forstå for utenlandske lesere.

⁷ System av prinsipper eller verdier som man lar sine synspunkter, sin handlemåte være bestemt av; system av erfaringer, verdier o.l. som ens handlinger og ideer (kan) sees i forhold til.

⁸ At det på samme tid finnes både en nasjonal og en internasjonal målestokk er en problemstilling i svært mange saker.

om emnet er på sin side empiri. I situasjoner der forskeren selv er en av de sentrale aktørene som det forskes på, vil teori og empiri imidlertid lett overlappe.

Kvalitativ eller kvantitativ empiri

En ser ofte oppfatninger om at noen typer empiri anses for mindreverdige, og at det som virkelige teller er f.eks. resultatet av opptellinger. Men vel så vesentlig som harde fakta er det å få fram og vise også tenkningen bak, resonnementer, argumentasjon og begrunnelser. Likeledes er den innebygde logikken i et system (og prinsippene for det) verdifull informasjon. Denne type empiri er ganske enkelt blant de viktigste metadataene en kan tenke seg. Uten et minimum av slik tilsynelatende myk grunnkunnskap er det vanskelig å nyttiggjøre seg andre typer fakta.

Selv om den lett kan oppfattes som langtgående teorisme, er altså myk informasjon også fakta som er harde nok – om «hvordan» og «hvorfor». Denne sentrale empirien er samlet inn fra problemstillingens kjerne og fra andre relevante kilder, og så presentert for en omverden som har nytte av slik informasjon.

Slike ikke-kvantitative data har jevnt over lengre holdbarhet enn konkrete tall. Vi er primært ikke ute etter å ta øyeblikksbilder, og skal det prioriteres, må det være riktig å velge den *bestandige* empirien framfor forhold som endrer seg forholdsvis hyppig. For øvrig er det også mer rasjonelt å diskutere på prinsipp- og modellnivået enn å henge seg fast i f.eks. måldata.

Men tall trengs også ...

Én ting er å konstatere at et system fungerer (eller ikke), men mer ambisiøst er det å *måle* situasjonen. Tall og andre mengdeangivelser skal bidra i vurderingene av hvor viktige gitte prinsipper er, og de skal illustrere omfanget og hjelpe leseren til å forstå de faktiske konsekvensene av faktorer og valg som gjøres. Opptellinger bidrar gjerne til dypere innsikt i hvordan systemer virker.

Dessverre er noe av den mest ønskede kvantitative empirien – på grunn av kostnader og/eller datatilgang – en begrenset ressurs.

3.1.3. Kilder og metodebruk

Spørsmål, forslag og utsagn fanget opp gjennom årene har vært inspirasjonskilder for hvilke temaer som er tatt opp.

En viktig datakilde for rapporten er rett og slett gammel kunnskap, som nå blir analysert og skrevet ned. Kunnskapen er samlet opp gjennom mange år med arbeid på feltet. Viktige kilder har bl.a. vært kontakt med ulike deler av folkeregisteret, egne datakjøringer og internasjonale konferanser og kontakter.

Det er også foretatt noe ekstra innhenting av informasjon i forbindelse med prosjektet, i form av intervjuer med personer som har den nødvendige kunnskapen⁹ og ved lesing av artikler og rapporter. Utenlandske nettsider og statistikkbasert er også utnyttet.

Ellers er det foretatt en god del egen bearbeiding av og kjøring på SSBs data i tilknytning til prosjektet.

Det er uunngåelig at rapporten i stor grad gir uttrykk for forfatterens egne erfaringer og derfor også inneholder en god del subjektive oppfatninger.

I beskrivelser av forhold i etater utenfor SSB må vi ta forbehold om at det kan ha sneket seg inn faktafeil eller formuleringer som ikke treffer helt med det etatens

⁹ I hovedsak sentrale folkeregisterfolk, særlig i Norge, og men også noen i de andre nordiske land.

egne ansatte ville foretrukket. I enda større grad gjelder det når forhold i utlandet omtales.

Om kvalitative og kvantitative målinger av egenskaper og kvalitet

Data kan være kvalitative eller kvantitative. Disse to typene har hver sine sterke og svake sider som en må ta hensyn til. Når temaet er kvaliteten på noe så kvantitativt som *statistikk*, burde det ligge godt til rette for å utvikle og foreta kvantitative målinger. Men ikke alle aspekter ved en statistikk kvalitet egner seg til å bli målt kvantitativt. Det vil for eksempel være vanskelig å måle effekter av bestemte lovparagrafer¹⁰. I slike tilfeller kan man ha vel så stor nytte av verbale vurderinger.

Uansett er det ressurs- og kompetansemessig krevende å få fram kvantitative mål hvis de ikke finnes fra før, og slike spesialtilpassede målesystemer kan derfor fort koste mer enn de gir.

For øvrig er måling i seg selv statistikk, og som sådan må den ha sin egen kvalitet, for ellers står den i fare for å oppgi feil måletall og dermed villede. Irrelevante eller upålitelige kvantitative mål gir mindre nytte enn gode kvalitative vurderinger. Egenskaps- og kvalitetsmåling kan til og med anses som et lite fag i seg selv, i den forstand at det kreves kompetanse og vurderinger for å avgjøre hva som skal måles og hvordan.

I praksis er gjerne valgmulighetene mellom målemetoder begrenset. Der det ligger til rette for det bør kvantitative metoder og mål utnyttes, og ellers må analysen basere seg på vurderinger.

Kvalitetsproblemet oppstår tidligere i produksjonsprosessen enn der virkningen kan måles

Det er gjerne slik at feil eller svakheter oppdages, blir synlige eller er målbare seinere i prosessen enn de har oppstått. Når en test av et sluttprodukt avslører noe uheldig, kan en ofte ikke umiddelbart se hvor i løpet feilen har oppstått. Det er den typiske situasjonen for SSB og for befolkningsstatistikken, som befinner seg langt bak i den samlede produksjonskjeden.

Selv om feil oppdages seinere i prosessen enn det en kunne ønske, må vi tross alt se det positive i at det skjer en del kontroll og bearbeiding i de siste fasene slik at ytterligere svakheter og feil kan bli avdekket. For øvrig sitter SSB på data, verktøy og kompetanse som kan utnyttes til å få *overblikk* over hele kjeden. Slik sett er befolkningsstatistikken et gunstig utsiktspunkt.

3.2. Hvordan ordne selve framstillingen

3.2.1. Hva tilhører forvaltningsfasen, og hva tilhører statistikkfasen

Prinsippet er å ta opp statistisk relevante momenter etter hvert som de oppstår i produksjonskjeden. Det betyr at det som oppstår i forvaltningen fortrinnsvis må diskuteres og belyses der, uavhengig av at momentene får statistisk interesse i den etterfølgende statistikkfasen. Bare de momentene som oppstår i selve statistikkfasen, og som altså kommer i tillegg til det som allerede er behandlet, bør få en førstegangs-presentasjon i den siste fasen.

En annen sak er at noen forhold er påvirket av flere faser, og kanskje kan målinger bare foretas i én av dem. I slike tilfeller kan ikke skillene mellom fasene bli håndhevd strengt.

3.2.2. Flere dimensjoner

Temaet som skal behandles har mange dimensjoner, noe som gir utfordringer i organiseringen av stoffet i en sekvensiell tekst. Av flere mulige organiserende

¹⁰ Et langsiktig mål bør være å utvikle bedre systemer og statistikk for slik måling.

prinsipper har vi lagt oss på følgende løsning: Det mest generelle og overordnede blir tatt før den mer konkrete informasjonen, og ellers følges produksjonskjeden sekvensielt, men noe statistikk kommer likevel foran individdata.

Følge produksjonskjeden

Å følge produksjonskjeden betyr at det administrative systemet gjennomgås først, og så kommer statistikkproduksjonen. Fordelen med denne organiseringen er at den oppleves logisk og faller lett å forstå.

For øvrig er det faktisk et faglig poeng at vi i Norge ikke står over flere parallelle og atskilte systemer innenfor feltet grunnleggende befolkningsdata, men har ordnet det slik at ulike saker behandles samlet innenfor hvert trinn. Tilnærmingen skaper dessuten et forståelsesmessig viktig skille mellom den administrative sfæren på den ene sida og statistikkproduksjonen på den andre.

Men inn- og utvandring er et mangesidig fenomen, og når en skal dekke det hele fra stadium til stadium, så kan det bli vanskelig å følge de mange ulike trådene. Som supplerende redigeringer vil to andre komme inn:

Kategorier av flyttinger

Det er mulig å identifisere ulike kategorier av «flyttetyper» som en så følger gjennom hele løpet, hver for seg. Slike kategorier kan f.eks. være avgrenset av bestemte statsborgerskap, til- og fraflyttingsland, innvandringsgrunner eller utvandringstyper. En slik oppdeling har noe for seg fordi de enkelte kategoriene blir behandlet forskjellig i deler av systemet. Ulempen er imidlertid at det blir litt vanskeligere å se likheten som tross alt finnes mellom ordningene for de ulike gruppene.

Inn- og utvandring for seg

Det finnes flere tunge argumenter for å ta inn- og utvandring for seg. Gang på gang framtrer nemlig inn- og utvandring som atskilte problemområder, og det mangler symmetri i regelverk, i utfordringer, i forvaltningsmessige forhold, organisering og ikke minst oppmerksomhet i samfunnet. Men det skal sies at i statistikken gjelder ikke denne forskjellsbehandlingen.

En ulempe med å skille de to flytteretningene er at en ikke får sett alt det som tross alt er felles for dem, og ellers viktige sammenhenger. Her foretrekker vi uansett å legge vekt på helheten innenfor henholdsvis folkeregistrering og befolkningsstatistikk, og ved langtgående likestilling av inn- og utvandring understreke overfor utenverdenen at vi anser de to flytteretningene for å være like viktige som hendelsestyper.

4. Grunnleggende analyseperspektiv og et statistisk grunnsyn

4.1. Innledning

I dette kapitlet skisseres et analyseperspektiv og et grunnleggende statistikk-syn som vil prege den videre behandlingen. Ved å gjøre dette samlet og innledningsvis kan seinere kapitler gå litt mer rett på sak. Med statistikk-syn menes tilnæringsmåte til statistiske oppgaver og et syn på hva som bør være førende prinsipper i arbeidet og for de statistiske produktene.

4.2. Oppdeling, og så sammenheng og helhet

Oppdeling

Et grunnprinsipp i et prosjekt som dette er å legge vekt på å identifisere og skille ut de ulike fasene og oppgavene i en produksjonskjede, eller med andre ord å dele opp i systemets ulike bestanddeler. Det bør gjøres fordi de ulike elementene faktisk er forskjellige og trenger ulik behandling, for at ingen av dem skal bli oversett eller undervurdert, og for å redusere risikoen for å «sause ting sammen». «Splitt og hersk» er alltid en god måte å få bedre tak på fenomener på.

De utskilte fasene må så vurderes separat og på egne premisser.

Sammenhengen(e) mellom fasene

Samtidig er det viktig å se på sammenhengene mellom de ulike fasene. Det innebærer å skaffe seg overblikk over hele kjeden, få innsyn i overgangen mellom fasene og studere hvordan de spiller sammen til et hele. Bare når en har overblikk og kjennskap til sammenhengene kan en dra linjene gjennom hele prosessen. Overblikk kreves også for å identifisere hvor i kjeden de sterke og svake sidene befinner seg, og mer generelt hva sluttresultatene i form av statistikkprodukter står for.

Et ord for dette kan være «proessorientering», som i så fall står for det å analysere og forstå den samlede prosessen fra A til Å. Dette blir da en annen og delvis motsatt bruk av ordet proessorientering enn den som er vanlig i organisasjonsdebatter, og som først og fremst er opptatt av delprosesser eller faser¹¹. I vårt perspektiv blir det viktig hva hver fase leverer til neste ledd, og hvordan det gjøres.

Hierarkisk plassering og vertikal sammenheng

Når en står overfor en kjede av ledd eller faser som befinner seg på samme nivå kan en snakke om en *horisontal* sammenheng. En annen dimensjon dannes av de *hierarkiske* (eller vertikale) nivåene, enten det er snakk om administrative nivåer eller fagstruktur. Generelt bør en alltid sette undersøkelsesobjekter inn i en større helhet eller i det man kan kalle en «vertikal sammenheng». Ulike nivåer må undersøkes for å finne ut hvilke av dem som er viktigst for undersøkelsesobjektet¹².

Oppdeling og atskillelse kontra sammenheng og helhet

Umiddelbart kan det virke som om de to grepene 'oppdeling' og 'sammenheng/helhet' (det siste både fasemessig og hierarkisk) står i motsetning til hverandre, men det er heller slik at de henger sammen og styrker hverandre.

Men når man prioriterer lengderetningen blir det nødvendig å renonsere på beskrivelsen av bredden.

4.3. Utdypninger av hovedperspektivet og hvordan det gir seg utslag

4.3.1. Den enkle kjedeanalogien kan villede

Uttrykket «fra A til Å» kan vi med fordel utnytte mer når en som her vil diskutere produksjonskjeden som går fra den første registerinnføring til ferdige statistikk tall.

Kjede forstått som stafett

Et nærliggende bilde på ordet kjede kan være en friidrettsstafett, eller en menneskekjede som frakter bøtter med vann fram til et brennende hus. Med dette bildet gjør hvert ledd eller etappe sin del av jobben med å bringe fram den aktuelle gjenstanden. Den enkelte etappeløper i en stafett trenger ikke å bry seg om mer enn

¹¹ Det oppstår behov for ulike tilnærminger fordi produksjon og gransking/forståelse er oppgaver med ulike behov. For øvrig kan det fra vårt ståsted se ut som om at det etablerte proessorienteringsbegrepet legger mer vekt på oppdelingen i atskilte prosesser enn hvordan de skal henge sammen sekvensielt.

¹² En analogi kan være at en får vite mye om en butikk bare ved å se etter hvilken kjede den tilhører.

å ta imot stafettpinnen uten å miste den, ta vare på den under etappen, og så gi den videre til neste løper på en sikker måte.

Figur 1. Kjede som stafett



Dette bildet har noe å gi i vår sammenheng, men som vi skal se kan det også gi et litt feil inntrykk av situasjonen.

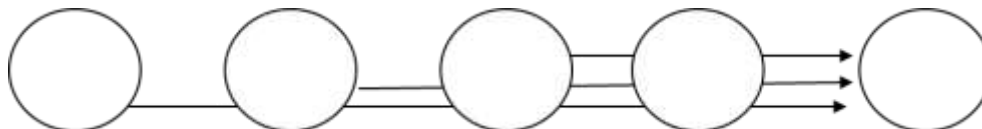
Kjede forstått som oppsamling

Det er selvsagt viktig å kunne se den samlede prosessen trinn for trinn, men ikke alle trinn endrer noe på hver eneste enhet eller variabel. Et illustrerende bilde på det kan f.eks. være hvordan arveegenskaper går gjennom flere slektsledd. Et bestemt gen gir seg utslag i sykdom i én generasjon, slår ikke ut i den neste, men så viser sykdommen seg på nytt hos barnebarne.

Poenget er at for å forstå sluttresultatet (Å) er det ikke alltid nok å gå ett trinn tilbake i kjeden. Hvis en befinner seg i Å er det ikke nok å kjenne til Ø, Æ og de andre bakre bokstavene. Nei, det er kanskje de tidligste fasene i prosessen som forklarer mest av det vi trenger. Mange egenskaper er av en slik art at de oppstår på et tidlig stadium, og deretter blir de bare passivt ført videre gjennom de neste fasene, før de får betydning eller blir synlige på slutten.

For å forstå det som formidles fra A over til Å må man altså kunne nok om A og de andre bokstavene først i alfabetet, og man må vite hva det er som blir overført fra A, fra B osv. Sett fra slutten av kjeden vil Å ha noe fra A i seg, noe fra B osv.

Figur 2. Kjede med oppsamlingsegenskaper



Sluttproduktet blir i stor grad en funksjon av bakenforliggende faktorer

Det vi har sett ovenfor reiser det filosofiske spørsmålet om sluttproduktet «Å» egentlig har noe eget ved seg, eller om det bare er en avspeiling og oppsamling av det som ligger foran i kjeden. Det er i alle fall klart at kvaliteten på produkter blir til gjennom flere stadier, og bare noen aspekter av kvaliteten vil være direkte sansbar i selve produktene. For alle andre aspekters vedkommende har en ikke noe annet valg enn å gå tilbake til kilden for kvaliteten og studere det som har frambrakt den.

Konklusjonen er altså at det ikke er nok å studere kvaliteten på *slutt*produktene (produktkvaliteten) for å forstå den fullstendige kvaliteten. Man kan ikke bare gå rett på de isolerte produktene uten å se på sammenhengen de inngår i.

Bakfra og forover i kjeden

I virkeligheten går ikke bevegelsene i kjeden bare i én retning. I deler av den, eller i visse perioder, kan det foregå mye prøving og feiling, eller med ord at en går fram og tilbake i kjeden. Erfaringer en får på slutten vil ofte gi behov for endringer foran i prosessen. Slik sett finnes det kjeder også fra «Å til A».

Ønsker en å forbedre Å må det være mulig å påvirke A eller de andre leddene der egenskapene oppstår. A er ganske enkelt et av instrumentene Å må spille på for å

oppnå endringer. Godt utviklingsarbeid i Å krever i praksis både et overblikk og visse detaljkunnskaper om de viktigste første bokstavene.

4.3.2. Betydningen av analysenivået

I samfunnsvitenskapen inngår en mikro-makro-debatt om hvordan man best skal forstå forholdet mellom ulike nivåer i sosialt liv (Martinussen 1999). Den dreier seg om man skal ta utgangspunkt i de mer omfattende sosiale enheter eller i byggesteinene, eller med andre ord om man skal begynne ovenfra og gå nedover eller gå i motsatt retning.

De som tar utgangspunkt i den sosiale helheten som undersøkes, hevder at de forskjellige delene – grupper, organisasjoner osv. og deres forskjellige egenskaper – bare kan forstås som nettopp det: elementer i et stort og komplekst sosialt hele. Denne helheten har sin egen logikk uavhengig av de forskjellige delene den består av. Skal man virkelig forstå det som foregår, må det hele betraktes ovenfra, altså fra systemets side. Denne tankegangen er ofte kalt holisme.

Det motsatte standpunktet er å si at helheten ikke er mer enn de delene den er sammensatt av.

For å ta inn- og utvandringsstatistikk som eksempel, så er det vanskelig å unngå å legge merke til at fagområdet i stor grad bare er et utsnitt av større systemer og sammenhenger. En slik konstatering får oss til å granske disse større systemene og forsøke å finne ut hvilket ledd eller hierarkisk nivå som er det mest relevante som analyseobjekt. Da blir det relevant å stille f.eks. dette spørsmålet: Hvor mye av kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikken skyldes ganske enkelt at den er statistikk?

Mer utfyllende bør vi altså kunne svare på om f.eks. den norske innvandringsstatistikken er som den er fordi den inngår i eller avspeiler nivåene nedenfor (der alternativene er vist i tilnærmet hierarkisk stigende orden):

1. statistikken over internasjonale flyttinger (der også utvandring er med)
2. flyttestatistikk generelt
3. hendelsesstatistikk generelt
4. befolkningsstatistikk
5. offisiell statistikk
6. fenomenene inn- og utvandring
7. forvaltningssystemene for inn- og utvandring
8. samfunnets bruk av folkeregisterdata
9. det norske registersamfunnet
10. Norge

Vi må gå ut fra at hvert av disse nivåene (og sikkert flere til) legger sterke føringer på vårt undersøkelsesobjekt, og altså er med på å gi den kvaliteten som objektet har. På den annen side må en ikke glemme at hele hierarkiet bygger på de minste partiklene, som i vårt tilfelle er de enkelte inn- og utvandringshendelsene.

For øvrig er det også *praktiske* grunner til å studere overordnede nivåer og rammebetingelser som supplement til å studere objektet direkte. Når en kjenner omgivelsene er det lettere å resonnerer seg fram til egenskapene ved selve statistikken.

En slik framgangsmåte forutsetter imidlertid en determinisme i forholdet mellom omgivelsene og objektet som nok kan problematiseres. Noen dårlige ramme-forutsetninger kan nemlig bøtes på underveis i produksjonsprosessen, og motsatt er det fullt mulig å sløse bort gode sjanser man får fra omgivelsene. Fra omgivelsenes side kan alt ligge til rette for god inn- og utvandringsstatistikk, men så snubler man på oppløpssida. Eller kanskje greier man å få forbausende mye ut av lite.

4.3.3. Standardisering og fastpunkter

Innenfor hvert ledd bør en i produksjonen innenfor rimelighetens grenser gå fram på bred front og skape en sammenheng mellom de parallelle oppgavene. Resultatet bør bli en langtgående standardisering – på tvers. Det mønsteret av isolerte enkeltstatistikker som oppstår i den siste publiseringsfasen er ikke nødvendigvis dekkende eller en god modell for de foranliggende fasene¹³.

Standardisering *på langs* er dels en opplagt nødvendighet, i den forstand at de første leddene blir avgjørende for hva som er mulig å få til på seinere stadier, og at de sistnevntes behov dermed uvilkårlig må standardiseres. Men også ved slik standardisering må det gjøres valg.

Ett aspekt ved standardisering er samordning, i betydningen 'å gjøre ting likt'. Et annet element ved standardisering er å bestemme seg for «fastpunkter» eller «bærende konstruksjoner» som andre ting må tilpasse seg, innordne seg og inngå i.

4.3.4. Utfordringene og vanskelighetene er en av del av faget

Som fag er statistikk er en blanding av teknikk og faglige vurderinger, noe som vil framgå tydelig i rapporten. Faglige vurderinger og avgjørelser må foretas hele veien¹⁴, og kan ikke gjøres bare på slutten. En konsekvens av dette er at også datagrunnlaget inngår i et statistisk fagområde¹⁵.

Det gjør at eventuelle problemer med dette datagrunnlaget er en del av det samme faget. I faget inngår altså ikke bare det som fungerer helt som det skal, men også de kroniske vanskelighetene og utfordringene. Fordi de problemene som finnes er *innebygde*, vil det ikke være riktig å behandle dem som utenpåliggende og ekstraordinære. Det vi vet på forhånd om slike ting er det naturlig å diskutere sammen med framstillingen av andre grunnleggende egenskaper ved den aktuelle statistikken.

4.3.5. Flere eksempler på utslag av grunnsynet/hovedperspektivet

Her vi vil bare antyde litt mer om hvordan det statistiske grunnsynet kan gi seg utslag i den videre teksten¹⁶. Oversikten er et stykke på vei et svar på uheldige tilfeller som man kan støte på, i både inn- og utland.

Vårt utgangspunkt om *oppdeling og nyansering* innebærer bl.a.:

- Det er ikke alltid hensiktsmessig å kalle alt «statistikk» selv om det har tilknytning til et statistikkbyrå. Det eksisterer mange relevante oppgaver og faser både eksternt og internt i statistikkbyrået, og statistikk i snever betydning er bare ett av formålene og en av produkttypene som produseres. Som produkttype er statistikk annerledes enn individdata.
- De administrative registersystemene lever sitt eget liv, og er ikke til bare for statistikken. Disse systemene må forstås på egne premisser før de kan forstås som statistikkdatakilde.
- Bindeleddene og samspillet mellom elementene (dvs. registre, institusjoner) må i utgangspunktet betraktes som like viktige som elementene selv.

¹³ Det er viktig å unngå å unngå at statistikkprosessene betraktes og håndteres som separate og parallelle «ovnsrør» (stovepipes). Ikke minst gjelder dette for databearbeidingsfasen (Sundgren, 2010). Isolerte «bobler» kan i noen sammenhenger være et vel så relevant uttrykk.

¹⁴ En fare ved å bruke ordet «system» mye er at en kan risikere å tilsløre viktigheten av faglige vurderinger.

¹⁵ Jfr. for eksempel Keyfitz' (1987) definisjon av demografi: «[...] analysen av befolkninger. Det omfatter både teknikker og innhold. [...], og det omfatter innsamling av data, konstruksjon av modeller, tolkning av befolkningsendringer og anbefalinger om befolkningspolitikk». Noen vil si at deler av denne definisjonen først og fremst passer til en definisjon av befolkningsstatistikk, og ikke egentlig demografi.

¹⁶ Det utvalget av punkter som vises er ment å ha relevans spesielt for denne rapporten, og er ikke uttømmende for hva grunnsynet kan innebære.

- Når statistisk relevante momenter i en framstilling skal vurderes som enten forvaltningsmessige eller statistiske, bør det skje etter prinsippet om «å gi keiseren det som keiserens er, og Gud det som Guds er». I beskrivelser innebærer det f.eks. at alt som på noen måte har med forvaltningen å gjøre plasseres sammen med den, og så tar statistikkdelen opp bare det som kommer i tillegg i statistikkfasen.

Ønsket om et helhets- og standardiseringsperspektiv gir seg utslag i at det legges vekt på forhold som dette:

- I forvaltning og i statistikkarbeid skjer behandlingen av inn- og utvandringsdata i systemer som også behandler andre data.
- Registreringssystemer består av mer enn bare administrative *registre* – også lovverk, rutiner, distribusjon og organisering inngår. «Registrering» blir dermed et vel så sentralt ord i datadiskusjoner som «register». Ordet 'system' må gjerne føyes til for å markere bedre at det finnes sammenhenger mellom elementene.
- Folkeregisteret lager en standard for hele samfunnet, noe som uvilkårlig blir et premiss for statistikkbyrået.
- *Datagrunnlaget* inngår i ethvert statistisk fagområde, om ikke annet fordi dataene har grunnleggende og direkte statistiske implikasjoner.
- Det må finnes et begrepsmessig klart skille mellom dataproduksjon og statistikkproduksjon, men samtidig må det være tette forbindelser.
- Det er bare ved å kjenne hele dataflyten at befolkningsstatistikkfaget reelt kan redegjøre for hva tabellene viser, og utarbeide kvalitetsrapporter.
- Fagområdet må være det organiserende prinsippet for en kvalitetsstudie. Det er ikke mulig å løse en slik oppgave uten å kunne bevege seg fritt langs hele produksjonskjeden.

Gjelder bare statistikkfasen:

- Enkeltstatistikker står ikke bare alene, men inngår ofte i større og sammensatte statistikker. Kravene til enkeltstatistikker må stilles deretter.
- Statistikk er (også) regnskapsføring, som bl.a. innebærer å gjøre best mulig rede for hvorfor beholdningen er endret fra forrige oppgjør.
- Bestand og hendelser må betraktes som to sider av samme sak, noe som stiller krav om langtgående konsistens og likestilling mellom disse to delene. Tilrettelegging av hendelser over tid er prinsipielt lite forskjellig fra å tilrettelegge bestanden.
- Det tallene i statistikken viser om nivået over flere år er viktigere enn det de viser om plasseringen av hendelsene på bestemte år. Hensynet til riktig langsiktig nivå (og sammenlignbarhet med overordnet statistikk) må altså gå foran hensynet til helt korrekt periodeplassering.
- Det å telle er det viktigste med statistikk, altså det å oppgi noenlunde rett tall. Andre aspekter, som f.eks. publiseringsformer, må komme i andre rekke.

Del 2. Gjennomgang av begreper og fag på et generelt nivå

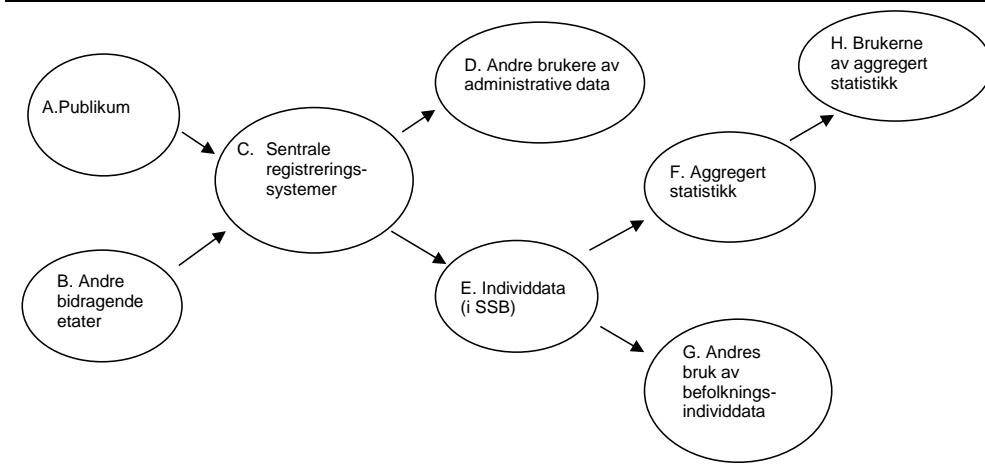
Denne delen inneholder kapitler som presenterer og diskuterer ulike sider ved grunnleggende begreper, sammenhenger og helt generelle faglige spørsmål – knyttet både til forvaltning og statistikk. Delen begynner med systemet i stort, for så etter hvert å nærme seg siktepunktet. Del 3 vil bli mer spesifikk på flytting og inn- og utvandring.

5. Oversiktskart over de relevante elementene

5.1. Modellen

Vi vil her gir vi en oversikt over de mest sentrale elementer og forbindelser som bør med i en overordnet modell. Modellen er av betydning for analysen, og tjener samtidig som et kart over den videre framstillingen. Elementene i modellen er valgt fordi de direkte eller indirekte, og i større eller mindre grad, kan ventes å påvirke kvaliteten på de endelige statistikkproduktene. Av type er elementene nokså uensartet, og de viser til så ulike ting som aktører, institusjoner, administrative registre og datatyper. Forbindelsene mellom dem er en viktig del av modellen.

Figur 3. Oversikt over elementene i analysemodellen



Utdypende forklaring til figuren:

A. «Publikum» står her for alle privatpersoner som på noen måte kommer i et forhold til en konkret flytting til eller fra utlandet.

G. Med andres bruk av SSBs befolkningsindividdata tenkes det på to grupper: 1) andre statistikkområders bruk av befolkningsdata til egen statistikkproduksjon, og 2) forskere, både SSB-interne og -eksterne.

Betegnelsene på elementene B og C er nokså generelle, for hvilke etater som skal inngå under de ulike merkelappene vil variere litt etter hva beskrivelsen handler om.

Dataflyten er framstilt med 45-graders vinkel på pilene for å markere at parallelle elementer (enten bidrag og behov/bruksområder) i utgangspunktet må ses som likeverdige.

Hvert element har i prinsippet to påvirkningskrefter på andre elementer (bortsett fra de som befinner seg på endene, som bare har én). Den ene påvirkningen skjer ved at elementet har en rolle som *leverandør* av inputdata, og den andre ved at det påvirker fra *etterspørselssida*. Rollen som leverandør er uomtvistelig viktig, mens styrken på påvirkningen fra etterspørselssida i mange tilfeller vil være diskutabel (men like fullt et viktig tema).

5.2. Mer om de enkelte elementene i modellen

Vi har valgt å dele inn elementene i tre kategorier: Leverandørene av data er den første, så kommer forvaltningen og de direkte brukerne av data fra den, og til slutt statistikkfasen. Disse kategoriene overlapper hverandre.

5.2.1. De primære kildene/leverandørene av data til systemet

Publikum (A)

«Publikum» er det vanligste ordet for å betegne det som ellers ofte refereres til som «borgerne»¹⁷. Uansett valg av betegnelse utgjør de naturlig nok en helt sentral del av modellen. Det er disse som flytter på seg, og som (for noens vedkommende) skal søke om og forholde seg til oppholdstillatelser, eller i det minste melde fra om bostedet. Systemet står og faller på at folk flest melder fra slik de skal og at opplysningene er riktige, enten det skjer av borgerplikt eller andre motivasjoner. Enkelte kan ha egeninteresse av å være bostedsregistrert på spesielle steder på tvers av faktiske eller juridiske forhold, og med hensyn til meldeplikten opptrer de deretter. Skulle folks meldeatferd bli enten bedre eller dårligere, vil også kvaliteten på det som registreres endres tilsvarende.

Andre etater som bidrar (B)

Den andre kategorien av bidragsytere til de sentrale registreringssystemene består av andre etater.

I systemet av etater og registre er det et grunnleggende prinsipp at bare ett register har ansvaret for en viss type opplysning, og at dataene så utveksles mellom de registrene som trenger disse dataene. Hvilke andre etater som bidrar til registreringssystemene varierer med problemstillingen, men konkret kommer i alle fall UDI og Adopsjonsmyndighetene inn i sammenheng med innvandring. Så blir det et empirisk spørsmål hvor godt etatene utfører sine oppgaver overfor hverandre og hvor samkjørte de er.

5.2.2. Forvaltningen og de umiddelbare brukerne av administrative data

Under denne overskriften kommer de ovenfornevnte bidragende etatene inn på nytt, men nå som en del av en samlet forvaltning (B, C, deler av D). Som overordnede styringsaktører for hver etat bør også departementene regnes med. Forholdene mellom de ulike nivåene i forvaltningen spesifiseres ikke nærmere.

Sentrale registreringsmyndigheter (C)

Det er ofte naturlig å anse folkeregisteret som den eneste sentrale registreringsmyndigheten i en sammenheng som vår, men det skjer at også at det passer å la utlendingsforvaltning, adopsjonsmyndigheter og eventuelt andre inngå. Dette avgjøres om en i den gitte situasjonen vil understreke folkeregisterets særegne rolle, eller om en ønsker å se alle relevante etater som et samlet system.

Forvaltningen driver både med administrativ saksbehandling og med drift av systemer (medregnet registre). «Registrering» har både ei forvaltningsmessig og ei teknisk side.

Den administrative håndteringen av inn- og utvandringshendelser skjer sammen med håndtering av andre hendelser, og databehandlingen skjer i større systemer som tar for seg mange hendelsestyper.

Andre brukere av administrative data (D)

Alle offentlige etater (og mange private bedrifter/institusjoner) bruker folke-registeret på en eller annen måte. Som enkeltvise, isolerte enheter har disse brukerne med noen få unntak liten interesse for oss. Men det at de alle utnytter folkeregisteret betyr at de samme dataene som ligger til grunn for den norske inn- og utvandringsstatistikken anvendes av veldig mange andre, og at disse dataene derfor dekker forholdsvis mye av samfunnslivet. Det store omfanget på bruken innebærer en de facto langtgående standardisering som utgjør en sentral rammebetingelse for statistikkfasen.

¹⁷ At det i publikum inngår mange utenlandske statsborgere kan være en grunn til å være forsiktig med ordet 'borgerne'.

5.2.3. Statistikkfasen

Individdata til/i SSB (E)

I modellen inngår individdata naturlig nok flere steder, men når de her står utskilt som eget element er det for å vise til de dataene som går fra registreringsmyndigheter til SSB. Individdata blir gjenstand for egne diskusjoner i de neste kapitlene.

Statistikkfasen samlet (E-F)

I det store perspektivet står betegnelsen *statistikkfasen* for den delen av produksjonskjeden som befinner seg i SSB. I en framstilling av kjeden kommer det eksterne faser både før statistikkfasen og etter den. Foran statistikkfasen befinner det administrative systemet seg. Det leverer data bl.a. til statistikkfasen, der dataene blir tilpasset ulike statistikkformål. Ett av sporene går videre i form av individdata til forskere (interne og eksterne).

Statistikken over inn- og utvandring produseres i et større system, og publiseres ofte sammen med andre deler av befolkningsstatistikken.

Aggregert statistikk (F)

Aggregert statistikk blir også gjenstand for en egen diskusjon i de neste kapitler. I modellen er den aggregerte statistikken verken det eneste formålet med individdataene eller et sidespor, men en mellomting: En av to likeverdige produkttyper skapt fra i bunn og grunn de samme inputdataene.

Andres bruk av statistiske individdata (G)

I første omgang er det et poeng bare å fastslå at *andre* enn fagstatistikkenheten trenger *individdata*. Det uttrykker for det første at andre enn fagstatistikken har behov for noe, og for det andre at det er individdata de trenger. Utsagnet betyr at for samme formål kan disse brukerne ikke kan nyttiggjøre seg aggregert statistikk i nevneverdig grad.

Behovene for statistiske individdata kan i hovedsak grupperes slik:

1. Avgrensningsinformasjon til hjelp ved datainnsamling fra publikum (i hovedsak ved intervjuundersøkelser)
2. Statistikk på andre statistikkområder enn der dataene blir produsert
3. Forskning (både SSB-intern og -ekstern)

Brukerne av aggregert statistikk (H)

Også brukerne av aggregert statistikk hører med i det samlede bildet, men rollen de spiller er i denne sammenheng ikke så stor, og de blir derfor ikke gjennomgått noe nærmere.

5.3. Forbindelsene mellom elementene

Så langt er de enkeltvise elementene i modellen presentert, men også forbindelsene mellom dem fortjener oppmerksomhet. Der slike eksisterer, gjelder saken både *hva* som overføres og *hvordan* det skjer, og dette igjen går på alt fra overordnede prinsipper og modeller ned til tekniske sider ved forbindelsene.

Forbindelsesproblemer

Vi bør spørre oss om vi står overfor forholdsvis samkjørte systemer, eller om det kan være problemer med standardisering, det innholdsmessige samsvaret, transaksjonskostnader og/eller forringelse av egenskapene under overføringen.

Innen strømforsyningssektoren er «overføringstap» et velkjent fenomen, og noe lignende kan også finnes internt i eller mellom etatene. Hver eneste gang det overføres data fra en instans til en annen er det i prinsippet en risiko for at viktig informasjon blir «vridd» eller ikke blir overført. Fra et kvalitetssynspunkt er de

«farligste» overføringsetappene de som fortsatt er manuelle. Men bare det å opprette elektronisk overføring mellom registre gir ikke alle svar. En helmaskinell behandling tvers igjennom flere etater er det likevel vanskelig å se for seg, for det finnes et behov for en viss slark eller frigang i koblingen mellom etater og systemer.

Felles (link mellom) ID-nummer

En forutsetning for forbindelsene (unntatt til F og deler av G) er eksistensen av standardiserte ID-nummerserier. Fødselsnummeret har vært og er en nøkkel i norsk personstatistikkproduksjon og -utvikling. Fordi denne ID-nummerserien finnes i praktisk talt alle aktuelle personregistre som er relevante for SSB, er det teknisk mulig å foreta koblinger på en enkel og sikker måte, og være helt samkjørt om det kreves.

Litt forbehold må en likevel ta om kvaliteten på forbindelsene *mellom ulike nummerserier*. Forbindelsen mellom fødselsnummer/D-nummer og utlendingsforvaltningens nummerserier (i første rekke DUF-nummeret) er ikke fullgod.

Det som overføres

Det som overføres har egentlig to roller og statuser. For produsenten/leverandøren er det et produkt, og for mottakeren er det samme en kilde. Alt som utgjør en kilde for noe(n), har samtidig vært et produkt fra en leverandør, og må bedømmes også som det. Vi må diskutere både om produsenten oppfyller egne målsettinger for produktkvalitet, og dernest om mottakeren er fornøyd med produktet¹⁸.

I denne sammenhengen er det forresten verdt å problematisere et svært vanlig ord for det som overføres, nemlig «meldinger». Det brukes både om publikums meldinger *til* et register, og om det som blir produsert av og sendt ut *fra* registeret. Fordi betydningen av ordet varierer med hvilken forbindelse det er snakk om, oppstår det lett misforståelser. Et ord som «registreringer» kan i noen tilfeller være et alternativ for å gi en mer presis uttryksmåte.

6. Generelt om forvaltningen

6.1. Innledning

I den grad det er nyttig for å forstå kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikken, må egenskaper ved forvaltningen belyses. I dette kapittelet presenteres forvaltningen på et overordnet nivå, og med noen generelle, grunnleggende trekk. Framstillinger er sett utenfra, sammenlignet med statistikken, og i forhold til andre land. Mer konkret og detaljert stoff som gjelder folkeregistrering og inn- og utvandring vil bli tatt opp seinere.

«Forvaltningen» står i vårt tilfelle for den offentlige forvaltningen, og spesielt statsforvaltningen. Der omfatter den etater av ulike slag. Innenfor hver enkelt etat kan det finnes både et direktorat og en ytre etat. Etatene har et forhold til et overordnet departement, men hvordan dette forholdet arter seg varierer fra sektor til sektor.

Til syvende og sist gjennomfører forvaltningen Stortingets vilje. Over der igjen kan man egentlig plassere norske kulturelle forhold som helst må forstås for å forstå hvordan systemet fungerer¹⁹.

¹⁸ Ved diskusjoner om data i statistikkproduksjonen er det nokså vanlig å omtale dataene bare som kilder, mens deres status som produkter lett overses.

¹⁹ Et eksempel er den «tillitskulturen» som en i særlig grad finner i de nordiske land.

Som det allerede skulle framgå, har vi endt opp med i hovedsak å la ordet «forvaltningen»²⁰ betegne den delen vi er opptatt av. Årsaken til det er dels praktiskspråklige, og dels de konnotasjonene det gir (se kapittel 6.2.1.). Synonyme alternativer vil også bli brukt (som f.eks. «den administrative sfæren»), om ikke annet fordi betegnelsen «administrative registre» er så innarbeidet²¹.

Betydningen for inn- og utvandringsstatistikk

Forvaltningen utgjør en av de to hovedfasene i produksjonskjeden for inn- og utvandringsstatistikk. Det er der dataene oppstår, og der settes rammebetingelser og annet som virker direkte inn på dataenes egenskaper. I tillegg til å forklare hvorfor dataene er som de er, er forvaltningsfasen avgjørende når en vil finne ut noe om kvaliteten på den endelige statistikken. Vi har nemlig få andre muligheter for å forstå kvaliteten på statistikken enn ved å forstå hva som skjer der dataene oppstår.

Særlig blir betydningen av kunnskap om forvaltningen stor når en skal presentere det norske statistikksystemet overfor utlendinger. Men også nordmenn kan av og til ha nytte av å bli minnet om forvaltningens rolle for det endelige statistikkresultatet.

Helheten teller

Det finnes ikke et eget administrativt organ i Norge som på en fullstendig måte tar seg av inn- og utvandring, og bare det. Derimot finnes det et større, sammensatt befolkningsdatasystem der inn- og utvandring inngår. Så selv om vi kun er interessert i de internasjonale flyttingene, må vi begynne analysen på det nivået som faktisk eksisterer. Dette høyere og mer omfattende nivået legger premissene for inn- og utvandringsdataene, virker direkte inn på dataenes kvalitet, og angir også det relevante nivået hvis en ønsker å studere den *institusjonelle* kvaliteten.

Det er altså viktig å forstå helheten i forvaltningssystemene, og ikke bare deres rolle som behandler av internasjonale flyttinger. I praksis må vi imidlertid her nøye oss med å gi enkle oversiktsbilder av det store systemet før vi seinere snevrer inn til det som i særlig grad angår inn- og utvandring.

Historisk utvikling

Det kompliserer bildet at også forvaltningen har sin historiske utvikling, og at denne utviklingen i nyere tid har vært spesielt gjennomgripende. Det har pågått en overgang fra papir og skranker – til elektroniske hjelpemidler og til omfattende maskinell saksbehandling. Det gamle bildet av en saksbehandler som sitter mellom to bunker for henholdsvis innkomne og ferdigbehandlede saker, gjelder nesten stort sett ikke lenger innenfor større etater. Det som overtar er maskinelle løsninger som tar mange «like» saker samlet – eller «automatisk saksbehandling» om man vil. Selvangivelsen er bare ett eksempel på dette.

6.2. Viktige trekk ved forvaltningsfasen

6.2.1. Forvaltning er også myndighetsutøvelse

Administrasjon dreier seg i noen tilfeller om «å holde orden på saker og ting» eller utføre nøytrale sekretær oppgaver. Med en slik oppfatning av ordet vil det å drive administrative registre kunne betraktes som «listeføring», noe i retning av det som skjer når noen tar imot på- og avmeldinger til et arrangement.

²⁰ I Wikipedia forklares ordet forvaltning slik: «[...] (av tysk Verwaltung) betyr styring eller administrasjon, og [...] i denne sammenhengen viser ordet til den virksomheten som utøves av offentlige myndigheter, bortsett fra lovgivning og rettspleie. Er et synonym til 'administrasjon'». Det som ikke kommer klart fram i denne forklaringen er at 'forvaltning' har samme form enten ordet viser til den substantiverte formen av verbet «å forvalte (= «administrering») eller til organisasjonen (= «administrasjonen»). Stort sett er det bare i den sistnevnte betydningen vi bruker ordet her.

²¹ I statistikkloven er vises det til «administrative datasystemer» og «forvaltningsorganer».

Men offentlig administrasjon er mer enn det – og det kommer sterkere fram i ordet forvaltning. Den ekstra betydningen finner en i første rekke uttrykt i forvaltningsloven. Et sentralt element i offentlig forvaltning er «myndighetsutøvelse som representerer et inngrep i privates rettsstilling» (Wikipedia). Når forvaltningen utøver offentlig myndighet skjer det gjerne gjennom «vedtak», altså avgjørelser som er bestemmende for plikter eller rettigheter til private personer (enkelpersoner eller andre private rettssubjekter)²². Gjelder pliktene eller rettighetene en eller flere *bestemte* personer, kalles vedtaket et enkeltvedtak. Ut fra dette blir et forvaltningsregister et register som påfører folk plikter og rettigheter. Men generelt, og i siste instans, forvalter etatene lov- og regelverket som er gitt av storting og regjering.

At den norske forvaltningen på den måten utøver myndighet, er viktig for forståelsen av den og en viktig *egenskap* som kan ha konsekvenser for statistikkens kvalitet.

6.2.2. Noen generelle trekk som statistikere legger merke til

Sammenlignet med statistikkfæren er den administrative verden nokså forskjellig. De særtrekkene som er interessante avgrenses her til bruken av individdata, som altså er noe forvaltning og statistikk har felles. Det er tale om både det samme fenomenet, nemlig individdata, og faktisk også de samme konkrete dataene. De administrative registrene inneholder få ekstra data som statistikkprodusenter ikke har tilgang til hvis statistikkproduksjonen krever det.

Et felles ønske er at dataene har god nok kvalitet. Den administrative verden bruker imidlertid dataene annerledes og til andre formål enn det statistikkprodusenter gjør, noe som naturlig nok har konsekvenser for hva som blir bedømt som god kvalitet.

Enkelsaker

Et viktig skille går på det å behandle en serie av enkelsaker kontra større kategorier av tilfeller og individer. Den offentlige forvaltningen kan ikke la være å bry seg om enkeltvis saker – den er et system som prinsipielt arbeider individ for individ (eventuelt familie for familie). At mer og mer av saksbehandlingen gjøres maskinelt, forandrer ikke på det prinsipielle.

I befolkningsstatistikkproduksjonen er det ikke vanlig at man kan tillate seg eller at det er nødvendig å behandle enkeltvis saker, og i så fall gjelder det bare noen få. Denne forskjellen henger selvsagt sammen med at forvaltningen må avgjørelsene holde mål for hver enkelt person, mens i statistikkdata gjør det ikke så mye om det finnes verdier som kanskje ikke stemmer for alle som har disse verdiene.

Stor publikumskontakt

Mens statistikerne kan være avskjermet fra dem de lager statistikk over, har forvaltningen en løpende kontakt med publikum. At forvaltningen mottar meldinger fra publikum er kjent nok, men at den også i så stor grad må informere den enkelte, eller be om tilleggsopplysninger, tenker man som statistiker ikke så ofte på. Uttrykket «vedkommende tilskrives» brukes mye i detaljerte beskrivelser av arbeidsmåten.

Mange spesielle grupper

I lovverket for administrative registre tas det ofte hensyn til spesielle grupper ved å la dem bli undergitt spesielle bestemmelser. Politisk sett ligger det i forskjellsbehandlingen noen oppfatninger om å fordele fordeler og byrder rettferdig, men for forvaltningen blir dette likevel til en fragmentert situasjon som ikke egentlig blir sydd sammen. Også i statistikkbearbeidingen må ulike kategorier behandles

²² I lovverket stilles det krav til et vedtak, som at det f.eks. skal være skriftlig og hvis mulig sendes til den berørte per brev. «Varsel» er også definert der: At en part blir gjort oppmerksom på et fattet eller kommende vedtak.

forskjellig, men det er mest for å bøte på ulikheter i datakvalitet o.a. Målet der er likevel å likerette og sammenfatte de ulike dataene til et ensartet statistikkprodukt.

Rettsikkerhet og rettsvirkning krever høy pålitelighet

Bruken av dataene til enkeltvedtak gjør at *rettsikkerhet* blir et viktig begrep. Hensynet til rettsikkerheten får virkning for f.eks. hvilken informasjon som kan bli lagt inn i administrative registre. For begge parter skyld (det offentlige og borgeren) må slike registre føres på en slik måte at en kan stole på dataene for hver enkelt person. Dette gjelder vel og merke de opplysningene som har *rettsvirkning*. For variabler som bare har praktiske og/eller statistiske formål stiller saken seg annerledes.

Prioritering av pålitelighet versus høy dekningsgrad

Forvaltningen kan altså ikke se gjennom fingrene med tilfeller av lav pålitelighet i dataene. Av den grunn kan den ikke legge prioritere å oppnå god dekning av en variabel hvis middelet til det er å legge inn data av usikker eller tvilsom kvalitet. Høy dekning kan ikke gå på bekostning av påliteligheten for hver person. Unntaket er når kvaliteten kan angis i en separat, kvalitetsmarkerende variabel. Slike variabler åpner opp for bedre dekning.

En annen sak er at forvaltningen ikke umiddelbart trenger å bekymre seg for utfyllingsgraden i opplysninger for andre enkeltpersoner enn de som inngår i den pågående saksbehandlingen. I de kretser sover man altså mye bedre med verdien *uoppgitt* enn det statistikerne gjør. Hvis det måtte bli aktuelt, kan manglende opplysningene kanskje bare innhentes i den videre kontakten med klienten. Og skulle klientene i mellomtida ha utvandret eller avgått ved døden, vil saken kanskje bli avsluttet.

Men når som helst kan det bli gjennomført større administrative reformer eller politiske tiltak som krever gode data, gjerne også flere år tilbake i tid, og helst også for utvandrede. Allerede finnes det slike behov i f.eks. forbindelse med arv og pensjon, og uten ferdig tilfrettelagte data med god dekning blir hver sak tyngre å behandle. Den økte bruken av elektroniske data og automatisk saksbehandling kan redusere omfanget av kontakt med klienten, slik at etterinnhenting av opplysninger blir mindre aktuelt. Behovet for *statistikk til interne styringsformål*, altså ikke bare individdata, har økt med årene. På alle disse måtene har forvaltningens situasjon helt tydelig nærmet seg statistikkens.

Dekningsproblemer i forvaltningen løses forresten ved å avgrense den automatiske saksbehandlingen til de sakene som er enkle og/eller kan baseres på god nok datatilgang. Prinsippet om differensiert behandling brukes også i statistikkfæren, men der må man av kapasitets- og behovsmessige grunner uansett holde seg mest til automatisert behandling også av dårlige eller komplekse data.

Politikerne og andre krefter skyver stadig på for å nå enda lenger i den elektroniske effektiviseringen av forvaltningen, så på dette feltet vil det skje mye også i årene som kommer.

Feil oppveier ikke hverandre

I individdata generelt oppveier ikke usystematiske feil hverandre slik de i prinsippet gjør i statistikk (tabeller o.l.). Slike feil slår i individdata ut på samme måte som andre feil. Men når det gjelder statistikkdata er det likevel et viktig moment at det planlagte sluttproduktet er statistikk. For data til administrative formål gjelder ikke dette. Om f.eks. en utlending ved en feil skulle være registrert som norsk statsborger, er det i forvaltningen slett ikke formildende at en annen person ved en feil har blitt registrert som utenlandsk.

Små grupper får oppmerksomhet

I offentlig forvaltning skjer det rett som det er at sjeldne hendelser eller små grupper av personer får stor oppmerksomhet. Noen ganger blir det brukt forholds-

vis mye ressurser på saker eller sakstyper som er forholdsvis små i antall. Det gjør det noen ganger vanskelig for utenforstående å danne seg en riktig oppfatning om hvor mange *personer* som er omfattet av ulike sakstype. Generelt er en registeransatt ofte mer opptatt av tidsbruk og antall *saker* enn antall personer som berøres av sakene.

Forvaltningen forvalter økonomiske ressurser

Mens statistikken behandler f.eks. personer eller hendelser på en nøytral måte i optellinger (og må gjøre det), kommer kroner og øre inn som tilleggsfaktor i det administrative arbeidet. Med det menes at regelverk utformes, prinsipielle avgjørelser tas og prioritering gjøres med det for øye at det står økonomiske ressurser på spill. Små kategorier av personer kan få ekstra oppmerksomhet hvis det knytter seg økonomiske problemstillinger til dem.

Bare det som saksbehandlingen krever

Det sies at de som driver administrative registre vil ha en tendens til å ikke registrere (riktig) det som ikke er relevant for saksbehandlingen eller den aktuelle etaten ellers. Postulatet kan imidlertid nyanseres, for ikke all ekstraregistrering er krevende, og statistiske behov kan dessuten bli internalisert som viktige. Det gjenstår likevel at rene statistiske variabler står litt utsatt til for å bli dårlig vedlikeholdt.

«Siste-opplysninger» er svært viktige (men historikk er viktigere nå enn før)

Ethvert administrativt system vil være sterkt opptatt situasjonen *i dag*, og mye av bruken av forvaltningsregistre gjelder derfor det vi kan kalle «siste-opplysninger». Disse kan ha blitt registrert for kort eller lang tid siden, men de er uansett de siste som gjelder. Mange brukere av folkeregisteret skal f.eks. bare ha nåværende navn og adresse.

Sett over noen tiår har det likevel vært en økende tendens til at det innføres ordninger i det offentlige som forutsetter at de administrative systemene har tatt vare på langtidshistorikk. Etatsinterne statistikkbehov trekker i samme retning. Også på det punktet har det skjedd en tilnærming til statistikkens verden.

Forvaltningen har høyt aktualitetskrav

Det kreves høy aktualitet (dvs. rask oppdatering) av dataene i forvaltningsregistre. Det normale er at de minst må være oppdatert over natta. Fullt så stor hast har man normalt ikke i statistikkproduksjonen.

6.3. Noen særtrekk ved den norske forvaltningen

6.3.1. «Det norske registersamfunnet» er omfattende, integrert og har høy kvalitet

Det lett upresise uttrykket «registersamfunnet» henspiller her på 1) et samfunn gjennomsyret av registre, 2) på samlingen eller samfunnet av administrative registre, og 3) på at slike registre spiller en viktig rolle i samfunnslivet.

Norge og Norden har altså svært *mange* administrative registre, som til sammen dekker temmelig mye av samfunnslivet. Andre land kan ofte vise fram gode, enkeltstående registre, men de inngår sjelden i en stor samling av slike. Men teknologien som skal til for å opprette og drive slike registre blir stadig mer tilgjengelig, så stadig flere land får muligheten til å følge etter – hvis det er det de vil.

Inntrykket av relativt høy kvalitet på nordiske registre bygger på grove sammenligninger med andre land. Det er grunnlag for å si dette generelt, men selvsagt er bildet mer nyansert når man blir mer nærgående og dessuten stiller høye nasjonale krav.

Registersamfunnet er integrert

At registersamfunnet er integrert betyr at det henger godt sammen. Integrasjonen har mange sider, både teknisk, organisatorisk, juridisk og kulturell, men vi diskuterer ikke alle aspekter her.

Eksistensen av et godt ID-nummer, som dessuten brukes i mange sammenhenger, er avgjørende. Et slikt nummer gjør det teknisk mulig å foreta koblinger på en enkel og sikker måte.

Men slike numre er det svært mange land som har, så bare det at fødselsnummeret finnes er alene ikke nok til å forklare det norske registersamfunnet. Selve oppbyggingen av nummeret betyr litt, og sannsynligvis har det historisk vært en fordel at fødselsnummeret er forholdsvis kort og lett å huske. At det finnes kontrollsifre i nummeret skiller det fra en del numre som brukes i utlandet²³. Vel så mye betyr likevel andre sider enn oppbyggingen, slik som kvaliteten på håndtering og forvaltning av numre og identiteter, og ikke minst det at nummerserien nesten er enerådende i det offentlige samfunnet, og at den distribueres til og brukes i så mange registre (universell bruk).

Det har nok betydd mye at Norge innførte et universelt ID-nummer på et veldig tidlig stadium – før den teknologiske utviklingen gjorde det mulig å gå i gang med modernisering av administrative registre og etablering av nye på bred basis (se mer om historikken i kapittel 15.1.3). Fødselsnummeret ble dermed det naturlige ID-nummeret i alle offentlige (og mange private) registre med personopplysninger, og utbredelsen ble svært stor. Folkeregisteret – avspeilt i Det sentrale personregisteret – fikk umiddelbart en funksjon som et nav for alle personregistrene som fra da av har eksistert. Land som først nå i nyere tid setter i gang med å bygge opp et sentralt folkeregister, finner at tunge etater allerede har laget sine egne ID-nummerserier, og da er det vanskeligere å få til universelle løsninger.

Fra et snevert teknisk synspunkt er det utvilsomt relativt lett for registeretatene å foreta koblinger med hverandres registre, og heller ikke setter juridisk rammebetingelser bom for samkjøring når det er nødvendig.

Over tid har utviklingen gått i retning av en stadig sterkere integrering.

Et samspill mellom forvaltningsområder/registre

Et annet moment er at det må finnes en kultur for kontakt både mellom register-eierne og mellom registrene, med sikte på at registeropplysningene skal bli samordnet. Driver en det langt nok knesettes prinsippet om at bare ett register har ansvaret for en viss type opplysning, og at dataene så utveksles mellom de registrene som trenger disse dataene.

Fra publikum samler offentlige etater inn opplysninger som trengs for saksbehandlingen, i tillegg til data de har før eller mottar fra andre etater. På grunnlag av dataene fattes det så vedtak innenfor eget ansvarsområde. Andre etater henter inn data de trenger fra de etatene som allerede har samlet dem inn, framfor å be publikum på nytt om de samme opplysningene. Også vedtakene hentes fortrinnsvis direkte fra ansvarlig etat framfor å sende dem med klienten (eventuelt at begge deler gjøres). Denne samhandlingen mellom etater krevet et godt samspill mange nivåer – både juridisk, teknisk og på andre måter.

Prinsippene for dette samspillet er nok åpnere i Norge enn i visse land med andre personverntradisjoner. Der ses det gjerne som noe suspekt at data fra én offentlig myndighet kan overføres til en annen.

²³ Kontrollsifre var viktigere før da innslaget av manuell håndtering av ID-numre var større.

Det at registereierne og registrene snakker sammen forholdsvis godt, blir ofte ikke forstått av utlendinger som lærer om det nordiske systemet. De må derfor tidlig få høre om eksistensen og betydningen av et integrert og omfattende høykvalitets registersamfunn. Det er ikke få spørreskjemaer SSB har mottatt fra det internasjonale statistikk-samfunn der det øyensynlig antas at de administrative registrene er forholdsvis isolerte i teknisk forstand.

Én konsekvens av at det er lagt til rette for å hente data fra andre registre, er at det blir lite naturlig å utvikle egne, parallelle data. Registrene blir i stedet mer spesialiserte og får sine tydelige ansvarsområder og roller. For f.eks. statistikkbyrået innebærer det at det i liten grad vil finnes flere alternative datakilder å velge mellom for den samme informasjonen²⁴.

6.3.2. Forholdsvis selvstendig myndighet

Folkeregisteret utøver mer myndighet enn andre lands folkeregistre

Eksistensen av et godt, sentralt folkeregister er noe Norge har til felles med de andre nordiske land og etter hvert også en hel del land utenfor Norden. Men det kan imidlertid se ut som om organisasjonen rundt dette registeret varierer en god del i styrke og myndighet. Inntrykket er at Norge er et land der folkeregistrering i særlig grad forbindes med myndighetsutøvelse, og at Norge skiller seg ut på det punktet – også sammenlignet med sine nærmeste naboland. Den svakerere myndigheten er likevel mest tydelig utenfor Norden.²⁵

Den juridiske tradisjonen er fransk i Sverige og Finland, og tysk i Danmark og Norge, og slike forskjeller i historiske bakgrunn kan kanskje forklare noen av forskjellene vi ser.

Ett moment i denne diskusjonen er at Norge er klagebehandlingen administrativ, mens den f.eks. i Sverige er rettslig. Prinsippet i Norge er at mye *avgjøres endelig innenfor etaten* (der ankemuligheter går fra lokalt til sentralt nivå). Ekstern behandling som domstolsbehandling og anke helt opp til departementet blir sjeldne unntak i dette systemet. Sverige har et system med forvaltningsdomstoler, og disse tar seg da av ankesaker. Siste ordet i en sak blir da ofte sagt utenfor folkeregistreringssystemet, noe som naturlig nok reduserer dette systemets myndighet. Sammenlignet med det svenske folkeregisterets makt har det norske systemet blitt karakterisert som «et opplyst enevelde»²⁶.

Direktoratene er viktigere i Norge enn i mange andre land

Mellom landene varierer det hvor mange oppgaver som hviler på departementene, og hvilke som blir flyttet ut til andre organer som f.eks. direktorater. I Skandinavia finnes tre ulike løsninger på dette, med Sverige og Danmark på hver sine ytterpunkter. Sverige har enkelt sagt en modell med små departementer og store, selvstendige direktorater, mens Danmark bygger på departementer som utfører mange praktiske oppgaver. Norge plasserer seg midt mellom disse. De ulike modellene har innvirkning på hvor f.eks. folkeregisteret er plassert administrativt. De fleste land utenfor Norden framstår i så henseende som mest like Danmark.

6.3.3. Et forholdsvis sterkt bostedsbegrep

Hva «bosatt» står for

I folkeregistreringen henvises det ofte hvor noen er *bosteds*registrert. Et tilknyttet ord som «*bosteds*begrep» kan oppfattes som å ha med boligen eller adressen å

²⁴ I den grad det finnes antydninger til overlapping eller parallellkjøring i dag er det med andre ord mer sannsynlig at de vil bli tatt bort enn at de blir bygd ut.

²⁵ I et land som Latvia kan registermyndighetene f.eks. ikke gjøre endringer i bosattstatusen uten at den det angår har godkjent det. For det norske folkeregisteret er en slik tilbakeholdenhet en fremmed tanke.

²⁶ Fra sentralt hold i folkeregisteret.

gjøre, eller som noe helt allment og litt abstrakt, og i alle fall som nøytralt i forhold til administrative, geografiske enheter.

I vår sammenheng er vi imidlertid bare opptatt av om bostedet er i Norge eller ikke, og velger derfor alternativet «bosattbegrep» – selv om den betegnelsen altså ikke er vanlig i folkeregistreringen.

Det er ikke uvanlig at «bosatt» oppfattes som «å bli bosatt», som om det bare handler om å bli tatt opp i den norske befolkningen, og så ferdig med det. «Bosatt» er imidlertid en tidsbestemt *status* som det er mulig å gå til og fra. Dermed er det like viktig å være opptatt av hvordan noen går ut av bosatt-statusen som hvordan de kommer inn i den.

Hva er egentlig dagens situasjon med hensyn til bosattbegreper i Norge?

I en innstilling om inter-nordiske flytteattester avgitt i 1961 ble det opplyst at «det er bare i Sverige og Norge at folkeregisterlovgivningen har utformet positive bestemmelser om bostedsbegrepet», og at disse landene bygger på «et ensartet legalt bostedsbegrep», altså har regler for «hva det i registreringsmessig henseende vil si å være bosatt et bestemt sted.»^{27 28}

Sammenlignet med de fleste andre land må Norge sies ha et sterkt bosattbegrep i den forstand at fastsettelsen av en persons offisielle bosted er strengt regulert, at det finnes ett universelt begrep som i betydning rager over de sektorvise begrepene som måtte finnes, og at det brukes mye i tildelingen av plikter og rettigheter. Dette siste betyr ikke at bosatt-statusen er den eneste som avgjør, men den er i det minste med som et moment. På den måten er det om man er bosatt eller ikke som er spørsmålet. Hvor man kommer fra, hvor man arbeider eller andre tenkelige faktorer, spiller mindre rolle.

Til alt overmål fordeles det større økonomiske ressurser i den norske velferdsstaten enn i de fleste andre land, noe som også bidrar til bosattbegrepets status.

Men ordet 'bosatt' brukes ofte i lovverk o.a. uten at det er ment «bosatt ifølge folkeregisteret», så noe av den langtgående samstemtheten er nok en misforståelse. Når den presise betydningen av ordet ikke kommer fram i informasjonen for det enkelte bruksområdet, kan en lett bli lurt til å tro at folkeregisteret legges til grunn oftere enn det som faktisk er tilfelle.

Det er også tenkelig med en motsatt sammenheng: At lovgiverne ikke har tenkt på at folkeregisteret kan brukes i det aktuelle feltet, men at det faktisk blir brukt likevel. Det finnes jo ikke mer enn ett befolkningsregister i Norge med de egenskapene som folkeregisteret har, og dermed blir brukerne av praktiske grunner tvunget til å forholde seg til det. Slik sett har nok folkeregisteret større faktisk betydning enn det en kan lese seg til i lovene. En full oversikt over situasjonen får en bare ved å studere alle bruksområdene grundig.

Uansett innebærer folkeregisterets bosattbegrep en form for standardisering som det er vanskelig å se bort fra. For befolkningsstatistikken er det av stor betydning at samfunnet har et felles, offisielt bosattbegrep. Det gir en definisjon og en avgrensning av den befolkningen som skal telles.

For øvrig bør det skilles mellom styrke og innhold i bosattbegrepet. At bare Norge og Sverige ble trukket fram i innledningen ovenfor betyr i seg selv ikke at

²⁷ Nordisk råd (1961): Innstilling om internordiske flytteattester. Avgitt av et sakkyndig utvalg med representanter fra Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Nordisk utredningsserie 1961:4. Stockholm 1961.

²⁸ Hva det norske bosteds-/bosattbegrepet konkret går ut på, beskrives detaljert i kapittel 17.

innholdet i de andre landenes bosattbegrep var dårligere på noen måte. Et bestemt bosattbegrep kan ha uheldige sider selv om det er sterkt.

Styrken på bosattbegrepet i andre land

I de fleste andre land er det mangler ved bosattbegrepet. Situasjonen der er ikke nødvendigvis fundamentalt forskjellig, for også der finnes begrepet «de jure-befolkningen». Men standarder er gjerne svakere, eventuelt at de ikke følges, eventuelt at de ikke er så knyttet til faktisk bosted. Én ting er at en del land mangler *centrale* «folkeregistre», eller at registrene er såkalt sivilregistre (uten oppdatering av adresser). Men selv i de forholdsvis få landene som har noe tilsvarende som de nordiske folkeregistrene, er tenkningen om at folk skal ha ett offisielt bosted ofte svak. Folkeregistrering blir først og fremst oppfattet som tekniske løsninger for å «føre lister» over befolkningen, mens folkeregistrering som myndighetsutøvelse virker lite kjent. I slike land ordner de enkelte etatene seg med sine egne bosattbegreper.

I kontakt med Eurostat merkes dette ved at det blir lagt veldig mye vekt på at samordning mellom landenes statistikk er noe som skjer på statistikknivået²⁹, mens det sjelden refereres til rollen som forvaltningen har og må ha i dette spørsmålet. I mange land er det tradisjon for at statistikkbyråene bestemmer hvem det er som bor i landet.

6.4. Generelt om forvaltningens registre

6.4.1. Administrative registre er til egen og andres bruk

«Registre» i en eller annen forstand har eksistert til alle tider. Før de elektroniske registrene kom for fullt, lå informasjonen i bøker, mapper eller på kort.

Registrene må produsere på sitt felt, men det de gjør kan brukes av andre. Hvor utadrettede registrene er, varierer svært mye. Mens for eksempel Utlendingsdatabasen først og fremst brukes av det egne forvaltningsområdet, er folkeregisteret omgitt av et omfattende distribusjonssystem.

Et administrativt register er til for praktisk administrativt bruk på mange ulike områder. Statistikere bør ikke se på et administrativt register bare som en registrerings- og klassifiseringsmaskin til bruk for dem. Det er lite som bare registreres bare på grunn av statistikkbehovene, og en kan ikke forstå registreringssystemenes kvalitet med utgangspunkt i kriteriene for god statistikk.

6.4.2. Alltid vanskeligere å holde orden på avgangen

Å styre hvem som skal tas *inn* i et register, er normalt forholdsvis lett. Jevnt over er det klart vanskeligere å fange opp informasjon om at noen ikke lenger fyller kravene for å være med i registeret³⁰. Dette problemet virker å være helt allment for registersystemer, både i tid og rom.

En påminning om det gir den russiske forfatteren Nikolaj Gogols roman «Døde sjeler» fra 1842. Romanen tar utgangspunkt i en ordning der godseierne måtte betale skatt av livegne som var oppført i siste folketelling, uansett om de seinere var døde eller forsvunnet.

For å finne flere illustrasjoner på det allmenne ved problemet trenger en imidlertid ikke gå lenger enn til vanlig foreningsarbeid og de gjentakende rydderundene i medlemsregisteret. Dette generelle problemet med avgangssida utgjør en sentral del av bakgrunnen for herværende rapport (om enn ikke den eneste).

²⁹ Det finnes selvsagt også opplagte praktiske grunner for Eurostat til å konsentrere seg om statistikken.

³⁰ Eventuelt kan de stå der med statusen 'utgått', 'utmeldt' eller lignende.

Det har blitt tatt i bruk mange forskjellige uttrykk for å betegne de tilfellene vi snakker om. På tysk brukes ordet Karteileiche, altså «kartotek-lik» eller «arkivskap-lik». En tilpasning til vår situasjon ville være et ord som «registerlik». Ellers har uttrykk som «spøkelse» blitt brukt, om enn ikke som noen formell betegnelse. Med «administrativt overlevende personer» tenkes det på det samme, men kanskje særlig de som rekker å komme langt opp i årene før de blir oppdaget. Det samme gjelder for «statistisk udødelighet» Vi har ellers møtt uttrykket «lost persons» med definisjonen «with no signs of life».

På norsk har det ikke oppstått noen faste og kjente uttrykk for dette fenomenet. I befolkningsstatistikksammenheng har det ganske enkelt bare blitt vist til «personer som har forlatt landet uten å melde flytting» eller lignende.

6.4.3. Også tilgangsproblemer bør tas med i diskusjonen

Et uttrykk som «lost persons» er nok som oftest ment å henspille på personer som ikke er å få tak i og som synes å være forsvunnet fra landet. Men sett fra eksterne registerbrukeres side kan «lost» også oppfattes som «de som vel burde ha vært med, men som ikke er det», eller altså de enhetene som systemet ikke har fanget opp. Betegnelsen «lost» blir derfor litt for tvetydig til at det er hensiktsmessig.

På et generelt nivå består altså problemet i et avvik mellom den faktiske registreringen og noens syn på eller forventninger til hvordan registreringen burde ha vært. Dette gjelder uavhengig av hvilken retning avviket går.

6.4.4. Registervirkeligheten

I utgangspunktet er administrative registre ment å avspeile en virkelighet utenfor selve registeret. Eksempelvis skal folkeregisteret på best mulig måte registrere de fødsler og dødsfall som skjer i befolkningen, og tilsvarende med andre hendelser. Men ikke alle hendelsestyper er av biologisk art og derfor forholdsvis lette å observere. Flere hendelsestyper er skjønsmessig eller juridisk definert, og for noens vedkommende «oppstår» de derfor egentlig først i registerverdenen, uten alltid å ha en klart definert virkelighet bakenfor dette å vise til.

Uansett er de opplysningene som brukes videre alltid hentet fra det som har kommet inn i registeret, uavhengig av den opprinnelige virkeligheten ute i samfunnet.

Bruken av slike registeropplysninger kan være svært omfattende, og alt i alt blir registreringene derfor så viktige i samfunnet og får en slik tyngde at de danner sin egen virkelighet. Denne virkeligheten vil det være vanskelig å se bort fra, så det finnes gode grunner til å avspeile den i form av statistikk.

Disse betraktningene er *spesielt* relevante for hendelsestypen flyttinger.

6.5. Forvaltningens forhold til brukerne. Hvilke hensyn blir tilgodesett?

6.5.1. Hvem brukerne er

Brukerne av sentrale registerdata består av annen forvaltning, private som trenger data i kontakten med forvaltningen eller til visse former for egen bruk, og sist men ikke minst av statistikkprodusenter. Den siste kategorien består i hovedsak av SSB, men noe statistikk produseres også av de andre brukerkategoriene.

6.5.2. Statistikkbyråets situasjon

Et statistikkbyrå som SSB er helt og holdent avhengig av de administrative registrene for datainnsamlingen og kvaliteten på de grunnleggende persondataene. En egen innsamling av grunnleggende statistikkdata om personer har for lengst gått over i historien som metode. Så uten registre; ingen statistikk.

I det norske systemet er folkeregisteret kilden til de sentrale enhetsdefineringene som gjøres i befolkningsstatistikken. I motsetning til i noen andre land er det i Norge ikke aktuelt å velge mellom ulike kilder eller å samkjøre kilder for å komme fram til et kompromiss for hvem som for eksempel er bosatt. Folkeregisteret erstatter alle andre tenkelige kilder for å definere inn- og utvandring og personer generelt.

Det bør i denne sammenhengen nevnes at definisjonene i de administrative registrene *formelt* sett ikke binder SSBs statistikk. Slike data er bare grunnlagsdata for et SSB som er selvstendig i faglige spørsmål, og slik sett juridisk fri til å utforme befolkningsstatistikken uten hensyn til f.eks. det regelverket som regulerer opphold i Norge.

6.5.3. Vurdering av administrative registre som statistikkdatakilder

Forvaltning og statistikk prioriterer ikke helt likt

Noen ganger har statistikk og forvaltning sammenfallende interesser, og da kan de arbeide sammen mot et felles mål. Andre ganger er interessene motstridende, og da oppstår det uenighet. En slik observasjon er som forventet.

Men det finnes et tredje alternativ som er vel så typisk, nemlig det tilfellet at statistikk og forvaltning ikke egentlig er uenige, men at de vektlegger og prioriterer litt forskjellig. Rett som det er skjer det at SSB legger forholdsvis mye vekt på noe som for registreier må framstå som en lite viktig sak. Motsatt kan registrene være opptatt av variabler som har begrenset statistisk interesse, eller sakstyper som ikke er mange nok til å ha noen særlig betydning for statistikken.

Totrinnsprinsippet

Statistikkdata blir til i et administrativt system med sin logikk, sine definisjoner og sine bruksområder. Fra dette systemet får statistikkbyrået en samlet pakke av framgangsmåter, definisjoner og ikke minst mange administrative og tekniske avgjørelser. Med denne pakken som grunnlag foretar statistikkbyrået store eller små tilpasninger til den statistiske bruken.

Når den ferdige statistikken så publiseres, eller for så vidt når som helst, må statistikkbyrået kunne redegjøre for datagrunnlaget og hva statistikken egentlig står for. Overfor statistikkbrukerne er det da umiddelbart en fristende løsning å bare enkelt henvise til «det som registeret har bestemt og levert av data».

Lettvinthet er imidlertid ikke den eneste grunnen til å stoppe opp slik ved den pakken som mottas. Den er rett og slett for viktig for det samlede resultatet til at man kan tillate seg å late som om den ikke eksisterer, eller å ikke vise at den tross alt utgjør en avsluttet enhet som står på egne bein. En annen grunn til å markere skillet mellom registerpakken og statistikken er at det lett blir forvirrende for statistikkbrukerne når data og definisjoner beskrives som om statistikkbyrået rår over hele produksjonsprosessen. Å presse registerets pakke inn i standard statistikkategorier er dessuten vanskelig å få til. Markeres ikke skillet god nok, blir det vanskelig å forstå hva folkeregisteret avgjør og hva statistikkbyrået avgjør. Ved å ikke sluke alt i ett får en fram at statistikk ikke er summen A+B, men bare påbygningen B. En slik tilnærming kan kalles «totrinnsprinsippet».

Med totrinnsprinsippet blir definisjonen på f.eks. den norske befolkningen «det som folkeregisteret har bestemt». Hvis ønskelig kan man så gå videre med å forklare hva folkeregisteret (og bare det) har bestemt, men da har det i alle fall fått kommet godt fram at definisjonen må gis i to trinn.

I Norge gir det mening å henvise til «det som folkeregisteret har bestemt», og det vil bli forstått av statistikkbrukerne. Det er imidlertid lett å se for seg at i mange land mangler tilsvarende registre den samme posisjonen i folks bevissthet.

Kunnskapen deres om det konkrete, norske registeret er dessuten så dårlig at den ikke hjelper på forståelsen. For utlendinger blir dermed norske forklaringer lett oppfattet som intetsigende.

Jo mer sammensatt regelverket er, jo vanskeligere blir det for statistikerne å informere om det overfor brukerne, og jo mer nærliggende blir det å bare henvise til det folkeregisteret bestemmer. Men med et visst ambisjonsnivå for informasjonsgivingen, forsøker man likevel å forklare dette registerets rutiner, definisjoner o.l. i et språk som passer i statistikkens verden.

Det må innrømmes at å skille skarpt mellom fasene ikke er så selvsagt som det framstilles her, for statistikkbrukerne får bare sluttproduktet, og ser for seg at de skal få kvalitetsopplysningene oppgitt samlet for det. Men for den dypere forståelsen er det uheldig.

Forvaltningen er ikke integrert i statistikken, men må forstås på egne premisser

Grunnregelen må være at forvaltningen først må forstås på egne premisser – før den så kan og bør forstås og vurderes som produsent og leverandør av statistikkdata. Både når en ser på den historiske bakgrunnen og den praktiske bruken av registrene, blir det riktig å se det slik.

Internasjonalt omtales da også data fra det administrative systemet som noe helt *annet* enn statistikkdata. Det tas egentlig for gitt at «sekundærkilder» som registerdata ikke passer helt med statistikkens behov, for registrenes formål er jo et annet enn statistikk. I slike beskrivelser trekkes det fram at enhetene i de administrative registrene ikke alltid stemmer med den statistiske enhetsdefinisjonen, og at variabeldefinisjoner og klassifikasjonssystemer ofte er definert i samsvar med administrative eller policy-relaterte krav heller enn statistiske standarder. Ellers peker man på problemene med inkonsistens mellom kilder, manglende data og noen ganger dårlig aktualitet. Problemsida kan i noen tilfeller bli så understreket at det fra norsk side oppleves nærmest som en «nedsnakking» av administrative registre som kilde.

Registreringssystemer kan fungere godt på egne premisser men ikke på statistikkens, og det kan også tenkes andre kombinasjoner. Har en perspektivet på statistikkbyråets situasjon, finnes det i beskrivelser to grøfter en observatør kan falle i, nemlig at statistikkbyrået står helt utenfor og er nokså hjelpeløst, og motsatt at statistikerne alltid får det de ber om.

Likevel neppe riktig å sette opp et så fundamentalt skille

Det er imidlertid problematisk å fullt ut godta et prinsipp om en så klar todeling mellom administrative og statistiske hensyn som kapittelet ble innledet med. Produksjon av sentral statistikk er nemlig en kjerneoppgave i et moderne samfunn. Hvis samfunnsressursene skal utnyttes godt, må et administrativt register legge til rette for statistikkproduksjon på grunnlag av dataene det inneholder. Produksjonen kan (og bør) teknisk sett foregå i et separat system, f.eks. i statistikkbyrået, men det forandrer ikke på at statistikk rett og slett må være et av formålene med et stort administrativt register. For et folkeregister er det å bidra til sitt lands statistikkproduksjon ganske enkelt en av de viktige oppgavene det har.

Et folkeregister som fyller samfunnets behov for data, men som fungerer dårlig for statistikkbyrået, er en form for selvmotsigelse. Blir ikke statistikkbyrået tilfredsstilt, så fyller ikke folkeregisteret sin funksjon fullt ut, selv om forvaltningen og brukere ellers er fornøyd.

Den motsatte situasjonen er i teorien også tenkelig, nemlig at et folkeregister ikke gjør en god jobb overfor administrative brukere, men leverer rimelige gode data til statistikkbyrået. Det finnes mange land der statistikkbyrået ikke kunne koste på seg

å bekymre seg over slike tilfeller, men i et land som Norge kan ikke statistikkprodusenten være fornøyd med et folkeregister som ikke gjør jobben sin overfor andre enn statistikkprodusenten. På lengre sikt er det helt nødvendig for statistikken at folkeregisteret fungerer godt for *alle* brukere.

6.5.4. Hvordan forholdet mellom forvaltning og statistikk forvaltes

Grunnleggende data versus supplerende

Det er et viktig moment at det må skilles mellom å *definere selve flyttingene*, noe som gjøres i folkeregisteret, og det å *føye til ekstra variabler* fra andre kilde. Hvis f.eks. SSB oppgir at kilder for statistikken er folkeregisteret og utlendingsdatabasen i UDI, kan det lett oppfattes som at disse to kildene er likeverdige og at de bidrar med mye av det samme. Men rollen de har er på et overordnet nivå dramatisk forskjellig. Kravene som stilles til ekstradata (som fra UDI) blir klart mindre enn til enhetsdefinerende data. Graver en seg ned i ned i underkategorier blir kravene imidlertid mer like.

Bruke standarder og standardløsninger

Forholdet mellom forvaltning og statistikk tilgodeses ved å bruke flest mulig felles standarder for variabelverdier og koder, og dessuten ved at SSB inngår i standardløsninger for overføring. For SSB har det nok falt lettere enn for mange andre statistikkbyråer å påvirke forvaltningen i en statistikkvennlig retning. Det er typisk for Norge at statistikkbyrået ofte har vært fødselshjelper for administrative registre, og derfor har kunnet sette sitt preg på registeret før det eventuelt har blitt flyttet ut til andre etater.

På et mer generelt plan dreier dette seg om å holde seg på samme bølgelengde som dataleverandøren ved fortrinnsvis å gjøre ting likt som uten problemer kan gjøres likt – men selvsagt avvike når statistiske grunner taler for det.

Det handler ikke bare om data. Forvaltningen må tilby mer

For å lage god befolkningsstatistikk trengs det ikke bare konkrete befolkningsdata, men også kunnskap om folkeregisteret og ikke minst om folkeregistrering. *Sammenhengen* mellom registreringsarbeidet og befolkningsdataene (altså hvor en i dataene finner resultatet av saksbehandlingen) trenger statistikkbyrået også kunnskap om. Dette dreier seg dels om *metadata*, men noe må alltid ha form som det videre begrepet «*metakunnskap*».

Brukerne må kunne påvirke de administrative registrene

Alle brukerne av administrative registre har behov for å kunne ta opp saker og ønsker med de registeransvarlige, og disse har på sin side også nytte av kontakten. Brukerkontakt blir derfor et viktig aspekt ved det forvaltningen tilbyr bl.a. statistikkprodusentene. Statistikkloven styrker SSBs rolle³¹ overfor de administrative registreierne, men loven kan ikke gjøre underverker. Enten det nå er loven eller annet som ligger bak, så er det i alle fall slik at SSB er forholdsvis aktiv overfor registrene.

I den kontakten er det ikke mulig å bare kreve. Partene må gi og ta, og det må foretas avveininger mellom ulike mål. Det bør være en samhandling med dataleverandørene med sikte på stadig forbedringer i systemer og data, og oppnå at feil om mulig rettes opp i kilden. Datafelleskapet med leverandøren bør utnyttes til å lære mer om dataene og rutineene som har frambragt dem.

SSBs situasjon og kravene til statistikkdata

SSB må konsentrere seg om å ivareta sine egne, spesielle behov, men samtidig har etaten også interesse av at de relevante administrative registrene tilfredsstill *generelle* kvalitetskrav. På den måten vil folk fra SSB framstå som interessert i det

³¹ Loven gir SSB både plikter og rettigheter.

meste som gjelder eksterne registre, samtidig som de viser spesiell interesse for noen utvalgte deler eller egenskaper.

Institusjonell kvalitet utenfor statistikkbyrået

Så selv om et statistikkbyrås hovedinteresse retter seg mot *dataene* og deres egnethet til *statistikkbruk*, så trenges det noe mer, noe som er mer varig enn den siste dataleveransen. Det hjelper ikke mye at data for det siste året har god kvalitet hvis det ikke samtidig finnes en viss trygghet for at kvalitetsnivået vil vare ved i årene framover. Med et slikt perspektiv blir det viktig hvordan kvaliteten på *systemet* er, for det er systemet som skal bestå og sørge for framtidige leveranser av data.

Kvalitetsvurdering av *systemet* er også et alternativ til å kvalitetsvurdere *data*, for et godt system leverer normalt gode data. At den administrative strukturen har kvalitet gjør det med andre ord mer sannsynlig at dataene får kvalitet.

Feil bør rettes der de oppstår

I gjennomgangen av data fra administrative registre finner brukerne som oftest en del feiltilfeller som har sin opprinnelse i det eksterne registeret, og spørsmålet reiser seg om hvordan disse kan bli rettet. Det naturlige er å følge et hovedprinsipp om at feil primært bør rettes der de oppstår. Bare på den måten kommer opprettingen til nytte for *alle* brukere.

Det er én av grunnene til at SSB er opptatt av å følge opp administrative registre. En annen grunn er at det er den mest praktiske løsningen på lengre sikt. I virkelighetens verden må imidlertid svært mye rettes først i SSB, og så blir noen feil og mangler seinere rettet i originalregisteret.

Feil i administrative registre er kjedelig for de borgerne som blir berørt, og må tas alvorlig av den grunn. I siste instans er det imidlertid som nevnt over også i statistikkens interesse at forvaltningen fungerer godt overfor sitt publikum, selv om feilene kanskje ikke gir de helt store statistiske utslagene.

7. Generelt om statistikk – begrep og innhold

7.1. Innledning

Dette kapittelet vil presentere noen sider ved statistikk som det er nyttig å kjenne til for å kunne vurdere statistikkens kvalitet på en helhetlig måte.

Ordet «statistikk» er mangetydig, og det brukes både om en fagdisiplin, statistikk i sin alminnelighet, statistikkproduksjonssystemer og konkrete sluttprodukter. Det er de to sistnevnte betydningene vi er opptatt av her – for øvrig avgrenset til SSB, og innenfor den etaten bare statistiske produkter basert på *registerdata*.

At ordet «statistikk» er flertydig gjør at det aller først er nødvendig å diskutere litt mer om hva det faktisk kan stå for. Seinere kommer mer om essensen i statistikkbegrepet og om forskjellene mellom ulike produkter. Foreløpig diskuteres bare generelle, definerende egenskaper ved statistikk, og ikke direkte noe om kvaliteten eller om inn- og utvandringsdata.

7.2. Statistikkbegrepet – både snevert og vidt

7.2.1. Innledning

Helst burde vi kunnet ta utgangspunkt i et fast og entydig statistikkbegrep, slik at vi kunne gå rett på sak å vise fram det faktiske innholdet i begrepet. Alternativt burde man kunnet legge til grunn at alle kjenner den samme data- og statistikk-virkeligheten, og at det eneste som måtte diskuteres var hvordan selve begrepet

«statistikk» skulle passe inn i denne virkeligheten. Her kan vi i imidlertid ikke forutsette noe, og må derfor forsøke å klargjøre både begrep og innhold i en og samme omgang.

Når SSBs statistikk diskuteres, legges det noen ganger en forholdsvis snever betydning av ordet til grunn, og andre ganger en videre betydning. Denne variasjonen mellom betydninger kan enten skyldes at selve statistikkbegrepet brukes forskjellig av ulike personer og i ulike situasjoner, eller at det foreligger ulik kunnskap og oppfatning om den faktiske situasjonen. For en observatør er det vanskelig å få taket på hvilke av disse faktorene som slår ut mest i hvert konkrete tilfelle. Den første av dem (variasjon i begrepsbetydningen) er nok kommet for å bli, mens den andre (kunnskapsmangel) bør det gjøres noe med. Stilt overfor en *innskrenket* betydning av statistikk er det verdt å vise at statistikkbegrepet egentlig er rikere enn det for mange framstår som. Alternativt kan det påpekes at det finnes mye statistikkrelevant utenfor den snevre statistikken. I det motsatte tilfellet, altså ved en *vid* betydning av statistikk, bør det vurderes om det i det gitte tilfellet virkelig er greit å slå sammen nokså forskjellige fenomener under ett eneste begrep, eller om viktige distinksjoner går tapt på den måten og om risikoen øker for å framstille virkeligheten på en ubalansert måte.

7.2.2. Det samlede statistikkproduktet består av mer enn det som framkommer i en publiseringsmelding: Statistiske individdata utgjør selvstendig produkter

For de aller fleste statistikkbrukerne er statistikk noe de ser i form av oppgitte tall, tabeller og figurer, presentert i pakker som enkeltvis «statistikker».

Et helhetlig statistikkprodukt består imidlertid ikke bare av ting som kan vises fram, men også av et datagrunnlag i form av et individdatasett med de relevante variablene. Hvis disse dataene utgjør et direkte underlag for statistikken, danner de en «statistikkfil».

Det at statistikkfiler finnes gjør det mulig å kjøre ut alternative tabeller til de tabellene som er valgt ut for publisering. Filene er dessuten identifisert med en standard ID-nummerserie som gjenfinnes på mange andre relevante data, og da kan de påkobles en rekke interessante tilleggsopplysninger.

Som underlag for statistikkfilene igjen finnes et mer generelt eller større datagrunnlag, noe som innebærer ytterligere muligheter for videreutviklingen av den bestemte «statistikken».

Denne datasituasjonen gjør at «en statistikk» slett ikke så ferdig definert og avgrenset som en noen ganger kan få inntrykk av når statistikker omtales. Uten en slik avgrensbarhet blir f.eks. betegnelsen «den norske inn- og utvandringsstatistikken» egentlig bare en del av stort fjell med persondata. Med et slikt perspektiv blir tabeller som publiseres nærmest en form for vindusutstilling som bare gir en smakebit av de mange varene i butikken³².

Som produkter finnes altså ikke bare tellbare «statistikker», men også statistikk som en masse eller potensial som man ikke kan telle, men derimot ha mye eller lite av.

7.2.3. ... men statistikk som publiserte tall er likevel noe eget

Men når det er sagt, må en ikke glemme at noe i disse dataene faktisk har blitt valgt ut, blitt publisert som tabeller og gitt en offisiell status. Den er dermed noe mer enn en smaksprøve eller tilfeldig valgt utsnitt. For de aller fleste brukerne er den ferdigpubliserte statistikken dessuten det eneste som er praktisk tilgjengelig.

³² Disse «varene» har imidlertid varierende bearbeidings- og kvalitetssikringsgrad. Noen arter seg mest som rådata som må gjennom en prosess for å kunne brukes.

Dette gir den en helt egen posisjon som eksistensen av supplerende, underliggende individdata ikke kan rokke ved. Den publiserte statistikken gjør altså forskjell, i den forstand at den betyr noe ut over det datagrunnlaget den avspeiler. Man kan ikke bare vise til de dataene som statistikken er hentet fra, og omtale dem som den *egentlige* statistikken. Kategorier som finnes i statistikkdataene men ikke er tatt med i den publiserte statistikken, «forsvinner» ikke fysisk, men de forsvinner for statistikkbrukerne.

Den publiserte statistikken fortjener derfor en egen oppmerksomhet, selv når en egentlig er mest opptatt av fleksible individdata. At ferdig statistikk både er viktig og samtidig ikke viktig, er å ha to tanker i hodet på samme tid.

7.2.4. Hvordan bruke ordet «statistikk» i en gransking av produksjonskjeder for statistikk?

Vi har konstatert at det er mer enn bare tabellene som har interesse når en vil vurdere kvaliteten på statistikk. Spørsmålet er så om det er riktig å bruke ordet statistikk som en samlebetegnelse for både datafiler og tabeller (o.l.), eller om vi bør forbeholde ordet bare om den sistnevnte delen.

I utgangspunktet er det ikke noen tvil om at individdata og statistikk er to helt forskjellige ting. Det er først når individdataene blir aggregert til tabeller at det oppstår statistikk. På den annen side involverer produksjon av statistikk (som vi har sett) mye mer enn å aggregere til tall, noe som altså gir statistikkordet en vid betydning. Fordi det har minst to betydninger blir det lett svært upresist, noe som kan skape misforståelser. En bør derfor være forsiktig med å bruke ordet «statistikk» for mye alene eller der sammenhengen ikke klargjør den aktuelle betydningen.

Den som foretrekker et *snevert* statistikkbegrep må innse at det finnes andre statistiske produkter enn de tradisjonelle. For eksempel er en datafil som i første omgang ikke skal bidra til statistikkproduksjon ikke et mindreverdig produkt – sammenlignet med en fil som skal bli underlag for publisering. Har en derimot et *vidt* utgangspunkt, må en ta inn over seg behovet for å kunne skille mellom ulike delfaser og -produkttyper.

I vår sammenheng trenger vi ofte et begrepsmessig skille mellom statistikkdata (altså individdata) og reell *statistikk* (som fellesord for tabeller, opptellinger, figurer, kvantitative analyser o.l.). Først og fremst trenger vi det fordi statistikken bare viser noen aspekter av de eksisterende dataene, og fordi data og statistikk har så ulike egenskaper og bruksmåter. Denne avgrensede tolkningen av statistikk lar seg imidlertid ikke opprettholde konsekvent utover i teksten.

7.2.5. Ulike og behov krever at statistikk er fordelt på mange ulike statistikkprodukter

Som vi har vært inne på, så brukes statistikk og statistikkdata til mange forskjellige ting, og med forskjellige kvalitetskrav til de ulike brukstypene. I statistisk formidlingsarbeid vises det ofte til tre typer statistikkbrukere: «Turister», «innhøstingsarbeidere» og «gruvearbeidere» (Kerrie 2008). Disse kategoriene illustrerer at det finnes en skala fra brukere som ønsker noen enkle, godt forklarte hovedtall, til de som ønsker å betjene seg selv ved å grave dypt i statistikk-databaser.

Et fjerde nivå på skalaen må imidlertid tilføyes, og det er bruken av (avidentifiserte) individdata til forskningsformål. En slik tilføyelse øker spennet mellom de ulike bruksformålene, og det gjør det enda mer påkrevd at en tar bruksområdene med i betraktning når en vurderer kvaliteten. Det er på den bakgrunnen en må forstå det som blir tatt opp nedenfor.

7.3. Tilpasning og bearbeiding av data

7.3.1. Statistikkfasen innebærer inngrep i data

Når data er mottatt i SSB, må de kontrolleres for eventuelle svakheter, og de må tilpasses og bearbeides for at de skal egne seg (bedre) til videre bruk – som renskede individdata til flerbruksformål, og/eller som direkte underlag for statistikkproduksjon.

Selv ved de beste inputdata og den mest direkte bruken av dem må det foretas noen valg som fører til at statistikken aldri blir en enkel avspeiling av dataene som ble levert til SSB. Det gjør det rett å kalle valgene og inngrepene som bearbeiding, men om man foretrekker ord som 'tilrettelegging', 'tilpasning' eller 'klargjøring', så gjør ikke det noen praktisk forskjell. 'Revisjon' og 'editering', derimot, gir for snevre assosiasjoner til å avspeile alt det som faktisk skjer med i alle fall deler av befolkningsdataene.

I bearbeidingsprosessen oppdateres først ID-numre på ulike filer til en felles status, og så gjennomgås innholdet etterpå. Hvis noe av betydning ikke stemmer eller er mangelfullt, blir dataene rettet eller forbedret så langt det lar seg gjøre. Ellers bøtes det på noen av input-dataenes svakheter som statistikkilde. Opplysninger fra tidligere utgaver eller andre kilder kan bli koblet på.

Forsøk på å finne brukbare variabelverdier som kan settes inn der informasjonen mangler eller er dårlig, stikker nok av med de største bearbeidingsressursene innenfor både befolkningsstatistikken og andre statistikkområder. Så viktig er det nemlig å få redusert eller helst få bukt med uoppdagsproblemet.

Omfanget av slike tiltak varierer svært mye mellom statistikkområder, meldingstyper, konkrete variabler mv. Mest behandling må til når datagrunnlaget har alvorlige mangler, eller når det skal lages noe som går på tvers av ulike datakilder.

Bearbeidingsprosessen gir også en mulighet for å gjøre ting som det aldri har vært forventet at administrative registeret skulle gjøre. SSB har tradisjon og mulighet for å gå langt i å skape statistisk god informasjon ut av data som ikke er laget for å bli brukt til statistikk.

I sin bearbeiding kan SSB få til mye selv om inputdataene ikke er de beste, men et sted går det ei grense for hva det er mulig å oppnå. SSB kan ikke trylle fram brukbare statistikkdata fra ingenting. Hvis grunnleggende data for en *variabel* ikke finnes tilgjengelig i noe register, blir det ikke noe av den variabelen i statistikken (hvis den må være registerbasert). *Enheter* som mangler i registre kan ikke gjenskapes i ettertid som individdata med merverdi – bare som data eller tall som er beregnet fram, eller med andre ord noe som må støtte seg på de enhetene som ikke mangler.

Er inputdataene spesielt dårlige i en periode kan de sannsynligvis ikke repareres i særlig grad seinere, og da vil perioden bli stående med dårlige data og statistikk til evig tid.

Produksjonen av statistiske data påvirker altså kvaliteten på sluttproduktene

Statistikkens tabeller er bare det siste leddet i en kjede som har sin opprinnelse utenfor SSB. De viktigste premissene for statistikkresultatet ligger i det administrative systemet, og som diskutert i kapittel 4.3. er det ikke mulig å forstå statistikkens kvalitet fullt ut uten å forstå kvaliteten på det som ligger tidlig i kjeden.

Men som vi har sett ovenfor har statistikkproduksjonsfasen en selvstendig påvirkning på sluttresultatet. Det foretas en rekke avgjørende trekk også i den

fasen. Der kan feil oppstå, og der kan tidligere feil bli oppdaget – eller videreført uten å bli oppdaget. Bare det å omdanne administrative data til statistikk innebærer i seg selv at det må foretas valg som influerer på sluttresultatet.

7.3.2. Overgangen fra individdata til aggregert statistikk

I statistikkproduksjonen kommer man til et helt skjellsettende punkt når dataene ikke lenger gjennomgår tilpasninger og modifiseringer, men «stivner» eller «fryses». På dette stadiet blir dataene ansett gode nok til å danne grunnlag for den offisielle statistikken. På befolkningsstatistikens område skjer dette ved at en individfil blir ansett som endelig. Etter frysningstunktet blir individdataene så aggregert til tall i tabeller.

Individdataene har en aksje i disse tabellene, for i utgangspunktet er tallene ikke annet enn en avbildning av dataene. En kan likevel ikke ta for gitt at statistikken avspeiler dataene fullt ut. Under aggregeringen kan enheter velges bort og verdier slås sammen. Slike valg kan være riktige fra et statistisk synspunkt, men de skaper en forskjell mellom individdataene og statistikken. I tillegg kan det oppstå avvik også pga. feil som begås i denne fasen.

En forskjell mellom data og statistikk oppstår det også i statistikkssystemer som krever at siste etappe av bearbeidingen foregår på aggregerte tall. Et ekstra ledd gir en svakere forbindelse mellom individdataene og den ferdige statistikken. Dette momentet er imidlertid ikke relevant for ordinær norsk befolkningsstatistikk, bortsett fra ved beregning av rater og andre statistiske mål.

7.4. Hvordan statistiske data og publisert statistikk arter seg

7.4.1. Innledning

Dette kapitlet skal finne fram til noen grunnegenskaper ved individdata og statistikk. Vi holder oss i første omgang på et overordnet plan, der skillet mellom individdata og aggregert statistikk nok kan ha betydning, men der det ikke er vesentlig.

Det vi tar opp gjelder delvis all statistikk, delvis bare personstatistikk, og i noen tilfeller kanskje bare befolkningsstatistikk. Uansett er det tatt utgangspunkt i befolkningsstatistikken, og den er også brukt som eksempel. Ikke alle momentene er *direkte* relevante for inn- og utvandringsstatistikk, men indirekte eller i større sammenhenger er det store muligheter for at de er det.

7.4.2. Grunnaspekter ved statistikk

Befolkningsbegrepet

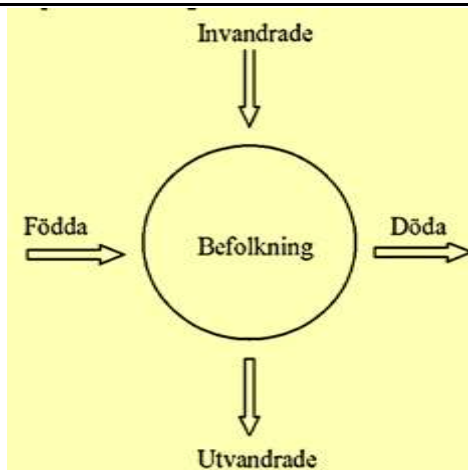
Befolkningen er den gruppa av personer man er opptatt av, og som statistikken skal omhandle. Ord som 'populasjon' og 'masse' kommer inn på noe av det samme, men kan oppfattes som litt for fleksible og generelle til egentlig å dekke det begrepet vi er ute etter her. Med «befolkningen», som i alle fall passer godt innenfor et felt som befolkningsstatistikk, får en bedre fram at det er noe som er litt fast.

Denne befolkningen kan sammenlignes med en innsjø som hele tida får en tilførsel fra regnvann og tilsig, og samtidig tappes i utløpet og ved fordampning. Prosessene pågår hele tida, men innsjøen betraktes likevel som den samme, og det er den og dens forbindelser utad som står i sentrum for oppmerksomheten.

I denne betydningen står «befolkningen» altså ikke bare for f.eks. «innbyggerne på et bestemt tidspunkt», men også alt som går til og fra, eller med andre ord tilgang³³ og avgang. En innvandring inngår i befolkningen fordi en person tilføres, og en utvandring gjør det samme fordi noen tas ut. Men etter at utvandringen har skjedd, inngår ikke personen lenger.

Leddene 'befolkning' i ordet 'befolkningsstatistikk' viser (i det minste) til dette litt utvidete befolkningsbegrepet, og ikke bare til «folkemengden», altså de som er bosatt³⁴.

Figur 4. Den «demografiske befolkningen» illustrert i en svensk rapport



Undergrupper

Den samlede befolkningen kan deles opp i et uendelig antall undergrupper ved hjelp av variabelverdier som definerer slike grupper. Det kan diskuteres om det prinsipielt egentlig er noen forskjell mellom den samlede befolkningen og «underbefolkninger», som de kanskje kunne kalles. Strengt tatt må vel svaret bli nei. Det knytter seg likevel noe helt eget til den spesielle *ytterste avgrensningen*, som jo mangler for delbefolkninger. Og reint praktisk er det i realiteten bare den samlede befolkningen en kan vie tilstrekkelig oppmerksomhet i en gjennomgang som omhandler den først og fremst.

Definering av enheter

Statistikk innebærer opptelling av enheter. Først må en derfor identifisere de enhetene som er av den typen en ønsker å telle. Å få dekket *alle* enhetene som inngår («fullstendighet»), er viktig. Deretter må man avgjøre hvilken av enhetene som skal telle med i den aktuelle statistikken. Om en velger å se enhetsdefinering og avgrensning som to atskilte aspekter eller som en samlet pakke, er en smakssak.

Enhetene må være definert på forhånd, eller så blir de definert i statistikken. Det vi primært er opptatt av er grunnenhetene, eller med andre ord de minste tenkelige enhetene. Aggregatenheter blir en helt annen sak som ikke tas opp her.

Det finnes ikke noe som er lettere å definere enn den grunnleggende enheten i personstatistikk, nemlig *personen*. Det er enkelt å forstå at vi står overfor mennesker (i motsetning til andre skapninger³⁵), og tallfestingen er også enkel

³³ Her står 'tilgang' for «ankomst» eller helst «tilførsel». De vanligste betydninger av ordet er nok «adgang» og «forsyning».

³⁴ I utlandet har imidlertid 'population statistics' ofte en snever betydning, som «folkemengdestatistikk».

³⁵ Men overgangen fra foster til en person som er relevant for befolkningsstatistikk, er ikke åpenbar. Overgangen må derfor bestemmes i helsevesenet ved hjelp av standardiserte kriterier. Vurderingen av skillet mellom dødfødsel og spedbarnsdød kommer reelt i samme klasse. Dødfødte og spedbarnsdøde

(unntaket måtte eventuelt være fenomenet «siamesiske tvillinger»). Men i et datamateriale blir personer naturlig nok ikke representert direkte. I stedet forholder man seg til variabler for personidentiteter og eventuelt statuser, og på grunn av feil, uklarheter og endringer i dataene kan disse være et hakk mer krevende å arbeide med enn det de virkelige personene ville vært. I arbeidet er det imidlertid til god hjelp at den absolutte grunnenheten 'personer', selve fasiten, er så opplagt.

En annen type enhet innenfor befolkningsstatistikk er *hendelsen*. Hendelser er alltid knyttet til en person som utfører dem, men for at de skal regnes som hendelser må de i tillegg ha en tidspunktangivelse (i realiteten en dato) for når hendelsen fant sted, og en angivelse av type hendelse. En hendelse bør i utgangspunktet oppfattes som noe helt eget som ikke må forveksles med den enheten (personen) som utfører eller opplever hendelsen, men i noen sammenhenger kan det være hensiktsmessig å se på hendelser bare som en *opplysning* knyttet til personen.

Hendelser er av forskjellige slag og kvalitet, og i hvert fall noen hendelsestyper kan være utfordrende å definere begrepsmessig. Den operasjonelle defineringen er sjelden en rett-fram sak.

Variabler

Variabler er av ulike slag, hvorav noen er tekniske eller enhetsdefinerende. Ser en bort fra disse spesielle variabeltypene, kan en si at variabler gir *forutsetninger* for at informasjon skal være knyttet til enheten. Når det sies på den måten (altså det med å bare gi forutsetninger), innebærer det også at variabler i et faktisk datamateriale kan vise seg å være tomme, irrelevante eller uegnet på andre måter.

En variabel må måle det vi er ute etter, og dessuten må *variabelverdiene* være egnet. Det betyr bl.a. at verdsettet må være fininndelt nok, men likevel ikke så fininndelt at det blir upraktisk.

Informasjonen bør dekke så stor del av den relevante populasjonen som mulig, altså at *dekningsgraden* er høy. Stor andel av 'uoppgitt' i statistikken blir vanskelig å tolke, og reduserer kvaliteten på statistikken betydelig.

Det går et skille mellom variabler som har sitt primære innhold fra de opprinnelige kildene, og de som er avledet på grunnlag av informasjonen i det foreliggende datamaterialet. Ulike historikkvariabler kommer i den sistnevnte kategorien.

Klassifisering og annen standardisering er viktig for statistikk

Statistikk er å skape og følge standarder. Standarder omfatter egentlig alt fra de store og kjente ned til små detaljer som få har befatning med. Det finnes standarder for mye mer enn det som det noen gang er realistisk å få lagt inn i en standarddatabase. Blant standardene er klassifiseringer, som brukes i stort omfang.

I stort er standardisering også et spørsmål om å bestemme seg for hvilke verdier eller størrelser som skal framstå som fastpunkter, altså de som annen statistikk og andre data må forholde seg til og eventuelt innordne seg i.

Klassifiseringer inngår strengt tatt også for forvaltningen, men der kan omfanget av uklassifiserte data være større. Klassifiseringene innenfor henholdsvis forvaltning og statistikk må stemme overens, men skulle en eksternt klassifisering være mer finoppdelt enn det statistikken trenger, så gjør det vanligvis ikke noe. Et eksempel på en sentral, felles klassifisering for forvaltning og statistikk er kodelista for land- og statsborgerskap.

har noe felles, men i praksis for registreringssystemer og statistikkproduksjon blir det en forskjell mellom dem fordi bare den sistnevnte kategorien blir tildelt fødselsnummer.

Statistikk er statisk

Et sentralt kjennetegn ved statistikk (i alle fall i vår sammenheng) er at den på et visst tidspunkt i tilblivelsen har blitt låst. Statistikk er altså per definisjon statistisk. Den gjøres opp etter hver referanseperiode eller hvert referansetidspunkt, og endres normalt ikke etter det.

Dette prinsipielt statiske aspektet ved statistikk går det ikke an å vri seg unna, men den praktiske tolkningen av det kan gjøre forskjell. Hvis mange og sentrale tall jevnlig blir laget på nytt, altså at det statiske ikke varer lenge, framstår statistikken så dynamisk at den neppe lenger fyller kravene til å være statistikk.

... men det skaper problemer å låse statistikken

Det viser seg imidlertid at det statiske aspektet ved statistikk likevel ikke er så enkelt å holde fast ved. Når uttaket av data til en statistikk foretas blir det samtidig satt bom for muligheten til å ta hensyn til framtidige relevante korreksjonsmeldinger (altså de som berører tidspunktet eller perioden for statistikken). Hvordan dette bør håndteres i den løpende statistikken vil bli tatt opp i en egen sammenheng (se Del 6). Konsekvensen av låsing er uansett at en persons hendelseshistorikk tatt ut på et gitt tidspunkt ikke vil stemme helt med den historien (for samme periode) som kan tas ut på et seinere tidspunkt. Tar en ut alle hendelser på ett uttakstidspunkt vil hendelsene være konsistente med hverandre, mens hvis en i stedet slår sammen delhistorier tatt ut på ulike tidspunkter, kan det oppstå inkonsistens. Da kan det f.eks. skje at en person utvandrer to ganger etter hverandre uten en mellomliggende innvandring.

I den aggregerte statistikken: Bare tallene teller

I det øyeblikket individdata blir aggregert til tabeller har dataene ikke lenger betydning, for da overtar tallene som informasjonsbærere. Det innebærer at i aggregert statistikk er det tallene som teller, og ikke hva eller hvor de kommer fra. Av dette følger at det ikke gjør noe om de underliggende individdataene er feil hvis bare tallene tilfeldigvis blir riktige.

Som eksempel er det på en individfil noen svenskfødte som ved en feil har blitt tildelt Danmark som fødeland, og det motsatte for akkurat like mange personer. På individnivå er dette en åpenbar feil, men en opptelling vil vise riktige tall, og det er det som er det viktige for den aggregerte statistikken. I virkelighetens verden oppveier feil sjelden hverandre helt slik som i dette eksemplet, men bare det at de kan gjøre det et stykke på vei er en viktig egenskap ved tabellen.

De store talls lov

Nær knyttet til foregående punkt er «De store talls lov», som egentlig viser til det fenomenet at tilfeldige feil i et datamateriale i økende grad vil utligne hverandre når datamaterialet blir større. Loven gjelder vel og merke *tilfeldige* feil (eller for det tilfeldige elementet i systematiske feil). *Systematiske* skeivheter i dataene blir altså ikke jevnet ut i en rettere retning. De store talls lov kommer på den måten med både en god og en dårlig nyhet.

En enklere og kanskje mer utbredt tolkning av de store talls lov er at i en stor datamengde betyr en enkelt feil veldig lite.

Individdata består i prinsippet av et stort antall frittstående enkeltdata helt fram til samlingen av dem brukes til å lage statistikk. De store talls lov gir derfor i prinsippet ikke noen mening før enkeltdataene samles og det foretas opptellinger. Men forventninger om at loven skal gjelde seinere vil ofte påvirke hvilke krav som stilles til individdataene og til bearbeidingen av dem.

Noen tallstørrelser varierer lite, mens andre kan svinge mye

Statistikkbrukere må være seg bevisst på hvilke tallstørrelser som er «tunge» og som i sin natur ikke kan endre seg stort fra et år til et annet (for eksempel et fylkes

andel av Norges folketall), og hvilke som er «flyktige» av natur (årlige innvandringstall).

7.4.3. Skillet mellom bestands- og hendelsesstatistikk

Et grunnleggende skille i bl.a. befolkningsstatistikk går mellom henholdsvis bestands- og hendelsesstatistikk.

Bestanden

Hovedegenskapen til «bestanden» (eller hvilket ord man nå vil bruke) er at den gir et *øyeblikksbilde*. I tillegg til dette tidspunktaspektet består bestandsbegrepet også av et *massedefineringsaspekt*. Begrepet går altså ut på å telle opp situasjonen på et bestemt tidspunkt for en nærmere angitt masse (befolkning). Massen må normalt defineres fra gang til gang. Et ord som 'bestand' kan ikke uten videre stå alene slik som f.eks. «folkemengden».

Ordbruken varierer en del etter om bestanden bare omfatter de bosatte eller også inkluderer ikke-bosatte, og ellers etter om hvordan henholdsvis tidspunkt- og masseavgrensingsaspektet markeres. I tillegg til 'bestand' og 'situasjon' er det mulig å bruke ord som 'beholdning', 'tverrsnittsdata', 'struktur', 'tilstand' og ikke minst 'folkemengde'. De står for mye av det samme, men noen forskjeller i betydning og egnethet er det. Den praktiske bruken er litt avhengig av tradisjon, aktuelt bruksområde og hvilket aspekt man ønsker å legge vekt på³⁶.

På engelsk er 'stock' utbredt for dette, men 'population' brukes en god del.

Situasjonsstatistikk har nytte når den står alene, men også når den på ulike måter opptrer sammen med hendelser.

7.4.4. Hendelser

Hendelsesstatistikk teller hendelser innenfor en periode. Et ord som 'begivenheter' kan brukes om det samme, og en kan også treffe på 'flytdata' eller helst 'strømningsdata' etter engelsk 'flow'. 'Lengdesnittsdata' kan bli brukt som motsetningen til «tverrsnittsdata». Historisk i norsk befolkningsstatistikk har uttrykket 'folkemengdens bevegelse' blitt brukt for å dekke hendelsesstatistikken³⁷.

Med ordene 'hendelse' og 'begivenhet' unngår en det makroperspektivet som knytter seg til ord som flyt, strømning og bevegelse. Når en holder seg unna aggregatordene blir fenomenet lettere å håndtere begrepsmessig – i alle fall i tekniske sammenhenger. På engelske tilsvarer det at 'events' foretrekkes framfor 'flow'.

Noen hendelsestyper kan med fordel også betegnes som *handlinger*, men det ordet passer ikke for f.eks. fødsler og i en del andre tilfeller, så 'hendelser' er klart mer anvendelig. 'Hendelser' er i vår sammenheng uansett ikke begrenset til noe som bare passivt skjer.

Engangs- og flergangshendelser

Med engangshendelser menes her hendelser som i den faktiske, demografiske virkeligheten bare kan skje én gang, mens flergangshendelser er hendelser som ikke har den begrensningen. Fødsler og dødsfall er typiske engangshendelser. I

³⁶ 'Situasjon' er nøytralt, og det takler tidsdimensjonen svært godt – bedre enn 'bestand' og 'beholdning'. Imidlertid er masse-aspektet svakt for det ordet. Innenfor person-/befolkningsstatistikk er 'folkemengden' (og varianter av det) et vanlig ord. Det har sin sterke side i masseavgrensningen, men den omfatter ikke de ikke-bosatte, og har derfor en begrensning i bruksområdet. 'Folketall' og 'innbyggertall' betyr det samme, men brukes mest i forbindelse med konkrete tall. 'Struktur' gjelder et tidspunkt, men det viser til 'sammensetning', og blir begrenset av den grunn (et samlet folketall kan vanskelig sies å være et «strukturertall»). 'Tilstand' er et ord som i makroform (der det viser til situasjonen) kan sies å bety folketall + sammensetning/struktur. Ved hendelsesdata viser 'tilstand' til det som er mellom to hendelser, og fortrinnsvis bør ordet forbeholdes den betydningen.

³⁷ Og altså ikke bare flyttinger eller bare tilgangs- og avgangsvariabler, som mange antar.

enkelte sammenhenger framstår engangshendelser mer som en hvilken som helst bestandsopplysning enn som en virkelig hendelse, mens det i andre situasjoner er mer naturlig å betrakte engangshendelser på samme måte som andre hendelser.

Som *registreringer* vil imidlertid alle hendelser kunne være flergangshendelser. Dødsfall kan f.eks. registreres flere ganger, og da med en annullering mellom hver gang.

Ekte og uekte hendelser

Betegnelsen «uekte hendelse» kan på datanivået muligens passe for en situasjonsopplysning som man av og til må ta i bruk som substitutt for data om den egentlige hendelsen.

Førstegangshendelser og andre

Alle hendelser som skjer for første gang i en persons liv er *førstegangshendelser*. De kan i prinsippet ikke skje flere ganger eller bli forandret, men det vil alltid kunne komme nye data som korrigerer historien og dermed førstegangshendelsene. Etter førstegangshendelsen kommer det hendelser som ikke har en etablert betegnelse, men som for enkelt skyld kan kalles «*nestegangshendelser*». Den siste hendelsen så langt må kunne kalles «*sistegangshendelse*», men så lenge personen lever kan denne hendelsen når som helst miste statusen.

Datering

Det sier seg egentlig selv at en hendelsesmelding som ikke er datert med en offisiell hendelsesdato er verdiløs for produksjonen av hendelsesstatistikk. En datoløs melding kan likevel brukes for å korrigere siste hendelse, men da befinner en seg på et teknisk og ikke et demografisk plan.

Betydningen av tidfestingen

God tidfesting av hendelser er avgjørende når det skal foretas utregninger av periodelengder, enten det nå gjelder *alder* eller *varighet* på opphold. Særlig skal individdata kunne brukes til slike ting, så på slike data stilles det strenge krav til datering. Men også i den ordinære statistikken inngår slike variabler.

Kvaliteten på datering øker med synkende avstand fra det den burde vært³⁸. Bare noen få dagers avvik fra idealsituasjonen er veldig mye bedre enn et avvik på flere måneder, og tilsvarende er noen måneders avvik mye bedre enn flere års. Seint er alltid bedre enn aldri.

Periodeplassering = gruppering av datoer

Når en kommer til det stadiet at det skal lages statistikk, tjener tidfestingen direkte til å plassere hendelser i *perioder*. I noe statistikk skal det også skje en plassering i kategorier for alder og/eller andre uttrykk for *varighet*. I alle tilfeller grupperes gjerne tidspunktene eller varighetene til håndterlige enheter som kalenderår eller varighet i hele år.

Når det skjer, vil feilavvik som faller innenfor disse inndelingene ikke lenger få noen betydning. Statistikk demper altså utslagene av «feil» i dateringer.

Standard periodeinndeling og eventuell sammenslåing av år

Kalenderåret er den dominerende perioden i hendelsesdelen av befolkningsstatistikken. Det at statistikken i hovedsak gjøres opp med et år som periodelengde er imidlertid først og fremst en standard, og betyr ikke at dataene som statistikken bygger på alltid er fullt ut tilpasset den periodelengden. Hvis registreringene ikke skjer helt løpende, vil årsstatistikk lett kunne avspeile svingninger som mest skyldes administrative forhold og ikke demografiske realiteter. I en slik situasjon vil statistikk med grupperte kalenderår kunne fjerne støy i datamaterialet.

³⁸ Hva idealsituasjonen er i hvert enkelt tilfelle blir en litt annen diskusjon.

Også når en mest ønsker å si noe om det generelle *nivået* og ikke endringene fra år til år, ligger det til rette for å se noen år under ett – for å jevne ut svingningene og å få fram et tilstrekkelig forenklet bilde. Dette momentet gjelder i særlig grad for flyttestatistikk.

Statistikk med lengre periodelengde enn ett år blir alltid mer pålitelig, men har dessverre en ulempe: Den gjennomsnittlige aktualiteten blir dårligere, eller med andre ord så blir tallene mindre aktuelle som uttrykk for det som skjer i samtida.

Viktigere er det imidlertid at lengre eller andre perioder enn kalenderåret bryter med det som er standarden i innenlandsk og utenlandsk statistikk. For brukerne er det avgjørende at kalenderåret forblir hovedperioden i all statistikk, og at statistikk med sammenslåinger av år ikke kommer til fortrenghet for kalenderårsbasert statistikk. Selv om år noen ganger bør slås sammen, så er det statistikkbrukeren selv som må få friheten til å velge hvordan sammenslåingen skal foretas.

Generelt må man være forsiktig med tolkninger på grunnlag av korte perioder og korte tidsserier.

Forskjellen mellom periode- og kohortstatistikk

I periodestatistikk er man opptatt av hva som skjer med en befolkning i en bestemt periode. Periodestatistikk står i motsetning til kohortstatistikk, som i stedet tar utgangspunkt i ei gruppe personer som har noe felles som f.eks. fødselsår, og så viser hva som skjer med dem.

7.4.5. Noen forskjeller og likheter mellom bestand og hendelser

Både prinsipielt og praktisk er tilrettelegging av hendelser over tid mer krevende enn å tilrettelegge bestanden.

Men målt for de samme personene har hendelsesdata større verdi enn bestandsdata. Bestandsopplysninger kan alltid avledes fra hendelser, men ikke omvendt.

Bestandsdata kan på sin side ofte dekke en større del av historien ved at de i prinsippet inneholder resultatet av alt som har skjedd tidligere. Det er imidlertid vanskelig å få bestandsdata som skal dekke lange livsløp til å bli fulldekkende³⁹.

Det er på sett og vis enklere med hendelser fordi de bare skal opptre én gang, slik at de tidsmessig ikke dekker mer enn et punkt. På den annen side får hendelser større mening når de inngår i en historikk, og denne bør dessuten henge sammen logisk. Dermed blir det ønskelig å se lange tidsperioder under ett også for hendelsesdata.

Referanseperioden/-tidspunktet

Hendelsesstatistikk har en referanseperiode. Den er som oftest kalenderåret, men også kortere perioder som kvartalet brukes en del i offisiell statistikk.

Bestandsstatistikk har et referansetidspunkt⁴⁰. For et årsskifte er tidspunktet akkurat når det ene året går over til det neste. Tidspunktet angis normalt som «1. januar», som i så fall står for begynnelsen på 1. januar. Betegnelsen «31. desember» brukes også, men gjelder da utgangen av den dato. Som oftest står 1. januar og 31. desember (derfor) for akkurat det samme. Hvis det har foregått en grenseendring i en geografisk inndeling akkurat ved årsskiftet, viser imidlertid 31. desember til den

³⁹ I framtida vil imidlertid dette bli bedre, dels fordi det hvert år naturlig nok oppstår en ny årgang med digitale data, og dels fordi gammel papirbasert informasjon etterhvert blir digitalisert.

⁴⁰ Ved år som periodelengde finnes også alternativet 'statistikkår'. I stedet for referansetidspunktet brukes også pr-dato/ per-dato.

gamle inndelingen og 1. januar til den nye. Alder på det tidspunktet regnes uansett ut fra utgangen av foregående år.

7.4.6. Det er likevel en sammenheng og et samspill mellom bestands- og hendelsesstatistikk

I det foregående har det blitt lagt vekt på at bestand og hendelser er to helt forskjellige datatyper. Her vil sammenhengen mellom de typene bli tatt opp.

Bestandsparalleller

Alle bestander består av sistegangshendelser, og motsatt avspeiles alle sistegangshendelser i en etterfølgende bestand.

Hver hendelsestype har sine mer eller mindre direkte motstykker i form av bestander som avspeiler hendelsene på en eller annen måte. Sammen med de som ble gift før de innvandret har f.eks. vigsler en parallell i bestanden av gifte personer. Tilsvarende peker bestanden av 'utenlandsfødte' tilbake på førstegangsinnvandringer foretatt av personer som ikke er født i landet.

Rekkefølgen

I befolkningsstatistisk sammenheng er det vanlig å tenke først på bestand og deretter hendelser. Årsaken er sannsynligvis at folketellinger til alle tider og overalt har vært den enkleste datainnsamlingsmetoden og derfor kommet før god hendelsesregistrering. I dagens norske befolkningsstatistikksystem trekker det i samme retning at bestandsdata framstår som så enkle å ha med å gjøre.

Men den motsatte rekkefølgen (med hendelser først) er vel så naturlig, for en størrelse i befolkningen er som nevnt alltid resultat av hendelser. Helt fundamentalt kommer altså hendelsene først, og så er situasjonen en opptelling i ettertid og en form for avledning fra hendelsesdataene. Alle grunnleggende data burde slik sett vært hendelsesorientert. Datamessig utviklingsarbeid bør i alle fall ha det som utgangspunkt.

Krav om teknisk konsistens

Selv om bestand og hendelser er to forskjellige fenomener, er de også på mange måter to sider av samme sak. I statistikken skal bestand og hendelser spille sammen. Det må derfor være krav om langtgående konsistens og likestilling mellom disse to delene. Det betyr at hendelser skal endre noe som stod i en tidligere bestand (hvis personen hadde kommet inn i populasjonen på det tidspunktet). For eksempel vil en utvandringshendelse ikke gi noen mening hvis flytteren stod med status utvandret allerede i siste bestand før hendelsen. Hendelsene, på sin side, skal avspeiles i den første etterfølgende situasjonen.

Regnskapet

God statistikk er som regnskapsføring. I begge fag må det kunne redegjøres for hvorfor beholdningen er endret fra forrige oppgjør. Det samme gjelder også for endringer i *sammensetningen* siden forrige gang.

Regnskapsbegrepet uttrykker også en grunnleggende demografisk forståelse. Først kom regnskapet, og deretter oppgaven med å fylle det med tall.

Det som trengs for å sette opp et regnskap for befolkningsendringer mellom to tidspunkter (altså et befolkningsregnskap) er tall for to situasjoner og alle de mellomliggende relevante hendelsene.

Hvis henholdsvis situasjonene og hendelsene ikke er avledet av hverandre, men har oppstått på uavhengig grunnlag, vil det lett kunne skje at endringer fra en situasjon til den neste ikke stemmer helt med den samlede virkningen av hendelsene.

Men et slikt regnskap bør for statistikkbrukernes skyld gå opp mest mulig, eller med andre ord bør absoluttverdien av regnskapets restpost⁴¹ holdes på et minimum. Bare på den måten vil en kunne forklare fullt ut hvilke demografiske faktorer det er som har ført til de observerte endringene i befolkningen. Er det f.eks. slik at en forholdsvis stor økning i folketallet skyldes flere fødte enn før, flere innvandringer, eller kanskje er det færre dødsfall og/eller utvandring som ligger bak? Dette må befolkningsstatistikerne kunne svare på, og da kan ikke regnskapet inneholde en stor post for «uspesifiserte endringsfaktorer».

En stor restpost angir at det har skjedd mange *tekniske* endringer i en periode, men å bli vist til tekniske endringer er ikke holdbart for vanlige statistikkbrukere. En lav absoluttverdi av restposten er rett og slett et enkelt og klart kvalitetskriterium for statistikken.

Med de data vi har tilgang til i Norge er det i befolkningsstatistikken mulig å oppnå en nokså liten restpost for den samlede befolkningens vekstfaktorer – på nasjonalt plan. På lavere geografiske nivåer eller andre undergrupper av befolkningen må man imidlertid være forberedt på større restposter (i det minste som større andeler).

Verken i Norge eller andre land er det vanlig å oppgi størrelsen på restposten i forbindelse med publisering. Når restposten er liten er følgene så små at de kan overses, men er restposten stor får det negative konsekvenser hvis den overses.

Risikobefolkningen og statistiske mål

Situasjonsstatistikk opptrer sammen med hendelser også ved at den utgjør *risikobefolkningen* (eller *-populasjonen*) i utregninger av ulike rater og statistiske mål ellers. Risikobefolkningen uttrykker den befolkningen som faktisk kan tenkes å agere eller bli utsatt for noe (innenfor en nærmere bestemt periode). Et eksempel er når bare kvinner i fruktbar alder inngår i risikobefolkningen for fødsler. I slike utregninger brukes altså folkemengden som nevner i en brøk.

Det er gjerne som *middelfolkemengden* at bestandsstatistikk opptrer i slike tilfeller.

Mer generelt brukes tall fra både hendelses- og bestandsstatistikk ofte sammen i relative mål som f.eks. prosenttall.

Folkemengden inngår i ulike relative mål innenfor hele personstatistikkområdet, og også utenfor det det. Det gir folkemengdestatistikken en posisjon og betydning som de demografiske hendelsene ikke når opp til. Fra et statistikk-kvantitativt synspunkt blir det derfor ekstra viktig å være opptatt av kvaliteten på folkemengdestatistikken.

Krav om samsvar mellom aktivitetsnivået i befolkningen og størrelsen på den

Innenfor hver utregning av statistiske mål med utgangspunkt i både hendelses- og bestandsstatistikk, må begge statistikkene ha en rimelig høy kvalitet for at måletallene skal bli riktige. De må også referere til i bunn og grunn den samme befolkningen. Teller og nevner i regnestykket må altså hentes fra statistikk som er laget på en felles befolkning, ellers blir det et misforhold mellom de hendelses-

⁴¹ Er vanligvis kjent som korreksjonspost eller korreksjonsfaktor. På engelsk: «statistical adjustment». En ulempe med bruken av ordet «korreksjon» i denne sammenhengen er at det kan virke som om det finnes en likhet med eller forbindelse fra korreksjoner av individdata. En likhet med individdata-korreksjoner er det aldri, men slike kan ha vært medvirkende til at korreksjonsposten oppstår. «Restpost», på sin side, blir for udefinert når det blir stående alene. I resten av herværende rapport blir «korreksjonspost» valgt som betegnelse, som en form for kompromiss. 'Korreksjonsfaktor' velges her bort fordi betegnelsen kan oppfattes som mer pretensiøs enn det er grunnlag for.

definerte aktiviteter og tilstander⁴² som måles og den befolkningen som kan ha utført eller opplevd dem.

Hvis folketallet er høyere enn det skulle ha vært ut fra slike betraktninger, blir alt fra gjennomsnittlig inntekt og sysselsettingsgrad til fruktbarhet og dødelighet for lavt vurdert. Det motsatte skjer ved et for lavt folketall.

For befolkningsframskrivninger får slike misforhold spesielt store konsekvenser. For å beregne f.eks. framtidig utvandring, brukes observerte utvandringsfrekvenser basert på tall for registrert utvandring de siste fem årene (f.eks.). Dersom disse tallene ikke er pålitelige, risikerer framskrivningen å bomme – ikke bare på utvandringen alene, men også på nettoinnvandringen⁴³, folketallet, og dermed etter hvert også antall fødte og døde. Feilene blir større jo lenger ut i framskrivningsperioden man går.

7.4.7. Utdypende om særlig hendelsesdata og -statistikk

Hendelser som uttrykk for aktiviteter og tilstander

Hendelser kan ses som *aktiviteter* som finner sted innenfor et geografisk område.

Noen hendelser innleder *tilstander* som i visse tilfeller kan være statistikkmessig vel så relevante som den hendelsen som innledet tilstanden. Arbeidsledighet er et slikt eksempel, der mange er mer interessert i at noen *er* i den tilstanden enn i tallet på dem som *blir* det. Et *opphold* i et land eller på et bosted må også sies å utgjøre en tilstand.

Historikkvariabler

For hver person kan det lages variabler som beskriver flere hendelser under ett eller forholdet en hendelse har til andre hendelser. Det kan dreie seg om korte sekvenser som hendelsen befinner seg i, eller lengre historikker som den er en del av. Personens antall hendelser, hendelsens nummer, oppholdslengder, forrige- og nestevariabler kommer alle i denne variabelkategorien.

Sett fra den enkelte hendelses side er slike variabler *kontekstuelle* ved at de beskriver omgivelsene eller sammenhenger som enheten står i, og betegnelsen «historikkontekstuelle variabler» ville derfor kunne passe. Sett fra *personens* side er slike variabler imidlertid ikke kontekstuelle, bare helt ordinære personvariabler.

Hendelsessekvenser

En hendelse er definert som noe som skjer på et tidspunkt. Virkningene av hendelsen varer så en periode, men denne perioden er ikke selve hendelsen. Hendelsen utvandring står f.eks. bare for det å forlate et land, ikke det å være utvandret. Virkningen av utvandringshendelsen (utvandringsperioden) kan så oppheves av den påfølgende innvandringen.

En enkelt hendelse innleder en ny tilstand for den aktuelle personen, men gir ingen informasjon om tilstanden varer ved eller er avsluttet. Det er først når personens hendelser legges etter hverandre at vi kan få avsluttet tilstander (unntatt den inneværende). Avsluttede tilstander kjennetegnes ved at de har både en fradato og en tildato.

Etablering av avsluttede tilstander forutsetter at hendelse nummer to er konsistent med den innledende hendelsen. For eksempel kan ikke hendelsen 'det å bli enke/enkemann' følges av en skilsmisse. Konsistente tilstandsdata forutsetter altså en

⁴² Med aktiviteter og tilstander tenkes det her på både demografiske hendelser som fødsler, dødsfall, sivilstandsendringer m.v., og andre hendelser som det å ta utdanning, være i jobb, begå kriminalitet eller hva det skal være.

⁴³ Innvandringene fratrukket utvandringene i samme periode.

konsistenskontroll mellom to eller flere påfølgende hendelser (der rekkefølgen er definert av hendelsesdatoen).

Forløpsdata, livsløpsdata

Data med en serie av hendelser/tilstander kalles gjerne 'forløpsdata'. I selve *ordet* ligger det ikke noe om at disse hendelsene skal henge logisk sammen, men de fleste vil nok forvente det. 'Livsløpsdata' er et annet ord for det samme, men det gir i tillegg assosiasjoner i retning av «konsistenssikret» ved at det peker på at det den demografiske virkeligheten som skal avspeiles (og ikke f.eks. bare den tekniske eller registreringsmessige).

Hvis en både skal gjennom en prosess for først å danne hendelser på grunnlag av registreringer/registreringsbrokker, og deretter skal gjøre disse hendelsene konsistente seg imellom, blir det til sammen en omfattende oppgave.

For den løpende befolkningsstatistikken trengs for øvrig ikke den siste fasen (konsistensoppnåelse); den er mest for forløpsanalyser skyld.

Historiske befolkningsdata må løpende revideres

Det som i sin tid het «Dansk demografisk database» i Danmarks Statistik ble oppdatert en gang i året, og da ble alt kjørt fra bunnen av. Ikke noen opplysninger var i prinsippet uforanderlig fra forrige gang. Det foregikk altså en kontinuerlig revisjon av historien.

En slik «revisjonisme» (som en kanskje kan kalle prinsippet) ligger også til grunn for den norske tenkemåten om befolkningsdata. At det løpende kommer bedre data er noe vi skal være takknemlige for, og ikke se som problem. Det bør aldri være aktuelt å lage en demografisk forløpsbase som låser historikken en gang for alle, og altså gjør den immun mot framtidige korrigeringer og andre forbedrende data.

7.4.8. Ulike virkeligheter som kan og bør avspeiles i aktuell statistikk

Tekniske registreringer, juridiske registreringer og hendelser, og demografiske hendelser

I diskusjonen om både hendelser og bestand må det skilles mellom ulike typer registreringer og hendelser.

Et hovedskille går mellom på den ene sida et teknisk element (som f.eks. en enkeltvis registrering), og på den andre sida en reell hendelse som registreringen (alene eller sammen med andre registreringer) forutsettes å avspeile. Men hvor en vil sette grensa mellom disse to hovedtypene kan variere med sammenhengen.

En reell hendelse kan enten være forvaltningsmessig (juridisk) eller demografisk, eller ofte begge deler samtidig. Men i noen tilfeller passer det bedre å skille mellom det tekniske-registremessig-forvaltningsmessige på den ene sida og det demografiske på den andre.

Et eksempel er det å ha foreldre. At alle har foreldre (i biologisk forstand) er et demografisk faktum, men det som finnes registrert av foreldreopplysninger i det administrative registeret er derimot en teknisk (og forvaltningsmessig) sak. Et annet eksempel er når det oppdages at personer ikke skulle ha blitt registrert som innvandret, blir deres eventuelle tidligere livshistorie i Norge beholdt i teknisk forstand, nullet ut i juridisk forstand, og diskutert i demografistatistisk forstand. Når f.eks. variabelen innvandringsgrunn av datatilgangsgrunner bare lages for ikke-nordboere, avspeiler det en teknisk virkelighet, for demografisk sett har alle utenlandsfødte en innvandringsgrunn.

De i hovedsak *demografiske* dataene kan også tolkes med et mer sosiologisk perspektiv. Ofte faller perspektivene sammen, men noen ganger kan de føre til ulike valg. Det sosiologiske perspektivet på innvandring kan f.eks. være annerledes enn det reindemografiske, og føre til andre avgjørelser om statistikken.

Virkeligheter som bør avspeiles

Den ordinære statistikken skal først og fremst vise demografisk eller relevant forvaltningsmessig informasjon, og ikke datatekniske forhold. Det å vise fram en stor uoppgettandel som kunne vært imputert ned eller bort, blir å legge for mye vekt på den tekniske virkeligheten. At registerdata ikke er perfekte er det ikke noe poeng å demonstrere i hovedstatistikken, men det bør absolutt gjøres et sted, f.eks. som et vedlegg eller i spesielle kvalitetsstudier.

Et neste spørsmål er så hvilken ikke-teknisk virkelighet som befolkningsstatistikken skal gjenspeile. Hovedalternativene går mellom forvaltningshistorikken eller folks liv. Den diskusjonen kommer igjen seinere (kapittel 7.4.12.). Ofte er det ikke noen forskjell å snakke om, men noen ganger er det det. Forvaltningshistorisk kan man f.eks. godt være død i en periode for så å opptre som levende igjen, men demografisk sett går det ikke.

7.4.9. Skillet mellom ordinær og ikke-ordinær statistikk

Løpende, ordinær statistikk utgis år etter år, og det i noenlunde lik form. Stabilitet har en egenverdi for brukerne av ordinær statistikk, og det samme har hensynet til en rasjonell produksjon. Utad kan slik ordinær statistikk derfor ofte virke konservativ og fantasiløs. For utenforstående blir det dermed fristende å foreslå f.eks. sære utvidelser, helt nye datakilder eller nye måter å gjøre ting på. Men slike forslag må ofte avvises fordi de rett og slett ikke har noe i den ordinære statistikken å gjøre. Avvisningen gjør ikke omdømmet til statistikkområdet akkurat noe bedre. Et sidrumpe inntrykk kan lett feste seg på hele fagområdet.

I virkeligheten må hensynet til stabilitet av og til vike for behovet for periodevis oppdateringer til nye forhold, så full stabilitet er det for øvrig aldri snakk om.

Fagområdet som er ansvarlig for den ordinære statistikken må imidlertid også ha et blikk for ikke-ordinær statistikk som kan og bør utarbeides. Dette kan gjøres som oppdrag utenfra eller som egne data- og statistikkstudier. Den typen statistikk har kanskje ikke det samme kravet til gjentakning som den ordinære statistikken har. Til slik statistikk er det interessant å trekke inn nye data og innfallsvinkler. Disse dataene vil i sin tur øke beredskapen til å takle framtidige henvendelser og behov.

Paradokset er altså at en som svarer for statistikkområdet må være både restriktiv og åpen for nye idéer på samme tid. En avvisning av et forslag kan ha sin årsak i en oppfatning om hva offisiell norsk statistikk skal være innenfor det aktuelle fagområdet, og ikke i synspunkter på hva fagfolk på dette området skal befatte seg med overhodet. For å forstå dette skillet gjelder det å holde tunga rett i munnen.

7.4.10. Statistikkens oppgaver og roller

Ulike klassifiseringer av oppgaver og roller

Statistikkens oppgaver kan sammenfattes til disse punktene:

1. Gi nivå for omfanget
2. Gi relevante fordelinger – mellom geografiske områder og mellom grupper
3. Gi beskrivelse av utviklingstrendene

For hvert av disse punktene må det dessuten gis grunnlag for sammenligning, noe som innebærer at de samme definisjoner må brukes overalt.

Statistikkens bruksområde kan klassifiseres på denne måten:

1. Historisk statistikk
2. Aktuell statistikk over hva som har skjedd nylig
3. Framskrivninger

En slik klassifisering passer godt på befolkningsstatistikkområdet i stort. Der dekker befolkningsstatistikk bruksområde 1 og 2, og framskrivninger bruksområde 3.

Bruksområde 1 påvirker oppfatningen om landets historie, mens bruksområde 2 brukes til det meste. Både 2 og 3 brukes ved samfunnsmessig og privat planlegging, og er i den forbindelse et grunnlag for til dels store beslutninger.

Rollene en statistikk kan eller bør ha er disse:

1. Den kan stå alene,
2. den inngår sammen med annen statistikk i regnskap og statistiske mål,
3. den utgjør en del av en tematisk avgrensning og
4. den inngår i en større pakke for hele fagfeltet.

Statistikk har en oppløsning. Detaljeringsgraden

Totale tall for f.eks. en hendelsestype i løpet av et år er for mange formål nok for å belyse det man ønsker informasjon om. Andre ganger må det deles opp på ulike variabler for at tallene skal være anvendelige. Det spørres imidlertid om dataene egner seg til langtående oppdeling.

Totaltall er nemlig ofte OK samtidig med at tallene er dårlige for enkelte undergrupper, eller for små grupper generelt. Det blir som å forstørre et fotografi. På forhånd ser man ikke nødvendigvis hvor mye en kan forstørre uten at det blir kornet. Selv om fotografiet er utmerket i liten forstørrelse er det ikke opplagt at det kan bli forstørret i det uendelige.

En vanlig form for statistiske «smågrupper» dannes av lave geografisk nivåer. Mye fysisk planlegging gjelder små områder, og er derfor ekstra utsatt for svakheter i datakvaliteten. Skeivheter i dataene er det til nød mulig å holde oversikt over på landsnivå, men hvordan skeivhetene vil slå i små områder er det ikke lett å vite på forhånd.

Hendelser betraktet som mikro- eller makrofenomener

Det går et skille mellom å være opptatt av de demografiske hendelsene på henholdsvis mikro- og makroplanet. I førstnevnte tilfelle brukes statistikken for å forstå hva folk gjør og opplever, mens på makroplanet inngår hendelsene som tilvekstfaktorer, som et lands transaksjoner med utlandet, eller f.eks. som en faktor som samvarierer med den økonomiske utviklingen.

Data og statistikk som deler av større sammenhenger

Et diskusjonstema som en ofte møter på innenfor statistikkfæren er hvor mye hensyn det skal tas til en statistikk sammenheng med andre statistikker. Spørsmålet er altså om en statistikk skal kunne ses som en isolert enhet, eller om den må utformes slik at den kan inngå i en større, sammensatt pakke av statistikk. Saken er ikke om det må være noen grenser for konsistens, men hvor trange de skal være, eller med andre hvor stor inkonsistens en kan tillate seg.

Betydningen av god statistikk, og konsekvenser av dårlig statistikk

Statistikk brukes til forskning, samfunnsstyring og mye annet. For at den skal kunne brukes til dette, er det viktig at kvaliteten er så god som det er optimalt å få den. Eventuelle svakheter i statistikken bør komme fram slik at de kan bli tatt hensyn til i tolkningen. Dårlig statistikk kan villedende, og f.eks. føre til offentlige og private feilinvesteringer.

Konsekvensene av god eller dårlig kvalitet på inn- og utvandringsdataene merkes for øvrig langt ut over den snevre inn- og utvandringsstatistikken.

7.4.11. Noe sammenligning av statistikk med foran- og etterfasene

Innledning

Med foranfasen menes her forvaltningen, mens forskning er en etterfase. Sammenlignet med disse to skiller statistikken seg noen ganger fra den ene, og noen ganger fra begge. Enkelte av momentene har blitt berørt tidligere (bl.a. kapittel 6.2.2.), men da sett fra forvaltningens side.

De administrative dataene SSB mottar, har egenskaper som er tilpasset saksbehandlingsbruken. Ved utarbeidelsen av statistikkdata både kan og må man ta andre hensyn enn de administrative. Det er et viktig moment at data som skal brukes til statistikkformål generelt har *andre* kvalitetskrav enn det administrative data har. Det er ikke riktig å karakterisere dem som i utgangspunktet verken høyere eller lavere, men annerledes i den forstand at statistikeren vektlegger de ulike kvalitetsaspektene på en annen måte. Noe betyr lite for statistikken, men mye for en eller begge av de andre fasene, og motsatt. Andre interesser betyr ikke nødvendigvis direkte motstridende interesser eller at de ikke kan være felles.

Statistikkfasens særtrekk er det nødvendig å kjenne til for å kunne bedømme statistikken på egne premisser. Vi sammenligner først med forvaltningsfasen:

Enkeltsakene betyr vanligvis lite

De krevende enkelttilfellene som av og til opptar forvaltningen, er gjerne for få til å være statistisk interessante. I motsetning til forvaltningen bryr statistikerne seg ikke om enkeltsaker, bortsett fra når det tas stikkprøver for kontroll og datalæring, og ved tilfeller av svært utstikkende data eller visse feilmistanker ellers.

Hovedtrekk går alltid foran det sære. Hyppighet er et selvstendig vesentlighetskriterium

I utforming og presentasjon av *løpende, offisiell statistikk* kan en peke på to gyldne regler som gjør at arbeidet med slik statistikk atskiller seg fra for eksempel forvaltning og forskning.

Den ene er at hovedtrekkene og nøkkeltallene alltid har forrang framfor det spesielle eller sære. Det betyr f.eks. at det er viktigere å få fram et riktig tall på den samlede utvandringen enn å karakterisere utvandrerne i detalj.

Den andre gyldne regelen (for øvrig nærbeslektet med den første) er at de store tallene og de store utslagene går foran de mindre, og at de riktig små tallene stort sett er uinteressante (bortsett fra når de antas å røpe logiske feil i dataene). Med nåværende flyttemønster vil for eksempel SSB i sin statistikkutforming og -formidling aldri drømme om å bry seg spesielt om den norske utvandringen til stillehavsøyene (etter at det er fastslått at den er veldig liten). På dette punktet skiller statistikk seg fra forskning, som ikke nødvendigvis tar slike hensyn.

Først og fremst må altså de store tallene og de store trekkene bli dekket i statistikken. Etter at det er gjort kan en tillate seg å gå til forhold som er tallmessig mindre viktige. For løpende statistikk er stort omfang rett og slett et av vesentlighetskriteriene.

Både i offentlig forvaltning og forskning skjer det rett som det er at sjeldne hendelser eller små grupper av personer med rette får stor oppmerksomhet, men uten at den publiserte statistikken har noe å gi for å belyse saken. Årsaken er rett og slett at fenomenet omfatter for få personer til å ha blitt tatt med i det som publiseres. Går en så til de underliggende individdataene er det mulig at de aktuelle personene (pga. av deres lille antall) heller ikke er blitt spesielt kvalitetssikret. En ser ofte urealistiske forventninger til hvor presise slike data er.

De to gylne reglene gjelder også i *databearbeidingsfasen*, men der må de tolkes annerledes, og jevnt over med noe høyere standarder. Begrunnelsen for det blir tatt opp seinere.

Hver person teller

I befolkningsstatistikken teller hver person akkurat like mye, for den er gjennomført antallsorientert med sin telling av personer og hendelser. Til sammenligning er telleenheten i forvaltningen gjerne tidsenheter pr. sakstype, eller kroner og øre som står på spill for de involverte partene.

Lavere krav til pålitelighet

For statistikken og (for noe forskning) er pålitelighet på enkeltenhetsnivå mindre viktig. Statistikkdata skal ikke brukes til å fatte vedtak om enkeltpersoner, og ferdig, godt aggregert statistikk kan igjen få egenskaper som individdata. Kravene som statistikken har til pålitelighet blir dermed romsligere. Det betyr at mindre feil ikke får negative konsekvenser, og man kan derfor ta større sjanser når data bearbeides.

Høy dekningsgrad er viktig, og går foran full pålitelighet

Blant de mest slående trekkene ved statistikere er at de gjerne legger svært mye vekt på å oppnå god eller helst full dekning på de fleste variablene. Statistikk blir vanskelig å tolke med uoppgitt, for den må ta med/vise alt. I statistikkproduksjon legges det derfor mer vekt på å minimere antall tilfeller med uoppgitt informasjon enn at man skal kunne stole på dataene for hver enkelt person. For å oppnå dette er statistikerne villige til å se gjennom fingrene med at visse inputdata kan ha til dels lav pålitelighet.

SSB bruker svært store ressurser på å redusere for høye uoppgittandeler på visse sentrale variable. Om bare input-datavariablene hadde hatt vesentlig høyere dekningsgrad, kunne statistikkproduksjonen blitt klart billigere.

Høyere verdi på det historiske. Statistikkens lange tidshorisont

I forhold til f.eks. folkeregisteret representerer statistikken nærmest en annen ytterlighet med hensyn til verdien av historien.

Riktignok finnes det også i statistikkfæren et krav om aktualitet, og det finnes sterke innslag av at bare de aller siste dataene og den siste publiseringen er interessant nok for brukerne. Historien veier likevel tyngre i det samlede bildet av statistikkfasen. Statistikk fra hundre år tilbake er i prinsippet like verdifull som dagens statistikk – ja, en lang tidsserie gjør statistikk ekstra nyttig for en del statistikkbrukere. Her er forskerne i fremste rekke blant interessentene. Men selv blant de som ikke er spesielt historisk interessert vil mange trenge tidsserier fra for eksempel de siste 5-10-20 årene.

Det er riktig at data mister sin *aktualitet* når de blir eldre, men verdien øker som *historiske vitnesbyrd* eller som kilder til *studier av utviklingen* over tid.

Hensynet til kravet om sammenlignbarhet over tid gjør at en må bør ha sterke styrende prinsipper og standarder for produksjonen, eller en mulighet til og en politikk for revisjon av tidligere publisert statistikk.

7.4.12. Befolkningsstatistikkens oppgaver

I samsvar med hva som er statistikkens generelle oppgaver er befolkningsstatistikkens oppgave er å gjøre rede for 1) *størrelsen* på og 2) *sammensetningen* av befolkningen i landet, og 3) kunne forklare endringer i disse. I tillegg til disse oppgavene på makronivået kommer det også det å si noe om 4) hva folk *opplever*

(gjennomlever) av demografiske hendelser. På tvers av dette går 5) den *geografiske oppdelingen*.⁴⁴

Faktorene som påvirker *størrelsen* på befolkningen som helhet er fødsler, dødsfall, innvandringer og utvandringer. For undergrupper av befolkningen kommer det andre faktorer til. *Sammensetningen* går først og fremst på typiske demografiske fordelingsvariabler, men omfatter også visse variabler med juridisk preg.

En sentral tabelltype i befolkningsstatistikk er som vi har sett *befolkningsregnskapet* (se kapittel 7.4.6) der både situasjons- og hendelsestall opptrer sammen.

Befolkningsstatistikken skal tilfredsstillende demografiske og eventuelt forvaltningsmessige behov. Den kan ikke nøye seg med tall som bare er av data- eller registerteknisk interesse.

Befolkningsstatistikk kan oppfattes som ei klynge av flere enkeltstatistikker (fødte, døde, sivilstandsendringer mv.), eller så kan enheten mellom dem vektlegges slik at «befolkningsstatistikk» blir hovedordet.

Befolkningsstatistikken hendelsesstatistikker

Befolkningsstatistikken hendelsesstatistikker har ikke egentlig så stor betydning, i den forstand at ikke alt ved dem har like stor betydning i alle sammenhenger.

De betyr for eksempel ikke noe for å definere folkemengden, for i gode registerland blir ikke folkemengden regnet ut på grunnlag av hendelsesstatistikker. Enkel hendelsesstatistikk for noen år tilbake blir på sett og vis litt avleggs, for ut fra siste bestandsstatistikk vi vet jo nå «hvordan det gikk». Det bidrar til at en blir fornøyd med f.eks. tall for nettoinnvandring i stedet for statistikk for begge flytterevingene. Den ordinære hendelsesstatistikken viser bare aktivitetsnivået i en gitt periode og forklarer også hvorfor det skjedde endringer fra inngangen av en periode til utløpet av den. Hendelsene får på mange måter en støttefunksjon i det samlede statistikk-bildet, og litt sleivete sagt kan en uten for mange umiddelbare konsekvenser tillate seg å være slumsete i håndteringen av hendelsene.

Er en imidlertid rettet mot å granske landets historie, gjelder ikke dette lenger. Og det gjelder framfor alt ikke for individdataene. De gir muligheter til analyse som en ferdig statistikk aldri kan gi. Sist, men ikke minst, så er god hendelsesstatistikk (for tilvekstfaktorene) avgjørende for muligheten til å lage framskrivninger, og tall for hendelser er da også byggesteinene som framskrevne folketall baserer seg på.

Norsk befolkningsstatistikk gjelder den norske befolkningen – ikke Norge som landområde

Det går et skille mellom statistikk over den norske befolkningen (= den bosatte befolkningen i Norge), og statistikk over det som foregår i Norge. Befolkningsstatistikk har som sin primære oppgave å si noe om det førstnevnte alternativet (se for øvrig mer i kapittel 10).

Demografisk rettet, men også forvaltningsmessig

I mange sammenhenger framstilles myndigheters «policy-behov» som noe annet enn det ordinære befolkningsstatistikk kan gi. Kanskje ligger det en oppfatning bak om at rein befolkningsstatistikk er rettet mot akademisk demografi og ikke så mye mer. Men for det første er også slik statistikk også policy-relevant, og for det andre tar befolkningsstatistikkbetegnelsen i høyeste grad opp i seg også behovene for mer styringsrettet statistikk. Det juridiske perspektivet er altså med i vurderingene. Et slikt videre formål er i seg selv en grunn til å bruke betegnelsen «befolkningsstatistikk» og ikke «demografisk statistikk»⁴⁵.

⁴⁴ Denne beskrivelsen bygger på ulike demografers framstilling, men med egen tilpasning.

⁴⁵ I utlandet er «demographic statistics» nokså vanlig.

Så selv om det demografiske aspektet er en viktig ledetråd i forvaltning og utvikling av befolkningsstatistikken, gjøres det også kompromisser for å få statistikken mer generelt anvendelig. I praksis må en forsøke å ta flere hensyn samtidig, for det er upraktisk å operere med for mange varianter.

Dette gir for øvrig én bakgrunn for befolkningsstatistikken forhold til det å avspeile folkeregisterets befolkning i stedet for å forsøke å finne den tilstedeværende befolkningen. Befolkningsstatistikken er altså ikke bare demografisk, men må ivareta også forvaltningsmessige forpliktelser (som antydnet tidligere i avsnittet om registervirkeligheten).

Befolkningsstatistikk er noe andre må rette seg etter

Et kjennetegn ved befolkningsstatistikken er at den i så stor grad blir bestemmende for mange andre statistikker (eller i alle deler av disse statistikkene). Dermed fungerer den som et av flere *fastpunkter* i det store statistiske bildet.

8. Kvalitet på statistikk og data

8.1. Innledning

Vi så tidlig på kvalitetsbegrepet helt generelt, og har deretter satt oss mer inn i hva som kjennetegner statistikk i sin alminnelighet. Nå er tida inne til å sette disse to aspektene sammen på en mer systematisk måte, i form av en diskusjon om hva *kvalitet* på *statistikk* kan tenkes å være.

Vi har også sett at statistikk og statistikkdata brukes til mange forskjellige ting, og med forskjellige kvalitetskrav til de ulike brukstypene. Det kompliserer diskusjonen.

8.2. Hva er kvalitet på statistikk?

8.2.1. Innledning

Statistikk-kvalitet er et kjent tema i samfunnsfaglig metodeundervisning. Vi går imidlertid rett på den praktiske statistikken – representert ved statistikkbyråene, deres internasjonale samarbeidsorganer og statistikkinnamlende internasjonale organisasjoner. Flere av dem har de siste 10-20 årene laget oversikt over kvalitetskriterier. Etter hvert har Eurostats Code of Practice (CoP) blitt den dominerende referansen for SSB.

Slike fagmiljøer har hatt et bredere perspektiv på kvalitet og kvalitetssikring enn det en gjerne lærer på vanlige universitetskurs. Miljøene har et mer overordnet blikk på kvalitet ved å trekke inn institusjoner og prosesser, og de har dessuten vært opptatt av hvordan en *sikrer* seg kvalitet. Sammenfattet framstår denne typen kvalitetsarbeid som en oppgave i tre ledd: Identifisere objektene som skal kvalitetsvurderes, bestemme hvilke indikatorer man skal se på, og sette kravene. Videre vil vi gi noen hovedpunkter hentet fra i første rekke CoP.

Først og fremst peker CoP ut de *egenskapene* som det er viktig å se på i en kvalitetsvurdering. De kalles kvalitetsindikatorer fordi de skal brukes til å måle kvalitet. Når det så kommer til å sette opp *krav*, blir formuleringene mer vage.

CoP opererer med kvalitetsaspekter for tre objekter, nemlig 1) institusjonen, 2) prosessene og 3) produktene.

8.2.2. Kriterier for produktkvalitet

God institusjonell kvalitet og prosesskvalitet skal legge grunnen for produktkvaliteten som vi her vil gå dypere inn i⁴⁶. I denne omgangen tas produkttypen *statistikk*, og så blir kriteriene i neste kapittel diskutert med utgangspunkt i produkttypen *individdata*.

Relevans, meningsfullhet. Også kjent som validitet. Det dreier seg om begreper, definisjoner, variabler og klassifikasjoner avspeiler brukernes behov, eller ganske enkelt om statistikken gir det som brukerne vil ha eller trenger.

Dekningsgrad er en viktig ingrediens i relevansbegrepet. Informasjonen bør dekke en så stor del av den relevante populasjonen som mulig. Stor andel av 'uoppgitt' i statistikken reduserer altså relevansen.

Om inndelinger er detaljert nok, og/eller gruppert på en relevant måte, inngår også under dette punktet.

Nøyaktighet og pålitelighet. Også kjent som reliabilitet. Generelt om brukerne kan *stole på* statistikken. Aspektet 'nøyaktighet' henspiller på størrelsen på de feilmarginene som alltid vil finnes i statistikk. Kriteriet dreier seg slik sett altså ikke om direkte «feil», men om hvor *nøyaktige* tallene er. 'Pålitelighet', derimot, står i større grad for frihet fra systematiske skeivheter eller villedende, grove feil (som f.eks. skyldes feil datamodell eller programmeringsfeil).

Aktualitet og punktlighet

Aktualitet er lengden på tidsrommet fra referansetidspunktet eller utløpet av referanseperioden til data og statistikk er tilgjengelige. Punktlighet gjelder først og fremst om en kan stole på at statistikken kommer til oppgitt tid, men kan vel også omfatte det at den ikke kommer seinere enn det som har vært vanlig.

Sammenheng og sammenlignbarhet

Det er en kvalitet ved statistiske opplysninger at de er sammenlignbare over tid, på tvers av geografiske områder, og mellom statistikkområder.

Sammenheng viser bl.a. til intern og ekstern konsistens. Konsistens betyr at opplysninger ikke motsier hverandre – med rette eller urette. Dels er konsistens bare et resultat av at dataene i utgangspunktet er gode og samkjørte, men konsistens er også et mål i seg selv. Punktet kan også omfatte hvor godt en statistikk spiller rollen som delstatistikk i en større statistikk.

Tilgang og klarhet

Opp til for en 10-15 år siden betydde «tilgang» til statistikk hva som var trykt i publikasjoner, hvor en kunne få tak i disse og hva de kostet. I dag har Internett kommet inn og satt deler av tilgangskriteriet i et nytt lys. Det som nå først og fremst gjelder er hva som ligger på nettet og hvor lett det er å finne fram der. Statistikkbasene har i flere land blitt en hjørnestein i statistikkformidlingen. En god oppdragstjeneste hører også med.

Klarhet eller tolkningsbarhet går på utforming og teksting av tabeller, om det følger med tilstrekkelig og passende metadata, og om informasjon om datakvalitet er tilgjengelig.

⁴⁶ Innholdet i gjennomgangen nedenfor er i hovedsak i overensstemmelse med CoP, men gjengivelsen er fri og inneholder flere egne innslag.

Brukervennlighet

Dette punktet henter inn en del momenter fra de andre kvalitetsaspektene. Brukervennlighet betyr her at dataene er lette å bruke, noe som er en kvalitet i seg selv. God dekningsgrad, konsistens og fravær av ukurante verdier gjør det lettere å tolke statistikken.

Kostnadseffektivitet

En ser mye vakling med hensyn til om produktkvalitetsbegrepet bør defineres så vidt at det automatisk omfatter også *kostnadseffektivitet* (dvs. resultatet sett i forhold til innsatsen), eller om kvalitet er det en har før en ser på prisen.

Omfang (størrelse på statistikkksamling)

Det kan også diskuteres om antall tabeller (eller tabellceller) sier noe om kvaliteten i seg selv. På statistikk-samlingsnivå er det imidlertid relevant å trekke inn denne faktoren. Den inngår for øvrig i relevanskriteriet.

Avveininger må foretas

Hensynene ovenfor kan være innbyrdes motstridende, og det må da foretas avveininger. Målet om å øke relevansen (særlig dekningsgraden) kan f.eks. innebære at en må ta i bruk supplerende data med mindre pålitelighet, slik at den gjennomsnittlige påliteligheten reduseres. Økt konsistens og anvendbarhet innebærer alltid en forenkling av datamaterialet, og noen ganger gir det tydelig en for stor forenkling av virkeligheten. Konsistens er et mål i seg selv, men hvis det drives langt nok kan det måtte gå på bekostning av detaljeringsgraden i dataene. Videre må aktualiteten avveies mot andre sider ved kvaliteten.

Aktualitet er viktig, men skadevirkningene av dårlig aktualitet hefter ikke ved selve statistikken etter at den endelig har blitt offentliggjort. Til sammenligning vil dårlige oppfyllelse av noen av de andre kvalitetskriteriene henge fast i statistikken i prinsippet til evig tid. Bare tida, og i noen få tilfeller nye og bedre data, kan lege slike sår.

Hovedkriteriene for statistikk-kvalitet må sies å være om statistikken gir 1) det brukerne trenger, og 2) om tallene er til å stole på. Et viktig tilleggspunkt er om statistikken kommer forholdsvis raskt.

8.3. Svakheterne med de vanligste kriterielistene fra et registerstatistikk-synspunkt

CoP er resultatet av et grundig og samvittighetsfullt arbeid, men den som driver med statistikkproduksjon basert på administrative *registerdata* oppfatter gjerne virkeligheten som mer nyansert enn den CoP synes å legge til grunn. Av den grunn har det da også blitt reist flere forslag til tilpasninger av CoP for registerstatistikk.

Det kan gis to hovedinnvendinger mot de enkleste av oversiktene som er utarbeidet av internasjonale organisasjoner og av enkelte statistikkbyråer. Sett fra vårt ståsted er de typiske opplistingene av kvalitetskriterier både for vide, og (delvis derfor) også for snevre.

8.3.1. Framstillingene blir for vide

Framstillingene er vide fordi man ønsker å være så generell at alle datakilder og innsamlingsmetoder som brukes i statistikkproduksjon skal passe inn. Det innebærer både at det blir lagt mye vekt på slike ting som utvalgsundersøkelser, intervjuing og utforming av skjemaer ment for privatpersoner. Fulltellingene og registerdata får dermed ikke bli behandlet på egne premisser, bare på fellespremisses. Ved slike tilnærminger skapes det ingen dypere forståelse for viktige registerdataproblemstillinger.

Ved å gå fra utvalg til fulltelling, og ved å bruke sentrale administrative registre, forandres de kvalitetsrelevante problemstillingene. Noen problemstillinger utgår, andre får enten redusert eller økt betydning, og så kommer det kanskje til noen helt nye. I en studie av kvaliteten på statistikk basert på administrative registre er det helt nødvendig først å finne fram til de kvalitetsaspektene som faktisk gjelder for slike statistikkområder, og så tolke og vektlegge aspektene på en relevant måte.

8.3.2. Framstillingene blir for snevre

Standardmessige kriterieoversikter blir for snevre ved at de er rettet mot å beskrive kvaliteten på *ferdig statistikk*. Det betyr at kvaliteten på *statistikk*dataene ikke får en egen behandling, mens kvaliteten på de administrative dataleverandørene og deres produkter ikke en gang blir nevnt. At det finnes flere typer statistiske produkter er sjelden et moment i slike sammenhenger.

Ved bruk av visse tradisjonelle statistikkmetoder/-kilder kan det ofte bli en forholdsvis tett forbindelse mellom data og statistikk, bl.a. fordi dataene har begrenset nytte ut over det å bli til statistikk. Registerstatistikk er ikke slik, for grunnlagsdataene framstår der som noe annet enn den statistikken som dataene skal bidra til. Individdataene har ganske enkelt sin egen verdi og sitt eget bruksområde. Det innebærer at kvaliteten må vurderes separat for dataene, og at kriteriene vil slå annerledes ut for dem enn for statistikken.

Disse innvendingene konkretiseres i neste kapittel.

Et annet aspekt som gjør registerstatistikk «annerledes» enn det som kan kalles tradisjonell statistikk, er at utformingen av metadata til statistikken kan bli mer krevende. Det skyldes dels at datainnsamlingen foretas av eksterne aktører og dermed blir fjernere, og dels at registerstatistikk gjerne bygger på flere kilder (dvs. flere registre). Statistikkbyråers metadata-systemer er ikke nødvendigvis godt tilpasset den situasjonen registerstatistikk er i.

8.4. Kvalitet på produkter som kommer foran den ferdige statistikken, og på andre sluttprodukttyper enn tabeller

8.4.1. Innledning

Vi har for lengst konstatert at det finnes foranliggende faser til den ferdige statistikken, og i de fasene består produkttypene av individdata og ikke statistikk. Noen av disse individdataene kan dessuten erklæres som sluttprodukter.

Vi har også sett at kvaliteten på *statistikkdataene* ikke får en egen behandling i CoP-skjemaet, og heller ikke kvaliteten på de administrative dataleverandørene og deres produkter blir nevnt der. Det blir da nødvendig med en egen gjennomgang av hvilke kvalitetskriterier som gjelder for individdata.

8.4.2. Kvalitetskrav må stilles til ulike ledd i prosessen og ikke bare til sluttproduktet

Produksjonskjeden for en ferdig statistikk består av flere ledd, der ett alternativ er å skille mellom leddene forvaltning og statistikk. Finere oppdeling er også mulig, og særlig er det relevant å skille den generelle databehandlingen i statistikkbyrået fra det som gjøres i sluttfasen når den konkrete statistikken produseres. Hvert av leddene befinner seg i en særegen situasjon og har egne formål og derfor egne kvalitetskrav.

Dette tilsier at en først ser på kvaliteten på hvert enkelt trinn, og så blir sluttkvaliteten summen av kvaliteten på hvert av de foregående trinnene. Spørsmålene om kvalitet på institusjonen(e), prosessene og produktene må da besvares flere ganger. Nedenfor begrenser vi oss imidlertid til det som skiller det nest siste leddet

fra det siste, eller med andre ord hvilke kvalitetskrav som er forskjellige for statistikkdata sammenlignet med aggregert statistikk.

8.4.3. Krav til statistiske individdata

Registerdata som både kilde og selvstendig produkt gir andre forutsetninger og krav enn det statistikken gjør. Hovedbegrunnelsene er at individdata 1) sjelden utgjør et så snevert utnitt som statistikk kan være, at 2) bruksområdet er både annerledes og veldig mye større, og dessuten at 3) statistikkdata opptrer som et mellomprodukt med store konsekvenser for all etterfølgende bruk, både statistikkproduksjon og videre databearbeiding.

Det er fundamentalt at brukerne av statistiske individdata er andre, og behovene annerledes, enn det brukerne av ferdig statistikk er. De har det samme kravet på kvalitet, men det må være på egne premisser. Man kan senke skuldrene når målet er i sikte, men ikke tidlig i prosessen, og det er der registerdata befinner seg. Å slakke på kravene kan man tillate seg først når slutten er så nær at konsekvensene blir overskuelige.

I statistikken har man kanskje valgt en tabellutforming som gjør at en unngår konsekvensene av de største svakhetene i dataene, og statistikk innebærer i seg selv grupperinger – som f.eks. hele år i stedet for datoer. I individdata står verdiene helt nakne fram for den som har verktøy til å granske dem. Feil i enkelttilfeller blir synlige både for brukere og dataprogrammer, med de konsekvenser det har for bl.a. brukervennligheten.

Det passer dårlig å presse logikken fra statistikkkvaliteten ned over dataene.

Noen kvalitetsaspekter for statistikkdata

Vi går nå over til hvordan en bedømmer kvaliteten på produktet «statistiske datafiler». Gjennomgangen unngår å gjenta oversikten for statistikk, og tar mest for seg forskjellene.

Relevans, meningsfullhet. Individdatabrukerne trenger noe annet enn det statistikkbrukere gjør, og individdatarelevansen må bedømmes ut fra det. Grunndatasett skal brukes til mer enn løpende statistikkproduksjon, og trenger flere variabler for å tilfredsstille de andre behovene. Populasjonen for dataene kan være større enn det som trengs i statistikkpubliseringen (som ofte bare begrenser seg til de bosatte), noe som stiller større krav. Kravet om fullstendighet betyr altså noe annet for individdata. Generelt har slike data et mye bredere spekter av behov som skal tilfredsstilles, og av bruksområder.

Spørsmålet om inndelinger er detaljerte nok og/eller gruppert på en relevante måter, får en annen betydning på datanivået.

Mulighetene for å forbedre produktet er store når en befinner seg i individdatafaser. Ved bearbeiding kan dataene bli mer meningsfulle for brukerne. I ferdig statistikk, derimot, er løpet stort sett kjørt for videre utvikling.

Nøyaktighet og pålitelighet. Gjelder om brukerne kan stole på statistikkdataene. Her går det i utgangspunktet på nøyaktigheten for hver post, ikke bare på de aggregerte tallene som en gang vil bli laget. Individdata skal brukes, eller i alle fall skal kunne brukes, til mange forskjellige formål – både kjente og ennå ikke kjente. Feil i grunndata kan få stor spredning og på den måten gjøre stor skade. Det store og varierte bruksområdet innebærer også at kvaliteten må være høy for at dataene skal kunne tilfredsstille de fleste.

Det kan se ut som at noen mener at en del feil gjør at en lettere kan godta enda flere feil, for da har dataene uansett ikke muligheten til å bli perfekte. Andre legger mer vekt på at feil kan akkumuleres og bli større enn ønskelig hvis de ikke holdes i sjakk.

Aktualitet og punktlighet

Aktualitet i registersammenheng peker blant annet på hvor hyppig oppdateringen av datafiler og registre er.

Sammenheng og sammenlignbarhet

Når data skal brukes til å dekke flere år kreves det at dataene over hele perioden henger sammen, om ikke annet så av programmeringsmessige grunner. Teknisk sett er det krevende å arbeide med data som er lite sammenlignbare eller dårlig tilpasset hverandre.

Tilgang og klarhet

Tilgang til individdata er et helt annet spørsmål enn tilgang til anonymisert statistikk.

Klarhet eller tolkningsbarhet går på om det følger med tilstrekkelig og passende metadata, og om informasjon om datakvalitet er tilgjengelig. Brukere av individdata trenger andre typer metadata enn det en tabellbruker trenger.

Til tilgangsbegrepet hører også *lagring* av ferdige både rådata, halvfabrikata og mer ferdige produkter. Lagring av individdata er noe helt annet enn lagring av statistikk. Ønsket om et «arkivstatistisk system» kom tidlig opp i registerstatistikken historie.

Brukervennlighet

Brukervennlighet betyr at individdataene er lette å bruke, noe som har en helt annen og større betydning enn det har i vurderingen av statistikk. God dekningsgrad, konsistens og fravær av ukurante koder gir dataene økt anvendbarhet av dataene. Forenkling går ut på at en bevisst går inn for å omkode ukurante koder (f.eks. uoppgitt).

Koblingsbarhet på individnivå er en stor utfordring i mange andre statistikkbyråer. Også SSB har sine problemstillinger på dette feltet, men de er begrenset og kan ikke sammenlignes.

Kostnadseffektivitet

Sammenlignet med et avgrenset sluttprodukt som statistikk gjerne er, må kostnader må vurderes annerledes for et element som utgjør en viktig brikke i et stort system og skal inngå i mange sammenhenger.

Del 3. Begrepsmessig gjennomgang av fagområdet inn- og utvandringsstatistikk

Denne delen inneholder kapitler som presenterer og diskuterer ulike sider ved det man kan kalle fagområdet inn- og utvandringsstatistikk. Fagområdet har tilknytning til både flytting og til folketallet, så disse to perspektivene gjennomgås først.

9. Generelt om flyttinger

9.1. Betragtninger over begrepet flytting

Mye som har med inn- og utvandring å gjøre gjelder egentlig alle former for flytting, og da er det mest praktisk å starte med det ordet og begrepet. Forhold som i hovedsak bare har med *internasjonale* flyttinger å gjøre blir behandlet i et seinere hovedkapittel.

9.1.1. Hva står ordet «flytting» for i språket?

'Å flytte' kommer av norrønt 'flytja' (eg. 'la flyte (bortover)' (Bokmålsordboka). De to betydningene som ordboka oppgir er «føre til et annet sted» og «skifte bolig, oppholdssted».

Som mange andre ord har 'å flytte', eller i substantivert form 'flytting', flere betydninger og bruksområder. En kommer imidlertid nokså raskt ned til en hovedbetydning av flytting som «at et fast tilholdssted blir forlatt til fordel for et nytt noenlunde fast tilholdssted». Og om det er snakk om personer (og ikke f.eks. bedrifter), har 'flytting' på norsk en solid posisjon som betegnelse for personers forholdsvis varige skifte av bolig/bosted⁴⁷. Om personer brukes ordet sjelden i andre sammenhenger⁴⁸, og bostedsskifter som språklig sett ikke kvalifiserer som 'flytting', har ingen stor betydning. Ordet er rett og slett relativt entydig og vanskelig å misforstå.

Flytting er et juridisk begrep og har i jussen en betydning som kan atskille seg fra den folkelig, men avviket er ikke påtakelig stort. I de fleste tilfellene sammenfaller den formelle og den folkelige betydningen av 'flytting'.

Bruken av ordet påvirkes ikke av at landegrenser krysses, av flytteretning, flytteavstand eller -varighet. Da tar vi et lite forbehold om at det kan bli oppfattet å være en betydningsforskjell mellom flytting og vandring (se mer om det seinere).

Det er ikke samme situasjon i alle språk og kulturer. I noen språk er man prisgitt ord som er mer allmenne, eller ordbruken varierer mer med type flytting. Noen steder legger ikke kulturen vekt på flytting i det hele tatt, og det som virkelig teller da er hvor man ble født. Man skal ikke se bort fra at en grei begrepsituasjon kan spille inn på hvordan det tenkes om flytting i Norge, i motsetning til land der ordene f.eks. er mer varierte og begrepet mer oppdelt eller mindre presist.

Én uklarhet av praktisk betydning ligger det riktignok i den norske språkbruken (og sikkert også i andre språk), og det er når f.eks. «innflytting» brukes i betydningen «nettoinnflytting»⁴⁹ (og tilsvarende for utflytting).

Synonymer

Som varianter til 'flytting' stiller språket til rådighet '-vandring' og 'migrasjon'.

Ord med «-vandring» møter en på norsk fortrinnsvis bare for de flyttingene som krysser landegrensene. For SSB er *innvandring* synonymt med *innflytting* (til landet), og tilsvarende ved den motsatte retningen.

«Migrasjon/å migrere» har et snevrere bruksområde enn flytting og er en anelse fremmedartet, men det passer i abstrakte sammenhenger. Også det ordet knytter seg mest til internasjonale flyttinger.

⁴⁷ Vi bruker her «bosted» som synonym til «bolig».

⁴⁸ Men flytting kan bety «flytteprosess». Utsagnet «det er en belastning å flytte» kan vise til tunge løft og mange kasser, eventuelt at det å skifte bolig passer dårlig.

⁴⁹ Innflyttingene fratrukket utflyttingene i samme periode.

'Adresseendring' er ikke presist nok som variant til 'flytting'. Ordet 'adresse' kan stå for adressepunkt, og i så fall blir en adresseendring det samme som flytting. Hvis det derimot tenkes på *navnet* som adressepunktet har, eller på postadressen, blir ordbruken feil. Det skjer forholdsvis ofte at slike navn eller koder endres uten at de som bor på adressepunktet skifter bolig.

Mobilitet er et videre begrep enn flytting. Når det avgrenses til geografisk mobilitet står det egentlig for flyttehyppighet.

Ordbruken tas også opp i neste kapittel om de internasjonale flyttingene.

Man møter ordet «flytting» i tre ulike betydninger

Innenfor grunnbetydningen «bostedsendring» møter man i praksis ordet brukt på tre ulike måter. De er lette å holde fra hverandre, men det er likevel verdt å være klar over de tre variantene.

1. Som enkelthendelse

'Flytting' står som enkelthendelse for en type konkret hendelse eller handling som utføres av enkeltpersoner (alene eller sammen med familien/husholdningen). I den betydningen er ordet tellelig, så det er altså mulig å snakke om én eller flere *flyttinger*. Med denne betydningen viser uttrykket «flyttingen fra a til b» til en konkret flyttehendelse som en person har opplevd/skal gjennomføre. Ordet migrasjon kan ikke brukes i denne betydningen.

En variant er at en flytting som en flerpersonhusholdning foretar regnes som én flytting. Det sammenfaller med hvordan flyttebyråer teller oppdrag. I befolkningsstatistiske sammenhenger forekommer den flyttedefinisjonen såpass sjelden at vi kan ser bort fra den her.

2. Som omfang (aggregat⁵⁰)

Ordet flytting brukes også om det samlede omfanget av de konkrete hendelsene, altså som aggregatet av enkeltflyttinger. Da heter det ikke mange eller få flyttinger, men høy eller lav, eventuelt stor eller liten innflytting/utflytting, eller så er størrelsen på flyttingen oppgitt med et tall. Med denne betydningen vil uttrykket «flyttingen fra a til b» stå for *flyttestrømmen* fra a til b. I denne betydningen finnes ordet bare i entall.

Som aggregat gir flytting mening som en nettostørrelse, noe som ikke er tilfelle når flytting brukes om enkelthendelser.

3. Som abstrakt (fenomen)

En tredje betydning av flytting er som fenomen, altså noe som finnes eller foregår, men uten at en tenker på å måle det. Eksempel: «Migrasjon er et element i globaliseringen». Også dette kan retningspresiseres, som f.eks. i «innvandring er et aktuelt tema». Vi utdyper ikke denne bruksmåten noe nærmere.

I sammenhenger der det gjelder å være teknisk og helt presis (f.eks. i omtale av registreringssystemer), må en basere seg på betydning 1. I demografisk statistikk, samfunnsvitenskap og politikk vil det derimot ofte være naturlig å bruke ordet i betydning 2. I presentasjonen av SSBs befolkningsstatistikk ser vi at det varierer litt om flertallsformen av betydning 1 eller om betydning 2 blir brukt. Statistiske mål baseres på aggregerte tall, altså betydning 2.

En som kommer med et utsagn om at flyttingen er så og så stor, tar det for gitt at statistikken eller målingen er pålitelig nok som grunnlag for utsagnet. Om

⁵⁰ Språkfolk snakker om ord som uttrykker kollektive størrelser eller masser. Typisk for slike ord er at en foran kan sette *mye* i stedet for *mange* eller *flere*.

statistikken ikke er pålitelig, er det mer naturlig å gå over til ordbruk 1 og si f.eks. at «antall registrerte flyttinger» er slik og slik.

Hvis en i *tekniske* framstillinger på norsk skulle holde seg til ordbruk 2, kan det hemme forståelsen. Da kan en komme til å se bort fra at den samlede migrasjonen i et land som Norge bare er et aggregat av enkelthendelser, og man står generelt i fare for å svekke den tankemessige forbindelsen til datagrunnlaget.

Men i Norge før i tida, og i en god del andre land også i dag, finnes det ofte ikke noe datagrunnlag med informasjon om hver enkelt flytting. I slike situasjoner har en ikke annen mulighet enn å bruke utvalgsundersøkelser, regne ut nettoinnflyttingen på grunnlag av tall fra f.eks. folketellinger kombinert med fødte- og dødestatistikk, eller beregne på andre måter. I slike tilfeller trenger man på godt og vondt ikke å ta stilling til hva en enkeltflytting er. Flyttestatistikk blir bare beregnede tallstørrelser, og da er betydning 2 naturlig nok mest nærliggende å bruke.

Når vi i Norge er opptatt av kvaliteten på flyttestatistikken, er det i hovedsak kvaliteten på defineringen av flyttehendelser og registreringen av disse hendelsene man er opptatt av, men også hvordan flyttingene behandles videre og til slutt telles opp. Det er med andre ord betydning 1 som vil dominere i framstillingen.

Andre språk kan ha en vanskeligere ordsituasjon

Ikke opplagt å si 'en flytting' på alle språk

Mens det norske ordet flytting faller naturlig å bruke både som enkelthendelse og aggregat, er det ikke tilfelle på et språk som engelsk. Det ordet som der brukes mest i statistikk sammenhenger er «migration», men det ordet står for 'flyttestrøm' og ikke enkeltflytting⁵¹. Flertallsformen 'migrations' brukes om f.eks. folkevandringer og dyretrekk (i flertall). Ellers kan en treffe på f.eks. «residential mobility» i sammenhenger der vi på norsk tenker på flytting heller enn mobilitet.

For å kunne vise til enkeltvise hendelser er «movement» vanligst på engelsk. Substantivet «a move» kan påtreffes for det samme, men er mindre vanlig. «Migration event» og «relocation» vil være forståelige for å vise til enkelt-hendelser, men er ikke helt gode alternativer. Som *verb* for kortere avstander har engelsk «to move house».

'Flyttere' brukes mer enn 'flyttinger'

I utlandet er det vanlig å treffe på statistikk over «migrants» – altså flyttere – i sammenhenger der det på norsk er mest naturlig å bruke 'flyttinger'. Det kan se ut som personer og hendelser er blandet sammen, og i så fall kan én årsak være at det aktuelle språket ikke tilbyr et(t) greit ord for 'flyttinger'.

9.1.2. Noen karakteristika ved begrepet flytting

Varig eller midlertidig flytting

Den vanlige oppfatningen er at en flytting normalt er varig, men det er også mulig å snakke om midlertidige flyttinger. Strengt tatt vil det forresten de etterfølgende *oppholdene* som er varige eller midlertidige, uten at det trenger å bety noe for språkbruken.

Skillet mellom varig og midlertidig må bli forholdsvis subjektivt, så når det f.eks. i lovverket brukes slike ord blir de definert nærmere. Noen vil si at midlertidigheten viser til at flytteren etter hvert vil vende tilbake til det *foregående* bostedet, men det er vanskelig å se at den forståelsen har noe sterkt grunnlag. For å unngå

⁵¹ Alternativer som ordparet 'inflow'/'outflow' har samme egenskap. 'Entries'/departures' er slik sett bedre, men får ikke godt nok fram at saken dreier seg om flytting og ikke reising.

usikkerheten om betydningen er det en løsning å bruke betegnelsen *korttidsflytting*, i motsetning til de mer varige *langtidsflyttingene*.

Må være en minste varighet på oppholdet eller fraværet

Uansett må det alltid være ei minste grense for hvilke opphold/fravær som skal regnes som meldepliktig flytting. I ulike lands lovverk kan det imidlertid hende at slike krav ikke er nevnt, er upresise, eller ikke er særlig strenge. I land der minstetid er oppgitt varierer den mye. Botida kan i noen tilfeller bli supplert med andre kriterier (om bolig, arbeid, familie) som gjør de samlede vilkårene strengere. For øvrig trenger det ikke være likhet i kriteriene mellom innenlandske og internasjonale flyttinger.

Jo strengere kravene er, jo færre flyttinger blir registrert.

Flytting = endring av bosted

En flytting er en bevegelse fra ett sted til et annet, eller altså selve overgangsfasen mellom to bosteds- eller bosatt-tilstander. Begrepet flytting forutsetter altså at det finnes to geografiske punkter å bevege seg mellom.

På den måten henger flytting altså begrepsmessig sammen med definisjonen av bosted, og dermed blir bostedene med på å definere flyttingene. Flytting og bostedsendring blir slik sett bare to sider av samme sak.

Dette har som konsekvens at det blir viktig å se på bostedet, og at en kan gjøre flytting til et spørsmål om bosteder. Hvis en myndighet er opptatt av og sørger for at folks bosted til enhver tid er riktig registrert, vil flyttingene som sådan automatisk også bli riktige. En kunne hypotetisk tenke seg at det jevnlig ble gjennomført omfattende bostedskontroller i hele landet. Da ville det ikke være nødvendig å kontrollere så mye ved selve flyttingene. Motsatt, hvis flyttinger kontrolleres godt reduserer det betydningen av å kontrollere bostedsopplysningene.

Det skal imidlertid sies at bostedsregistrering er et videre begrep enn flytting, for bostedsbegrepet gjelder også ved fødsler, forsvinninger og dødsfall. Til tross for at disse hendelsestypene innebærer en bostedsendring, inngår de ikke i begrepet flytting⁵², og de faller da utenfor vår avgrensede problemstilling. Når de holdes utenfor, sitter vi igjen uten betydningsforskjell mellom 'bostedsendring' og 'flytting'. Disse to ordene kan gå dermed gå litt om hverandre i framstillinger, uten at det ligger noen større mening bak denne variasjonen. Å opprettholde en betydningsforskjell her kan lett bli flisespikkeri.

Men likevel kan det ligge en bevisst hensikt bak valg av språkbruk. For å kunne holde seg til den bruken som tross alt er vanligst i språket, og for å markere klart at det bare er de flyttelignende bostedsendringene en uttaler seg om (og ikke alle sider ved bostedsregistreringen), bør en bruke ordet «flytting». Det er da også en slik tanke som ligger bak ordbruken i denne rapporten.

Men (registrerings)virkeligheten kan noen ganger beskrives mest korrekt ved å bruke bostedsendringstilnærmingen, og ønsket om å understreke visse poenger eller bruke bestemte tilnærminger kan også tilsi at en velger ordet bostedsendring. Det norske lovverket bestemmer f.eks. «hvem som er bosatt» (men viser også til flyttinger).

⁵² Men også fødsler, forsvinninger og dødsfall kan i visse situasjoner bli knyttet til flyttinger. Et eksempel er når et asylsøkerbarn først blir fødselsregistrert i folkeregisteret som ikke bosatt, og så uten å bytte bosted blir registrert som innvandret når det har fått oppholdstillatelse. Forsvinninger og dødsfall er i noen tilfeller ikke alltid lett å skille fra utvandring. Dessuten kan utvandring være en registreringsmessig løsning for enkelte forsvinninger eller dødsfall. På denne måten har bostedsendring og flytting noen berøringspunkter også selv der det ikke foregår en klar flytting. Når folkemengdestatistikk har en tendens til å vise flere personer over 100 år enn det som er reelt, skyldes det at noen har forlatt landet i yngre alder uten å melde fra, og at fraværet ikke har blitt fanget opp tidligere.

Flytting er en hendelse i utgangspunktet, mens bostedet er tilstanden. Det viktigste må være at bostedet blir rett, eventuelt uten at flyttingene blir det. Statistikk over innbyggertallet har større betydning enn det nøyaktige tallet på flyttinger.

Faglig sett representerer disse to ordene to forskjellige perspektiver, noe vi skal komme tilbake til. Det er f.eks. viktig å forstå forskjellen mellom uttrykkene «kvaliteten på bostedsregistreringen» (sluttresultatet) og «kvaliteten på registreringen av flyttinger» (bl.a. om alle aktuelle hendelser er kommet med).

I det internasjonale statistikksamfunnet, slik en møter det i form av andre lands statistikkbyråer og internasjonale organisasjoner, er det en tendens til at flytting blir diskutert nesten uten henvisninger til bostedsendringer. Det kan forklares dels med at det i flere land mangler et datagrunnlag over hvor folk bor til enhver tid, og selv der data finnes mangler det ofte et offisielt, sterkt begrep om hva en persons bosted egentlig er. Begge disse forholdene fører uvilkårlig til at en holder seg mest til flytte-ordene.

Det at flytting henger sammen med bostedsendring gjør at et bostedsbegrep blir nødvendig

Som vist over kan en velge å legge vekt på de to tilstandene (de to bostedene) eller forbindelsen mellom dem (flyttingen). Etter norsk syn trengs det uansett noe en flytter fra og til. Dermed trengs det et begrep om hvor personer offisielt bor til en hver tid, eller med andre ord trengs det et bostedsbegrep for å definere flyttinger. Hva det innebærer blir tatt opp senere.

En flytting må nødvendigvis ha ei sterk administrativ side

Hvis en tar for seg alle de vanlige hendelsestypene som folkeregistreringen tar seg av, ser en at de utgjør vidt forskjellige utfordringer med hensyn til hvor lett det er å definere hendelsen (både begrepsmessig og operasjonelt), å fastslå om hendelsen har funnet sted, og å tidfeste den til en bestemt dato.

Fødsler og dødsfall er biologiske hendelser og definerer seg selv⁵³. De kan under normalt gode registreringsmessige forhold tidfestes på minuttet. Fødsler kan riktignok strekke seg fra en dag til den neste, men fastsettingen av nøyaktig fødselstidspunktet finnes det uansett klare regler for. Disse hendelsestypene er dessuten omgitt av offentlige personer i form av f.eks. helsepersonell. For fødslenes vedkommende blir de til og med forhåndsvarslet, om enn ikke med sikker dato. *Alle* tilfeller av fødsler og dødsfall på norsk jord skal varsles og registreres i offentlige registre, og ikke bare de hendelsene som måtte tilfredsstille en eller annen form for minstekrav.

Går en videre til *sivilstandsendringer* er noen av dem lette å definere og tidfeste. Som juridisk foreteelse er de i realiteten definert fullt og helt av det *offentlige*. De offentlige sidene av saken er det forholdsvis lett for folk å skille fra de private (som å flytte sammen eller å gå fra hverandre). Noe tilsvarende gjelder statsborgerskapsendringer.

Bortsett fra for dødsfall har alle disse hendelsestypene det til felles at det må meldes fra på forhånd eller søkes om tillatelse, og at de er omgitt av offentlig infrastruktur som selv tar seg av definering, juridisk tidfesting og registrering i registrene.

I dette selskapet av demografiske og demografisk relevante hendelsestyper skiller flytting seg ut på flere måter. Bortsett fra ved visse typer innvandring, er det ikke snakk om en nødvendig og obligatorisk forhåndssøknad eller -melding til det offentlige, med derpå følgende tillatelse. For utvandring finnes det riktignok en bestemmelse om at det skal meldes fra på forhånd, men det skaper i praksis ikke

⁵³ Grensetilfeller i registreringsmessig forstand finnes, men dem ser vi bort fra her.

særlig problemer for flytteren om det gjøres først etterpå. De aller fleste flyttinger som folk opplever er helt private foreteelser til de er overstått, og først da meldes de til det offentlige. Det er flytterne selv som må sørge for å gjøre dette, og det ofte i en svært hektisk periode for dem selv.

Når flytterne så endelig får meldt fra, kan det hende at meldingen ikke resulterer i noen registrering i folkeregisteret. Det er altså forskjell mellom flyttehendelser som skal føre til en statusmessig endring, og nesten helt like hendelser som ikke skal det. Det er i alle fall ikke lett for legfolk å vite hvor skillet skal gå. For fagfolkene bygger avgjørelsene på et ikke ubetydelig innslag av skjønn.

Tidfestinga er heller ikke så opplagt i alle tilfeller sett fra flytterens side. Selve flytteprosessen kan strekke seg over flere dager. Noen ganger kan flytting skje i flere etapper med flere midlertidige mellombosteder.

For utenforstående kan turisme og langtidspendling være vanskelig å skille fra flytting.

På bakgrunn av dette må en konkludere med at en ved flyttinger ikke kan forvente å finne én opplagt sannhet. Det er ikke mulig å finne den i virkeligheten, og heller ikke i teorien. Flytting som demografisk eller juridisk hendelsestype er bare noe som må bestemmes så godt det lar seg gjøre. Dette har implikasjoner for hvilke kvalitetskrav det er mulig å sette, men det betyr også at definisjonene ikke nødvendigvis er gitt en gang for alle, og at det altså er mulig å foreslå alternative definisjoner.

Stadig vekk kan en møte statistikkprodusenter eller -brukere som ikke synes å ta inn over seg denne spesielle grunnleggende egenskapen ved flyttestatistikk. Egenskapen gjør at en må innstille seg på at kvaliteten aldri kan bli den samme for flyttestatistikk som for f.eks. fødtestatistikk. På den annen side skal ikke de demografiske brukerne av data finne seg i hva som helst av datakvalitet bare fordi de administrative, skjønsmessige og tilfeldige elementene nødvendigvis må bli sterke.

Fødsler og dødsfall er naturlige fenomener, men flytting er først og fremst et *samfunnsmessig* fenomen.

Tidfestingsaspektet må ikke glemmes

Så langt har vi særlig diskutert de vanskelighetene det knytter seg til overhodet å definere en flytting. Det spørsmålet handler først og fremst om en viss (type) hendelse skal defineres som flytting eller ikke. Hvis svaret så er ja, kommer det et neste viktig spørsmål som besvares, nemlig *når* hendelsen skal sies å ha funnet sted. Man kan av og til få et inntrykk av at bare den første oppgaven er verdt spesiell oppmerksomhet, men det er i så fall en feilslutning. Det kan diskuteres hvor nøyaktig tidfestingen kan eller må være, men man er altså ikke i mål før det er satt en dato med tilfredsstillende kvalitet.

En hendelse med svært uøyaktig eller usannsynlig datering har ikke den helt store verdien – som hendelse vel og merke. Man får vite at noe har skjedd med vedkommende, men ikke egentlig hva. Hvis personen står registrert med både en inn- og utvandring samme dag (eller med svært kort tids mellomrom), kan det diskuteres om hendelsene har funnet sted. Slik sett er ikke tidfestingen bare et tillegg til selve hendelsen, men noe som definerer den.

Når det er sagt, kan det i praksis være nyttig selv med en dårlig flytteopplysning hvis den bidrar til å skape konsistens i en større sammenheng.

Personer eller hendelser som telleenhet

En flytting er på norsk en hendelse som en person kan foreta flere ganger i løpet av en periode. Når vi teller flyttinger, er det hendelser vi teller, og ikke personer som driver og flytter. Det er da også det eneste rimelig å gjøre.

Det betyr imidlertid ikke at personene, altså flytterne, ikke kan være av interesse i visse sammenhenger. Noen statistikkbrukere vil være mer opptatt av egenskapene til flytterne enn til de enkelte hendelsene. Men slike brukere må i så fall være bevisste på hva de vil ha og hva den aktuelle statistikken faktisk viser.

Som tidligere nevnt er det i utlandet vanlig å treffe på statistikk over «migrants», altså flyttere, i sammenhenger der det i Norge er mest naturlig å telle flyttinger. Ofte framgår det likevel av sammenhengen til den utenlandske statistikken at det faktisk må være hendelser som telles. I så fall er det altså ikke et bevisst valg om å telle personer som ligger bak, men en manglende distinksjon mellom flyttinger og flyttere i det språket som anvendes. Én av forklaringene kan som tidligere nevnt være egenskaper ved i dette tilfellet det engelske språket. Siden ordet «migrations» normalt ikke kan brukes om «flyttinger» blir det kanskje nærliggende å ty til «migrants» som et substitutt.

En annen årsak kan være det internasjonale statistikkens sterke fokusering på 12-måndersgrensa for å bli regnet som flytter (og enkeltlands bruk av denne grensa). Hvis forventet botid på det nye bostedet må være minst 12 måneder for at flyttingen skal registreres, medfører det at nesten alle flyttere bare rekker én offisiell flytting i året. Da blir det statistisk sett mindre viktig å skille mellom telleenheten person og hendelse.

Noen statistikkbyråer oppgir for øvrig at lav kvalitet på systemene umuliggjør et skille. Uansett, i kommunikasjonen om inn- og utvandringsstatistikk kan upresis språkbruk av den typen skape forvirring.

Flytting etter regelverket versus flytting mer allment

'Flytting' (og tilsvarende med inn- og utvandring) er et vanlig ord i språket, men i folkeregisteret får det en klar juridisk definisjon. Der blir «flytting» forbeholdt de flyttelignende hendelsene som til syvende og sist får godkjent-stempelet 'flytting'. Det innebærer at når en diskuterer flytting i nær tilknytning til folkeregistrering (noe som denne rapporten er et eksempel på), blir det nesten umulig å bruke betegnelsen helt allment eller om ikke-registrerte flyttelignende hendelser. I stedet må man ty til ulike omskrivninger med ord som «å komme/dra/forlate» eller «(ta) opphold». Det siste alternativet er folkeregistreringens foretrukne løsning på dette problemet.

For andre og i andre sammenhenger kan det hjelpe mot misforståelser å snakke om flyttinger som «registrerte» eller «ikke-registrerte».

Det tilsvarende gjelder også ved inn- og utvandring.

Andre aspekter ved flytting

Flytting er noe som innleder og/eller avslutter *opphold*. Opphold kan være hele og avsluttede, eller pågå fortsatt. I flere sammenhenger er det vel så relevant å være opptatt av folks opphold (og egenskapene ved oppholdene) som selve flyttehendelsene. I tillegg til at begrepet opphold er nyttig i seg selv, fungerer det i folkeregistreringssammenheng også som en ikke juridisk ladet betegnelse for det å være bosatt eller å flytte («å ta opphold») (se ovenfor).

Flytting er også noe folk *opplever* eller utsetter seg selv for. Fra et slikt perspektiv er innenlandsk flytting og internasjonal flytting i prinsippet det samme.

9.1.3. Avhengighet av gode meldesystemer og god meldeatferd

Vi har allerede konstatert at registre har en iboende tendens til å pådra seg et problem med «spøkelsler» i dataene, i tilfeller der registermyndigheter er avhengig av å få inn oppdaterte opplysninger fra andre etater eller enkeltpersoner. En årsak kan være at systemer og rutiner for meldingsgangen ikke er sterke nok. Nærliggende å tenke på er vanskeligheten ved å fange opp hendelser som skjer i utlandet.

I særlig grad er *publikums* overholdelse av meldeplikten et svakt punkt. Publikum vil aldri bli fullkomment. Der finner en kultur, kunnskapsløshet og ubetenksomhet, men også interesse i og vilje til å unngå kostnader eller unndra seg forpliktelser, og til å oppnå fordeler. Slike egenskaper er det vanskelig å gjøre noe med, men det skal likevel være mulig å peke ut noen faktorer som kan påvirke meldeatferden i positiv eller negativ retning. Og den meldeplikten publikum har, gjelder altså plikten til å melde flytting.

Ei side av saken gjelder kunnskap, bevisstgjøring og pliktfølelse overfor samfunnet. For øvrig forholder publikum seg til en *motivasjonsstruktur* i form av regelverksutformingen, ønsket om å unngå skatt, eller å opprettholde eller oppnå økonomiske bidrag og velferdsordninger. Den samlede strukturen kan godt komme til å motarbeide en god meldeatferd fra publikums side, med økt behov for kontrollarbeid som resultat.

Det finnes mange dilemmaer i slike spørsmål. På den ene sida ønsker et land å beholde gode skattebetalere, mens de på sin side ser etter muligheter for å redusere skatten. Motsatt må folk som lever mest på bidrag gjerne utvandre sett fra myndighetenes side, samtidig som personene selv har interesse av å unngå at et utenlandsopphold blir til en offisiell utvandring. De politiske valgene som til slutt tas mellom de ulike hensynene, har ikke alltid en positiv effekt på meldeatferden.

Motivasjonsstrukturen kan i til en viss grad påvirkes av lovgivere og forvaltning. I det minst bør den tas hensyn til når regelendringer vurderes. Det er f.eks. mulig å tenke seg at det løsnes litt på forbindelsen mellom bosted og rettigheter. F.eks. kan det legges inn bestemmelser som gjør at man ikke taper på kortere, meldte opphold i utlandet. Men risikoen er at verdien av folkeregisteret synker når det på den måten betyr mindre. Noen grenser må det dessuten være for hvor lenge man kan forvente at et land skal ta økonomisk ansvar for eller begunstige personer som har utvandret.

9.1.4. Fra og til (inn og ut). Brutto og netto

I utgangspunkt er en persons flyttinger som en kjede av hendelser som følger etter hverandre. Vedkommende kan flytte tilbake det forrige bostedet, men en ny flytting er det like fullt.

Når geografi trekkes inn, vil en flytting tilbake til et tidligere område oppheve effekten av en eller flere tidligere flyttinger.

Hvis geografien forenkles til to områder (f.eks. Norge/Utlandet), blir det mer naturlig å snakke om «fra og til» det ene av dem, eller eventuelt «inn og ut» av området. I denne situasjonen ligger det til rette for at flyttinger «utligner» eller «nuller ut» hverandre.

På et aggregert nivå kommer nettovirkningen til å bli dem som gjenstår etter utligningen, og som altså ikke er nullet ut. I forhold til den umiddelbare veksten i folketallet i en periode er det bare nettovirkningene som teller. Det betyr altså at man f.eks. kan tillate seg å ta bort et likt antall innvandringer og utvandringer (helt ned til det ikke lenger er noen igjen i den minste kategorien) og likevel

oppretholde den samme befolkningsveksten som før i denne perioden. Omfanget av flyttinger har altså ingen direkte betydning for folketallet⁵⁴.

Nettovirkningen utgjør generelt en sammenfatning og samtidig en forenkling.

Brutto og netto i statistikken

I sin ytterste konsekvens er nettobegrepet bare reint statistisk, og har altså ingen direkte parallell i administrative systemer eller på individdata.

Når en i statistikken vil være presis, viser et ord som innflytting brukt alene til *bruttoinnflyttingen* (gjelder betydning 2). Hvis innflyttingene er flere enn utflyttingene i samme måleperiode, blir det et innflyttingsoverskudd, som er det samme som *netto innflytting*. Når en vil være generell brukes begrepet *nettoinnflytting*, eller innflyttingene fratrukket utflyttingene, der tall også kan være negative. Dette ordet må skrives i ett for å holdes atskilt fra det nevnte uttrykket 'netto innflytting', som jo betyr innflyttingsoverskudd.

I sammenhenger der tall eller omfang nevnes, er det en evig kilde til uklarhet og misforståelser at «innflytting» brukes enten om selve innflyttingene isolert, overskuddet av innflyttinger over utflyttinger, eller om differansen mellom inn- og utflyttinger. I populært språk oppfattes nok innflytting ofte som det som blir igjen etter at utflyttingen er trukket fra. Heller ikke i massemedia opprettholdes alltid denne distinksjonen – som er så tallmessig viktig.

Tar en i stedet utgangspunkt i utflyttingsordet blir situasjonen helt parallell.

Kvaliteten på en statistikkstottall blir bestemt av kvaliteten på både innflyttingstallene og utflyttingstallene, og på at de to tallseriene er sammenlignbare. Bruk av netttotal for flytting gir en ofte ønsket forenkling i forhold til å holde rede på begge flyttestrømmene. Det kan også løse eller redusere sammenligningsproblemer over tid eller mellom ulike lands statistikker.

Men ett og samme netttotal kan ha oppstått fra flere tenkelige sett av brutttotal. Netttotal forteller noe, men brutttotalene som oftest mye mer.

Demografiske mål for migrasjon

Det generelle demografiske målet for migrasjon er ganske enkelt antall flyttinger i en periode per middelfolkemengde for den perioden. Dette målet blir noen ganger kalt flytterate, men når det mangler en klar risikobefolkning, som det gjør ved innvandring, blir det strengt ikke rett å bruke begrepet 'rate'.

Ved utvandring er det en risikobefolkning å regne ut fra, så for den flytteretningen kan det enkelt lages «utvandringsfrekvenser» som andel av folkemengden ved inngangen av året, eller utvandringsrater som andel av middelfolkemengden.

9.1.5. Flytting versus pendling

Pendling står for det å reise langt mellom et «hovedbosted» (ofte familiens hjem, men kan også gjelde enslige) og arbeids- eller studiestedet. I folkeregister-sammenheng er en pendler registrert på det opprinnelige bostedet, og pendling blir der et alternativ til flytting og dermed en «nestenflytting» eller «ikke-flytting».

I en flyttesammenheng går et viktig skille mellom henholdsvis dagpendling og pendling som medfører regelmessig og forholdsvis hyppig overnatting på arbeids- eller studiestedet. Hvis overnattingen der teller flere netter enn dem i hovedhjemmet, blir det aktuelt å vurdere om ikke pendlingsaktiviteten egentlig burde vært registrert som flytting.

⁵⁴ Men nivået betyr noe for *sammensetningen* av folkemengden (etter f.eks. kjønn og alder), og *indirekte* gjennom fødsler og dødsfall likevel noe for selve *størrelsen* på den.

I praktisk regelverk klassifiseres pendling på ulike måter etter slike faktorer som hvilken posisjon pendleren har i familien, hyppighet og standarden på arbeidsstedets overnattingsløsning. En person som besøker foreldrehjemmet til jul og noen andre ferier, kan for eksempel ikke regne med å bli oppfattet som pendler. Uansett ligger det et politisk element i pendlingsbestemmelser ved det at de bevisst er utformet for å gjøre mobilitet lettere.

Det eksisterer et samspill mellom pendling og flytting ved at en pendler kan foreta en flytting som gjør at pendlingen opphører, og motsatt kan pendling som nevnt komme i stedet for flytting. Dette er et argument for å se flytte- og pendlingsstatistikk i sammenheng⁵⁵.

9.2. Over- eller underdekning av flyttinger

I prinsippet kan det finnes både over- og underdekning av hendelser, men på et praktisk nivå er det underdekning som bekymrer. Det er alltid lettere å hindre at det blir for mange i et datamateriale enn at det blir for få.

Hvis en dikotomiserer en hendelsestype ved å lage et skille mellom til/fra eller inn/ut, får hendelsene mulighet til å motvirke hverandre. I en slik situasjon blir det vanskelig å anvende ordparet over- og underdekning. Et spørsmål om det f.eks. er for få innflyttinger til et område, lar seg ofte ikke besvare om en ikke også vurderer antall utflyttinger. Kanskje er det egentlig nettoinnflyttingen som er problemet, men over- og underdekningsbegrepet blir noe kunstig brukt på nettotall.

Bare hvis det blir presisert at dekningen gjelder atskilte bruttohendelser, kan begrepene forsvares, og da må det også i så fall klargjøres tydelig hvilken tenkt flyttestrøm det blir sammenlignet med.

I neste kapittel blir over- og underdekningsbegrepet diskutert videre, men da brukt på en litt annen måte.

10. Med folkemengden og folketilvekst som utgangspunkt

10.1. Relevansen av folkemengden

Fra et tema som flytting generelt er det naturlig å fortsette videre til inn- og utvandring, men det er mer hensiktsmessig å først stoppe på en mellomstasjon. Den består av folkemengden og tilveksten til den.

Det er to årsaker til at den mellomstasjonen er relevant. Prinsipielt gjøres det for å få fram at inn- og utvandring ikke bare er en form for isolert hendelse, men også står i en større sammenheng. Dernest er det en praktisk begrunnelse fordi noen inn- og utvandringsrelevante problemstillinger lettest lar seg diskutere og belyse med utgangspunkt i befolkningen.

Innvandring er i registreringsmessig sammenheng på sett og vis bare en bieffekt av det å bli bosatt (dvs. i Norge). Alle som blir bosatt er fordelt på fødte og innvandrede. Den nøyaktige fordelingen mellom disse kan være et definisjons-spørsmål (se kapittel 11.3.6).

Av og til er det nyttig å spørre seg om en øyensynlig interesse for inn- og utvandring egentlig er genuin. Noen ganger virker interessen litt påtatt, for det man egentlig er opptatt av er nåsituasjonen (f.eks. bosatte personer med bakgrunn fra

⁵⁵ Det gjøres imidlertid ikke i denne rapporten.

innvandring), eller eventuelt befolkningen mer generelt. Dette gir seg blant annet utslag i at hendelsessida av saken lett overses.

På den annen side er det verdt å forstå flyttingene i seg selv nettopp fordi de utgjør en ingrediens i danning og vedlikehold av befolkningen. De enkelte flyttingene skal tross alt fungere som byggesteiner.

10.2. Folkemengden som flyttebegrepets «andre familie»

Som allerede antydnet tilhører inn- og utvandring også en annen statistikkfamilie enn «flyttefamilien», nemlig «folkemengdefamilien». Sammen med søsknene fødte og døde utgjør inn- og utvandring tilvekstfaktorene for den samlede befolkningen. Samtidig er det bare hendelser i, til eller fra denne befolkningen som overhodet tas med i denne befolkningens statistikk. Akkurat det aspektet kommer vi tilbake til seinere.

Det går altså en påvirkningskraft fra inn- og utvandring til folkemengden. Den sterkeste sammenhengen er på det konkrete datanivået, ved at de samme folkeregistertransaksjonene som etter hvert blir til hendelser i hendelsesstatistikken også oppdaterer bestanden i databasen. Er ikke inn- og utvandringene riktige, påvirkes folketallet direkte og umiddelbart.

Denne *tekniske konsistensen* mellom transaksjoner og bestand forblir imidlertid upåvirket av at noen hendelser eventuelt ikke kommer inn som de skal. Med færre transaksjoner av et slag tilpasses bestanden tilsvarende. Heller ikke i den umiddelbare, overordnede statistikken vil det vises noen inkonsistens. Det er bare i forholdet til realitetene «på bakken» og til videre statistisk analyse at slike mangler får konsekvenser.

Brukes statistikken over hendelser til å si noe om aktivitetsnivået i befolkningen, vil et feil folketall i brøkens nevner gi lavere kvalitet på tallene, uansett om aktivitetene har med demografi eller annet å gjøre. Et spesielt stort behov for korrekte tall på enkeltfaktorene har som tidligere nevnt befolkningsframskrivningene, som jo bygger folketallet opp som en sum av de framskrevne tilvekstfaktor-tallene. Brukere flest bryr seg imidlertid ikke om faktorstatistikken på denne måten.

Uavhengig av bruksmåten kan konsekvensene av små feil i befolkningen raskt bli til merkbare virkninger når en går ned på undergrupper der feilen er ekstra hyppig representert. Det som er håndterbart på landsnivå kan bli ubehagelig på f.eks. grunnkrets nivå eller når en går helt ned til boligadresser.

10.3. Dimensjonen «fysisk tilstedeværelse» – «tilknytning»

10.3.1. Innledning

Ytterpunktene

Begrepene *de jure* («i følge loven») og *de facto* brukes når det er et vesentlig skille mellom den rent formelle rettstilstanden og hvordan det er i praksis (Wikipedia). I folketellingstradisjonen er skillet også velkjent, med de to avgrensningene hjemmehørende og tilstedeværende befolkning. Nå kan det forresten bemerkes at «de jure» og «hjemmehørende» ikke nødvendigvis blir oppfattet helt som synonymer, men uansett står vi likevel overfor en dimensjon som går fra noe reelt og direkte til noe formelt eller abstrakt. I vår sammenheng har vi valgt henholdsvis «fysisk tilstedeværelse» og «tilknytning» som betegnelse på disse ytterpunktene.

«Fysisk tilstedeværelse» tolkes i sin ytterste konsekvens som det som kunne vært målt av en satellitt hvis alle mennesker hadde blitt født med en GPS-sender i

kroppen. Den definisjonen er hundre prosent geografisk og bryr seg ikke om medlemskap eller annen form for tilknytning.

Den «tilknytningen» det er snakk om i det andre ytterpunktet kan dreie som om formelle tillatelser, familie, arbeid, eiendom, følelser, interesse osv., noe som kanskje kan sammenfattes til medlemskap i et fellesskap som ikke er geografisk basert.

En ser med en gang at disse ytterpunktene i sine mest ekstreme utgaver ikke er veldig aktuelle verken for forvaltning eller ordinær statistikk. De illustrerer likevel i hvilke to retninger ulike registrerings- og statistikkbehov trekker. For noen er «befolkningsfellesskapet» viktig, mens andre er mer orientert mot hva som til enhver tid foregår på et bestemt territorium eller hvem som i det minste er tilstede i fysisk forstand. Begge disse to hovedbehovene finnes representert innenfor SSBs personstatistikk, som et skille mellom statistikker over den norske befolkningen versus statistikker over ulike aktiviteter som personer driver med i Norge. Og med aktiviteter tenkes det her altså på alt fra det å få barn, ta utdanning, til å begå kriminalitet og å arbeide.

Figur 5. Dimensjonen fysisk tilstedeværelse – tilknytning, og mulig best plassering for befolkningsstatistikken



Fordeler og ulemper med de to «legningene»

Ved mange typer fysisk planlegging og daglig samfunnsdrift er det lett å se at det som teller er antall tilstedeværende personer, og ikke hvilken juridisk status folk har eller hvor mange som føler at de hører til i det aktuelle området. Også for næringsvirksomhet er det viktigere hva som foregår i nærmiljøet enn hvilken formell status kundegrunnet har. En annen fordel med vektlegging av tilstedeværelse er sikrere kontaktbarhet.

Går en i retning av mer 'tilknytning', blir definisjonen sannsynligvis mer anvendbar ved tildeling av plikter og rettigheter. Befolkningen blir da mer robust som målgruppe og analyseenhet ved at den ikke i så stor grad påvirkes av folk som bare er innom en tur eller er har korte opphold i utlandet. Da unngår en litt av den «støyen» i dataene som det er risiko for hvis det stadig er mange i omløp. Et illustrerende eksempel på hva dette handler om ser en i befolkningsstatistikken for kommuner med asylmottak. På mottakene varierer det mye hvor mange av beboere som får oppholdstillatelse (og dermed blir bostedsregistrert i kommunen), og det varierer mye hvor lenge de må vente for å bli bosatt i en annen kommune. I noen sammenhenger er det rett og slett ønskelig å kunne følge med på utviklingen først og fremst for den «faste» befolkningen.

De som heller i retning av tilknytning kan imidlertid ikke å la det bli for stort avvik mellom en bestemt befolkning og de aktivitetene annen statistikk forteller at denne befolkningen bedriver. Årsaken til at et slikt avvik lett oppstår er dels at annen statistikk inkluderer formelt ikke-bosatte (noe som det for øvrig enkelt kan gjøres noe med), og dels at folkeregisteret ikke har noen rimelig sjans til å få dekket aktiviteter som foregår i utlandet på en tilfredsstillende måte, uansett om de som utfører dem har tilknytning til Norge eller ikke. Så det endelige valget av plassering

på skalaen må altså også ta i betraktning slike praktiske, registreringsmessige momenter.

Et valg av definisjon må til slutt gjøres

Både folkeregister og personstatistikk bør i utgangspunktet forsøke å tilfredsstille begge behovene så langt det lar seg gjøre. Kan registre inneholde både formelle og reelle personer/tilfeller så er det bra for registerbrukerne, og tilsvarende bra blir det for det samlede statistikktilbudet.

Til syvende og sist må det likevel foretas et valg. Selv om registeret teknisk sett kan inneholde både kreti og pleti, må det nok for noen administrative formål rett og slett bestemmes at den og den tilhører en nærmere angitt standardbefolkning. Det samme valget må gjøres for de enkelte statistikkene. For oss gjelder saken befolkningsstatistikken og all statistikk ellers som skal være tilpasset den.

Kanskje kunne det bestemmes *to* likeverdige alternativer slik det ble gjort i de gamle folketellingene (altså «hjemmehørende» og «tilstedeværende»), men det er ikke vanskelig å se at det ville bli dyrere og mer uhensiktsmessig enn å holde seg til én standard. Det er forskjell på hva man kan tillate seg å gjøre én gang hvert tiende år og hva som er praktisk i en kontinuerlig løpende virkelighet. For øvrig la også folketellingene mer vekt på den ene definisjonen enn den andre.

Det er bare om man definerer det ene begrepet som en hovedstandard, og de(n) andre som supplerende opplysninger med lavere krav til sammenheng, at det er aktuelt å ha mer enn ett alternativ. Men da kan det til gjengjeld være nyttig.

Spørsmålet blir altså ikke egentlig om man skal finne seg *ett* punkt på skalaen, men hvor det skal ligge. Det valget er det ikke så lett å ta når man dras i ulike retninger av brukerbehovene. Valget må til syvende og sist bli en form for kompromiss, der flest mulig av de brukerne som teller mest blir noenlunde tilfredsstillt.

For befolkningsstatistikken vedkommende er det altså valgt å legge seg på det samme definisjonspunktet som folkeregisteret gjør. Det betyr ikke at dette punktet nødvendigvis oppfattes som på alle måter best også for befolkningsstatistikken. I noen tilfeller er det heller ikke det beste for folkeregisteret, som dessverre har havnet på feil punkt selv ut fra egne, faglige premisser. Selv om folkeregisterets definisjonspunkt eventuelt ikke skulle være det aller beste, og uansett årsak til at det ikke er det, så finnes det for statistikken noen forholdsvis solide begrunnelser for likevel å holde seg til det punktet.

Kanskje gjelder ikke saken én plassering på en skala, men behandlingen av ulike kategorier

Ovenfor er problemstillingen diskutert som om den bare gjelder det å finne fram til ett punkt på en skala, underforstått for alle kategorier som en statistikk dekker. Men i virkeligheten må en regne med mange ulike punkter for hver statistikk, i den forstand at plasseringen på skalaen er forskjellig for ulike undergrupper. Hvis det er situasjonen, dreier saken seg nok mindre om *gjennomsnittsplasseringen* til å unngå at noen undergrupper får en spesielt dårlig plassering. Etterspørselen etter mer «faktisk» statistikk, altså stor vektlegging på tilstedeværelse, handler nok i stor grad om å få statistikken mer faktisk for dem den er minst faktisk for i dag. De grupper som allerede i dag går lengst i å være definert ut fra tilstedeværelse, trenger man kanskje ikke å gjøre noe med. Overført til statistikk over internasjonale flyttinger består hovedproblemet altså ikke av at statistikken *gjennomgående* er for lite faktisk, men at den blir for lite faktisk for enkeltgrupper som f.eks. studenter og norske (og svenske) flyttere. Feilregistreringer bidrar selvsagt også til det samme, men de er ikke resultatet av våre valg.

10.3.2. Mer om «faktisk» som alternativ

Man kunne selvsagt tenke på et klart alternativ til folkeregisterets definisjon, men noe slikt står ikke ferdig. Ordet «faktisk» som gjerne brukes som stikkord for det man ønsker seg, har ikke en standardisert begrepsmessig eller operasjonell definisjon. Som nevnt peker nok ordet først og fremst på de sider ved definisjonen som i dag er minst faktisk, for mye i den er forholdsvis faktisk allerede.

Uansett blir ikke en definisjon som går veldig langt i å etterstrebe den faktiske situasjonen noe alternativ til det som begrepet «befolkningsstatistikk» har stått for i både norsk og internasjonal tradisjon. Befolkningsstatistikk må ha noen grenser for hvilken type fysisk tilstedeværelse som skal telles med, og kan aldri bli ekstremt faktisk. Da kommer en igjen tilbake til hvor disse grensene skal gå, og hvordan de formelt og praktisk skal defineres. Det kan være aktuelt med justeringer på visse punkter av det registreringssystemet som eksisterer, men et fundamentalt annerledes system kan det ikke bli.

Et synspunkt om at statistikken bør være faktisk, kan ofte bli framstilt som et enkelt valg mellom dagens situasjon og et alternativ. Det er imidlertid ikke snakk om bare ett alternativ, og ingen av dem er klare.

10.3.3. Angir døgnhvileprinsippet et klart alternativ, eller er det mest et løst prinsipp?

Ordet døgnhvileprinsippet betyr at personer som regel skal bostedsregistreres der de har sin «regelmessige døgnhvile», eller med andre der de sover oftest. I folkeregistreringsforskriften framgår det at dette er hovedregelen for innenlandsk flytting (se mer i kapittel 15.3.5.). Døgnhvileprinsippet må tolkes som «faktisk bosted», men modifisert av regler for hvordan tilstedeværelsen over ei viss tid skal måles. Som prinsipp må det sies å tilfredsstille behovet for å definere en fast og stabil befolkning som ikke endres selv ved den minste utenlandstur, samtidig som det klart prioriterer fysisk tilstedeværelse framfor tilknytning.

Døgnhvileprinsippet er i seg selv ikke ferdig definert operasjonelt. Når det skal settes ut i livet må det avgjøres hva som skal være minste forventede botid eller eventuelt minste antall dager i en nærmere angitt periode. Spørsmålet er da om døgnhvileprinsippet er forenlig med høye terskler eller ikke. Helt konkret gjelder saken om ei minimumsgrense på så mye som 12 måneder⁵⁶ er forenlig med et prinsipp om å bli registrert der man har sin regelmessige døgnhvile. Det strir med norsk tradisjon å gjøre det, men prinsippet må muligens oppfattes så generelt at det tåler en så høy terskel.

Døgnhvileprinsippet passer godt for statistikk, fordi det er lett å håndtere, det er demografisk, det er mulig å gjøre til internasjonal standard, er relevant og gir best konsistens mellom hendelser og befolkning (ved at bare de som er tilstede kan gi opphav til hendelser). Men det må etter norsk syn være innenfor de rammer som «lovlighetsprinsippet»⁵⁷ setter: De som blir med i befolkningen må ha lov til å bo i Norge.

10.3.4. Mer om alternativers plassering langs skalaen fra tilknytning til tilstedeværelse

For alle tenkelige alternativer kan det diskuteres hvor de plasserer seg på skalaen fra tilknytning til tilstedeværelse. I mange tilfeller gir svaret seg selv, men én dimensjon som alternativene består av det verdt å diskutere nærmere, og det er lengden på den minste forventede botida som definerer en flytting.

⁵⁶ Som i FN's anbefalinger og EU's forordninger.

⁵⁷ Begrepet «lovlighetsprinsippet» brukes her som en fri tolkning av det juridiske 'legalitetsprinsippet' (det at offentlige myndigheter ikke kan frata borgere en frihet eller pålegges noe uten hjemmel i lov).

De mest kjente hovedalternativene i land som det er naturlig å sammenligne Norge med er 3, 6 og 12 måneder, men også 4 og 8 måneder finnes⁵⁸. Det er liten tvil om at denne oppramsingen beskriver en endring på skalaen fra vektlegging av tilstedeværelse til å legge mer vekt på tilknytning, med de fordeler og ulemper det måtte innebære (og som ble diskutert ovenfor).

I praksis vil skalaen sannsynligvis også innebære en sterkere likestilling mellom grupper, for jo høyere grensa er, jo mindre aktuelt må en anta at det blir med unntaksbestemmelser.

Ei 3 måneders botidsgrense gir en god beskrivelse av faktisk opphold, og er også den beste hvis en vil få registrert flest mulig personer og hendelser som kan være relevant i noen sammenhenger. Ett argument for ei lav grense, kombinert med regler som legger vekt på faktisk oppholdssted, er hensynet til å kunne få vite hvordan studenter flytter⁵⁹.

Som grunnlag for tildeling av plikter og rettigheter, skattetilknytning og annet, er 3 måneder imidlertid i korteste laget. Til det passer nok 12 måneder bedre, skal en dømme etter hva som i dag gjelder i norsk trygdelovgivning. Men mange flyttinger som det kunne vært ønskelig å vite om vil unnsnippe når grensa settes så høyt.

Et annet aspekt ved disse grensene er at de gjelder *forventet* botid. Den faktisk oppnådde botida vil ikke nødvendigvis bli som forventet, og som ble opplyst til registermyndighetene og lagt til grunn for vedtaket om registrering eller ikke registrering. En som forventer å bli i Norge minst seks måneder vil bli registrert som innvandret, men ender likevel med å dra til utlandet igjen etter bare fire måneder. En annen drar til et land med 12-måneders grense og blir ikke registrert som innvandret der fordi planen er å bli i bare 10 måneder, men så viser det seg likevel at han blir værende i 15 måneder uten å ha blitt innvandret.

Er formålet å unngå uregistrerte opphold på mer enn 12 måneder bør nok minimumsgrensa settes lavere enn 12 måneder for å sikre seg at de fleste kommer med. Er en imidlertid redd for å få med seg for mange med svært kort botid, kan grensa gjerne settes litt høyt.

10.3.5. Sluttord om bostedets betydning

Det er tenkelig med en utvikling der bosattbegrepet blir utvannet og brukt til alt mulig annet enn å avklare hvem som bor i Norge. Med Internett har det blitt lettere å oppfatte den norske befolkningen som «virtuell», der det å ha noe med Norge å gjøre blir mer vesentlig enn hvor man befinner seg fysisk. Den norske befolkningen bør imidlertid ikke utvikle seg til ei facebook-gruppe som enhver kan melde seg inn i eller forlate. Befolkningen må bygge på «hardere» realiteter enn det.

I enkelte framstillinger har norsk folkeregistrering blitt framstilt som først og fremst et praktisk registreringssystem. Det har virket som om det er helt valgfritt for samfunnet hvilke hensyn som bør legges til grunn for regelverket, enten det er arbeidsmarkedshensyn, stedet for «sentrale livsinteresser», problemer som eventuelt skapes i hjemlandet, eller hva som helst annet. Folkeregistrering bør imidlertid ikke bli et redskap for skiftende innfall, men må beholde en kjerne av faglig tradisjon og grunnprinsipper. Blant disse er døgnhvileprinsippet blant de mest sentrale, noe som innebærer en vektlegging på bostedet.

⁵⁸ F.eks. har Danmark 3 måneder, Nederland 4 og 8 og Sverige 12 måneder.

⁵⁹ Mer generelt bør det være mulig å få belyst hva som skjer i overgangsfasen fra barn til etablert voksen. Dette er imidlertid i bunn og grunn et datatilgangsspørsmål, og ikke først og fremst et spørsmål om hvem som skal registreres som bosatt.

I flere administrative sammenhenger bryter EU med prinsippet om at bostedet er det viktige, og legger heller arbeidslivstilknytning til grunn. Det gjør det mer krevende å opprettholde faste prinsipper for den norske folkeregistreringen.

10.4. Begrepene over- og underdekning

Noen av problemstillingene som ble tatt opp ovenfor blir i dette kapittelet diskutert med et litt annet utgangspunkt.

10.4.1. Hva som menes med over- og underdekning

Begrepene over- og underdekning brukes en del i forbindelse med inn- og utvandringsrelaterte statistikkspørsmål, så det er nødvendig å få avklart hva begrepene kan tenkes å bety. I utgangspunktet betyr overdekning bare det å få med for mange i forhold til noe, og tilsvarende står underdekning for at ikke alle fanges opp som burde blitt det. En fellesbetegnelse for de to begrepene kan være *dekningsavvik*⁶⁰. Hva det konkret blir sammenlignet med tas opp litt nedenfor.

«For få-tilfellene» i underdekningsbegrepet vårt (og tilsvarende for «for mange-tilfellene i overdekningsbegrepet) består av to hovedkategorier som det er viktig å kunne holde fra hverandre. Den ene omfatter de som ikke kommer med fordi regelverket er utformet «feil» med tanke på å få dekket de faktiske oppholdene i landet/utlandet. Den andre kategorien består av de flyttehendelsene som ville ha kommet inn i registreringssystemene hvis flytterne bare hadde meldt fra slik de skal.

Gjelder dekningen hendelsene eller folkemengden?

Et første viktig spørsmål er om ordene viser til dekningen av hendelsene eller til kvaliteten på det samlede resultatet, eller med andre ord om det tenkes på for høye/for lave tall for flytting eller for få/for mange bosatte. Samme ord kan nemlig lett bli brukt om helt motsatte situasjoner. En *underdekning* av flyttinger (fortrinnsvis utvandring) kan f.eks. føre til *overdekning* i det oppgitte folketallet.

Må en velge mellom disse hovedalternativene, og det må vi gjøre her av praktiske årsaker, så finnes det i alle fall tre grunner til reservere dekningsordene for folkemengden. Den ene er at folketallet fra et statistikkfaglig synspunkt tross alt må anses for viktigere enn de bevegelsene som førte fram til det. Som det tidligere jo er nevnt, så brukes folketallet mye mer enn de enkelte hendelsesstatistikken. Den andre grunnen er at det oppstår mange avklaringsbehov hvis en vil diskutere over- eller underdekning av *flergangshendelser* som flyttinger jo er. Når så disse flergangshendelsene også har innebygde motsetninger og sammenhenger (pga. av at to motsatte flytteretninger både påvirker og kan nulle ut hverandre), blir det virkelig en utfordring å gå inn i dekningsproblematikken med utgangspunkt i tallene for flyttinger.

Sist, men ikke minst, er det lurt å ta utgangspunkt i det som anses for å gi problemer for flest brukere, og det er definitivt at folketallet kan være feil. I det videre er det det som blir den styrende ordbruken.

Vi vil altså vise til «overdekning» når folkemengdestatistikken viser et høyere folketall enn det som anses for å være rett ut fra visse kriterier. Årsaken til denne overdekningen må finnes i størrelsen på tilvekstfaktorene fødte, døde, innvandring og/eller utvandring. Det samme gjelder selvsagt for eventuell underdekning. Hver enkelt av disse faktorene bør da i prinsippet granskes for å kunne uttale seg om den samlede effekten. Men først et annet aspekt ved problematikken:

⁶⁰ Eller 'dekningsfeil' (brukes av SCB). Her foretrekkes '-avvik' for ikke å bli for dømmende allerede fra begynnelsen av.

Hva er egentlig alternativet som over- og underdekningen skal måles mot?

Begrepene over- og underdekning er rett og slett bare en differanse mellom det statistikken viser og en tenkt annen og fortrinnsvis bedre situasjon. Uten at det er skissert hva denne andre situasjonen skulle gå ut på, blir begrepene over- og underdekning meningsløse.

Det er lett å tenke seg at det finnes flere alternative sammenligningssituasjoner for dagens situasjon, eller med andre ord «idealsituasjoner» som noen kan tenke seg. Om disse til syvende og sist er ønskelige eller ikke, er ikke poenget i første omgang, og heller ikke har det betydning her hvordan idealsituasjonen blir oppnådd. Et viktig prinsipielt og praktisk skille går det selvsagt mellom løsninger som folkeregisteret er med på og løsninger som SSB må gjennomføre alene, men det er irrelevant for diskusjonen om hva over- og underdekning egentlig er.

Lista over tenkelige «idealsituasjoner» begynner med det alternativet som er enklest å se for seg. Samtidig er det alternativet helt ukontroversielt.

1. Full etterlevelse av folkeregisterets nåværende regelverk for bosteds- og bosattregistrering.
2. En mer gjennomført bruk av døgnhvileprinsippet i folkeregisteringen innenfor den nåværende hovedregelsen om seks måneder som minimum lengde på opphold og fravær.⁶¹
3. En endring av periodelengdebestemmelsene slik at minste botid ved flytting økes til 12 måneder.
4. Åpne for at det ikke skal kreves oppholdstillatelse for å bli betraktet som bosatt for de som har lov til å være i landet mens de venter på avgjørelsen om oppholdstillatelse. Alternativt kan SSB på egen hånd ta disse med i den offisielle folkemengden.
5. Se bort fra tillatelseskriteriet helt og holdent, og ta med som «bosatt» alle som kan godtgjøre at de på en eller annen måte «bor» i Norge. Dette alternativet er teoretisk tenkelig bare innenfor statistikkens verden, for forvaltningen kan ikke begi seg inn på noe slikt.

Velger en å vurdere overdekningen med utgangspunkt i alternativ 1, vil en utelukkende måle virkningen av at folk ikke melder flytting som de skal, og i hovedsak gjelder det bare utvandringssida. Feil kan også snike seg inn i registreringen av fødte og døde, men det blir kortvarige småplukk. Alternativ 1 har den fordelen framfor de neste alternativene at skatteetatens ressurser kan brukes til å få redusert overdekningen. Her er det ubetinget snakk om felles interesser mellom statistikk- og forvaltningshensynene.

Alternativ 2 kommer kanskje nær det mange statistikere foretrekker. Med det iverksatt i folkeregisteret ville noen flere blitt registrert som utvandret, og noen flere som innvandret enn med alternativ 1. Måles over- og underdekningen med dette som sammenligningsgrunnlag, kommer disse gruppene bare i tillegg i opptellingen.

Tilsvarende vil det bli for de resterende alternativene. Jo lenger ned en går på lista, jo større vil over- og underdekningsproblemene kunne framstå som om de måles mot alternativ 1. Jo verre å få gjort noe med dem, blir det også.

En annen konsekvens er at størrelsen på tilvekstfaktorene (og andre hendelser for den saks skyld) burde ha vært annerledes når befolkningsdefinisjonen endres slik som i de fem punktene foran. Det blir dermed påtrengende å vurdere ikke bare om folketallet er rett, men også om tallene for fødte og døde, inn- og utvandring er og

⁶¹ For utvandring vil det innebære å beholde nåværende varslingsplikt på seks måneder, men redusere den *faktiske* minste botida for å bli bostedsregistrert ned mot seks måneder.

egentlig alle personstatistikkhendelser er det. Dermed blir ikke dette bare et spørsmål om å endre på definisjonen av bestanden, men også om å endre på hendelsesdefineringen.

10.4.2. Kort om problemene for de fire tilvekstfaktorene (sammenlignet med folkeregisterets regelverk)

For fødsler anser folkeregisteret kvaliteten som «meget god»⁶². Da må det tas i betraktning at fødsler som fysisk sett skjer i utlandet (men med mor registrert bosatt i Norge) blir registrert inn som innvandring og ikke som fødsel. Dermed blir dekningsproblemer omgått per definisjon. Noen småfeil kan det bli rundt registreringer av bosattstatus, men de rettes opp etter hvert.

For bosattes dødsfall i Norge er situasjonen også vurdert som meget god. Forsinkelser på opp til en måned kan imidlertid lett oppstå på grunn av rutiner rundt dødsmeldinger. Forsvinningssituasjoner kompliserer, men utgjør ikke store tall. Bosatte dør imidlertid også i utlandet, og da oppstår det lett forsinkelser. Dette gjelder særlig når den døde er utenlandsk borger, som det ikke finnes faste ordninger for å melde.

Da gjenstår inn- og utvandring, som helst bør ses i sammenheng. En overdekning av folketallet vil primært ha sitt opphav i for få utvandringsregistreringer og ikke i for mange innvandring (men heller ikke det problemet er helt ukjent⁶³). Noen av de manglende utvandringsregistrerte ville naturlig nok ha innvandret seinere hvis de hadde blitt registrert som utvandret i første omgang, så også innvandringstallet blir for lavt når ikke alle utvandring blir registrert.

10.4.3. Sammenhengen mellom mangel på meldinger og dekningsavvik

Det går ikke an å enkelt si at «mangel på meldinger» fører til dekningsavvik, for til det er «meldinger» for flertydig. Det mangler f.eks. aldri meldinger fra folkeregisteret til datamottakerne. Hvis «meldinger» derimot står for publikums og etaters meldinger til folkeregisteret, så må underskudd av slike føre til dekningsavvik av en eller annen type.

Økende eller noenlunde stabilt dekningsavvik?

Resonnementet begynner med en eksisterende over- eller underdekning som er arvet fra tidligere tider. Spørsmålet er så om denne utgangsbestanden av avvikstilfeller holder seg stabil, eller om den øker eller minker i størrelse.

Helt enkel matematikk viser lett at om det konstant er mangel på bare én tilvekstfaktor, så vil størrelsen på det opprinnelige dekningsavviket bare øke og øke. Hvis f.eks. noen prosent av utvandringene aldri fanges opp, mens de andre faktorene (døde, innvandrede og fødte) er upåvirket, så vil statistikkens overdekning av folketallet bli stadig større.

Oppstår den samme mangelen med *to* faktorer, vil virkningen avhenge av om disse *to* utligner eller forsterker hverandre. Så lenge det er skjer full utligning påvirkes ikke over- eller underdekningen i noen retning, men mulighetene for slik utligning er ikke utømmelige. Til slutt kommer man ned på en nettovirkning av tilvekstfaktorene, og det er denne nettovirkningen som eventuelt vil føre til stadig større dekningsavvik.

Nå er det imidlertid ingen ting som tyder på at stadig økende avvik i den ene eller andre retning er situasjonen for Norge, så det alternativet diskuteres ikke videre.

⁶² Notat fra folkeregisteret 2011.

⁶³ Dekningsavvik for innvandring vil måtte bestå av de som ikke blir fanget opp som innvandrere, eller som blir urettmessig registrert som ny bosatt.

Utlignede, manglende hendelser

Omfanget av utlignede hendelser kan være betydelig. Dette gjelder i praksis inn- og utvandring, og ikke fødte eller døde. Det som skjer er at en ikke-registrert innvandring etterfølges av en ikke-registrert utvandring, og tilsvarende i motsatt retning.

Dekningsavvikene oppstår i den perioden disse personene oppholder seg uregistrert i henholdsvis Norge og utlandet. Korte opphold har kort virkning på over- eller underdekningen, mens lange opphold har lang virkning. Den samlede virkningen på dekningsavviket vil være en funksjon av gjennomsnittslengden og antall personer det gjelder.

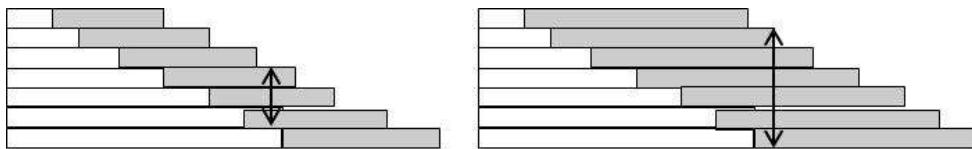
Slike tilfeller *endrer* i seg selv ikke på omfanget av langsiktige dekningsproblemer, men enkeltavvikene vedlikeholder problemene.

Forsinkelser

En stabil over- eller underdekning ut over dette må skyldes *forsinkelser* i registreringen – enten fordi vedkommende flytter melder fra for seint, eller fordi folkeregisteret oppdager en ikke-meldt flytting. I sistnevnte tilfelle vil den reelle forsinkelsen før administrativ flyttere registrering bestå i først oppdagelsestida og så behandlingstida. Dekningsavviket vil ved slik forsinkelse utgjøres av dem som til enhver tid ikke har fått sin registrering på plass. Problemet for databrukerne handler i dette tilfelle altså ikke om *mangel* på hendelser, men om *forsinkelser*, eller mer presist *lengden* på forsinkelsen.

Hvordan mange og lenge forsinkede utvandringsregistreringer virker på overdekningen, illustreres av figur 6.

Figur 6. To tilfeller av at sju utvandrere har en forsinkelse i utvandringsregistreringen. Henholdsvis korte og lange forsinkelser. Dobbelpilens lengde viser virkningen på overdekningen på et tilfeldig tidspunkt.



Det som er bra med forsinkelser, sammenlignet med verre alternativer, er at problemene løser seg til slutt. Til det er å si som Keynes at «i det lange løp er vi alle døde». At alt ordner seg før eller siden, er altså en litt mager trøst.

Store forsinkelser: Gamle feiltilfeller som dukker opp

Gamle, sovende tilfeller vil om ikke før komme til syne når en bosatt persons alder blir urimelig høy, eventuelt sett i forhold til f.eks. bosituasjonen. For eksempel er en 105-åring som bor i fjerde etasje i en bygning uten heis sannsynlig ikke lenger blant oss. I det tilfellet var det nok en utvandring som glapp for folkeregisteret en gang for lenge siden, eller til nød et dødsfall av en utenlandsk statsborger under opphold i utlandet. I absolutte tall trenger ikke denne overdekningen være stor, men i små aldersgrupper (altså de høyeste aldersgruppene) skal det ikke så mye til før tilfellene får stor betydning. Slike kunstig overlevende personer blir kalt for «administrative survivors» (Flander 2009), eller altså administrativt overlevende på norsk.

Sammenfatning

I omtalen av dekningsproblemer bør en altså skille mellom det at noe bare blir verre og verre, og det at nivået holdes for høyt. Det er med andre ord en forskjell mellom stabil overdekning og forverrende overdekning. Ett mål er å holde problemene i sjakk, men helst bør de reduseres til et nivå der de ikke lenger utgjør noe problem.

Ned til null kommer man aldri. Det vil være noen på vei fra en status til en annen, så en grunnlast av dekningsproblemer er ikke til å unngå. De tilsvarer begrepet «transaksjonsledighet»⁶⁴ på arbeidsmarkedet.

Saken handler derfor ikke om det i hele tatt finnes dekningsproblemer, men om de er større enn det en må regne med.

10.4.4. Reparasjon av registreringer, og konsekvenser av at hendelser er reparert

Når en person kommer ut for en alvorlig ulykke vil sykehuset forhåpentligvis kunne lappe vedkommende sammen så mye at funksjonsevnen i hovedsak gjenopprettes. Men ofte får pasienten likevel noen varige men som vil kunne merkes i bestemte situasjoner.

Tilsvarende bilde kan en tegne for de «reparasjonene» som utføres for å redusere dekningsproblemene. Når folkeregisteret finner fram til og reparerer tilfeller som ikke har blitt registrert på vanlig måte, vil mange av funksjonene komme i orden, men noen arr og svake punkter må hendelsen eller statistikken måtte slite med resten av livet.

Den funksjonen som er lettest å reparere, er den nåværende statusen i folke-registeret, og alle variabler ellers som viser til nåsituasjonen. En god historikk er det derimot ikke så lett å gjenopprette. Reparasjonene medfører i praksis at mange dateringer blir feil i forhold til det de skulle ha blitt. Når dateringer blir upresise eller direkte feil, blir også utregninger av variabler som hendelsesalder og oppholdslengde tilsvarende feil. Litt unøyaktighet tåler statistikken, men for de i utgangspunktet korteste oppholdene kan datoforsinkelsene føre til at oppholds-varigheten blir vesentlig større. Det er opplagt en ulempe hvis det nettopp er korte opphold som skal studeres.

10.4.5. Måling av dekningsavvikene

Måling av allerede reparerte hendelser og annet ved reparasjonstiltakene

I motsetning til de meldingene som mangler helt ligger det forholdsvis godt til rette for målinger av forsinkelser og annet på de meldingene eller statusene som er reparert. Alle nødvendige opplysninger finnes imidlertid ikke for alle. I de tilfellene der utvandringsdatoen er satt til vedtaksdatoen blir det vanskelig å vite når personen egentlig reiste fra landet.

I prinsippet kan størrelsen på overdekningen beregnes ved å multiplisere lengden på forsinkelsene med antallet. Hvis folkeregisteret hvert år registrerer 10 000 personer som utvandret i ettertid, og alle disse har oppholdt seg to år i utlandet før de ble utregistrert, vil overdekningen til enhver tid ligge på $10\,000 \times 2 = 20\,000$ personer. Disse tallene er ikke grepet helt ut av luften, men det må videre studier til før det kan lages noen holdbare beregninger. En sikker beregning av lengden på forsinkelsen er forholdsvis vanskelig å få til fordi folkeregisteret ikke har eller registrerer alle relevante datoopplysninger.

Men selv om det ligger noen begrensninger i det tilgjengelige datamaterialet, gir det store muligheter for å kunne lære mer om selve reparasjonstiltakene og hvordan de foregår. Måling av effekten, både av enkelttiltak og samlet, gir muligheter til å anslå i hvilken retning utviklingen går. I dataene kan en også se hvem som står på «venteliste» for å få sin bostedsregistrering endret⁶⁵. Det erfaringsmaterialet en har utarbeidet kan så brukes til å anslå hvor mange av de som står på ventelista som vil ende opp som f.eks. utvandret.

⁶⁴ Den arbeidsledighet som oppstår i statistikken bare fordi folk skifter jobb.

⁶⁵ Personer som har fått spesifisert registreringsstatus 'uten fast bopel'.

Det man også lærer mer om, er *konsekvensene* av reparasjonstiltakene for statistikken, slike som at dateringen blir dårligere enn for normale hendelser. For statistikken er gode data selvsagt alltid det beste, men blir slike data vanskelig å skaffe vil det være et plaster på såret å få dokumentert egenskapene til de dårlige dataene. Det hjelper til med å få tolket statistikken rett.

Mest interessant for de fleste er det sannsynligvis å få en formening om hvor mange det til enhver tid *gjenstår* som dekningsavvikere. For slike målinger er det 3-4 metoder som peker seg ut, som tas opp nedenfor.

Kobling av ulike data for å få fram aktivitet/inaktivitet

Den beste metoden går ut på å koble data fra flere ulike kilder og så finne fram til dem som øyensynlig ikke bedriver noe som helst i Norge (og det motsatte for dem som ikke er registrert bosatt). Det er ikke alltid lett å vurdere fra slike data om en enkelt person er i landet eller ikke, men i en større sammenheng vil det likevel være mulig å komme fram til relevante tall. En fordel med metoden er at den ikke bare beregner omfanget, men også skaper individdata som kan utnyttes for mer detaljert gransking av hvem som egentlig står mest i faresonen for å få en uheldig eller feil bosattstatus.

Særlig har Statistiska centralbyrån i Sverige arbeidet mye med slike metoder (Statistiska centralbyrån 2015a). Deres siste tall for overdekningen i Sverige er 73 400 i 2012, som representerer en økning fra rundt 40 000 de fleste årene på begynnelsen av århundret. En ulempe ved individdatakobling som metode er at resultatene ikke blir klare før ett og et halvt år etter referansetidspunktet, og derfor er det nå foreslått å utvikle en regresjonsmodell som kan brukes for å beregne tall for de aller siste årene.

I det finske statistikkbyrået er det tatt fram noen tall for åpenbart inaktive, men kriteriene må ha vært strenge, for tallene er forholdsvis lave.

Også i SSB er det gjort slike undersøkelser (Strøm 2004 og Horgen 2014), men under andre enn befolkningsstatistiske problemstillinger. Resultatet fra den sistnevnte kilde viste at om lag 25 000 så ut for å være så inaktive at de kanskje ikke befant seg lenger i Norge (per november 2011)⁶⁶. Det arbeides nå med for å komme fram til mer holdbare tall også i Norge.

Det er verdt å merke seg at slike tall uvilkarlig også omfatter de som ikke fyller folkeregistreringsregelverkets kriterier for å bli registrert som utvandret, og som da altså er fraværende helt i samsvar med lovverket. De kan ikke holdes utenfor, for vi vet ikke hvem de er⁶⁷.

Beregninger basert på naturlige forhold mellom observerte hendelser og befolkningsstørrelse

En tredje løsning er å utnytte kunnskap om naturlige forholdstall mellom hendelser og befolkningsstørrelse. Enkelt sagt går metoden ut på å finne «underdødeligheten» innenfor innvandrergupper⁶⁸, og fra den beregne seg tilbake til hvor mye mindre befolkningen burde ha vært i de aktuelle aldersgruppene. Denne metoden ble anvendt i Sverige på begynnelsen av århundret, og den resulterte da i et overdekningsanslag på 50 000 (Nilsson 2004) eller 100 000 (Ekberg og Nilsson 1995).

⁶⁶ I alderen 15-74 år. Ikke registrert som sysselsatt, arbeidsledig, arbeidssøkende, under utdanning eller som mottaker av diverse ytelser.

⁶⁷ Postadresse i utlandet gir en viss indikasjon, men ikke alle velger å opprette en slik adresse. Ellers kunne en hypotetisk tenke seg at folkeregisteret systematiserte avslåtte utvandringsmeldinger og sendte ut meldinger om slike til datamottakerne. Uansett vil en del ikke bry seg om å melde utvandring.

⁶⁸ Da forutsettes det at innvandrernes naturlige dødelighet ligger på minst samme nivå som den innfødte befolkningens.

Trekke slutninger basert på tilfeller som man oppdager selv

Å trekke slutninger basert på egne oppdagede tilfeller dreier seg om opptelling av postreturer fra egne undersøkelser og måling av kontaktbarheten i utvalgsundersøkelser.

I økende grad kom det på 2000-tallet indikasjoner på at manglende utvandringsregistrering hadde blitt et vesentlig problem. En første kilde for uro var de mange postreturene fra Folke- og bolig telling 2001, og returpostomfanget ellers. SSBs intervjuere fikk ellers stadig beskjed om at personer med utenlandsk bakgrunn som de skal intervjuer hadde reist fra Norge, selv om de ifølge folkeregisteret var bosatt her. Det gjaldt særlig for Levekårsundersøkelsen blant innvandrere 2005/2006.

Det er ikke mye som skal til for å merke at noe ikke er som det bør være med bostedsregistreringen, men beregninger av omfanget er vanskelig å gjennomføre med tilgang på bare brokker av data.

Sammenligne inn- og utvandringsstatistikken med andre lands statistikk over de samme flyttestrømmene

I praksis er det mange forutsetninger som må på plass for at det skal være mulig å lese svakheter i egen statistikk i andre lands statistikk. Kriteriene for å definere internasjonale flyttinger bør være de samme i sammenligningslandet, statistikkbyrået bør gjøre opp statistikken på samme måte, og dekningsgraden av til- og fraflyttingsland må være god. Men med så strenge krav er det bare så vidt det går an å sammenligne internt i Norden, så for Norges del er nytten av denne metoden begrenset. Det kan imidlertid slumpe til at man kommer over tall for innvandring til andre land (fra Norge) som viser høyere tall enn det norske tall viser for utvandring til det aktuelle landet, og da spør man seg uvilkarlig om det kan skyldes mangler i norsk statistikk. For eksempel hadde Australia for noen år siden høyere tall for innvandring fra Norge enn de norske tallene for utvandring til Australia. Sannsynligvis var forskjellen påvirket av norske studenter som ikke fylte de strenge folkeregisterkravene for å utvandre fra Norge som student.

Slike sammenligninger foretas ikke på løpende basis.

Sammenligne individdata på tvers av landegrensene?

Hvis et statistikkbyrå kunne sende en fil med alle de bosatte til samarbeidende statistikkbyråer i et eller flere andre land, og det var mulig å koble disse dataene nokså presist, ville det være mulig å finne hvor mange som er med i mer enn én befolkning og dermed bidrar til overdekning i ett av dem.

Men et slikt prosjekt måtte omfatte nokså mange land for å kunne dekke hele befolkningen og ville være urealistisk bare av den grunn. Prosjektet ville bli uforholdsmessig, og verken jurister eller budsjettansvarlige ville tillate det. Det å koble hele befolkninger på denne måten vil praktisk talt aldri være en farbar vei, nesten uansett hva man vil oppnå. Bare utvalgte grupper av begrenset størrelse vil være aktuelle å ta med i datautvekslingsprosjekter, og av kapasitetsmessige grunner kan svært få land trekkes inn. Men nytteverdien for kartlegging av over- og underdekning ville da også bli klart avgrenset.

Metodene er upresise, og det er uklart hva de måler

Ingen av metodene som er nevnt ovenfor treffer imidlertid presist i forhold til en eller annen klart definert idealsituasjon. Metodene greier rett og slett ikke å skille godt mellom de ulike grunnene for at folk ikke befinner seg der de burde. Noen av dem som der blir pekt ut som bosatt i feil land vil som tidligere nevnt ikke bli ansett som feil registrert etter regelverket for folkeregistrering.

10.5. Noen personkategorier som har vært relevant i diskusjoner om befolkningsdefinisjonen

10.5.1. Innledning

Det er naturlig å diskutere om den operasjonelle befolkningsdefinisjonen i folkeregisteret og befolkningsstatistikken er den rette, og det gjøres da også med jevne mellomrom. Typisk nok går diskusjonen først og fremst på hvilke grupper som bør være med i befolkningen eller ikke, mens hvilke kriterier som skal gjelde for henholdsvis inn- og utvandring ikke nevnes, og heller ikke systemet for å fange opp disse hendelsene. Åpenbart er det enklest å ta den debatten med et folkemengdeperspektiv i stedet for et flytteperspektiv, selv om et slikt valg må anses som halvgjort arbeid.

I det videre vil vi se bort fra innvendingene og diskutere tre viktige kategorier: De med ulovlig opphold, uregistrerte med lovlig opphold, og ventende asylsøkere.

10.5.2. Innvandringsregulering er en faktor å ta hensyn til: Personer med ulovlig opphold

Statsborgerskap i en stat gir normalt et menneske en ukrenkelig rett til opphold i denne staten, mens opphold for dem som ikke er statsborgere er knyttet til bestemmelser i lover om innvandring. De som ikke fyller vilkårene for opphold får avslag på søknaden om oppholdstillatelse. Noen av dem som har fått avslag tar seg til dette aktuelle landet og forsøker å oppholde seg der. Andre gjør det samme uten å ha søkt. Så har en mellomformer der personer oversitter en utløpt tillatelse, enten det gjelder visum, en fullverdig oppholdstillatelse eller oppholdsrett (lov til å være i landet i påvente av at en søknad behandles). Uansett blir oppholdet et brudd på utlendingsloven og dermed ulovlig. En spesialkategori å nevne er de som ikke i tide har søkt om fornyelse av oppholdstillatelsen og som befinner seg i landet formelt ulovlig bare i en kortere periode mens situasjonen kommer i orden.

Personer som oppholder seg i Norge med utløpt oppholdstillatelse kan bli stående som bosatt noen måneder i folkeregisteret, men før eller siden vil de bli registrert som utvandret. Etter det kan de fortsette å være i Norge under jorda, men altså ikke lenger som bosatt. Med den meldingsflyten som det er fra folkeregisteret til andre administrative registre i det norske samfunnet, vil de aktuelle personene heller ikke i de sistnevnte bli betraktet som bosatt.

Mange med ulovlig opphold står imidlertid utenfor de fleste ordinære administrative registrene. Da er også *identiteten* ukjent, og ikke bare oppholdsstedet.

Registrering av ulovligheter er et ansvar for politiet og kriminalstatistikken, og ikke for folkeregisteret i tradisjonell forstand eller for befolkningsstatistikken. Folkeregisteret er ikke bare en fortegnelse over folk, men blir også bestemmende for hvilke plikter og rettigheter folk har. Om ikke annet, så gjør den juridiske komponenten at det ikke kan føres inn opplysninger som går på tvers av norske lover⁶⁹. Denne regelen er så grunnleggende for den norske folkeregistreringen at den må kunne inngå i det som ovenfor er kalt «lovlighetsprinsippet».

For personer med ulovlig opphold vil en ny innregistrering i den offisielle befolkningen bare skje når personen eventuelt har en ny sak som gir opphold, eller ved amnestier eller løpende ordninger som gjør at ulovlige opphold blir omgjort til lovlige.

Folkeregisteret i vid betydning (altså medregnet alle typer «aldribosatte») kan slumpe til å inneholde personer som ikke (lenger) har lovlig opphold. Den opprinnelige innregistreringen av disse fant imidlertid sted av andre grunner enn at personene var her ulovlig. Bare det å ha ulovlig opphold er altså ikke en

⁶⁹ Med mindre en egen variabel merker opplysningene på en eller annen måte. .

registreringsgrunn. Hvis folkeregisteret av praktiske grunner i framtida skulle bestemme seg for å ta inn flere perifere kategorier enn i dag, er det sannsynlig at samme begrensning vil gjelde. For øvrig kan folkeregisteret bare glemme å få inn oppdaterte opplysninger (om f.eks. bostedsadresse) fra personer med ulovlig opphold.

Er det tenkelig at ulovlig opphold kan telle med som innvandring i SSBs løpende, offisiell statistikk?

Det kan diskuteres om ulovlige opphold representerer en underdekningsutfordring for den ordinære befolkningsstatistikken fordi de aktuelle personene oppholder seg lenge i landet og derfor normalt ville ha inngått.

Et første svar må være at det ikke finnes så gode data om disse oppholdene at det vil være mulig å innlemme dem i den løpende statistikken – som er den statistikktypen vi snakker om her. Slik sett kan debatten om å endre på den ordinære statistikken avblåses allerede før den har kommet i gang.⁷⁰

Men det som likevel gjenstår å vurdere er om de uregistrerte ulovlige oppholdene representerer en *prinsipiell mangel* i statistikken eller ikke. Bare hvis den er det, kan den sies å være et kvalitetsspørsmål og bli gjenstand for vurderinger og målinger i vår sammenheng.

Svaret må ta hensyn til at statistikkens prinsipp om symmetri ikke gjelder i den praktiske virkeligheten som skal avspeiles. I det administrative «inn- og utvandringssystemet» er innvandringssida veldig forskjellig fra utvandringssida. I det virkelige liv er opphold i Norge regulert av norske myndigheter, og noen opphold her blir da *ulovlige*. Faktiske opphold i utlandet er derimot ikke regulert og blir derfor aldri ulovlige, selv om de skulle medføre avvik fra det som står i folkeregisteret⁷¹.

At noe er ulovlig (og eventuelt også straffbart) betyr normalt også at det å få flere til å melde fra om sitt uregistrerte opphold her i landet faller bort som løsning, både logisk og praktisk. Det samme gjør eventuelt økt letevirsomhet fra myndighetenes side. Slike tiltak vil ikke kunne føre til at de aktuelle personene kommer inn i den offisielle bosatte befolkningen, for de vil bli sendt ut hvis de blir påtruffet.

Uavhengig av dette vil det alltid kunne bli gjennomført vurderinger og (usikre) beregninger av antall personer med ulovlig opphold (som f.eks. i Zhang 2008).

Konklusjonen er at ulovlige opphold absolutt hører med i det store bildet av migrasjon i Norge. Men folkeregistrering, og dermed løpende befolkningsstatistikk, kan ikke gi seg inn på å dekke ulovlige forhold. Når en kombinerer det hensynet med den sterke stillingen som den offisielle bostedsregistreringen har i Norge, vil det være uaktuelt for SSB å inkludere personer med ulovlig opphold i det offisielle folketallet.

Dermed blir personer med ulovlig opphold per definisjon ikke et kvalitetsproblem for den ordinære befolkningsstatistikken. Slike personer blir statistikkrelevante bare i sammenhenger der fysisk tilstedeværelse på norsk jord er det sentrale.

⁷⁰ Denne slutningen gjelder altså ikke spesialundersøkelser eller -statistikker.

⁷¹ Vi ser da bort fra særgrupper som f.eks. personer med asyl som ikke bør kunne reise tilbake til hjemlandet, eller personer med meldeplikt hos politiet. Men selv for slike kategorier er det ikke kriminelt å reise fra et land som Norge.

10.5.3. De som har fast, lovlig opphold, men likevel ikke er registrert som bosatt ⁷²

De aller fleste som kommer til Norge har interesse av å få et fødselsnummer og komme inn i de offentlige systemer som bosatt. Vel pådrar de seg noen plikter ved å være bosatt, men det er vanskelig å se at ulempene i det store og hele kan være større enn fordelene. Men noen er det likevel som har lov til å være i Norge, men mangler interesse for å bli bostedsregistrert her. Dette gjelder særlig en del nordboere.

Nordiske statsborgere har alltid lov til å bo i Norge. Samtidig har de gjerne flyttet fra et annet nordisk land, og blir dermed omfattet av den nordiske avtalen om folkeregistrering. Den gjør i realiteten at de kan bli fratatt rettigheter i hjemlandet ved at de automatisk utvandres derfra, noe som innflyttere fra land utenfor Norden neppe risikerer. I hvilken grad utvandring faktisk medfører rettighetstap, er avhengig av lovgivningen i det enkelte fraflyttingsland.

I 2012 ble den norske folkeregistreringsforskriften endret for gjøre situasjonen for pendlende svensker mer fleksibel. Det ble da mulig for reelle pendlere fra Sverige å slippe å bli bostedsregistrert i Norge (se mer i kapittel 16.2.4.).

Av hensyn til likebehandlingen ble regelendringen gjort gjeldende for pendling fra hele EØS. Men både på grunn av de større avstandene og at beboere utenfor Norden ikke risikerer rettighetstap eller annet ved å innvandre til Norge, er det lite trolig at regelendringen har gjort noe fra eller til for de utenom-nordiske flyttestrømmene.

Når pendlerstatus kommer i stedet for en innvandringsregistrering blir konsekvensen at befolkningen blir litt mindre faktisk. Det er vanskelig å si hvor grensa går for dette må anses for et problem for befolkningsstatistikken. En liten formildende omstendighet ved denne underdekningen er det at de nordiske helt sikkert telles med i en statistikk, selv om det ikke er den norske. Et ubetinget problem er det imidlertid hvis selve praktiseringen av regelverket overser grunnleggende folkeregistreringsprinsipper, noe det har kommet antydninger om (se kapittel 16.2.4.).

Ei særgruppe innenfor denne kategorien av de som unnlater å melde innvandring er de som av ulike lysskye grunner ikke ser seg tjent med å registrere seg som bosatt. Men selv om kategorien kan tenkes, utgjør den neppe mange nok til å fortjene befolkningsstatistisk interesse.

10.5.4. Personer med tillatelse til å være i Norge i påvente av at deres asylsøknad avgjøres

Så langt har vi altså sett på to hovedkategorier som befinner seg i Norge, men ikke inngår i dagens befolkning. Den ene er her ulovlig, mens den andre er her lovlig. Den tredje kategorien i en lignende situasjon har «oppholdsrett» i Norge og er ikke i landet ulovlig, men de har ikke oppholdstillatelse. Dette gjelder de som venter på at asylsøknaden skal avgjøres.

Alle disse fyller vilkåret om at det *har til hensikt* å bli i Norge mer enn seks måneder, men ingen av dem har oppholdstillatelse, som også normalt er et krav for å bli bostedsregistrert. På den bakgrunnen må det anses som et minste kriterium for at de i hele tatt skal være relevante i en underdekningsdiskusjon at de *faktisk* blir i Norge i mer enn seks måneder. Ikke alle ventere gjør det.

For denne kategorien er det *prinsipielt* et spørsmål om de bør inngå i en befolkning som per i dag baseres på en streng tolkning av lovlighetsprinsippet. Derne reiser

⁷² For pendlende (dvs. ikke offisielt innvandrede) nordboere i arbeid er det normalt bare *oppholdet* som er uregistrert, mens *identiteten* stort sett alltid er registrert (i D-nummerregisteret).

kategorien svært store praktiske og *kvalitetsmessige* spørsmål, for det råder nemlig stor usikkerhet om de privatboende (som utgjør (10-20 prosent) faktisk befinner seg i landet eller ikke⁷³. Fra et innvandringsreguleringsmessig synspunkt er det til å leve med at søkere kanskje har forlatt landet uten å si fra, men for en befolkningsstatistikk som nettopp skal klargjøre hvor mange som bor i landet, skaper en så dårlig datakvalitet større problemer enn dem som eventuelt skulle bli løst ved å ta inn kategorien.

10.5.5. Andre hensyn enn døgnhvileprinsippet fører til overdekning

Mens statistikerne heller til å legge mye vekt på døgnhvileprinsippet av hensyn til kvaliteten på statistikken, vil samfunnet at folkeregistreringen skal fylle flere behov enn det. Samfunnet ønsker å bruke registeret til å forvalte plikter og rettigheter, og tilknytningsaspektet er det i noen sammenhenger vanskelig å overse. For bostedsregistreringen innenlands er det derfor en rekke unntak for spesielle grupper.

Det er vanskelig å påvise døgnhvileprinsippet for flyttinger mellom Norge og utlandet. I forskriftene står formuleringene om døgnhvile bare i den delen som gjelder innenlandsk flytting, og ikke der forholdet til utlandet omtales. Som overordnet prinsipp må en anta at det gjelder også ved flytting til og fra utlandet, men det blir i så fall kraftig modifisert av andre hensyn og behov. Det er utvandringssida som først og fremst blir berørt av det.

Ett av de «statistikkutenforliggende» hensynene som tas er ønsket om å unngå skatteflukt – av både pragmatiske og prinsipielle grunner. Prinsipielt skal ikke familieforsørgere i skattemessig forstand kunne stikke av fra landet og på samme tid la sine barn nyte gratis utdanning og la ektefellen få gratis medisinsk behandling. De med familieforpliktelser i Norge må altså være med på å betale inn til velferdsstaten.

Et annet behov er å ikke la landets ungdom miste den støtten som folketrygden gir selv om de drar til utlandet for å ta sin utdanning.

Det at man faktisk forlater landet gjør utvandring på mange måter til et veldig spesielt fenomen – sammenlignet med vanlig, innenlandsk flytting og innvandring. I det virkelige liv er ikke utvandring et så parallelt fenomen til innvandring som befolkningsstatistikerne gjerne vil ha det til.

Uansett, så er det av slike grunner at Norge har fått et regelverk som gjør det vanskelig å bli registrert som utvandret. Konsekvensen av det forholdsvis strikse regelverket for utvandring er at mange drar til utlandet for å bli der lenge, men uten at de blir registrert som utvandret, og altså uten at det strir mot regelverket. Om de har meldt fra til folkeregisteret eller ikke, har her ingen betydning for resultatet. Det er dem med den klareste tilknytningen til Norge dette slår ut mest for.

For inn- og utvandringsstatistikken utgjør nok dette det største av de problemene som har sin opprinnelse i regelverket.

10.5.6. Sammenfatning

I folkeregisteret vil det av ulike naturlige grunner sjelden bli for få i forhold til de lovlige faktisk bosatte i Norge, bortsett fra som vi har sett at noen nordboere har egeninteresse i å bli «for få». De utgjør et potensielt underdekningsproblem. Andre kandidater for underdekning kunne være personer med ulovlig opphold eller ventende asylsøkere, men befolkningsstatistikken kan eller skal jo ikke regne slike personer som bosatte.

Hvis en da tar regelverket for gitt, og noterer seg de nevnte nordboerne, blir statistikkens hovedproblemstilling hvilken kvalitet det er på registreringen av

⁷³ Opplyst fra UDI i 2013.

personene som offisielt er bosatt, og som altså er en mulig kilde overdekning. Den problemstillingen behandles flere ulike steder i notatet.

Selv om det er praktisk å diskutere slike spørsmål med utgangspunkt i *folkemengden* og hvem som skal inngå der, så kommer man bare halvveis når vurderingene gjøres med det begrensede perspektivet. Det som gjenstår er først og fremst spørsmålet om hvordan man i et eventuelt forbedret datamateriale skal få dannet de inn- og utvandringene som man har kommet til mangler. Å dikte opp noen hendelser (imputere) er teknisk nokså enkelt, men verdien av slike data er lav i andre sammenhenger enn i grove tabeller.

Ut over dette må de to andre tilvekstfaktorene fødte og døde justeres slik at de passer til en eventuell justert befolkning, og til slutt må alle andre hendelser som det skal lages befolkningsbasert statistikk for også justeres. Å bare forandre på folkemengden uten å tilpasse hendelsene, skader sammenhengen i den samlede statistikken.

Det som her har blitt understreket er behovet for å se alle deler av statistikken i sammenheng. Dermed er også betydningen av å ha et eget apparat for å registrere og samordne de ulike delene blitt åpenbar. Fordelene med å følge folkeregisteret har kommet tydelig fram.

11. Ulike generelle sider ved *internasjonale flyttinger* og den tilhørende statistikken

11.1. Innledning

Så langt har vi gjort oss ferdig med det som gjelder flyttinger generelt, tatt for oss inn- og utvandring som faktorer bak folketilveksten, og sett på noen andre inn- og utvandringsrelevante momenter. Det som gjenstår da er visse forhold som i hovedsak er spesielle for de internasjonale flyttingene som hendelser.

Det vi har fått med oss er at internasjonale flyttinger som andre flyttinger har interesse fordi de er viktige *hendelser* i folks livsløp. Disse flyttingene er dessuten en faktor som påvirker *størrelsen* på og *sammensetning* av befolkningen i et land. Med sammensetning menes fordelingen på kjønn, alder, region, opprinnelse, utdanningsnivå eller hvilken som helst annen relevant variabel. I tillegg til den *umiddelbare* virkningen inn- og utvandring har på størrelse og sammensetning, kommer det i tillegg indirekte virkninger på fødsler og dødsfall (og flyttemønsteret).

11.2. Ordavklaringer

11.2.1. Ord med «-vandring» finnes som alternativ til «-flytting»

Ved orddiskusjoner i tilknytning til internasjonale flyttinger er noe av det spesielle at vi har til rådighet varianter med 'vandring'. Som tidligere nevnt finnes det ikke noen betydningsforskjell mellom de to alternativene «inn- og utvandring» og «flyttinger til/fra utlandet» i SSBs begrepsapparat eller i det norske lovverket. Dermed står vi i utgangspunktet fritt og kan la de rene stilistiske og praktisk-språklige hensynene avgjøre ordbruken.

De to uttrykksmåtene har hver sine fordeler. Alternativet med «flytting» er det som best får fram at inn- og utvandring ikke er noe helt spesielt, men faktisk bare en form for vanlig flytting. I noen sammenhenger kan det være ønskelig å få understreket det momentet. Andre ganger legger en vekt på at det er praktisk å kunne skille mellom de innenlandske flyttingene og de internasjonale. I tilfeller der oppmerksomheten skal rettes bare mot de internasjonale flyttingene, eller at en vil

skille tydelig mellom de to typene av flyttinger, er det greiest å bruke ord med 'vandring'.

Ellers støter en på ordene inn- og utflytting brukt alene når det er underforstått at flyttingen er inn og ut av landet.

SSB utgir i dag statistikk over «inn- og utvandring». Den samme statistikken ble tidligere kalt 'flytting til og fra utlandet'. Denne endringen er i tråd med utviklingen i folkeregistreringen og samfunnet for øvrig.

'Internasjonale flyttinger' er ellers et alternativ som kan brukes for avvekslingens skyld eller for å unngå henvisninger til flytteretningene.

Tre betydninger av samme ordform

Som for flytting generelt kan en snakke om tre betydninger av -vandring, slik at f.eks. innvandring både står for en enkelthendelse, et aggregat og et abstrakt.

Mangler et gjengs fellesord for begge retningene

'Vandring' kan på vanlig norsk ikke stå alene hvis det entydig skal bety en form for flytting, for til det er bruken av 'vandring' i betydningen «gåing» for dominerende⁷⁴. Dermed går vi glipp av et utbredt enkeltord som alternativ til flerordsuttrykk som 'internasjonale flyttinger' og 'inn- og utvandring'. Helt opplagt at 'vandring' eventuelt skulle vise til bare *internasjonale* flyttinger, er det vel heller ikke. Danskene har imidlertid ingen anføtelser, og skiller tydelig i sin statistikk mellom «vandring» (til og fra utlandet) og «flytting» (innenlands). Også i SSB-statistikk finnes det belegg for 'vandring'⁷⁵ brukt på samme måte. Umiddelbart virker ordet en anelse gammelmodig når det påtreffes slik.

På den annen side må det kunne brukes i klare faglige sammenhenger der det ikke er noen tvil om betydningen. Ord som «vandring» og «vandringsstatistikk» er både praktiske og dessuten faglige hensiktsmessige når inn- og utvandring først og fremst skal ses samlet. Av den grunn blir ordene da også forsiktigvis brukt i denne rapporten.

«Migrasjon/å migrere» kunne vært et godt fellesord for inn- og utvandring hvis det bare hadde egnet seg til å betegne enkelthendelser. «Migrasjoner» betyr nok primært flyttestrømmer eller folkevandringer, og passer derfor dårlig i vår sammenheng.

11.2.2. Inn- og utvandring brukes av noen også i en mer begrenset betydning

Selv om det formelt ikke er noe spesielt med vandringsordene, kan de nok ha andre konnotasjoner enn ordene med 'flytting', og bruken blir deretter. Med en «innvandring» vil en del gjerne tenke på en førstegangsinnflytting til et land, foretatt av en person med utenlandsk bakgrunn (som for øvrig ikke er flyktning), der hensikten er å slå seg ned i det nye landet for godt. Tilsvarende gjelder for «utvandring». I litteratur, politikk og lignende sammenhenger kan en nok operere med en slik begrensning i betydning av inn- og utvandring, men i forvaltning og statistikk gjøres altså ikke det.

Heller er det ikke aktuelt å begrense innvandring til å bety innvandring bare fra noen former for «tredjeland» (f.eks. utenfor Norden, utenfor EØS) eller bare til utenlandske statsborgeres flytting.

⁷⁴ Eksempelvis «fjellvandring». En viss bruk har ordet også som kortform for folkevandring eller store flyttestrømmer. Endelig blir 'å vandre' brukt forskjønnende for det å dø. Når temaet er inn- og utvandring, må leseren imidlertid akseptere at tall for personer som har vandret ikke viser til dødestatistikk.

⁷⁵ F.eks. i Historisk statistikk 1994, og sannsynligvis i en del eldre publikasjoner.

11.2.3. «Innvandring» blandes sammen med andre begreper

Må ikke forveksles med det å ha innvandrerbakgrunn

En 'innvandrer' er et flertydig ord. Når vi ser bort fra sammensetninger, så brukes ordet i realiteten, men i varierende grad, om fem ulike kategorier:

1. De som *innvandrer* i en bestemt periode.
2. De som har innvandret til et land en gang i livet (uansett om de opprinnelig var født i dette landet).
3. De som kom til et land første gang ved innvandring og ikke ved fødsel (altså de utenlandsfødte).
4. Utenlandsfødte som tilfredsstillte visse krav om innvandrerbakgrunn (i SSBs definisjoner gjelder dette fra 2006 av⁷⁶).
5. Også innenlandsfødte med innvandrerbakgrunn (i populært, upresist språk).

Av disse er betydning og begrep 2 forholdvis lite brukt, mens 1, 3 og 4 er helt sentrale som kategorier. Problemene med ordsammenfall løses delvis ved å holde seg mest mulig til «innvandring» for betydning 1 og «utenlandsfødte» for betydning 2, men det ideelle for å unngå uklarheter ville vært å la 'innvandrer' stå åpent uten noen forhåndsbestemt betydning.

Det er åpenbart en sammenheng mellom innvandring og hvordan befolkningen blir *sammensatt* med hensyn til opprinnelse, nasjonalitet eller hva man vil kalle det. Men innvandring har også aspekter ved seg som ikke har noen tilknytning til denne nasjonalitets- eller bakgrunnsdimensjonen. Alle, uansett innenlandsk eller utenlandsk bakgrunn, kan i teknisk forstand flytte over landegrensene. Den direkte virkningen av innvandring på befolkningens størrelse er i prinsippet helt uavhengig av hvilken bakgrunn flytterne har. Dermed har innvandring ikke bare med levekår å gjøre, men også med *makrodemografiske* problemstillinger.

En annen distinksjon som ofte blir oversett er den mellom utenlandsfødte og «innvandrere» i betydningen å ha to utenlandsfødte foreldre. Utenlandsfødte kjennetegnes ved at de alle har innvandret, mens «innvandrere» i bakgrunnsbetydningen bare utgjør en del av de utenlandsfødte. Fra et vanlig makro-demografisk perspektiv er det utenlandsfødte som oftest den mest relevante avgrensningen av de to. Andre perspektiver (mikrodemografi og levekår) foretrekker helst avgrensninger basert på bakgrunn.

Temaet «innvandring» er med andre ord ikke identisk med temaet «innvandrere». Likevel kan en ofte se at disse to begrepene blandes sammen eller knyttes sterkere sammen enn det er faglig grunnlag for. Særlig ser en at det klusser seg til når det er innvandrere som innvandrer.

Men selv f.eks. når forfatteren av en tekst om flytting holder styr på begrepene, blir det lett krevende for leseren å henge med når innvandre/innvandrer i det ene øyeblikket viser til grensekryssing og i den neste delen av setningen står for bakgrunn.

I utlandet blir utfordringene enda større, for der er det vanligst å snakke om «immigrants» der vi på norsk har alternativet «innvandringer». Dermed blir det på engelsk fullt sammenfall i skrivemåten for helt ulike betydninger, noe som utgjør en fallgrube i oversettelser fra norsk til engelsk.⁷⁷

I tillegg til spørsmål om lesbarhet og forståelse er grunnproblemet i dette den sammenblandingen som kan oppstå mellom hendelser og bestand, eller flyt og

⁷⁶ Utenlandsfødte med to utenlandsfødte foreldre kalles fra da av 'innvandrere'.

⁷⁷ En formulering som «immigration of immigrants» vil nok av mange fremmedspråklige bli oppfattet som smør på flesk.

beholdning om man vil. Denne fundamentale distinksjonen er vanskelig nok å gripe for uøvde, og da er det synd om det er slik at vanlige termer på fagområdet ikke hjelper til å unngå forvirring.

Greier ikke å skille ut innvandring som «medlemskap i befolkningen»

Begrepet innvandring står for en inngang til en bestemt befolkning, men grenser også opp mot og forveksles lett med arbeidstilknytning, arbeidstillatelse, flukt og andre begreper som ikke legger særlig vekt på denne befolkningen. Dette fører gjerne til at det ikke skilles mellom de som er reelle arbeidsinnvandrere (fordi de har innvandret) og de som bare arbeider i Norge på korttidsopphold. Det må samtidig innrømmes at dette skillet ikke er like viktig i alle sammenhenger.

Må ikke forveksles med grensepassering eller grensekontroll

Schengen-ordningen trekkes ofte inn i sammenheng med innvandring. Teknisk sett finnes det noen sammenhenger, men de er ikke direkte. Først og fremst har Schengen med reising å gjøre, men ordningen har likevel noen juridiske og praktiske konsekvenser for innvandringsreguleringen. I folkeregistrering er Schengen derimot ikke en selvstendig faktor.

For øvrig illustrerer dette med grensepasseringer veldig godt at definisjoner av flyttinger alltid vil skille seg mye fra det som er folks fysiske tilstedeværelse til enhver tid. Flytteregistrering er og blir slik sett et slags kunstprodukt som vil være litt løsrevet fra de løpende fysiske realitetene.

Pendling over landegrensene er for noen alternativ til flytting, og for andre noe som skjer samtidig

Pendling kan foregå fra Norge til utlandet, men i dagens økonomiske situasjon er det flest som pendler *til* Norge. Siden pendling og flytting er alternative løsninger er det nærliggende å la norsk inn- og utvandringsstatistikk ved en passende anledning bli analysert sammen med pendlingsstatistikk («sysselsatte på korttidsopphold»).

For de som har sin faste bolig i Norden innebærer reell pendling til Norge som oftest at de ikke er bostedsregistrert her, og at pendling og flytting altså må betraktes som gjensidig utelukkende alternativer.

For de som bor i andre EØS-land er det vanskeligere å si hvordan forholdet mellom pendling og flytting arter seg. I praksis er det nok mulig å treffe på folk som lever i en pendlingssituasjon samtidig som de står bostedsregistrert i Norge, og noen kanskje motsatt.

Alle polakker og baltene som har ligget i grenselandet mellom flytting og pendling etter EU-utvidelsen i 2004, har utgjort en stor utfordring fra det samlede folke-registreringssystemet. Kvaliteten på registreringene, og dermed usikkerheten i dataene, har blitt tilsvarende.

For folk fra land utenfor Norden og EØS er ikke pendling noen reell problemstilling, bortsett fra for russere bosatt i grenseområdene mot Finnmark.

11.2.4. Begrepene fraflyttingsland og tilflyttingsland

På norsk dominerer betegnelsene 'fracflyttingsland' og 'tilflyttingsland' (med kortformene 'fraland' og 'tilland') for det landet som personen henholdsvis innvandrer fra eller utvandrer til. Ordene i seg selv opplyser ikke om flytteretningen, og strengt tatt er de dermed ikke helt entydige. Poenget er imidlertid det egentlig helt opplagte at begge betegnelsene viser til landet i utlandet (og ikke Norge). Med en slik regel blir betydningen åpenbar.

Det er heller ikke helt uvanlig å se ordparet 'innvandringsland' og 'utvandringsland', men de betegnelsene kan i realiteten brukes på flere måter, og da blir de ikke forståelige annet i større sammenhenger som klargjør betydningen. For øvrig

har ordparet egentlig hevd som en karakterisering av land etter om det er inn- eller utvandringen som dominerer. I den betydningen var f.eks. Norge et typisk utvandringsland på 1800-tallet, mens det de siste tiårene har vært et klart innvandringsland. Denne bruksmåten bør få leve videre.

På engelsk dominerer 'country of last (el. previous) residence', og tilsvarende 'country of next residence', men 'country of immigration/emigration' opptrer forholdsvis ofte.

Engelskens henvisning til «residence», altså bosted, reiser et spørsmål som det norske ordparet ikke tar opp, nemlig hva som skal regnes som det utenlandske *bostedslandet* som migranten flytter fra eller til. I realiteten oppstår spørsmålet ved flytting til eller fra land utenfor Norden – og dermed land som gjerne ikke selv har noen sterke bosattbegreper som det teoretisk kunne vært mulig å henviser til. Det at de som flytter til eller fra Norge per definisjon er «på vandring», øker sannsynligheten for at til- eller fralandet bare er en mellomstasjon og ikke noe permanent.

Fra norsk side ser vi nok for oss at til- og fraland står for det siste oppholdslandet før Norge (eller det første etter Norge), der oppholdet er en del lenger enn det som regnes som gjennomreise. Helst burde oppholdet i henholdsvis fra- og tillandet være en seks måneders tid for å regnes som gyldig, men i praksis er det ikke mulig å stille slike krav. I realiteten blir det opp til migranten selv å vurdere hvilket land vedkommende kommer fra eller flytter til. For en del av flytterne vil det forresten ikke være opplagt hva som er det utenlandske bosattlandet, og hva som bare er et land for kortere opphold.

11.2.5. Bestander av personer som har vandret

Som andre hendelsestyper har også inn- og utvandring sine «bestandsversjoner» (Poulain og Herm 2010).

For innvandring er det fødelandet som definerer de viktigste bestandene, nemlig innenlands- og utenlandsfødte. Bare de innenlandsfødte kan ha en utvandring som sin første internasjonale flytting, mens innvandring for dem ikke er mulig i første omgang. Innenlandsfødte er også de eneste som kan innvandre for første gang til det landet de er født i. Tilsvarende har bare de utenlandsfødte kommet til Norge ved å innvandre, altså i motsetning til det å bli født her. Av den grunn blir utenlandsfødtes første innvandring spesielt interessant.

Ei videre gruppe enn de utenlandsfødte er alle som har vært gjennom en innvandring minst én gang – altså medregnet også innenlandsfødte som har bodd i utlandet. Den avgrensningen blir ikke så fullt så relevant og interessant i et makrodemografisk perspektiv.

Den viktigste bestandsversjonen på utvandringssida er de som til enhver tid står som utvandret. Helt parallell til 'utenlandsfødte' blir denne bestanden imidlertid ikke, for «utvandrede» er en kategori det er mulig å gå til og fra. Eventuelt opphører muligheten til å bytte status flere ganger når en utvandret person dør, men da oppfattes man registreringsmessig mer som død enn som utvandret. Noen direkte parallell til den en-gang-for-alle-definerte kategorien 'utenlandsfødte' finnes altså ikke for utvandrede.

For utenlandsfødte er oppholdet i Norge det sentrale, og av naturlige grunner går det greit å skaffe data om det. For de offisielt utvandrede er det tilsvarende enkelt å vite at de en gang forlot Norge, men hva som skjedde fra da av er det krevende for både folkeregister, andre nasjonale etater og statistikkprodusenter å følge med på. En innvandring gir mye informasjon til norske myndigheter, mens en utvandring er heller gnien i så måte.

11.3. Trekk ved inn- og utvandring

11.3.1. Må varigheten på oppholdet eller fraværet være «permanent»?

Det ligger et element av varighet i det med flytting. I følge FNs anbefalinger, og fra 2007 av også i EUs forordninger, må bostedsendringen være minst ett år for at den skal regnes som permanent og dermed kunne inngå i statistikk over vanlige flyttinger. Men dette er vel og merke den internasjonale statistikkverdenes syn på hva som er riktig botidsgrense. Registreringshensyn tilsier ofte ei lavere grense i landenes folkeregistreringssystemer.

Minste krav til registreringsmessig botid (eller fraværstid ved utvandring) varierer mye mellom landene. Noen har 3 måneder, men 6 måneder har også vært vanlig. Et land som Nederland har 4 måneder for innvandring og 8 måneder for utvandring. En minsteperioder på 6 måneder, som Norge må sies å ha, er omlag midt på treet i forhold til hva som er vanlig i EU-land.

Verdt å merke seg er det likevel at det gjerne finnes viktige tilleggskriterier til botid. Dessuten trenger det i registersystemene altså ikke være likhet i kravene for innenlandske og internasjonale flyttinger, og det må heller ikke være symmetri mellom inn- og utflytting. Sist, men ikke minst, finnes det land der det mangler fullstendige og tallfestede krav til lengden på botida. Norge er blant dem (gjelder utvandring).⁷⁸

Det framstår nærmest som en utbredt misforståelse at definisjoner av flyttinger og bosatt befolkning enkelt kan reduseres til et tall for antall måneder minste botid. At «misforståelsen» lever så godt som den gjør skyldes nok at den hjelper til med å forenkle en komplisert virkelighet, men de som tyr til den løsningen risikerer å lure seg selv ved at de ikke får godt tak på situasjonen.

I statistikk sammenheng har flere land lagt seg på 12 måneder på grunn av EUs migrasjonsstatistikk-forordning fra 2007.

Kortidsflyttinger

I tillegg til de vanlige flyttingene har FNs anbefalinger også en definisjon på kortidsflyttinger, nemlig de med 3-12 måneders opphold. «Langtidsflyttinger» blir av den grunn en naturlig betegnelse på de med minst 12 måneders botid, selv om man kunne tenke seg at ordet langtidsflyttinger stod for de riktig lange oppholdene, altså over flere år.

FNs og enkeltlands etterspørsel etter kortidsflyttinger uttrykker er et helt naturlig behov for å kartlegge slike «flyktige» flyttinger, som i noen sammenhenger er en viktig kategori. Men interessen viser også at flyttingene som går tapt når normalgrensa settes såpass høyt som 12 måneder, utgjør et savn^{79 80}.

For øvrig fører eksistensen av to typer internasjonale flyttinger til at statistikken blir mer komplisert for både produsenter og brukere. Ikke minst er det krevende for statistikkbyrået å holde orden på overgangene mellom de to varighetskategoriene.

⁷⁸ Den norske regelverket angir i realiteten en minstelengde på 6 måneder for utenlandsopphold, men sier ellers ikke noe om hva registreringsverdig oppholdslengde er.

⁷⁹ Se f.eks. Statistiska centralbyråen (2015b) og forslaget der om økt bruk av samordningsnummer (tilsvarende det norske D-nummeret).

⁸⁰ For de land som har 12-månedersgrense som hovedregel kan savnet dekkes enten ved å senke denne botidsgrensa eller å utvikle eksisterende eller nye spesialdatakilder for dem med kortere opphold enn 12 måneder.

11.3.2. Et lands registreringsmyndigheter kjenner stort sett bare den ene enden

Innenlands har en og samme registreringsmyndighet hånd om begge endene av en flytting, så der blir fra- og tilopplysninger bare noe som avledes i et datasystem.

For internasjonale flyttinger, derimot, er det karakteristisk at et lands registreringsmyndigheter bare kjenner godt til den ene enden av flyttingen. Dels er det fordi den utenlandsek delen av flyttestrekkene ikke anses spesielt relevant eller prioritert, og dels er det ofte vanskelig å få tak i informasjon om den utenlandske enden. Som påpekt tidligere er det logisk nok alltid lettere å få opplysninger om en persons situasjon i *fracflyttingslandet* (ved innvandring) enn *tilflyttingslandet* (ved utvandring), for ved innvandring er hovedinformanten til stede.

Men dette bildet er ikke entydig. Innenfor Norden finnes det et godt system for informasjonsutveksling mellom folkeregistreringsmyndighetene. Ved oppholdet i land utenfor Norden må norske folkeregistreringsmyndigheter ofte spørre migranten mer om arbeids- og bosituasjon i det nye landet for å kunne avgjøre om oppholdet skal føre til registrering av utvandring i folkeregisteret⁸¹.

I det minste finnes det en formell informasjonsgang for norske statsborgere som dør i utlandet. Men den finnes ikke for utenlandske statsborgere, og ikke for annet som norske statsborgere måtte gjøre enn det å dø, hvis en ser bort fra det som har med selve statsborgerskapet å gjøre.

11.3.3. Internasjonale flyttinger er mer regulert enn de innenlandske

Vi har sett at innvandringsregulering er en faktor å ta hensyn til når det gjelder innvandring (og indirekte også utvandring). Spørsmålet om lovlighet gjelder for de fleste land bare for de internasjonale flyttingene (om enn ikke på samme måte for alle av dem). Begrepet «ulovlig opphold» er altså særegent for de internasjonale flyttebevegelsene

'Ulovlig innvandring'/'innvandrer' er et utbredte uttrykk, men den ordbruken passer nok bedre i enkelte andre land enn i Norge. I det norske lovverket finnes det ikke innvandringer som er ulovlige, for en registrert innvandring er per definisjon lovlig, og det som er uregistrert er det språklige tvilsomt å kalle 'innvandring' – også langt inn i hverdagsspråket.

Reint faktisk er det forresten *opphold* som eventuelt er ulovlige, enten de oppstår direkte etter en uregistrert innreise eller etter at en oppholdstillatelse har gått ut (se ellers mer i kapittel 10.5.2).

11.3.4. Asymmetri mellom innvandring og utvandring

I forvaltningsmessige sammenhenger framtrer inn- og utvandring som helt atskilte problemområder, og med forskjellsbehandling mellom dem. Det er på ingen måte symmetri mellom de to flytteretningene i regelverk, organisering, i utfordringer og ikke minst oppmerksomhet. Forvaltningen forskjellsbehandler de to faktorene på alle mulige måter.

Årsaken til dette er at innvandringene representerer en del ekstra andre oppgaver som ikke gjelder for utvandringene. Det at innvandringen til Norge er regulert, og at opphold dermed potensielt kan bli ulovlige, er et viktig moment. Dessuten må det registreres mer ved innvandring enn ved utvandring. Førstegangsinnvandringer gir tilskudd av helt nye personer, med det som disse medfører av identitetsutfordringer og nye demografiske data. Utvandring består først og fremst av en statusendring, og registrering av noen få opplysninger om utvandringen og den nye bostedsinformasjonen.

⁸¹ Informasjonen gitt på utvandringsmeldingsblanketten er ikke alltid nok.

Konsekvensen av dette er at betydningen av utvandring har en tendens til å bli oversett i debatter om registrering av utlendinger – tidligere mer enn akkurat nå for tida. Det har gjort det vanskeligere å få forståelse for at utvandringene fortjener ekstra oppmerksomhet og registreringsmessig innsats. En slik oppmerksomhet trengs fordi det i de fleste land og i de fleste systemer er vanskeligere å måle utvandringen enn innvandringen til det samme landet. Forskjeller i flytternes insentiver for å melde flytting, i systemer o.a. gjør at innvandring jevnt over er lettere og raskere å oppdage enn det utvandring er.

I den endelige offisielle statistikken er en systematisk forskjellsbehandling mellom tilvekstfaktorene ikke aktuell. Der har utvandring akkurat samme posisjon som innvandring har. Et unntak er det for variabelen 'innvandringsgrunn', som ikke har sin parallell på utvandringssida.

11.3.5. Sammenhenger mellom inn- og utvandring

En opplagt sammenheng mellom inn- og utvandring er at de som har innvandret kan være aktuelle for utvandring, og motsatt. Tallene i inn- og utvandringsstatistikken vil derfor ha en viss tendens til å følge hverandre (Vatne Pettersen 2013).

En annen sammenheng er at innvandring samler inn data om innvandrerne, og så blir noen av disse personene seinere til utvandrere. Når det skjer, blir dataene som ble samlet inn ved innvandringen gode å ha. Utvandring bidrar på sin side ikke med andre data enn det som direkte knytter seg til utvandringen.

En persons statsborgerskap er på papiret et kriterium bare i sammenheng med *innvandringsreguleringen* og ikke i folkeregistreringen. Men regulering av innvandring inkluderer også vedtak som går ut på at søkeren får innvandre og bo i Norge for en begrenset periode. Personer med en slik tillatelse må derfor utvandre igjen etter ei viss tid (hvis ikke tillatelsen fornyes/endres). Slik sett oppstår det effekter av statsborgerskapet også i utvandringsstatistikken, men disse effektene er det temmelig vanskelig å skille ut fra andre årsaker til at folk utvandrer.

11.3.6. Sammenheng og avgrensingsproblematikk mellom fødsler og innvandring, og dødsfall og utvandring

Fødsel – innvandring

Før begynnelsen av det inneværende århundret kunne barn som fysisk ble født i utlandet komme inn i folkeregisterdataene på en norsk fødtemelding når mor stod registrert som bosatt i Norge. Så ble regelverket strammet opp slik at fødtemeldinger ble forbeholdt barn som fødes på norsk jord. Fra da av innebar regelendringen at flere kom inn i folkeregisteret ved innvandring og færre ved fødsel. Realitetene for den kategorien dette gjaldt, var imidlertid uendret.

I neste omgang må det så avgjøres om de som kommer inn i DSF-systemet på en fødtemelding faktisk også skal regnes som født i landet. Der er regelen at for å bli født som bosatt i Norge må minst en av foreldrene være registrert som bosatt. Andre som fødes innenfor Norges grenser (og som altså har blitt tildelt et fødselsnummer og bosattstatus «Fødselsregistrert») kommer eventuelt først inn i den bosatte befolkningen på en innvandringsmelding (hvis minst en av foreldrene innvandrer).

Dette illustrerer tydelig at fødsler og innvandring til en viss grad er substituerbare hendelser og tilgangsformer.

Hva blir så personens fødeland satt til opp i alt dette? Fødelandet er den variabelen som i praksis oftest brukes til å avgjøre om en person er norskfødt eller utenlandsfødt. Slik variabelen oppfattes i internasjonale statistikkbefalinger og -forordninger skal den stå for mors bostedsland ved barnets fødsel, eller altså det

formelle fødelandet framfor det fysiske. I praksis har det imidlertid variert en god del med mulighetene for å følge prinsippene. For norsk statistikk må det ideelle nå være at fødeland blir Norge når personen kommer inn på en fødtmelding, der statusen (etter korreksjoner som vi nå kjenner til) er 'bosatt'. Alle andre må ha et utenlandsk fødeland og en innvandring som den første billetten til den norske befolkningen.

Dødsfall – utvandring

En ikke helt ulik substituerbarhet er det mellom dødsfall og utvandring. Begge gjelder avgang (fra de bosatte). Er formålet først og fremst å ta noen ut fra de bosattes rekke, fungerer begge hendelsestypene. For at en person skal kunne erklæres for død i folkeregisteret, må det dokumenteres med en dødsattest. Selv om man ut fra alderen (og gjerne andre ting) mistenker at en bosatt personen er død, har ikke folkeregisteret annen løsning for å ta vedkommende ut fra de bosatte enn å fatte vedtak om utvandring. På den annen er det nok mest sannsynlig nettopp en utvandringsmelding som har manglet på vedkommende, så sånn sett er det på ingen måte feil å bruke utvandringsregistreringer i slike tilfeller. Men både utvandringsdato og hendelsesalder blir nokså mye feil, og også levealderen blir overvurdert for slike personer.

For allerede utvandrede norske statsborgere som dør, går bosattstatusen over fra 'utvandet' til 'død'. At personen døde utenfor den bosatte befolkningen, får man i dagens system ikke vite uten å gå til vedkommendes historikk.

11.3.7. Noen begreper som brukes i forbindelse med internasjonal migrasjon

Arbeidsinnvandring

SSB har forsøkt å forbeholde ordet «innvandring» for folkeregistrert innvandring, men samfunnet ellers har ikke vært innstilt på å opprettholde en slik distinksjon. Dermed har ordet arbeidsinnvandring i praksis fått en videre betydning enn «folkeregistrert innvandring pga. arbeid». Det gir forvekslingsmuligheter som det ofte må ryddes opp i ved henvendelser til SSB.

Arbeidsmarkedsstatistikken forsøker å holde tingene fra hverandre ved å bruke uttrykket «sysselsatte på korttidsopphold» om dem som ikke er bosatt. Men strengt tatt trenger ikke slike opphold vare kort tid, i alle fall ikke for dem som kommer inn under de nye pendlingsbestemmelsene (se kapittel 16.2.4.).

Sirkulær migrasjon

Internasjonalt har ordet «migrasjon» tradisjonelt vært oppfattet som en fortrinnsvis varig flytting fra et land til et annet. Uttrykket «sirkulær migrasjon» utviklet seg så i utviklingspolitiske kretser for å betegne personers ulike former for flytting fra land til land (eventuelt tilbake til der de kom fra), på en slik måte at vedkommende får med seg kunnskap og andre ressurser tilbake til hjemlandet. Det landet er da fortrinnsvis et land som trenger slike ressurser for sin utvikling (se mer om begrepet i Statistika centralbyrå 2015b).

Befolkningsstatistisk sett er begrepet i sin egentlige forstand svært krevende, for det er så godt som umulig for nasjonale statistikkbyråer å gi statistikk over internasjonale flyttekjeder. Ett land kan i prinsippet vite hvilket land en person kom fra og hvor vedkommende dro videre, men ikke vite om de tre involverte landene utgjør personens fulle kjede. I et annet tilfelle ser et land at en person dro til land B men innvandret seinere fra land C, men det vil ikke være mulig å vite om personen hadde flyttet til C direkte fra B eller om det var mellomliggende land inne i bildet. Et begrep som f.eks. «the European circular migration system» lar seg ganske enkelt ikke kartlegge fullt ut (men brokker av slik statistikk kan selvsagt være til hjelp for brukerne).

Returnigrasjon, tilbakeflytting

‘Returnigrasjon’, som ofte brukes i lignende sammenhenger som ‘sirkulær migrasjon’, er datateknisk sett mer overkommelig å forholde seg til enn ‘sirkulær migrasjon’. Betegnelser med ‘retur’ eller ‘tilbake’ har imidlertid den store svakheten at det er uklart hva det er retur til: Utlandet, fraflyttingslandet eller hjemlandet (se mer i Vatne Pettersen 2013). Uten at dette angis klart og tydelig, er slike begreper lite brukbare.

Første gang og gjentakelser ved inn- og utvandring

Spørsmålet er hvordan en persons inn- og utvandring nummereres. Nedenfor diskuteres dette ut fra gjentakelsestilfeller, men resultatet gjelder også for den første hendelsen:

Ordet ‘igjen’ og forleddet ‘gjen-’ brukes i språket der noe skjer på nytt – altså for minst andre gang. I slike tilfeller er det som oftest helt opplagt hva det er som gjentas. Ved flytting, derimot, kan det oppstå tvil om det er handlingstypen, flytteretningen eller annet som har skjedd tidligere.

Når noen «gjeninnflytter til kommunen», eller flytter «hjem igjen», tenkes det nok på at det er det å bo som blir gjentatt. Hva som skjedde før forrige gang bryr ikke uttrykket seg om.

Men ved inn- og utvandring blir det ikke så opplagt hva ‘gjen-’ står for. Kanskje blir situasjonen annerledes for internasjonal flytting fordi selve hendelsestypen er så mye mer «drastisk» for den enkelte flytter enn den er ved innenlandsk flytting. Også for de bofaste arter internasjonal flytting seg annerledes: Enten oppstår vandreren fra «ingenting» og er plutselig her i landet, eller så forsvinner personen fra Norge og ut i det store mørket.

Det er imidlertid logisk å mene at modellen som gjelder for flytting på lokalt nivå også må gjelde for internasjonale flyttinger, slik at f.eks. en «gjeninnvandring» viser til en som kommer tilbake til et land hvor vedkommende har bodd tidligere. Men like rimelig er det å ta ordet på ordet, og oppfatte en gjeninnvandring som en ny innvandring (og tilsvarende for utvandring). Dermed er det ikke mulig å være sikker på hvordan «gjen»-ord blir forstått. Slik ordbruk må derfor alltid forklares, eller eventuelt kan det brukes andre formuleringer som er selvforklarende (som i vedleggstabell 12).

11.4. Om vandringsstatistikk i sin alminnelighet, og hvilke grunnegenskaper den har

11.4.1. Betydningen av inn- og utvandringsdata og -statistikk

Data og statistikk over inn- og utvandring er åpenbart interessant og viktig i seg selv. Vi ønsker å vite hvor mange som kommer og hvor mange som drar, og hvem disse er.

I tillegg til den interessen slik statistikk har alene, inngår inn- og utvandring i *større sammenhenger*. Først og fremst er dataene med på å bestemme folkemengden. De inngår også i det generelle begrepet flytting. Den administrative registreringen av inn- og utvandringshendelsene skjer sammen med registreringen av andre hendelser, og statistikken produseres i et større system og publiseres ofte som en del av befolkningsstatistikken.

I Norge trengs ikke flyttestatistikk for å *beregne* det offisielle folketallet, for folketallet regnes ikke ut, men blir til i et registersystem og *telles opp* der⁸². Sett med norske øyne kan man i enkelte land legge overdrevent mye vekt på inn- og

⁸² For framskrivninger blir situasjonen annerledes.

utvandringsstatistikken, men årsaken er altså at de trenger tallene den gir til noe så viktig som å få fastslått et folketall.

Den konkrete rollen for inn- og utvandringsstatistikken samlet blir firedeelt: 1) Den kan stå alene, 2) den inngår i befolkningsregnskap og statistiske mål, 3) den utgjør en del av flyttestatistikken og 4) den inngår i en større befolkningsstatistisk pakke.

Vi ser i det videre bare på statistikken som frittstående, og altså ikke på rollen den kan ha som del av en mer sammensatt befolkningsstatistikk.

Selv om inn- og utvandringsstatistikken ikke trengs til så mange formål, så merkes konsekvensene av god eller dårlig kvalitet på inn- og utvandringsdataene imidlertid langt ut over den snevre inn- og utvandringsstatistikken.

11.4.2. Nettotall for inn- og utvandring har flere kvaliteter i analyse

Godt sammenlignbare bruttotall kan internasjonalt karakteriseres som en sjeldenhet.

Bruttotall er i seg selv mangelvare i en god del land. Relativt gode nettotall er derimot mer utbredt. Det er flere årsaker til det, men én av dem er så enkel som at det er lettere å beregne ett enkelt tall for «innflytting» enn to tall (ett for hver av flytteretningene). Når tall for samlet folketilvekst finnes, gjerne samlet inn ved folketellinger, kan nettoinnflyttingen lett beregnes ved å trekke den naturlige tilveksten fra den samlede veksten.

Få land står helt på bar bakke med hensyn til å ha en formening om størrelsen på nettovandringen, men nedbrytingen på aktuelle variabler kan være begrenset og usikkerheten i anslagene forholdsvis stor.

Når det så kommer til tallenes sammenlignbarhet, så påvirkes den negativt av at definisjoner av flytting og opptellingsmåter i statistikken kan forandres over tid og variere mye fra land til land. Dette dreier seg både om i forhold til hvilke grensepasseringer som skal gjelde som offisiell flytting, om flyttingene fanges opp av aktuelle myndigheter, og i hvilket år hendelsene eventuelt kommer med i statistikken. Når et land har tre måneders opphold på et nytt bosted som nedre grense for hva som regnes for flytting, må det nødvendigvis føre til et klart høyere tall på flyttinger enn når tolv måneder er nedre grense.

Hvis en person som ikke har meldt utflytting kommer tilbake til landet etter relativt kort tid, skjer ingen langsiktig skade for nettoinnflyttingsstatistikken, for den skal jo vise «0» uansett. Den manglende informasjonen om at det har foregått én ut- og én innflytting vil imidlertid hefte ved bruttotallene for alltid.

Hvis personen ikke skulle vende tilbake, vil det før eller siden bli oppdaget, og da vil vedkommende bli registrert som utvandret. Da vil både brutto- og nettotall bli riktige, men bare hvis en ser det hele over noen år.

Oppsummert så er både tilgangen større på nettotall og sammenlignbarheten bedre enn den er for bruttotall. Dermed blir nettotall som oftest førstevalget i analyser. Heldigvis er nettoinnvandringsbegrepet ofte også ganske relevant.

11.4.3. Fra- og tilflyttingsland – to underkjente variabler i nasjonal registrering og statistikk

Statistikkbyråene er vant til å forholde seg til flytting til og fra «Utlandet». Dette utlandet er ikke annet enn en sammenslåing av alle verdens land utenfor ens eget. Fra et strengt nasjonalt synspunkt er det sjelden veldig viktig å vite hvor i utlandet migranter kommer fra eller hvor de drar. At de kommer eller drar er det viktigste. Heller ikke med et reint faglig utgangspunkt trengs enkeltland alltid. Er man f.eks. opptatt av befolkningsveksten, er det i første runde bare den samlede netto-

innvandringen som teller i regnestykket, mens enkeltvis fra- eller tilland aldri blir relevante.

Ønsker den vanlige statistikkbrukeren så å vite litt mer, gjelder det helst *hvem* som flytter. Heller ikke for den spesielt interesserte fagstatistikeren er det første nærliggende oppfølgingsspørsmålet «nøyaktig hvor kom de fra eller hvor dro de», men heller når det skjedde, hvor lenge var migranten bosatt, hadde han bodd i Norge tidligere, hvilke personlige egenskaper hadde vedkommende (statsborgerskap, fødeland, kjønn, alder osv.). Til- og fraflyttingsland er ikke fundamentale variabler hvis en har mye annen informasjon om flytterne og flyttingene.

Når det først er laget statistikk med statsborgerskap og fødeland, kan til- og fraflyttingsland som et tillegg til det virke nærmest overflødig for statistikkbyrået. I noen sammenhenger (men for all del ikke alle!) gir da også statsborgerskap grovt sett det samme bildet som land.

Følgen av dette er at land⁸³ lett blir oppfattet som et slags substitutt for statsborgerskap, og på flere måter underkjent som variabel.

... men til- og fraflyttingsland er likevel viktige variabler i visse sammenhenger

Påstanden om at 'statsborgerskap' duger til det meste, forutsetter imidlertid at utvandringen av egne statsborgere er begrenset (i alle fall målt som netto) eller den av andre grunner ikke anses for betydningsfull. For tida er det situasjonen i Norge, men det har ikke alltid vært slik.

Den gangen norske statsborgere dominerte inn- og utvandringen var 'land' den viktigste fordelingsvariabelen man kunne ønske seg. Statsborgerskap var og er selvsagt helt unyttig som fordelingsvariabel overfor grupper med bare det egne landets statsborgerskap. Det forklarer at den statistiske oppmerksomheten mot landvariabelen var relativt større før i tida enn den er i dag.

... og de er fundamentale med et internasjonalt perspektiv

Den internasjonale betydningen land har, tenker man ikke så lett på når alt dreier seg om ens eget lands forhold til den store omverdenen. Kravene til inn- og utvandringsstatistikk blir imidlertid annerledes når en betrakter flyttingene fra to lands synspunkter i stedet for fra ett lands. Hvis en ser med fugleperspektiv på verden (som særlig internasjonale organisasjoner gjør), oppdager en lett at til- og fraflyttingsland er helt grunnleggende. De utgjør en variabel som definerer flyttestrømmene, og den avanserer dermed fra å være bare en variabel blant andre til å bli en nøkkelvariabel.

For øvrig må landopplysningene ikke bare finnes i statistikken, men de bør også ha en slik kvalitet at de kan stemme overens med andre lands statistikk.

En kan bare tenke seg hvordan det internt i Norge ville vært å ikke ha god statistikk over de innenlandske flyttingene. Det ville være som å ikke vite sikkert hvor mange som flytter fra f.eks. Nord-Norge til det sentrale Østlands-området, eller at en i beste fall har svært sprikende og dermed lite brukbare tall. Enda større hadde problemene vært hvis de manglende flyttetallene hadde vært nødvendige for å finne ut hvor mange som bor i de ulike landsdelene.

Statistikk fordelt på til- og fraflyttingsland er det eneste som holder for å beskrive flyttestrømmene mellom landene som geografiske enheter, for statsborgerskapet sier ikke noe om hvor flyttinger går. Både det internasjonale samfunnet, og enkeltland som har dårlig utvandringsstatistikk, etterspør flere tall for land-

⁸³ Som i denne sammenhengen altså bare er «tilfraland», som variabelen godt kunne hete, og ikke fødeland.

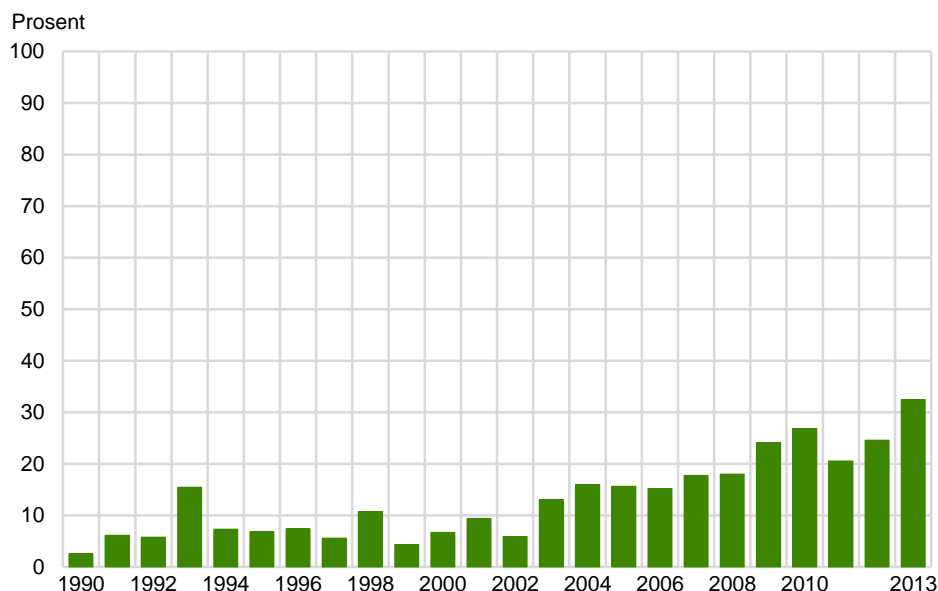
spesifiserte flyttestrømmer. Slike tall bruker landene til å danne eller å forbedre sin egen statistikk.

Men tilflyttingsland-variabelen har en for stor uoppgettandel

I en slik situasjon blir det et problem for statistikken at mange utvandrere vil måtte stå med uoppgitt tilflyttingsland i folkeregisterdataene. Det skjer fordi opplysninger om tilflyttingsland ikke finnes for de fleste utvandringene som blir registrert etter vedtak i folkeregisteret (mer om det i kapittel 17.4.2.), altså fordi de ikke her gitt melding selv.

Fordi omfanget av administrative utvandring har vært økende de siste årene har tallet på utvandring uten tilflyttingsland vært forholdsvis høye, noe som har berørt den overordnede kvaliteten på utvandringsstatistikken. Når uoppgettandelen kommer opp i over 20 og 30 prosent slik som de siste årene, betyr det strengt tatt at tilflyttingslandvariabelen blir for dårlig til å brukes (for flere tall, se vedleggstabellene 4 og 5).

Figur 7. Andel uoppgitt tilflyttingsland i utvandringsstatistikken. 1990-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Uoppgitt tilflyttingsland blir behandlet også i kapitlene 17.4.3 og 17.5.2.

Landinndelingen må være relevant

Problemet med uoppgitt verdi for land er alvorlig, men for de som tross alt har et land oppgitt, er det viktig at den inndelingen av land som brukes er relevant. Det innebærer at landverdiene som brukes i folkeregistreringen må være i samsvar med den inndelingen av land som brukerne av bl.a. statistikk etterspør. Internasjonale organisasjoner er blant de viktigste av brukerne av landfordelt statistikk, og disse har vært med på å skape en form for standard (med en del vakling) for hvilke entiteter i verden som skal regnes som egne land.

I klartekst bør det være et krav om at det for bebodde områder er et bortimot 1:1-forhold mellom statistikkbyråets landliste og ISOs liste over landkoder – som igjen er samordnet med FNs liste. Det kravet er oppfylt for det norske folkeregisterets del. Dette innebærer ikke bare at nasjonale entiteter skal gjenfinnes på den internasjonale (noe som det skal lite til for å oppnå), men også motsatt at alle relevante entiteter på internasjonale lister skal ha en parallell på de nasjonale listene. Det er litt for enkelt for en registreringsmyndighet eller et statistikkbyrå å bare velge seg ut noen entiteter fra de internasjonale listene, og så overse resten.

I tilfeller (historisk eller i enkeltlands statistikker) der landinndelingen ikke oppfattes som god nok, så er en viktig grunn at dataene har blitt registrert i grove restkategorier (som f.eks. «Resten av Afrika» etter at bare Egypt og noen få andre land er skilt ut), eller at delvis selvstendige land ikke skilles ut fra moderlandet selv der det er det vanligste å gjøre. Man skal ikke lenger enn til svenske folkeregisterdata før en finner at Færøyene og Grønland er utelatt som egne land (og i stedet brukes i realiteten et Stor-Danmark som til- og fraflyttingsland og som fødeland).

I norske data var landinndelingen preget av utbredt bruk av restkategorier før 1975. Etter det har inndelingen tilfredsstillt de fleste krav som blir stilt til den.

Kodeverket

Selve *kodeverket* for landenhetene kan godt være nasjonalt hvis bare entitetene stemmer overens med dem som står på de viktigste internasjonale kodelistene. Da kan de internasjonale kodene enkelt påføres de aktuelle dataene. Erfaringen er at det å operere med egne koder har en fordel når f.eks. ISO ikke får tildelt offisielle koder på grunn av at ikke alle medlemmene er enige, noe som har vært tilfelle med Kosovo. Ved nasjonale, forholdsvis informasjonsløse tallkoder slipper en dessuten å endre koder bare fordi land skifter navn.

11.4.4. Internasjonal flytting mål på lavere geografiske nivåer enn land

Strengt tatt er det ikke noen grunn til at den geografiske spesifiseringen skal stoppe på landnivået. Det innenlandske bostedet kan spesifiseres på et nokså lavt geografisk nivå, er det prinsipielt ikke noe annerledes med det utenlandske bostedet.

Til noen formål trengs det da også en finere inndeling enn land. Overfor det behovet har ikke det norske folkeregisteret mye å tilby, bortsett fra at postadresse i utlandet er utfylt på en god del utvandringer. Det svenske folkeregisteret oppgir også kommune i tilflyttingslandet, men det gjør altså ikke det norske. En god, langsiktig løsning for inn- og utvandringsregistrering vil være at land blir beholdt som den viktigste stedsangivelsen, og at det i tillegg innføres en registrering av kommune eller sted i det andre landet.

På den annen side er nok ikke behovet for slike geografispesifiserte data så ubetinget som det er for hele land som geografisk angivelse. I hovedtrekk vil det norske behovet avta med økende avstand fra Norge og med synkende størrelse på flyttestrømmen, men spesielle forhold vil komme inn å modifisere dette. I konfliktområder og ved klare kulturelle eller politiske oppdelinger av land ville det vært ønskelig med et spesifisert bosted. Spesifiseringsgraden trenger for øvrig på langt nær være så god som i innenlandske data.

Reint praktisk peker Sverige og de andre nordiske landene seg ut som aktuelle for oppdeling til- og fraflyttingsland. Nordisk ministerråd ga for noen år siden et oppdrag til Statistika centralbyrå om statistikk over flytting mellom norske og svenske kommuner. SCB fikk oppdraget fordi de hadde data om begge flytteretninger.

For øvrig er noe under halvparten av alle utenlandsfødte registrert med et mer spesifisert *fødested* enn land. Hendelsestypen fødsel (og kanskje påfølgende oppvekst) er med det ikke problemløs, men likevel er den bedre stilt enn flytting over landegrensene.

11.4.5. Inn- og utvandringstall kan i prinsippet kontrolleres mot andre lands tall

Internasjonale flyttinger telles normalt i to land. Det faktum har til alle tider stått sentralt i det internasjonale arbeidet for migrasjonsstatistikk. Temmelig tidlig må det ha blitt laget tabeller med fraflyttingsland i tabellhodet og de samme landene

som mottakerland i forspalten. På et flertall europeiske møter for migrasjonsstatistikere de siste tiårene har en slik tabell vært vedlagt saksdokumentene eller blitt referert til under møtet.

For øvrig har tabellen stort sett vist en begredelig mangel på samsvar mellom landenes flyttetall, men med de intra-nordiske flyttingene som et lyspunkt (Kupiszewska og Nowok 2008, Vassenden 2012).

En forutsetning for at flyttetall fra to land kan jamføres på en meningsfull måte er god dekning på tilflyttingsvariabelen. På det punktet er Norge nå i ferd med å gjøre seg irrelevant som sammenligningspartner (for andre land enn de nordiske).

11.4.6. Store endringer fra år til år gir store svingninger. Dateringsulikheter

Inn- og utvandringsstatistikk er blant de statistikkene som kan variere mye fra år til år. Noe av svingningene skyldes tilfeldigheter i registreringsprosessen. Særlig for de som kommer eller drar like før et årsskifte kan det være småting under saksbehandlingen som avgjør når innvandringen kommer med i statistikken. Dette gir gode argumenter for å slå sammen flere år når inn- og utvandring analyseres. Grunnstatistikken vil likevel alltid foreligge med år som viktigste periode, så en må bare belage seg på at kvalitetsforbehold må gjelde den.

I internasjonal sammenheng er det som nevnt viktig for sammenligningsmulighetenes skyld hva som skal defineres som flytting og ikke. Men også i hvilken periode som flyttingene blir plassert i, har betydning når en vil sette flyttetall opp mot hverandre. Fortrinnsvis bør landene telle hver flytting i samme år, for bare da har landenes tall for flyttestrømmer forutsetninger for å bli like store. I praksis er det nok svært vanskelig å oppnå en samordning av dateringer. Det nordiske folkeregistreringssystemet legger imidlertid opp til det, så for statistikkbyråene i den regionen er det bare å følge opp.

11.5. Kjente data- og statistikkproblemer på feltet internasjonale flyttinger

Når en er opptatt av data- og statistikkproblemer kan det diskuteres hva som er skikkelige «problemer» og hva bare som er vanskeligheter, uheldige situasjoner eller løsbare utfordringer. Her forsøker vi ikke å differensiere noe nærmere, men bruker «problemer» som en fellesbetegnelse.

Formålet er å gi en oversikt over problemsida. Noe av dette blir en oppsummering av momenter som har kommet fram tidligere.

11.5.1. Innledning

I en gjennomgang av den norske inn- og utvandringsstatistikken hører det med å vise at flere av kvalitetsproblemene finnes i mange land. Den store utbredelsen gjør at en kan snakke om problemene som «kjente».

Videre i kapittelet skiller vi mellom tre grupper og deres situasjon. Det er for det første de brukerne som henter inn og analyserer statistikk fra flere land – der internasjonale organisasjoner står i første rekke. De to neste gruppene består av enkeltvise produksjonsland – henholdsvis de med åpenbart mangelfull statistikk og de som har forholdsvis mye. Formålet med denne todelingen av landene er bare å få fram de land som grovt sett kan sies å være i samme situasjon som Norge, og det er ikke noe poeng å foreta en skarp grenseoppgang mellom land.

For en ikke spesielt problemorientert oversikt over sentrale folkeregistre som datakilde for demografisk statistikk i Europa, se Poulain og Herm (2013).

11.5.2. Problemene for internasjonale organisasjoner og andre brukere som trenger statistikk fra flere land

Brukere som trenger statistikk fra flere land omfatter ikke bare brukere av eksisterende og publiserte tall, men også bestillere av spesiallaget statistikk (Eurostat, OECD). For alle disse som er opptatt av statistikk fra flere land samtidig, er det bare én ting som teller i første omgang: Først og fremst må det finnes relevant statistikk overhodet.

Hvis tilgangen så er til stede, vil det for noen brukere være viktig om tallene er sammenlignbare på tvers av landene. Andre nøyer seg med de nasjonale tallsettene og ser bort fra den varierende sammenlignbarheten mellom dem, eller kan eventuelt bruke metadata for å forstå når sammenligning er forsvarlig.

Når det foreligger tall fra begge sider av en flyttestrøm, altså at statistikkbyrået i både senderlandet og mottakerlandet har tallfestet størrelsen, så er det mest praktisk for brukerne at disse tallene er forholdsvis like. Det er de som oftest ikke (se kapittel 11.4.5).

De internasjonale organisasjonene har vært mindre interessert i sammenligninger med utgangspunkt i befolkningsregnskapet. Deres tolkning av statistikk-kvalitetskravet om «sammenheng» har i alle fall ikke tidligere vist tegn til å gå ut over den snevre hendelsesstatistikken. I løpet av de siste par årene har det imidlertid vært tegn til større interesse for sammenhengsspørsmål..

11.5.3. Noen utfordringer i land som sliter

Finnes det overhodet relevante data?

Ser en forbi Norden og ut i verden er det ikke uvanlig at et land helt mangler utvandringsdata, og/eller at innvandringsdataene bare omfatter utenlandske statsborgere. Innvandringsstatistikk finnes gjerne på grunn av landenes innvandringsregulering, mens tilsvarende datakilde for utvandring jo vil mangle. Alternativet til gode data kan i noen tilfeller være data fra dårlig samkjørte registre. Vanlige nordboere som får vite om andre lands utvandringsstatistikk blir vanligvis overrasket over hvor dårlig det egentlig står til ute i verden.

Som vi har sett (i 11.4.2.) er det mye bedre tilgang på brukbare nettoinnvandrings-tall enn på bruttotall. Noen land har bare nettotall.

Ulovlige opphold

Fra et befolkningsstatistikkfaglig synspunkt kan det – som vi har sett – diskuteres om ulovlige opphold bør tas med i den ordinære statistikken. Men i land der tallene er forholdsvis store og/eller det mangler et solid bosattbegrep, inngår ikke ulovlige opphold bare i en akademisk diskusjon, men framstår som en reell utfordring for statistikkprodusenten.

Fri bevegelse i EU gir færre datakilder

I løpet av det siste tiåret har EU blitt mye større enn det var, det har fått en befolkning med større variasjon i kultur og inntektsnivå, det har utvidet det området som er uten grensekontroll (Schengen), og det har innført ordninger som har gjort det lettere å bosette seg i et annet medlemsland (som i denne sammenheng omfatter EØS-landene og Sveits). Direktivet om fri bevegelse fra 2004 var en viktig faktor i denne utviklingen.

Baksida av medaljen var at bortfallet av reguleringer førte til færre registerkilder som kunne brukes til statistikk over inn- og utvandring. *Det* skapte og skaper fortsatt størst problemer for land som mangler et velfungerende folkeregister. At EU satte klutene til for å få bedre migrasjonsstatistikk (i form av en forordning) omtrent på samme tid som en annen del av EU tok viktige verktøy vekk fra statistikkprodusentene, framstår som et paradoks.

Eurostat ber om mer statistikk. Generelt mer internasjonalt behov for statistikk

Eurostat og andre internasjonale organer har fra gammelt av vært fokusert på statistikken over inn- og utvandring og på bestanden av utenlandske statsborgere (eller til nød utenlandsfødte). Nå vil Eurostat ha former for innvandrerbakgrunn inn i mange ulike statistikkområder. I første omgang er slike ekstra dataleveranser riktignok frivillige, men den generelle tendensen til økte krav er klar. For land uten gode registre, må framtidsutfordringene framstå som uoverstigelige.

11.5.4. Kvalitetsutfordringer og -momenter i land som er forholdsvis godt stilt

Vi velger å skrive om de best stilte landene med utgangspunkt i Norge. Noe av det som gjelder Norge er også i større eller mindre grad kjent i andre land, mens andre momenter nok er mer særegne. Dette er i utgangspunktet et forsøk på å lage en oversikt som gjelder flere land, men uten å ha studert flere land systematisk.

Det blir ekstra vanskelig å sammenfatte for flere land fordi det på detaljnivå finnes mange forskjeller i datasituasjonen. Ved tradisjonelle folketellinger og utvalgsundersøkelser gir det god mening å diskutere problemer på tvers av landene, men når administrative registre er kilden kommer det inn så mange nasjonale særegenheter at det blir utfordrende å diskutere problemer med andre land.

Dårlig sammenheng mellom statistikkene: Stor korreksjonspost

Svært mange land sliter med å få befolkningsregnskapet til å gå opp, skal en dømme etter den offisielle statistikken de legger ut på Internett. Dette gjelder land som man vet har dårlige forutsetninger, men overraskende nok også noen av de best stilte landene.

Den vanligste løsningen er ganske enkelt å godta at regnskapet stemmer til dels svært dårlig. En mellomløsning er å oppgi det originale avviket klart og tydelig, men fortrinnsvis publisere utvandringstall der avviket er slått sammen med den ordinære utvandringen (Nederland. Se mer spesifikt om dette i kapittel 17.5.). En tredje løsning er å imputere bort restposten på en slik måte at det regnskapet som presenteres utad går opp fullt og helt (Slovenia).

Problemer med å fange opp utvandring

Selv land der systemene er forholdsvis gode har problemet med at folk ikke melder utvandring i så stor grad som de bør. Den nevnte innføringen av fri bevegelse i EØS gjorde ikke situasjonen lettere for landene med hensyn til å fange opp umeldt utvandring.

Mulighetene for administrativ utregistrering

Spørsmålet er om folkeregisteret har tilgang til nok kilder for å kunne oppdage tilfeller av uheldig bostedsregistrering, slik at de til slutt kan fatte vedtak om at disse personene skal registreres som utvandret. På grunn av at kravet om oppholdstillatelse opphørte for EØS-borgere, havnet mange som før var enkle å oppdage i mer krevende kategorier. Det betydde i første omgang en overgang fra gode alternative kilder til mindre gode, eller med andre ord fra en effektiv til en muligens mindre effektiv saksbehandling.

Ut over det at datakilder må finnes, så er et hensiktsmessig lovverk en forutsetning for at folkeregisteret kan drive med kontrollarbeid og fatte vedtak om utvandring. Ellers varierer det i hvilken grad statistikkbyrået har hjemler til å bidra.

Regler for bostedsregistrering som avviker fra de statistiske idealene

Flere tilfeller av statistisk sett uheldig bostedsregistrering er i Norge godtatt av regelverket, noe som gir i alle fall disse to problemkategoriene: Nordiske pendlere, og nordmenn som ikke får registrert sitt utenlandsopphold som utvandring.

Når det gjelder den sistnevnte, så er det ikke opplagt at andre lands statistikkbyråer opplever å være i samme situasjon som SSB. Inntrykket er at i en del land er regelverket mindre påvirket av det statistikerne gjerne anses for utenforliggende hensyn.

Personer med uregistrert og ulovlig opphold

Også i de mest avanserte landene er ulovlig opphold blitt en mer påtrengende problemstilling enn tidligere. I første rekke er dette et politispørsmål som ikke trenger å berøre verken folkeregister eller befolkningsstatistikk, men enn potensiell utfordring er det likevel. For øvrig vil eventuelle amnestier fort kunne gi seg utslag i statistikken på en eller annen måte. I Sverige har amnestier gitt utslag i statistikken (opplysning fra SCB).

Personer med uregistrert, men lovlig opphold

Det er ikke kjent om det i andre land med gode registre oppstår grupper av lovlige som kunne vært bostedsregistrert hvis de ville, men som lar være. Kanskje er dette avgrenset til Norden.

Identitetsbedrageri

For det norske folkeregisteret har problemstillinger rundt identitetsbedrageri stått i sentrum siden 2009. Problemene har implikasjoner for kvaliteten på inn- og utvandringsregistreringene, men det er ikke lett å bedømme hvor mye. Det er sannsynlig at andre land er litt i samme situasjon som Norge⁸⁴.

Dette gjelder for det første tilfeller der personer får opphold på feil grunnlag, som skjer ved at asylsøkere lyver på seg en annen identitet og livshistorie, eller når noen gir seg selv et statsborgerskap fra EU ved å forfalske pass. For det andre kan de som allerede har opphold bruke identitetsbedrageri for å skaffe seg ekstra stønader. Det gjøres ved å skaffe seg dobbel identitet, eller man sørger f.eks. for å få registrert fiktive barn på seg.

Flyttedatoen er formell

Ved fødsler, dødsfall og giftermål er det stort sett enkelt å fastsette en hendelsesdato, som da blir både faktisk og offisiell. Datering av en del andre hendelser, deriblant flyttinger, er ikke like enkelt. Man kunne umiddelbart tro at det bare er å spørre flytteren selv, men siden slike datoer får juridisk betydning og i noen tilfeller store konsekvenser (f.eks. økonomiske), må folkeregisteret ha dokumentasjon og kontroll med hvilken dato som blir satt. Av den grunn blir den formelle datoen viktigere enn den oppgitte (som kan være mer reell), og forskjellen kan i enkelte tilfeller bli stor.

Ved innvandring forsinkes den formelle innvandringsdatoen litt, mens den for utvandring først og fremst blir påvirket av administrative utvandring.

EU-problematikk for registreringssystemene

Folkeregistrering inngår foreløpig ikke direkte i EU-samarbeidet, og dermed heller ikke i EØS. Men statistikk gjør det, og når krav rettes fra EU til statistikkbyråene, vil folkeregisteret i neste instans kunne bli berørt ved at statistikkbyrået ber om andre data.

Fra EU kommer det imidlertid krav på ulike områder som dels påvirker brukerne av folkeregisteret, og dels også blir det vedtatt standarder for slike ting som folkeregistrene har stelt med.

⁸⁴ Det må likevel noteres at på et nordisk møte om folkeregisterspørsmål høsten 2014 skilte Norge seg ut med en spesielt stor interesse for identitetsspørsmål. En mulig årsak til det er at Norge hadde noen spesielle saker i årene før 2009, og disse har da preget den videre diskusjonen i Norge.

EU-problematikk på statistiksida

I 2007 vedtok EU en forordning om migrasjonsstatistikk⁸⁵, som den første forordningen på befolkningsstatistikkfeltet. Den har innebåret mye ekstra å ta fatt i for medlemslandene. Hva som har vært de største utfordringene, har imidlertid vært litt forskjellig fra land til land. Registerland har noen fordeler, men samtidig kan de ha et system som ikke fullt ut er tilpasset kravene fra forordningen.

I 2013 ble så forordningen for «befolkningsstatistikk ellers»⁸⁶ vedtatt. Den øker omfanget av statistikk som må leveres etter forordningenes definisjon av befolkningen, som er basert på at bare inn- og utvandringer som varer minst 12 måneder skal telle som vandringshendelser og definere befolkningen. Det er mulig å bruke den faktiske, oppnådde botida (i stedet for forventet botid ved innvandring), og dessuten er det mulig å vente nesten 12 måneder for datauttak gjøres. Uansett skaper denne definisjonen vanskeligheter for alle de landene som ikke har 12 måneder som botidsgrense i det nasjonale systemet, slik som Norge. Se for øvrig mer om denne problematikken i kapittel 16.5.4.

En annen og mer generell utfordring er «kollisjonen» mellom nasjonale tall og tall levert etter EU-forordningene. Foreløpig har de sistnevnte ingen formell eller praktisk status i Norge, men problemstillinger som to tallserier skaper, kommer opp stadig oftere.

Variabelen tilflyttingsland har for dårlig dekning

På grunn av administrativ utvandring blir variabelen tilflyttingsland belemret med en forholdsvis stor uoppgittandel. Problemet er generelt for alle land, men likevel i nokså varierende omfang (se mer om det bl.a. i kapittel 17.5.2).

I migrasjonsstatistikkforordningen stilles det krav om maksimalt fem prosent uoppgitt i variablene, men det er så mange land som ligger høyere enn det at Eurostat foreløpig ikke har gjort noe alvorlig forsøk på å håndheve bestemmelsen. Men SSB har fått de første henvendelsene om saken, og må snart foreta seg noe (se kapittel 21.8).

Lovverket og institusjonelle forhold

De faktiske rammebetingelsene for statistikkproduksjonen varierer mye mellom landene, men noe er det alltid som ikke fungerer helt godt. En god del mistilpasning overfor statistikkens behov oppstår allerede på forvaltningsnivået, ved at tradisjoner og lovverk er dårlig tilpasset hensynet til samhandling. Når så statistikkbyrået ønsker tilgang til de administrative dataene, møter det i noen tilfeller stengte dører eller dårlige betingelser. Det skal likevel sies at den internasjonale tenkningen rundt registerstatistikk over tid har gått i en klar nordisk retning også når det gjelder slike ting.

Dilemmaer i statistikkproduksjonen

Spørsmål om slike ting som etterslep og ventetid blir en reint statistisk diskusjon som tas opp seinere. Hovedspørsmålet er om etterslep skal tas med eller ikke. «Ventetid» viser til hvor lenge etter et referansetidspunkt eller en referanseperiode en venter med datauttrekket, med det formål å få fanget opp nok såkalt forsinkede meldinger.

11.5.5. En oppsummering av situasjonen fra en internasjonal utsiktspost

I 2010 holdt daværende leder for migrasjonsstatistikken i Eurostat (David Thorogood) et innlegg på et møte i European Migration Network. To av avsnittene gir en god, sammenfattende beskrivelse av den internasjonale situasjonen for inn- og utvandringsstatistikk:

⁸⁵ Kommisjonsforordning 862/2007.

⁸⁶ Kommisjonsforordning 1260/2013.

«Migration is acknowledged to be difficult to measure. Unlike births and deaths, for which in Europe and the rest of the developed world there are robust registration systems, migration is often poorly recorded. It is also often unclear whether a particular movement is, or should be, counted as a migration. Statistical concepts of migration, and the data sources on which the statistics are based, may be unsuited to a more mobile society. Systems for producing migration statistics have often adapted more slowly and are less flexible than the underlying population movements they attempt to quantify.

These problems are compounded when attempting to collect and to analyse migration data at European level. Over a number of years, Eurostat has expanded its collections of migration-related statistical data. However, the usefulness of these statistics has long been restricted by poor data availability and a lack of harmonisation. Key data have often been missing for a number of countries. Often, this lack of data has related specifically to certain migration-related events (in particular, emigration) and to certain population groups (often, nationals of the reporting country). Even where data were available, the use of widely differing national definitions and concepts has meant that comparisons between different countries were difficult and potentially misleading. The available statistical data on migration and population stocks could therefore offer only a limited insight into the scale and patterns of migration to, from and within Europe.»

11.6. Kan noe gjøres for å finne ut mer om forskjellene mellom landenes inn- og utvandringstall?

I kapittel 10.4.5. ble det diskutert hva som eventuelt kan gjøres for å måle dekningsavvik i den samlede befolkningen. Når noe tilsvarende ønskes gjort bare for de internasjonale flyttingene, blir problemstillingene og metodene som står til rådighet noen av de samme. Godt utførte målinger av dekningsavvikene for befolkningen kan hjelpe til med å forstå kvaliteten på inn- og utvandringstallene. Men å måle kvaliteten på situasjonsopplysninger er i og for seg lettere enn å vurdere en historikk av hendelser. I en slik historikk er dateringsopplysningene viktige og krevende tilleggsmomenter, men på den annen side er antall hendelser veldig mye mindre enn hele befolkningen.

Uansett er det et viktig moment at internasjonale flyttinger normalt telles i to land, og at internasjonal sammenligning av statistikk derfor står til rådighet som et utgangspunkt. Ved litt for store avvik mellom landenes statistikk er det naturlig å spørre hva avviket skyldes, hvilke kategorier det er som avviker, og om et eller begge landene har gjort noe feil i registrering og eller statistikkproduksjon.

Den beste metoden for å finne svar på slike spørsmål går ut på at to statistikkbyråer utveksler individdata innenfor en bestemt periode for å analysere sammenfallet i inn- og utvandringene. Metoden forsetter at det er mulig å koble de to landenes data ved hjelp av navn, datoer o.a., eller aller helst bør det andre landets ID-nummer finnes på en nøkkel. En supplerende diskusjon om forutsetninger kommer i kapittel 13.6.

Det mest kjente og muligens det eneste prosjektet av den typen er en kobling av flyttestrømmer mellom Belgia, Danmark og Sverige for 1989-1993 (Lange m.fl. 1995). Den undersøkelsen ga skuffende store andeler av personer som hadde flyttet til et av de andre landene, men som ikke ble funnet der. På individnivå ble avviket større enn det var i statistikk-sammenligningen, eller med andre ord var bruttoavviket større enn nettoavviket⁸⁷.

⁸⁷ Utgangspunktet for undersøkelsen var store forskjeller i tallene og et ønske om å få vite mer om hvilke flyttinger og eventuelt personer som skjulte seg bak disse forskjellene. Etter individdata-sammenligningen ble det imidlertid klart at heller ikke de flyttingene som framstod som like i tallene (altså de som utgjorde det laveste, felles tallet) gjaldt akkurat de samme personene eller flyttingene. Selv den svært så sprikende statistikken hadde altså gitt et forskjønnende bilde av samsvaret.

Juridiske begrensninger for å gjennomføre en ny, tilsvarende undersøkelse ha blitt redusert siden 1990-tallet på grunn av et EU-direktiv, men fortsatt krever et slikt prosjekt både innsats og ressurser.

Del 4. Fakta om og fra den norske innvandringsstatistikken

Denne delen trekker fram sentrale tall fra den norske inn- og utvandringsstatistikken, og gir ellers en del bakgrunnsinformasjon om den. En klassifisering av hovedgrupper av inn- og utvandrere inngår, og dessuten en vurdering av hvilke land som det er tenkelig å sammenligne Norge med.

12. Introduksjon til SSBs inn- og utvandringsstatistikk

12.1. Innledning

Formålet med dette hovedkapittelet er på en enkel måte å presentere selve kjernen i undersøkelsesobjektet, altså den konkrete statistikken som står i fokus for arbeidet med kvalitetsvurdering. En slik tidlig presentasjon har også som formål å bidra til at temaet bli mer håndgripelig. Mer demografiske og detaljerte beskrivelser og analyser vil en kunne finne i andre kilder (f.eks. Vatne Pettersen 2013).

12.2. Inn- og utvandringsstatistikken historie i korte trekk

Historisk sett omfattet den norske statistikken over internasjonale flyttinger lenge bare utvandring⁸⁸ (1821-1957)⁸⁹. Kilden var politiets utvandringsprotokoller. Kun utvandring til «oversjøiske land» ble telt med, så europeiske land ble altså ikke dekket. I 1876 ble USA skilt ut som eget land.

For samme periode fantes innvandringstall bare som beregnet nettoinnvandring. Tilfredsstillende kvalitet på disse nettoinnvandringstallene kan en imidlertid ikke snakke om før rundt 1850. Fra 1916 av ble det mulig å få data om innvandring fra politiet, men datakvaliteten var dårlig. Systemet hadde bl.a. problemer med å fange opp hjemvendte norskamerikanere. Politiets innvandringsregistrering varte til 1931.

Opprettelsen av folkeregistre i hele landet (1946) gjorde det mulig for SSB å utarbeide statistikk over flyttinger mellom norske kommuner og – på en mer dekkende måte enn før – de internasjonale flyttingene. Den første statistikken over innenlandske flyttinger kom i 1951, mens en modernisert publisering av statistikk over internasjonale flyttinger lot vente på seg. Årsaken var antakelig at SSB ikke prioriterte å vurdere kvaliteten på dataene som var mottatt fra folkeregistrene. Først fra 1958 av ble det publisert en tabell⁹⁰, og der var all inn- og utvandring med, fordelt på en god del enkeltland.

Langt seinere ble upubliserte inn- og utvandringstall 1951-1957 vurdert på nytt, og konklusjonen ble nå at de holdt mål for å bli brukt⁹¹. Slik har det seg at tallserier med fulldekkende inn- og utvandringsstatistikk i dag finnes fra 1951 av. Men før 1958 kan det ikke framskaffes tall fordelt på enkeltland.

Den første årgangen av inn- og utvandringsstatistikk basert på elektroniske data fra systemet for Det sentrale personregisteret (DSP), gjaldt 1967. Fra det året av finnes det i SSB ulike former for elektroniske individdata for inn- og utvandring. Ennå ble bare de tallmessig viktigste enkeltlandene registrert, mens de små landene havnet i restgrupper for verdensdelene. Full oppdeling på enkeltland kom først i 1975.

Oppsummert vil vi med våre øyne si at inn- og utvandringsstatistikken fortøner seg som nokså mangelfull fram til 1950, men etter det tilfredsstillende den primærkravet om å gi fulldekkende tall for hvor mange som innvandrer og utvandrer i alt. På slutten av 1960-tallet kom så statistikken grovt sett opp på dagens standard.

⁸⁸ Det går faktisk mot «hovedregelen» om at land med statistikk over bare én flytteretning som oftest har dekket innvandringssida. Situasjonen for den norske statistikken må en anta ble til som funksjon av behov og av muligheter.

⁸⁹ Kilde for den tidlige historien er bl.a. Backer (1965).

⁹⁰ Den siste tabellen i NOS Folkemengdens bevegelse 1958 og i etterfølgende år.

⁹¹ Selv om dette var ureviderte oppgaver fra folkeregistrene, og derfor mindre pålitelige.

12.3. Enkle forhåndsvurderinger av inn- og utvandringsstatistikken

12.3.1. Kvaliteten på statistikken

I «Om statistikken» for inn- og utvandringsstatistikk vurderes statistikkområdet slik: «Statistikken over flyttinger er generelt noe mindre pålitelig enn statistikken over andre befolkningsendringer. På grunn av manglende rapportering blir særlig tallene for flytting til utlandet for lave.» (Statistisk sentralbyrå 2014a).

Den alminnelige oppfatningen er ellers at kvaliteten på statistikken er høy i internasjonal sammenheng, og at det skyldes at Norge har et velfungerende folkeregister. Det forhindrer likevel ikke at det finnes svake punkter som kan gi negative konsekvenser i visse sammenhenger. Disse blir tatt opp flere steder i rapporten.

12.3.2. Karakteristika ved norsk statistikk over inn- og utvandring

Når en sammenligner med statistikk situasjonen i Norge med den en finner i land som det ikke er unaturlig å sammenligne med, er det noen momenter vi kan trekke fram som karakteriserer den norske statistikken og dens forutsetninger:

- Statistikkhistorien er passelig lang, i den forstand at det finnes gode data fra såpass mange tiår at statistikken på en tilfredsstillende måte får dekket det som har skjedd i og med det moderne Norge. Ikke alle land som nå i 2014 er i stand til å lage god statistikk, har særlig lange tidsserier å vise til.
- Den elektroniske tidsalderen kom til Norge akkurat tidsnok til innvandringsveksten som begynte i 1967. Hele den moderne innvandringshistorien er dermed dekket av elektroniske data (om enn ikke uten visse svakheter).
- I Norge finnes det et offisielt bostedsbegrep, og den offisielle bostedsregistreringen har en forholdsvis sterk posisjon. Man skal ikke langt unna Norge før man ikke en gang forstår hva som menes med slike utsagn.
- Den norske statistikken er i realiteten bundet til registreringene i folkeregisteret. Inn- og utvandring defineres enkelt sagt som det registeret viser. I mange andre land har de ikke samme muligheter til eller prinsipper for å knytte seg til et folkeregister.
- Én kilde dekker alle enheter og de aller fleste aktuelle variabler.
- Statistikken er registerbasert, og den er en fulltelling (altså ikke basert på utvalgsdata).
- Den moderne del av statistikken bygger helt og holdent på individdata, og det foretas altså ingen beregninger av tallstørrelser for inn- og utvandringsomfanget.
- Flyttestatistikk trengs ikke for å beregne folketallet, for folketallet blir til i et registersystem.
- Individdataene har en standard identifikasjon, og blir dermed en del av et mye større system. Det innebærer at statistikkbegrepet får et mer utflytende innhold. Statistikk blir i realiteten både det som faktisk blir utgitt i det ordinære publiseringssystemet, det som lages i andre sammenhenger, og det som kunne vært laget (og som en vakker dag kanskje blir laget for en forsker med spesielle databehov).
- Den norske inn- og utvandringsstatistikken er en integrert del av en samlet befolkningsstatistikk. Verken begrepsmessig, organisatorisk eller på andre måter opererer norsk befolkningsstatistikk med noe sterkere skille mellom bestand og hendelser enn det som er faglig nødvendig.

Flere av disse momentene blir utdypet andre steder i rapporten.

12.3.3. Publiseringen av norsk statistikk over inn- og utvandring

I alle fall når det gjelder statistikk over inn- og utvandring etter land står SSBs statistikkbank fram som ei forholdsvis enslig lysende stjerne på den internasjonale

statistikkpubliseringshimmelen. Ingen andre viser så mange enkeltland så langt tilbake i tid som 1967 (Statistisk sentralbyrå 2014b). Nest best er Danmark med 1980 som første referanseår for noenlunde tilsvarende tabell i sin statistikkbank. Flere land mangler til- og fraflyttingsland i sine tabeller, men fra noen av dem kan relevante tall innhentes ved direkte henvendelse.

For noen år og land er Eurostats database en mulig kilde når andre svikter.

13. Noen nyttige tall fra statistikken

13.1. Innledning

Denne gjennomgangen gjøres verken som en demografisk studie eller som et analysekapittel, men for å få fram tall som er nyttige for anledningen.

Samtidig vil det bli gitt noe statistisk rettet bakgrunnsinformasjon som underlag for de etterfølgende kapitler. Der inngår en diskusjon om hvordan flyttestrømmene til og fra Norge bør grupperes etter hvordan de behandles i innvandringsregulering og folkeregistrering. Dessuten skal vi finne de landene som er tallmessig viktigst for Norge og som det derfor kan være mest relevant å sammenligne statistikk med.

13.2. Sumtall for henholdsvis inn- og utvandringen

Første trinn i utarbeidelsen av statistikk over inn- og utvandring er alltid å få fram det samlede omfanget i en eller flere perioder, bare fordelt på hver av de to flytteretningene inn og ut av landet. Flyttestrømmene kan godt fordeles regionalt i Norge, men utad dreier altså denne statistikken seg om forholdet mellom Norge og det store utlandet. Vi bryr oss i denne omgangen altså ikke om å ta med en finere geografisk oppdeling av dette utlandet, og heller ikke om fordelinger på egenskaper ved flyttingene eller flytterne. Ofte er det ikke nødvendig at statistikken er mer omfattende enn det.

Tabell 1. Inn- og utvandring 2000-2013

	Innvandring	Utvandring	Netto- innvandring
2000	36 542	26 854	9 688
2001	34 264	26 309	7 955
2002	40 122	22 948	17 174
2003	35 957	24 672	11 285
2004	36 482	23 271	13 211
2005	40 148	21 709	18 439
2006	45 776	22 053	23 723
2007	61 774	22 122	39 652
2008	66 961	23 615	43 346
2009	65 186	26 549	38 637
2010	73 852	31 506	42 346
2011	79 498	32 466	47 032
2012	78 570	31 227	47 343
2013	75 789	35 716	40 073

Kilde: Statistisk sentralbyrå

I vedleggstabell 2 vises tall fra 1951 av.

13.2.1. Dagens inn- og utvandring i et historisk lys

Går en tilbake til 1800-tallet, hadde Norge til dels store tall for utvandring i enkelte år. Utover på 1900-tallet ble tallene noe mer moderate, og etter hvert ble inn- og utvandringstallene egentlig nokså lave. Fra slutten av 1960-tallet ble så netto innvandring det typiske bildet, med stabile tall på rundt 5 000 i året helt fram til midten av 1980-årene. Fra 1987 og utover ble gjennomsnittsnivået klart høyere, kombinert med store svingninger i tallene. Denne perioden kan en si varte fra 1987 til 2003. I løpet av den tida viste statistikken fire topper av høy nettoinnvandring, med 19 000 i 1999 som den høyeste. Gjennomsnittet ble 9 600 pr. år.

I 2004 tok en ny oppgang i nettoinnvandringstallene til, men denne gangen fortsatte veksten år for år før det flatet ut på et årlig nivå rundt 41 000 i årene 2007 til 2010. I 2011 gikk tallet opp enda et hakk til 47 000 – et nivå som ble holdt også i 2012. Det er nesten fem ganger nivået fra 1987-2003. Tallene for 2013 viser en merkbar nedgang i nettoinnvandringen fra de to nærmest foregående årene, men nivået holder seg på det det har vært siden 2007.

Ikke uventet går høyere nettotall jevnt over sammen med høyere bruttotall for begge flytteretningene. Bruttoinnvandringstallene har nivået ligget på 70-80 000 årlig de siste tre årene, mot 30-40 000 de første årene i århundret. De årlige utvandringstallene fra 1998 helt til 2009 holdt seg forholdsvis stabile, med et spenn fra 22 til nær 27 000. I 2010 ble det etablert et høyere nivå på over 31 000 utvandring. Aller høyest var utvandringen i 2011 med 32 500.

I statistikken kan en finne klare spor av at folkeregistrene ved kontroll mot folketellingene i 1960 og 1970 oppdaget flyttinger som hadde funnet sted i årene før. Etterregistreringen som ble gjort ga spesielt høye utvandringstall disse to årene. Også rydding i folkeregisteret etter den tid har ført til opphopninger av flyttinger – særlig i 1993. Men ikke alt det som har skjedd av slike ting de seinere årene (se mer i om det i kapittel 17) er iøynefallende i statistikken på samme måte som tidligere.

De store svingningene (særlig for innvandringen) understreker at det er lite grunnlag for å behandle internasjonal migrasjon som et veldig stabilt fenomen.

13.2.2. Konsekvenser for kvaliteten av det økte omfanget?

At tallene de siste årene har blitt så mye større gjør i seg selv at det blir enda viktigere å forstå kvaliteten på dem. Så stor flytteaktivitet fører uvilkaarlig også til at en spør seg om belastningen på registreringssystemene har vært så stor at kvaliteten på registreringene har blitt negativt påvirket, i avgrensede perioder eller kanskje til og med over lang tid. Resten av rapporten vil noen steder komme inn på dette spørsmålet.

13.3. Nedbryting på land, statsborgerskap og oppholdstillatelse

Etter å ha behandlet «Utlandet» som ett, kan en i prinsippet gå videre i to ulike retninger. Den ene er en geografisk spesifisering av dette utlandet i form av enkeltland. Den andre retningen er å fordele på *andre* variabler som sier noe om flyttingene eller flytterne. Statsborgerskap står der i fremste rekke.

13.3.1. Enkeltland og problemet med uoppgitt land

Landopplysningene har som tidligere nevnt et uønsket høyt tall på hendelser med verdien 'uoppgitt'. Samlet for de siste fem årene oppgir SSBs statistikk 30 300 flyttinger med uoppgitt land. 87 prosent av disse gjelder utvandring. Av grunner som vi skal komme tilbake til, vil uoppgitt land oppstå bare i flyttinger til og fra ikke-nordiske land.

Vi står altså overfor temmelig store tall på uoppgitt, en kjent skeivfordeling mellom landgrupper (Norden/ikke-Norden), indisier⁹² for en sterk skeivfordeling for enkeltland utenom Norden, og sist men ikke minst en sterk ubalanse mellom inn- og utvandringssida med hensyn til andelen uoppgitt. Til sammen gjør dette at en må være varsom i analysen nedenfor av den landfordelte statistikken. Hadde det ikke vært noen med uoppgitt, ville analyseresultatene seinere i teksten blitt noe annerledes, men vi har naturlig nok ikke annet valg enn å bruke den statistikken som foreligger.

⁹² Indisiene bygger på fordelinger av statsborgerskap og lignende variabler blant flyttere med uoppgitt land. Se kapittel 17.3.8.

13.3.2. Sammenslåing av år

Når det skal presenteres trekk ved flyttemønsteret til og fra Norge, har vi (om ikke annet er oppgitt) valgt å se på de siste fem årene (2009-2013) samlet, for på den måten å få fram et forenklet og representativt bilde. Resultatene er naturlig nok sterkt påvirket av dette valget. Den store følsomheten for hvilken periode vi faktisk ser på vil ikke framgå i formuleringene.

13.4. Hovedkategoriene i innvandringsregulering og folkeregistrering

13.4.1. Både økologiske og formelle faktorer forklarer inn- og utvandring

Flytteamfanget mellom land påvirkes av makrofaktorer som geografisk, språklig og kulturell nærhet, av konjunkturforskjeller og av praktiske ordninger som tilsiktet eller utilsiktet gjør forholdene enklere for flyttere. Vi slår fast at slike «økologiske» faktorer finnes og forklarer mye av de tallene statistikken viser.

Men her er vi bare interessert i å identifisere de kategoriene som betyr noe for behandlingen de får i systemet, og da må vi gå på de formelle vilkårene og ordningene. Situasjonen er da at i innvandringsregulering og folkeregistrering diskrimineres det mellom ulike kategorier av inn- og utvandringer – og inn- og utvandrere. Disse kategoriene har ikke betydning bare i en innvandringspolitisk sammenheng, men også for studiet av kvaliteten på statistikken.

Enkelt sagt går kriteriene på hvilket *land* som flytteren kommer fra eller reiser til, og hvilket *statsborgerskap* vedkommende har. Land er en viktig faktor i folkeregistreringen, mens statsborgerskap er avgjørende i utlendingsforvaltningen (og får dermed *indirekte* betydning for folkeregistreringen). I tillegg kommer *familietyknytning til EØS-borgere* inn som et kriterium. Det årlige tallet på slike innvandringer har etter hvert kommet opp i 450⁹³.

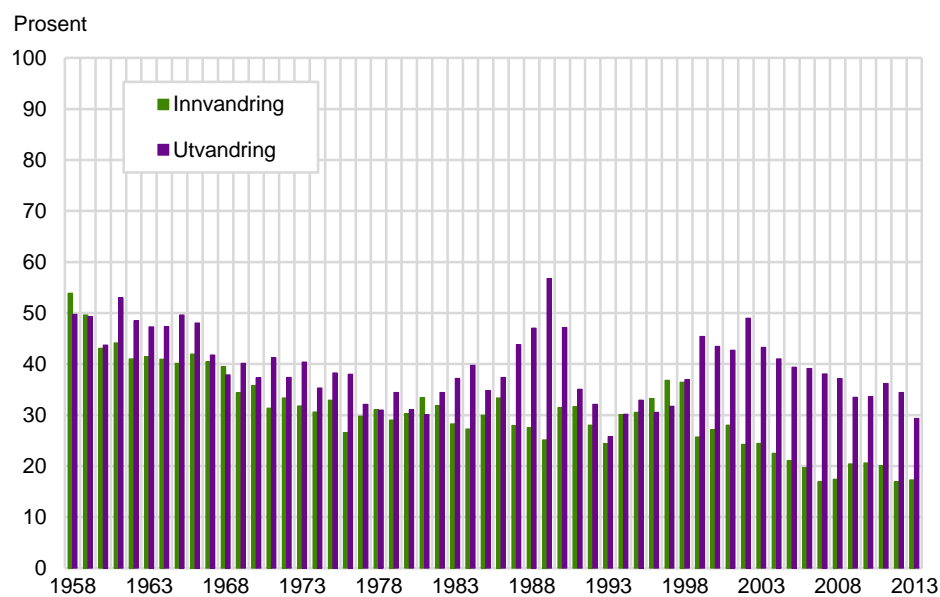
13.4.2. Landgrupper

Norden er som geografisk og administrativ enhet relevant for vår statistikk på flere måter. Men det viktige her er at folkeregistreringsmyndighetene i en del tiår hatt et eget samarbeid. Som vi skal komme tilbake til flere steder behandles innvandring fra og utvandring til et nordisk land på en spesiell måte i folkeregistreringen, i teknisk og/eller juridisk forstand. Den relevante landgrupperingen for oss har bare to substansielle verdier: 'Norden' og 'Utenfor Norden'. Denne faktoren gjelder altså *hvor* folk flytter, og ikke *hvem* de er. Her spørres det med andre ord ikke etter nordisk *statsborgerskap*.

Samlet står de nordiske land for 23 prosent av flyttingene til og fra Norge. En fordeling på flytteretningen gir 18 prosent som kommer fra Norden og 35 prosent som utvandrer dit. I absolutt forstand er innflyttingen fra Norden en del større enn flyttingen motsatt vei.

De absolutte tallene for Norges Norden-flytting er over tid ikke bare forholdsvis stabile, men til og med litt høyere nivå de siste årene. Men Nordens andel av den samlede flyttingen har stadig sunket fordi de utenom-nordiske flyttingene har økt så mye.

⁹³ I 2013. Tallet er funnet ved hjelp av oppholdstillatelsesfeltet i folkeregisterdataene.

Figur 8. Andelen inn- og utvandringer fra og til Norden. Prosent. 1958-2013

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Grunnlaget fra vedleggstabell 3

13.4.3. Statsborgerskapsgrupper

Statsborgerskapet er på papiret et kriterium bare i sammenheng med *innvandringsreguleringen*. Men regulering av innvandringer inkluderer også slike vedtak som innebærer at søkeren får innvandre og bo i Norge bare for en begrenset periode. Med en slik tillatelse må en altså utvandre igjen innen ei viss tid har gått (hvis ikke tillatelsen fornyes/endres). Av den grunn vil man se effekter av statsborgerskapet også i utvandringsstatistikken, men disse effektene er det umulig å skille fra andre årsaker til at folk utvandrer.

Nordiske borgere

Også når det gjelder statsborgerskapskriteriet utgjør Norden en spesiell kategori. På den formelle siden har vi det felles nordiske arbeidsmarkedet fra 1954, som avskaffet kravet om oppholdstillatelser for nordiske borgere. Disse kriteriene gjelder altså uavhengig av hvilket *land* de måtte innvandre fra eller utvandre til. Likebehandlingen mellom norske og andre nordiske borgere ellers er så langtgående at man for en del praktiske formål kan se dem som én samlet gruppe. Men det prinsipielle skillet mellom norsk og utenlandsk vil alltid bestå (ikke minst i statistikk).

Ikke-nordiske borgere fra EØS/Sveits, og deres familiemedlemmer

Den neste spesielle kategorien gjelder ikke-nordiske borgere som inngår i EUs område for fri bevegelse. Kategorien omfatter statsborgerskap fra EØS og Sveits⁹⁴, og som nevnt dessuten deres familiemedlemmer (uavhengig av statsborgerskap). På grunn av dette familiemedlemskriteriet får en ikke et fullstendig tall hvis en begrenser seg til å telle opp innvandringene med statsborgerskap fra fri-bevegelseslandene. Dermed blir det i optellinger mest korrekt å forholde seg direkte til oppholdstillatelsesfeltet på innvandringsmeldingene, og ikke gå via statsborgerskapet.

For enkelhets skyld kaller vi også sveitserne og de nevnte familiemedlemmene for «EØS-borgere» (men tar her ikke med de nordiske). Over tid har det vært betydelige endringer både i hvilke statsborgerskap som inngår og i ordningenes innhold, men det ser vi bort fra.

⁹⁴ Sveits har et direkte forhold til EU som ikke har med EFTA å gjøre. Men Norges forhold til Sveits går gjennom EFTA.

De første lovendringene i Norge som skilte ut EØS-borgerne som spesiell kategori kom med EØS-avtalen som trådte i kraft 1. januar 1994. Ordningen med at ikke-nordiske EØS-borgere måtte søke om oppholdstillatelse ble videreført, men det kom inn spesielle kriterier og tillatelser for EØS-borgerne, og det ble i praksis svært lett for EØS-borgerne å få en tillatelse.

Med EU-utvidelsen 1. mai 2004 ble mange flere omfattet av disse lettelsene, selv om de nye EU-borgerne fra Øst-Europa ble undergitt en overgangsordning (som varte til 1. mai 2009). Overgangsordningen stilte betingelser om heltidsarbeid mv.

For EFTAs del ble det neste stadiet nådd 1. oktober 2009, da EØS-borgerne ikke lenger måtte ha oppholdstillatelse (i første omgang med unntak for statsborgere fra Romania og Bulgaria). EØS-borgerne skilte seg imidlertid fortsatt fra nordboerne ved at de måtte registrere seg i utlendingsforvaltningen. I 2012 ble overgangsbestemmelsene for de to nyeste medlemmene Romania og Bulgaria tatt bort. Etter det har også Kroatia blitt EU-medlem, men siden det skjedde så seint som 1. juli 2013 har det ikke hatt innvirkning på statistikken fram til og med 2013.

De reelle tredjelandsborgerne

Den siste av de tre grove statsborgerskapskategoriene er de som verken har statsborgerskap fra Norden eller EØS (eller er familiemedlem med en slik person). Deres flyttinger kan igjen deles opp i grupper etter f.eks. visumkrav, søknadstyper og annet, men det går vi ikke inn på.

Andelen fri bevegelse

Veldig forenklet kan statistikken deles opp i de tre hovedgruppene norske og nordiske borgere, EØS-borgere og de resterende. I statistikken for det siste femåret er de to førstnevnte gruppene jevnstore og den siste litt mindre. Dette innebærer at 70 prosent av de internasjonale flyttingene til og fra Norge hører til kategorien «fri bevegelse».

Men spørsmålet om fri bevegelse berører egentlig bare innvandringssida, så da blir det strengt tatt mer relevant å se på fordelingen bare for den. Hvis en der begrenser seg til førstegangsinnvandring får en med dem som er viktigst fra et innvandringsreguleringsmessig perspektiv. Med tall for de tre årene etter at kravet om oppholdstillatelse for EU-borgere bortfalt (altså 2010-2013), blir fordelingen mellom de tre gruppene norsk/nordisk, EØS og resten henholdsvis 16, 46 og 38 prosent i gjennomsnitt. Andelen «fri bevegelse» blir da på 62 prosent.

For å gi et samlet bilde må imidlertid også «nestegangsinnvandringene» (innvandring av personer som har bodd i Norge før) tas med. Formelt sett trenger noen disse personene oppholdstillatelse, men mange av dem vil ha en varig tillatelse og trenger derfor ikke lenger å søke. Tar en alle disse med i kategorien fri bevegelse, kommer prosentandelen opp i 68.

13.4.4. Sammenhengen mellom land og statsborgerskap

Hvis vi holder norske statsborgere utenfor, finner vi som forventet at nordiske statsborgere stort sett flytter til og fra Norden, mens andre lands statsborgere flytter til og fra utenom-nordiske land. Bare to prosent av flyttingene bryter med dette mønsteret. Norske statsborgere fordeler seg mer jevnt på Norden og andre land.

Det forholdsvis lave antallet tredjelandsborgere som flytter til og fra Norden gjør at de ovenfornevnte tallene på 60-70 prosent med fri bevegelse i realiteten er det samme som «fri bevegelse og/eller flyttinger til eller fra Norden», mens de resterende 30-40 prosent er «verken fri bevegelse eller til/fra Norden».

13.5. Hvor mange av utvandrerne som trengte en oppholdstillatelse for oppholdet i Norge

Norske og nordiske statsborgere har i nyere tid aldri trengt oppholdstillatelse, og de utgjør nær halvparten av utvandrerne.

Den nordiske folkeregistreringsordningen sørger for at en person blir registrert som utvandret fra Norge hvis vedkommende drar fra Norge til et annet nordisk land, melder innflytting der og får meldingen godkjent. Disse utgjør som vi så ovenfor rundt en tredel av utvandringene fra Norge. Bare en liten prosent av dem trengte en oppholdstillatelse i Norge.

I den resterende totredelen er det noen som på utvandringstidspunktet trenger en tidsbegrenset oppholdstillatelse, og så er det noen som ikke gjør det. Hvem disse er bestemmes av statsborgerskapet, tillatelsestype og botid. Av ulike grunner er dataene ikke helt presise, men grovt sett var det i denne «ikke til Norden-kategorien» om lag halvparten som trengte en tidsbegrenset oppholdstillatelse.

I løpet av de siste årene har imidlertid andelene endret seg etter hvert som det har blitt færre EØS-innvandrere med overgangsordninger, og folkeregisteret dessuten har ryddet opp i gamle oppholdstillatelsesopplysninger for EØS-borgerne. I 2013 var det ikke lenger halvparten av utvandrerne til land utenfor Norden som ikke trengte oppholdstillatelse, men to tredeler.

13.6. Land som egner seg til å sammenligne med

Som en del av studiet av kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikken er det ønskelig å sammenligne statistikk og systemer med andre land som egner seg til en slik sammenligning.

Et kriterium er rett og slett størrelsen på flyttestrømmen til og/eller fra landet. Bare de de litt større strømmene er viktige nok for Norge til å være relevante i en slik studie, og dessuten er det bare disse som gir en generaliseringsverdi. De fleste større flyttestrømmene kan en naturlig nok forvente å finne til og fra land som ligger geografisk nær Norge.

Et annet kriterium for utvelgelsen vil være at landet har et rimelig høyt nok teknisk nivå på sine systemer. Står det dårlig til, noe det gjør i mange land, har det ikke så mye for seg å sammenligne Norge med dette landet.

Dessverre viser det seg at flytteomfang og teknisk nivå ikke alltid sammenfaller, og det reduserer antall gode sammenligningsland det er mulig å finne.

13.6.1. De enkeltlandene som Norge har størst flyttesamkvem med

Hvis Uoppgift blir holdt utenfor, har 8 land stått for halvparten av flyttingene til og fra Norge de siste fem årene: Sverige, Polen, Danmark, Litauen, Tyskland, Storbritannia og Spania. Går en opp til minst 60 prosent av flyttingene kommer også disse landene med: Filippinene, Island, Thailand, Latvia og Somalia.

Disse landene kan en sortere etter hvor stor andel innvandringen utgjør av den samlede flyttingen. Land med noenlunde balanse mellom inn- og utvandring (her definert som land der innvandringen utgjør mindre enn 2/3 av samlet flytting) er etter synkende størrelse Sverige, Danmark, Storbritannia og USA. I neste kategori plasserer vi land der opptil 89 prosent av flyttingene til og fra Norge er innvandring: Tyskland, Spania, Island og Thailand. De største flyttelandene med minst 90 prosent innvandring i den norske statistikken er Polen, Litauen, Filippinene, Latvia og Somalia.

At Norge er et innvandringsland, kombinert med stor uoppgiftandel på tilflyttingslandvariabelen, gjør at bare noen få land har positiv flyttebalanse med

Norge i vår opptelling. Bortsett fra noen land med mikroskopiske flyttetall overfor Norge, er det bare Finland som i dette tallgrunnlaget mottar flere fra Norge enn det sender til oss.

Utvandring

Av henholdsvis innvandrings- og utvandringstallene er det de sistnevnte som har de store kvalitetsutfordringene. Det blir derfor ekstra relevant å sammenligne den norske utvandringsstatistikken med andre lands tall for innvandring fra Norge. Som gjennomgangen så langt har antydnet, er det imidlertid ikke så mange land å velge mellom for en slik studie.

Det bør være et minimum av utvandring til de landene som kan brukes. Setter en nedre grense til 300 utvandring i årlig gjennomsnitt, omfatter lista Sverige, Danmark, Storbritannia, Polen, USA, Tyskland, Finland, Spania, Frankrike, Island og Nederland. Andre potensielt interessant utvandringsland fra Norge vil være såpass små i utvandringssammenheng at det fra norsk side vil være noe begrenset hva vi får ut av en sammenligning.

Av disse store landene vil det være noen som i sin innvandringsstatistikk ikke har spesifisert Norge som en av verdiene for fraflyttingsland, og som heller ikke enkelt kan skaffe slike tall på forespørsel. Slike land faller naturlig nok bort som mulig sammenligningsland. En stor og viktig nabo som Storbritannia er dessverre blant de mest problematiske å ha som statistikkssammenligningspartner.

Da sitter vi igjen med de største nordiske landene (Sverige, Danmark, Finland og Island) og vel også Nederland, Tyskland og Spania.

Konklusjonen er at det ikke er særlig mange land å ta av for sammenligningsstudier. Går en utenfor den lille kretsen av sammenlignbare naboland, blir flyttestrømmene fort relativt små og landenes statistikk for usikker til at det har interesse for oss.

Del 5. Forvaltningsfasens håndtering av inn- og utvandring

Denne delen vil raskt gå fra det samlede registreringssystemet for inn- og utvandring til folkeregistreringssystemet spesielt. Videre vil framstillingen ta for seg det mest flytterelevante og særlig det som gjelder til de internasjonale flyttingene. Til slutt ender det opp med en egen behandling av utvandringene.

14. Det administrative systemet som tar seg av internasjonale flyttinger

14.1. Innledning

I det følgende blir det først gitt en oversikt over helheten i det administrative systemet som omgir internasjonale flyttinger. Etter det snevres det inn til den etaten som tross alt er viktigst for vår problemstilling, nemlig folkeregisteret (som del av skatteetaten). Der vil det etter hvert handle om registrering av inn- og utvandring og særlig de trekkene som klart påvirker kvaliteten på disse registreringene.

14.2. Etatene som virker inn på kvaliteten av inn- og utvandringsregistreringen

14.2.1. Tre forvaltningsområder skiller seg ut

Det samlede registreringssystemet som klart betyr noe for inn- og utvandringsstatistikken består av de tre forvaltningsområdene folkeregisteret, utlendingsforvaltningen og adopsjonsmyndighetene. Av disse har bare folkeregisteret et helhetsansvar for inn- og utvandring. Adopsjonsmyndighetene og utlendingsforvaltningen spiller en nøkkelrolle for hver sin undergruppe av registreringer.

14.2.2. Adopsjonsmyndighetene

Adopsjonsmyndighetene utgjøres av et kontor i Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir), som igjen er en del av Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat).

Kontoret behandler adopsjonssaker, og registrerer disse og de adopterte i Adopsjonsregisteret. Samtidig leveres relevant informasjon til folkeregisteret som så legger den inn i sitt system. Nivået på utenlandsadopsjoner har ligget på 200-800 i året, noe som monner lite i en samlet bruttoinnvandring på opp mot 80 000.

Adopsjoner utgjør en svært liten del av innvandringene og er heller ikke problemfylte. Det tilsier at det ikke foretas noen gjennomgang av adopsjonsdelen i den videre framstillingen.

14.2.3. Utlendingsforvaltningen

Bak samlebetegnelsen «utlendingsforvaltningen» står Utlendingsdirektoratet (UDI), Utlendingsnemnda (UNE), Politiet (nærmere bestemt Politidistriktene, Politiets utlendingsenhet (PU), Politiets sikkerhetstjeneste (PST) og Kripos) og til sist utenriksstasjonene (UD)). UDI driver utlendingsforvaltningens felles databasesystem, kalt Utlendingsdatabasen (UDB).

Innvandringsregulering er utlendingsforvaltningens hovedoppgave. Den får derfor størst direkte betydning for bevegelser *til* Norge, mens innvirkningen på utvandringssida er mer begrenset og indirekte. Utlendingsforvaltningen behandler og avgjør søknader om opphold i Norge fra dem som trenger tillatelse. Slike personer utgjør fra 2010 av litt over en tredel av de førstegangsinnvandringene som registreres i folkeregisteret, mens andelen lå på rundt to tredeler før den tid. Andre migrasjonsrelevante kategorier som utlendingsforvaltningen har ansvar for er de som får lov til å være i landet i påvente av at deres asylsøknad behandles, og visumsøkere.

Fra 1.10.2009 av har utlendingsforvaltningen tatt seg av registreringen av ikke-nordiske EU-borgere som kommer til landet, og som altså ikke har trengt oppholdstillatelse fra da av. Langt fra alle migrasjonsrelevante saker i

utlendingsforvaltningen vil gi seg utslag i en registrering i folkeregisteret, for der er kriteriene for å bli registrert strengere⁹⁵.

Utlendingsforvaltningen er også beslutningsmyndighet ved søknad om norsk statsborgerskap. Slike saker har i prinsippet ikke med innvandring å gjøre, men en av virkningene av å bli tildelt norsk statsborgerskap er at rettsituasjonen i forbindelse med inn- og utvandring kan bli endret.

Utlendingsforvaltningen forvalter utlendingsloven og statsborgerloven.

Rollen på utvandringsida

Når det gjelder bevegelser *ut* av landet, slår utlendingsforvaltningens opprinnelige innvandringsvedtak inn hvis oppholdstillatelsen er tidsbegrenset, for det medfører at den aktuelle personen må reise fra landet innen tillatelsen har gått ut, om det da ikke allerede har skjedd av andre grunner. Utlendingsforvaltningen tar seg også av utvisninger, uttransporteringer mv.

Det er ingen tvil om at utlendingsforvaltningen gjør mye som får innvirkning på omfanget av inn- og utvandring til og fra Norge. Vår problemstilling er imidlertid avgrenset til hvordan en slik sektor påvirker kvaliteten på offisielle den statistikken over disse hendelsene, og da blir nok utlendingsforvaltningens betydning noe mindre.

14.2.4. Folkeregisteret

Bak det godt etablerte ordet «folkeregisteret» skjuler det seg mange betydninger som en må kunne holde fra hverandre. En kan lett identifisere tre hovedbetydninger: Selve registeret, de ansatte (myndigheten/etaten) og så det nærmeste ekspedisjons- eller kontorlokalet der folkeregistrering blir tatt hånd om. Selve registeret kan igjen gjelde det «virtuelle», juridiske registeret, eller den fysiske avspeilingen av det i form av et databasesystem. Når det gjelder publikumsveiledningen på skattekontorene, blir den ofte sett på som noe annet enn folke-registeret, som heller står for de på bakrommene.

Vi har valgt å holde oss til 'folkeregisteret' som hovedbetegnelse for i første rekke myndigheten⁹⁶ og det juridiske registeret, altså i litt abstrakte sammenhenger. 'Det sentrale folkeregister (DSF)' forbeholdes databasen i konkret, teknisk forstand, mens 'folkeregistreringssystemet' blir brukt om det samlede systemet, medregnet også lovverket og distribueringsordningen.

Det er Skatteetaten som har ansvaret for folkeregistreringen og folkeregisteret, som en av flere oppgaver den etaten har. I Skatteetatens organisasjon er folkeregistrering skilt ut i noen sammenhenger, men ellers forholdsvis integrert i etatens andre oppgaver, og mer integrert nå enn tidligere. Den historiske bakgrunnen, fagmiljøet og folkeregistreringslovverket bidrar likevel til at «folkeregisteret» framstår som en egen institusjon som det er relevant å referere til. Så får det våge seg at det i mange sammenhenger ville vært mer formelt korrekt å bruke navnene med «skatte-» i.

Folkeregisteret driver altså Det sentrale folkeregister, som i persondata-sammenheng står fram som noe helt spesielt. Det er nemlig der personer blir definert – for SSB og mange andre sentrale brukere av folkeregisterets data. Som database inneholder DSF både den type registreringer som har vært med helt fra første stund, men også D-nummerregisteret og Befolkningsregisteret for Svalbard (BSV). Folkeregisteret forvalter folkeregistreringsloven og navneloven.

⁹⁵ Registrering i D-nummerregisteret (som er en del av DSF-basen) blir en annen sak.

⁹⁶ For myndigheten «Folkeregisteret» kan det passe å bruke stor forbokstav, men den distinksjonen gjøres ikke her.

14.2.5. Andre etater som også spiller en viss rolle

Utenfor kjernen av etater finnes det andre leverandører av data til folkeregisteret, og interessenter og støttespillere ellers som på ulike måter bidrar i eller påvirker forvaltningen innenfor inn- og utvandringsområdet.

Input-sida består av en del samarbeidspartnere som nok betyr noe for f.eks. folkeregisteret som helhet, men som ikke er spesielt orientert mot inn- og utvandring. Så har en Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT), NID (Nasjonalt ID-senter) og andre som befatter seg med det feltet.

På output-sida bør særlig NAV og SSB nevnes – to etater med tyngde og et klart bredere behov for data enn det andre brukere har. Distributøren av folkeregisterdata kommer delvis i samme situasjon, men den funksjonen har ikke folkeregistreringsmessige egeninteresser og taler i slike spørsmål på vegne av sine mange kunder.

Omfanget av kontakten og samspillet mellom etater har vokst med årene, og det har blitt vanskeligere enn før å se på folkeregisteret som en helt isolert sak.

14.3. Et samspill mellom forvaltningsområder

På vårt felt er det samspillet mellom utlendingsforvaltningen og folkeregisteret som er spesielt relevant.

I det samspillet har utlendingsforvaltningen en dobbeltrolle ved at den samtidig er bidragsyter til informasjonen i folkeregisteret og viktig mottaker og bruker av folkeregisterdata. Eksistensen av samspillet gjør at man ikke kan forvente at utlendingsforvaltningen produserer helt *alternative* (eller konkurrerende) data til folkeregisterets, og motsatt. Enten *supplerer* registrene hverandre, eller så kan de i noen få tilfeller *overlappe* litt. Mye taler for å se samspillende etater som en virtuell enhet.

Forbindelsen mellom UDI og folkeregisteret, og mellom DUF-nummer og fødselsnummeret/D-nummeret, er en sentral men ennå noe uavklart problemstilling. Samspillet har vist seg å være lettere å diskutere som prinsipp enn å få gjennomført i det praktiske liv. Problematikken får imidlertid større oppmerksomhet nå enn tidligere.

I det etterfølgende vil vi avgrense oss til forbindelsen *fra* utlendingsforvaltningen direkte og indirekte *til* folkeregisteret. På denne strekningen finnes det overførings-etapper fra UDI til publikum og til folkeregistreringssystemet, og videre fra mottaket av vedtak der til innregistrering i DSF. Noen av disse etappene er manuelle. Overføring av statsborgerskapsopplysninger befinner seg på det stadiet.⁹⁷

Utlendingsforvaltningen har en selvstendig og viktig rolle å spille i innvandringsreguleringen, og den er også en avgjørende leverandør av data til folkeregisteret. Samspillet mellom utlendingsforvaltningen og folkeregisteret kan derfor ikke overses i en omfattende behandling av fagfeltet inn- og utvandring. Vårt hovedansvar er imidlertid SSBs kjernestatistikk for inn- og utvandring, og den baserer seg utelukkende på data som mottas fra folkeregisteret. Dit har noen av dataene så kommet fra utlendingsforvaltningen, men situasjonen tilsier likevel at det som angår forvaltningens rolle tas opp videre bare under merkelappen folkeregistreringssystemet.

⁹⁷ Arbeidet med å etablere en elektronisk meldingsgang har imidlertid så vidt kommet i gang.

15. Folkeregistreringssystemet

15.1. Folkeregistreringssystemets generelle sider

15.1.1. Innledning

Vi går nå fra den inn- og utvandringsrelevante delen av forvaltningen generelt til *folkeregistreringssystemet* spesielt. I den betegnelsen inngår som tidligere nevnt det aller meste som har med folkeregisteret og folkeregistrering å gjøre. Det kan til og med diskuteres om også brukerne inngår som en del av folkeregistreringssystemet.

Av praktiske grunner bryr vi oss i første omgang ikke *spesielt* om flytting eller inn- og utvandring, men samler opp og lar det bli tatt i egne kapitler seinere. Slike temaer er imidlertid så sentrale i folkeregistrering at de er vanskelige å holde unna helt.

Også folkeregistersystemet som et datasystem blir skilt ut spesielt, av den grunn at det er viktig for å forstå den norske inn- og utvandringsstatistikken.

15.1.2. Folkeregisteret utgjør et helhetlig system med en nøkkelrolle for norske persondata

Grunnen til at vi stopper opp litt ekstra ved det *generelle* folkeregistreringssystemet er dels bare at det gir en nyttig oversikt. Men som tidligere nevnt er det uansett nødvendig å se på helheten, og den eksisterer tross alt i form av et integrert, samlet folkeregistreringssystem. Det er dette *samlede* systemet vi først og fremst må forholde oss til.

At det finnes et slikt helhetlig system er slett ikke opplagt. I de fleste land i verden er systemene for registrering alt i alt mer begrenset, eller de kan være fordelt på flere etater. Svært mange land har et system med «sivilregister», der fødsler, dødsfall og sivilstandsendringer blir registret, men ikke bosted og flytting. Er landene heldige har de annet som kan brukes til å si noe om bosted og flytting, og blant disse er utlendingsforvaltningens registre ofte mulig å utnytte.

Folkeregisteret har en nøkkelrolle når det gjelder persondata i Norge. Akkurat som tilsvarende registre i andre land tildeler det norske folkeregisteret ID-nummer, og det registrerer sentrale demografiske og juridiske personopplysninger. Sammenfattet befatter det seg med så sentrale saker som identitetsspørsmål, liv og død (fødsler og dødsfall), tilgang til og avgang fra den norske befolkningen, bosted og flytting og adresser rundt det, sivilstandsendringer og relasjoner, og dessuten holder det rede på folks statsborgerskap. En nødvendig presisering av liv og død-oppgaven er for øvrig at den bare gjelder det sivile (ikke-medisinske) aspektet ved disse hendelsene⁹⁸.

Det er for øvrig lett å se mye overlapping mellom de nevnte ansvarsområdene. Et typisk trekk ved folkeregisteret er at flere saksområder og aspekter får muligheten til å bli sett i sammenheng, og at hver arbeidsoppgave og hver melding dekker flere formål. Denne innfløkte sammenbindingen understreker nødvendigheten av å gi helhetsnivået nok oppmerksomhet og at man ikke for raskt avgrenser seg til utvalgte delelementer.

15.1.3. Historisk bakgrunn for folkeregistreringen i Norge

Poenget med å ta med noe om den historiske bakgrunnen er å få vist fram noen trekk som gjør det lettere å forstå dagens situasjon. Den historiske gjennomgangen bygger blant annet på Soltvedt (2004).

⁹⁸ De medisinske aspektene tas hånd om av hhv. Medisinsk fødselsregister og Dødsårsaksregisteret. De tilhører Folkehelseinstituttet.

Historisk bakgrunn for fenomenet folkeregistrering

Noe som minner om folkeregistrering har en tusenårig historie, og har til dels foregått i fjerne land. Ideen om et løpende oppdatert befolkningsregister ble lansert under den franske revolusjon i 1791, men realisering av ideen skjedde først midt på 1800-tallet – i Nederland, Belgia og Italia. I 1876 fikk Stockholm sitt første folkeregister. Sverige har en lang og solid tradisjon for registreringsordninger som minner om folkeregistrering. Samlet var Norden tidlig ute med forløpere til folkeregistrering av moderne type. Norge bidro til dette i 1905, og var da det første landet som valgte å bruke kort i stedet for protokoll. Sammen med de andre nordiske land har Norge nå et av de eldste og mest fullstendige systemene i verden for å holde rede på sin befolkning.

Den tidligste norske historien

Folketellinger og registreringer i kirkebøker danner den historiske bakgrunnen for norsk folkeregistrering. Historien begynte imidlertid da Norge var under Danmark, så mye av bakgrunnen er ikke reint norsk. Danske lovtradisjoner merkes for øvrig fortsatt i det norske lovverket, også i det som gjelder folkeregistrering. De norske systemene var lenge heller svake på flytting.

Den første norske loven om folkeregistrering kom i 1905

I 1905 kom den første norske loven om folkeregistrering. Den ga kommunene adgang til å føre folkeregister, og det første folkeregisteret ble opprettet i Oslo i 1906. Bergen ble neste kommune i 1911.

Registrering av bosted/flytting var et viktig formål med de nye folkeregistrene. Systemet som ble utarbeidet for dette ble som nevnt basert på kort og var en nyvinning sammenlignet med det som da fantes i andre land. Forbindelsen til skatteformål hadde norsk folkeregistrering fra første stund.

I en ny lov i 1915 ble det klarere hvilken rett kommunene hadde til å pålegge publikum å melde flyttinger innen kommunen og mellom kommuner. I alle andre henseende ble hver kommune stilt fritt. Kommuner med folkeregister var i stand til å føre kontroll med innflyttinger, men utflyttinger kunne foregå i stor skala uten at melding ble gitt fra annen kommune. De mottatte flyttemeldingene kunne dermed ikke danne grunnlag for beregning av folketallet i de enkelte kommunene, og i de forskjellige manntallene ble det stående personer som allerede hadde forlatt kommunen.

De norske erfaringene ble lagt til grunn da Danmark fikk et moderne folke-registreringssystem på 1920-tallet. I den reformen ble folkeregistre innført i alle danske kommuner.

I 1940 fantes det 91 lokale folkeregistre i Norge.

Folkeregistre i alle norske kommuner fra 1946 av

I Norge kom loven som påla alle kommuner å føre folkeregister i 1946. Hovedbegrunnelser for å opprette folkeregistre ble oppgitt til å skaffe et grunnlag for skattemanntall og valgmanntall, å danne grunnlag for befolkningsstatistikk og dessuten å kunne tjene administrative formål innenfor forvaltningen. SSB fikk det faglige ansvaret for folkeregistreringen.

Plikten til å melde flytting til utlandet gjaldt på den tida for opphold på fire måneder eller mer. Utlendinger som kom til Norge for å bosette seg ble pålagt meldeplikt til folkeregisteret først i 1963. Det er ikke kjent hvor godt registreringen fungerte for utlendinger før 1963, men det innvandret ikke så mange slike på 1950-tallet, og de fleste av dem kom fra våre naboland og var godt vant med å folkeregistrere seg. Dermed må en anta at utlendinger stort sett kom med.

Ny æra med opprettelsen av Det sentrale personregisteret i 1964

Det sentrale personregisteret (DSP) ble opprettet i SSB på 1960-tallet for å fungere som en sentral, elektronisk avspeiling av de lokale registrene. Foranledningen var behovet for et standard identifikasjonsbegrep som rapporteringspliktige bedrifter kunne bruke i sin kommunikasjon med offentlige registre. DSP skulle så være redskapet for å håndtere tildeling og distribusjon av fødselsnummeret, som det nye ID-nummeret ble kalt.

Ønsket om å kunne utnytte folkeregisterdataene bedre til personstatistikkformål var imidlertid med som en viktig drivkraft. Helt unaturlig var ikke det når utviklingsarbeidet foregikk i SSB med sjefen for befolkningsstatistikken som den ledende (Bjørnulf Bendiksen).

Det ble bestemt at DSP skulle inneholde alle som var eller ble bosatt i Norge fra og med 1. oktober 1964. Etableringen tok utgangspunkt i data fra folketellingen 1960, så alle som deltok i den kom også med. De som både ble født (eller førstegangsinnvandet) og døde (eller utvandret) i perioden fra 2. november 1960 til 30. september 1964⁹⁹, falt utenfor. Alle som skulle inngå i DSP ble tildelt et fødselsnummer, og etter opprettelsen har tildelingen skjedd løpende for fødte og innvandrede (og for noen som ennå ikke har innvandet).

Det tok 2-3 år fra etableringsdatoen 1. oktober 1964 til DSP var fullt operativt og det bl.a. kunne anvendes som grunnlag for befolkningsstatistikken. Teknisk sett var det første DSP et sekvensielt magnetbåndregister som ble oppdatert en gang i måneden.

Med DSP fikk Norge det første sentrale, elektroniske folkeregisteret i verden. Danmark og Sverige fikk noe tilsvarende i 1967-1968, og Finland kom like etter. Slovenia var også tidlig ute, mens de fleste andre land som i dag har et sentralt folkeregister, fikk det på plass først i løpet av de siste par tiårene.

I 1965 gikk folkeregistrene over fra å være kommunale til å bli statlige. Det *faglige* ansvaret for folkeregistreringen i Norge, og dermed Sentralkontoret for folkeregistrering, ble i 1991 overført fra Statistisk sentralbyrå til Skattedirektoratet. Det administrative ansvaret for de folkeregisteransatte hadde alltid ligget i skatteetaten.

Ny folkeregistreringslov i 1970

I 1970 ble det vedtatt en oppdatert lov om folkeregistrering, og med senere endringer gjelder den fortsatt i 2014. Arbeidet med en ny lov er imidlertid i gang.

I loven av 1970 ble det bl.a. vedtatt at hovedregisterkortet skulle følge personen fra kommune til kommune ved flytting. Meldeplikten ble nå lagt til folkeregisteret i innflyttingskommunen i stedet for utflyttingskommunen.

Fra 1986 ble det plassert ut EDB-utstyr i enkelte lokale folkeregistre for registrering av meldinger, som et første ledd i å utvikle et nytt system med datautstyr i alle folkeregistre og online registrering i en sentral database. Dette ble fullført 8. mars 1995 da det nye Det sentrale folkeregister (DSF) overtok ansvaret som den offisielle versjonen av folkeregisteret¹⁰⁰.

Etter årtusenskiftet gjennomgikk Skatteetaten flere runder av omorganiseringer, der den siste i 2008 var gjennomgripende (se mer i kapittel 15.1.11.).

⁹⁹ Med et visst slingringsmonn. Dataene fra den tida hadde sine svakheter, og var langt fram så presise som det her kan gis inntrykk av.

¹⁰⁰ Ansvaret ble overført fra Det sentrale personregisteret (DSP), drevet av det som opprinnelig het Statens Datasentral, men som seinere ble til Ergo Group og nå Evry.

Folkeregisteret/DSP/DSF i tall

DSP/DSF «begynner» strengt tatt lenge før oppstartdatoen. 3,8 millioner personer kom med fra begynnelsen av, og den eldste fødselsnummerpersonen har 1855 som fødselsår.

550 000 personer står som utvandret i folkeregisteret. Hvem som har innvandret (og altså ikke blitt født i Norge) gir ikke folkeregisteret så god beskjed om, men SSBs bearbejdede variabel for fødeland viser at 1,2 millioner har innvandring som sin inngang til befolkningen. I tillegg som en slags «innvandrede» kommer norskfødte som har bodd i utlandet og så vendt tilbake til Norge.

Siden 1967 viser SSBs tall 1,5 millioner innvandringer og 947 000 utvandringer, men bare de nyeste av disse hendelsene befinner seg i dagens folkeregister. Resten er stort sett bare hos SSB.

15.1.4. Hva er egentlig folkeregistrering i et land som Norge?

Folkeregistrering omfatter mange aspekter. De dekker alt fra rene juridiske problemstillinger til avansert IT. Mellom disse ytterpunktene finner en den praktiske anvendelsen av jusen, rutineene og systemløsningene.

Tradisjonelt har folkeregistrering i Norge framstått som et forholdsvis klart definert og samlet fag, med de juridiske, ideologiske og praktiske komponenter relativt sterkt integrert. Dette faget er både teoretisk og praktisk, og det holdes sammen av oppfatninger om hva god folkeregistrering er. Organisatorisk har de fleste aspektene av folkeregistrering vært holdt forholdsvis samlet, men der har mye endret seg de siste par tiårene.

Selve det elektroniske registeret, i dag Det sentrale folkeregister (DSF), er et viktig redskap for folkeregistreringsfaget, men altså ikke det eneste som er viktig innenfor dette fagområdet.

Et vesentlig skille går det mellom folkeregistrering som saksbehandling/forvaltning/jus, og folkeregistrering som register, ordninger og systemer. Grensene mellom de to hovedaspektene har variert noe opp gjennom historien. Utviklingen i nyere tid har nok gått i retning av at skillet mellom de juridiske og de praktisk/tekniske sidene har blitt skarpere. Men de aller siste utviklingstrekkene, og de er generelle for forvaltningen, ser imidlertid ut for å gå i retning av sterkere integrasjon mellom jus og it-systemer¹⁰¹.

I en del andre land med en sentral folkeregisterdatabase står *registeret* i teknisk forstand forholdsvis sterkt i fokus, mens det man kan kalle folkeregistreringsfaget ellers er mindre synlig. At folkeregistrering innebærer *myndighetsutøvelse* virker ofte å være en fremmed tanke¹⁰². Folkeregistrering er øyensynlig først og fremst å drive et register eller database – ikke å forvalte en lov og fatte forvaltningsvedtak om folk.

15.1.5. Folkeregisterets dekningsområde

Norsk folkeregistrering har sitt nedslagsfelt i Kongeriket Norge, men innenfor det finnes det unntak for Svalbard. Folkeregistreringsloven gjelder ikke for Svalbard, men Befolkningsregisteret for Svalbard (BSV) fungerer som et slags lokalt folkeregister. Personer som er bosatt i Norge og som bor på Svalbard, står registrert både i DSF (der de er merket med en egen kode) og i BSV. BSV omfatter bare enn så lenge bare de norske bosettingene, så Barentsburg og Hornsund inngår altså ikke.

¹⁰¹ Vurdering av utvandringsentral person i folkeregisteret.

¹⁰² I flere land er det vanskeligere for folkeregisteret å fatte vedtak mot den enkelte borgers vilje enn det er i Norge. Det kan føre til at det ikke blir fattet nok vedtak om utvandring.

Utenfor Norge er norsk folkeregistrering juridisk knyttet til de andre nordiske landene. Samhandlingen reguleres av en avtale som bygger på at hvert land styrer over sin egen folkeregistrering. Dermed betyr ikke den nordiske avtalen noe ut over det som gjelder håndteringen av flytting mellom de nordiske landene, og selv på det feltet er den begrenset til det nødvendige for å oppnå samordningsmålene.

Utover dette har norsk folkeregistrering ingen myndighet utenlands, og personer som befinner seg i utlandet og har tilknytning til Norge (ved statsborgerskap eller annet) er ikke pålagt noen meldeplikt til folkeregisteret¹⁰³. Det har konsekvenser for hvilke data og hvilken datakvalitet det er praktisk mulig å oppnå for slike personer.

15.1.6. Mer om folkeregisterets hovedoppgaver og -prioriteringer

Vi har allerede pekt på at folkeregisteret er opptatt av flere grunnleggende sider ved menneskelivet.

I prioritert rekkefølge vil de viktigste oppgavene for folkeregistreringsarbeidet være å

1. håndtere personers identitet,
2. avgjøre hvem som er bosatt i Norge,
3. avgjøre hvor i Norge noen er bosatt,
4. registrere juridisk og demografisk informasjon om flyttinger og flyttere.

Som sekvensielt siste oppgave står det å sørge for å få ut data til samfunnet, ut fra prinsippet om at dataene er til for å brukes.

Befatningen med bostedsregistrering må vente til et eget kapittel, men her går vi litt inn på de andre oppgavene.

Personers identitet

Folkeregisteret har plikt til å kontrollere identiteten til de personene det registrerer, det må oppdatere identiteter når det kommer nye opplysninger, og det må rydde opp i feil som er begått. Identitetskontroll ved innvandring (men også fødsel) har i praksis utviklet seg til å bli en omfattende oppgave, som vi her ikke skal gå nærmere inn på.

Fra et snevert registerteknisk synspunkt innebærer identitetshensynet bl.a. å sørge for at hver person bare har ett gjeldende fødsels- eller D-nummer til enhver tid, og at hvert nummer viser til bare én person. Feil som oppdages blir rettet fortløpende.

Utlendingsforvaltningen og Adopsjonskontoret gir viktige innspill i det samlede identitetsarbeidet i form av forhåndsregistrering av personene de har å gjøre med, men når det gjelder identitetsspørsmål for norske og nordiske statsborgere må folkeregisteret i hovedsak basere seg på egen kompetanse. EØS-borgere kommer i en mellomstilling fordi de er inntatt i utlendingsforvaltningens registreringsordning (se kapittel 16.3.1.). Identitetsarbeid knytter seg særlig til pågående innvandringer, men skjer egentlig kontinuerlig for befolkningen som til enhver tid er bosatt.

Utvandringer reiser i seg selv sjelden identitetsspørsmål, men gjeninnvandringer gjør det. En gjeninnvandrer må kobles til identiteten på den personen som i sin tid utvandret.

Historisk sett stemmer ikke utlendingsforvaltningens og folkeregisterets data om identitet helt overens. Linker som er opprettet mellom henholdsvis DUF-nummer og fødselsnummer kobler i noen tilfeller mellom ulike personer, eller mellom mer enn én person (altså at én person i ett register står som to i det andre). Med hensyn

¹⁰³ Utover det å melde utvandring hvis de ikke allerede har gjort det.

til identitet har samsvaret mellom disse to registrene på langt nær den samme konsistensen som folkeregisteret har internt¹⁰⁴.

Tildeling og endring av fødselsnummer og D-nummer

Dersom identifikasjonsnummeret er tildelt på grunnlag av feil fødselsdato og/eller kjønn, tildeles personen nytt nummer med referanse til det utgåtte. Det samme gjelder ved kjønnsskifte eller endring av kjønnsstatus ellers. Årsaken til ID-nummerendringer framgår ikke for eksterne brukere.

Den fødselsdatoen som er fastsatt av folkeregistermyndigheten kan bare endres dersom det foreligger en åpenbar skrivefeil, eller det ved original og verifisert fødselsattest utstedt i tilknytning til fødselen kan dokumenteres en annen fødselsdato. Dokumentasjonskravet er strengt for å hindre identitetsbedragerier, og det finnes også andre prinsipielle og praktiske grunner til en restriktiv holdning.

Identitetsbedrageri

Siden 2009 har folkeregisteret rettet spesielt mye oppmerksomhet mot problemet identitetsbedrageri. Sakene gjelder for det første tilfeller der personer får opphold på feil grunnlag, noe som kan skje når asylsøkere lyver på seg en annen identitet og livshistorie, eller når noen gir seg selv et statsborgerskap fra EU ved å forfalske pass. Men også de som allerede har opphold kan bruke identitetsbedrageri for å skaffe seg ekstra ytelser. Det gjøres ved å skaffe seg dobbelt identitet, eller man sørger for å få registrert fiktive barn på seg.

De *direkte* konsekvensene av gjennomførte identitetsbedrageritilfeller faller i første rekke på samfunnet som helhet, og ikke på folkeregisteret spesielt. Enkle tilfeller der en person utgir seg for å være en annen enn det som er sant, gjør fra et teknisk synspunkt ikke noe fra eller til for folkeregistreringen. Når én person utgir seg for å være to, derimot, blir situasjonen et hakk verre for både folkeregister og skattebetalere.

Men uansett har det betydning for folkeregistreringen at problemkomplekset tar ressurser og oppmerksomhet som ellers kunne vært brukt på andre tiltak for å øke kvaliteten. Når bedrageritilfeller oppdages må opplysningene rettes, så også i den fasen skapes det merarbeid, mer komplekse data og det presser fram ordninger som også har negative virkninger for folkeregistreringen¹⁰⁵.

Virkningene på folkeregisteret føres videre til statistikkfæren. Det som der kan moderere betydningen er at antallet er lite fra et statistisk synspunkt. Men selv om identitetsbedragerier ikke slår ut mye i sumtallene, kan de for undergrupper (f.eks. enkelte små statsborgerskapsgrupper) gi seg utslag i tall som ikke stemmer så godt som de burde. Det ligger i sakens natur at det er vanskelig å anslå hvor mange tilfeller som ikke er oppdaget, så omfanget må bedømmes ut fra tallet på nyoppdagede tilfeller.¹⁰⁶

Registrering av fødsler i Norge

Som vist i kapittel 11.3.6. skal alle barn som fødes på norsk jord registreres i DSF, og det gjelder uavhengig av hvor foreldrene bor offisielt eller faktisk. Men for at barnet skal få status som bosatt i Norge, må minst en av foreldrene ha den statusen. Hvis en slik status tildeles etter at barnet er født, vil barnet bli ført opp på en innvandringsmelding, og det selv om barnet altså har bfunnet seg her i landet hele livet. Ikke alle innvandringer er altså reelle.

¹⁰⁴ Mest et problem i eldre data.

¹⁰⁵ De skjerpede ordningene og rutinene som ble innført i februar 2012 innebar en sentralisering som på den negative sida ga økt reisetid for publikum.

¹⁰⁶ 59 falske identiteter ble avdekket i 2013 og 28 i 2014 (opplyst fra SKD).

15.1.7. Mer om folkeregisterets kilder og om meldingstyper

Innholdet i folkeregisteret er basert på meldinger fra de meldepliktige. Både borgerne og noen offentlige myndigheter er meldepliktige. Folkeregistermyndigheten produserer selv ingen egne meldinger.

Offentlige myndigheter plikter uten hinder av taushetsplikten å gi folkeregistermyndigheten de opplysninger som er nødvendige for folkeregistreringen. I antall meldes de fleste hendelsestypene i folkeregisteret av disse myndighetene og ikke enkeltpersoner. Blant de juridiske og demografiske hendelsestypene folkeregisteret er opptatt av, skiller *flytting* seg ut ved i særlig grad å hvile på borgernes oppfyllelse av meldeplikten.

Registrerte opplysninger om flyttinger er i utgangspunktet basert på de meldingene som registermyndigheten mottar. Systemet er basert på deklarasjonsprinsippet, som har ligget til grunn for lovverket siden 1905. Det betyr at registermyndigheten skal legge borgers påstand til grunn med mindre det foreligger indikasjoner på at meldingen er uriktig.

Fra de ulike kildene får folkeregistrene ellers meldinger om fødsler, dødsfall, sivilstandsendringer av ulike slag, statsborgerskapsendringer, navneendringer mv., og disse blir registrert inn i DSF.

Folkeregisteret må i utgangspunktet legge andre etaters vedtak og data til grunn for egen saksbehandling, men hvis noe synes å ikke stemme, må saksforholdet oppklares. Til syvende og sist må det ta en selvstendig vurdering på om den konkrete, mottatte informasjonen faktisk skal inn i DSF. Det de eventuelt får vite direkte fra den aktuelle personen selv, hører med til det som legges til grunn.

15.1.8. Folkeregisteret forholder seg til og utnytter utlendingsforvaltningen

Utlendingsforvaltningen spiller en rolle for folkeregisterets håndtering av begge vandringsretningene, så folkeregisteret er avhengig av at forbindelsen fra utlendingsforvaltningen fungerer godt.

Bidraget på innvandringssida er mest åpenbart. Utlendingsforvaltningen gir tillatelser for dem som trenger det, og tar seg ellers av identitetskontroll og -klargjøring, og registrering av sentrale demografiske opplysninger for de samme personene. At utlendingsforvaltningen spiller en direkte og viktig rolle også med hensyn til registreringen av *utvandring* i folkeregisteret, er det nok en del som ikke har tenkt på. Fra UDI mottar folkeregistrene daglig informasjon om utløpsdatoen for oppholdstillatelser. Når de som forlater landet ikke melder fra til folkeregisteret, er en utgått utløpsdato en *grunn* til at folkeregisteret fatter vedtak om utvandring for disse personene, og samtidig et kostnadseffektivt *hjelpemiddel* til å holde kvaliteten på bosattregistreringen oppe.

Opplysningene som folkeregisteret trenger for sitt arbeid har etaten tilgang til via daglige elektronisk overføringer, som opplysninger i søknader eller vedlegg, og ved oppslagsmuligheter i Utlendingsdatabasen.

Den registrering og kontroll av innvandringene som skjer i utlendingsforvaltningen representerer et forarbeid som gjør at folkeregisteret til en viss grad kan komme til dekket bord. Folkeregisteret slipper f.eks. å vurdere om en person har tillatelse til å være i Norge eller ikke. Samtidig innebærer samhandling et ekstra ledd i prosessen, noe som merkes hvis svartider eller annet er utilfredsstillende.

Folkeregisterets binding til utlendingsforvaltningsmasta gir seg utslag i f.eks. at folkeregisteret ikke vil eller kan operere med andre landenheter (som fødeland og til- og fraflyttingsland) enn det som UDI har koder for. Det samme gjelder selvsagt også statsborgerskap, men da er årsaken mer åpenbar.

Tradisjonelt har likevel folkeregisteret lang praksis med å samle inn og registrere informasjon for en god del personer uten å ha utlendingsforvaltningen å støtte seg til – heller ikke etter at UDI ble opprettet i 1987. Norske og nordiske borgere, som er den viktigste kategorien her, er imidlertid litt enklere å ha med å gjøre enn de ikke-nordiske, og de er bedre dekket av eksisterende og tilgjengelig registerinformasjon i Norge og i Norden og er underlagt et nordisk avtaleverk.

15.1.9. Oversikt over aktuelt regelverk i og for folkeregistreringssystemet

Folkeregistreringslovverket

Loven som regulerer folkeregistreringen i Norge er altså lov om folkeregistrering av 16. januar 1970 (med seineste endringer i 2013). Den er en typisk norsk fullmaktslov av begrenset omfang, så dermed må vi gå til forskriftene for å finne det meste av det som angår vår problemstilling.

På forskriftssida dominerer forskrift om folkeregistrering av 2007 (med seineste endringer i 2011). En spesiell folkeregistreringsforskrift som bør nevnes er forskrift for befolkningsregisteret på Svalbard. Den forskriften er ikke hjemlet i folkeregistreringsloven.

Andre lover

I det daglige folkeregistreringsarbeidet brukes i tillegg lover som navneloven, ekteskapsloven, barneloven (for bl.a. farskap), utlendingsloven, skifteloven, forvaltningsloven mv.

Ikke bare lovverket, men også rundskriv og praksis avgjør

Som på andre forvaltningsområder finnes ikke alle svar i lover og forskrifter. Det sendes tolkende og utdypende rundskriv fra sentralt hold ut til organisasjonen, og enkeltsaker skaper presedens. Mye av dette er samlet i Håndbok i folkeregistrering, med siste utgave på 267 sider (Skatteetaten 2014).

Så må en ta hensyn til at det lett utvikler seg ulike praksiser i forskjellige deler av landet. En viktig oppgave for SKD er derfor å få til en mest mulig ensartet praktisering av regelverket på tvers av lokale tradisjoner som måtte oppstå.

Det er med andre ord ikke nok å lese lover og forskrifter for å forstå hvordan virkeligheten er i dag eller vil bli i framtida. Registrering er også en god porsjon praktiske systemer og folks atferd. Tolkningen av regler og rutiner på lokalt nivå spiller en rolle for sluttresultatet.

Én internasjonal avtale

Den nåværende «Overenskomst mellom Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige om folkeregistrering» trådte i kraft i 2007. Avtalen omfatter også Færøyene og Grønland.

15.1.10. Folkeregistreringsideal

I prinsippet gir lovverket i vid betydning uttrykk for hva folkeregistrering bør være i Norge. Tross alt er de vedtatt i eller har sin opprinnelse i demokratiske organer.

Så enkelt er det likevel ikke. På et fagområde vil det naturlig utvikle seg noen standarder og oppfatninger om hvordan faget bør se ut, eller i dette tilfelle om hva som er god folkeregistrering. Samlet må en kunne betegne dette for folkeregistreringsideologien, selv om det også handler også om avgrensede, konkrete stridsspørsmål.

Alt fra tradisjoner til daglige erfaringer ligger bak oppfatningene om god folkeregistrering. Avviket mellom disse oppfatningene og regelverket trenger ikke være stort, men i spesielle tilfeller det kan bli tydelig. Det er mange interesser som skal ivaretas i folkeregistreringen, og det er mange ulike personer og instanser inne

i bildet. Da er det vanskelig å unngå tilfeller der regelverket ivaretar hensyn som kan bli oppfattet som utenforliggende, eller i alle fall som brudd med etablerte prinsipper for folkeregistreringen. Sentralt i slike prinsipper er at det ikke må bli for stort misforhold mellom faktisk og registrert bosted. Hvis det skjer, undergraves folkeregistreringen.

To eksempler på bestemmelser eller praksis kan nevnes i den forbindelse. Det ene gjelder vedtaket i 1998 om å stramme inn på vilkårene for å bli registrert som utvandret. Folkeregisteransatte så negative virkninger; det berørte flere enn dem det var tenkt å berøre, og gjorde det lettere for andre å være registrert i Norge på et svakt grunnlag.

Det andre eksempelet gjelder en sak for noen år siden der 411 polakker ble registrert som bosatt i kommunen (Verran) der hovedkontoret til arbeidsgiveren lå, men uten at de noen gang oppholdt seg der. Løsningen var et forsøk på å finne en løsning på et nytt fenomen (mobile østeuropeiske arbeidstakere), men brøt med gamle prinsipper¹⁰⁷.

Konklusjonen er altså at i en nyansert framstilling bør en egentlig operere med et begrepsmessig skille mellom det faktiske regelverket og prinsipper for god folkeregistrering. Dermed går kanskje ikke skillet mellom forvaltning og statistikk alltid der vi tror det gjør, og som vi i hovedsak må legge til grunn i rapporten. I klartekst betyr det f.eks. at SSBs oppfatninger om hvordan folkeregisterdata bør være noen ganger kan møte gjenklang i folkeregisteret, men uten at det gir seg utslag i regelverket.

15.1.11. Organisering og styring av folkeregistreringen

Den institusjonelle kvaliteten på etater har betydning for kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikken. Det slår rett inn på kvaliteten om organisasjonen bak registreringene er solid eller det motsatte. En kan lett se for seg at det er mulig å drive med folkeregistrering på en uhensiktsmessig eller dilettantisk måte. Det blir gjerne resultatet hvis feil instans får ansvaret eller hvis organiseringen er lite fornuftig.

Etter 1946 var det i hver enkelt kommune et lokalt folkeregister som registrerer alle bosatte i kommunen i samsvar med lov om folkeregistrering og forskrifter til loven. Folkeregisterfunksjonen var stort sett samlokalisert med ligningskontoret.

I 2005 ble mange folkeregisterkontorer slått sammen på tvers av kommunegrensene, og antall ligningskontorer med folkeregisterfunksjon kom ned til 97. Den endringen innebar at det ble et skille mellom folkeregistrering som direkte publikumsbetjening og folkeregistrering som vedtaksproduksjon.

Skatteetatens neste omorganisering i 2008¹⁰⁸ innebar at fem regioner overtok myndighet og mange funksjoner fra det gamle lokalnivået, og også noe fra SKD. De tidligere lokale ligningskontorene ble erstattet av skattekontorer. I utgangspunktet tar alle skattekontorer imot meldinger fra publikum, men for visse typer saker er det begrensninger på hvilke skattekontorer som har utstyr og kompetanse. Mottatte dokumenter sendes til de skattekontorer der det sitter folk som behandler bestemte folkeregistreringssaker for hele regionen (eller deler av den). Sentraliseringen og spesialiseringen innebærer f.eks. at vanskelige innvandringsaker¹⁰⁹ behandles på ett kontor innenfor regionen, og alle

¹⁰⁷ Saken er omtalt blant annet i denne artikkelen: http://kommunal-rapport.no/artikkel/verran_mistet_300_innbyggere_over_natten?utm_source=11.08.14:%20Disse%20kommunene%20rammes%20hardest&utm_medium=email&utm_campaign=Kommunal%20Rapport

¹⁰⁸ Kjent som ROS (ReOrganisering av Skatteetaten).

¹⁰⁹ De fleste innvandringsakene har fra 2012 av blitt avgjort av veiledningstjenesten (dvs. skrankepersonalet). Ordningen ble innført etter at skrankebehandlingen ble sentralisert og bedre.

utvandringsaker kanskje et annet sted. Fordi det på enkeltvise skattekontorer foregår arbeid på regionnivå, blir betegnelsen skattekontor brukt også om regionen som myndighet.

Innenfor internasjonal migrasjon er Skatt Øst dominerende, med over 40 prosent landets innvandring og halvparten av utvandringene¹¹⁰. Rundt regnet brukes det 350 årsverk på folkeregistrering i Norge.

Det sentrale leddet het lenge Sentralkontoret for folkeregistrering. Etter alle organiserings- og lovverksendringene eksisterer ikke den enheten lenger. Den formelle henvisningen er nå Skattedirektoratet, og i visse sammenhenger den abstrakte «Folkeregistermyndigheten».

Skillet mellom aspektene publikumsbetjening og vedtaksproduksjon ble aksentuert med den nye organisasjonen. Samtidig er det et viktig moment at den økte bruken av internett gjør at publikumsbetjening på langt nær betyr det samme nå som det en gang gjorde. Motsatt har økende vekt på identitetsavklaring gjort det nødvendig å holde på gamle ordninger med personlig oppmøte, og da til et begrenset antall steder som har fått spesialutstyr og ekstra opplæring. Fra februar 2012 av kan det av den grunn meldes innvandring bare 48 steder i Norge.

Som nevnt er regionen folkeregistermyndighet i første instans, og det har avgjørelsesmyndighet i de fleste saker. Skattedirektoratet er sentral folkeregistermyndighet, som bl.a. utarbeider forskriftene til loven og gir instruksjoner og retningslinjer til skattekontorene. Direktoratet er også klageorgan, og har altså grovt sett den oppgaven som forvaltningsdomstoler har i Sverige.

Hvis vi holder publikumsbetjeningsaspektet utenfor, må en kunne slå fast at folkeregistreringen i Norge i våre dager er nokså sentralisert og spesialisert i organisatorisk forstand. En mulig ulempe med dette er at det ikke blir mulig å utnytte lokalkunnskap. Men både samfunnet og problemsakene har nok endret seg i en slik retning at lokalkunnskap har blitt vanskeligere både å oppnå og utnytte.

Organisering av folkeregistreringen i Norge har virkninger på kvaliteten på dataene, men hvilke virkninger dette i så fall er, er det vanskelig å se og vurdere utenfra. Det eneste er at selve omorganiseringsprosessen fra 2008 av, i en periode med mye større innvandring enn før, og like før innføringen av fri bevegelse for EØS i 2009, innebar en belastning som det var mulig å merke for SSB. Nå har dette kommet på avstand, og svakheter ved den nye organiseringen er til dels blitt erstattet av noen sterke sider som f.eks. økt kompetanse der det virkelig gjelder. Endringene har falt sammen med så mange andre endringer at det egentlig blir vanskelig å sammenligne med tidligere tider.

Det at folkeregistreringen i Norge er statlig er viktig for å forklare hvorfor den er såpass sentralstyrt. I mange andre land er folkeregistreringen kommunal (f.eks. i Danmark og Nederland), noe som sannsynligvis gir en annen situasjon enn i Norge.

Betydningen av at folkeregisteret ligger i skatteetaten

Et spørsmål som av og til stilles er om det har betydning at folkeregisteret ligger akkurat i skatteetaten og ikke er frittstående eller tilknyttet en annen etat. Det enkle svaret er at folkeregistreringen er en egen institusjon som ikke skal påvirkes av hvor det holder til, men at det likevel er uunngåelig at slike ting får betydning.

Én ulempe ved å tilhøre en stor og sterk etat med et andre hovedformål kan være at folkeregistreringsfaget står utsatt til for å bli overkjørt av andre fagtradisjoner. Samtidig er det nok en fordel å tilhøre en sterk etat. Når det virkelig gjelder (som ved moderniseringer), kan folkeregisteret trekke på større ressurser enn det som

¹¹⁰ Registreringer foretatt 2011-2013.

ville vært tilfelle om det hadde vært mer frittstående. En alternativ ordning og forholdsvis vanlig i andre land, er at folkeregisteret er plassert sammen med andre offentlige grunnregistre (særlig matrikkelen). En mulig negativ virkning av det kunne være myndighetsaspektet ble svekket og at folkeregistrering ble redusert til registerføring.

Historisk sett har det vært få synergieffekter av å plassere folkeregistrering og skattearbeid sammen, men dette har nok endret seg de seinere årene. Noen av utfordringene i dagens samfunn (f.eks. identitetsbedragerier og arbeidslivs-kriminalitet) blir neppe vanskeligere å løse av at skatt og folkeregistrering henger tett sammen. Statistikken får ingen *direkte* fordel av det, men indirekte virkninger vil en sikkert kunne finne.

Tilfeller av at det har blitt tatt skattehensyn i utarbeidelsen av folkeregistreringslovverket har kommet fra departementet og ikke direktoratet, så samlokaliseringen i skatteetaten ser ikke ut for å betydd noe i så måte¹¹¹.

Alle slike vurderinger lider imidlertid under mangel på gode kriterier for å bedømme saken. Konkrete alternativer som kan tjene som sammenligningsgrunnlag, er det heller ikke flust av.

15.1.12. Distribusjon av folkeregisterdata

Tekniske sider ved distribusjon av folkeregisterdata vil bli beskrevet i neste kapittel, mens det her handler det om samfunnsmessig bruk og konsekvenser av det.

Skattedirektoratet benytter ett frittstående foretak for distribusjon av data til alle dem som ikke får data direkte fra DSF. Valg av leverandør skjer etter konkurranse¹¹². Distributøren er avtaleforpliktet til å foreta sin lokale oppdatering i løpet av natta, slik at brukere knyttet til deres anlegg har tilgang til et daglig ajourført register. Avhengig av hvordan man teller, kommer antall betjente virksomheter opp i et par tusen og antall brukeridenter opp i noen titusener.

Noen få brukere mottar data direkte fra DSF. De får en initiell load (hvis de vil) og deretter daglige transaksjoner som kan brukes alene og/eller til oppdatering av bestandsdataene. SSB er en av disse direktemottakerne av folkeregisterdata. De andre er NAV, Toll- og avgiftsdirektoratet, Vernepliktsverket og UDI, og sist men ikke minst er distributøren en direktemottaker.

Det viktige her er at folkeregisterets data spres utover i samfunnet til veldig mange brukere. Dermed blir det åpenbart at folkeregisterdataene utgjør en form for standard (eller en pakke av standarder, om man vil) for det norske samfunnet. Det kan variere hvor direkte dette utnyttes på mottakssida, men at mye får direkte virkning, kan det ikke være tvil om.

Den store bruken av folkeregisterdata bidrar også til at mange oppdager feil. Dermed blir utbredelsen av folkeregisterdata i Norge et kvalitetsrelevant moment for f.eks. befolkningsstatistikken.

15.2. Datasystemet

15.2.1. Innledning

I dette kapitlet presenteres mer tekniske sider ved DSF-dataene som direkte-mottakerne mottar. Fortsatt er det det generelle systemet som er tema, og ikke

¹¹¹ Da er det sannsynligvis en viktigere årsak at skatteetatens overordnede er Finansdepartementet og ikke et annet departement.

¹¹² Nå er det Evry som er distributør.

spesielt inn- eller utvandring, som jo bare er en del av systemet. Men inn- og utvandringsrelevante momenter vil bli gitt ekstra oppmerksomhet.

15.2.2. Enhetstypen personer i DSF

Som tidligere nevnt inneholdt det opprinnelige DSP de som inngikk i folketellingen 1960 og deretter alle som er eller har vært bosatt fra og med 1.10.1964. I tillegg til disse må en også ta med tre kategorier av ennå ikke bosatte som har kommet med siden, nemlig de fødselsregistrerte (uten bosatte foreldre), «uregistrerte» (dvs. ikke ennå bosatt) og de med annullert tilgang (feilaktig førstegangsbosatt). Som egne verdier kom disse kategoriene med da DSF ble igangsatt i 1995. Alle disse blir tildelt fødselsnummer, og inngår i det som alle fall tidligere ble sett på som folkeregisteret i datamessig forstand.

I 1989 ble Direktoratet for sjømenn nedlagt, og da ble Sentralregisteret for sjømenn (som det opprinnelig het) overført til folkeregisteret med sikte på at det skulle bli tatt inn i det framtidige DSF. Nytildelingen av D-nummer begynte i folkeregisterets regi fra 1991 av. At dette D-nummerregisteret etter hvert ble en av databasetabellene i DSF-basen forhindret ikke at folkeregisteret og D-nummerregisteret lenge ble sett som to helt forskjellige ting. Ved utarbeidelsen av den nye folkeregistreringsforskriften i 2007 ble så den gamle D-nummerforskriften inkorporert. Tilsynelatende er D-nummerregistreringen nå blitt en fullverdig del av begrepet «folkeregisteret», for en slik ny betydning av ordet folkeregister treffer en på rett som det er.

At det er et mentalt og praktisk framskritt å se alle personer mest mulig under ett, er det ingen tvil om. Men fortsatt er det forholdsvis få opplysninger som samles inn og registreres for D-nummerpersonene, og oppdateringen av dem blir tilfeldig. Det er mye ved kvaliteten som ikke er på høyde med den opprinnelige delen av folkeregisteret. Slik må det nok også bli når en i et register tar inn mer perifere og flyktige personer enn kjernebefolkningen.

Sist, men ikke minst i vår sammenheng, så faller de som ikke er eller har vært bosatt noen gang utenfor interesseområdet for databrukere som bare er opptatt av den norske befolkningen¹¹³. De som til enhver tid gjenstår i D-nummerregisteret uten å ha blitt tildelt fødselsnummer, har registreringsmessig aldri inngått i den norske bosatte befolkningen. De har likevel interesse for en god del brukere.

Teknisk sett er også BSV en del av DSF-basen, men det bringer i teknisk forstand ikke inn nye personer i basen fordi alle registrerte i BSV skal ha fødselsnummer eller D-nummer. En annen sak er at for mange i BSV har oppholdet på Svalbard vært årsaken til tildelingen av D-nummeret.

Hvem som er personer og hvem bare er dubletter i datamaterialet, utvikler seg etter hvert som det oppdages nye dubletter (se neste kapittel).

15.2.3. Enhetstypen ID-nummer i DSF

Hva som var den opprinnelige årsaken er ikke godt å si, men DSP ble fra første stund sett på som et register over tildelte fødselsnummer, og ikke først og fremst personer. Siden én person kunne få flere fødselsnummer etter hverandre inneholdt registeret flere poster enn det var personer. Linken mellom gammelt og nytt nummer ble registrert i systemet slik at det var lett å finne fram til det gjeldende fødselsnummeret og dermed personen.

Fortsatt gjelder det at DSF teknisk sett er et register over alle tildelte ID-numre (både fødselsnummer og D-nummer) og forbindelsen mellom dem. Ved korreksjon

¹¹³ Men for de bosatte kan det ha interesse å ta med noe om den første D-nummertilværelsen til personer som seinere ble bosatt (og da fikk fødselsnummer).

av fødselsnummer eller D-nummer og overgang fra D-nummer til fødselsnummer, skapes det en link fra det utgåtte nummeret til det gjeldende.

Siden etableringen av DSP 1. oktober 1964 fram til og med 2013 har folke-registeret tildelt 8,4 millioner fødselsnummer og 1,5 millioner D-nummer. Disse er blitt gitt til 9,3 millioner personer. Hvis en begrenser seg til de som har fått fødselsnummer, utgjør dette 7,9 millioner personer. 211 000 fødselsnummer har utgått siden starten, og det samme har 292 000 D-nummer (hvorav 91 prosent har gått over til fødselsnummer).

I DSF ligger det 16 000 fødselsnummer som opp gjennom årene har blitt slått sammen med et annet fødselsnummer fordi det viste seg at de to pekte på én og samme person. Det årlige tallet på dublettoppdagelser er mye lavere nå enn i innkjøringsfasen.

15.2.4. Enhetstypen hendelser i DSF

I hvilket som helst register er det alltid lettest å bare sørge for at opplysningene som viser til nåsituasjonen er oppdatert, mens det å ta vare på historikken, og i enda større grad å oppdatere den, krever mye ekstra. DSP/DSF er ikke annerledes i så måte. Så selv om systemet går tilbake til 1960-tallet, så gjør ikke hendelsesdata det. Det meste av det som finnes av historikk på hendelser finnes i SSB, dels som statistikkdata, og dels som arv etter den tida DSP lå i SSB.

I dette århundre har imidlertid folkeregisteret fått større behov enn tidligere for å ta vare på folks historier. En viss type historikk som Statens Datasentral hadde tatt vare på fra 1982, ble utlevert til folkeregisteret for noen år siden.

Konklusjonen er uansett at dagens DSF ikke har noe å tilby av hendeshistorikk ut over det som finnes i SSB.

15.2.5. Variabler og variabelverdier i DSF

Alle de mest sentrale informasjonselementene fra et befolkningsstatistisk synspunkt er med i DSF, og ut over det finnes det lite ekstra. Innholdet begrenser seg dermed til det som må anses for folkeregistreringsmessige kjerneopplysninger. Variabler som utdanningsnivå og arbeidsmarkedstilknytning, som det har skjedd at folk har lurt på om er med, er det helt uaktuelt å legge inn i det norske folke-registeret.

For alle hendelser blir registreringsdato (dato for når hendelsen offisielt fant sted) og dato for oppdateringen i det maskinelle systemet lagt inn (se mer i kapittel 15.2.9).

Variabelen 'registreringsstatus' (dss. 'statuskode') forteller om personen er bosatt, utvandret, død mv. Fordi variabelen viser om personer er bosatt eller ikke, har den noen ganger blitt benevnt som «bosattstatus». Når den betegnelsen brukes her er det bare for å øke lesbarheten.

For registreringen i DSF er det viktig at det brukes allment utbredte og relevante kategoriseringer av informasjonen. For brukerne er det greit om inndelingene i variabelverdier treffer behovet akkurat, men om inndelingen er finere enn det som trengs, gjør ikke det så mye. Heller ikke gjør det noe om informasjonen fordeler seg over flere variabler som må kombineres for å få fram det en trenger.

Problematisk for brukerne kan det derimot lett bli hvis inndelingen er for grov og det ikke finnes tilleggsinformasjon som tas i bruk som nødløsning.

Variabler og/eller verdier for å gi informasjon om hendelser i utlandet tilfredsstiller ikke dagens krav fullt og helt. Et eksempel er f.eks. at det ikke spesifiseres hvilket land en person dør i utlandet. Ved utvandring er eneste tilleggsinformasjon om

nærmere spesifisert bosted i tilflyttingslandet en postadresse som ikke er systematisk utfylt, og som dessuten kan vise til et norsk kontaktpunkt. Ved innvandring finnes det ingen slik reserveinformasjon overhodet, så der er minste geografiske enhet fraflyttingslandet.

En så fundamental standard som landstandarden er imidlertid godt vedlikeholdt og stort sett relevant for dagens oppfatning av hva enkeltland er (se mer i kapittel 11.4.3 om den norske landstandarden).

15.2.6. Systemet med transaksjoner og årsakskoder

Fra publikum og andre mottar folkeregisteret meldinger om hendelser, eller det mottar annen type informasjon av betydning for innholdet i registeret. Meldingene og informasjonen ellers blir så skrevet inn i ulike skjermbilder avhengig av hva saken gjelder.

Hver gang en folkeregisteransatt har fylt ut et skjermbilde og trykket Enter, blir det lagret en transaksjon med opplysningene fra skjermbildet. På hver transaksjon er det en årsakskode som forteller hva transaksjonen dreier seg om, og dermed hvilke variabler som skal eller kan være utfylt på den. I spesifikasjonen går det fram hvilke felter som skal være utfylt med hva, og dessuten hvordan transaksjonen skal brukes ved oppdatering av bestandsdata.

Seinere kan det for enkelte meldingers vedkommende komme ny informasjon som tilsier at en tidligere melding skal annulleres eller korrigeres. Noen korreksjonsmeldinger endrer en allerede oppgitt opplysning, mens andre kommer med flere opplysninger enn den første.

Det er alle disse transaksjonene som hver kveld etter arbeidsdager sendes til direktemottakerne av folkeregisterdata (slike som SSB). Den videre beskrivelsen av hvordan dette arter seg gjøres her fra mottakersida.

Det finnes om lag 84 ulike årsakskoder. For inn- og utvandring er disse de mest relevante:

- 02 Innvandring
- 03 Annullering av innvandring
- 32 Utvandring
- 33 Annullering av utvandring

Flere årsakskoder vises i vedleggstabell 1.

Egne årsakskoder for korreksjoner mangler for inn- og utvandring, men finnes for de fleste vanligste transaksjonene ellers.

Noen få andre transaksjonstyper enn de nevnte fire for inn- og utvandring må også trekkes inn hvis inn- og utvandringshistorien skal bli korrekt for den enkelte. Dette er historier som ender opp med bl.a. den samme bosattstatusen som folkeregisteret har på måletidspunktet.

Siden våren 1995 fram til sommeren 2014 har folkeregisteret sendt ut 39,6 millioner transaksjoner til direktemottakerne. Den viktigste årsakskoden har vært «Flytting innen kommune». Litt under halvparten av transaksjonene har vært meldinger om reelle hendelser, mens en tredel har vært ulike endringsmeldinger. Av korreksjonsmeldinger til direktemottakerne har det kommet 2,3 millioner, og tallet på annulleringsmeldinger har vært 180 000. 1,5 millioner transaksjoner har vært inn- og utvandringsrelevante.

15.2.7. Overføringsetappen fra DSF til direktemottakerne av folkeregisterdata

Direktemottakerne av folkeregisterdata mottar altså transaksjoner daglig. Flere av direktemottakerne har også en gang mottatt en kopi av folkeregisteret (kalt load¹¹⁴), og bruker transaksjonene til løpende å oppdatere denne kopien.

Når det gjelder overføringsetappen fra DSF til SSB (og de andre) kan den gi opphav til to typer problemer. Den ene typen gjelder tekniske feil, og den andre om innholdet i informasjonen omfatter alle informasjonsbiter som har blitt lagt inn i DSF. Opp gjennom tida, men ikke de seinere årene, har det skjedd at foretatte endringer i DSF ikke har produsert transaksjoner, eller at pakker med transaksjoner ikke er mottatt. Det gjennomføres ulike kontroller som fanger opp noen typer feil.

15.2.8. Fra transaksjoner til «meldinger» og videre til demografiske hendelser

Den minste byggesteinen er altså konkrete transaksjoner. De kan være enten vanlige meldinger om nye hendelser, eller korreksjoner eller annulleringer til slike. Noen transaksjonstyper kan opptre som enten det ene og eller det andre. Det brukere som SSB ønsker å komme fram til er (i hovedsak) *demografiske hendelser*. Det å avlede demografiske hendelser fra transaksjoner kan i enkelttilfeller være en utfordring.

I de aller fleste tilfeller fører én transaksjon til én hendelse, men det er ikke alltid slik. Informasjonen om en reell hendelse kan også bli sendt stykkevis og delt (først opprettelsen, og så et tillegg eller korreksjoner). Hvis det kommer en flytte-transaksjon og deretter en annullering av flyttingen, fører to transaksjoner til null hendelser. En transaksjon etterfulgt av en korreksjonstransaksjon gjør ikke om på at dette blir til én hendelse.

Et tenkelig mellomledd mellom transaksjoner og demografiske hendelser kunne være «meldinger», som i så fall skulle bety litt upresist opplysninger som hører sammen selv om de kan komme i form av flere transaksjoner. Kanskje kunne ordet stå for de hendelsesmeldende transaksjonene i motsetning til korreksjons- og annulleringstransaksjonene. Men ordet melding er flertydig allerede, så det er ikke ønskelig å bruke det i enda et par betydninger. Allerede viser 'meldinger' til konkrete, utfylte skjemaer, eventuelt mer generelt om det som folkeregisteret får utenfra i motsetning til de som må vedtas. Når de mottas av direktemottakerne framstår de imidlertid alle som meldinger, selv om de har kommet til etter vedtak.

15.2.9. Datofelter på transaksjonene

Datinnleggingstidspunktet

Alle transaksjonstypene er påført et tidspunkt for når transaksjonene ble laget i datasystemet. Denne datoen har blitt kalt ajourholdsdato, men fra 1995 av er folkeregisterets betegnelse *maskindato*.

Et ord som «inntastingsdato» ville også vært forståelig, hvis det vel og merke blir forstått slik at det omfatter også maskinell innlegging. «Registreringsdato», som på mange måter er et nærliggende og godt alternativ, bør derimot unngås i en betydning som dette – for ikke å bli blandet sammen med et annet datofelt som i folkeregisteret har hevd for noe annet (se nedenfor)¹¹⁵.

I tillegg til maskindatoen kom nye DSF i 1995 også med maskintid ned til nærmeste sekund, og dessuten et sekvensnummer som oppgir rekkefølgen om to transaksjoner skulle få påført det samme sekundet. I motsetning til i de gamle systemene, blir det i nåværende DSF ingen tvil om kronologien.

¹¹⁴ D.s.s. «dump», eller en enkel kopi tatt på et tidspunkt.

¹¹⁵ «Dataregistreringsdato» må derimot kunne brukes.

Den offisielle hendelsesdatoen

De fleste transaksjonene har en offisiell dato for når den aktuelle hendelsen skal ha skjedd. Fortrinnsvis er dette den faktiske datoen, men den kan også være en juridisk influert tolkning av hva som er den faktiske datoen (som for flyttinger).

Fra gammelt av heter denne datoen «registreringsdato», altså datoen for registrering i det *juridiske* registeret kalt folkeregisteret. Brukt i analyse-sammenhenger, eller overfor lesere som tenker mer på IT enn jus, er det lett å se at 'registreringsdato' kan bli misoppfattet som datoen for datainnlegging. En mulig alternativ betegnelse er «gyldighetsdato», men det er tvilsomt om det ordet blir forstått umiddelbart og sikkert¹¹⁶.

«Hendelsesdato» er i seg selv et generelt ord som kan knyttes til den variabelen vi måtte velge. Registreringsdatoen er i realiteten 'den offisielle hendelsesdatoen', og i flere sammenhenger er det mer opplysende å bruke nettopp det uttrykket – eventuelt bare 'hendelsesdatoen'.

Andre datoer

For flyttinger finnes det i tillegg enda et relevant datofelt, nemlig den datoen som flytteren selv eventuelt oppgir som det faktiske flyttetidspunktet. Omtrent halvparten av inn- og utvandringsmeldingene har en annen dato enn registreringsdatoen i det feltet. Denne *oppgitte hendelsesdatoen* har ingen lovmessig status, og blir ikke kontrollert av folkeregisteret (se mer om datoen i kapittel 15.2.13).

I det samlede DSF-systemet finnes det dato for tildeling av D-nummer, noe som med forbehold kan være relevant i sammenheng med innvandring. Trekket datoer i Utlendingsregisteret inn, vil det der finnes et helt sett av datoer som kan belyse den første fasen av oppholdet i Norge, om enn med tolkningsproblemer.

Datofelter som mangler

DSF inneholder ikke noe eget felt for mottaksdato for utvandringsmeldinger, og heller ikke vedtaksdato. Noen slike opplysninger kan, hvis de oppfattes som relevante for saksbehandlingen, bli registrert i merknadsfeltene i DSF, men dem er det bare folkeregisteret selv som har tilgang til. At DSF er mer sparsommelig med saksbehandlingsdatoer enn f.eks. Utlendingsdatabasen, har nok delvis å gjøre med at DSF ble konstruert mer enn ti år tidligere.

Heller ikke utsendingsdato står på transaksjonene som mottas fra DSF, men det er sjelden den avviker fra maskindatoen, og dessuten kan mottakeren selv registrere mottaksdatoen hvis det er ønskelig.

15.2.10. Om korreksjoner og annulleringer

I folkeregisteret foregår det feilrettinger og omgjøringer. Fra ett synspunkt ville det vært best om alle spesielle registreringssaker og opprettinger ble gjort på samme standardiserte måte, men i stedet tillater systemet at flere veier kan føre til Rom. Erfaringen er nemlig at det å bygge inn for strikse kontroller i slike systemer kan være virke mot sin hensikt.

Feilrettinger og omgjøringer kan teknisk sett arte seg på samme måte.

Den første meldingen som kommer inn til datamottakerne om en hendelse vil logisk nok alltid melde hendelsen som reell og ny, ikke som en som allerede er kjent. Meldingen bringer både opplysninger som *definerer hendelsen* (altså skiller den fra andre hendelser), andre opplysninger om hendelsen, og informasjon om *personen* som utfører eller opplever den.

¹¹⁶ En ulempe med det og noen andre mulige ord, er at det ikke knytter seg til noen handling som skjedde på den datoen (det mangler en verbform). Det gjør ikke ikke så mye for variabelen 'maskindato', som til syvende og sist bare er en teknisk eller intern dato, men savnes ved variabler som er til for å uttrykke menneskelige handlinger eller hendelser.

Deretter kan det komme *korreksjoner* til denne hendelsen for å rette opplysninger. En korreksjon er en endring som foretas for å rette opp en feil. Feilen kan ha oppstått av mangel på utfyllende informasjon, fordi tilgjengelig informasjon ikke har vært korrekt, eller at det har oppstått feil under registreringen.

En annen mulighet er at det kommer en *annullering* av hendelsen. Informasjonen om personen blir da satt tilbake til det den var før hendelsesmeldingen feilaktig ble opprettet. Annulleringer innebærer tekniske særegenheter, men kan i denne sammenhengen behandles som korreksjoner. Av den grunn vises det i den nærmeste fortsettelsen bare til fellesbetegnelsen «rettingsmeldinger».

Hvordan skille rettingsmeldingene fra reelle hendelser

Rettingsmeldingene skiller seg altså fra reelle hendelser ved at de førstnevnte viser til en reell hendelse som allerede er definert. I prinsippet gir dette en grei avklaring. I praksis er det imidlertid noen ganger vanskelig å forstå om en ny melding korrigerer en tidligere hendelse eller om den definerer en ny hendelse.

Den ideelle løsningen for å kunne skille rettingsmeldinger fra reelle hendelser er at slike meldinger er eksplisitt merket som det. Med slik merking er det ingen tvil. For både inn- og utvandringsmeldinger er dette tilfelle. Hvis slik merking ikke finnes, er det til en viss grad mulig å bruke andre muligheter for å identifisere rettingsmeldinger. Det må gjøres for statsborgerskap.

Hvordan rettinger takles i DSF-systemet

Å rette en situasjon eller status er atskillig enklere enn å rette hendelser. Samtidig brukes DSF mye i sammenhenger der det er siste opplysning som teller, mens hendeshistorikken bak ikke betyr noe. Begge disse faktorene kan ha bidratt til at DSF-systemet ikke er så godt som det ideelt sett burde ha vært når det gjelder retting av hendelser, og å gi referanse til det som skal rettes.

Når registreringsdatoen er den samme på en reell hendelse som på en rettetransaksjon, og årsakskodene passer til hverandre, er det den felles registreringsdatoen som forbinder rettetransaksjonen med den originale transaksjonen. Hvis det er denne datoen som skal endres, annulleres først den transaksjonen som er feil, og så kommer det en ny ordinær transaksjon med rett dato.

Dessverre inneholder noen annulleringer (i alle fall tidligere) en registreringsdato som det er vanskelig å se at personen har hatt noen gang. Dermed finner ikke rettetransaksjonen den transaksjonen som skal rettes. Noen rettemeldinger takler i realiteten bare retting av siste statusendring før meldingen, og ikke en endring i personens tidligere historikk av denne typen hendelser.

Alle rettingene som foretas formidles videre til direktemottakerne, i motsetning til i Sverige der bare sluttresultatet etter dagens rettearbeid sendes ut.

15.2.11. Tidsrom mellom datofelter på samme transaksjon/melding

Når et system har en distinksjon mellom en slags faktisk hendelsesdato, den offisielle hendelsesdatoen og dato for dataregistrering, er det nødt til å bli et avvik mellom noen av de tre tidspunktene. Kronologisk for den enkelte person kommer først en eventuell tidsforskjell mellom flytterens oppgitte flyttedato og den offisielle dato. Klart viktigst er imidlertid tidsrommet fra denne siste dato til dataregistreringsdatoen (maskindatoen, dvs. dato for inntasting i DSF).

Hvordan avvikene mellom datoene skal tolkes er en sak for seg, men de framstår i alle fall som *forsinkelser* fra hendelsen skjedde til opplysningen ble registrert inn i databasen. Ordet *forsinkelse* kan imidlertid lett oppfattes som et ladet begrep, og i så fall passer det ikke alltid i vår situasjon. For å unngå misforståelser kan det ofte være en fordel å snakke om «seine meldinger» eller andre mer nøytrale uttrykk.

Men etter at det er forklart hva som ligger i forsinkelse, må det være greit å bruke ordet.

Mer om tidsforskjellene som «forsinkelse»

Uansett kan de tilsynelatende forsinkelsene oppstå under flere etapper. Den første hovedetappen består av den tida det tar fra noe skjer ute i samfunnet til folke-registeret får vite om det. Denne strekningen kan igjen deles opp i underetapper alt etter hvor mange som er involvert i informasjonsgangen. Det er bare for flyttinger det er tenkelig å studere denne forsinkelsen, fordi det bare er for disse hendelsene at det som nevnt finnes både en dato for «faktisk» hendelse (usikker og ufullstendig, riktignok) og en dato for offisiell hendelse. Med datoer hentet inn fra Utlendingsregisteret kan forsinkelsesproblematikken utdypes mer.

Den neste etappen dekker tida fra folkeregisteret får en sak i hende til den blir dataregistrert. Den perioden kan dels gå med til å innhente flere opplysninger eller behandle saken før vedtak fattes, men det skjer nok også at noe bare blir liggende noen få dager etter vedtaket fordi registreringskapasiteten ikke strekker til. Selve vedtaksdatoen, som altså ligger et sted mellom de to sentrale datofeltene, blir ikke registrert i dagens datasystem.

Når det gjelder *flyttinger*, er det relevant å måle tidsavstanden mellom da personen møtte opp på folkeregisteret (og hadde alle nødvendige dokumenter i orden)¹¹⁷ og den endelige innskrivingen i DSF¹¹⁸. Begge tidspunktene er nemlig angitt med datoer på de meldingene som databrukerne får. Det kan ikke skilles mellom årsakene til denne tidsavstanden. For andre hendelser enn flytting er det ikke mulig å se når folkeregisteret fikk saken, bare når den ble avsluttet med innlegging i DSF.

Den tredje og siste etappen gjelder selve dataoverføringen fra DSF til direkte-mottakerne, deriblant SSB. Forsinkelser kan man ikke snakke om for denne etappen. Ikke absolutt alle meldinger kommer til direktemottakerne samme dag som de dataregistreres i DSF, men neste arbeidsdag, eller i alle fall dagen etter der igjen, har alle kommet fram.

15.2.12. Mer om tidsrommet fra registreringsdato (=offisiell hendelsesdato) til maskindato

De riktig lange tidsforskjellene mellom registreringsdato og maskindato vil fra et statistisk synspunkt være såpass få at de mest blir kuriositeter, men de illustrerer likevel godt hvordan folkeregisteret fungerer. Den største tidsforskjellen funnet på transaksjonene mottatt siden 1995 kan måles til 101 år, og den tidligste hendelsen som har blitt behandlet disse siste to tiårene er en som skjedde i 1895. Korreksjoner av sivilstand har en gjennomsnittlig tidsforskjell på 12 år, og det tar 57 år til før 95 prosent av meldingene om sivilstandsdato er på plass. Den «eldste» innvandringsmeldingen er 61 år, og den eldste utvandringen er 49. Nå i 2014 «kommer det inn» meldinger om innvandring som skjedde på 1950-tallet.

De noe kortere tidsavstandene enn disse er likevel av tallmessig større betydning.

Målt på alle mottatte innvandrings- og utvandringstransaksjoner, blir median antall dager mellom registreringsdato og maskindato henholdsvis 9 og 11 dager, noe som altså viser at forskjellen mellom de to meldingstypene ikke er så stor med hensyn til å nå halvparten av innleggingene i DSF (og samtidig utsending til direktemottakerne). Deretter går det imidlertid seinere for utvandringmeldingene. Allerede 35 dager etter offisiell innvandringsdato er 95 prosent av innvandringsmeldingene dataregistrert, mens det tar 305 dager før utvandringmeldingene å nå like langt. Utvandringmeldingene karakteriseres med stort sprik mellom de

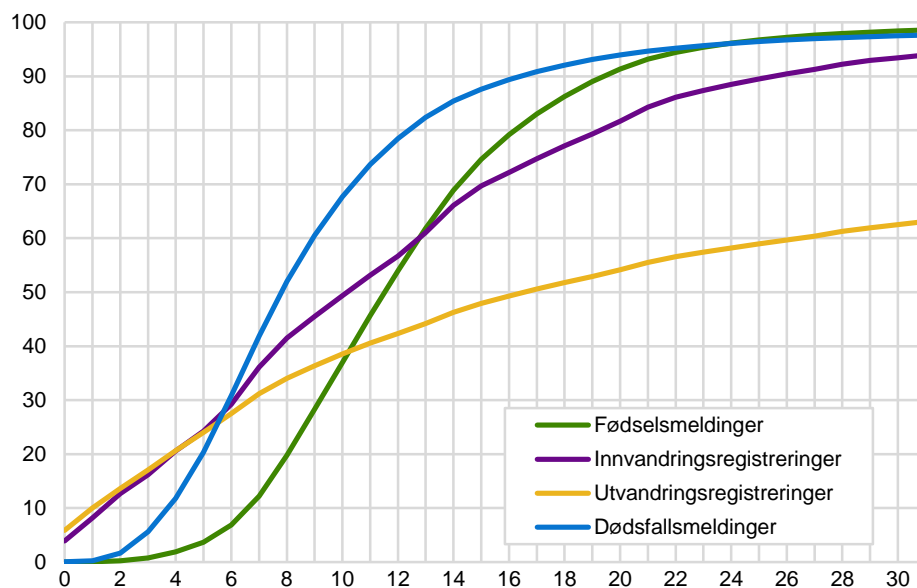
¹¹⁷ Dette er den offisielle innvandringsdatoen.

¹¹⁸ Maskindatoen, eller det mange vil kalle dataregistreringsdatoen.

raskeste og de virkelige seine (de raske er blant annet de som registreres med vedtaksdatoen som hendelsesdato – se mer om det etter hvert).

I figur 9 vises tilsvarende utvikling for fødsler, dødsfall, innvandring og utvandring, men for en kortere, nyere periode. Av innvandringsregistreringene i dette materialet er 94 prosent tastet inn etter 31 dager. Utvandringsregistreringene åpner lovende, men utvikler seg deretter mye svakere enn de andre tre tilvekstfaktorene, og er etter 31 dager bare oppe i 63 prosent dekning (der 100 prosent nås 3 år seinere).

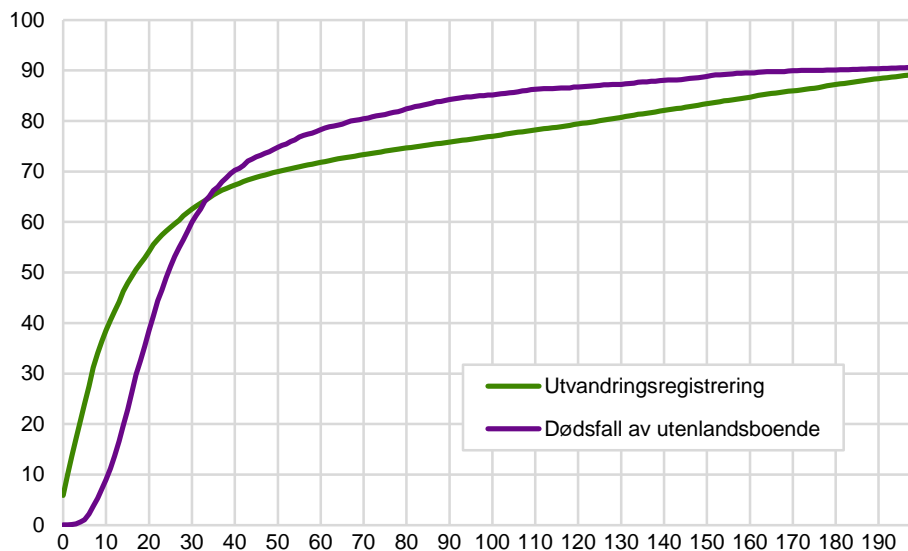
Figur 9. Kumulativ fordeling av tidsforskjellen mellom registreringsdato og maskindato for ordinære meldinger om fødsel, dødsfall, innvandring og utvandring. Meldinger med maskinår 2005-2010. 3 års forskjell er lik 100 prosent. De 31 første dagene



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 10 tar utgangspunkt i de samme dataene, men viser for utvandring en lengre del av utviklingsbanen. Av figuren framgår det at etter omtrent en måned utvikler dekningsgraden seg saktere, og selv etter 200 dager er bare rundt 90 prosent av utvandringsmeldingene inne. For sammenligningens skyld er kurven for dødsfall blant utenlandsboende også oppgitt. Utvandringsregistreringene følger omtrent den samme takten som denne andre forventede problemkategorien. Det sier noe om hvor utfordrende utvandringsregistrering er.

Figur 10. Kumulativ fordeling av tidsforskjellen mellom offisiell hendelsesdato og maskindato for ordinære meldinger utvandring og dødsfall (avgrenset til utenlandsboende). Meldinger med maskinår 2005-2010. 3 års forskjell er lik 100 prosent. De 200 første dagene



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Som det allerede har framkommet, så varierer slike utviklingsbaner over tid, så noen endelig sannhet viser ikke tallene og kurvene. En endring i regelverk, rutiner, arbeidsinnsats e.l. kan føre til at slike måleverdier endrer seg. Både for inn- og utvandring er median tidsforskjell mer enn halvert siden 2006, som framstår som et toppår i denne forbindelse.

Ovenfor er utvandringene behandlet under ett, men i realiteten er det en bestemt type utvandringsregistreringer som gir opphav til lange tidsrom mellom den offisielle hendelsesdatoen og datoen for innlegging i DSF. Det er de utvandringene som er resultatet av at folkeregistret fatter vedtak om utvandring når oppholds-tillatelsen har gått ut (se mer om det i kapittel 17).

15.2.13. Tidsrommet fra oppgitt til offisiell flyttedato

Avstanden mellom den oppgitte og den offisielle flyttedatoen framstår som aktuell å studere for å få en klarere formening om kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikken. Men mens den er utfylt med en egen opplysning forskjellig fra registreringsdatoen for 89 prosent av innvandringsmeldingene, er den utfylt for bare 16 prosent av utvandringsmeldingene (tall for de siste fem årene). For begge flytteretningene ligger median dato 35 dager tidligere enn registreringsdatoen.

15.2.14. Tidsrommet mellom tildeling av D-nummer og fødselsnummer

D-nummer gis til mange ulike kategorier, og ikke alle mottakere av D-nummer setter noen gang sin fot på norsk jord. Får de så fødselsnummer, er det fordi de har blitt bostedsregistrert i Norge, og da er det sannsynlig at det første oppholdet i Norge startet allerede da personen fikk D-nummeret, men sikker er det ikke mulig å være. Bare ved å trekke inn opplysninger om sysselsetting og andre former for aktivitet kan det for noen fastslås at de faktisk var i landet fysisk.

Hvis vi ser bort fra slike innvendinger, kan vi konstatere at tallet på overganger fra D-nummer til fødselsnummer har ligget stabilt på 20-25 000 siden 2007, eller temmelig nær halvparten av alle innvandring av personer som ikke har bodd i Norge tidligere. Medianen av disse personene hadde fått D-nummeret 10,5 måneder før fødselsnummeret ble tildelt.

Noen fikk nok D-nummer som det første ID-nummeret bare av forholdsvis tilfeldige grunner, og så fikk de fødselsnummer kort tid etterpå. Men for alle andre må vi legge til grunn at de ikke fylte vilkårene for å bli bostedsregistrert allerede da de fikk D-nummeret. Dermed er ikke D-nummerdatoen uten videre en mer dekkende innvandringsdato enn den offisielle, for dem som er opptatt av å finne en mest mulig faktisk innvandringsdato.

15.3. På et overordnet nivå om bostedsregistrering i folkeregisteret

15.3.1. Innledning

Uansett hvordan en ser på folkeregisteret står bostedsregistreringen i en særstilling blant oppgavene, så den delen fortjener uansett en egen behandling. Når en dessuten er opptatt av inn- og utvandring, blir det ekstra nødvendig å skille ut bostedsregistreringen fra de andre sidene av folkeregistreringssystemet.

Denne delen handler om de mer generelle sidene ved kvaliteten på den informasjonen om bosted som er registrert i folkeregisteret, sett i forhold til det gjeldende regelverket. Eventuelle kvalitetsproblemer dreier da seg om de som ikke melder flytting slik de skal.

15.3.2. Hva Norge er i en flyttesammenheng

Når temaet er innvandring til og utvandring fra Norge er det naturlig å få presisert hva dette Norge er for noe.

Svalbard

Svalbard utgjør et spesielt tilfelle i folkeregistreringsmessig sammenheng. Personer som er bosatt på fastlandet og flytter til Svalbard beholder sin bostedsregistrering i det ordinære folkeregisteret, men variabelen 'spesifisert registreringsstatus' blir satt til Svalbard. For andre enn disse skjer det ingen registrering i det ordinære folkeregisteret (bare i D-nummerregisterdelen av DSF). Alle som flytter til de norske bosettingene skal imidlertid registreres i Befolkningsregisteret for Svalbard. Bare de som befinner seg i andre lands bosettinger forblir uregistrerte i norske registre¹¹⁹.

En person som flytter fra Norge til utlandet og så til Svalbard, vil ikke (av den grunn) bli registrert som bosatt i Norge igjen.

En konsekvens av regelverket for Svalbard er at det blir uklart om det i flyttemessig sammenheng er et eget land eller ikke. For den norske befolkningen sett fra Norge er det ikke noen tvil om at Svalbard ikke er et land, men utenlandske registermyndigheter kan med rette se det slik at landets Svalbard-utvandrere drar til Norge, men Norge vil ikke registrere dem inn i sin befolkning. Andre land kan velge å registrere dem som utvandret til Svalbard, men da bruker de i så fall en landenhetskode som ikke er i bruk i internasjonal befolkningsstatistikk (selv om Svalbard har egen ISO-kode sammen med Jan Mayen). Det siste alternativet for andre land er rett og slett å la være å registrere sine Svalbard-utvandrere som utvandret.

De to første løsningene kan i prinsippet bidra til til avvik mellom landenes statistikk. Situasjonen redde av at antall personer som blir berørt er nokså lite.

Kontinentalsokkelen

Personer som ansettes for å arbeide på kontinentalsokkelen registreres som bosatt hvis de har en tilknytning til en norsk kommune. Enten bor en oljearbeider altså offisielt på det norske fastlandet, eller så bor vedkommende ikke i Norge i det hele tatt.

¹¹⁹ Nylig har det kommet meldinger om at alle skal inn i BSV.

15.3.3. Generelt om hva bostedsregistrering innebærer

En sammensetning av særgrupper – som tråder i en kabel

Det er greiest å behandle flytting som ett, samlet fenomen, og tilsvarende for inn- og utvandring, men det blir lett villedende om en gjør det slik. Selv om det nok er mulig å se for seg at «normalflyttere» utgjør den største andelen av flytterne, så betyr særtilfellene også mye. Avhengig av hvordan en velger å foreta utskillingen av særtilfeller, så kan vi alle fall identifisere noen av dem:

Nevnes spesielt i forskriftene:

- diplomater
- vernepliktige
- militære ellers
- studenter
- barn
- pendlere
- personer som oppholder seg på Svalbard
- personer som oppholder seg i institusjon
- sjøfolk
- personer på kontinentalsokkelen

Inngår blant særgrupper generelt:

- pensjonister
- ektefeller
- etc.

Hvis en sak dreier seg om innvandring eller ikke, består særgruppene helst av utlendinger. Motsatt er består særgruppene ved eventuell utvandring først og fremst av personer med norsk statsborgerskap eller annen tilknytning til Norge.

Eksplisitt eller implisitt vil slike grupper kunne få en egen behandling i folke- registreringen. I vår sammenheng går vi i liten grad inn på slike undergrupper, og i det minste gjelder det dem som det er liten diskusjon rundt.

Noen av dem er standardmessige etter internasjonale avtaler og kutyme (diplomater og militære). Dermed er de strengt tatt ikke så interessante, i alle fall ikke på nasjonalt plan, i et land der antallet ikke er spesielt stort.

Meldeplikten er noe annet enn vilkårene

Folkeregistreringsloven er opptatt av opplysnings- og meldeplikten, og egentlig ikke av noe annet som gjelder inn- og utvandring direkte. De delene finnes bare i forskriften. Om meldeplikten sier loven i hovedsak dette:

«Når en person som er bosatt flytter til utlandet for å bosette seg eller oppholde seg der i minst 6 måneder, skal han før utreisen melde fra til skattekontoret. Den som har meldt fravær, plikter også å melde fra til skattekontoret når han vender tilbake.

Den som kommer fra utlandet for å bosette seg eller oppholde seg minst¹²⁰ 6 måneder i Norge, skal innen 8 dager etter ankomsten personlig melde seg for skattekontoret og vise fram pass eller annet legitimasjonspapir».

For kvaliteten på folkeregistreringen ville det beste vært at flest mulig meldte fra, slik at folkeregisteret kunne fått vurdert om flyttingen skal registreres som det. Men det må innrømmes at en del av dem som burde ha gjort det ville fått avslag. Det største problemet for folkeregisteret er nok at de som nokså åpenbart ville blitt utvandret ikke melder fra, og ikke at tvilstilfellene ikke gjør det.

¹²⁰ Loven bruker formuleringen «minst 6 måneder» og ikke «mer enn ..», men noen praktisk forskjell mellom disse to uttrykksmåtene er det ikke.

Hvis noen unndrar seg meldeplikten kan det bli tatt opp sak. I praksis vil nok det gjelde saker der vedkommende skulle ha blitt registrert som utvandret. Det å «spore» opp personer som unndrar seg meldeplikten er en politimessig oppgave (jfr. lovens § 11 tredje ledd). Å gi uriktige meldinger eller å la være er straffbart etter straffeloven § 339 nr. 1 og folkeregisterloven § 16.

Folkeregisteret avdekker en del mulige lovovertridelser¹²¹ (om lag 25 000¹²²) hvert år, men som ved alt kontrollarbeid vil det endelige resultat avhenge av ressurser og bevisets stilling. For øvrig er bostedsregelen på flere områder basert på vurderinger av de fakta som foreligger i saken og det er da ikke alltid like enkelt å komme frem til hva som er en korrekt registrering. Av de saker som avdekkes er det ca. 13 000 som resulterer i et for borgeren negativt vedtak.

Folkeregisteret har egen myndighet ved flyttinger

Mange typer informasjon i folkeregisteret hentes inn fra andre myndigheter. I de tilfellene plikter folkeregisteret å følge den informasjonen så langt det er mulig. For annen type informasjon er det folkeregisteret selv som har ansvaret og som utøver myndighet. Flyttinger utgjør en viktig del av den sistnevnte informasjonstype.

Folkeregisteret samler inn juridisk og demografisk informasjon om flyttinger og flyttere

I tillegg til å avklare identiteten til personer og avgjøre saker om flytting, så skjer det også en innsamling av opplysninger om personer som innvandrer. Mye av det som registreres kan betegnes for demografisk informasjon. Sammen med fødemeldingene er innvandringsmeldingene de fyldigste i DSF-systemet, noe som naturlig nok skyldes at de har i oppgave å legge inn opplysninger om noen som har kommet inn i registeret for første gang.

Noen førstegangsinnvandrende personer er riktignok registrert i folkeregisteret allerede, enten som «uregistrerte», fødselsregistrerte eller som D-nummerpersoner. Men både for disse og de som ikke er innført fra før, er innvandringsmeldingen en viktig start. For «nestegangsinnvandrere» blir situasjonen litt annerledes, for de har jo allerede fått sine demografiske opplysninger registrert. Meldingstypen er likevel den samme for dem. Tross alt kan de ha gjennomgått mye i sin tid i utlandet, så i det minste noen opplysninger må kunne oppdateres ved slike innvandring.

15.3.4. Bruken av og posisjonen til folkeregisterets operasjonelle bosteds-/bosattdefinisjon. Forholdet til andre

Betydningen av bostedet andre brukere av folkeregisterets enn SSB

Registreringen av bosted i folkeregisteret gir uttrykk for det offisielle bostedet som norske myndigheter har registrert. Andre lovverk skal i prinsippet forholde seg til folkeregisteret og dets bostedsbegrep, men kan likevel innføre egne bestemmelser og tilpasninger for det aktuelle lovområdet. Dette er tilfelle både med skatte-, trygde- og utlendingslovgivningen. Disse tilpasningene kan ikke oppfattes som likestilte alternativer til folkeregisterets registreringer, bare som supplerende ordninger for det aktuelle fagområdet.

Rett som det er blir andre registre enn folkeregisteret presentert nærmest som likeverdige, konkurrerende informasjonskilder for bosted. En slik likestilling er formelt sett ikke holdbar. Heller ikke i praksis utgjør andre registre i våre dager noen alternativ bostedsregistreringskilde. Alle offentlige, administrative registre i Norge som er verdt å nevne, baserer seg på folkeregisterdata mottatt direkte fra DSF-systemet eller via distributøren.

¹²¹ Folkeregisterets egen juridiske betegnelse på at flytting ikke blir meldt.

¹²² Tall oppgitt av folkeregisteret i 2011.

15.3.5. Lovverket om hvor i Norge en person skal regnes som bosatt, og flytting innen Norge

Som fenomen har innenlandsk flytting opplagte fellestrekk med inn- og utvandring. Folkeregisterets kontrollarbeid (se mer i kapittel 15.3.6) er da også rettet mot fellesbegrepet flytting og ikke mot inn- og utvandring spesielt. Når vi her for et øyeblikk trekker inn innenlandsk flytting, så er det fordi det er i bestemmelsene om den flyttetypen at tenkingen beskrives best. Om dette har overføringsverdi til inn- og utvandring eller utfyller bestemmelsene om dem, vil bli diskutert seinere.

Formuleringene nedenfor står i hovedsak uendret fra folkeregistreringsforskriften, men har noen enkle tilpasninger og utelatelser.

Fra forskriften

Kapittel 5 i forskriften omhandler hvor i Norge en person skal regnes som bosatt, og flytting innen Norge. Hovedregelen om «bosted - regelmessig døgnehvile» finnes i § 5-1. Når ikke annet følger av bestemmelsene i § 5-2 til § 5-11, regnes personer som bosatt der de regelmessig tar sin døgnehvile.

Tidsbegrensede (midlertidige) opphold av under seks måneders varighet regnes ikke som bosetting på oppholdsstedet, med mindre oppholdsstedet er personens eneste bostedsmessige tilknytning i dette tidsrommet. Viser oppholdet seg å vare utover seks måneder, skal vedkommende regnes som bosatt på oppholdsstedet, jf. første ledd.

Skattekontoret avgjør om de(n) som har meldt flytting, skal registreres som bosatt på nytt bosted eller ikke. Når skattekontoret har fattet vedtak om at de(n) som har meldt flytting skal registreres som bosatt, skal de(n) som flytter straks underrettes skriftlig om at flyttingen er registrert.

Fatter skattekontoret vedtak om at den som har meldt flytting ikke skal registreres som bosatt på nytt bosted, eller at flyttemeldingen av andre grunner ikke kan godtas, skal vedtaket være skriftlig. Underretning om vedtaket skal straks sendes den som har meldt flytting.

Får et skattekontor på annen måte enn ved flyttemelding kjennskap til at en registerført person er flyttet, skal den vurdere om det er grunnlag for endret bostedsregistrering. Hører avgjørelse i saken under annet skattekontor, oversendes den dit.

Som registreringsdato benyttes den dato vedtaket ble fattet.

Når skattekontoret har mottatt melding fra utleier mv. om at en leietaker er utflyttet, og leietaker ikke selv har gitt melding om flyttingen, skal skattekontoret straks undersøke forholdet.

Blir ikke leietakeren registrert på nytt bosted i løpet av en måned, skal vedkommende registreres uten fast bosted i kommunen på grunnlag av meldingen fra utleieren.

Tolkning

Hovedregelen er altså hvor vedkommende regelmessig tar døgnehvilen (nattesøvnen). For ektefeller er det normalt avgjørende hvor ektefellenes samlede døgnehvile tas. En person med barn skal i utgangspunktet være registrert der barnet tar sin døgnehvile. Ellers er det fastsatt særlige regler for bl.a. pendlere, studenter, vernepliktige og personer som oppholder seg i institusjoner.

I tillegg til bostedsadressen kan også postadresse registreres. Flyttemeldinger registreres av skattekontoret for tilflyttingskommunen. Registreringen skal senest være utført 10 dager etter mottak av meldingen.

Noen observasjoner så langt

Det vi så langt har merket oss er at folkeregisteret har stor myndighet, og dessuten at det er lite snakk om valgfrihet (bortsett fra for studenter, og nok også pendlere). Noen andre lands regelverk har større innslag av valgfrihet. Det gjelder f.eks. Finland, som har hatt en politikk om at «folk vet best selv hvor de bor», og Estland, som for noen år siden hadde nokså liberale regler. Etter hvert har det i slike land skjedd en viss innstramming.

En databruker som SSB er ikke så glad for valgfrihet i regelverket, for det gjør det vanskeligere å vite hva dataene står for.

Det som ellers har kommet fram, er at når flytteren ikke melder fra selv skal den offisielle flyttedatoen settes til vedtaksdatoen, bortsett fra ved utløpte oppholdstillatelser.

15.3.6. Kontrollarbeid, og spesielt kontroll av flyttemeldinger

Kontrollarbeid er betegnelsen for arbeid som gjøres for å avdekke og rette opp feil i folkeregisteret. Slik aktivitet er ikke begrenset til området bosted og flytting, men akkurat det får naturlig en spesiell oppmerksomhet i folkeregisteret og blant brukerne. Det skyldes at det både er viktig for mange og at det er folkeregisterets ansvar alene.

Uansett velger vi her å bruke kontrollbegrepet bare om «kontroll av flyttemeldinger», som det heter. Slik kontroll går ut på å avdekke både uriktige og manglende meldinger. Utgangspunktet er at det har oppstått en sannsynlighet for at enten bosattstatus eller registrert bostedsadresse i Norge er feil, og bare for noen tilfeller er det mulig å se for seg på forhånd hvilken feiltype den konkrete saken gjelder, altså om den har med innenlandske forhold å gjøre eller med utvandring.¹²³

Utviklingen mot en mer aktiv folkeregistrering

Helt fra den første loven i 1905 har prinsippet vært at registrerte opplysninger om flyttinger skal baseres på de meldingene registermyndigheten mottar, og at registermyndigheten skal legge borgers påstand til grunn med mindre det foreligger indikasjoner på at meldingen er uriktig. Folkeregisteret ble altså ikke innrettet slik at det skulle drive med etterforskning og avdekke kriminelle forhold.

Så seint som på 1990-tallet var det i samsvar med dette en utbredt holdning at de ansatte bare skulle ta imot og registrere de meldingene de fikk inn, og ikke tenke på om det fantes noen som ikke meldte fra om sin flytting. Hvis noe feilaktig ble stående som bosatt i kommunen, var de fortsatt i det minste til nytte som skattebetalere, kunne det bli argumentert. Å registrere en person som utvandret i ettertid var det liten vilje til, med mindre det var helt åpenbart at vedkommende hadde forlatt landet for nokså lenge siden.

Tiltak for å finne fram til feilregistreringer har nok likevel alltid utgjort en viss del av det løpende folkeregistreringsarbeidet i Norge¹²⁴. Noe nytt skjedde imidlertid da UDI og Fremkon-registeret¹²⁵ ble etablert i 1988. Flere nye tiltak ble da utprøvd av sentrale personer som så de nye mulighetene det nye registeret kunne gi for bedre kontroll. En av disse interesserte var Kari Mortensen, inspektør ved Sentralkontoret for folkeregistrering.

Kari Mortensen var opptatt av at myndighetene også kunne tape hvis folkeregistreringen ikke viste riktig kommune eller land (Norge/utlandet). Hun oppdaget

¹²³ Suksesskriteriet for kontrollarbeidet er like mye å få rettet en innenlandsk bostedsadresse som det å få fattet et vedtak om utvandring for en person som ikke lenger fyller vilkårene for å stå som bosatt. Også opplysninger som ikke har med bostedet å gjøre kan bli fanget opp av kontrollarbeidet.

¹²⁴ I tillegg til oppryddinger i forbindelse med folketellingene.

¹²⁵ UDIs saksbehandlingsregister. Gikk etter årtusenskiftet sammen med Flyktningregisteret i den nye Utlendingsdatabasen.

f.eks. at utlendinger som hadde returnert til sine hjemland fortsatt kunne motta barnetrygd fordi de ikke hadde meldt utvandring.

I 1993 mottok Sentralkontoret over 8 300 fødselsnummer på postreturpersoner fra en stor SSB-undersøkelse. Etter granskning på folkeregistrene ble rundt 3 000 av disse registrert som utvandret, direkte eller som familiemedlemmer. Dette førte i statistikken til uvanlig høye tall for utvandring i 1993.

Den åpenbare effekten av denne oppryddingen bidro til at det ble utviklet en ny politikk overfor personer som ikke meldte flytting. Folkeregistrene ble forventet å opprette samarbeid med utdanningsinstitusjoner o.a. som kunne ha kjennskap til tilfeller av feil bostedsregistrering (f.eks. utenlandske studenter som hadde reist hjem). På folkeregistrene skulle de aktivt følge opp all slik informasjon de fikk, og de skulle bruke tid til å undersøke usikre tilfeller de kom over. «Oppfølging» betydde vanligvis å skrive til vedkommende, og hvis det ikke kom noe svar eller svaret ikke ga en god forklaring, ble det fattet et vedtak. I noen spesielle tilfeller ble f.eks. innvandrerfamilier bedt om å vise seg på folkeregistret innenfor ei uke eller to. Dersom familien ikke var i stand til å gjøre det fordi den befant seg i utlandet, kunne resultatet bli at familiemedlemmer ble utvandret.

Til å begynne med ble dette kalt «aktiv folkeregistrering», og seinere «verdi-orientert folkeregistrering» – en henvisning til de økonomiske verdiene som stod på spill. De lokale folkeregistrene skulle bruke 25 prosent av tida på dette arbeidet. For å gjøre arbeidet mer effektivt ble regelverket revidert slik at folkeregistrene skulle få større myndighet i slike flyttesaker.

På midten av 1990-tallet lå det endelig til rette for å bruke 'utgått oppholdstillatelse' som indikator på ikke-bosattethet. Fra UDI mottok folkeregisteret lister over personer som ikke hadde gyldig oppholdstillatelse. I de første større rundene i 1997 og i 1998 ble opp mot et par tusen personer registrert som utvandret. Etter det ble nye tilfeller av utløpt oppholdstillatelse behandlet mer løpende. Lokale registre hadde en spesiell rutine hver måned som produserte liste over alle nye tilfeller.

Slik aktiv folkeregistrering har pågått siden den tid, på mange forskjellige måter. Sett utenfra har aktivitetsnivået vært heller ujevnt, og med noen spesielt store enkelttiltak med lang tids mellomrom. Etter hvert har begrepet blitt klart mindre lokalkunnskapsbasert, og det har gått i retning av flere sentrale og mer rasjonelle operasjoner. De gamle uttrykkene er erstattet av ordet kontroll.

Etter opprettelsen av Kontrollnettverket i 2011 kom arbeidet inn i et fastere gjenge. Verdien «Uten fast bosted» på variabelen spesifisert registreringsstatus ble tatt i bruk som en ventestasjon før eventuell utvandring. Effektive systemer og rutiner har blitt utviklet, og innsatsen har økt (se kapittel 17.3).

15.4. Norsk folkeregistrering i en internasjonal sammenheng

15.4.1. Innledning/generelt

Dette kapitlet dreier seg ikke om internasjonal sammenligning, men om det norske folkeregisterets «utenrikspolitiske situasjon». Uvilkårlig vil dette berøre inn- og utvandring i spesielt stor grad, men når beskrivelsen her tas under den alminnelige beskrivelsen av folkeregisteret, så er det for å markere at forholdet til utlandet kan ha større implikasjoner enn bare å ordne registreringen av inn- og utvandring.

I gjennomgangen må det skilles mellom forholdet til Norden og til EU.

15.4.2. Nordisk samarbeid om folkeregistrering

De nordiske land som enkeltland, og Norden som enhet, skiller seg ut som spesielt interessante når en er opptatt av flytting til og fra Norge. Dette skyldes geografisk og kulturell nærhet, forholdsvis store flyttetall til og fra Norge for flere av landene, en etablert formell og uformell struktur for nordisk samarbeid på svært mange områder, kontakt og erfaringsutveksling mellom alle deler av inn- og utvandringsrelevante forvaltningsorganer, og sist men ikke minst; et helt spesielt nordisk samarbeid om folkeregistrering. Og det er dette siste som er temaet her.

Målt som andel av inn- og utvandringene til og fra Norge dekker det nordiske folkeregistreringssamarbeidet såpass mye (20-30 prosent) at det virkelig betyr noe for kvaliteten på den samlede statistikken over inn- og utvandring.

Bakteppet for det nordiske samarbeidet om folkeregistrering

Samarbeidet i Norden består både av en sivil del og en formell, statsrettslig del. Begge delene hører likeverdig med i begrepet nordisk samarbeid. Dette samarbeidet har en forholdsvis lang historie og tradisjon, og det har en infrastruktur for samarbeid til rådighet. Fordi det eksisterer permanent er det ikke nødvendig å gå opp løypa på nytt hver gang det skal gjennomføres tiltak. Forholdet mellom de nordiske land har generelt vært preget av god informasjonsflyt og at landene har inspirert og lært hverandre opp. Det blir holdt nordiske møter, og ellers får de andre landene alltid på en eller annen måte vite om det hver gang noe nytt skjer. Dette har bidratt til mange likheter mellom landene og til å heve nivået.

Dette generelle systemet for samarbeidet på ulike plan danner altså bakteppet for det spesifikke nordiske samarbeidet om folkeregistrering, som ikke kan ses løsrevet fra dette bakteppet. Overfor utlandet blir det altså feil å presentere det nordiske folkeregistreringssamarbeidet som en helt isolert sak.

Det formelle, nordiske folkeregistreringssamarbeidet

Det formelle folkeregistreringssamarbeidet er nedfelt i en avtale mellom de fem nordiske statene. Den siste utgaven heter er datert 2004 og trådte i kraft i 2007.

Hovedformålet med avtalen er å oppnå at Norden er ett folkeregistreringsområde, eller med andre ord at hver person bare skal være bostedsregistrert ett sted (om gangen) i dette område. Avtalen dekker også informasjonsutveksling og identifisering. Dekningsområdet for den nordiske avtalen er hele Norden. Det nordiske samarbeidet om folkeregistrering har ikke sin like i noen annen del av verden.

Som med folkeregistrering på nasjonalt plan, er også det nordiske samarbeidet til for både de kollektive hensynene (som f.eks. landenes skatteinngang) og hensynet til den enkelte borgers situasjon.

Avtalen omfatter *ikke* statistikkproduksjon, og den er *ikke* et samarbeid mellom statistikkbyråer, noe mange utenfor Norden synes å tro.

Selve virkemåten for rutinene blir tatt opp i kapittel 16.3.2.

Det nordiske avtalens historikk

Den nordiske avtalens historie begynner i 1945. Da fikk et utvalg i Danmark en idé om at den danske ordningen med flyttebevis for innenlandske flyttinger med fordel måtte kunne brukes også ved flyttinger til kommuner i de andre nordiske land, og kanskje til og med innføres overalt i hele Norden. Øyensynlig var det hensynet til praktisk folkeregistrering som var motivet i den første tida. De mer overordnede tankene om og begrunnelsene for et felles nordisk folkeregistreringsområde ble utviklet seinere.

1954 var året da Nordisk Råd vedtok det felles nordisk arbeidsmarkedet og nordisk passunion. Samme år vedtok rådet også en anbefaling om at flyttebevisene skulle få inter-nordisk gyldighet. Oppgaven med å lede en utredning av forslaget ble gitt til Norge og SSB, som da var norsk folkeregistermyndighet. Et sakkyndig utvalg med representanter fra de nordiske landene la så fram sin innstilling i 1961 (Nordisk Udredningsserie 1961).

Hovedbegrunnelsen for tiltaket var ganske enkelt å «lette folkeregistreringen». På 1950-tallet hadde det imidlertid blitt skrevet et notat der nytten for statistikkbyråene ble nevnt som en av flere begrunnelser, så det var tenkt på hva tiltaket kunne bety for befolkningsstatistikken.

Den første avtalen om å opprette en ordning for utveksling av inter-nordiske flytteattester ble så inngått med virkning fra 1. oktober 1969. En revidert avtale kom i 1989.

I 2003 krevde nordiske politikere raskere og likere behandling av inter-nordiske flyttinger, og et utvalg ble nedsatt for å finne løsninger (Nordisk ministerråd 2004). 1. januar 2007 trådte den nåværende internordiske overenskomsten i kraft formelt. I det nye systemet inngikk en overmoden modernisering fra papir til elektronikk, og dessuten en annen registreringsprosedyre. Informasjonsutvekslingen skulle nå begynne ved innvandringen i det nye landet, og ikke som før ved utvandringen fra det gamle. For innflytterne betydde det at de kunne bli registrert og få personnummer like raskt som andre innvandrere. Det nye elektroniske meldingssystemet kom i praksis i drift først på høsten 2007.

Grunnleggende prinsipper

At Norden utgjør ett folkeregistreringsområde betyr ikke like regler, men at i dette området skal ingen stå bosatt i to land samtidig, og ingen skal falle mellom to stoler og bli stående uten et bostedsland.

Dobbeltregistrering må unngås først og fremst for at ikke noen skal kunne utnytte to velferdssystemer samtidig. Motsatt vil det å ikke ha noe bostedsland skape problemer for den som da ikke får full tilgang til noe velferdssystem. De to feiltilfellene bør selvsagt ikke vare i lang tid, men heller ikke i helt korte perioder bør slike tilfeller godtas. Noen måneder uten at noe land tar ansvar for en, kan få store negative følger om man på forhånd er i en vanskelig livssituasjon.

Man kunne kanskje forvente at uttrykket «ett folkeregistreringsområde» ville omfatte flere bestemmelser for å takle vanskelige tilfeller som alltid vil oppstå på tvers av landegrensene, men slike regler finnes ikke i avtaleteksten. Men den norske forskriftsendringen i 2012 som åpnet for pendling (se kapittel 16.2.4.) kan imidlertid oppfattes som en vilje til å ta familiære hensyn på tvers av grensene.

Innvandringslandet bestemmer

Innvandringslandet tar avgjørelsen om en person skal endre bostedsland eller ikke, mens utvandringslandet bare må følge denne avgjørelsen (når den er endelig). Dette innebærer i realiteten en outsourcing av beslutningsmyndighet til andre land.

Avtalen innebærer slik sett mer enn bare å utveksle data. I bunn og grunn handler dette om offentlig forvaltning på tvers av landegrensene.

Forutsetninger for et system som det nordiske

For at noe slikt skal kunne etableres og fungere godt må flere forutsetninger være på plass.

I hvert deltakende land må det være et visst nivå på infrastrukturen, både den teknisk registermessige, lovgivningsmessige og mye annet. Hvert land må også ha

et noenlunde klart bosattbegrep og et generelt folkeregistreringssystem som betjener hele samfunnet.

På tvers av landene må det finnes en viss infrastruktur for datakommunikasjon¹²⁶, råde forholdsvis like lovtradisjoner, finnes like oppfatninger om hva god folkeregistrering er, mange likheter i samfunnsstruktur og jevnbyrdighet i velferdsnivå (bl.a. for å unngå for sterke insentiver til økonomisk motiverte tilpasninger), og endelig må det finnes kjennskap og tillit mellom involverte land og myndigheter. I tillegg bør det finnes en stort nok flyttesamkvem mellom landene til at det er verdt kostnadene.

Nettopp en vurdering av slike forutsetninger har bidratt sterkt til at den nordiske avtalen ikke har blitt utvidet til flere land – i alle fall ikke ennå. Det skorter på antall land som har nok å fare med av de nevnte forutsetningene, og som samtidig er av tallmessig betydning for de nordiske landene. Det skorter også på alt fra folkeregistreringstradisjoner til en tillit om at land utenfor Norden vil ta de samme hensyn som en selv ville gjort. En slik tillit trengs når disse andre landene får beslutningsmyndighet over forhold som er svært viktige både for eget lands myndigheter og for undersåttene. Man gir tross alt fra seg myndigheten til å bestemme hvem som skal være bostedsregistrert i eget land¹²⁷, og på sett og vis også hvilke rettigheter og plikter det egne landets borgere skal pådra seg eller tape når de flytter utenlands.

Et mer tenkelig scenario enn full innlemmelse av flere land, er økt utveksling av data til kontrollformål, men uten at virkningen på folkeregistreringen er så automatisk som i det nordiske systemet. Finland utveksler data med Estland¹²⁸, men for de andre nordiske landene har det visstnok ikke vært aktuelt å gjøre det samme.

I 2014 leverte et konsulentfirma i Nederland en utredning til departementet om utveksling av «citizen data» med andre land, med en presentasjon av den nordiske ordningen inkludert i utredningen. Det er selvsagt for tidlig å si hva som vil skje, men et mulig scenario er at den nederlandske regjeringen en dag spør om å få bli knyttet til den nordiske avtalen. Hva svaret fra nordisk hold i så fall kan bli, er det ikke mulig å forutse. Nederland synes for en utenforstående å være det eneste landet som i dag kan kvalifisere som kandidat til en full innlemmelse. For andre land, f.eks. de baltiske, er det nok som nevnt mer realistisk med enklere avtaler om informasjonsutveksling.

Til syvende og sist måtte dette bli en overordnet politisk avgjørelse ut fra hva som gagnar Norge mest i et større bilde.

15.4.3. Føringer fra EU

Med føringer fra EU tenkes det her bare på det som påvirker folkeregistreringen, mens statistikkensyn holdes unna. Det knytter seg likevel noen sammenhenger mellom disse to fasene, som vi skal komme tilbake til.

Folkeregistrering har så langt ikke vært en del av samarbeidet i EU, og da naturlig nok heller ikke i EØS¹²⁹. Det er imidlertid lovgivning på vei som går inn på visse sider av folkeregisterets arbeidsområder (som felles fødselsattest). Det vil kunne bli et problem at store deler av EU har andre tradisjoner for folkeregistrering enn de som finnes i Norden.

¹²⁶ Et punkt som den elektroniske utviklingen har gjort stadig enklere å oppnå.

¹²⁷ Det vil ikke være med lett hjerte at norske myndigheter lar f.eks. Estland eller Polen få avgjøre hvor skattetrøtte nordmenn skal stå bostedsregistrert.

¹²⁸ I skrivende stund er det på gang en mer formalisert ordning mellom Finland og Estland etter modell av den nordiske. Endelig beslutning i saken er ikke tatt.

¹²⁹ Her brukes «EØS» litt upresist, da Sveits også inngår i vår bruk.

Indirekte innvirkninger fra EØS har det derimot vært mye av, både slike som berører registreringsarbeidet og omfanget av flyttinger. Viktigst har vært direktivet om fri bevegelse.

Litt historikk rundt den norske implementeringen av direktivet om fri bevegelse

Direktivet om fri bevegelse ble vedtatt i EU i 2004. Det satte bom for å kreve oppholdstillatelse av EØS-borgere og deres familiemedlemmer, men tillot å registrere dem i et eget register (med nærmere bestemte variabler). Å stille krav til disse personene om at de måtte registrere seg, så ikke ut for å være tillatt.

For EFTA-landene i EØS tok det sin tid før de var klare for å begynne implementeringsprosessen. Fra norsk side ble det vedtatt at ikke-nordiske EØS-borgere fra 1. oktober 2009 av ikke lenger måtte søke om oppholdstillatelse, men at de skulle inn i en registreringsordning som ble lagt til UDI (se mer om den i kapittel 16.3.1).

I februar 2009 foreslo SKD at registrering i UDI skulle kreves for å bli bosatt i Norge, til tross for at svenske kollegaer mente at direktivet ikke tillot å stille slike krav. Allerede i mai samme år frafalt SKD forslaget fordi noen på nytt hadde gransket direktivet og denne gangen konkludert som svenskene.

Dermed satte SKD kreftene inn på å finne måter som folkeregisteret kunne bruke til å vurdere om en person var omfattet av direktivet eller ikke. Fra sommeren 2009 til sommeren året etter ble det jobbet mye med å få på plass ekstra rutiner og metoder for innvandringsregistrering av EØS-borgere. Til slutt kom det imidlertid fram at departementet allerede året før hadde konkludert med at det i Norge skulle stilles krav om registrering i registreringsordningen før det var aktuelt å registrere en person som innvandret¹³⁰. Når et slikt krav kunne stilles ble en god del enklere. Oppsummert ble dette en periode med til dels bortkastet arbeid, utvikling av nye systemer og tenkemåter for å takle den nye situasjonen, og en prioritering av innvandringssida som den opplagt mest prekære. Utvandringssida stod ikke på dagsorden.

I folkeregistreringssystemet fantes det dem som visste hvor nyttig og effektiv utløpsdatoen for oppholdstillatelser var for å få registrert ut personer som etter alt og dømme ikke lenger befant seg i Norge. At kravet om oppholdstillatelse skulle falle bort for et betydelig antall innvandrere, med virkning for seinere utvandring, var en bekymring som i første omgang måtte vike for arbeidet med å få det viktigste med innvandringssida på plass.

Det var selvsagt ikke noe nytt at folk som ikke hadde noen utløpsdato reiste utenlands. Norske og nordiske statsborgere hadde alltid tilhørt den kategorien. Det samme gjaldt ikke-nordiske borgere som hadde fått en tillatelse til varig opphold¹³¹. De *norske* blant dem var det imidlertid lett å kommunisere med, og de hadde gjerne noen tilknytningspunkter i Norge. Et flertall av de *nordiske* dro hjem og ble fanget opp av den nordiske folkeregistreringsordningen. Gruppen *ikke-nordiske uten utløpsdato* bestod av mange med en viss botid og ikke så stort ønske om å utvandre.

For de nye EØS-innvandrerne fantes det ikke noen slike «formildende» omstendigheter. Bare antallet i seg selv ville medføre utfordringer. Man kunne ane en rådløshet i folkeregisteret overfor den nye situasjonen. Men i det minste hadde man beholdt muligheten til å stille krav til EØS-borgerne om forhåndsregistrering i utlendingsforvaltningen, og prinsippene for bosattregistrering i Norge var ubeskåret.

¹³⁰ At denne meldingen ikke hadde kommet fram til de rette personer i SKD, skyldtes en inkurie.

¹³¹ Før kalt bosettingstillatelse, nå permanent oppholdstillatelse,

Kompenserende tiltak fra norsk side på kort sikt

Klart var det uansett at støvet måtte pusses av visse kontrollarbeidsmetoder som hadde vært i bruk i et par tiår, og som ikke var avhengig av utløpsdatoer for tillatelser. Disse metodene, og eventuelt helt nye, måtte utvikles og settes inn i sammenheng som gjorde arbeidet tilstrekkelig effektivt.

Gradvis ble bortfallet av utløpsdatoen for oppholdstillatelsen kompensert ved økte ressurser til alternativt kontrollarbeid i folkeregistrene. I tillegg til at dette var et økonomisk spørsmål, representerte det også en faglig utfordring.

Mulige EØS-ordninger på litt lengre sikt

Som tidligere nevnt har det av og til blitt stilt spørsmål om ikke den nordiske ordningen kunne utvides til flere land, eller bli kopiert av andre grupper av land. Slike tanker har til dels kommet fra Eurostat¹³², og særlig fra engasjerte enkeltpersoner som har vært sentrale personene når det gjelder utviklingen av statistikk mellom europeiske land¹³³. I det minste har de med jevne mellomrom vist til avtalens gode effekt på statistikkkvaliteten.

Svaret er at det på kort og mellomlang sikt er utenkelig at det vil komme et så godt system for flyttemeldinger innenfor hele EØS som det i dag finnes mellom de nordiske land. Forholdene ligger på ingen måte til rette for noe sånt. Da er det mer tenkelig at det kan skje noe innenfor enkelte sektorer. De siste årene har det vært på trappene å innføre forbedringer i utvekslingen av f.eks. trygderelevante opplysninger ved flytting mellom landene. Hvis gode nok systemer av den typen kommer på plass, vil det bli skapt flytterelevante data som kanskje kan utnyttes som kontrolldata.

16. Folkeregisterets behandling av inn- og utvandring

16.1. Innledning

Herfra er framstillingen konsentrert om inn- og utvandring. De to retningene innvandring og utvandring representerer til dels vidt forskjellige utfordringer, og de behandles veldig forskjellig i det offentlig. Det vil gi seg utslag i at utvandringssida her får en ekstra grundig behandling.

Samtidig er det også mulig å se noen sammenhenger mellom de to sidene. Heller ikke her er det mulig å oppnå en full avgrensning mot annen flytting.

16.2. Inn- og utvandringsrelevante folkeregistreringsbestemmelser

16.2.1. Meldeplikten

I lovens § 8 står det at når en person som er bosatt flytter til utlandet for å bosette seg eller oppholde seg der i minst 6 måneder, skal han før utreisen melde fra til skattekontoret. Den som har meldt fravær, plikter også å melde fra til skattekontoret når han vender tilbake. Flyttemeldingen må sendes tidligst 14 dager før flyttingen og senest 8 dager etter at flyttingen fant sted.

Den som kommer fra utlandet for å bosette seg eller oppholde seg minst 6 måneder i Norge, skal innen 8 dager etter ankomsten personlig melde seg for skattekontoret og vise fram pass eller annet legitimasjonspapir.

¹³² Det er kjent at enkelte ledere i Eurostat har vært spesielt interessert i å gå i en nordisk retning.

¹³³ I første rekke Michel Poulain (demograf som over et par tiår hadde et spesielt tett forhold til Eurostat).

Ved flytting til andre nordiske land skal det ikke meldes fra til det norske folkeregisteret.

Det viktige er at det er et skille mellom meldeplikt og kriterier for registrering.

16.2.2. De aktuelle lov- og forskriftsbestemmelsene ellers

Selve loven er opptatt av meldeplikten, og ikke noe annet som er gjelder inn- og utvandring direkte. Det aller meste en trenger å vite står altså i forskriftene.

Beskrivelsene nedenfor består av lettere redigerte passuser i forskriften.

Generelt om å være bosatt eller ikke

Kriteriene for hvem som skal regnes som bosatt i Norge, og hvem som skal regnes for utvandret, står i forskriftenes paragraf 4.

Hovedregelen om å være bosatt § 4-1 er at «Personer som oppholder seg i norske kommuner i minst seks måneder regnes som bosatt i Norge, med mindre annet følger av bestemmelsene i § 4-2 til § 4-7.»

Innflytting fra utlandet (§ 4-2)

Personer som kommer fra utlandet, regnes som bosatt i Norge når de har lovlig opphold i norsk kommune, og har til hensikt å bli her ikke bare midlertidig. Opphold av minst seks måneders varighet regnes som bosetting, selv om oppholdet er midlertidig.

Personer som trenger oppholdstillatelse regnes ikke som bosatt før det kan fremlegges slik tillatelse gjeldende for minimum seks måneder. For asylsøkere er vilkåret for bosetting at asylsøknaden er innvilget eller at det foreligger oppholdstillatelse på humanitært grunnlag.

Det gjelder spesielle regler for noen grupper som sjøfolk, personer på Svalbard, kontinentalsokkelen, norske diplomater og militære, utenlandske diplomater og NATO-personell.

Om utvandring generelt står det i § 4-7:

1. Personer som flytter til land utenfor Norden for å bosette seg der, regnes som utflyttet. Forhold som vektlegges for å anse personer som utflyttet, er blant annet om vedkommende:

- har egen selvstendig bolig i vedkommende innflyttingsland,
- ikke lenger disponerer fast bolig i Norge,
- ikke lenger har arbeidsmessig tilknytning til Norge,
- ikke har ektefelle og/eller barn i Norge,
- ikke har annet enn sporadiske opphold i Norge i løpet av året.

Utenlandske statsborgere som ikke lenger har adgang til å oppholde seg i Norge, regnes som utflyttet. Det samme gjelder personer som de siste to år ikke har hatt kjent oppholdssted i Norge.

Personer som studerer i utlandet skal, med mindre de anses utflyttet etter nr. 1, likevel anses bosatt samme sted som før utdanningen ble påbegynt dersom de senest i forbindelse med sak som er reist etter første ledd, dokumenterer studiesituasjonen og at de fortsatt har tilknytning til det tidligere bosted i Norge.

3. Registrering av personer som flytter fra Norge til annet nordisk land, avgjøres etter innflyttingslandets bestemmelser.

Nærmere om melding og vedtak om registrering av flytting

I kapittel 7 handler det om hvordan ting skjer og hvem som avgjør.

§ 7-8. *Melding om flytting til utlandet*

Melding om flytting til utlandet skal gis til skattekontoret før utreisen. Med mindre særlige grunner taler for det, kan det ikke foretas registrering på grunnlag av flyttemeldinger som innkommer tidligere enn 14 dager før utreisedagen.

§ 7-9. *Vedtak om flytting til utlandet*

Skattekontoret avgjør om den som har meldt flytting, skal registreres som flyttet til utlandet eller ikke. Avgjørelsen er et enkeltvedtak.

Får skattekontoret kjennskap til at en person er utflyttet eller oppholdstillatelsen er gått ut, skal den uten ugrunnet opphold undersøke saken. I de tilfeller skattekontoret kommer til at vedkommende etter § 4-7 skal regnes som utflyttet, skal det umiddelbart fattes vedtak om dette. Som registreringsdato benyttes den dato vedtaket ble fattet. For de som registreres utflyttet på grunnlag av utgått oppholdstillatelse mens de fortsatt oppholder seg i Norge, settes registreringsdato til den dato oppholdstillatelsen gikk ut.

§ 7-11. *Vedtak om innflytting fra utlandet*

Skattekontoret avgjør om og i hvilken kommune vedkommende skal registreres som bosatt. Avgjørelsen er et enkeltvedtak. Klageorgan er Skattedirektoratet.

Når det skal avgjøres om en person som kommer fra utlandet og har tatt midlertidig opphold i landet skal registreres som bosatt, regnes varigheten av oppholdet fra det tidspunkt vedkommende først tok opphold i Norge.

Ved innflytting fra Danmark, Grønland, Færøyene, Finland, Island eller Sverige, kommer artikkel 2 nr. 2 i overenskomst 1. november 2004 nr. 41 om folkeregistrering til anvendelse.

§ 7-1. *Flytte- og registreringsdato*

Kommer flyttemeldingen til skattekontoret samme dag eller etter at flyttingen er skjedd, regnes den meldepliktige og den husstand som flytter med ham som bosatt på det nye bostedet fra den dagen meldingen er mottatt av skattekontoret.

Kommer meldingen til skattekontoret før flytting er skjedd, og det gjelder flytting til et land utenfor Norden, regnes den meldepliktige som bosatt i det landet fra utreisedagen.

Kapittel 8. Ukjent registrerings- og oppholdskommune

§ 8-2. *Ukjent oppholdskommune*

Personer som oppholder seg eller trolig oppholder seg i Norge uten å ha noen tilknytning til en bestemt kommune, skal registreres som hjemmehørende i Norge, men uten bosted i noen kommune.

16.2.3. En forenklet tolkning av regelverket

Bosatt-perspektiv eller hendelsesperspektiv

Et regelverk kan være laget for å bestemme *hvem som er bosatt i landet*, eller med andre ord hvem som til enhver tid er «innenfor» eller eventuelt «utenfor». En slik tilnærming henger seg ikke så mye opp i selve hendelsen som ligger bak eller hvilke hendelser som blir (eller ikke blir) konsekvensen av avgjørelsen. Den som går til dette regelverket for å finne en enkel definisjon på innvandring eller utvandring, vil sannsynligvis bli skuffet.

Alternativt kan bestemmelsene mer direkte definere selve *flyttehendelsene*.

I det norske regelverk finner en såpass mye av det første perspektivet at det ikke er helt rett å fordele bestemmelsene mellom inn- og utbestemmelser. Men i og med at

selve hendelsene inn- og utvandring er vår innfallsvinkel, gjennomfører vi likevel en oppdeling i inn-bestemmelser og ut-bestemmelser.

For å få en full forståelse av hva en inn- eller utvandring er, hører det med ikke bare å forstå hva som blir til slike hendelser, men også hva som ikke gjør det.

Det vedtaket som til slutt fattes skal ideelt sett ikke gjøre at noen urettmessig blir registrert som bosatt i Norge, men heller ikke at noen urettmessig skal få slippe en slik registrering.

16.2.4. Innvandring

En fri tolkning av regelverket vil være at hovedregelen for å bli registrert som innvandret er at en har kommet til landet og

- har til hensikt å bo her minst seks måneder,
- at en kan sannsynliggjøre at en har økonomiske og boligmessige forutsetninger for å bo i landet de aktuelle 6 månedene, og til sist at
- en har en oppholdstillatelse (hvis en trenger det) som varer minst seks måneder.

Det er den som vil innvandre som må sannsynliggjøre, eller som med andre ord har bevisbyrden. Sannsynliggjøringen går på slike ting som disposisjonsrett over bolig, lengden av oppholdet, familietilknytning, sted for næringsinteresser mv. Det må legges fram dokumentasjon som arbeidskontrakt, dokumentasjon på forsørgelse, leie- eller kjøpekontrakt for bolig. Er ett dokument av tvilsom karakter (f.eks. arbeidskontrakten) blir annen dokumentasjon desto viktigere.

For å være spissfindig, så skiller forskriften egentlig mellom midlertidig innvandring med minst seks måneders sammenhengende opphold, og varig innvandring der det ikke stilles botids- eller kontinuitetskrav.¹³⁴ På avstand blir forskjellen liten mellom disse to variantene, men de viser i alle fall at bestemmelsene tilbyr en viss fleksibilitet overfor avvikende tilfeller.

Blant de standardmessige unntakene fra hovedregelen er utenlandske diplomater og militære. De blir ikke registrert som innvandret, og dermed heller ikke som bosatte i Norge.

Person som krever og dokumenterer pendling fra bolig i et annet EØS-land, kan unntas fra registrering som bosatt. Avgjørelsen skal tas etter de samme bestemmelsene som gjelder for innenlandsk pendling. Dersom kontrollspørsmål viser at pendlervilkårene er oppfylt, regnes det for tilstrekkelig dokumentasjon. Hvis disse vilkårene ikke er oppfylt, blir det vurdert om grunnlaget for innvandringsregistrering er oppfylt¹³⁵.

Fra mars 1987 til januar 1994 var regelverket slik at asylsøkere kunne bli registrert som innvandret før asylsøknaden var avgjort, men før og etter denne unntaksperioden har de blitt behandlet på linje med andre som må ha en oppholdstillatelse for å bli registrert som bosatt. Det innebærer bl.a. at innvandringsdatoen blir dagen de møter opp på folkeregisteret for å melde innvandringen.

Kravene til tillatelser og formaliteter er forskjellige for norske og andre nordiske borgere (de trenger ingen tillatelse), EØS-borgere ellers (de må registrere seg) og andre statsborgere, men disse forskjellene gjør ikke at grunndefinisjonen på innvandring blir forskjellig for de ulike kategoriene.

¹³⁴ Av en eller annen grunn kommer det som vi har oppfattet som hovedregelen, nemlig den som oppgir ei nedre grense på minst seks måneders opphold, først i paragrafens andre punktum.

¹³⁵ Bestemmelsene er seinere blitt tolket i et rundskriv fra Skattedirektoratet, som er det de folkeregisteransatte forholder seg til. Flere oppfatter det slik at rundskrivet angir et «veldig lavt kontrollnivå».

16.2.5. Utvandring

Utvandring og eventuelt påfølgende innvandring

Når en person registrert bosatt i Norge vil flytte til utlandet, skal vedkommende melde flyttingen til folkeregisteret. Det vurderes så om personen skal regnes som utvandret på bakgrunn av opplysninger gitt i flyttemeldingen og eventuelt andre opplysninger om utflyttingen og tilknytningen til Norge. Vilklårene for dette står i § 4-7 nr. 1 første ledd (blir diskutert nærmere nedenfor).

Opplysningene av betydning for vurderingen oppgis på flyttemeldingen. Av og til blir det behov for å tilskrive for å få mer informasjon eller dokumentasjon.

Fra 1998 av har forventet botid i utlandet ikke lenger vært et eksplisitt kriterium i bestemmelsene som gjelder utvandring¹³⁶.

Avslag på melding om utvandring

Dersom folkeregisteret vurderer tilknytningen til Norge som så sterk at personen ikke kan regnes som utvandret, vil personen fortsatt bli stående som bosatt i Norge. Disse personene har meldt flytting som de skal, og de ønsker kanskje til og med å bli registrert som utvandret, men folkeregisteret kommer til at vilklårene for en slik registrering ikke er oppfylt. Det fører til at vedkommende vil komme til å ha et lengre opphold i utlandet men fortsatt stå bosatt i Norge.

Dette forekommer per definisjon ikke ved utflytting til Norden, for da gjelder ikke hovedregelen for utvandring.

En som har fått avslag kan likevel få registrert en postadresse i utlandet.

Eventuell utvandringsregistrering når flytteren ikke har meldt fra

I andre tilfeller flytter personer faktisk til utlandet uten å melde fra. Det er egne bestemmelser og rutiner for hvordan folkeregisteret skal gå fram i slike tilfeller, men når det gjelder selve kriteriene for om slike personer skal registreres som utvandret, så er ikke de annerledes. Om slike personer i ettertid skal registreres som utflyttet eller ikke, blir vurdert etter de samme vilklårene som gjelder for utflyttinger som er meldt på vanlig måte.

Hvis en registrert utflyttet person så møter opp på et norsk folkeregister og mener at han/hun har flyttet til Norge igjen, gjelder i realiteten (om enn kanskje ikke tydelig i ordlyden) de samme vilklårene som i sin tid bestemte at personen skulle registreres som utflyttet. Hvis det ikke kan påvises noen endringer i de forhold som en gang tilsa utflytting (og det heller ikke har vært regelverksendringer i perioden), vil meldingen om innvandring naturlig nok ikke bli godtatt.

I tillegg til vilklårene i § 4-7, ledd 1 gjelder selvsagt de vanlige kriteriene for å bli registrert som innvandret.

Nærmere om vilklårene for om en person skal anses som utvandret

Hovedprinsippet for behandlingen av utvandringssaker er at en person ikke blir utflyttet hvis vedkommende har en klar tilknytning til Norge.

Ved avgjørelsen skal det blant annet legges vekt på om vedkommende har egen selvstendig bolig i innflyttingslandet, ikke lenger disponerer fast bolig i Norge, ikke lenger har arbeidsmessig tilknytning til Norge, ikke har ektefelle og/eller barn i Norge, og ikke har annet enn sporadisk opphold i Norge i løpet av året.

Bestemmelsen er ikke uttømmende, så det legges også vekt på andre forhold. Det har blitt forvaltningspraksis at oppholdets varighet har stor betydning. Inntrykket

¹³⁶ Men de formelle endringene i 1998 var et stykke på vei bare en tilpasning til den faktiske folkeregistreringen slik den hadde utviklet seg.

tidligere var at denne varigheten kunne være nokså lang (f.eks. 3 år), men at den reelle varigheten som nå tillates er kortere.

Til kriteriet om «ikke har ektefelle og/eller barn i Norge» kunne det for barn i realiteten vært føyd til «foreldre». Foreldrenes bosted er jo avgjørende for hvor barn har sterkest tilknytning. Når de to foreldrene ikke bor i samme land kan bildet bli mer komplisert, men fortsatt gjelder hovedprinsippet om at en ikke blir utflyttet hvis en har en klar tilknytning til Norge.

Sammenfattet dreier vilkårene seg om en avveining av tilknytningen til Norge i forhold til tilknytningen til tilflyttingslandet. Spørsmålet som må avgjøres er om utflyttingen har karakter av bosetting i utlandet. Avgjørelsen vil måtte bygge på en skjønsmessig vurdering av de ulike forholdene, og den er alltid en «helhetsvurdering». En mer konkret definisjon på utvandring enn dette, er det vanskelig å trekke ut av informasjonen fra folkeregisteret.

Overholdes meldeplikten?

Regelverket er klart nok når det gjelder meldeplikten. Har man til hensikt å oppholde seg utenfor Norden i minst seks måneder, skal man sende eller levere inn en utfylt og underskrevet utvandringsmelding.

Meldeplikten gjelder både for den som ikke tenker så mye på slike ting, og for den som er klar over at folkeregisteret er en av instansene som må varsles når man forlater landet for en lengre periode. Meldeplikten gjelder også like mye for den som ønsker å bli registrert som utvandret som for den som ikke gjør det. Endelig gjelder det også om man aner at man ikke fyller vilkårene for å bli registrert som utvandret.

Av dette kan en lett danne kanskje fem grupper av personer som en må anta oppfører seg forskjellig i forhold til å overholde meldeplikten. Noen vil forsøke å bli utvandret til tross for at de forstår at mulighetene er små, mens andre lar bevisst eller ubevisst være å melde fra. En mellomkategori består av de som gjør sin plikt, men uten å tro at det vil føre til noe.

Kravene til å bli registrert som utvandret vil en del ha fått en formening om på forhånd, f.eks. ved å spørre folkeregisteret eller snakke med kollegaer eller andre som har vært i samme situasjon. Hvis kriteriene for å bli registrert som utvandret oppfattes som så strenge at man sannsynligvis ikke vil få en melding godkjent, vil en del ikke ta seg bryderiet med å melde fra. Jo strengere regelverk er eller blir oppfattet som, jo færre vil melde fra, og blant disse ville det være noen som skulle ha blitt registrert som utvandret. Hvor stor denne effekten er, er det imidlertid vanskelig å anslå.

Hvem som får avslag på utvandringsmeldinger til tross for faktisk opphold i utlandet

Hva avslagstilfeller egentlig er uttrykk for, kan diskuteres. Men det typiske tilfellet er uansett ofte at ektefellen fortsatt skal oppholde seg i Norge, kanskje fordi ektefellen ennå ikke har blitt pensjonist. Ellers kan det bli avslag fordi man fortsetter å disponere bolig, eller at den planlagte fraværstida er for kort. Studenter, mor som midlertidig bor i utlandet med barn, og personer med den arbeidsmessige tilknytning delt mellom Norge og utlandet, er andre kjente kategorier i avslagssaker.

Vanskelig å oppnå alt

Opp gjennom årene har vilkårene, og tolkningen av dem, endret seg noe. Dagens formuleringer og praksis ble utformet for noen år siden (1998) da problemet med skatteflukt stod høyt på dagsorden. Da gjaldt det altså å holde på folk.

Allerede da, men i alle fall seinere, har det også vært en problemstilling hvordan folkeregistreringen kan sørge for at reelt utenlandsboende personer ikke skal motta ytelser som bare er beregnet på de som faktisk bor i Norge. Heller ikke skal noen uten grunn kunne opparbeide seg rettigheter til slike ytelser. Regelverket for utvandringsregistreringen er imidlertid ikke så godt tilpasset slike «motsatte» problemstillinger, altså der det å få tatt personer ut fra de bosattes rekker er poenget.

De to formålene om både å unngå skatteflukt og trygdeeksport kan ikke uten videre oppnås på samme tid. Ønsker man å ha et regelverk som stiller store krav til å bli registrert bosatt i Norge, så må man kanskje ta med på kjøpet at terskelen mot å bli registrert som utflyttet kan bli vel lav. Omvendt vil store krav til en utflyttingsregistrering for blant annet å hindre at spesielt rike personer skal unngå å betale skatt til Norge, kunne føre til at det blir vanskeligere å få registrert vanlige folk som utflyttet enn det man isolert sett ville foretrekke.

Behandlingen av utvalgte undergrupper

Det gjelder også spesielle regler blant annet for skoleelever, studenter, vernepliktige, norske diplomater og pendlere (folkeregistreringsforskriften 2007). Hovedregelen er at norske diplomater, militære som tjenestegjør utenfor Norge, vernepliktige mannskaper og sivilarbeidere¹³⁷ under førstegangstjeneste, regnes som bosatt der de hadde sitt bosted da tjenesten ble påbegynt, med mindre bostedsforholdene der forandrer seg slik at det vil være naturlig å regne dem som bosatt annet sted.

16.3. Meldingsgangen ved inn- og utvandring

16.3.1. Oversikt

En norsk eller nordisk borger som innvandrer skal ikke ha noe med utlendingsforvaltningen å gjøre, men skal rett til folkeregisteret. Ved førstegangsinnvandringer kreves det personlig oppmøte på nærmere angitte skattekontor, mens det ved nestegangsinnvandringer kan være nok å sende en utfylt innvandringsmelding.

Registreringsordningen for innvandrende EØS-borgere

EØS-borgere ellers (medregnet familiemedlemmer) må først registrere seg på ei nettside¹³⁸ som drives av UDI. Deretter må de oppsøke politiet (eller et av servicesentrene for utenlandske arbeidstakere) og vise seg fram sammen med passet og de nødvendige dokumentene. Hvis nettskjemaet ikke er fylt ut på forhånd, kan det gjøres på politistasjonen. Politiet kontrollerer identiteten og kriterier som avgjør om personen faktisk har lov til å bo i landet. For tredjelandsborgere kan det bety å kontrollere om oppgitt familietilknytning stemmer, eller om vedkommende har hatt oppholdstillatelse i et EU-land lenge nok til å falle inn under kriteriene for fri bevegelse selv om statsborgerskapet ikke er fra EU. Hvis alt er i orden, utsteder politiet et registreringsbevis. Det gjelder for en ubegrenset periode og trenger derfor ikke å fornyes.

Registreringsbeviset må vedkommende ta med til folkeregisteret hvis han eller hun skal bli bostedsregistrert i Norge. For folkeregisteret består nytten i dette av at det slipper å ta stilling til om personen har lov til å bo i Norge.

Oppholdstillatelse ved innvandring

Alle andre enn de som så langt er nevnt må søke UDI om en oppholdstillatelse på minst 6 måneder og få et positivt svar på søknaden før det er noe vits å oppsøke folkeregisteret.

¹³⁷ Siviltjenesten ble avskaffet i 2012.

¹³⁸ <http://www.udi.no/skal-soke/registreringsordningen-for-eueos-borgere/>

Utvandring

Ved utvandring til et annet land i Norden skal ikke norske myndigheter varsles overhodet. Ved annen utvandring skal bare folkeregisteret informeres, og regelverket er da likt for alle statsborgerskap.

16.3.2. Den nordiske ordningens virkemåte

Formålet og grunnprinsippene for den nordiske avtalen om folkeregistrering har blitt presentert ovenfor. Virkemåten på et litt mer detaljert nivå skal tas her.

Hvordan systemet virker

Historisk sett var den nordiske samarbeidsordningen basert på at en flytter meldte utvandring i fraflyttingslandet, ble registrert som utvandret der og fikk samtidig en inter-nordisk flytteattest med registrerte opplysninger om vedkommende. Den skulle så leveres til folkeregisteret i innvandringslandet, der innvandringen ble registrert med utgangspunkt i opplysningene fra fraflyttingslandet. I praksis skjedde det imidlertid ofte at innflytteren ikke hadde med seg noen attest, så innflyttingslandet måtte skrive til utflyttingslandet og få attesten ettersendt. Først da ble flyttingen registrert i begge land.

I det nye systemet som kom i 2007 skal flyttingen meldes bare til folkeregistermyndigheten i tilflyttingslandet, og hvis det aksepterer meldingen får fraflyttingslandet bare en elektronisk beskjed om å registrere vedkommende som utvandret.

Myndigheten til å ta avgjørelser er gitt til innvandringslandet, og det regelverket som skal legges til grunn, er landets egen. Dette vil nok på forhånd ha tatt et visst hensyn til den nordiske avtalens ånd og bokstav, men kravet om samordning er nokså lite, og det er vagt uttrykt. Avtalen inneholder en bestemmelse om at ei minste botid på seks måneder *bør* legges til grunn for den inter-nordiske flytteregistreringen, men samtidig er avtalen klinkende klar på at innvandringslandet har det siste ordet. Og i disse landene kan hovedregelen være 12 måneder som i Sverige og Finland (men mindre bastant i Finland), eller 3 måneder som i Danmark. Fra avtalen kan man da ikke slutte hva botidsgrensa faktisk ligger på for flytting innen Norden. Den danske løsningen er valgfri registrering for personer fra Norden som har til hensikt å oppholde seg i Danmark 3-6 måneder.

Den avtalen som trådte i kraft i 2007 bygger på et grunnprinsipp om at alle innvandringsmeldinger skal behandles likt, uansett om personen kommer fra et annet nordisk land eller ikke. Det betyr både at innvandringsmeldingene skal vurderes etter de samme kriteriene, og at tildelingen av personnummer (for den som ikke har det fra før) foregår på samme måte for alle.

En forskjell mellom nordisk og ikke-nordisk innflytting blir det likevel ved at personnummeret og bostedsadressen man står registrert med i fralandet skal oppgis på innvandringsmeldingen til den som kommer fra Norden. Når meldingen så blir dataregistrert, blir det automatisk sendt en melding til folkeregistreringsmyndigheten i fralandet om at denne personen har blitt registrert som innvandret i tillandet. I fralandet blir meldingene fordelt til faste saksbehandlere, som hver morgen får opp ei liste over personer som har blitt innregistrert i et annet nordisk land. Denne lista går saksbehandleren så gjennom og klikker OK ved hvert navn, med mindre han/hun oppdager noe som må undersøkes nærmere. Fordi fralandet ikke skal ta stilling til selve flyttespørsmålet, er dette normalt en nokså enkel oppgave. Prosessen er altså ikke helt automatisk i teknisk forstand, men den er temmelig nær.

Feil oppdages

Det nye systemet som ble innført i 2007 er basert på elektronisk meldingsgang og dessuten rutiner som reduserer tidsrommet der en person står bostedsregistrert i begge landene samtidig. Raskheten, bortfallet av manuell dataregistrering og

forenklede rutiner tilsier at sjansen for feil er betydelig redusert. Men systemet er fortsatt ikke helautomatisk, og alle feilkilder er ikke eliminert.

Det går ikke på skinner i alle saker. Hvis for eksempel personnummeret som blir sendt til fralandet ikke er gyldig, vil systemet varsle tilbake at personnummeret er ukjent. Den aktuelle personen, som nettopp har blitt registrert som innvandret i tillandet, blir da ikke registrert som utvandret fra fralandet, og blir i en periode stående som bosatt i to land. Tillandet må annullere innvandringen, få tak i det korrekte personnummeret og registrere en ny innvandring, som så utløser en ny melding til senderlandet. Da først er dobbeltregistreringen over.

Andre varianter av ting som ikke stemmer oppdages også av systemet eller saksbehandlerne. I slike saker må avsender- og mottakerland kommunisere med hverandre for å oppklare saken, og det må kanskje innhentes flere opplysninger. For kommunikasjonen brukes et dedikert elektronisk system.

Avvikssakene blir tatt fortløpende, så konsekvensene for datakvaliteten skal ikke bli særlig stor. For statistikkprodusenter, som jo skal finne folkemengden 1. januar og gjøre opp tallet på inn- og utvandring i referanseåret, er det mest interessant hvor mange uløste feil som ligger på vent akkurat ved årsskiftet. I Norge har det tallet gjerne vært på 10-20. Som feilkilde i den norske statistikken betyr altså kluss i den nordiske registreringen minimalt.

Noen overordnede folkeregistreringsmessige erfaringer

I Sverige sendes det et brev til alle som blir registrert som utvandret etter den nordiske ordningen. For noen av dem, som kanskje bare skulle tjene noen penger i Norge mens familien fortsetter å bo familieboligen, har det kommet som et sjokk å få vite at man har blitt utvandret til et annet land. Ikke bare er det vanskelig følelsesmessig, men også praktisk og rettighetsmessig står man svakere som utvandret. Kanskje går Sverige spesielt langt i å knytte rettigheter direkte til bosattstatusen, men i utgangspunktet er det helt naturlig at det finnes visse bindinger av den typen. Det hører med til saken at svensk folkeregistrering tradisjonelt legger forholdsvis mye vekt på å holde familier samlet.

Eksempelet viser hvordan det likebehandlingsprinsippet som ble innført i 2007 nok gjorde det enklere og raskere å innvandre, men samtidig overså prinsippet den pendlings- og familieflexibiliteten som gjerne finnes innenlands, og som fantes i det gamle systemet. Et slikt system bør åpenbart ikke bli for stivt.

Innføring av større fleksibilitet

Fra norsk side gikk man fra innvandringsforskrifter som så på nordboere som innenlandske, til forskrifter som ikke tok noen hensyn til at nordboere var i en spesiell stilling i forhold til andre. Da man for alvor skulle håndheve de nye prinsippene i januar 2011, viste det seg at det ikke var så enkelt å behandle nordboerne likt med andre, for nordboernes situasjon var spesiell ved at de risikerte å miste rettigheter i fraflyttingslandet.

Etter at folkeregisteret i januar 2011 for alvor begynte å kontrollere om personer med D-nummer egentlig skulle ha vært registrert som bosatt, ba flere svensker om at det norske regelverket skulle ta mer hensyn til deres situasjon. Etter noen uker ble praksisen stoppet¹³⁹, og sommeren året etter kom det så en forskriftsendring som gjorde det mulig for innflyttere fra EØS-land å bli vurdert som pendlere fra utlandet i stedet for å bli registrert som bosatt i Norge. Kriteriene som brukes er de samme som for innenlandske pendlere.

¹³⁹ Fra 1. januar til 20. februar 2011 ble det innvandret 1 340 eller 73 prosent flere svensker enn gjennomsnittet for tilsvarende periode året i 2010 og 2012. Dette illustrerer for øvrig at registreringsbestemmelser med virkning for svensker fort får stor statistisk betydning.

Forskriftene stiller et krav om at dokumentasjon må legges fram, men Skatte- direktoratets retningslinjer gjør det i realiteten mye opp til pendleren selv å avgjøre i hvilket land han eller hun skal stå bosattregistrert. At dette kanskje bryter med etablerte folkeregistreringsprinsipper er ei side ved saken. Med tanke på alle svensker som arbeider i Norge er det viktigste momentet for *statistikken* at potensialet for slike pendlingstilfeller er forholdsvis stort. Etter forskriftsendringen viste kvartalsstatistikken lavere flytting fra Norge og Sverige og en høyere utvandring, men årsaken trenger selvsagt ikke være forskriftsendringen. At lengden på svenskers opphold i Norge har økt (fra median antall år 1,0 til 1,7) etter 2011 kan også være en indikasjon på at tidligere korttidsinnvandrere nå har blitt pendlere, og at bare de med mer varige opphold kommer med i flyttestatistikken. På den annen side var oppholdene like lange de fem første årene i århundret, så da forsvinner noe av grunnlaget for å trekke slike konklusjoner.

Statistikken over pendlere fra utlandet («sysselsatte på korttidsopphold») har så langt ikke vist merkbart høyere tall for svensker.

En mulig forklaring på det som har skjedd er at praksis tidligere innebar en fleksibilitet som ble erstattet av innskjerping noen vinteruker i 2011, for så å gå tilbake til en fleksibilitet som de nye bestemmelsene fra 2012 ikke forandret så mye på reelt.

16.4. En mulig klassifisering av inn- og utvandring fra et registermessig synspunkt

16.4.1. Innledning

Nedenfor er det presentert forslag til klassifiseringene av henholdsvis innvandring og utvandring i den hensikt å gi både oversikt og innblikk i kompleksiteten. Ikke minst for utvandring må det holdes styr på mange momenter, og da kan slike klassifiseringer være til hjelp.

Det hadde vært mulig å trekke inn f.eks. en variabel for om kombinasjonene tilfredsstillende statistiske ønsker eller ikke. På dette stadiet holder vi oss imidlertid til vandringsene slik de framstår fra folkeregisterets ståsted.

I hovedskillet er det hensiktsmessig å operere med begrepet «ikke-innvandring» som en negasjon til innvandring, og tilsvarende for utvandring.

16.4.2. Innvandringsklassifisering

1. Ikke-innvandring (altså i juridisk forstand)

1.1. Umeldt, og har heller ikke blitt kjent for folkeregisteret på andre måter

1.1.1. Skulle ha blitt meldt (dvs. meldepliktig utenlandsopphold)

1.1.1.1. Ville blitt godtatt

1.1.1.2. Ville blitt avslått (fordi vilkårene ikke er oppfylt)

1.1.2. Skulle ikke ha blitt meldt (ikke meldepliktig utenlandsopphold)

1.2. Meldt, men avslått fordi vilkårene ikke er oppfylt

1.2.1. Skulle meldes

1.2.2. Skulle ikke ha blitt meldt

1.3. Meldt, men har ikke blitt registrert som innvandring fordi pendlerkriteriene er påberopt og oppfylt

2. Innvandring

2.1. Innvandring fra nordisk land, så melding sendes etterpå til dette landet

2.2. Innvandring fra annet land

16.4.3. Utvandringsklassifisering

Forslaget til klassifikasjon er bygd på kombinasjoner av om det er gitt melding eller ikke, overholdelse av meldeplikten, hvor reelt utenlandsoppholdet er,

lovlighet, om vilkårene ellers er oppfylt, og hva utfallet er. Den inneholder også et skille mellom nordisk, ordinær og «ikke-ordinær» utvandring.

Den nordiske utvandringen kunne ha blitt plassert under betegnelsen Ordinær, men samtidig er den så spesiell at det også kan være riktig å skille den ut som en tredje type. Hva som er den beste løsningen kan variere med omstendighetene. Den nye variabelen «utvandringstype» på utvandringsmeldingene har f.eks. ikke nordiske utvandring som en egen verdi, men tar dem med blant de meldingsbaserte.

1. Ikke-utvandring (altså i juridisk forstand)

1.1. Umeldt, og utenlandsreisen/-oppholdet har heller ikke blitt kjent for folkeregisteret på andre måter

1.1.1. Har vært i Norge uten å ha vært registrert som bosatt

1.1.1.1. Har vært i Norge med lovlig opphold

1.1.1.2. Har vært i Norge med ulovlig opphold

1.1.2. Har vært i Norge registrert som bosatt

1.1.2.1. Skulle ha blitt meldt (dvs. meldepliktig utenlandsopphold)

1.1.2.1.1. Ville blitt godtatt

1.1.2.1.2. Ville blitt avslått (fordi vilkårene ikke er oppfylt)

1.1.2.2. Skulle ikke ha blitt meldt (ikke meldepliktig utenlandsopphold)

1.2. Meldt, men avslått

1.2.1. Skulle meldes

1.2.2. Skulle ikke ha blitt meldt

2. Utvandring

2.1. Utvandring til nordisk land (melding fra annet nordisk land)

2.2. Ordinær utvandring (utvandring etter melding fra flytteren)

2.3. Ikke-ordinær utvandring (utvandring etter vedtak)

2.3.1. Vedtak fordi oppholdstillatelsen har utgått

2.3.1.1. Personen har allerede forlatt Norge

2.3.1.2. Personen drar fra Norge etter vedtaket, eller blir uttransportert

2.3.1.3. Personen fortsetter å oppholde seg i Norge, men nå ikke som del av den bosatte befolkningen

2.3.2. Vedtak fordi personen har hatt ukjent oppholdssted i minst to år

2.3.3. Vedtak etter indikasjon på faktisk fravær fra Norge

Klassifiseringen viser et forholdsvis komplekst bilde hva som er kvalitetsmessig problematisk og hva som ikke er det. Den vises i alle fall at problematikken rundt utvandringsstatikk ikke enkelt kan reduseres til «har ikke meldt utvandring».

Sett utenfra består spørsmålet om «manglende utvandringsmeldinger» både av dem som gjerne vil utvandre, men som ikke får, og motsatt de som ikke vil. Av dem igjen er det noen som ikke blir oppdaget (med det samme), og andre som blir oppdaget og må utvandre.

Dette er vel og merke situasjonen før eventuelt ekstra statistikkhensyn trekkes inn. Modifiserer enn dette med f.eks. avvik fra døgnhvileprinsippet, blir tallet på tenkelige kombinasjoner mye større.

16.5. Konsistens og tidsforskjeller mellom inn- og utvandring (og motsatt)

16.5.1. Innledning

Ovenfor ble tidsforskjeller mellom datoer på samme melding analysert, mens her er det tidsrommet fra en melding til en annen som er tema. Slike forskjeller bør analyseres på meldinger som har vært gjennom en korreksjons- og annullerings-

prosess, eller med andre ord på hendelsene slik de bør se ut etter folkeregisterets rydding¹⁴⁰. Samtidig tas konsistensen mellom meldingene opp.

Konsistens mellom meldingene

Som tidligere nevnt står konsistens mellom meldingene for det at hendelser følger etter hverandre på en logisk og plausibel måte. For inn- og utvandring betyr dette kravet noe så opplagt at etter en innvandring kommer det ikke en ny innvandring, men eventuelt en utvandring (og tilsvarende i motsatt retning).

Et konsistensmessig grensetilfelle er det når forløpet er teknisk akseptabelt, men ikke spesielt sannsynlig. Det er tilfelle når avstanden mellom en to vandringshendelser er svært kort (se nedenfor).

16.5.2. Hvor lange opphold

Det bør helst stilles visse krav til tidsforskjellen mellom en vandring og andre hendelser (som fødsel og død), og ikke minst tidsforskjellen mellom en innvandring og en utvandring (og motsatt). Blir de forskjellene svært små, må en undres på hvilke realiteter opplysningene egentlig avspeiler. I særlig grad bør en forvente en viss tidsforskjell mellom vandringshendelsene, mens det for fødsel og ikke minst død kan være mer reelt med korte avstander¹⁴¹.

De siste fem årene har det vært 174 000 vandring etter en vandring i motsatt retning, og de fleste av dem er utvandring. Blant disse finnes det 350 tilfeller med bare 1 dag i forskjell mellom to vandring, og 1 400 med bare en måned i forskjell. Under et halvår i forskjell er det for 10 prosent av både innvandringene og utvandringene. I datagrunnlaget er det på forhånd ryddet etter alle kunstens regler, så tallene er ikke resultatet av mangelfull datahåndtering.

Blant utvandringene i dette datamaterialet er skeivfordelingen mellom oppholdstidene i Norge påfallende stor. 1 575 personer har utvandret akkurat 365 dager etter innvandringen, og det er nesten to og en halv ganger flere enn antall personer som har den nest vanligste oppholdstida på 731 dager, som igjen er litt mer vanlig enn 730, 364 og 366 dager.

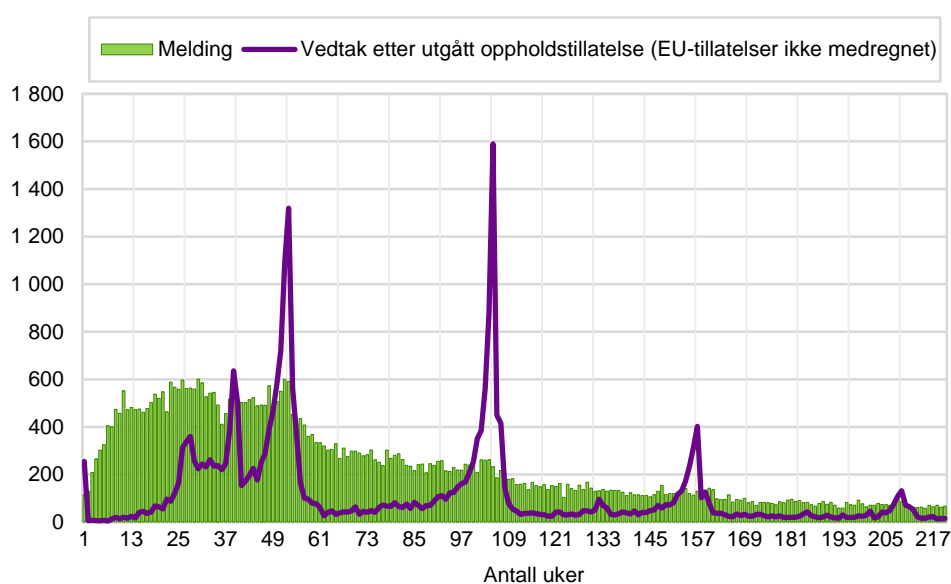
Hvis en grupperer antall dager i 30-dagers grupper som begynner på 20 dager, blir den 12. «månedene» (fra 350 til 380 dager) den klart vanligste, med 6,5 prosent av alle utvandringene. 11 måneder er også vanlig, på linje med 24 måneder. 36 måneder kommer også forholdsvis høyt oppe på lista. Alt i alt lyser det varighet på oppholdstillatelse av disse utslagene. Blant de som står med en oppholdstillatelse (eventuelt utløpt) på utvandringstidspunktet har 20 prosent hatt et opphold på 24 eller 12 måneder, skal en dømme etter disse dataene.

Figur 11 viser oppholdslengden i Norge for to distinkte grupper av utvandring (etter foregående innvandring); de som har meldt fra selv (eller blitt meldt av et nordisk folkeregister), og de som har blitt utvandret etter at oppholdstillatelsen har gått ut (der EU-tillatelse ikke er medregnet). For den førstnevnte kategorien er kurven i hovedsak jevn og naturlig, mens den andre kategorien oppviser en ekstremt ujevn kurve, med en dramatisk opphopning særlig rundt lengder på akkurat 1 og 2 år, men også ved 3 og 4 års opphold. Oppholdene klart under ett år har klare tendenser til å vare akkurat trefiredels år eller et halvt år.

¹⁴⁰ En rydding som direktemottakerne bør gjenta.

¹⁴¹ Når noen få dager gamle spebarn inn- eller utvandrer, så lurer man uvilkarlig på om hendelsesdatoen stemmer med virkeligheten. En enkel test antyder at dette til dels er tilfeller med Sverige som til- eller fraland, og da må lav vandringsalder kunne godtas. For andre kan den offisielle hendelsesdatoen ha slumpet til å bli tildelt på en dag kort tid etter barnets fødselsdato, men uten at selve flyttingen eller reisen foregikk da. Lav vandringsalder i statistikken må altså til dels skrives på kontoen for vandringsdatoers velkjente omtrentlighet – i dette tilfellet *foreldrenes* vandringsdatoer.

Figur 11. Utvalgte oppholdstyper i Norge etter lengden på oppholdet og utvandringstype. Målt i antall uker. Utvandring juli 2007-2014 for personer som tidligere har innvandret. Opp til 220 uker lange opphold



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Konklusjonen av dette er at nøyaktigen på statistikk om oppholdets lengde vil være forholdsvis lav, i alle fall for de korte oppholdene. Interessere seg mest for de store linjene i statistikken, blir problemene selvsagt relativt mindre.

Fordi opphopningen ved to år er såpass kraftig for vedtaksfattede utvandringene – sammenlignet med kurven for de meldte utvandringene – kan man fundere om vedtaksutvandringene skaper mange kunstig forlengede opphold. Etter at to år er vel passert har imidlertid den kumulative prosenten nådd igjen de meldte utvandringene (for opphold opp til 220 uker, vel og merke), så eventuelle forlengelser skjer nok mest ved varigheter under to år.

For begge kategoriene er det flest opphold under et år, før antall opphold så faller sakte med økende lengde. Den andre kategorien (de Norden- og egenmeldte utvandringene) oppviser grovt sett samme fordeling mellom lange og korte opphold, men kurven for den peker mot flere riktig lange opphold. (Se ellers mer om oppholdslengde i neste kapittel og i 21.9).

16.5.3. Hvordan ville det slått ut med 12 måneders minste botid?

FNs anbefalinger og EUs forordninger bygger på at bare opphold i landet (eller fravær fra det) på mer enn 12 måneder skal telles. Det finnes også noen norske innenlandske hensyn som taler for at minste botidsgrense bør være 12 måneder (og så er det noen grunner som taler mot – se kapittel 10). Hvordan en tenkt ny situasjon med hensyn til slike regler og etterfølgelse egentlig ville arte seg, tas ikke opp her, men de matematiske konsekvensene av en økning i botidsgrensa er det uansett interessant å forstå.

En slik øvelse må nødvendigvis ta utgangspunkt i lengden på oppholdene slik de framstår i dataene, noe som betyr at vi ikke kan korrigere for at noen utvandringsdatoer er mer formelle enn reelle. Vurderingen må dessuten gjøres i ettertid på *oppnådde opphold* (fordi vi ikke har noen variabel for intendert oppholdstid). For å kunne måle oppholdslengden til under eller over 12 måneder kan oppgjøret derfor først foretas ett år etter siste referanseår.

Fordi så mange opphold i Norge offisielt varer akkurat 365 dager, blir det vesentlig for resultatene hvordan «12 måneder» tolkes konkret. Ut fra et resonnement om at både 365 og 366 dager sannsynligvis avspeiler ei reell botid på litt under ett år, er

12 måneder her definert som 367 dager og over. Dette valget kan imidlertid bli vurdert på nytt ved nærmere studier av dataene og tilfellene.

Formuleringene i internasjonale anbefalinger og forordninger er ikke alltid helt klare, men det eneste holdbare er å oppfatte dem slik at de beskriver hvordan folkeregisteret ville vurdert hendelsene hvis det hadde lagt ei 12-månedersgrense til grunn for sine vedtak. Dermed må kravet om 12 måneders minste botid tolkes som at det er hele oppholdet som må vare lenger enn 12 måneder, og at både den innledende innvandringen og den påfølgende utvandringen (og tilsvarende for utvandring som følges av innvandring) må tas bort hvis oppholdet ikke er langt nok.

Når flere korte opphold følger etter hverandre, må denne regelen imidlertid modifieres på den måten at bare et liketall med antall avgrensede flyttehendelser (2, 4, 6 osv.) kan definere ferdige korte opphold. Hvis den siste hendelsen kommer ut med ulikt tall i rekkefølgen, må den betraktes som til overs og heller som en start på et nytt opphold. I folkeregisteret ville det tilsvare at en person f.eks. flytter til og fra Norge flere ganger med kort tids mellomrom, men ved den siste innvandringen (som da altså kommer som hendelse nummer 3, 5...) melder at oppholdet vil bli mer enn 12 måneder.

Når det gjelder lengden på oppholdet fra fødsel til første utvandring, eller fra innvandring til død, kan en resonnerer seg fram til at lengden på disse oppholdene ikke er relevant, om ikke annet så fordi den ikke kan være påvirket av flytterens intensjoner om oppholdslengde. Heller ikke inneværende opphold som ennå ikke har rukket å bli 12 måneder er relevante når datatilgangen må basere seg på oppnådd og ikke intendert botid. Ingen måling kan nemlig skje før det har gått så lang tid at det er mulig å vurdere om oppholdet blir langt nok¹⁴². Korte opphold vil alltid være avsluttet og altså avgrenset av to hendelser av motsatt type. Det er bare tidsrommet fra innvandring til utvandring, eller motsatt, som skal avgjøre.

Figur 12 gir en oppsummering av de typiske hendelsessekvensene ved en gjennomgang av hvilke hendelser som skal bort og hvilke som skal beholdes når minste botid ved opphold i/utenfor landet settes til 1 år. De 17 første viser *direkte* virkninger på inn- og utvandring, mens de resterende viser de virkningene som oppstår når den første runden av omklassifisering av opphold virker inn på fødsler, som igjen har betydning for hvilke inn- og utvandringshendelser som kan godtas.

¹⁴² Hvis en likevel må gjøre opp før fulle 12 måneder har gått, må en forutsette (ut fra empiri) at de fleste av de som har oppnådd et opphold på 11 måneder nok også vil nå 12-månedersgrensa.

Figur 12. Sekvenser av hendelser etter lengden på tidsrommet mellom dem (kort eller langt), hvilke hendelser som fjernes når korttidsopphold ikke skal telle med, og hvilke som beholdes

Alter-nativ	1. Utgangs-punktet	2. Noen eller alle «korttids-hendelser» fjernes	3. Slutt-resultatet
<i>Direkte</i>			
1.	F..U..		F..U
2.	I--U..		I--U
3.	F..UI..	F..xx	F
4.	I--UI..	I..xx	I
5.	F..UIU..	F..xxU..	F..U
6.	I--UIU..	I--xxU..	I--U
7.	F..UIUI..	F..xxxx	F
8.	I--UIUI..	I--xxxx	I
9.	I..		I
10.	U--I..		U--I
11.	IU..	xx	
12.	U--IU..	U--xx	U
13.	IUI..	xxI..	I
15.	U--IUI..	U--xxI..	U--I
16.	IUIU..	xxxx	
17.	U--IUIU..	U--xxxx	U
<i>Indirekte</i>			
18.	f..U..		
19.	f..UI..	xI	I
20.	f..UIU..	xxx	
21.	f..UIUI..	xxxI	I
F	= Fødsel innenlands		
f	= Fødsel av foreldre som ikke har langtidsopphold i landet		
I	= Innvandring		
U	= Utvandring		
..	= Periodelengden er ikke relevant		
--	= Tidsrommet er minst 1 år		
IU, UI	= Tidsrommet mellom hendelsene er mindre enn 1 år		
x	= Slettet hendelse		

Tabell 2. Innvandring og utvandring med henholdsvis 6 og 12 måneder som korteste oppholdstid i henholdsvis Norge og utlandet. Hendelsesår¹ 1998-2012

Hendelsesår	Innvandring			Utvandring			Nettoinnvandring			Differansen mellom 6+ og 12+		
	6+	12+	Diff. i prosent	6+	12+	Diff. i prosent	6+	12+	Diff. i prosent	Innvandring	Utvandring	Nettoinnvandring
I alt	554 316	494 529	11	227 856	168 484	26	326 460	326 045	0	59 787	59 372	415
2003	33 474	29 164	13	21 665	17 244	20	11 809	11 920	-1	4 310	4 421	-111
2004	34 184	29 906	13	20 132	15 984	21	14 052	13 922	1	4 278	4 148	130
2005	37 863	32 995	13	19 091	14 622	23	18 772	18 373	2	4 868	4 469	399
2006	43 231	37 500	13	19 834	14 851	25	23 397	22 649	3	5 731	4 983	748
2007	58 750	50 897	13	20 320	14 612	28	38 430	36 285	6	7 853	5 708	2 145
2008	63 739	55 030	14	23 281	14 914	36	40 458	40 116	1	8 709	8 367	342
2009	61 734	55 394	10	24 775	16 244	34	36 959	39 150	-6	6 340	8 531	-2 191
2010	70 178	64 337	8	25 203	18 491	27	44 975	45 846	-2	5 841	6 712	-871
2011	75 841	69 472	8	25 347	19 160	24	50 494	50 312	0	6 369	6 187	182
2012	75 322	69 834	7	28 208	22 362	21	47 114	47 472	-1	5 488	5 846	-358

6+: Kortere opphold i Norge/utlandet enn 6 måneder (182 dager) tas ikke med ved opptellingen av hendelser.

12+: Kortere opphold i Norge/utlandet enn 12 måneder (366 dager) tas ikke med ved opptellingen av hendelser.

¹ Hendelsesåret er registreringsåret, og ikke i samsvar med offisiell statistikk.

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Utdrag fra vedleggstabell 9

Når en skal sammenligne tall basert på 12 måneders oppnådd botid med noe kortere, bør en strengt tatt sammenligne med en avgrensning som er laget på samme måte – bortsett da fra varigheten. Av den grunn passer ikke de offisielle tallene, som jo er basert på intendert tid, som sammenligningsgrunnlag. I stedet bør sammenligningen skje med tall som er framkommet ved å sette ei nedre grense på 6 måneder.

Ved å beregne oppholdstida i ettertid, skjer det forresten ikke bare en klassifisering av tilfellene fra det siste halvåret/året. Også opphold som for lengst er avklart kan bli endret hvis det i løpet av den ekstra ventetida kommer inn ny informasjon. Men tallet på slike tilfeller er lite.

I tabell 2 er det talt opp hvor mange vandringar henholdsvis 6 og 12 måneder som minste botid får¹⁴³. Ei minimums botid på 6 måneder slår forresten ut nesten bare for opphold i Norge, mens opphold i utlandet praktisk talt ikke berøres¹⁴⁴. Årsaken er at den reelle botidsgrensa for utenlandsopphold er høyere i utgangspunktet (bl.a. på grunn av regelverket).

Fordi korte opphold alltid består av en innvandring og en utvandring, vil fjerning av slike opphold omfatte omtrent like mange innvandringar som utvandringar. Tabell 2 viser hvordan tallet på flyttingar blir merkbart redusert når man går fra 6 til 12 måneders minste botid, og som forventet er nedgangen i absolutte tall omtrent like stor for begge flytteretningene. Det at innvandringen kan havne i det ene året og utvandringen i det andre, er med på å forklare at de to fratrekkele ikkje er fullstendig like – i tillegg til det gjenstående rariteter i dataene bidrar med.

¹⁴³ I vedleggstabell 9 sammenlignes det også med de offisielle tallene.

¹⁴⁴ Tall for 1971-2013 gir årlig 2 600 færre norgesopphold når nedre grense for oppnådd oppholdstid settes til 6 måneder, mens tilsvarende tall for utenlandsopphold er 16 færre opphold.

Uansett blir ikke *netto*innvandringen særlig påvirket av botidsgrenseendringen. Da er det naturlig å slutte at heller ikke folketallet blir påvirket¹⁴⁵. Så enkelt er det imidlertid ikke, for hva som er den dominerende *flytteretningen* spiller nemlig inn. For folketallet i Norge betyr det nemlig noe om det er oppholdene i Norge eller de i utlandet som først og fremst forsvinner når botidsgrensa heves.

Noen kommer altså utenfra og har korte opphold i Norge før de utvandrer, mens andre bor fast i Norge og har korte opphold i utlandet. De førstnevnte er det klart flest av for tida, både på grunn av regelverket og og det rådende flyttemønsteret. Med flere korte opphold i Norge enn utenfor, og med fjerning av de korte oppholdene, må resultatet bli redusert folketall.

Basert på litt ufullkomne data får vi for folketallet 1. januar 2013 at en endring fra dagens standard til 12 måneders oppnådd botid ville gjort at 2 800 førstegangsinnvandrede ikke lenger hadde vært bosatt på det tidspunktet fordi oppholdet deres i Norge var for kort. I tillegg ville 200 personer stått som fortsatt utvandret i stedet for med et kort opphold i Norge. Motsatt ville 1 300 personer ikke blitt utvandret. Nettovirkningen ville vært 1 700 færre innbyggere 1. januar 2013. For de nærmeste forangående årsskiftene er utslagene nokså like.

Ikke overraskende slår ei 12-måneders grense ulikt ut for de for ulike nasjonalitetsgrupper. Det er først og fremst migranter fra Norges naboland som det vil bli færre av. De nordiske av disse får riktignok sin utvandring bestemt av andre land enn Norge, og er slik sett ikke undergitt norske utvandringsregler. På den annen side vil det overhodet ikke vært aktuelt for dem å bli vurdert som utvandret hvis de i første omgang ikke ble registrert inn i Norge, noe de nok ikke ville blitt med ei høyere botidsgrense i lovverket for folkeregisteret¹⁴⁶.

17. Mer om folkeregisterets problemer med inn- og utvandring

17.1. Unngå fiktive innvandring

Det er ikke sikkert at enhver som melder innvandring egentlig er interessert i å bli værende i Norge særlig lenge. Kanskje er vedkommende bare ute etter et fødselsnummer eller en status som bosatt. Et fødselsnummer kan gi muligheter for å få seg en ny identitet, eller nye beviser og sertifikater. Det kan også være praktisk overfor en bank, for eksempel. Sist, men ikke minst, gir en status som bosatt tilgang til trygde- og velferdsordninger, og til helsehjelp.

Hvis en slik person skulle bli registrert som innvandret, vil registreringen utgjøre en fiktiv innvandring.

For å unngå dette må folkeregisterfolk som har med innvandringsmeldinger å gjøre se etter faresignaler:

- mangler arbeidskontrakt, dokumentasjon av forsørgelse og boligkontrakt
- kvaliteten på arbeidskontrakten eller andre framlagte dokumenter
- ikke stemplet av arbeidsgiver
- mangler underskrift
- mangler opplysninger som skal være med
- kan ikke fremvise boligkontrakt
- arbeidsgiver har lav omsetning eller at innberetning om omsetningsoppgave mangler

¹⁴⁵ Med konstant naturlig tilvekst er det jo bare nettoinnvandringens som kan påvirke folketallet.

¹⁴⁶ Men det kan diskuteres. Svaret avhenger av hvordan den nordiske avtalen ville blitt tolket.

- har ikke oppgitt fullstendig adresse
- har oppgitt å være uten fast bosted – kan være ok hvis det for eksempel godtgjøres at arbeidsgiver betaler hotelopphold i påvente av fast bosted
- avvik i sivilstand for oppgitt ektefelle og herboende

Dersom minst to av faresignalene er inntruffet, blir personen bedt om å komme tilbake med den nødvendige dokumentasjon.

I gjennomgangen av folkeregisterets returpostlister en del år (2009-2011?) viste det seg at en betydelig andel hadde innvandret i relativt nær fortid. En nærmere granskning avdekket at flere av disse ikke hadde hatt registrert inntekt etter innvandringen, og at noen hadde heller ikke fylte de folkeregistermessige vilkårene for innvandring da de ble vedtatt innvandret. For eksempel var det ikke lagt ved dokumentert arbeidskontrakt eller husleiekontrakt.

De siste årene har det blitt brukt betydelig ressurser på å utvandre personer (se nedenfor) som ikke skulle vært innvandret. Det illustrerer godt at også innvandringsida har betydning for kvaliteten på utvandringsdataene.

Etter at nye landsdekkende rutiner for innflytting fra utlandet ble innført fra februar 2012 av, har kvaliteten på innvandringsregistreringen blitt høyere. Se mer om det i kapittel 16.3.

17.2. Om manglende utvandringsmeldinger til folkeregisteret

Utvandringsida utgjør helt klart den største utfordringen for folkeregisteret, og krever derfor ekstra oppmerksomhet både der og av andre. I utgangspunktet er det helt naturlig at den delen er mest problematisk. Så kan det selvsagt også finnes mer tilfeldige og spesielle grunner til problemer.

Det saken dreier seg om er at mange som skal melde utvandring (og som ville fått meldingen godkjent), ikke gjør det. Noen av disse blir oppdaget og utvandret med et forvaltningsvedtak, mens andre ikke blir oppdaget. At en utvandringsmelding «mangler» innebærer for folkeregisteret at det verken har mottatt et utfylt skjema med melding om utvandring eller en melding fra et nordisk mottakerland.

Når det så i et slikt tilfelle blir fattet et vedtak om at personen skal regnes som utvandret, lager systemet en utvandringsmelding som sendes til mottakerne av folkeregisterdata. I det øyeblikket får ordet «utvandringsmelding» en litt annen betydning. En melding *til* folkeregisteret er altså noe annet enn melding *fra* folkeregisteret til databrukerne.

I den sistnevnte bruken av ordet kan det diskuteres om det egentlig mangler særlig mange. Teknisk sett mangler ingen, og i det lange løp blir nok alle uberettigede blant de bosatte fjernet fra befolkningen ved at de utvandles¹⁴⁷. For databrukerne mangler det utvandringsmeldinger egentlig bare fra de som reiser ut og kommer tilbake uten å bli oppdaget (eller som dør mens de er i utlandet). Disse er imidlertid viktige nok.

I den videre teksten er det imidlertid de manglende meldingene på input-sida som er utgangspunktet. De skaper problem for all instanser; både folkeregisteret, SSB og brukere ellers. Alle har interesse i at dataene blir bedre, med unntak av noen av dem det blir fattet vedtak om.

¹⁴⁷ Også de som er gamle nok til å være døde blir utvandret, for de kan ikke registreres som døde uten at det foreligger dødsattest.

17.3. Kontrollarbeid for å avdekke manglende flyttemeldinger, fulgt av eventuelle vedtak om utvandring

17.3.1. Innledning

Den historiske beskrivelsen av «aktiv folkeregistrering» står seg fortsatt rimelig godt som en grunnleggende innføring i problemstillinger og metoder. Her skal vi imidlertid gå mer inn på det som gjøres av kontrollarbeid i dag.

Med selve ordet 'kontroll' tenker kanskje mange på det å *oppdage* og kanskje *undersøke* ukurante tilfeller, mens hva som så skjer videre som oppfølging blir en annen sak. Denne oppfølgingen kan for øvrig godt deles inn i «avklaring» og endelig reaksjon. «Endelig reaksjon» består igjen av endelig vedtak og deretter effektivisering (eller iverksettelse), altså at vedtaket blir lagt inn i registeret.

Imidlertid viser det seg at det i praksis ikke alltid er naturlig å operere med et klart skille mellom faser, for til det er det for mange tilbakevirkningstilfeller. Et utsendt varsel om et vedtak kan f.eks. virvle opp ny informasjon som fører til et nytt vedtak. Det gamle begrepet «aktiv folkeregistrering» dekket hele prosessen som en samlet pakke, og slik skal også betegnelsen «kontrollarbeid» oppfattes.

Selv om alle sidene ved dette henger sammen, skiller vi i gjennomgangen her likevel mellom det å finne fram til ikke-meldte utflyttinger og det å fatte vedtak om utvandring.

Kontrollarbeidet er som tidligere nevnt rettet mot alle former for flytting, så det er egentlig ikke i samsvar med verken begrep eller aktivitet å avgrense til manglende utvandringsmeldinger. Men det eksisterer ett klart unntak fra dette bildet, og det er de utvandringsvedtakene som fattes på grunnlag av utgåtte oppholdstillatelser. For andre typer kontrollarbeid blir det ofte avklart hva saken gjelder først når arbeidet har kommet i gang. Fordi saker med utgått oppholdstillatelse på flere måter blir spesielle, er det naturlig å behandle dem separat.

17.3.2. Hvem gjelder det

Den nordiske folkeregistreringsordningen tar seg av alle som drar fra Norge til et annet nordisk land, så per definisjon fanges alle utvandringene til Norden opp. Av utvandringene fra Norge utgjør de hele 35 prosent. Siden disse utvandringene er i boks, gjelder kontrollarbeidet i realiteten eventuelle umeldte opphold i land utenfor Norden.

For å få en formening om hvem av disse som står for tur til å bli oppdaget, kan en se på fordelingen av statsborgerskap o.a. blant dem som har utvandret i det siste. Av dem har et mindretall trengt en oppholdstillatelse da de var i Norge. Av dem igjen er det bare noen som hadde en midlertidig oppholdstillatelse, eller med andre ord en tillatelse som var påført utløpsdato. Men i denne siste kategorien må en forvente å finne forholdsvis mange umeldte flyttinger, og flere enn blant dem som har permanent oppholdstillatelse.

17.3.3. Om kilder og metoder

Det finnes et vidt spekter av kilder som kan tenkes å gi relevant informasjon i kontrollarbeidet. Men ikke alle trenger å gi så mye, og noen koster mer å utnytte enn de gir. Man må dessuten holde seg til kilder og metoder som lovverk og etikk tillater.

Selve datakildene som sådan er én ting, men det er ikke nok å liste opp slike for å forstå hva arbeidet går ut på. Kildene kan i noen tilfeller utnyttes direkte, men er ellers bare input til en prosess som består av databearbeiding og saksbehandling.

Ofte en samlet vurdering på grunnlag av flere kilder

Kildene og prosessene framskaffer i noen tilfeller bare indisier, og først når de blir bekreftet av andre kilder og prosesser (eller av manglende reaksjoner) kan de brukes til å gå videre og fatte vedtak. Av den grunn er det ofte prinsipielt problematisk å si at en bestemt kilde ligger bak utvandringsvedtak. En ytterligere grunn til det (sammen med andre faktorer) er at det ofte går en god del tid før den første mistanken oppstår til saken er sikker og det kan fattes vedtak.

17.3.4. Forskriftsbestemmelser som redskap for kontrollarbeidet

Bestemmelser av generell betydning for kontrollarbeidet

I forskriftens § 7-13 om melding fra utleier framgår det at «Når skattekontoret har mottatt melding fra utleier mv. om at en leietaker er utflyttet, og leietaker ikke selv har gitt melding om flyttingen, skal skattekontoret straks undersøke forholdet.» Fører ikke dette til noen ny registrering, skal vedkommende registreres uten fast bosted i kommunen.

I § 7-6 angis det at «Får et skattekontor på annen måte enn ved flyttemelding, kjennskap til at en registerført person er flyttet, skal den vurdere om det er grunnlag for endret bostedsregistrering.»

Hjemmelsgrunnlaget for å foreta utvandring

Forskriften viser til tre begrunnelser for å utvandre personer. De bestemmelser og formuleringer det gjelder er ...

1. utgått oppholdstillatelse
2. ukjent oppholdssted
3. kjennskap om ikke-meldt utflytting

1. Utgått oppholdstillatelse

Regelen ved utgått oppholdstillatelse er å finne i folkeregisterforskriften § 4-7 nr. 1 annet ledd: «Utenlandske statsborgere som ikke lenger har adgang til å oppholde seg i Norge, regnes som utflyttet».

For folkeregisteret er det grunn god nok til å utvandre en person at vedkommende ikke lenger har den nødvendige oppholdstillatelsen.

2. Ukjent oppholdssted

I forskriftens § 4-7, punkt 2 går det fram at «personer som de siste to år ikke har hatt kjent oppholdssted i Norge regnes som utflyttet», med et unntak for omreisende med fast tilhold i Norge.

Bestemmelsen er selvsagt et godt redskap for kontrollarbeidet, men den må også oppfattes slik at det uansett ikke er greit at oppholdsstedet er ukjent. Det å stikke av fra den offisielle bostedsadressen gjør altså at en kan miste sin status som bosatt i Norge. Uttrykt mer formelt vil det ved et utvandringsvedtak legges til grunn at lovbestemt meldeplikt ikke er oppfylt.

3. Kjennskap om utflytting

Under § 7-9 om «Vedtak om flytting til utlandet» står det at «Får skattekontoret kjennskap til at en person er utflyttet [...] skal den uten ugrunnet opphold undersøke saken. I de tilfeller skattekontoret kommer til at vedkommende etter § 4-7 skal regnes som utflyttet, skal det umiddelbart fattes vedtak om dette.»

I dette tilfellet er oppholdsstedet altså ikke helt ukjent på samme måte som i forrige situasjon, for her vet folkeregisteret at personen oppholder seg i utlandet. At det presise oppholdsstedet i utlandet eventuelt ikke er kjent, har ingen betydning. Siden folkeregisteret allerede vet at personen befinner seg utenlands, trenger det ikke vente i to år for å fatte vedtak. I stedet skal vedtak fattes «umiddelbart», eller med andre ord «direkte», som det heter.

Hvis opplysningene som folkeregisteret mottar tyder på at personen er flyttet til et annet nordisk land, sendes forespørselen til dette gjennom de samme kanalene som benyttes ved ordinær inter-nordiske flytting. Noen tilsvarende mulighet finnes ikke hvis flyttingen skal ha skjedd til et utenomnordisk land.

Om selve vedtaket

Den samme § 7-9 om «Vedtak om flytting til utlandet» angir i realiteten at registreringsdatoen settes til den dato oppholdstillatelsen gikk ut, eller for de andre tilfellene den dato vedtaket ble fattet.

17.3.5. Andre involverte etater må også ha hjemmel

Å være involvert som etat står her for enten å levere data til folkeregisteret eller det å gjøre en jobb for det. SSB inngår her, og det nesten som den eneste. SSB forholder seg til statistikkloven og den taushetsplikten som ligger i den, men det er to relevante situasjoner som ikke berøres av restriksjonene. Den ene er «reklamasjon» på mottatte data, og den andre er å ta imot datasett fra en oppdragsgiver og gjøre det som oppdragsgiveren ønsker skal bli gjort med disse dataene (og bare disse – tilkobling av utenforliggende data inngår ikke).

Å melde fra om og diskutere interne feil i mottatte datasett er altså mulig (som f.eks. når det oppdages at noen er gift med seg selv), og SSB kan som enhver annen bruker av offisielle bostedsadresser i folkeregisteret klage når adressene ikke fungerer.

I den andre situasjonen som ble nevnt, opptrer SSB som databehandler, noe det i hvert tilfelle må inngås en avtale om. I prinsippet blir dataene som skal behandles sendt til SSB i forbindelse med oppdraget, men i praksis finnes de i huset allerede. Alle data som skal inngå i oppdraget må folkeregisteret ha hjemmel til å bruke og koble.

Slik har det seg altså at det er mulig for SSB å være en bidragsyter til folke-registeret også når det gjelder identifiserbare individdata.

17.3.6. Utgått oppholdstillatelse som grunn og kilde

Noen er det av de bosatte i Norge som må ha oppholdstillatelse for å bo her, og noen av dem igjen har en tillatelse med begrenset varighet. Hvis tillatelsen har utløpt oppstår det en juridisk situasjon for vedkommende og folkeregisteret, men også en kilde for å finne fram til folk som ikke lenger befinner seg i Norge.

Helt konkret er kilden feltet 'oppholdstillatelsens utløpsdato' som hver dag overføres fra Utlendingsdatabasen i UDI til DSF. Personene som overskrider denne datoen blir etter hvert samlet på lister, og så sendes det puljevis ut brev til dem om at det vil bli fattet vedtak om utvandring.

Det skjer med mindre det kommer inn nye opplysninger i saken. Kanskje viser det seg at personen har søkt om fornyelse, men at søknaden ennå ikke har blitt behandlet ferdig. Slike forhold gjør at heller ikke denne kilden er uten vidervedigheter, om enn i mindre grad enn for andre kilder. I forbindelse med slik oppklaring forestas det ofte manuelle oppslag i UDB for å se om det er søkt fornyelse innen gjeldende frister.

Men metoden kan utnytte maskinell behandling i stor grad, og det bidrar til at folkeregisteret får god effekt av innsatsen. Før EØS-borgerne slapp kravet om oppholdstillatelse var dette den viktigste kilden over tid for kontrollarbeidet. Det som gjør denne opplysningen så nyttig for folkeregisteret er at det koster lite å behandle en stor mengde saker. Brev kan sendes ut til de aktuelle personene ved en nærmest automatisk rutine, og så blir det fattet vedtak hvis det ikke kommer vektige innsigelser. Folkeregisteret gjør sjelden skjønnsmessige vurderinger i saker om oppholdstillatelse.

17.3.7. Det å oppdage eller finne fram til andre ikke-meldte flyttinger

Fordelen med de utgåtte oppholdstillatelsene som kilde er at den er enkel og rasjonell. For andre metoder blir det samme en tilsvarende svakhet. Bortfallet av oppholdstillatelseskraav for EØS-borgere i 2009 ga slik sett et effektivitetsmessig tilbakeslag for kontrollarbeidet. Andre metoder har imidlertid den fordelen at de kan brukes på *alle* grupper – også de som heller ikke før kunne nås ved hjelp av oppholdstillatelsen.

Det fører for langt å gå inn på alle sider ved dette, men noen hovedkilder kan skisseres:

Kilder og metoder

Enkeltvise feiltillfeller basert på tips eller funn blir behandlet som de alltid har blitt. Det handler om å følge opp eller å «etterforske» saker bl.a. ved å søke i relevante registre, og å sende brev til noen som synes å være feil bostedsregistrert med pålegg om å klargjøre situasjonen. Til slutt fattes eventuelt et vedtak om utvandring av vedkommende.

Den lokale folkeregistreringen finnes imidlertid ikke lenger, så mye har nok forandret seg av den grunn. Enkeltstående saker er viktige nok i et forvaltnings-system, men i antall kan de ikke monne – i alle fall ikke som eneste kilde.

Avtaler med lokale institusjoner og bedrifter

Metoden går ut på at folkeregisteret oppretter kontakt og inngår avtaler med noen spesielt relevante offentlig eller private institusjoner om å få tilsendt relevant informasjon. Det kan dreie seg å bli informert når barn blir tatt ut av skolen, eller når utenlandske studenter flytter fra f.eks. studentbyer. Hvis det ikke kommer inn noen flyttemelding på slike personer, blir det tatt affære. Politi og «trygdekontor» var en gang viktige etater å samarbeide med, men om det gjelder fortsatt, er ikke kjent.

Inntrykket er at denne metoden svant litt hen rundt århundreskiftet. Etter 2009 ble det imidlertid nødvendig å pusse støv av noen gamle metoder, og det har noen steder blitt opprettet avtaler med firmaer som i særlig grad har arbeidstakere fra Polen og Baltikum. Men det «lokalsamfunnet» som det henvises til i gamle beskrivelser av metoden finnes ikke for folkeregisteret lenger, så noen begrensninger har nok denne metoden.

Herfra tas det bare med metoder som har det til felles at de i alle fall nå i våre dager er sterkt sentraliserte. De foregår delvis bare på et nasjonalt plan. Sentraliseringen gjør det mulig å utnytte stordriftsfordeler.

Samarbeid med Posten

Ut på 2000-tallet ble det arbeidet mye for å få til en løsning for at flyttemeldinger til Posten skulle kunne utnyttes av folkeregisteret. Det som til slutt ble løsningen fikk en forholdsvis kort varighet pga. teknisk-juridiske problemer. Saken har ligget død lenge, men helt nylig har den blitt tatt fram på nytt.

Returpost

Både skatteetaten og andre brukere av adressene i folkeregisteret har opp gjennom årene fått en god del returpost. Ordet står for det at utsendte brev returneres uåpnet av Posten fordi adressaten ikke ble funnet på den oppgitte adressen. Når det skjer, skapes det mistanke om at personen ikke lenger oppholder seg på den adressen som posten er sendt til, men årsaken kan i noen tilfeller også ligge i selve postombæringen.

Bruk av returpost avhenger både av at det gjennomføres store utsendinger som skaper slik post, at utsendingen teknisk sett gjennomføres på en slik måte at den videre håndteringen blir rasjonell, og til slutt at skatteetaten har kapasitet, systemer og rutiner til å ta til seg dataene og fullføre løpet. Disse faktorene har ikke alltid

falt på plass samtidig, noe som inntil nylig har bidratt til mindre bruk av denne kilden enn det som nok hadde vært naturlig.

SSB åpnet som nevnt ballet i 1993, med et stort antall overmodne utregistrerings-tilfeller. Etter det gjorde SSB noe tilsvarende først i 2011, da 19 000 returere fra en ny utdanningsundersøkelse ble levert (etterfulgt av mindre leveranser). I mellom-tida har skatteetaten utnyttet slike ting som returnerte selvangivelser, skattekort og valgkort.

Dessverre for folkeregisterets kontrollarbeid er store utsendinger av tradisjonell post ikke i pakt med framtida. Konsekvensene av det må den samme framtida finne løsninger på.

Utnyttelse av skatteetatens registerdata

Kildene det her er snakk om er ulike registerdata som skatteetaten både har tilgang til og hjemmel for å utnytte. Ved hjelp av disse dataene kan en få sirklet inn så inaktive personer at de neppe kan befinne seg i landet. Om det faktisk forholder seg slik for alle som peker seg ut, må den videre behandlingen av dataene avklare.

Spesielt store husholdninger i forhold til boligstørrelsen, svært lav inntekt og andre indikasjoner har så langt blitt brukt.

At det nå finnes brukbare data om bohusholdningsstørrelse er for øvrig et resultat av SSBs, Skatteetatens og Kartverkets store boligadresseprosjektet som pågikk på 2000-tallet og helt til få år siden. Nå endelig kommer de forbedrede dataene til nytte på en måte som ble forutsett allerede på 1990-tallet.

Med 'uten fast bopel' som hjelpemiddel

I 2010 begynte folkeregisteret å utvide bruken av verdien 'uten fast bosted' (ufb) på variabelen spesifisert registreringsstatus. Når en person får den verdien, blir bostedskommunen beholdt og resten av adressen strøket. Ufb-statusen skal ikke tildeles i utrensmål, men terskelen for å gjøre det er klart lavere enn for å fatte et vedtak om at en person har utvandret. Årsaken til en slik tildeling kan ligge i kildene som er nevnt ovenfor.

En person som faktisk har forlatt landet vil ikke reagere på statusen ufb. Etter to år med ufb kan vedtak om utvandring fattes forholdsvis enkelt. Hvis personen mot formodning likevel skulle oppholde seg i Norge, vil han etter hvert merke at noe er galt og kontakte folkeregisteret. Da vil personen så få den bostedsadresse han skal ha.

Ufb brukes tradisjonelt også på sanne bostedsløse og for folk som bor i båt eller annet sted uten offisiell bostedsadresse¹⁴⁸, men disse blir holdt utenfor databehandlingen blant annet ved hjelp av data fra NAV.

17.3.8. Kontrolltiltak og -handlinger

Det å framskaffe og utnytte indikasjoner på utflytting for en stor masse av tilfeller, er en omfattende og innfløkt prosess. Kompleksiteten er såpass stor at vi her bare kan få gitt et skjematisk bilde av hva som skjer.

Prosesen begynner med en eller flere kilder som beskrevet ovenfor. Dataene må i noen tilfeller framskaffes ved å trekke ut opplysninger fra registre, men enten de må lages eller mottas utenfra (som ved postreturer) må de gjennom en forberedelsesfase.

Når den er avsluttet framkommer det et skille mellom dem som har en adresse av et eller annet slag, og de som ikke har noe. Bare de førstnevnte kan naturlig nok inngå

¹⁴⁸ Men ikke for personer med lettere problemer på boligmarkedet.

i hovedutsendingen av varsler eller vedtak. For dem som mangler adresse kan det bli fattet og effektivt vedtak direkte.

Hovedutsendingen virvler et stort spekter av reaksjoner; alt fra at mottakerne tar hintet og melder flytting selv til at de utsendte brevene kommer i retur fordi Posten ikke finner adressaten. På dette tidspunktet har prosjektet egentlig blitt trevlet opp i mange ulike tråder som følger hvert sitt løp.

Hvert av løpene avsluttes så med et endelig resultat, i hovedsak som en effektivisering av et vedtak gjennom en innleggelse av det i DSF.

Mer om forberedelsene

Fra første stund må mye planlegges for at data skal komme inn som de skal og for at prosessen skal bli effektiv. Logistikkprosedyrer for tiltaket må utarbeides. I det videre arbeidet benytter folkeregisteret/SKD seg av datavarehus som et hjelpemiddel for å sammenstille informasjon fra flere relevante registre og å få kjørt ut lister på aktuelle tilfeller.

Det begynner med f.eks. en ladning returpost. Et annet og alltid mer planlagt utgangspunkt kan være bostedsadresser med 7 bosatte eller mer (på visse bygningstyper), eller «inaktive personer i skattemanntallsgruppe 14»¹⁴⁹. Et utgangspunkt kan også være personer som tidligere ble satt på ufb, og som nå har stått med den registreringen i 2 år. Den videre prosessen for dem blir litt annerledes, men mye er likevel likt.

Avhengig av hva som er utgangspunktet, må det tas ut eller kobles på flere ekstra variabler som skal brukes som seleksjonskriterier. Noen ganger er f.eks. inntekt under 50 000 et vilkår for å bli tatt med som kontrollkandidat. Personer som mottar ytelser fra NAV (= reelt uten fast bosted) skal fjernes fra uttrekket med mindre andre indikatorer tilsier at de er utflyttet. Noe manuell gjennomgang kan bli nødvendig for å hindre at feil målgruppe kommer med, for eksempel husholdninger som er store av naturlige grunner.

Når det råder usikkerhet må det kanskje foretas uttrekk fra datavarehus som disse:

- Ikke flyttebevegelser på flere år
- Marginal eller ingen innberettet inntekt
- Ikke i arbeidstakerregisteret
- Ikke registrert med næringsaktivitet
- Stille aksept på selvangivelse
- Er EØS-borger

Kontrollgrunnlaget må så vaskes mot opplysninger fra de siste registrerte flyttingene og tildelinger av spesifisert registreringstype, mot opplysninger om utgått opphold o.a. Dessuten må listene vaskes mot andre kontrollaksjoner som pågår samtidig for å unngå dobbeltbehandling. Det er både upraktisk og uprofesjonelt å la en person komme inn under flere parallelle tiltak.

Arbeidet innebærer å forberede en masseutsendelse av f.eks. varsler om vedtak, enten om at personen blir satt på ufb eller om at han vil bli registrert som utvandret. Til slutt skal så masseutsendelsen kjøres. På det tidspunktet må det være satt opp en svartjeneste som kan betjene de forholdsvis mange henvendelsene som vil komme i alle fall de første dagene.

¹⁴⁹ Personer som er skattepliktige til Norge, med midlertidig opphold, eller personer som ikke er bosatt i Norge, men som har arbeidsopphold her.

Masseutsending og oppfølgende utsendinger

Når utsendingsgrunnlaget består av personer på ufb, kan bare de med en post-adresse være med. Blant disse går det et viktig skille i den videre behandlingen mellom de som har postadresse i Norge og de som har en postadresse i utlandet.

Masseutsendingen gir som nevnt mange ulike virkninger. Utsendingen i seg selv blir en returpostkilde. Retur av varselbrev om ufb fører til vedtak om det, eller i noen tilfeller til nye undersøkelser og varsel og så vedtak om utvandring. Manglende svar gir en lignende reaksjon.

Masseutsendingen kan også gi nye opplysninger, som for eksempel at vedkommende fremdeles bor på den adressen det er sendt varsel til, men at posten ikke har nådd fram. Postkasseproblematikk, omdirigering av post via Posten o.l. kan noen ganger gi opphav til at noen uskyldige framstår som utilgjengelige.

Endelig vil mottatte varsler for noen bli en påminnelse slik at de endelig får meldt den flyttingen de skulle ha meldt for lenge siden, enten det nå er en innenlandsk flytting (som oftest) eller en utvandring. Generelt kan flyttemeldinger og nye opplysninger føre til saksavslutning og/eller omgjøring

I noen tilfeller avføder masseutsendingen en type informasjon som gir grunnlag for nye, men mindre utsendinger.

Prosessen kan dermed beskrives f.eks. slik:

- kjøring av masseutsendelse
- svar sluses til et svarpanel med dedikerte saksbehandlere
- saksbehandling
- preparering av vedtaksrunde
- utsendelse av vedtak
- nytt svarpanel og saksbehandling
- effektivering av vedtak

Brev til huseiere (ved store husholdninger) gir erfaringsmessig mye nyttig informasjon om inn- og utflyttinger. I tillegg til mange vedtak om ufb, medfører det også en del korrigeringer av bolignummer.

Kontrollhandling/sanksjon

Den store prosessen med masseutsending, og så deretter oppfølginger av ulik type, vil etter hvert måtte avsluttes for den enkelte. For de fleste vil det skje rimelig raskt, men for noen drøyer det lenge (kanskje et år) før de våkner etter et varsel og vedtak om ufb eller utvandring.

For mange vil resultatet av aksjonen være at de blir registret med status uten fast bosted og dermed slettet adresse. Mange vil bli stående slik i to år, og så må de gjennom en ny runde med utsending, men da med varsel om utvandring. For andre dukker det opp ny informasjon før det har gått to år, og da kan de bli registrert direkte som utvandret. Motsatt kan det komme informasjon som tilsier at ufb-statusen oppheves.

De som på grunn av kriterier eller stadium i prosessen blir registrert som utvandret, kan i noen tilfeller reagere på dette eller på de påfølgende virkningene. Tilbakemeldingen til folkeregisteret kan være at vedkommende har bodd på samme adresse over lengre tid, men ikke mottatt post. Noen melder først på dette stadiet flytting til korrekt adresse. Det hender at utvandringsvedtak må omgjøres, men særlig ofte er det ikke. Går det for lang tid før berørte med en god sak melder fra, må de innvandre på nytt.

17.3.9. Omfanget av ulike typer vedtaksbasert utvandring

Folkeregisterdataene er sparsomme med variabler som klassifiserer de ulike typene utvandringsregistrering. En klar forbedring var det at det i januar 2011 kom inn en variabel som skiller mellom de to hovedkildene for utvandring, nemlig Melding og Vedtak. Ut over dette kan variabler som tilflyttingsland, oppholdstillatelse og utløpsdatoen for den utnyttes til å få laget en variabel som skiller ut hovedtypene, og samtidig få fram tilbakegående tall.

Tabell 3 og figurene 13 og 14 viser resultatet av et forsøk på å klassifisere, der tallene på hovednivå er nokså holdbare (med et lite forbehold om imputeringen av skillett melding/vedtak bakover i tid), men der oppdelingen i vedtaks kategorier er nokså usikker. Blant annet skulle annet- og restkategorien kanskje delvis vært fordelt på de to andre kategoriene. Mer arbeid må gjøre for å få fram sikrere tall.

Tallgrunlaget viser at omfanget av meldinger fra annet nordisk land er betydelig, og at antall vedtak i alt har økt merkbart med årene. Utregistrering etter status som ufb kom for fullt i 2013, og utløpt oppholdstillatelse er for nedadgående som kilde.

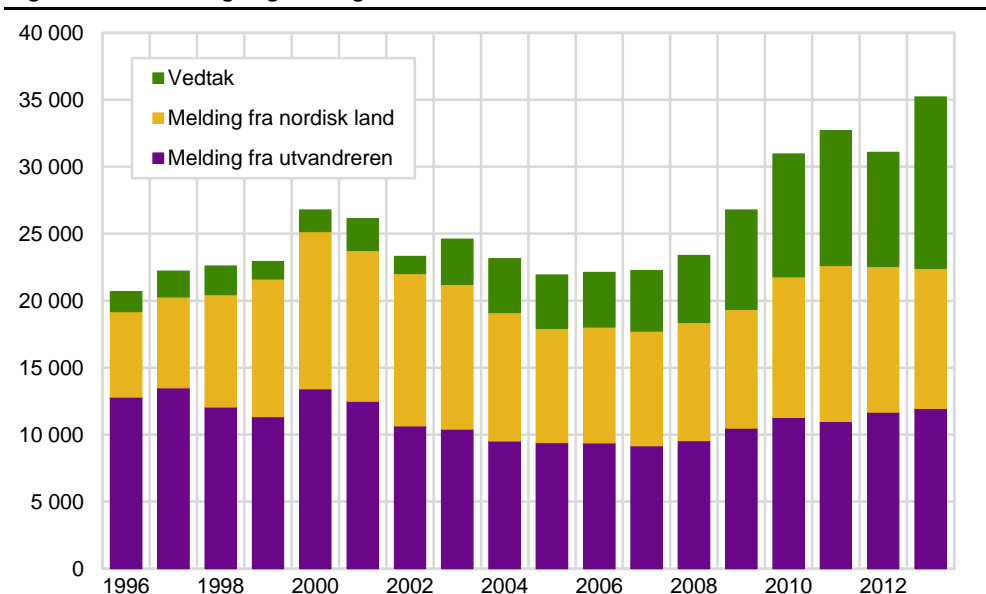
Før 2002 kan uoppgett tilflyttingsland brukes som en forholdsvis pålitelig indikator for vedtaksutvandring.

Tabell 3. Utvandringsregistrering etter kilder/hovedtyper. Maskinår 2004-2013.

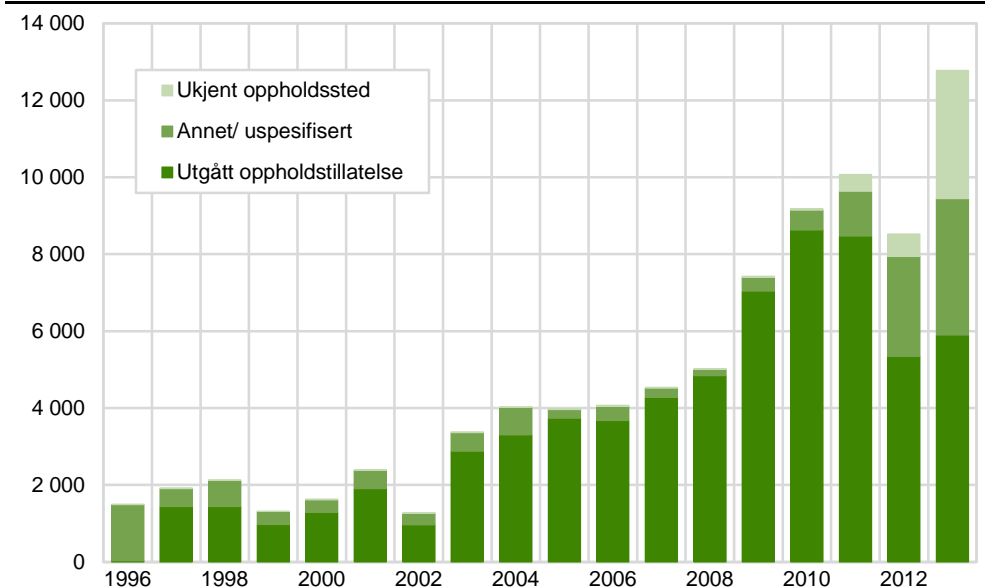
Maskin- år	I alt	Melding fra utvandrere	Melding fra nordisk folke- register	Vedtak	Vedtak			Andeler		
					Ukjent opp- holds- sted	Utløpt oppholds- tillatelse	Annet/ uspesi- fisert	Melding fra nordisk folke- register	Ved- tak	Vedtak. Andel av ikke- nordisk utvand- ring
Total ...	269 535	103 424	96 470	69 641	4 544	55 185	9 912	36	26	40
2004 ...	23 141	9 525	9 581	4 035	23	3 304	708	41	17	30
2005 ...	21 918	9 408	8 522	3 988	34	3 729	225	39	18	30
2006 ...	22 106	9 384	8 645	4 077	36	3 678	363	39	18	30
2007 ...	22 258	9 176	8 546	4 536	21	4 273	242	38	20	33
2008 ...	23 384	9 543	8 821	5 020	11	4 843	166	38	21	34
2009 ...	26 784	10 485	8 871	7 428	30	7 033	365	33	28	41
2010 ...	30 964	11 289	10 495	9 180	34	8 622	524	34	30	45
2011 ...	32 702	10 972	11 657	10 073	443	8 472	1 158	36	31	48
2012 ...	31 066	11 673	10 865	8 528	581	5 338	2 609	35	27	42
2013 ...	35 212	11 969	10 467	12 776	3 331	5 893	3 552	30	36	52

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 13. Utvandringsregistrering etter de tre hovedkildene. 1996-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 14. Utvandring etter vedtak, etter tre hovedtyper av kilde for vedtaket. 1996-2013

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

17.3.10. Hvem det er som ikke melder utvandring

Hvem det er som ikke melder utvandring selv, men får sin registrering etter vedtak, kan analyseres i dybden ved å trekke inn mange forskjellige variabler. En slik omfattende undersøkelse er ikke gjort, men en viss antydning av hvordan det ligger an kan gis.

Tabell 3 og figur 13 viser at omtrent halvparten av utvandringen til andre land enn Norden er registrert etter vedtak.

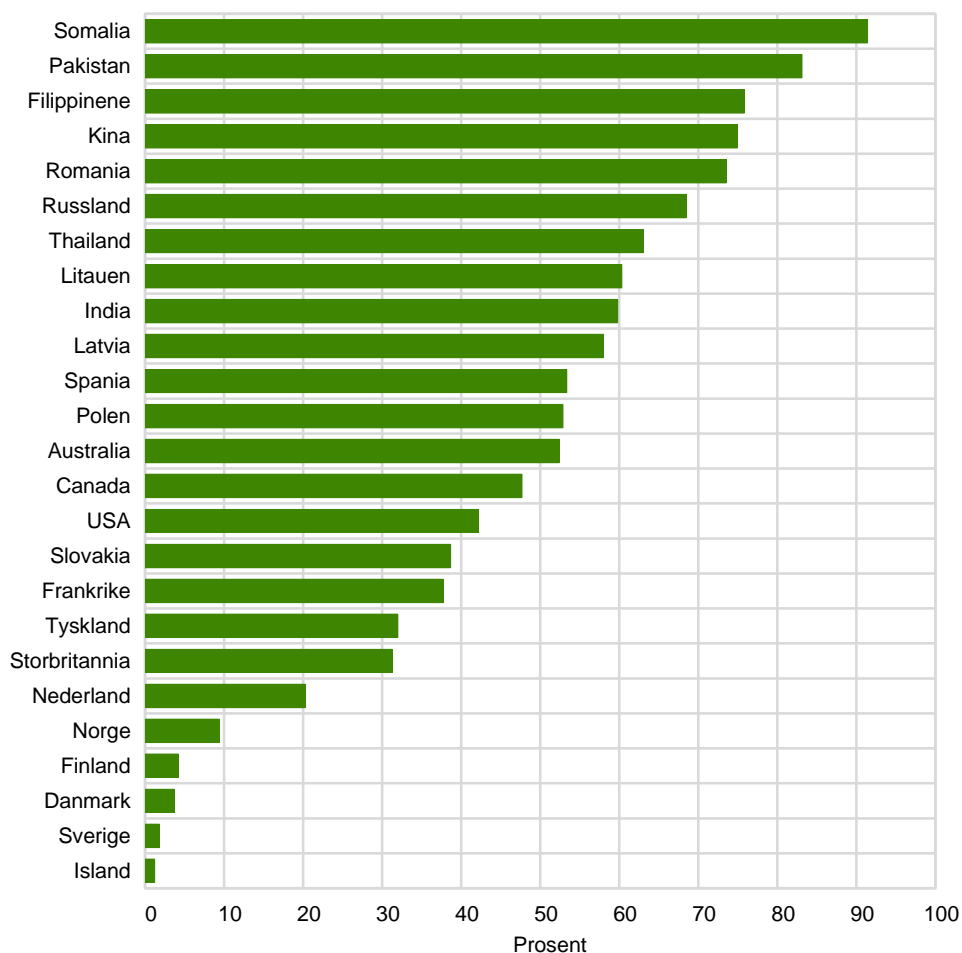
Figur 15 viser enorme forskjeller mellom statsborgerskapsgruppene. Det er også forholdsvis lett å se noen gjenkjennbare mønstre i fordelingen. Nordboerne kommer desidert lavest, men så flytter de fleste av dem jo tross alt til et annet nordisk land der de blir fanget opp av den nordiske avtalen. Andre data viser at blant de nordiske som utvandrer til land utenfor Norden er vedtaksandelen mer ordinær og på linje med f.eks. franske statsborgere. Dårligst ut kommer somaliene med 91 prosent som er registrert ut etter vedtak.

I en figur eller tabell med absolutte tall ville vi sett at personer med statsborgerskap fra Norge, Polen og Filippinene utgjør spesielt store grupper, langt foran de andre enkeltnasjonalitetene.

Statsborgerskap ble valgt som fordelingsvariabel i figuren mest fordi det er en formell og tilgjengelig variabel i folkeregistreringen, men en grundigere analyse ville også tatt med bl.a. eget og foreldres fødeland. De med innvandrerbakgrunn og norsk statsborgerskap kommer da ut med mer moderate prosenttall enn de som fortsatt er utenlandske. Videre viser en slik utvidet analyse at den store gruppa norske statsborgere som ikke melder utvandring for det meste består av personer med innvandrerbakgrunn. Likevel utgjør de uten noen slik bakgrunn fortsatt en forholdsvis stor kategori.

De ikke-meldte utvandringene kan (og bør) analyseres mer enn dette, men det må skje i en annen sammenheng enn her.

Figur 15. Andel utvandring registrert etter vedtak, etter statsborgerskap. 2009-2013. De største statsborgerskapene blant utvandrerne i perioden



Kilde: Statistisk sentralbyrå

17.4. Konsekvenser for databrukerne når utvandring registreres etter vedtak

Utgangspunktet her er altså at bosattstatus er feil. Dernest er det et problem at selve hendelsen mangler, og deretter – når det hele blir rettet opp: At opplysningene om hendelsen blir amputert eller omtrentlige.

17.4.1. Utvandringsdatoen

Ved utgått oppholdstillatelse

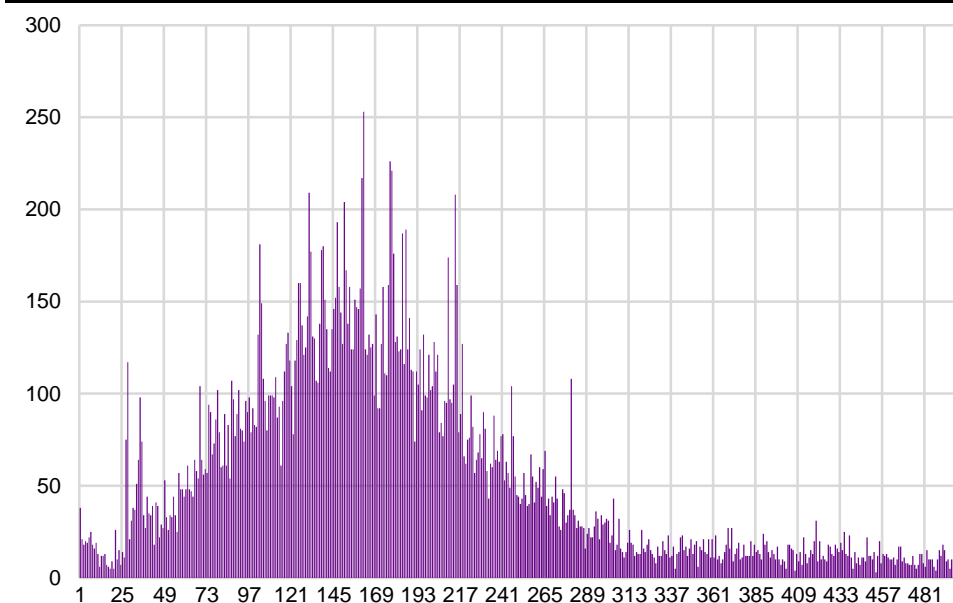
Utvandringsdatoen blir ved administrativ utvandring¹⁵⁰ av ikke-nordiske statsborgere med tidsbegrenset oppholdstillatelse satt til oppholdstillatelsens utløpsdato (forskriftens § 16)¹⁵¹.

Tidligere har vi sett på hvilke utslag dette gir på oppholdenes lengde (se kapittel 16.5.3. og figur 11). Figur 16 oppgir tidsrommet i antall dager mellom den offisielle hendelsesdatoen og innskrivingsdatoen i DSF. Dette tidsrommet viser stort sett hvor lang tid det tar fra en oppholdstillatelse utløper til personen får dataregistrert et endelig vedtak om utvandring. Flest vedtak fattes i disse dataene 162 dager etter utløpsdatoen. Tallet på tilfeller som trenger lenger tid synker så opp til 300 dager, for så å bli stabilt i en tre års tid.

¹⁵⁰ «Administrativ utvandring» er lite brukt på norsk, men betydningen er likevel klar.

¹⁵¹ Det kan i en del tilfeller se ut som utvandringsdatoen, ut fra lengden på oppholdstillatelsen, er beregnet ut fra folkeregisterets innvandringsdato, og ikke er identisk med den konkrete utløpsdatoen.

Figur 16. Utvandringsvedtak på grunnlag av utgått oppholdstillatelse, etter antall dager mellom den utvandringsdatoen som blir satt, og vedtaksdatoen (= maskindato). Tilfeller med 1-500 dager. 2009-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå

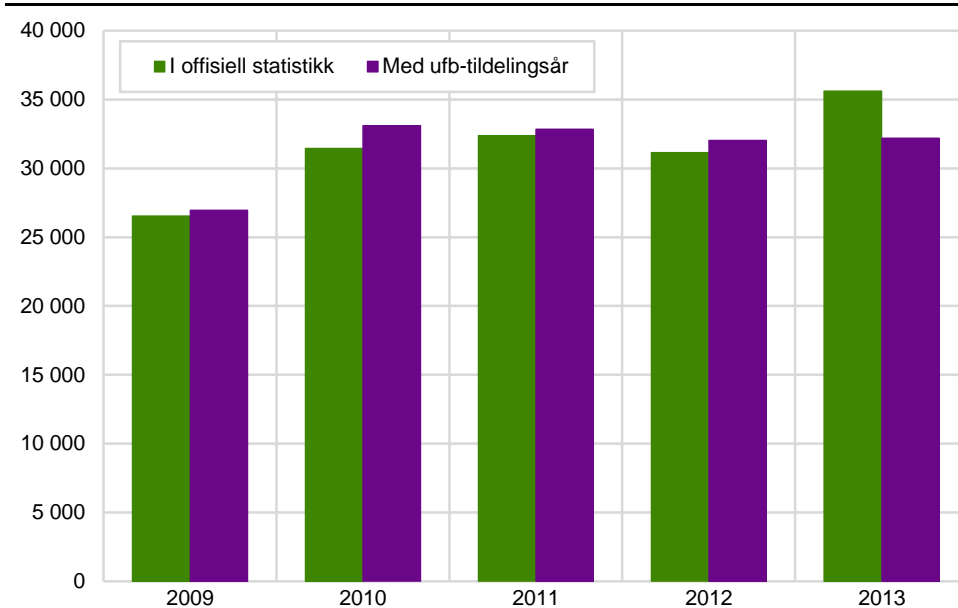
Ved andre vedtak

For alle andre administrative utvandring, altså de som bygger på annet grunnlag enn utgått oppholdstillatelse, blir utvandringsdatoen satt til vedtaksdatoen. Denne regelen gjør at den formelle botida i Norge før utvandring blir en god del lengre enn den faktiske, og tilsvarende blir tida i utlandet (for de av dem som kommer tilbake igjen) kortere i registeret enn den faktisk var. Utvandringsalderen blir også høyere enn den var i virkeligheten.

Figur 17 illustrerer hvordan fordelingen over år ville blitt i utvandringsstatistikken hvis tildelingsåret for statusen ufb hadde blitt brukt som referanseår. Når noen blir vedtatt utvandret etter å ha stått med ufb i par-tre år, har personen helt sikkert forlatt Norge allerede før tildelingsåret, så en slik datering hadde vært mer i samsvar med virkeligheten enn de datoene som den offisielle statistikken bygger på.

Denne alternative tidsplasseringen av hendelsene i den løpende statistikken er imidlertid hypotetisk, fordi det først når utvandringsvedtaket er fattet at det er mulig for oss å vite at ufb-tildelingen skulle føre til utvandring. Dermed ville en slik tilbakedatering bare ført til at hendelsen ble tatt med i statistikken først i et referanseår bestemt av tidspunktet for utvandringsvedtaket, og da ville ikke noe være endret for den offisielle statistikkens del. Den eneste virkningen ville vært at etterslepsandelen hadde økt (for 2013 fra 6,5 til 16 prosent). Men hendelsestidspunktet i analysedata vil kunne bli bedre, slik det er illustrert i figur 17

Figur 17. Utvandringen i offisiell statistikk og et alternativ der referanseåret står for ufb-tildelingsåret 1) for de som ble utvandret etter vedtak. 2009-2013



¹ Da personen ble satt på statusen 'uten fast bosted' siste gang før utvandningsvedtaket.
Kilde: Statistisk sentralbyrå

17.4.2. Konsekvensen for variabelen tilflyttingsland

Tilflyttingslandet oppgis så godt som alltid av de som melder utflytting på ordinær måte til folkeregisteret. Ved administrative utvandring, derimot, finnes det normalt ikke opplysninger om hvilket land den aktuelle personen eller familien har flyttet til.

Sakene som er basert på tips skiller seg imidlertid ut fordi det kan tenkes at det med tipset følger med et antatt eller sikkert land. Det finnes eksempler på at studentboligselskaper etter avtale med folkeregisteret har sendt lister over utenlandske studenter som har sluttet, og at det på listene har stått hvilket land hver enkelt har flyttet til. Kanskje kan slike opplysninger være basert på antakelser, men de kan også bygge på hva studentene har meldt fra om til boligselskapet ved utflytting fra hybelen, og altså temmelig holdbare. Uansett, så har denne informasjonen blitt registrert inn i folkeregisteret ved en del vedtak opp gjennom årene. I det siste har imidlertid innskjerping av framgangsmåten ved utregistrering gjort at den tilsendte landinformasjonen ikke har blitt utnyttet i så stor grad som tidligere¹⁵².

Men bortsett fra at det de siste årene kan påvises avvik mellom variabelen melding/vedtak og utfyllingsgraden for tilflyttingslandet, så er ikke avviket veldig stort. De analyser som gjøres på vedtaksbaserte utvandring kan i hovedsak anvendes også på uoppgett tilflyttingsland, og vice versa.

Uansett slike forbehold, så vil det være en klar sammenheng mellom vedtaksbasert utvandring og uoppgett tilflyttingsland. Noen muligheter til å få inn land for enkelte vil det være, men i hovedsak vil ikke folkeregisteret på noen måte kunne vite eller ane hvor en forsvunnet person har tatt veien. Klart bedre utfylling blir det bare hvis flere melder fra selv.¹⁵³

¹⁵² Vedtakene må nå være basert på at hver enkelt tilskrives.

¹⁵³ Inngåelse av flere internasjonale datautvekslingsavtaler er et alternativ enkelte flyttestrømmer, men bare den konkrete utformingen av dem vil avgjøre om virkningen på tilflyttingslandets dekningsgrad blir god raskt nok til at aktualitetskravene tilfredsstilles.

17.4.3. Mer allment om kvaliteten på til- og fraflyttingslandet

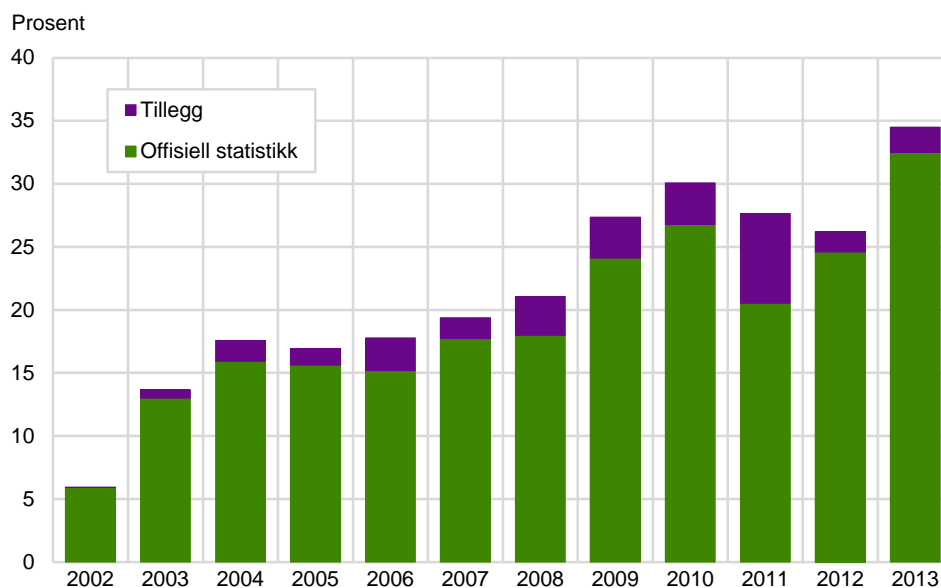
Det kan enkelt slås fast at manglende utvandringsmeldinger fra publikum, og derpå følgende vedtak om utvandring i folkeregisteret, er det ene, store problemet for til- og fralandsvariabelen samlet. I den videre framstillingen ser vi litt bort fra dette og tar opp størrelsen på dekningen på andre måter.

Dekningen av tilland ved utvandring

Etter at den nye variabelen for utvandringstype kom i 2011 kunne SSB i 2012 fastslå at det var en del personer med verdien 'vedtak' som hadde et oppgitt tilflyttingsland. Noe av dette viste seg etter nærmere gransking å bygge på holdbare opplysninger fanget opp fra andre kilder enn utvandrerens selv (se forrige kapittel). Men det viste seg også at et begrenset antall saksbehandlere i folkeregisteret systematisk hadde satt inn statsborgerskapet som tilflyttingsland ved vedtak. Tallene som flere tabeller og figurer er bygd på er forsøkt korrigert for denne feilen¹⁵⁴.

I figur 18 framgår det at utslaget ble størst i 2011. Før det bærer resultatet litt preg av at det er vanskelig å tilbakeskrive kriterier som er laget på grunnlag av nyere data. Før 2001 mangler en nøkkelvariabel, så lenger tilbake enn det er det ikke mulig å komme. De siste par årenes små utslag er påvirket av at retningslinjene til skatteregionene ble innskjerpet: Det skal ikke settes inn opplysninger som bygger på rein gjetting.

Figur 18. Andel uoppgitt tilflyttingsland i offisiell statistikk og med tillegg av reelt uoppgitte land oppdaget i ettertid. 2002-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tallgrunnlaget er fra vedleggstabell 4

Innenfor Norden virker registreringssystemet på en slik måte at en landverdi må komme på plass for alle inter-nordiske flyttinger. Dermed kan en slutte at verdien uoppgitt tilflyttingsland praktisk talt alltid står for et ikke-nordisk land, og i alle fall gjelder det i nyere tid. Går en tilbake helt til 1958 som i figur 19, er det selvsagt vanskeligere å se bort fra avvik fra denne slutningen. Fra da av og de nærmeste åtte årene fantes det forresten ennå ikke noen nordiske avtale, men det ser ikke ut for å bety noe her.

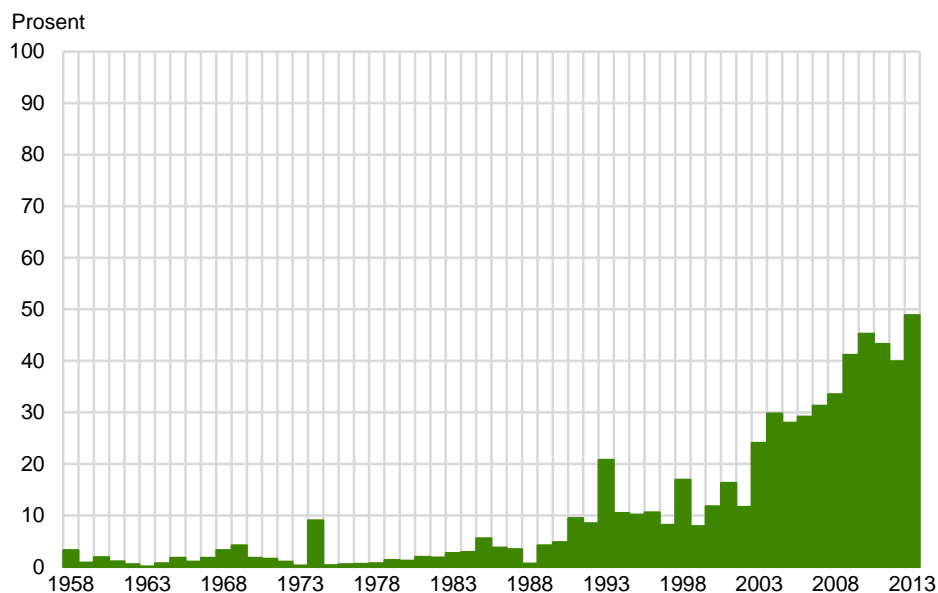
Det må også bemerkes at før 1975 ble de små landene slått sammen i restkategorier for verdensdeler, så bare det å se på 'helt uoppgitt' blir ikke helt relevant når det er

¹⁵⁴ Etter visse kriterier har noen kombinasjoner av opplysninger bakover i tid ført til omkodning fra oppgitt tilflyttingsland til uoppgitt (bare i analysedata). Mulighetene for at kriteriene ikke har truffet helt rett, er store.

bruksnytt som er det viktige. Her er vi imidlertid opptatt av *registreringskvaliteten*, og da er det relevant å holde seg til ‘helt uoppgett’.

Og det figur 19 gir et godt bilde av, er at andelen med uoppgett tilflyttingsland (blant de utvandringene et slikt mål gjelder for) med årene har gått «den veien høna sparker». Prosenttallene har gått fra nesten bare ubetydelig og godtakbare tall rundt et par prosent til litt større på 1990-tallet, for så å gjøre et hopp opp i 2003 og stort sett bare økt helt opp til 50 prosent i 2013.

Figur 19. Utvandring med uoppgett tilflyttingsland, regnet som andel av utvandringen til land utenfor Norden



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Dekningen av fraland ved innvandring

Selv om utvandringssida oppviser de riktige store tallene med hensyn til uoppgett-andelen på landvariabelen, så må ikke innvandringene overses. Tilsvarende prosenttall som figur 19 er bygd på, er for innvandring fra ikke-nordisk land¹⁵⁵ på mindre enn 1 prosent i alle år fram til og med 2004 – med unntak av 1973 da det var på hele 10 prosent. Hva som egentlig skjedde det året, er ikke kjent, og i det større bildet er det mindre viktig.

I 2005 hoppet andelen opp til 1,8 prosent, og i seks av åtte kalenderår etterpå har andelen vært høyere enn 1. I 2013 var prosenttallet igjen på 1,8. Så også for fraflyttingsland skjedde det noe rundt 2004, og heller ikke for den variabelen går utviklingen helt i riktig retning.

17.5. Utregistrering i andre land, og uoppgettandelen for tilflyttingslandet

17.5.1. Utregistrering

Ulike former for bostedskontroll og «aktiv» folkeregistrering foretas nok i alle land som har folkeregistre av et eller annet slag, men framgangsmåter og mye annet vil variere, og framfor alt omfanget. For noen som befinner seg i et annet land er det vanligvis vanskelig å finne informasjon om slike aktiviteter. Registreringsmyndighetene er naturlig nok lite opptatt av å informere utlandet, og for de noe mer internasjonalt orienterte statistikkbyråene blir slike temaer gjerne litt utenfor-

¹⁵⁵ For innvandring er det strengt tatt ikke så lett å påvise at uoppgett land må være ikke-nordisk, men det ser vi bort fra.

liggende. Aktiviteten har kanskje ikke heller en fast betegnelse, og da er det vanskeligere å informere om den.

Mellom landene varierer det mye i hvor stor grad det er ens «egne» som utvandrer, eller om det først og fremst dreier seg om utlendinger som drar tilbake til utlandet. Den førstnevnte kategorien kan forventes å vende hjem igjen etter hvert, mens utlendinger stort sett forblir i utlandet for alltid. På den måten er f.eks. Norges og Latvias situasjon helt forskjellig. I tillegg kommer det at i Latvia går folketallet merkbart ned, mens det jo ikke er tilfelle i Norge. Av slike grunner opplever muligens latvierne det som vanskeligere å «slå hånda av» umeldte utflyttere enn det Norge gjør.

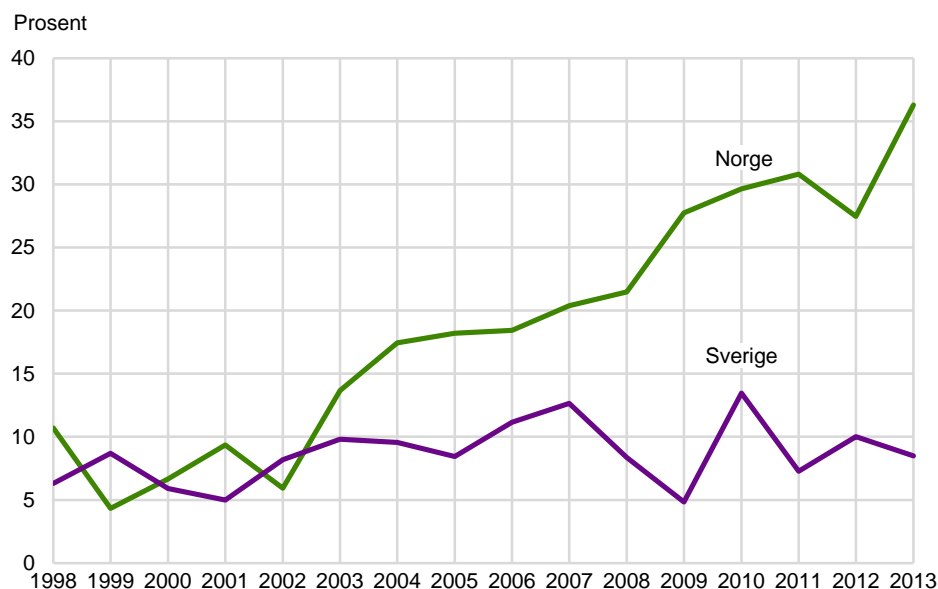
Sverige

Sverige skiller seg ut med å ha produsert mye informasjon om utregistrering. Personer som forsvinner blir der plassert på «utan känt hemvist» (UKH), som står for mye av det samme som det norske ufb, men muligens krever litt sterkere indisier. Etter minst to år med den statusen kan personen bli overført til «obefintlighetsregisteret» (OB), som ikke har noen egentlig parallell i Norge¹⁵⁶. Muligens var dette delregisteret opprinnelig ment for svenske og nordiske statsborgere, mens det i dag foretrekkes når det ikke finnes noen som helst spor av personen. Andre registreres som «utvandrad till okänt land», og ikke minst når det finnes indikasjoner på at de har utvandret. Begge kategorier anses for utvandring av Statistiska centralbyrån.

I 2014 innførte Skatteverket en mer samlet og mer løpende og mer systematisk behandling av feilimpulser – noe tilsvarende som i Norge.

Figur 20 sammenligner andelen som blir utvandret etter vedtak i Norge og Sverige. De siste ti årene har Norge rykket fra et mer stabilt Sverige.

Figur 20. Andel utvandring registrert etter vedtak i Norge og Sverige, 1998-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå og Statistiska centralbyrån

Danmark og Finland

I mange år i Danmark og Finland har boligen blitt brukt til å kontrollere om familier flytter til boliger som allerede er opptatt. Der oppvarmingen betales etter antall bostedsregistrerte personer i boligen, vil nye beboere ha all interesse av å si fra hvis det tallet ikke stemmer på regningen.

¹⁵⁶ Den norske registreringsstatusen 'Forsvunnet, formodet død' har et mye mer begrenset bruksområde.

Finland har ellers i nyere tid lagt vekt på at folk må få være bostedsregistrert der de ønsker. Det kan være én årsak til at lovverket ikke gir så store fullmaktene til å fatte utvandringsvedtak som i Norge. Statistisk sentralbyrå har nylig gått til det skritt å holde flere hundre inaktive personer utenfor statistikken over den bosatte befolkningen. Oppgitte tall på rettede personer i befolkningsregisteret er til dels små (1 000 er oppgitt i Statistisk sentralbyrå (2014)).

Danmarks Statistik har i motsetning til SSB ikke lov til å sende cpr-nummer (ID-nummeret) på postreturer til CPR-kontoret.

Nederland

I Nederland foretar folkeregisteret administrative korreksjoner som klassifiseres som «administrativ avgang», og som dermed havner i samme kategori som mindre betydningsfulle former for uklassifisert avgang. Statistisk sentralbyrå oppgir så utvandring både med og uten disse administrative avgangstilfellene.

Det praktiske resultatet for statistikken blir stort sett det samme i Norge og Nederland, men i Nederland lar man det altså i både register og statistikk stå mer åpent hvor det har blitt av de som forsvinner. De «spiller med åpne kort» og synliggjør det store problemet med folk som forsvinner, mens Norge i større grad allerede på folkeregistreringsstadiet tar følgen av at dette jo i praksis er snakk om utvandring. Det ser ikke ut som om Nederland har en egen «venteromsordning» som det norske folkeregisteret har i form av plassering på uten fast bopel i to år før endelig utregistrering.

I tråd med den nederlandske synsmåten blir tilflyttingsland brukt som variabel bare i statistikk som omfatter meldte utvandring.

Tilsvarende betraktes i Nederland «administrativ tilgang» som en opplagt og beskrevet hendelsestype som kommer i tillegg til fødsler og innvandring. I Norge brukes tilsvarende løsning bare helt unntaksvis.

17.5.2. Andelen uoppgitt tilflyttingsland

Vurderinger av kvaliteten på landinndeling og -registrering i ulike lands statistikker er på langt nær en eksakt vitenskap, og det er heller ikke helt liketil å sammenligne uoppgittandeler mellom land.

Det skyldes, om ikke annet, at mange land har så store mangler i sin statistikk over inn- og utvandring (i alle fall sett med norske briller) at utvalget av aktuelle sammenligningsland blir begrenset, at det som eventuelt ligger på nettet ikke går særlig mange år tilbake, at utvandringen der ikke er fordelt på (relevante nok) underkategorier, at den presenterte statistikken ikke er representativ for det som har blitt registrert, eller at det brukes verdier som er litt vanskelig å tolke fra et uoppgitt-synspunkt.

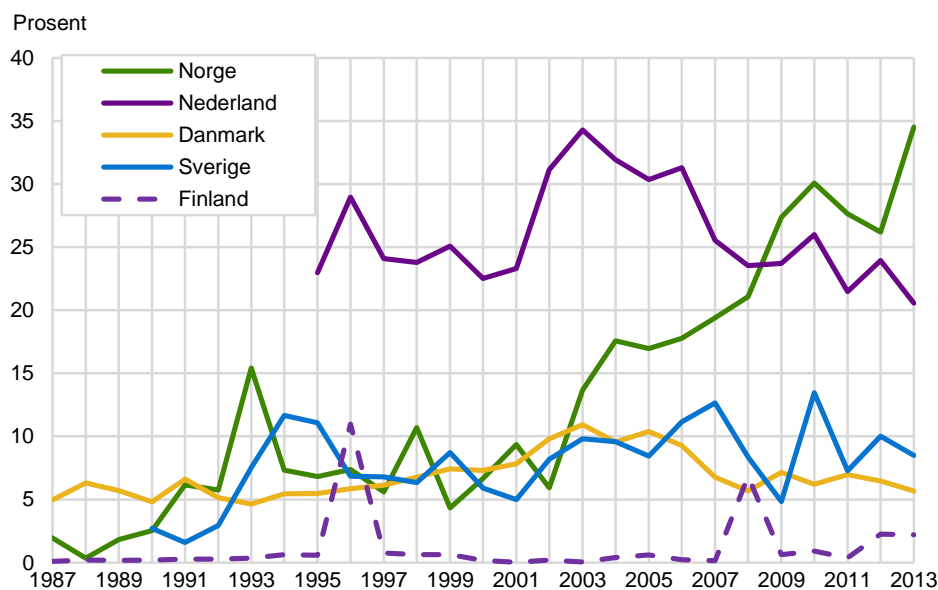
Helt uoppgitt

Det kan være riktig å oppfatte andelen *helt uoppgitt* som en indikator på omfanget av landregistreringsproblemer. Med det utgangspunktet er det en overkommelig oppgave å sammenligne produsentland. Dette er gjort i figur 21, for fire land i tillegg til Norge. Figuren viser at Nederland har ligget høyt i lenger tid enn Norge, at Finland jevnt over ligger ekstremt lavt, og Sverige og Danmark er på nivå med Norges uoppgittandel slik den var for litt over ti år siden. Som vi vet og ser av også denne figuren gikk det kraftig oppover for Norge etter den tid, og i 2009 passerte Norge et Nederland med synkende tall.

Med tanke på Finlands lave nivå må en uvilkårlig spørre seg om de der sitter på noen løsninger som kan anvendes i f.eks. Norge. En viss kontakt med finske statistikk- og registerpersoner har så langt ikke frambragt noe spesielt. Kanskje er det bare flytteomfang, sammensetningen av flytterne, trykket på utregistrerings-

aktiviteten og en del enkelrutiner som er forskjellig nok forskjellig nok til at Finland får andre tall enn Norge.

Figur 21. Uoppgittandelen for tilflyttingsland. Utvalgte lands utvandringsstatistikk. 1987-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå og andre lands statistikkbasar

«Reelt uoppgitt»

Hvis en er mer opptatt av statistikkens bruksverdi enn mulige svakheter i registreringssystemene, er det nødvendig å trekke inn også de landverdiene som nok er oppgitt formelt, men som for mange formål likevel ikke er brukbare.

Noen statistikkbyråer gjør forholdsvis stor bruk av uspesifiserte verdier for verdensdel eller lignende regioner (tilsvarende som Norge inntil 1974). Noen kan også ha foretatt registreringer på Sovjetunionen og andre utgåtte land i flere år etter at landene ble oppløst. I kodelister og landstatistikk finnes også grupperte land som f.eks. 'Israel medregnet Palestina'. Endelig bidrar også en høy korreksjonspost i befolkningsregnskapet til at en stor del av vandringene (som må ha funnet sted) ikke blir påført et egentlig land.

Alle slike ting reduserer bruksverdien av statistikken i større eller mindre grad – avhengig av det konkrete behovet. Med et slikt perspektiv vil noen andre land enn Norge få en høyere plassering i en sammenligning som i figur 21, og dermed reduseres avstanden mellom Norge og visse andre land. Det gjelder særlig Danmark, mens for Finland betyr en slik utvidet uoppgitt-utregning forholdsvis lite.

18. Diskusjon

18.1. Innledning

Etter en omfattende gjennomgang av forvaltningsfasen blir dette en kort oppsummering så langt, der vi gjør oss vurderinger foran overgangen til den statistiske sfæren. En samlet problem- og kvalitetsdiskusjon kommer til slutt etter gjennomgangen av statistikkfasen.

18.2. Hvordan ville det vært med justeringer i regelverket?

18.2.1. Hva med døgnhvileprinsippet som hovedregel også ved utvandringsregistrering?

Så langt har gjennomgangen i denne delen vært basert helt og holdent på folkeregisterets bosattbegrep (bortsett fra regneeksempelet med 12 måneders minste botid). Fra et statistisk synspunkt er ikke alle utslag av dette bosattbegrepet ideelle. Noen skarpe motsetninger skal ikke skapes mellom de statistiske idealene og de folkeregistermessige, men de er der.

Regelverkets avvik fra idealsituasjonen gjelder i første rekke disse to gruppene:

- 1) Nordboere som ikke vil være bosatt i Norge og som slipper å være det.
- 2) Personer som ikke blir registrert som utvandret selv om de skal oppholde seg lenge i utlandet og har meldt fra om det.

Den første kategorien berører innvandringssida, og den andre utvandringssida.

Den første kategorien er i sin nåværende form bare vel et par år gammel, og særlig mye etterprøving av omfanget er foreløpig ikke gjort. Etter hvert må vi anta at det kan gjøres studier som får plassert saken med hensyn til omfang og alvorlighetsgrad, men inntil det skjer må saken bero.

Utflyttere som blir holdt igjen i Norge

Den andre og viktigste kategorien har vært kjent siden slutten av 1990-tallet. Sett fra statistikken side består problemet i de personene som reelt drar til utlandet for å bli der lenge, men uten at det strir mot lovverket. I slike tilfeller foreligger det altså ikke noen folkeregistreringsmessige regelverksbrudd – bare avvik fra statistikkens primære ønske.

Hvis regelverket hypotetisk hadde blitt mer rettet mot det faktiske bostedet og mindre mot tilknytningen til Norge, ville nok folkeregistreringen og i siste instans statistikken bli oppfattet som mer dekkende for virkeligheten. Men noe av vinningen for kvaliteten kunne ha gått opp i spinningen ved at det hadde blitt fristende og lettere for folk med mye penger å lure folkeregisteret til å tro at de fyller kravene for å stå som utvandret til et mer skattegunstig land. Samme virkning ville det få om en del flere enn før ville komme i den situasjon at de ville se seg lite tjent med å melde fra om sitt utenlandsopphold (altså fordi flere skulle blitt utvandringsregistrert i utgangspunktet).

Som vi har sett, legger regelverksformuleringene vekt på å holde på skatteyttere, mens det motsatte hensynet ikke er spesielt ivaretatt. I eventuelt endrede forskrifter kunne en se for seg at det ble laget flere kriterier, for på den måten å kunne treffe mer presist der en ønsker. På den annen side er det av hensyn til brukerne grenser for hvor komplisert et regelverk kan bli, og noen tenkelige kriterier kan dessuten være problematiske fra et politisk/verdimessig synspunkt.

Ved å løsne på forbindelsen mellom folkeregistrert bosted og skatt kunne muligens dette dilemmaet løses opp. Hvis folkeregisteret på den måte kunne gjøres mer relevante for visse brukergrupper, ville det kanskje oppveie ulempen ved at registeret på den måten risikerer å bli mindre relevant for skattesystemet.

18.2.2. Mange hensyn må tas i valget av den beste minste botid for bostedsregistrering i Norge og opphold i utlandet

De reinte matematiske konsekvensene av å gå opp til 12 måneders minste botid er allerede presentert. De fulle konsekvensene er det imidlertid vanskelig å få en formening om uten å gå mer grundig til verks enn det som her er gjort.

Problemstillingen koker ned til motsetningen mellom behovet for å avgrense befolkningen til dem med en visst bofasthet, og det å få registrert inn visse grupper som i noen sammenhenger kan være spesielt interessante. Dette gjelder blant annet studenter, arbeidstakere på korttidsopphold i Norge eller de mange nordmenn i utlandet med bare korte opphold der.

Det eneste som kan løse i alle fall noe av dette dilemmaet er at folkeregisteret forbedrer registreringen av alle slike delvis perifere grupper, uavhengig av hvilken offisiell bosattstatus de måtte få. En slik tankegang ligger da også inne i de foreliggende planene for modernisering av folkeregisteret.

18.2.3. Regelverket for datering av vedtaksutvandring kunne vært mer rettet mot å avspeile det faktiske utvandringstidspunktet

Ved vedtak om utvandring fastsettes utvandringsdatoen etter regler som er mer strikse enn nødvendig sett fra et statistisk synspunkt. En konkret kategori er de som blir utregistrert etter å stått med ukjent oppholdssted i minst to år. I disse tilfellene er det vanskelig å se motforestillinger mot at utvandringsdatoen ble satt til datoen for når perioden med ukjent oppholdssted ble innledet.

Som vi seinere skal se (kapittel 21.6) ville en slik endring ikke ha betydning for den ordinære befolkningsstatistikken, for der ville de bli tatt med uavhengig av om hendelsesdatoen ble satt tilbake i tid. I individdata til analyse- og forskningsformål, derimot, ville en omdatering gi et noe riktigere bilde av personers oppholdstid i Norge.

En annen sak er at slike data kan SSB lage selv, så da er det egentlig ikke vesentlig hva folkeregisteret gjør. På den annen side ville det prinsipielt og praktisk vært best om datobruken i SSB var den samme som i folkeregisteret.

18.3. Noen hovedfunn og tanker til slutt

18.3.1. Noen hovedpunkter

Vi ser ...

1. I forhold til situasjonen i de aller fleste andre land er det norske folkeregistreringssystemet av høy kvalitet. Den klassen som det konkurrerer i har imidlertid hittil ikke vært særlig stor, nemlig Norden pluss noen få land til. Nå er dette i ferd med å endre seg.
2. Et forholdsvis stort apparat medvirker i folkeregistrering, enten direkte og på heltid, eller som del av arbeidet i skatteetaten eller samspillende etater.
3. Dette apparatet framstår i 2014 umiddelbart som mer solid enn tidligere.
4. Institusjonell og systemmessig stabilitet er viktig for SSB.
5. Vandringsregistreringene styres av et regelverk som er tungt juridisk og komplisert når en sammenligner med de enkle reglene og definisjonene som statistikkbrukerne ønsker seg.
6. Feil i registreringen (på grunn av manglende flyttemeldinger) blir forsøkt holdt i sjakk. Innsatsen og systematikken i arbeidet med administrativ utvandring har økt betydelig i dette tiåret.
7. Men det at disse feilene i hele tatt oppstår i så stort omfang må anses for å være et problem både for folkeregisteret og dets brukere.

8. I alle fall utgjør den dårlige dekningen av tilflyttingsland, og de omtrentlige utvandringsdatoene, en stor utfordring for en bruker som SSB.

18.3.2. Nærmere om den høye andelen med utvandringsvedtak

Det er et paradoks at det ene kapitlet (17.5.1) viser hvor stor innsats det norske folkeregisteret legger ned i arbeidet med å utvandre personer som ikke lenger skal stå som bosatt, mens det neste kapitlet (17.5.2) understreker hvor mye høyere andelen uoppgett tilflyttingsland er i Norge. Det er ikke tilfeldig at det er slik, for sammenhengen mellom de to målene er veldig sterk. Sammenhengen er ikke nødvendigvis fullt ut et en-til-en-forhold, men det er ikke mye om å gjøre.

Vi kunne håpe at forholdet var svakere, for da ville det være en sjanse for at land med lav uoppgettandel (som f.eks. Finland) hadde funnet en måte å få tak i tilflyttingslandet på til tross for høy «ryddeaktivitet». Men ikke noe har kommet fram noe som tyder på at det finnes noen slike hemmeligheter i andre land. Lav uoppgettandel ser ut for å være uttrykk for en ikke alt for omfattende rydding, enten det nå skyldes manglende behov, manglende verktøy eller hva.

Primærløsninger versus reserveløsninger

På bakgrunn av dette funnet blir det et nærliggende spørsmål om det ikke ville vært mulig å få flere til å melde utvandring selv, framfor å bare reparere på dataene i ettertid. Selv om denne repareringen gjør mye bra for datakvaliteten i stort, bør den tross alt oppfattes som en reserveløsning.

Kampanjer for å få folk til å melde flytting generelt (øyensynlig spesielt med tanke på innenlandsk flytting) gjennomføres av og til, men kanskje kunne noe gjøres også overfor de som forlater landet. Hvis manglende meldingsaktivitet skyldes mangel på *informasjon*, kan en se for seg at det er mulig å oppnå noe.

Hvis det er *motivasjonen* det står på, vil det være vanskelig å oppnå noe uten å gjøre ulike regelverk mer nøytrale eller balanserte i forhold til fordeler og ulemper ved å melde flytting.

Som vist i kapittel 17.3.10 er det mulig å finne noen store forholdsvis ensartede grupper (i hovedsak basert på nasjonalitet) som i absolutte tall står bak en stor del av de manglende utvandringsmeldingene til folkeregisteret. Ved å rette en innsats mot slike utvalgte målgrupper er det kanskje mulig å nå fram til utvandrerne på en kostnadseffektiv måte. Det er mulig at en slik framgangsmåte gjør at grupper med en tålelig bra vedtaksandel vil få enda bedre resultater samtidig med at andre grupper med svært høy vedtaksandel går klar av tiltakene. Da vil vi sitte igjen med store sprik i andelen med utvandringsvedtak, og det er uheldig, men kanskje også færre med utvandringsvedtak alt i alt. Også den samlede andelen betyr noe for dataenes kvalitet.

Ut over dette er det nok bare en økt datautveksling mellom land som i framtida kan få redusert problemene. En slik utvikling er det imidlertid mulig å se for seg bare for en del europeiske land, mens utvandring til andre deler av verden ser ut for å kunne bli et problem til evig tid.

Men når dette er sagt om primærløsningene, så må folkeregisterets reserveløsning brukes en god del også i fortsettelsen, så det er viktig at den løsningen utvikles videre og blir best mulig.

Del 6. Statistikkfasens håndtering av inn- og utvandring

I denne delen er det kapitler som tar for seg ulike sider ved befolkningsstatistikken, og også noen deler som går spesifikt på inn- og utvandring.

Kapitlene bygger på generelle prinsipper som er allerede er presentert og diskutert. Her blir det gitt bare korte påminninger om hvilke disse prinsippene er.

Denne delen skal fortrinnsvis inneholde momenter som ikke har kommet (godt) fram så langt.

19. Statistikkfasens rolle

19.1. Innledning

Når forvaltningsfasen nå går over i statistikkfasen, skal mange sentrale kvalitetsaspekter være gjennomgått. De fleste av disse aspektene slår naturlig nok ut i den endelige statistikken, men vil likevel ikke bli tatt opp på nytt her. I stedet vil temaet bli statistikkfasens svar på de dataene den står overfor.

Å omdanne inputdata til statistikkdata innebærer at noe skjer med dataene, både ved uttaket og ved den påfølgende tilpasningen. Visse sentrale grep som foretas i statistikkfasen er nødvendige ledd i enhver omforming av administrative data til statistiske data, og kan ikke velges bort. Andre ting som gjøres, derimot, er mer preget av at det er gjort egne valg. Uansett må det tas avgjørelser ved alle stadier av prosessen fram til ferdig statistikk, og kvalitetsproblemer kan oppstå også i statistikkfasen. Også i denne fasen er det mulig å gjøre feil eller å unnlate å gjøre det som er rett.

19.2. Befolkningsstatistikk er naturlig hovednivå for analysen

Mye av det som er relevant for inn- og utvandringsstatistikken gjelder for all statistikk i større eller mindre grad, og om ikke annet så i alle fall for all registerstatistikk og/eller personstatistikk. Framstillingen kunne derfor lett legges på et så generelt nivå. Vi går imidlertid mer rett på sak og snevrer inn på det nivået som uten tvil er spesielt relevant i vår sammenheng, nemlig *befolkningsstatistikk-nivået*.

Mye av produksjonen av data og statistikk foregår samlet for alle folkeregisterdataene. Flyttedata inngår der bare som en bit av denne helheten, og blir behandlet etter de samme regler og prinsipper som for annen hendelsesstatistikk innenfor befolkningsfeltet. Beskrivelsen og diskusjonen må da tas på det samlede nivået, og så kommer spesielle inn- og utvandringsaspekter inn bare der det er naturlig.

Det som innenfor befolkningsstatistikken særmerker flyttinger eller inn- og utvandring begrenser seg til et par variabler som er spesielle for disse hendelsene, og dessuten skiller utvandring seg ut med en til dels problematisk datakvalitet. Som vi skal se er utvandringene befolkningsstatistikkenes problembarn.

19.3. Grunnforutsetning: Tilgang på gode input-data

Det faller lett å tenke på folkeregisteret som befolkningsstatistikkenes ene, store kilde. Ikke bare leverer folkeregisteret stadig nye, oppdaterte data, men det er også opprinnelsen til mange av de arkiverte dataene som inngår i produksjonen. Å klassifisere input-data etter hvor de i sin tid ble *dannet* (og ikke hvor de hentes fra i dag) er i høyeste grad relevant, for omstendighetene rundt registreringen på den tida den skjedde virker sterkt inn på den kvaliteten dataene framstår med.

Men en enkel henvisning til eksterne registre som selve hovedkilden fører lett til at de til enhver tid lagrede data i SSB blir oversett. I en diskusjon om befolkningsstatistikkenes datakilder kan det i noen sammenhenger være mer hensiktsmessig å skille mellom inputdata som stadig kommer inn i huset, og data som statistikkbyrået har liggende fra tidligere. Disse arkivdataene representerer ei skattkiste for nyprodusert faktisk og potensiell statistikk.

I tillegg til nye og gamle folkeregisterbaserte data trekker den ordinære befolkningsstatistikkproduksjonen på data fra folketellingene 1960 og 1970 og på utvalgte data direkte fra Utlendingsdatabasen og Adopsjonsregisteret¹⁵⁷, men disse

¹⁵⁷ Ved spesielle oppdrag og analyseprosjekter tas også andre andre kilder i bruk, men den ordinære statistikken er begrenset til kildene som er nevnt her.

ekstrakildene spiller imidlertid en avgrenset rolle. De er viktige for konstrueringen av visse variabler, de forbedrer variabler, og de er nøkkeldata for adopsjonsstatistikk. *Defineringen* av inn- og utvandringshendelser og av folkemengden er derimot basert helt og holdent på folkeregisterdata. Mange sentrale demografiske opplysninger er helt upåvirket av ekstrakildene, og er altså hundre prosent folkeregisterbaserte.

Når det gjelder de aspektene ved inn- og utvandringsstatistikken som tas opp i denne rapporten, så er befolkningsstatistikken fullstendig prisgitt egenskapene til og kvaliteten på folkeregisterdataene. Det aller meste av statistikkens kvalitet ligger altså der.

Konsekvenser av at folkeregisteret er hovedkilden

Det er rasjonelt for SSB å utnytte en så ferdig pakke som folkeregistreringen og folkeregisteret utgjør. Som tidligere nevnt bruker det norske samfunnet om lag 350 årsverk på folkeregistrering hvert år, og noe tilsvarende kan SSB ikke tenke på å stille opp med for et eventuelt alternativt system. Siden folkeregisterdataene er framkommet i et *samlet* system, er de også svært konsistente seg i mellom. Aktualiteten kan i noen tilfeller problematiseres, men i hovedsak er den som tidligere vist svært høy.

19.4. Får inn nye data, legger dem til rette, foretar uttak, tilpasser og bearbeider

19.4.1. Innledning

På lik linje med de andre direktemottakerne av folkeregisterdata får SSB hver kveld etter en arbeidsdag overført kopier av alle registreringer som er foretatt i DSF tidligere samme dag.

Disse originale transaksjonene blir tatt vare på, og i tillegg oppdaterer de en database (BeReg) som forenkler videre bruk. Noe av tilpasningen til statistikkformål skjer i denne databasen, mens annen bearbeiding skjer seinere med SAS som verktøy.

19.4.2. Omformingen av mottatte data

Det første trinnet i bearbeidingen er å skaffe seg kontroll på og få oppdatert ID-numre. I den videre prosessen gjøres det mange kontroller av alle sider ved dataene, og hvis noe av betydning ikke stemmer, blir de rettet eller forbedret. SSB må også takle større mangler i dataene så godt det lar seg gjøre. Det å bli kvitt uoppgitt, eller i det minste å øke dekningsgraden på variabler, tar mye ressurser.

De originale utvandringstransaksjonene inneholder svært få variabler, men en omorganisering av dataene og annen tilpasning sørger for at det blir påført et helt sett av statistikkrelevante variabler på disse meldingene. Statsborgerskap er et eksempel på en variabel som ikke ligger på utvandringstransaksjonene, med må hentes med korrekt verdi fra andre steder i datamassen.

Folkeregisterets vedtak ligger som en forutsetning under bearbeidingen, så for enkelte variabler og opplysninger skal det nok så mye til for at SSB endrer dem (se mer om det i kapittel 21.1.). For andre står SSB friere.

19.4.3. Individfiler som resultat

Ut fra produksjonsprosessen kommer det ulike slag statistiske bestandsdata og hendelsesdata på individnivå. Disse filene blir underlag for den ordinære befolkningsstatistikken. De samme filene, eller eventuelt andre utgaver av de samme dataene, blir brukt i store deler av SSBs persondataproduksjon og/eller i oppdrag for f.eks. forskere. Befolkningsdata trengs for de fleste personstatistikker.

20. Problemstillinger ved omformingen til statistiske befolkningsdata

20.1. Oversikt

Innledning

Data som nylig har kommet inn, sammen med data som SSB har liggende fra før, blir altså omformet til statistiske produkter. Noen av statistikkdataene som blir laget skal legges til grunn for den offisielle statistikken – som bestands- eller hendelsesstatistikk. Den framstillingen vi her skal foreta gjelder primært hendelsesstatistikken, men i alle fall enkelte av momentene henger sammen med bestandsstatistikk.

Noen av aspektene nedenfor kan tenkes å ha betydning for hva som registreres som hendelser, og dermed for det samlede antallet av disse i den endelige statistikken. Andre momenter har med egenskapene til enkeltvariabler å gjøre. I den grad tallstørrelser da påvirkes, er det bare innenfor undergrupper av personer eller hendelser. Alle de sentrale momentene i statistikkproduksjonen blir presentert.

Det som nedenfor blir kalt «problemstillinger» er styrende for organiseringen av temaene i den videre framstillingen. Noen av problemstillingene er nesten universelle innenfor statistikkproduksjon, mens andre er mer spesifikke for fagområder, tid og rom. Problemstillingene blir av framstillingsmessige grunner delt inn i lette (A), middels (B) og tunge (C).

A. Lette problemstillinger med opplagte svar (kapittel 20.2)

Med enkle problemstillinger menes slike som er har obligatoriske svar, eller som ellers ikke gir opphav til store diskusjoner. De nevnes bare fordi de står på «sjekklista» for produksjon av statistikk, og fordi de har innvirkning på resultatet.

1. Valg av periodeinndeling
2. Telle personer eller hendelser
3. Enheter skal ikke telles flere ganger, og heller ikke unnslipe telling
4. Telle bare reelle hendelser – ikke også korreksjonsmeldinger og annulleringsmeldinger
5. Retting av offisiell statistikk etter at strek er satt

B. Sentrale, men middels tunge problemstillinger (kapittel 20.3)

Disse tilfellene innebærer at valg må gjøres, men de er ikke spesielt vanskelige – i alle fall ikke i Norge. Behandlingen av dem her er derfor begrenset.

1. Kan det være aktuelt å ta inn flere datakilder enn hovedkilden?
2. Bruke bare oppdaterte ID-numre
3. Valg av standard datovariabel for hendelsen
4. Uttaket av statistikkdata
5. Retting av hendelser
6. Retting av personer
7. Hvordan oppfatte og framstille korreksjonsposten i befolkningsregnskapet?
8. Bestand og hendelser, og de ulike hendelsestypene, må behandles likt
9. Nyten av historikkvariabler

C. Tyngre problemstillinger som fortjener en grundigere behandling (kapittel 21)

1. Er det greit å avvike fra originaldataene mottatt fra folkeregisteret? Gjøre egne vurderinger og avvike fra folkeregisteret?
2. Følge nasjonale eller internasjonale standarder?
3. Står statistikker alene, eller skal de kunne inngå i større sammenhenger?

4. Må en hendelsesstatistikk bidra til å forklare endringer mellom to tidspunkter?
5. Lengden på venteperioden før uttrekk av data
6. Behandling av hendelser med dato før referanseåret (kalt etterslep). Kan referanseåret for statistikken avvike fra hendelsesåret? Bør en med andre ord ta med etterslepet?
7. Kan noe gjøres på statistikk sida for å bedre dekningen av uoppgitt tilflyttingsland?
8. Publiseringsaktualitet

Framgangsmåte

I gjennomgangen ser vi på bakgrunn for saken, hva problemet er, hvilke løsningsmuligheter som finnes og vurderinger knyttet til disse. SSBs valg for befolkningsstatistikken vil bli presentert – med vurderinger, styrende resonnementer, prinsipper og begrunnelser, og i noen tilfeller med kvantitativ empiri for å vise virkninger og omfang. De tekniske mulighetene virker naturlig nok inn på hvilke valg som kan tas.

20.2. Enkle problemstillinger – med til dels opplagte svar

Valg av periodeinndelinger

Som referanseperiode i befolkningsstatistikk og statistikk ellers utgjør kalenderåret en godt etablert standard. I Norge og mange andre land utgis også enkel statistikk for kortere perioder som kvartalet eller halvåret.

Et land som Sverige gir også ut månedsstatistikk. Teknisk sett er det ikke noe problem å innføre det samme i Norge, men én vurdering som er gjort er at kvaliteten vil bli forholdsvis mye påvirket av svingninger i saksbehandlingen i forvaltningen, og av andre tilfeldigheter. Dette gjelder i særlig grad for inn- og utvandringsstatistikk.

Telle personer eller hendelser?

Inn- og utvandring er en type hendelser som logisk sett kan skje flere ganger, men noen av personene som utfører dem kan være de samme. Spørsmålet her er hva telleenheten i inn- og utvandringsstatistikk skal være. Valget må tas, og man må ha et bevisst forhold til hva det går ut på og følge det opp konsekvent.

SSB har tilgang til data som gir muligheter for å anse inn- og utvandring som hendelser, og da er det naturlig å utnytte den situasjonen og la hendelsen utgjøre standard telleenhet. De mottatte transaksjonene (som jo avspeiler det registreringsmessige) må på forhånd være omformet til hendelser som bedre avspeiler den demografiske virkeligheten.

For et enkelt år, og innenfor en enkelt flytteretning, blir ikke forskjellen spesielt stor mellom antall hendelser og antall personer. For utvandring kan det dreie seg om et avvik på 20-50 mellom utvandrere og utvandring. Men sett over *to* år blir tilsvarende antall flere hundre. I femårsperioden 2007-2012 var tallet på utvandrede personer fra Norge 2,8 prosent lavere enn tallet på utvandring, altså fordi samme person har utvandret flere ganger. Jo lengre periode en ser på, jo viktigere blir det å skille mellom personer og hendelser.

Og skulle man se bort fra flytteretningen og slå sammen inn- og utvandringene (for f.eks. å få et tall på «internasjonale migranter»), vil svært mange personer naturlig nok gå igjen.

Enheter skal ikke telles flere ganger, og de skal heller ikke glippe unna

Hvis hendelser som allerede er telt med i statistikken for en tidligere periode tas med i den neste, skjer det en dobbelttelling. Enheter som er telt en gang skal ikke

telles på nytt på den måten. I statistikk er gjenbruk altså ingen dyd. Motsatt må det unngås at kategorier faller mellom to betingelser og ikke blir fanget opp.

Dette er en nokså opplagt grunnregel i statistikk, og er i utgangspunktet ikke nødvendig å minne om. I utformingen av betingelser i det praktiske programmeringsarbeidet kan det imidlertid være lett å gjøre feil, så man bør være bevisst denne regelen.

I SSBs årsstatistikk for hendelser blir regelen oppfylt først og fremst ved det selvsagte kriteriet at hendelsesåret er oppdatert med ett trinn i forhold til det som gjaldt ved forrige statistikkuttak. Ved en melding med en hendelsesperiode som er brukt i tidligere publisert statistikk må maskindatoen trekkes inn som tilleggsvariabel (se mer om det i kapittel 20.3.4).

Grunnregelen er imidlertid ikke absolutt ubrytelig. Generelt må man kunne utnytte tidligere publiserte data i visse imputeringssammenhenger. Ved en eventuell revisjon av statistikken kan dobbelttelling oppstå, og enkelt korreksjoner av hendelser kan i vanvare bli oppfattet som en ny hendelse (se nedenfor). Dette blir imidlertid unntak som ikke trenger noen oppmerksomhet her.

Telle bare reelle hendelser, ikke også korreksjons- og annulleringsmeldinger

Det er nokså opplagt at det bare er *reelle* hendelser som skal telles, og ikke også informasjonsbiter av mer teknisk natur som måtte finnes i datauttrekket.

I praksis kan det imidlertid oppstå utfordringer med å etterleve regelen fordi det ved noen spesielle hendelsestyper (men i mindre grad for inn- og utvandring), og i noen sammenhenger, er vanskelig å forstå om en ny melding korrigerer en tidligere hendelse eller om den definerer en ny hendelse. En god datamodell vil alltid skille mellom reelle hendelser og rettinger.

Når det først finnes tekniske informasjonsbiter som forteller at reelle hendelser skal rettes, bli det en annen type utfordring å få gjennomført rettingene. Dette tas opp under kapittel 20.3.5.

Retting av offisiell statistikk etter at strek er satt

Hvis feil oppdages under produksjonsprosessen vil man gå tilbake og rette feilene, før prosessen fortsetter. Oppdages feil etter at statistikken har blitt publisert, skal alvorlighetsgraden i feilen være nokså mye større før en retting iverksettes.

Nye opplysninger om tidligere meldte hendelser er altså korreksjoner eller annulleringer. Når slike kommer inn etter uttakstidspunktet for dataene, fører det aldri til at de opprinnelige statistikkdataene for samme person eller hendelse regnes som feil. I produksjonen av offisiell hendelsesstatistikk innebærer det at slike korreksjoner og annulleringer går til spille. I framtidige oppdateringer av *bestanden*, derimot, blir de alltid utnyttet. (Se ellers mer i kapittel 21.4).

20.3. Reelle problemstillinger av lettere art

20.3.1. Kan det være aktuelt å ta inn flere datakilder enn hovedkilden?

Det blir ofte satt fram velmente forslag om at folkeregisterdataene suppleres med de og de dataene fra andre kilder, for på den måten å utvikle den norske befolkningsstatistikken. Et første svar på slike forslag er at dette ikke er noe nytt, for som nevnt i kapittel 19.3 baseres noen variabler allerede i dag på større eller mindre innslag fra andre data enn de som ligger i SSBs samling av folkeregisterdata. Det gjelder imidlertid andre forhold enn defineringen av inn- og utvandringene.

Et neste svar er at en i alle fall må skille mellom å utnytte data som allerede finnes i huset (altså historiske data) og data som må komme inn til SSB først før de kan bli utnyttet. I det førstnevnte tilfellet er det med et godt forarbeid mulig å spare tid under oppdateringen og dermed ikke tape tid i prosessen fram mot ferdigstilling. Hvis statistikkprodusenten derimot må vente på data, kan det føre til at statistikk basert på de dataene kan utgis først mange måneder etter at den ordinære befolkningsstatistikken har blitt utgitt.

En konklusjon som er lett å se er at det ikke kan være aktuelt å foreta seg noe som forsinker publisering av etablert *kjernestatistikk*, men at det er mulig å tenke seg sein publisering av statistikk som bare utdyper eller kommer i tillegg¹⁵⁸.

20.3.2. Bruke bare oppdaterte ID-numre

Som et første ledd i bearbeidingen av data må en sørge for at alle ID-numre er oppdatert til samme tidspunkt.¹⁵⁹ Bare da vil en kunne få en felles faktisk definisjon av personer, og bare da vil en kunne oppnå full (eller maksimal) kobling mellom datasett.

Oppdatering av vanlige datasett (ikke databaser) skjer ved å koble en såkalt linkfil på de utgåtte numrene, og så fra den hente inn de någjeldende numrene. En linkfil viser overgangen mellom utgåtte ID-numre og de någjeldende, eller eventuelt forbindelsen mellom to helt ulike ID-nummerserier (som f.eks. fra DUF-nummer til fødselsnummer). Linkfilen må ha per-dato lik den valgte standarddatoen (som f.eks. er siste 1. januar).

Den opprinnelige rettferdiggjøringen av å bry seg med linkfiler i innvandrersstatistikkarbeidet var at det skjer forholdsvis mange fødselsnummerendringer blant innvandrere. Etter at overganger mellom D-nummer og fødselsnummer har kommet inn i linkfilarbeidet, har behovet for å bruke linkfiler i data med stor andel innvandrere bare blitt forsterket. Etter hvert har forresten kravene til presisjon i produksjonen gjort det overflødig å måtte begrunne bruken av linkfiler.

Kan gi andre verdier, eller avsløre persondubletter

De nyinnsatte numrene vil kunne gi personer andre verdier for de variablene som måtte være innebygd i nummeret (i fødsels- og D-nummeret gjelder det fødselsdato og kjønn).

Et annet mulig resultat er at to eller flere personer nå blir stående med ett og samme nye ID-nummer. Da forstår en at det som før så ut som flere personer egentlig har vært én person hele tida. Slike dubletter er et resultat av registreringsarbeidet og påvirkes ikke av hvilken type ID-nummer det gjelder. Dublettene av denne typen vil oppstå like mye når ID-nummerserien *ikke* inneholder informasjon som skal holdes oppdatert, som når nummerserien gjør det.

Etter hvert som det oppdages nye dubletter i folkeregisteret vil SSB altså få inn transaksjoner som i realiteten slår sammen to personer til én. Gamle statistikkdata, som jo ikke oppdateres lenger, blir slik sett litt avleggs etter hvert som tida går. Men antall personer som berøres blir for lite til at det på noen måte er aktuelt å rette på tidligere utgitt statistikk av den grunn. Det forholdet gjelder for øvrig ikke bare ID-numre, men alle seintkomne korrigeringer av dataene.

¹⁵⁸ Erfaringen viser imidlertid at det etter hvert vil bygge seg opp et press om å påskynde produksjonsprosessen av slike tilleggsvariabler – hvis de er viktige nok for brukerne.

¹⁵⁹ Dette er prinsipielt for alle ID-numre som blir brukt, men i vårt tilfelle handler det mest om fødselsnumre som må oppdateres (eventuelt S-numre, når de brukes. S-nummeret er et SSB-internt ID-nummer).

20.3.3. Valg av standard datovariabel for hendelser

Betydningen av tidfestingen

God tidfesting av hendelser er avgjørende når det skal foretas utregninger av periodelengder, enten det nå gjelder alder eller varighet på opphold. Spesielt skal individdata kunne brukes til slike ting, så for slike data stilles det strenge krav til dateringen. Men også i den ordinære statistikken inngår slike variabler.

Valg av standard datovariabel for hendelser

Dateringsspørsmålet dreier seg ikke bare om kvaliteten på ett bestemt datofelt, men også om valget mellom alternative datofelter. I folkeregisterdataene har, som vi har sett, alle hendelser en offisiell hendelsesdato (kalt registreringsdato i folkeregister-sammenhenger) og en dataregistreringsdato (kalt maskindato). Flyttemeldinger har i tillegg et datofelt som kan oppfattes å avspeile faktiske forhold, eller i det minste det flytterne selv oppgir som faktisk.

SSB bruker alltid den offisielle hendelsesdatoen. Argumenter mot å bruke den datoen folk selv har oppgitt er at den ikke er utfylt etter samme prinsipp for alle¹⁶⁰, og dessuten at slike datoer ikke er kvalitetssikret. Kort sagt er det vanskelig å vite hva man får når den datoen brukes. Viktigere er likevel hensynet til sammenhengen i dataene. Det er svært praktisk for datasystemene å holde seg til en standardmessig variabel som er tilpasset alle andre data i systemet, framfor en dato som kan gi rare utslag i noen tilfeller. I tillegg kommer de mer prinsipielle fordelene og grunner til å holde seg til folkeregisterets standard.

Men som vist i kapittel 15.2.13. kunne den flytteroppgitte datoen gitt litt over en måned tidligere innvandringsdatoer.

20.3.4. Uttaket av statistikkdata

Før eller siden må innsamlingen av statistikkdata avsluttes og gjøres opp for en valgt referanseperiode eller et referansetidspunkt. Da får man i realiteten ikke sjansen til å revidere tallene seinere med tanke på bruk av dem til ordinær statistikk, bortsett fra hvis de har blitt direkte feil og derfor må rettes i ettertid¹⁶¹.

Etter en venteperiode på én kalendermåned (diskuteres i kapittel 21.6) settes det strek. Uttaket foretas et par dager etterpå for å være helt sikker på at *alle* transaksjoner med maskindato i ventemåneden har kommet inn. Enkelstående etternølere kan nemlig dukke opp like etter maskindatoen. Ved uttaket tas bare dem som står med en registreringsdato i referanseperioden (året eller kvartalet) eller tidligere, og ikke hendelser som har skjedd i inneværende periode.

Av de uttatte transaksjonene blir de som kom inn i løpet av ventemåneden januar brukt i en egen oppdatering av en situasjonsfil datert utgangen av desember. Resultatet av denne spesialoppdateringen utgjør den offisielle, statistiske situasjonen for denne datoen (som betegnes 1. januar).

For hendelsesstatistikken blir den nedre grensa for uttaket definert av registreringsdatoen og maskindatoen: Registreringsdato må være i referanseperioden, og da trengs ikke flere betingelser, eller så kan registreringsdatoen vise til en tidligere periode, og da må maskindatoen være høyere enn forrige uttaksdato.

Konkret for statistikkproduksjonen i februar 2014 for året 2013 betydde uttakskriteriene at siste mulige maskindato ble satt til 31. januar 2014 og at siste registreringsår var 2013. Dette *øvre* taket var et felles kriterium for både oppdateringen av situasjonen og for uttrekket av nye hendelsesdata. Hendelsesdataenes *nedre* uttrekksgrense var registreringsåret 2013, *eller* maskindatoen 1. februar 2013

¹⁶⁰ Ikke alle oppgir en egen dato, eller de oppgir å være lik den offisielle datoen, eller folkeregisteret har satt den lik den offisielle.

¹⁶¹ Slik låsning gjelder ikke for data som skal brukes til analyse- eller forskningsprosjekter.

for de resterende, som altså omfattet transaksjoner med registreringsår lik 2012 eller før. De med tidligere maskindato enn 1. februar 2013 og samtidig et registreringsår før 2013, skulle ha blitt tatt med i tidligere års statistikk, så de måtte holdes utenfor 2013-uttaket.

Uttakskriteriene er like for de reelle hendelsene og for annulleringer/korreksjonene. Det betyr i praksis at mange annulleringer/korreksjoner som er tatt ut gjelder hendelser i samme uttaket, men også at noen gjelder hendelser som er tatt ut ved tidligere runder. Slike forseintkomne annulleringer/korreksjoner kan ikke nyttiggjøres for produksjonen av den nye statistikkfilen, og som vi allerede har vært inne på går de altså bare til spille i den sammenhengen. De utnyttes imidlertid i situasjonsfiloppdateringen, forutsatt at annulleringen/korreksjonen gjelder den siste hendelsen (bedømt etter registreringsdatoen). Forseintkomne annulleringer/korreksjoner kan dessuten bli utnyttet i nykjøringer av gamle rådata.

Det at uttakskriteriene for situasjonsoppdatering og for hendelsesdata i bunn og grunn er de samme (i alle fall i øvre ende) gjør at hendelses- og situasjonsstatistikk kan bli så godt som helt samkjørt – hvis det er ønskelig.

Tabell 4 viser en kategorisering av forholdet mellom registreringsåret, maskinåret og referanseåret. 'Uttakskategori' passer som betegnelse på den variabelen. For de utvalgte årsakskodene som er tatt med varierer fordelingen tydelig – i alle fall når en ser alle mottatte transaksjoner under ett. Korreksjons- og annulleringsmeldingene har, ikke overraskende, en høyere andel som kommer inn som etterslep. Men også utvandringmeldingene har nær 10 prosent etterslep.

Tabell 4. Utvalgte årsakskoder, etter uttakskategorier. Prosent. Transaksjoner mottatt 1995-5.12.2014

Årsakskode:	01	83	84	02	03	32	33	43	45	10	50	
Uttakskategori	Fødsels- melding	Annull- ering av fødsel	Korreks- jon av fødsel	Inn- vand- ring	Annuller- ing av inn- vandring	Ut- vand- ring	Annuller- ing av ut- vandring	Døds- melding	Annuller- ing av døds- melding	Korreks- jon av navn	Korreks- jon av sivilstand	
I alt	1 181 950	361	8 661	998 489	3 861	518 070	14 259	860 908	8 281	238 653	88 635	
1. Helt ordinær (regår = maskinår = referanseår)	1 128 235	305	6 287	966 940	3 061	449 549	8 475	815 748	6 537	43 926	6 213	
2. Får med fra referanseåret etter venting i januar	52 251	20	435	27 804	212	18 283	647	35 509	483	2 103	918	
3. Ordinært etterslep (kom inn i referanseåret)	1 420	36	1 742	3 712	577	48 507	4 947	9 318	1 196	72 565	48 445	
4. Etterslep fanget opp etter venting i januar	44	0	197	33	11	1 731	190	333	65	6 585	2 968	
5. Mangler regdato	0	0	0	0	0	0	0	0	0	113 474	30 091	
							Prosent					
I alt	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	
1. Helt ordinær (regår = maskinår = referanseår)	95,5	84,5	72,6	96,8	79,3	86,8	59,4	94,8	78,9	18,4	7,0	
2. Får med fra referanseåret etter venting i januar	4,4	5,5	5,0	2,8	5,5	3,5	4,5	4,1	5,8	0,9	1,0	
3. Ordinært etterslep (kom inn i referanseåret)	0,1	10,0	20,1	0,4	14,9	9,4	34,7	1,1	14,4	30,4	54,7	
4. Etterslep fanget opp etter venting i januar	0,0	0,0	2,3	0,0	0,3	0,3	1,3	0,0	0,8	2,8	3,3	
5. Mangler regdato	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	47,5	33,9	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Av de samlede etterslepe for transaksjoner som påvirker folketallet står utvandringstransaksjonene for 77 prosent.

20.3.5. Retting av hendelser

Vi har allerede pekt på betydningen av å kunne skille mellom reelle hendelser og andre informasjonselementer som finnes i dataene. Disse sistnevnte utgjøres av korreksjonsmeldinger og annulleringsmeldinger av ulike slag (medregnet også de

som gjelder ID-nummeret). Problemstillingen nå er om denne siste typen meldinger virkelig blir tatt i bruk for å forbedre de reelle hendelsene.

Det er forholdsvis opplagt at databrukere som SSB må utnytte de tilgjengelige korreksjonsmeldingene til å rette, i den grad det er mulig.

Hvordan rettemeldingene ble brukt i statistikkproduksjonen i de første par tiårene med elektroniske data er ikke helt klart, men i alle fall i det produksjonssystemet som gjaldt fra slutten av 1990-tallet av ble det tatt hensyn til annulleringer, men ikke til rene korreksjoner. Først fra statistikkåret 2012 er det konsekvent blitt tatt hensyn også til korreksjoner.

Imidlertid skal ikke utelatelsen før 2012 ha betydd noe akkurat for inn- og utvandringene, for til disse hendelsestypene er det knyttet bare annullerings-transaksjoner og ikke spesielle korreksjonstransaksjoner. En inn- eller utvandring korrigeres i DSF-systemet ganske enkelt ved at den annulleres, og så blir det registrert en ny melding med rett opplysninger.

Flytterelevante opplysninger ut over dem som definerer hendelsen kan imidlertid også bli rettet på andre måter enn beskrevet ovenfor. For å få all tenkelig informasjon på plass i korrigert tilstand for et bestemt tidspunkt tilbake i tid (f.eks. innvandringstidspunktet), må alle meldingstypene bli rettet på den måten som kreves for hver av dem.

Noen ganger annulleres en hel livshistorie fordi det viser seg at personen ikke skulle vært registrert inn i landet i første omgang. Det lille dilemmaet fra et demografisk perspektiv er da at de allerede registrerte hendelsene er reelle nok – de har bare ikke vært utført av en i denne sammenhengen «lovlig» person.

20.3.6. Retting av personer

Samtidig med at inn- og utvandringsrelevante hendelser rettes, skjer det også noe med sentrale personopplysninger ellers. Det gjelder særlig variabler som er del av identitetsforvaltningen, som dublett fjerning og endringer i fødsels- og dødsdato.

Fødsels- og dødsdatoer kan endre seg slik at tidligere hendelser faller utenfor det nye livsløpet. Slike hendelser kan enten fjernes eller få hendelsesdatoen justert. Antallet er lite.

Dublettsaker representerer systemteknisk en større utfordring. Det ID-nummeret som videreføres står ofte for det mest aktive livsløpet, mens det nummeret som utgår gjerne har vært et ekstra nummer som har blitt tildelt ved en feil, og stort sett har ligget dødt fram til dublett-tilfellet ble oppdaget. Men ofte nok til at det skaper problemer er det registrert hendelser på begge numrene i dublettparet, og når disse hendelsene så ses i sammenheng gir det gjerne en ulogisk livshistorie. Retting av slike livshistorier har ikke folkeregisteret noen fasit for, så da skjer det gjerne på en skjønnsmessig eller tilfeldig måte.

20.3.7. Hvordan oppfatte og framstille befolkningsregnskapets korreksjonspost?

Befolkningsvekst, enten den er positiv eller negativ, kan måles som endringen fra ett tidspunkt til et annet. Alternativt kan veksten måles som summen av tilvekstfaktorene (der noen er negative) innenfor den perioden som tidspunktene danner. Disse to utregningsmåtene gir sjelden akkurat samme resultat i et registerstatistisk system. Avviket mellom de to utregningsmåtene kalles gjerne korreksjonspost på norsk¹⁶². Det er vel og merke selve *regnskapet* som korrigeres for å gå opp, og ikke de underliggende dataene (i alle fall ikke på dette siste stadiet).

¹⁶² Eller korreksjonsfaktor.

Hva årsakene til avviket er har strengt tatt ingen betydning i diskusjonen her, men disse mulige årsakene kan i alle fall trekkes fram:

- annullerings- og korreksjonsmeldinger er ikke håndtert helt rett
- annullerings- og korreksjonsmeldinger har blitt tatt hensyn til i situasjonsoppdateringen, men var for seine til å få virkning for hendelsesstatistikkfilen
- eksistensen av kunstige, tekniske tilvekstfaktorer utenom de ordinære. I DSF-dataene finnes for eksempel meldingstypen «annen avgang» og «annen tilgang» som brukes når forbindelsen mellom et tidligere og nåværende liv av anonymitetsmessige årsaker skal bli brutt i registeret
- dublettilfeller
- ID-numre er ikke oppdatert til en felles standard
- andre mer tekniske grunner
- etterslep er ikke tatt med (se seinere om det)

Spørsmålet her er om korreksjonsposten skal vises fram i publisert statistikk, og i så fall på hvilken måte.

Et argument mot å vise avviket i tabeller, er at posten ofte er forholdsvis liten, og at det forenkler kommunikasjonen å holde den utenfor. De som trenger de nøyaktige tallene kan uansett regne dem ut selv. Det forutsetter imidlertid at det er godt nok informert om fenomenet i en fotnote til tabellen, eller på andre måter. I mange situasjoner og sammenhenger vil det likevel være best å vise effekten av de samlede korreksjonene i form av en egen post i tabellen. Da slipper brukerne å lure og bruke tid på å «avsløre» statistikernes manglende regnekunnskaper. Fotnoter har de neppe lest.

Det aller beste er at ikke bare nettoavviket vises, men også bruttoavvikene til og fra. Disse siste slår for øvrig ikke ut i den totale folkemengden, bare for undergrupper. Men for dem kan det være viktig nok.

I SSBs statistikk oppgis korreksjonsposten forholdsvis sjelden, men fotnoter brukes mye.

Danmarks Statistik oppgir ikke den fulle korreksjonen fra 1.1.2007 av. Fotnoter opplyser at 1. januar ikke er lik 31.12. året før, men uten at forskjellen blir oppgitt. Ellers opplyses det i utvandringsstatistikken at tallene er undervurdert med ca. 15 prosent på grunn av «forsinkede indberetninger».

Se kapittel 21.5. om størrelsen på korreksjonsposten.

20.3.8. Bestand og hendelser – og de ulike hendelsestypene – må behandles likt

Felles eller like uttakskriterier og reglene om etterslep (kommer seinere) er eksempler på valg som gjøres for å skape samsvar mellom de ulike delene av den samlede statistikken. Saken gjelder både substansen i reglene og at de gjelder likt for alle delstatistikkene.

Det kunne argumenteres for at uttaket av de hendelsestypene som er spesielt utsatt for forsinkelser, slik som utvandring og dødsfall, burde kunne utsettes litt for å få med flere seine meldinger. Det ville utvilsomt øke kvaliteten på den isolerte statistikken (om en ser bort fra kvalitetskomponenten aktualitet, som jo vil bli skadelidende).

Men en slik løsning vil rammes av alle argumentene som taler mot en generell endring av uttakstidspunktet. I tillegg ville det skape en upraktisk og urasjonell arbeidssituasjon, og dessuten føre til inkonsistensproblemer mellom statistikkene. Med et mål om å ivareta sammenhengen i dataene, er det altså ikke aktuelt å innføre forskjellige ettersleps- og ventetidsregler for de ulike statistikkene.

20.3.9. Nytt av historikkvariabler

Som forklart i kapittel 7.4.4. beskriver noen variabler flere hendelser for en person eller en hendelses forhold til andre. Variabler som 'personens antall hendelser', 'hendelsens nummer', 'oppholdslengde' o.a. kommer i denne kategorien.

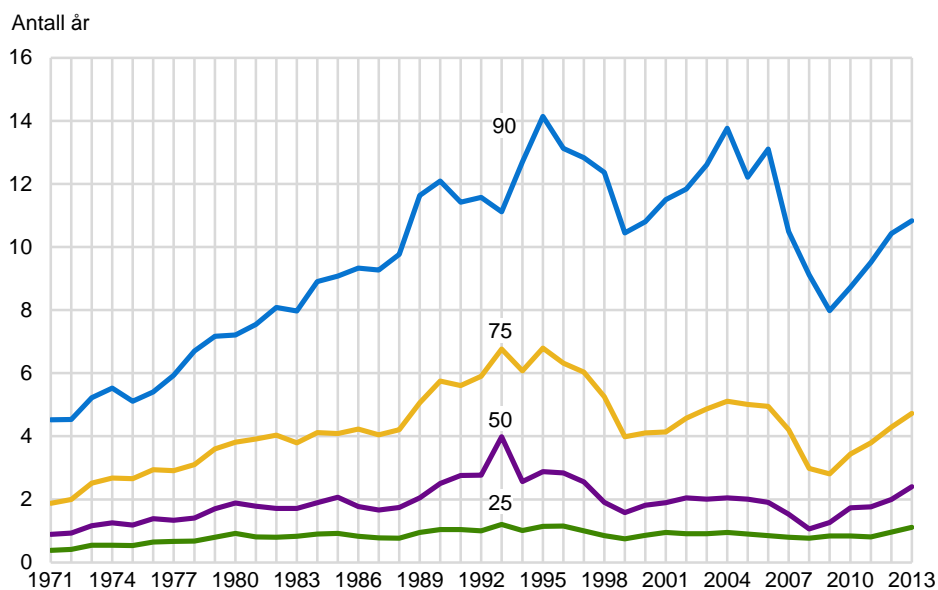
Variabeltypen har en naturlig plass i en analyse av inn- og utvandring fra et demografisk synspunkt, men gir også gode muligheter for å oppdage feil eller rariteter i data, eller om tallene fordeler seg så jevnt som man forventer. Jevne tidsserier og få utstikkende tall indikerer at kvaliteten er god.

Av vedleggstabellene er 9-12 basert helt og holdent på historikkvariabler, og 6 og 7 har også innslag av det samme. Nedenfor beskrives oppholdslengden ut fra tall i vedleggstabell 10 og 11.

Mer om oppholdslengden

Grunnlaget for vedleggstabellene er et forholdsvis bearbejdet datagrunnlag fra 1960-tallet av. Det også denne kilden viser i figur 22 er at de fleste oppholdene i Norge (for dem som tidligere har innvandret) er på bare noen få år. Det oppstod en ekstra forlengelse av oppholdstida i 1993, noe som nok skyldes den store utregistreringen som skjedde det året (se kapittel 17.3.7). En økning har det også vært fra 2009 av, og da ganske sikkert av samme grunn. At oppholdslengden på begynnelsen av 1970-tallet var såpass lav, skyldes at det svake datagrunnlaget for 1960-tallet og tidligere ikke ga utvandrerne en mulighet til å ha vært i Norge lenge nok.

Figur 22. Varigheten på norgesoppholdet ved utvandring etter foregående innvandring. De 25, 50, 75 og 90 prosentene med kortest oppholdstid. 1971-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tall fra vedleggstabell 10.

I vedleggstabell 10 kommer det ellers fram at i 14 av de 47 årene fra 1967 av var den vanligste lengden på oppholdet i Norge akkurat 365 dager. Som tidligere diskutert, virker slike tall mer mistenkelige enn dekkende for den reelle varigheten på norgesoppholdene. På den annen side er det nok en realitet at det for mange passer å la et opphold i Norge vare omtrent ett år, og mange får da også en tillatelse som avspeiler det.

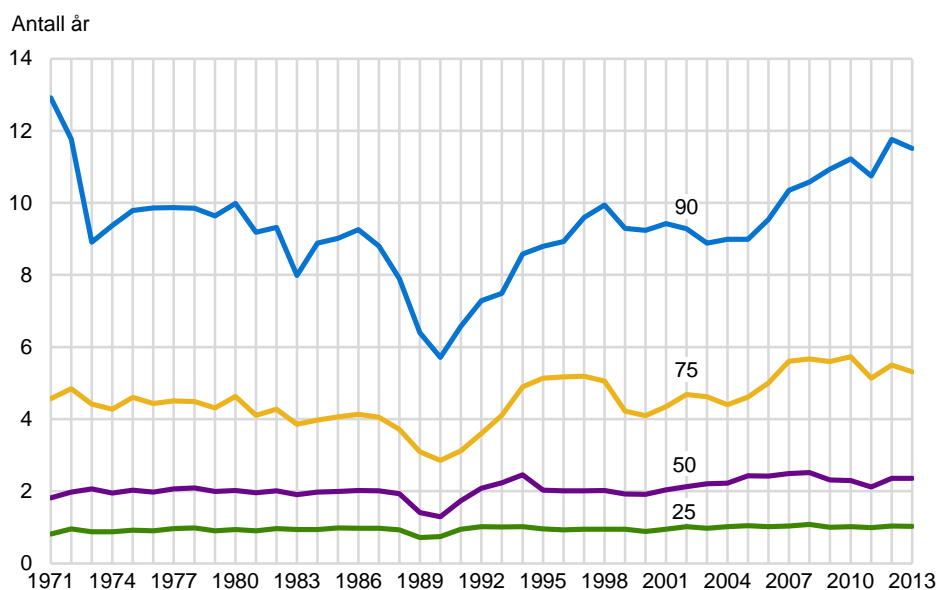
Utenlandsoppholdene

Når det gjelder utenlandsoppholdene for de som har vært i Norge før, så er også mange av de oppholdene forholdsvis korte (figur 23). 75 prosent av dem er på rundt fem år eller mindre. Først når en tar med seg de neste 15 prosentene øker

oppholdslengden merkbart til 10-12 år. For dem har tendensen vært økende. I det konjunkturmessige kriseåret 1989 sank oppholdslengden merkbart.

Vedleggstabell 11 avslører forresten at 1 dag var vanligste lengde for utenlandsopphold i 1976 og 1979, noe som er en påminning om at det ikke er helt lett å rydde opp i data som ikke alltid gir normale og plausible utslag. Heldigvis er de absolutte tallene denne gangen forholdsvis små. Når slike spesielle varigheter blir de hyppigste, skyldes det at varighetene ellers fordeler seg så jevnt at ingen andre utmerker seg, og i seg selv er det en indikasjon på kvalitet.

Figur 23. Varigheten på utenlandsoppholdet ved innvandring etter foregående utvandring. De 25, 50, 75 og 90 prosentene med kortest oppholdstid. 1971-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå. Tall fra vedleggstabell 11

Vandringens nummer

I dataene som vedleggstabell 12 er basert på er hver vandringshendelse for personen nummerert, samtidig som det er skilt på hvor personen har bodd før og på vandringens retning. Ved første- og andregangsvandringer er fødelandet Norge/ Utlandet en vesentlig faktor, og i tekstingen er dette delvis utnyttet. Når det oppgis om fødelandet er innenlandsk eller utenlandsk kommer historikken før forrige hendelse fram.

Ved noen av verdiene ville det vært mulig å bruke ordene førstegangs- eller gjeninnvandring/gjenutvandring som betegnelser. Imidlertid er ikke denne ordformen éntydig nok (se kapittel 11.3.7).

Den prosentvise fordelingen av de ulike kategoriene har forandret seg mye med årene. Det skyldes i første rekke forandringer i det faktiske flyttemønsteret, men også litt at antall hendelser i datamaterialet ikke er fullstendig før andre halvdel av 1960-tallet, slik at personer som har vandret flere ganger før den tid ikke har fått godskrevet alle sine vandring. Det er imidlertid sørget for at den første vandringsretningen stemmer med om fødelandet er Norge eller Utlandet.

21. Noen tyngre problemstillinger

21.1. Gjøre egne vurderinger og dermed avvike fra folkeregisteret?

Er det greit for et statistikkbyrå å avvike fra originaldataene mottatt fra landets folkeregister? SSB har noen trekk som tilsier at svaret blir ja, og så er det andre sider ved SSB som holder igjen.

Som eksempel på ja-svaret kan vi gå tilbake til 1990-tallet og sammenligne holdningen til imputering i SSB og det svenske SCB. Mens det ble oppmuntret til imputering fra faglig hold i SSB, hadde SCB den gang forbud mot imputering. Én av flere faktorer som forklarer at SSB likevel nøler med å slippe seg helt løs med hensyn til imputering, er den tette kontakten det alltid har vært mellom SSB og enkelte sentrale registre (som f.eks. folkeregisteret).

Når det skal tas et standpunkt i dette spørsmålet innenfor et avgrenset saksfelt, spiller nok overordnede betraktninger inn, men også hensynet til standardisering må veies mot relevans, hvilke konkrete variabler det er snakk om, hvilke alternative løsninger som er tilgjengelige osv. Saken har en lang rekke med både prinsipielle og praktiske sider.

Problemstillingen gjelder egentlig bare de variablene som har en klar juridisk status i det norske samfunnet, og som folkeregisteret av den grunn legger mye arbeid i å få riktig, eller som ellers inngår i en sammenheng som gjør at de ikke bør klusses med. Ufullstendige og juridisk frittstående variabler er det derimot ingen grunner til å la stå ubearbeidet.

For å komme til en konklusjon om hva som skal gjelde som inn- og utvandring, så har den alltid vært at befolkningsstatistikken fortrinnsvis ikke gjør egne vurderinger i spørsmålet om hvem som er bosatt. Den oppgaven overlates en dedikert institusjon for slike avgjørelser som finnes i Norge, nemlig folkeregisteret. Statistikkfasens oppgave blir da begrenset til å telle opp på folkeregisterets data med de valgene som er beskrevet flere steder foran.

På den måten får de konkrete registreringene i folkeregisteret direkte betydning for både det offisielle folketallet i Norge og for inn- og utvandringstallene.

Heller ikke når det gjelder identitetsopplysninger gjør SSB egne vurderinger.

Variablene som viser fødeland og andre typer innvandrerbakgrunn, derimot, har ingen juridisk status og ingen rettsvirkning. Disse variablene er resultatet av en svært omfattende bearbeidingsprosess i SSB, basert på data ikke bare fra DSF men også fra tidligere folketellinger. En god del skjønnsmessige avgjørelser er tatt i bearbeidingsprosessen, men usikkerheten det gir er ikke like stor i alle befolkningsgrupper.

21.2. Følge nasjonale, nordiske eller internasjonale standarder?

21.2.1. FNs og EUs standarder

Siden tidenes morgen har FN utarbeidet anbefalinger for statistikk knyttet til internasjonal migrasjon. De skiller blant annet mellom «langtidsflyttinger» som fører til et opphold/fravær på minst 12 måneder, og korttidsflyttinger basert på 3-11 måneder. I Norge har det aldri i realiteten vært aktuelt å prøve å følge disse anbefalingene i utarbeidelsen av den nasjonale statistikken, men i sin tid ble det

laget noe statistikk til ECE¹⁶³ basert på oppnådd botid på 12 måneder (omtrent som beskrevet i kapittel 16.5.3).

Også for EU har 12 måneders botid vært hovedkriteriet i anbefalinger og nå forordninger. Med migrasjonsstatistikkforordningen av 2007 ble spørsmålet om å følge internasjonale standarder for den nasjonale statistikken aktualisert. De spredte tankene som har kommet opp om en slik endring også i Norge har imidlertid ikke vært i nærheten av å bli presisert eller materialisert på noen måte.

Til å begynne med kunne det være aktuelt å diskutere et mulig alternativ med 12-månederstilpasning bare for inn- og utvandring, men etter at demografistatistikkforordningen kom i 2013 står det klart at saken dreier seg eventuelt om å tilpasse *all* personstatistikk til en ny standard, og ikke bare utvalgte statistikker.

Som det framkommer andre steder i herværende rapport, så vil det å endre den nasjonale standarden for befolkningsstatistikk på tvers av folkeregisteret ha store, negative implikasjoner som ikke ville stå i stil med de fordelene som vil kunne oppnås (i alle fall ikke per i dag).

Hvis folkeregistreringslovverket skulle endre standarden til noe som ligger nærmere den internasjonale, vil det være naturlig for SSB å følge opp og endre definisjonen for statistikken. Bare i en slik situasjon vil SSB ha en reell mulighet til å følge de internasjonale standardene bedre. Om en slik eventuell endring er ønskelig av andre grunner, er imidlertid en annen sak.

Foreløpig brukes internasjonale standarder altså bare i spesialleveranser til EU.

21.2.2. Den nordiske avtalen angir en reell internasjonal standard som Norge følger

Det hører med til saken at Norge jo allerede er medlem av en internasjonal standardiseringsløsning for flyttinger allerede, nemlig den nordiske. Den skal i prinsippet, og langt på vei også i praksis, kunne sikre at landenes statistikkbyråer kommer fram til forholdsvis like tall for hver av flyttestrømmene mellom landene. For Norges del utgjør for øvrig disse flyttingene en betydelig del av statistikken, og dessuten har forholdsvis mange av oppholdene en så kort varighet at valget av konkrete kriterier om f.eks. 6 eller 12 måneder virkelig får betydning for det antallet som statistikken viser (se kapittel 16.5.3).

Det å innføre EUs standard for statistikken i nordisk land som i dag avviker, vil for de intra-nordiske flyttingene lett føre til det motsatte av det som er intensjonen. Konkrete studier av samsvaret mellom nasjonale og internasjonalt tilpassede tall har da også vist at det gode samsvaret innen Norden blir forkludret av å bruke Eurostats standard, mens samsvaret derimot øker litt for flyttestrømmer til andre land (Vassenden 2012). Men ikke alle tallene som inngikk i analysen hadde allerede i 2011 funnet sin form. Bare en ny studie med tall fra flere åranger og sannsynligvis bedre produksjonssystemer kan gi et godt svar på hvordan samboerforholdet mellom de to harmoniseringsordningene fungerer.

Statistikkbyråets mulige forpliktelser overfor den nordiske avtalen

Den nordiske avtalen sørger for at inter-nordiske flyttedata er forhåndsharmonisert før de leveres til de nordiske statistikkbyråene. Disse har på sin side ingen forpliktelse til å ivareta den harmoniseringen, i alle fall ikke forpliktelser av juridisk art.

Historisk og faglig sett stiller saken seg litt annerledes. Fortrinnsvis bør flyttetall som produseres i de nordiske land stemme overens. De bør gjøre det fordi det er et

¹⁶³ United Nations Economic Commission for Europe – FNs organ for Europa, Nord-Amerika og resten av det tidligere Sovjetunionen.

mål i seg selv at tallene blir forholdsvis like, for da får brukerne bare ett tall/en størrelse å forholde seg til.

På den annen side bør de nasjonale tallene også avspeile realitetene i datagrunnlaget, så hvis datautvekslingen mellom de nordiske folkeregistreringsmyndighetene ikke fungerer som forutsatt, er det bra at landenes statistikker avslører dette i form av avvik. Men statistikkene bør ikke introdusere forskjeller som ikke finnes i kildedataene.

For SSBs del ivaretas de nordiske hensynene i de nasjonale valgene som er gjort. Dermed står valget av hensyn for SSBs vedkommende mellom nasjonal og nordisk på den ene sida, og reelt internasjonalt på den andre.

21.2.3. Må leve med begge typer standarder

Det sentrale spørsmålet som gjelder i dag, går ikke ut på å velge mellom å følge en nasjonal eller internasjonal standard for statistikkleveranser, for ingen kan velges bort. Saken blir da hvordan disse to konkurrerende standardene lever side om side. Per i dag er den nasjonale standarden enerådende i Norge, men begynner brukerne også å finne fram de tallene som levert til Eurostat, vil det i realiteten utvikle seg to standarder, noe som utvilsomt svekker poenget med standardisering.

21.3. Skal enkeltstatistikker først og fremst stå alene, eller skal de være laget for å inngå i større statistikk-sammenhenger?

Vi har sett at samlebegrepet befolkningsstatistikk består av en pakke av enkeltstatistikker, at disse ofte brukes sammen, og at det derfor bør stilles noen krav til konsistens mellom dem. Spørsmålet er så om de aktuelle sammenstillingene skal være et premiss under utarbeidelsen av enkeltstatistikkene, eller om disse først og fremst må bli til på sine egne premisser, og så får sammenhengen mellom dem bli som den blir.

At delstatistikkene har sin berettigelse hver for seg, er ikke noe diskusjonstema. Men SSB legger også vekt på den verdiøkning en får ved å kunne sette sammen enkeltstatistikkene til større pakker, noe som altså forutsetter en rimelig høy konsistens mellom delstatistikkene.

Ønsker en å kunne sammenstille inn- og utvandring og regne ut nettoinnvandringen, bør inn- og utvandringstallene ha den samme kvaliteten. Hvis konsistensen er dårlig, blir resultatet lett en skeiv og misvisende statistikk.

Noen valg som blir gjort (se kommende kapitler) er påvirket av ønsket om å oppnå den nevnte verdiøkningen. Reglene om etterslep og ventetid er slike valg – både det at de er som de er, og at de gjelder likt for alle delstatistikkene. Men valgene har også ulemper som en må være villige til å betale.

Et eksempel på hva som kan bli skadelidende, er påliteligheten av statistikkens tidfesting. I et større bilde må det likevel være viktigere at publikum kan stole på at SSB teller med alle (netto)vandringer, enn at plasseringen på hvert enkelt år skal bli korrekt. Å miste noen hendelser helt, f.eks. en del utvandringer, framstår mildest talt som svært uheldig.

Mer allment må det å kunne gjøre rede for befolkningsveksten i løpet av en periode, og det å oppnå riktig nivå over flere perioder anses for noe av det viktigste befolkningsstatistikken kan utføre. Da får det våge seg at statistikkens tidfesting ikke kan tolkes for absolutt.

Ved reviderte individdata til forskning og analyse slår konsistenskravet annerledes ut. I slike data vil det være hendelsesdatoen som styrer (se mer i neste kapittel).

21.4. Hvor viktig er sammenheng og konsistens innen og mellom årganger?

Ved produksjonen av statistikkfiler blir ikke flere årganger sett i sammenheng (ut over det at uttakskriteriene sørger for at alle blir telt og at det ikke skjer dobbelttelling). Det er derfor mulig at inkonsistens kan oppstå i enkelte personers flerårshistorie uten at dette blir gjort noe med når årsstatistikken lages.

Også den løpende oppdateringen av ID-numrene har sine implikasjoner for konsistensen (se kapittel 20.3.2).

De annullerings- og korreksjonsmeldinger som det kan bli tatt hensyn til i produksjonen av årsstatistikk, er naturlig nok bare de som har kommet inn før ventetida på seine meldinger utløper. Etter det går slike meldinger til spille når det gjelder den publiserte hendelsesstatistikken.

Når det lages flerårsfiler til analyseformål, er det mulig å gjøre noe med slike forhold. Hvis all korreksjonsinformasjon o.a. som er kjent på oppgjørstidspunktet blir utnyttet bakover i tid, oppstår det en forskjell i tallene sammenlignet med den opprinnelige, publiserte statistikken.

Fordi det i den offisielle statistikken tas med etterslep, vil selve statistikken forresten operere med en annen tidfesting enn det som er mange sammenhenger er naturlig. Statistikken referanseår vil alltid avvike merkbart fra dataenes hendelsesår.

Mer generelt er spørsmålet er hvor viktig sammenheng og konsistens innen og mellom årganger er. På det punktet er det ulike krav til statistikk og individdata. Dette dreier seg igjen om balansen mellom det statiske og det dynamiske.

Konsistenskrav i data for offisiell statistikk

For offisiell statistikk er konsistens i grunnlagsdata i seg selv ikke viktig, for i statistikken er det bare de publiserte tallene som teller, og de trenger ikke nødvendigvis være påvirket av eventuell datainkonsistens.

Statistikkdata avsluttes en gang i året, og informasjonen blir da fryst og kan prinsipielt ikke endres seinere selv om nye informasjon mottas. Mulige feil i statistikken for et år influerer ikke på statistikken for de kommende årene. Det finnes ikke noe krav om konsistens på individnivå mellom to referanseperioder. En del feil på individnivå vil forsvinne i det store tallene.

Konsistenskrav i individdata

De nevnte kravene til dedikerte statistikkdata blir imidlertid for «slappe» for individdata generelt, som jo kan måtte brukes til svært mange ulike formål. For forskning av høy kvalitet er det ikke noe poeng at dataene har blitt låst og frosset en gang i året, slik statistikkdata blir. I stedet bør hele datasettet, som normalt består av flere årganger, bli oppdatert så langt som mulig.

I tillegg til det mest umiddelbare *oppdateringsønsket*, stiller livsløpsdata også krav om *konsistens* slik som at det ikke skal komme to like hendelser etter hverandre, at rekkefølgen av verdier er logisk, og tidsavstander er rimelige. For å oppnå det vil det ofte være nødvendig med ekstra gransking, retting og bearbeiding. Logiske feil i rekkefølgen må repareres enten ved å finne en riktigere data, ved å utelate en hendelse, eller å sette inn kunstig hendelse der det antas at må ha vært en i virkeligheten. I forskningsdata bør de dynamiske kvalitetene i inputdataene ha blitt utnyttet så langt råd er. På den måten blir bruken av dataene enklere.

Hvor mange hendelser som blir påvirket av en full livsløpsbearbeiding sammenlignet med dataene som er brukt til offisiell statistikk, får en inntrykk av ved å sammenligne tallene fra ulike bearbeidingsmåter og datakilder. I tabell 5 og

vedleggstabell 8 er det gjort tre slike sammenligninger for henholdsvis inn- og utvandring.

Den første sammenligningen viser hvor stor forskjell det blir med henholdsvis referanseår og registreringsår (dvs. offisielt hendelsesår) som tidsfordelingsvariabel. Forskjellene er nokså store i de siste årene, der referanseårstallene er sterkt påvirket av at de inneholder etterslep. I klartekst vil det aldri kunne bli så mange hendelser i det siste året når en fordeler på hendelses-/registreringsår som når en fordeler på referanseår.

De tre andre sammenligningene viser andre former for avvik.

Slike avvikstall gir en idé om hvor mye eller lite ulike bearbeidingsgrader og tidsvariabler betyr for størrelsen på tallene. Man får et inntrykk av hva slingringsmonnet er i dataene.

Tabell 5. Avvik mellom ulike optellinger av inn- og utvandring. Reviderte tall er fra nye kjøring. 1999-2013

År	A Offisiell statistikk (dvs. etter referanseår)	B Offisielle data, etter hendelsesår	B-A Differansen	C Reviderte tall, etter hendelsesår	C-B Avviket til offisiell statistikk	D Reviderte tall etter referanseår	D-A Avviket til offisiell statistikk	E Etter maskinår	E-A Avviket til offisiell statistikk	E-D Avviket til reviderte tall etter referanseår
Innvandring i alt	812 762	812 617	-145	811 904	-858	812 596	-166	811 885	-877	-711
1999	41 841	41 823	-18	41 781	-60	41 863	22	41 957	116	94
2000	36 542	36 569	27	36 503	-39	36 603	61	37 022	480	419
2001	34 264	34 276	12	34 224	-40	34 044	-220	32 672	-1 592	-1 372
2002	40 122	40 219	97	40 144	22	40 490	368	40 651	529	161
2003	35 957	35 900	-57	35 853	-104	35 931	-26	36 771	814	840
2004	36 482	36 481	-1	36 436	-46	36 461	-21	36 132	-350	-329
2005	40 148	40 152	4	40 101	-47	40 097	-51	38 257	-1 891	-1 840
2006	45 776	45 807	31	45 752	-24	45 724	-52	47 524	1 748	1 800
2007	61 774	61 648	-126	61 633	-141	61 772	-2	61 411	-363	-361
2008	66 961	67 079	118	67 039	78	66 935	-26	66 398	-563	-537
2009	65 186	65 062	-124	65 020	-166	65 145	-41	65 627	441	482
2010	73 852	73 853	1	73 778	-74	73 794	-58	74 192	340	398
2011	79 498	79 620	122	79 571	73	79 456	-42	78 861	-637	-595
2012	78 570	78 551	-19	78 499	-71	78 527	-43	79 138	568	611
2013	75 789	75 577	-212	75 570	-219	75 754	-35	75 272	-517	-482
Utvandring i alt	393 859	392 252	-1 607	392 167	-85	394 289	430	393 412	-587	-877
1999	22 842	23 280	438	23 235	-45	22 998	156	22 943	87	-55
2000	26 854	27 568	714	27 473	-95	26 866	12	26 805	-73	-61
2001	26 309	26 814	505	26 840	26	26 220	-89	26 179	-184	-41
2002	22 948	24 225	1 277	24 291	66	23 284	336	23 311	359	27
2003	24 672	24 190	-482	24 156	-34	24 680	8	24 596	-77	-84
2004	23 271	22 347	-924	22 377	30	23 314	43	23 147	-130	-167
2005	21 709	21 267	-442	21 328	61	21 778	69	21 919	209	141
2006	22 053	22 183	130	22 222	39	22 120	67	22 109	53	-11
2007	22 122	23 028	906	23 056	28	22 178	56	22 264	136	86
2008	23 615	26 459	2 844	26 456	-3	23 628	13	23 390	-231	-238
2009	26 549	28 047	1 498	28 041	-6	26 559	10	26 792	235	233
2010	31 506	28 879	-2 627	28 835	-44	31 462	-44	30 965	-542	-497
2011	32 466	29 256	-3 210	29 210	-46	32 400	-66	32 706	236	306
2012	31 227	31 304	77	31 240	-64	31 155	-72	31 071	-161	-84
2013	35 716	33 405	-2 311	33 407	2	35 647	-69	35 215	-504	-432

Kilde: Statistisk sentralbyrå. Utdrag fra vedleggstabell 8.

Det gjenstår å finne forklaringer på enkelte av avvikene.

I vedleggstabell 7 vises det noen tall for inkonsistens i statistikkfiler. Noen av tilfellene har vært med fra første stund og burde kanskje ha vært oppdaget allerede under produksjonen av filene. Andre framkommer bare når flere statistikkfiler ses under ett, noe som jo ikke gjøres. Til sist er det de inkonsistenstilfellene som har oppstått seinere enn produksjonsdatoen, fordi det altså har kommet inn rettemeldinger og ny informasjon. Disse siste tilfellene var altså ukjente da statistikkfilene ble laget.

I tillegg til full inkonsistens, altså helt umulige sekvenser, er det mange eksempler på «svak konsistens» i form av hendelser som skjer på samme dato eller med få dagers mellomrom. Ved mulige, men lite troverdige data, er det vanligvis svært vanskelig å vite hvor grensa går for hva som skal godtas. Det gjør det vanskelig å konkludere klart og tydelig om hva kvaliteten er, og å vite hvilke betingelser som skal legges inn ved eventuell bearbeiding og revisjon av dataene.

Tallene som vedleggstabell 7 viser er ikke spesielt store hvis de ses i forhold til de offisielle inn- og utvandringstallene. Mange tall er bare på ett eller to siffer, og heller ikke de tresifrede tallene slår mye ut, så utslagene bør ikke ødelegge nattesøvnen for den vanlige statistikkbrukeren.

For den individdatabrukeren og de dataprogrammene som forventer full logisk sammenheng i dataene, derimot, er selv de små tallene for høye. I gode, bearbejdede analysedata må slike avvikstall være 0. Det er det mulig å oppnå med tilstrekkelig innsats.

Fødsels- og eventuell dødsdato representerer ytterpunktene

Det blir et større antall ikke-plausible data hvis en trekker inn fødsler og dødsfall i analysen. Isolert sett er de ikke relevante for inn- og utvandring, men som kontroll-opplysninger er fødsels- og dødsdato blant de mest sentrale. Det skal med andre ord ikke være mulig å flytte eller gjøre andre ting før en er født eller etter at en er død¹⁶⁴.

En annen sak ved fødsler er at det i visse sammenhenger også bør kunne stilles krav til at bare utenlandsfødte har innvandring som sin første internasjonale flytting, og tilsvarende bør bare norskfødte kunne ha utvandring som sin første vandringshendelse.

I statistikkfilene fra 1967 av er det bare 13 som vandret før de ble født og 122 som gjorde det etter døden, med de fødsels- og dødsdatoer vi i dag kjenner til. Fordelingen over årganger er jevn. Et slikt resultat er akseptabelt med god margin.

21.5. Er det viktig at hendelsesstatistikk bidrar til å forklare endringer mellom to tidspunkter?

Denne problemstillingen er en utdypning av den forrige. Den inngår ellers i argumentasjonen for å ta med etterslep (se neste kapittel).

21.5.1. Bakgrunn og problemstilling

Når en setter sammen enkeltstatistikker til et befolkningsregnskap¹⁶⁵, skal det noe til for at det går opp helt. Normalt kommer en ikke unna en restpost/korreksjonspost. I kapittel 20.3.7. ble det diskutert om den skulle vises for fram, mens spørsmålet her er om det betyr noe om den posten er stor, enten den blir vist fram eller ikke.

Hvis befolkningsregnskapet bare oppfattes som en sammensetning av flere delstatistikker, har det ikke noen betydning. Det samme gjelder hvis en mener at regnskapet bare skal avspeile tekniske forhold. Men hvis en mener at regnskapet skal forklare tilveksten i demografisk forstand, blir situasjonen annerledes.

I land uten et godt fungerende folkeregister har en for å angi folketilveksten ikke noe annet valg enn å stole på de hendelsesstatistikkene en måtte ha tilgang til, inntil neste folketelling gir grunnlag for et nytt utgangspunkt (og eventuelt revisjon av

¹⁶⁴ Bortsett fra at det må være mulig å bli far opp til ni måneder før barnets fødsel.

¹⁶⁵ Folketallet ved inngangen av året + fødte - døde + innvandringer - utvandringer \approx folketallet ved utgangen av året. Ved undergrupperinger av befolkningen kommer det andre faktorer i tillegg.

historiske tall). Med tilgang til et godt folkeregister kommer situasjonen i et annet lys, for da vil en til enhver tid ha en oppdatert folkemengde. Da kan en velge om en vil la tilvekstfaktorene utgjøre den reelle folketilveksten, eller om differansen mellom folketallet fra to forskjellige tidspunkter skal oppfattes som den egentlige veksten.

21.5.2. Mulige resonnementer

Alternativ 1: De observerte hendelsene er basis

Med denne tilnærmingen er folketilveksten den samme som summen av de demografiske tilvekstfaktorene¹⁶⁶. For befolkningen som helhet utgjøres disse faktorene av fødsel, død, inn- og utvandring, mens det for undergrupper vil være andre faktorer i stedet for noen av disse, eller helst i tillegg til dem.

Når de enkelte tilvekstfaktorene danner folketilveksten, blir oppgaven å telle opp det som man vet skjedde i løpet av referanseåret. De hendelsene en ikke får telt opp fordi meldingen ikke har kommet tidsnok, har en etter dette synet dessverre ikke tall for.

Etter et slikt syn vil det ikke være naturlig å la meldinger som viser til tidligere perioder inngå i de respektive hendelsesstatistikkene. Slike forsinkede meldinger blir heller oppfattet som *korreksjoner* av tidligere folkemengdedata, som da altså har vist seg å ikke ha den kvaliteten som man trodde tidligere. Disse «korreksjonene» (de forsinkede hendelsesmeldingene) må så brukes for at folkemengden skal bli oppdatert til et riktigere nivå, og eventuelt også revidere tidligere folkemengdetall.

Med dette synet er altså hendelsene i løpet av referanseperioden fasit, og så oppfattes folkemengden som usikker og foreløpig inntil det kommer inn flere forsinkede meldinger (noe som kan ta sin tid). At konsekvensen blir en stor korreksjonspost i befolkningsregnskapet, må en ut fra dette synet bare leve med.

Denne måten å resonnerer på gjelder øyensynlig i Danmark fra 2007 av.

Alternativ 2: De to folkemengdene er basis

Når de to folkemengdene ved henholdsvis inngangen og utgangen av perioden oppfattes som det grunnleggende, blir folketilveksten umiddelbart oppfattet som differansen mellom de to folkemengdene. Da framstår veksten utregnet av tilvekstfaktorene nærmest som en kuriositet. Funksjonen til disse faktorene blir i den situasjonen begrenset til å forklare den veksten som folkemengdetallene viser.

En slik vekstforklaring (altså dekomponering i ulike faktorer) har for øvrig en egenverdi for statistikkbrukeren. Han må kunne forvente at antall reelle hendelser som statistikken viser skal gi en demografisk forklaring til det aller meste av den viste befolkningsveksten. Bare en nokså liten restpost bør kunne godtas.

Vurderinger av alternativene

Begge oppfatningene har noe for seg. Kanskje henger de sammen med hvilke statistiskelementer man stoler mest på.

I SSB kjenner vi godt til at input-dataene har svakheter når det gjelder å definere demografiske hendelser (særlig flyttinger). Registermyndigheter vil alltid oppdage forhold som helst burde vært registrert annerledes et stykke tilbake i tid, men som i alle fall blir registrert eller rettet opp nå. Dette grunnleggende forholdet ved registre må statistikkproduksjonen bare ta inn over seg. Ellers vet vi at egne produksjonssystemer for hendelsesstatistikkene har hatt sine mangler opp gjennom tida.

¹⁶⁶ Der negativ vekst oppgis som negativt tall.

Samtidig oppfatter vi det slik oppdateringen av folkemengden (slik den foretas i Norge) ikke berøres andelsmessig fullt så mye av datasvakhetene, og at oppdateringssystemet for folkemengden alltid har hatt høy kvalitet.

I en slik situasjon vil en uvilkårlig gli mot å oppfatte veksten som forskjellen mellom folkemengdetall. En illustrasjon på denne måten å tenke på er å se folkemengden som den bærende konstruksjonen i en bygning, mens tilvekstfaktorene blir å sammenligne med lettvegger og annet som bare henges på eller settes inn.

Det er dette alternativet som brukes i SSBs befolkningsstatistikk.

21.5.3. Tallfesting

Tabell 6 viser størrelsen på korreksjonsposten i en del land som det er naturlig å sammenligne Norge med, oppgitt i prosent av veksten over år og land. Veksten regnes i tabellen som folketallet ved utgangen av året fratrukket folketallet ved inngangen av det samme året.

Absoluttverdien av de norske tallene karakteriseres som jevnt lave, om enn ikke alltid lavest av de oppgitte landene. I motsetning til mange andre land har den norske statistikken unngått enkeltår med en spesielt stor korreksjonspost. Tallet 0,0 for 2013 kan oppfattes som en tilfeldighet, men i og med at det var det første året der dataene helt og holdent ble basert på SSBs nye befolkningsdatabase BeReg, er det rimelig å tro at utviklingen er reell og at det blir mange små tall i årene som kommer.

I Danmark har en ny politikk for behandlingen av etterslep fra 2007 av ført til store absolutte tall for korreksjonsposten.

Tallene i tabellen er regnet ut på en slik måte at negative tall står for tilfeller der summen av tilvekstfaktorene overforklarer veksten, mens positive tall underforklarer den. Umiddelbart høres det ikke så galt at noe blir overforklart, for da har man på en måte rikelig med hendelser som det eventuelt kan lukes i for å få nivået ned. En slik tanke er imidlertid en kortslutning, for det som i realiteten er situasjonen i de aller fleste av overforklaringstilfellene er at det først og fremst mangler utvandring (og kanskje også noen dødsfall) som kunne holdt den samlede tilvekstfaktorveksten nede på et riktig nivå. Dermed er ikke overforklaring ensbetydende med at tilgangen på meldinger er rikelig.

Tabell 6. Korreksjonsposten i befolkningsregnskapet som andel av befolkningsveksten 1). Utvalgte lands statistikk. 1999-2013

År	Norge	Sverige	Danmark	Finland	Island	Neder-land	Fær-øyene	Grønland	Slovenia	Østerrike
1999	0,1	-6,7	3,1	5,6	0,5	3,3	0,0	-348,6	89,6	0,0
2000	0,1	-0,9	3,2	-1,8	2,6	2,6	0,0	-113,2	5,6	0,0
2001	-0,2	-0,1	0,2	2,5	-3,7	4,4	0,0	15,2	50,1	21,2
2002	0,2	-0,7	2,6	0,3	-3,0	3,7	0,0	-61,9	34,0	2,9
2003	-0,2	-0,2	5,8	0,4	-4,0	11,3	0,0	22,5	8,4	6,4
2004	-0,2	-0,3	0,9	0,3	2,2	13,2	-5,7	-58,3	-15,8	5,6
2005	-0,3	-1,1	0,9	0,9	0,2	16,1	7,8	60,3	0,0	10,6
2006	-0,2	-0,1	0,8	1,2	0,2	22,8	0,0	4,3	0,0	3,4
2007	-0,2	-0,1	-10,0	1,2	0,5	10,2	-124,2	11,8	14 441,7	-45,4
2008	-0,1	-0,4	-11,3	-0,2	-2,1	6,4	-0,3	13,1	0,0	-37,4
2009	-0,1	-0,5	-29,8	0,1	-4,2	4,5	25,4	-1,6	0,0	-17,5
2010	-0,3	-0,3	-21,4	0,1	8,4	-0,8	47,2	-25,2	0,0	2,8
2011	-0,4	0,2	-46,3	-0,4	1,4	0,6	-20,1	-38,8	0,0	1,9
2012	-0,3	0,7	-32,7	3,6	0,9	3,1	57,8	0,8	0,0	1,0
2013	0,0	0,7	-35,2	-0,5	1,2	1,0	-338,7	19,3	0,0	2,5

Kilde: Statistisk sentralbyrå og andre lands statistikkbasar

21.6. Hvor lang ventetid på «seine meldinger» før uttak av statistikken

Når et system har en distinksjon mellom hendelsesdato (faktisk eller offisiell) og dataregistreringsdato, er det som vi har sett nødt til å bli et større eller mindre avvik mellom de to tidspunktene, noe som fører til flere problemstillinger. Den første av dem gjelder om man skal vente på å få inn data med hendelsesdato i den perioden det skal lages statistikk for, og i så fall hvor lenge. I utgangspunktet er det ønskelig å få med flest mulig av slike data, noe som taler for å vente en viss periode. Vi begynner derfor med en diskusjon om hvor lang ventetida kan og bør være.

Siden SSB legger den offisielle hendelsesdatoen til grunn for uttak og bruk av den ordinære statistikken, så er det i realiteten bare aktuelt å vente på eventuell «forsinkelse» fra registreringsdatoen til maskindato, eller med andre ord fra (den offisielle) hendelsesdatoen til datoen for inntasting i DSF med utsending til direktemottakerne samme kveld.

21.6.1. Befolkningsstatistikken valg av ventetidslengde

Slik regelen har vært fra og med referanseåret 2002 (produksjonsåret 2003), venter SSB nå akkurat én måned på å få inn de transaksjonene som er påført en offisiell hendelsesdato i referanseåret eller før. Etter at venteperioden er over blir aktuelle data tatt ut og brukt i den videre prosessen som fører til publisert statistikk. «Én måned» betyr til og med den siste datoen i måneden, som for januars vedkommende altså er den 31. For å være helt sikker på å fange opp de ytterst få slengerne som er forsinket i overføringssystemet, venter SSB et par dager inn i februar før uttaket gjøres.

Før 2002 var ventetida to måneder¹⁶⁷ på de endelige dataene. Løsningen ble kombinert med publisering av foreløpige tall etter én måneds ventetid. Endringen ned til én måned for de endelige tallene ble gjort for å øke aktualiteten, og dessuten var det et mål å forenkle den samlede publiseringen ved å slutte med foreløpige tall. På forhånd var det beregnet at det offisielle folketallet per 1. januar ville kunne bli liggende vel tusen personer høyere, først og fremst fordi det ville mangle en del flere utvandring. Hendelsesstatistikken ville derimot ikke ble vesentlig berørt – vel og merke hvis vi samtidig gikk over til å ta med alt etterslep (se mer om det seinere).

Endringen til én måned ble også en harmonisering med ventetida som de andre nordiske statistikkbyråene brukte. Alle disse byråene har en regel om omtrent en måned, men den praktiske tolkningen varierer. I Sverige ventes det f.eks. til siste *arbeidsdag* i januar.

Valget av ventetid blir til syvende og sist en avveining mellom aktualitet og pålitelighet. Det kan gjøres mange typer regneøvelser for å belyse problemet med seine meldinger og hvilken virkning valgte løsninger har (se nedenfor). Endring av dagens praksis skal det mye til for at slike beregninger vil føre til, for til det er regelen om én måned for rotfestet, og verdien av høy aktualitet for stor.

Den norske løsningen med en helt presis og standardisert angivelse av ventetida, som altså blir den samme hvert år, har for øvrig den fordel at det lett lar seg gjøre å gjenskape statistikkdataene i ettertid, eller å bruke betingelsen på andre data for å etterape den offisielle statistikken. Det er det behov for ved f.eks. analyser av andre variabler enn dem som tatt med på statistikkfilene.

¹⁶⁷ Og før 1991 var ventetida på 3 måneder.

21.6.2. Tallmessige konsekvenser for folketallet

De to figurene 24 og 25 inneholder den samme kurven, men med kortere tidsspenn for den første av dem. Kurven viser nivået for folketallet 1. januar målt hver dag utover i året, etter hvert som det stadig kommer inn transaksjoner for fødte, døde, innvandringer og utvandringer (og annulleringer til disse). Noen av dem plusser på befolkningsstørrelsen, mens andre trekker fra. Først må enkeltkomponentene presenteres nærmere:

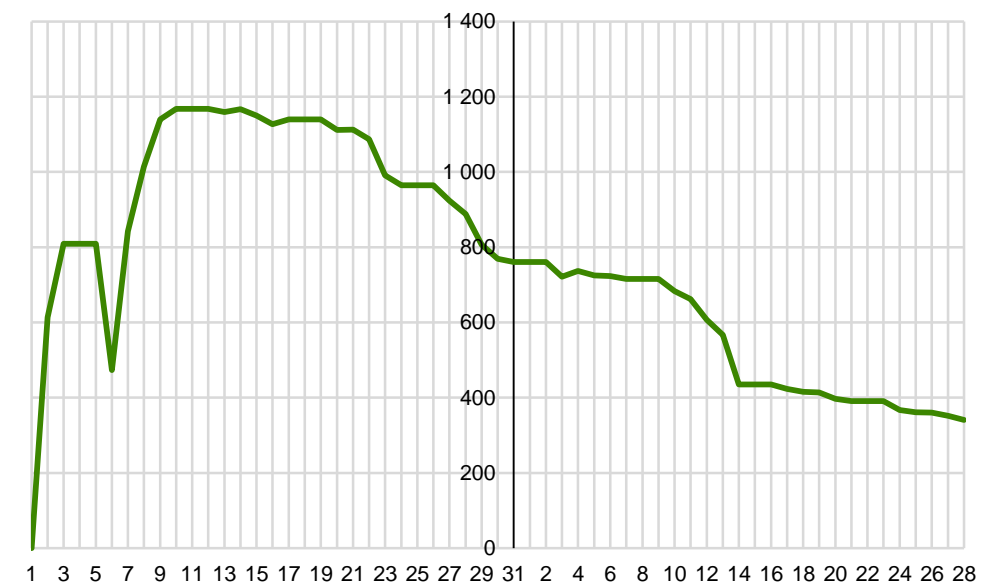
I januar 2014 kom det to store puljer med fødtetransaksjoner i løpet av de første par ukene, og da var det meste gjort med disse meldingene. Innen januar var 99 prosent inne (av dem som kom i tida fram til midten av august). Innvandringsmeldinger hadde også en topp veldig tidlig i januar, men så dabbet det av de neste tre ukene, og etter januar gjenstod 8 prosent (med samme valgte oppgjørstidspunkt i august). Dødsfallstransaksjonene hadde nesten akkurat samme utvikling.

Utvandringstransaksjoner oppstått etter *melding* til folkeregisteret har en mye flatere utvikling enn de som nå er nevnt, og hadde innen januar ikke nådd høyere enn 84 prosent av meldingene som skulle komme fram til august¹⁶⁸. Det er likevel klart over utvandringstransaksjonene etter *vedtak*, som fordeler seg med små topper utover i året, og i januar bare nådde usle 43 prosent.

Den samlede virkningen av dette på folketallet varierer med det mulige uttakstidspunktet slik figurene 24 og 25 viser. Hadde ventetida for norsk befolkningsstatistikk fortsatt vært to måneder og ikke én, ville det offisielle folketallet 1. januar vært 420 lavere enn det som ble publisert (figur 24).

Hadde uttaket hypotetisk skjedd i august, ville de stadige puljene av utvandringstvedtak gjort at folkemengden per 1. januar ville vært 1 400 mindre enn det den offisielle statistikken oppgir (figur 25).

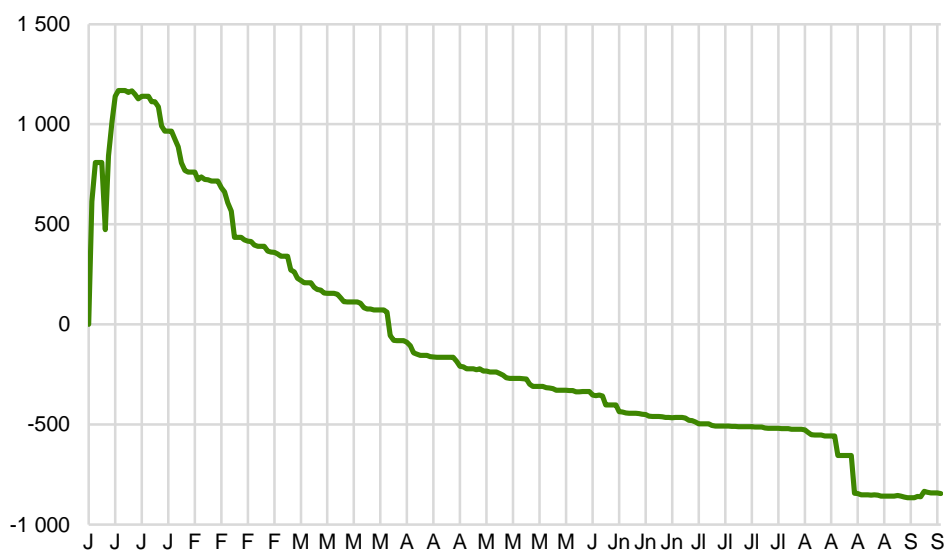
Figur 24. Utviklingen av folketallet per 1. januar fra første dag til 28. februar, etter hvert som det kommer inn nye transaksjoner som gjelder tida før 1. januar. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå

¹⁶⁸ For utvandringer må en ha i mente at det kommer en del transaksjoner også etter 8-9 måneder.

Figur 25. Utviklingen av folketallet per 1. januar fra første dag til 15. september, etter hvert som det kommer inn nye transaksjoner som gjelder tida før 1. januar. 2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

21.6.3. Hvorfor vente i det hele tatt?

Den observante leser vil se at om situasjonsfilen hadde blitt laget allerede 1. januar eller få dager seinere, ville folketallet faktisk blitt mer i samsvar med disse dataenes fasit (som her er nivået i august-september). Hele 800 høyere ble folketallet fordi uttaket ble utsatt én måned, og da er det naturlig å spørre om ikke ventingen var kontraproduktiv.

Svaret er dels at *fordelingen* i dataene på situasjonsfilen også er en verdi å etterstrebe, og fordelingen blir mer naturlig av å vente. Dette gjelder f.eks. aldersfordelingen, særlig i de aller laveste og de aller høyeste aldersgruppene.

Et annet svar er at det ventes også for å få med flere hendelser til hendelsesstatistikkene. I andre halvdel av desember ligger mye av dataregistreringsarbeidet nede på grunn av jula, og det blir nesten ikke sendt ut meldinger om f.eks. fødte. Bare ved å vente noen uker i januar er det mulig å få med de fleste som ble født i desember, og på den måten få dekket hele referanseåret med reelle data.

Et tredje svar er at dataene blir mindre sårbare for administrative tilfeldigheter når det legges inn ei viss ventetid. Dette slår ikke like mye ut for alle hendelsestyper, men for noen er dette et poeng.

Når en ser hvor mye jula betyr, kan en kanskje konkludere med at det er særlige forhold akkurat ved årsskiftet som tilsier ei viss ventetid. En sammenligning med tall for andre månedsskifter bekrefter at akkurat fra desember til januar er det ekstra mange forsinkelser¹⁶⁹. Venting er slik sett en pris å betale for å ha valgt kalenderåret og 1. januar som henholdsvis den sentrale perioden og hovedtidspunkt for statistikken.

Hadde det eneste formålet med befolkningsstatistikken vært å få ut noen OK tall raskest mulig, hadde det ikke vært noe i veien for å la 1. januar være oppgjørstidspunktet. Antall berørte personer i bestandsstatistikken ville bli begrenset, og for hendelsesstatistikken ville det å ta med etterslepet (se neste kapittel) dekke opp for de hendelsene som ville komme for seint. Desember-tallene ville da delvis være laget på data fra desember ett år tidligere.

¹⁶⁹ For noen hendelsestyper er tallene rundt en halv gang større.

De demografiske formålene med befolkningsstatistikk trekker imidlertid i motsatt retning. De vil prioritere en naturlig hendelses- og befolkningssammensetning framfor superhøy aktualitet. Tross alt skal data bli de endelige, og de må derfor kunne stå seg til evig tid som sanne uttrykk for den demografiske situasjonen i Norge ved hvert årsskifte, og for de demografiske hendelsene som fant sted i hvert kalenderår. En måneds ventetid må dermed betraktes som et kompromiss som er akseptabelt for alle brukergruppene.

21.7. Kan referanseperioden for statistikken avvike fra hendelsesperioden? Bør statistikken med andre ord ta med etterslep?

21.7.1. Bakgrunn og problemstilling

Hva etterslep er

Alle høyverdige hendelsesdata er påført et offisielt tidspunkt for hendelsen – i form av en dato. Enhver statistikkprodusent som har slike data vil oppleve tilfeller der denne hendelsesdatoen viser til en tidligere periode enn den det skal lages statistikk for.

Det kan være ulike årsaker til at dette skjer, men i bunnen ligger det at registreringssystemet forsøker å gi en rettmessig beskrivelse av den reelle historien selv om det har gått lang tid siden den faktiske eller formelle hendelsen.

Ved registrering av visse hendelsestyper vil det forresten være vanskelig å finne fram til en så god *faktisk* hendelsesdato at den bør ha forrang framfor en mer *formell* dato. En formell dato kan være satt tilbake i tid for at personers juridiske forhold skal bli rettmessige, eller av mangel på informasjon eller av formelle grunner være satt lik vedtaksdatoen. I det førstnevnte tilfellet vil det kunne bli dannet en «kunstig» lang tidsdifferanse mellom hendelse og innskriving av meldingen i registeret. I det andre tilfellet, derimot, glattes eventuelle tidsavvik over. Da oppstår det ikke noen forskjell mellom hendelsesdato og inntastingsdato.

Det vi her altså er opptatt av er de reelle hendelsene som har skjedd en gang, men der meldingen om hendelsen (bedømt ut fra den offisielle hendelsesdatoen) kom for seint til å bli tatt med i statistikken for den perioden som hendelsen offisielt skjedde i. Slike restmeldinger utgjør ved neste statistikkoppgjør det som blir kalt et «etterslep».

Presiseringer

Ordet etterslep brukes her altså om en konkret kategori av hendelser (altså de som ikke rakk forrige statistikkoppgjør) som statistikkbyrået står overfor når statistikken skal lages, og ikke allment om forsinket registrering. Det kan være nærliggende å oppfatte f.eks. alle forsinkelser fra det reelle hendelsestidspunktet til den offisielle folkeregisterdatoen som «etterslep», men det er altså ikke slik ordet brukes her. De som fanges opp ved å vente én måned betegnes heller ikke for etterslep.

Etterslepstilfellene retter en virkelighet som er nedfelt i allerede publisert statistikk, og etterslepstilfellene kan derfor lett oppfattes som en form for korreksjonsmeldinger – på lik linje med korreksjonstransaksjonene. Det er imidlertid en kortslutning. Prinsipielt og teknisk består etterslep av *reelle* hendelser¹⁷⁰ som har skjedd en gang, og spørsmålet koker derfor ned til om visse reelle hendelser skal

¹⁷⁰ At det kan følge med korreksjons- og annulleringsmeldinger i de forsinkede dataene, forandrer ikke på dette. Korreksjoner og annulleringer som ikke viser til noen hendelse som er med i datauttrekket, har ikke interesse for data som skal bearbeides til løpende statistikk. Der er det de reelle hendelsene, og korreksjoner og annulleringer til disse, som er interessante.

telles med i statistikk eller ikke. Korrigering av allerede publisert statistikk er en helt annen diskusjon.

Ettersleppsproblematikken oppstår som sak bare for den *ordinære* statistikken, og der bare for hendelsesstatistikken. Ved produksjon av bestandsdata er det ikke aktuelt å utelukke noen meldinger med hendelsesdato før referansetidspunktet – heller ikke de meldingene som er diskuterte som del av hendelsesstatistikk. Ved bearbeiding av livsløpsdata eller andre spesielle statistikkdata bør alle relevante meldinger tas med uavhengig av hvilke prinsipper som gjelder for den løpende statistikken.

Spørsmålet er altså hva som skal gjøres med etterslepet i den *løpende hendelsesstatistikken*.

Dette spørsmålet er felles for alle statistikkbyråer som baserer sin befolkningsstatistikk på gode administrative registre, men likevel har det vært lite diskusjon om dette på tvers av landegrensene. Én av årsakene kan være at landene berøres ulikt, avhengig av bl.a. hvordan registersystemene fungerer, hvilke datoer som er tilgjengelige og hvilke egenskaper datofeltene har. En annen årsak er at tallet på relevante registerland tross er lavt.

21.7.2. Løsningsalternativer

Det finnes flere tenkelige alternativer for hva en skal gjøre med etterslepet i statistikkproduksjon:

1. Utsette uttak for å redusere størrelsen på etterslepet
 - a. Utsette det generelle uttakstidspunktet
 - b. Innføre individuelle uttakstidspunkter for de enkelte statistikkene, og sette tidspunktene etter det som passer best for hver statistikk
2. Ikke ta med etterslepet ...
 - a. og oppgi resultatet av det i tabellens korreksjonspost
 - b. og starte på nytt med revidert folketall
3. Ta med etterslepet
 - a. Ta med noe av det
 - b. Ta med alt

Hovedalternativ 1. Utsette uttak for å redusere størrelsen på etterslepet

1a. Forlenge ventetida for å redusere størrelsen på etterslepet

En nærliggende løsning på ettersleppsproblematikken er å vente litt lenger før datauttaket foretas. For eksempel kunne en gå opp til to måneders ventetid etter referanseperioden/-tidspunktet. Det ville føre til at noen flere forsinkede meldinger ville komme inn, og det ville bidra til et redusert etterslep ved neste uttak.

I praksis er imidlertid denne løsningen utelukket som et generelt tiltak for å redusere etterslepet. For det første oppfattes høy aktualitet å være av stor verdi for brukerne; så stor at hver dag teller. Det å utsette frigivningen med flere uker ville i dagens travle samfunn være en temmelig drøy kostnad å betale¹⁷¹. For det andre er ikke en måneds utsettelse nok til å unngå at etterslep oppstår. Skal det virkelig monne, må uttaket utsettes så mye at statistikkens aktualitet går fullstendig tapt.

En kommer derfor ikke unna at en må ta stilling til hva en skal gjøre med etterslepet.

¹⁷¹ Aktualitetsproblemet kan delvis bøtes på ved å publisere foreløpig tall på forhånd, men en slik ekstrapublisering skaper i seg selv noen problemer, og er uansett ikke svaret på behovet for at de *endelige tallene* må være aktuelle. Løsningen med foreløpige tall var i bruk da befolkningsstatistikken ble oppgjort med to måneders ventetid.

1b. Innføre individuelle uttakstidspunkter for de enkelte statistikkene, og sette tidspunktene til det som passer best for hver statistikk

For noen meldingstypers vedkommende er det flere forsinkede meldinger enn for andre meldingstyper. En nærliggende tanke er da å innføre en ordning med separate uttak for hver meldingstype, der en venter lengst med de mest forsinkede meldingstypene. Dette gjelder derfor utvandring i særlig grad.

Mot denne løsningen taler de samme argumentene som i 1a, at det er lite rasjonelt og at det skaper inkonsistens mellom enkeltstatistikkene (se kapittel 20.3.5).

Hovedalternativ 2. Alternativet med å ikke ta med etterslepet

Hvis en velger å holde etterslepet utenfor hendelsesstatistikkene, vil det oppstå et avvik mellom summen av tilvekstfaktorene og den endringen i folkemengden som registeret viser.

En tenkelig begrunnelse for et slikt valg kan være en oppfatning om at det er viktig at statistikkene viser det de gir seg ut for (registrerte hendelser i det oppgitte referanseåret). Hvis tallene så ikke summerer seg opp slik de burde i regnskapet, er det bare uttrykk for en unøyaktighet i systemet, som på en åpen og ærlig måte må framstilles som det og ikke som reelle hendelser.

2a. Ikke ta med etterslepet, og i stedet ta med det skapte avviket i korreksjonsposten
Det er naturlig å synliggjøre avviket i befolkningsregnskapets korreksjonspost, som en del av de samlede avvikene. Ved å ikke la statistikkene inkludere etterslepet vil korreksjonsposten bli større enn den ellers ville blitt.

Hvis en inntekstpost i et bedriftsregnskap ikke blir bokført, kalles det underslag. Ved å la visse hendelser havne i en sekkepost er det formelt sett ikke lenger sammenlignbart med underslag, for omfanget er tross alt oppgitt. Men en slik løsning innebærer at de reelle (demografiske) endringsfaktorene for befolkningen blir uspesifisert, og det vil være et brudd mot statistikkens demografiske hensyn.

I SSBs befolkningsstatistikk ble dette prinsippet praktisert til og med referanseåret 1990. Det skal sies at etterslepene var forholdsvis små fram til den tida.

2b. Ikke ta med eller vise etterslepet, og heller starte på nytt med reviderte folketall for inngangen av perioden

Når befolkningsregnskapet for et år gjøres opp, har det gått ett år siden folkemengdedataene for inngangen av året ble laget. Etter den tid har det kommet inn en hel del meldinger som var for seine ved forrige oppgjør, men som nå kan brukes for å lage et revidert inngangsfolketall. Et regnskap basert på slike reviderte tall vil stemme helt – med mindre det finnes andre avvikskilder i tillegg.

Det er imidlertid krevende å forholde seg til statistikk som er foreløpig veldig lenge.

Hovedalternativ 3. Ta med etterslepet

Å ta med etterslep i en statistikk betyr å ta med meldinger i en seinere periode enn det hendelsesdatoen tilsier. I en årsstatistikk betyr det altså at alle hendelser som ikke er kommet med i tidligere års statistikker og som har offisiell hendelsesdato før statistikkens referanseår (eventuelt begrenset bakover i tid), skal tas med når en årsstatistikk gjøres opp.

3a. Alternativet med å ta med bare noe av etterslepet

Å ta med bare noe av etterslepet, etter nærmere bestemte kriterier, vil være et kompromiss mellom å ikke ta med noe etterslep og ta med alt. En mulighet er å ta med etterslepet bare fra året før referanseåret, men ikke fra tidligere år. Et argument i den forbindelse er at det meste av etterslepet da blir tatt med, samtidig som disse meldingene er forholdsvis ferske.

I 1991 gikk befolkningsstatistikken over fra å ikke ta med etterslep overhodet til å ta med det som var datert året før referanseåret. Grunnen til at det ble innført var først og fremst at størrelsen på etterslepene hadde økt noe. I Finland brukes denne løsningen fortsatt.

3b - Alternativet med å ta med hele etterslepet

I 1998 tok SSB så skrittet fullt ut ved å innføre en regel om å ta med alt etterslep¹⁷². Bakgrunnen for at det skjedde var dels at etterslepet (også det flerårige) hadde økt betydelig etter innføringen av distribusjonssystemet for det nye DSF. Den andre grunnen var ønsket om å korte ned ventetida fra to til én måned, noe som i realiteten forutsatte at alt etterslep ble tatt med. I ettertid har det forresten kommet fram flere for-argumenter som ikke var så klart framme da vedtakene ble gjort.

Etter det har det vært liten tvil om at dette er den beste løsningen for SSB, selv om den reiser enkelte problemstillinger som kanskje ikke har fått sine endelige svar.

21.7.3. SSBs argumentasjonen for å ta med etterslep

Både i 1990 og i 1998 var økende etterslep en årsak til revurdering av tidligere standpunkter, men argumentasjonen var likevel prinsipiell.

Ulempene med å holde etterslepet utenfor

Hvis en velger å holde etterslepet utenfor, vil tallet på den aktuelle hendelsen bli for lavt. Av forskjellen mellom situasjoner fra to ulike tidspunkter ser vi at det har skjedd noen endringer mellom de to tidspunktene, men hendelsesstatistikken vil gi for lave tall til fullt ut å forklare hvorfor endringene har skjedd. En hendelsesstatistikk som ikke gir sitt fulle bidrag til å forklare endringer mellom to tidspunkter, er ikke en god hendelsesstatistikk. Hvis en ser flere år under ett, øker mangelen på hendelser til nokså store tall.

Det vi oppnår

Hvis etterslepet blir tatt med, får en tross alt oppveid for de hendelsene som en må anta skulle vært med i den aktuelle statistikkperioden, men som ikke har kommet tidsnok til dette oppgjøret (det vil her bli kalt «forslep»¹⁷³). Det innebærer også at den informasjonen om hendelsestype som tross alt ligger i etterslepet, blir utnyttet.

Ved å gjøre det *risikerer* vi at tallene for den perioden vil bli unøyaktige. Men det å holde etterslep utenfor vil temmelig *sikkert* gi for lave tall for statistikkperioden.

Er man heldig, går størrelsen på det etterslepet man tar med opp i opp med de tilfellene en helst ville tatt med om de bare hadde kommet tidsnok. I praksis varierer etter- og forslepene en del i størrelse og sammensetning, og oppveier ikke hverandre helt og holdent (se tabell 7 og figur 26). Men denne unøyaktigheten i statistikken blir tross alt mindre enn om etterslepet holdes helt utenfor.

Siden statistikk tross alt består av tall, er det nok at *tallene* stemmer. At tallene er framkommet ved å telle på «feil» individer betyr i prinsippet ikke noe for statistikkens kvalitet.

Å ta med etterslep er å foretrekke en statistikk som gir et riktig nivå på lang sikt og litt for lave eller for høye tall på kort sikt, framfor en statistikk som systematisk gir for lave tall på lang sikt og alltid for lave tall (og noen ganger mye for lave) også på kort sikt. Det valget er som mellom pest og kolikk – altså ikke et særlig vanskelig valg å ta.

¹⁷² Dette hadde også blitt gjort i perioden 1931-1950. Før det er det noe uklart hvilken praksis som ble brukt, men etter 1950 ble etterslepet i alle fall ikke tatt med, før altså i nyere tid (informasjon fra Halvard Skiri).

¹⁷³ Ordet er i seg meningsløst, men blir utprøvd her fordi det ikke har noen betydning fra før og fordi det kan fungere som en parallell til 'etterslep'. Et mer presist alternativ vil være «foregrepet etterslepstillegg».

En enklere måte å si det på er at med etterslepsinkludering blir periodiseringen unøyaktig, men det langsiktige nivået blir perfekt.

Årsaken ligger i folkeregisteret, og den er både negativ og positiv

Selvsagt er det uheldig at ikke flere hendelser fanges opp tidlig nok til at de unngår å havne i etterslepskategorien. Men den som vil enklage på det, må gå på registreringssystemet (som igjen eventuelt må gå i seg selv eller på andre etater, profesjonsgrupper, publikum eller lovverket). Når dataene først har havnet i SSB, er det for seint å gjøre noe med den sida av datakvaliteten, og SSB må bare gjøre det beste ut av situasjonen.

Den grunnleggende årsaken til at etterslep oppstår ligger i folkeregisteret, er uttrykk for både noe negativt (at hendelser ikke fanges opp raskt nok) og noe positivt (at det skjer et kontinuerlig oppryddingsarbeid i folkeregisteret). I denne saken er seint alltid bedre enn aldri. Men raskt ville selvsagt vært enda bedre.

Det hører med i vurderingene at forsinkelser oppfattes som et evig problem som alltid vil være der. Det beste man kan håpe på er at de ikke er så lange, og at oppryddingen går jevnt og trutt. Et spesialargument for hendelsestypen flyttinger er at dateringen av slike uansett er mer omtrentlig enn ved andre hendelsestyper. Dermed har noe av kvaliteten på tidfestingen gått tapt allerede før en tar inn etterslepet.

Til en viss grad er etterslep et resultat av opprydding i gamle synder, og en kan stille spørsmål vel om det er riktig å belaste dagens statistikk det som tidligere tiders systemer ikke taklet. Men tallmessig slår de siste årene før statistikkåret alltid mest ut. En god del av «syndene» er i historisk sammenheng altså begått forholdsvis nylig.

21.7.4. Hvordan informere om etterslepet

Når etterslepet først er tatt med, så blir spørsmålet egentlig bare i hvor stor grad statistikkbrukerne skal «plages» med informasjon om det. Når det sies på den måten, så antyder det at det jo finnes argumenter mot å pøse på med alt for mye informasjon overfor den jevne statistikkbrukeren¹⁷⁴.

Valget står mellom å være nøye med å gå ut med all slik informasjon, eller betrakte det som teknisk bakgrunnsinformasjon som en kan få på forespørsel. Så langt har den siste løsningen blitt valgt av SSB.

21.7.5. Etterslepet i tall

Tabell 7 er en illustrasjon på hva etterslep er. Samtidig oppgir den omfanget og viser hvordan etterslepelepe delvis kompenserer for de hendelsene som ennå ikke har kommet inn på oppgjørstidspunktet.

¹⁷⁴ Hva som blir for mye er også avhengig av hvordan metadatasystemet er bygd opp.

Tabell 7. Tabell som forklarer etterslep og forslep, og sammenhengen mellom de to størrelsene. Referanseår 2004-2013 og registreringsår 1990-2013

Offisielt hendelsesår	Referanseåret for statistikken										I alt	Forslep
	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013		
-1990	13	4	5	4	4	2	1	4	2	1		
1991	2	1		3	1			1				
1992	5	2	3	1	1			2				
1993		1	1					1				
1994	1	2	1		1		1					
1995	3	1	1	1			1	1				
1996	2	2	2		1	1			3	2		
1997	5	1	1						1			
1998	10		1	1			1	1	2			
1999	25	7		1		1	2	1	1			
2000	91	19	4	7		1	1	4	1	3		
2001	375	57	12	8	4	1	11	11	10	9		
2002	640	65	22	7	1	12	4	7	14	5		
2003	1995	395	48	12	7	9	8	6	9	10		
2004	20104	1861	257	38	12	12	12	17	24	10	22 347	2 243
2005		19291	1706	93	51	39	24	21	23	19	21 267	1 976
2006			19989	1652	284	142	65	26	17	8	22 183	2 194
2007				20294	2296	270	96	37	22	13	23 028	2 734
2008					20952	4505	640	269	69	24	26 459	5 507
2009						21554	5618	788	58	29	28 047	6 493
2010							25021	3658	147	53	28 879	3 858
2011								27611	1543	102	29 256	1 645
2012									29281	2023	31 304	2 023
2013										33405	33 405	0
I alt	23 271	21 709	22 053	22 122	23 615	26 549	31 506	32 466	31 227	35 716		
Etterslep	3 167	2 418	2 064	1 828	2 663	4 995	6 485	4 855	1 946	2 311		
Andel	13,6	11,1	9,4	8,3	11,3	18,8	20,6	15,0	6,2	6,5		

Reklaglengene som markerer 2008 er bare eksempler

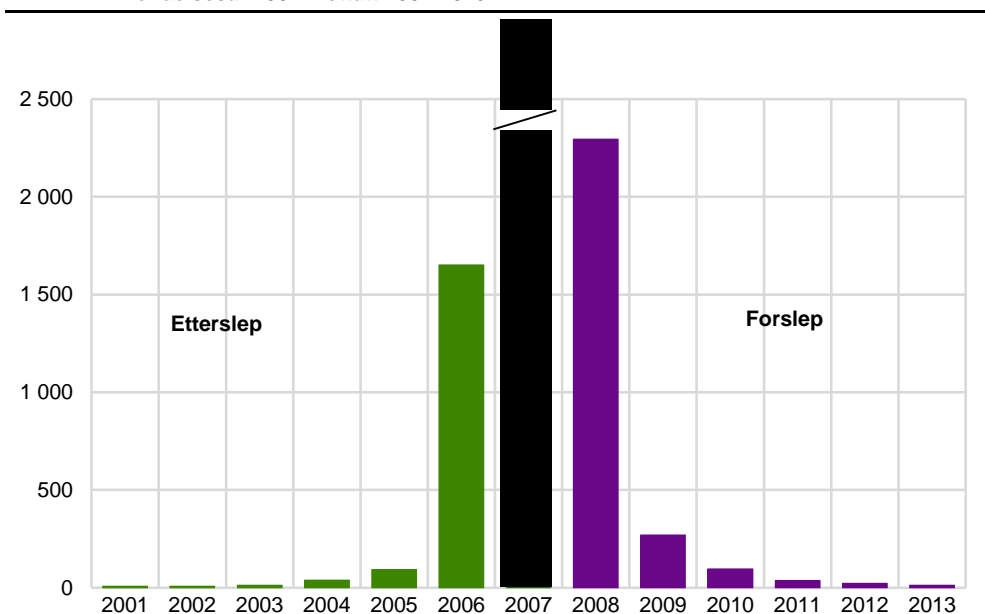
År	A			B			Kummulativ forskjell
	Offisielle tall	Endelig opp-telling ²	B - A	Etterslep	Forslep	B - A	
2004	23 271	22 347	-924	3 167	2 243	-924	-924
2005	21 709	21 267	-442	2 418	1 976	-442	-1 366
2006	22 053	22 183	130	2 064	2 194	130	-1 236
2007	22 122	23 028	906	1 828	2 734	906	-330
2008	23 615	26 459	2 844	2 663	5 507	2 844	2 514
2009	26 549	28 047	1 498	4 995	6 493	1 498	4 012
2010	31 506	28 879	-2 627	6 485	3 858	-2 627	1 385
2011	32 466	29 256	-3 210	4 855	1 645	-3 210	-1 825
2012	31 227	31 304	77	1 946	2 023	77	-1 748
I alt	234 518	232 770	-1 748	30 421	28 673	-1 748	

¹ Fra kolonnetotalene. ² Fra radtotalene.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Hvordan etterslep og forsllep balanserer hverandre vises i figur 26. Det skal innrømmes at det valgte referanseåret 2007 oppviser en bedre balanse enn andre år.

Figur 26. Etterslepet og ettervirkningene er omtrent like store. Utvandringsregistreringer med hendelsesår 2007 mottatt 2001-2013



Kilde: Statistisk sentralbyrå

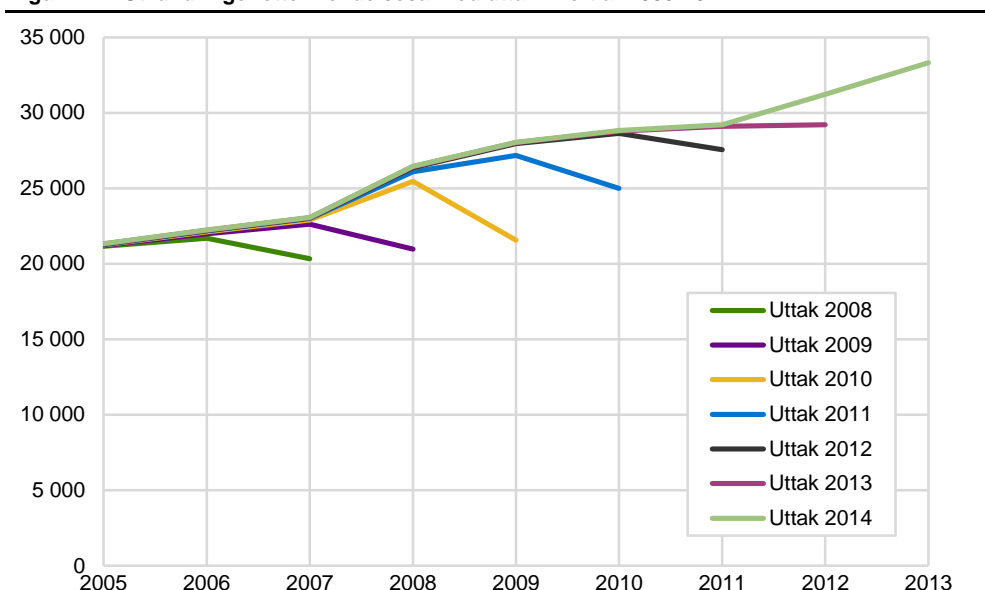
«Sisteårsvekkelsen»

Når en arbeider mye med registerdata legger en etter hvert merke til at måletall for det siste året kan skille seg ut i negativ forstand. Årsaken til dette kan ikke være annet enn at det fortsatt mangler data som trengs for at kvaliteten skal bli likeverdig med den for tidligere år. De årene har jo hatt lengre tid på seg til å få på plass de siste bitene.

I figur 27 vises et illustrerende eksempel på dette fenomenet. Utvandringsdataene fordelt på hendelsesår danner tydelig av når hendelsene for det siste året skal telles opp. Men allerede i kjøringen året etter er antallet stort sett kommet opp på det nivået det skal på varig basis.

Ved å ta med etterslepet unngås slike utslag av sisteårsvekkelse i statistikken.

Figur 27. Utvandring etter hendelsesår ved uttak hvert år 2008-2014



Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Sammenhengen mellom utvandringsetterslep og uoppgitt tilflyttingsland

Ut fra det vi på dette stadiet vet om årsakene til at etterslep oppstår, er det opplagt at det er en sterk sammenheng mellom etterslep og uoppgitt tilflyttingsland. Samlet for de ordinære utvandringene de siste 5 årene var uoppgittandelen på 19 prosent, mens den for etterslepele var på 70 prosent. Ved å ta med etterslep ble altså den gjennomsnittlige kvaliteten på dataene redusert, med det resultat at uoppgittandelen ble på 26 prosent i den offisielle statistikken.

21.7.6. Ettersleppolitikken i andre lands statistikkbyråer

I Sverige kom det inn et eget hendelsesdatofelt i folkeregisteret først i 1997, så først da ble det mulig å finne avvik mellom datoer og dermed etterslepet. SCB bestemte seg da for ikke å ta det med ved produksjonen av befolkningsstatistikk. I realiteten hadde den tidligere produksjonsmåten gitt tall som om etterslep var tatt med.

Som vi har sett valgte Danmark fra 1. januar 2007 å ikke ta med eller vise etterslepet, og i stedet presentere befolkningsregnskapet på nytt med reviderte folketall for inngangen av perioden.

Latvia oppgir at estimeringen av ikke-registrert utvandring er basert på bl.a. folketallet ved inngangen og utgangen av året. Det innebærer at de legger hele restposten til utvandringene. Det bekreftes i en fotnote til «Net migration»: «including the statistical adjustment that corresponds to all changes in the population that cannot be classified as births, deaths, immigration or emigration».

I Nederland gjøres noe tilsvarende som i Latvia.

I en melding fra Eurostat om Litauen finner vi at «due to administrative reasons, the relatively high net migration in Lithuania in 2010 may include emigration that took place over previous years». Om dette betyr at datering av meldingene er dårlig, eller om det betyr at etterslep kan være tatt med, er det litt vanskelig å vurdere.

Generelt må man lete en god del for å finne informasjon om hva andre lands statistikkbyråer gjør med hensyn til etterslep o.l. Slike ting har muligens blitt sett som forholdsvis opplagte løsninger innenfor hvert enkelt land. Kanskje har den konkrete datasituasjonen gitt begrensede valgmuligheter, og dermed har ikke løsningene blitt oppfattet som interessante for allmennheten eller kollegaer i andre land.

21.8. Kan noe gjøres på statistiksida for å bedre dekkningen av uoppgitt tilflyttingsland?

Om noe kan gjøres på statistiksida for å bedre dekkningen av uoppgitt tilflyttingsland, er en problemstilling som ikke gjelder hele befolkningsstatistikkfeltet, men er avgrenset til inn- og utvandring. Saken gjelder både fra- og tilflyttingsland, men det er den etterhvert svært dårlige dekkningen av tilflyttingsland som virkelig utgjør et problem (se ellers mer i Del 5 om det).

Visse tenkelige løsninger finnes imidlertid for å bearbeide tilgjengelige data og imputere tilflyttingsland. Den ene muligheten er å bruke det utenlandske post-adresselandet for dem som har det, mens den andre løsningen er å sette tilflyttingslandet til forrige og neste fraflyttingsland (hvis det er likt), når personen har flyttet mange ganger. Det krever at vedkommende ikke er en notorisk ikke-melder, men har meldt fra selv noen ganger. Ingen av disse metodene slår imidlertid særlig mye ut.

Den metoden som da gjenstår er å tildele tilflyttingsland tilfeldig ut fra det mønsteret som gjelder for de av samme nasjonalitetsgruppe som har en oppgitt

verdi. Hvis f.eks. 10 prosent av somaliere har oppgitt tilflyttingsland, og 30 prosent av disse har oppgitt at de har flyttet til Storbritannia, vil en trekke tilfeldig blant de 90 prosentene som mangler land og tildele Storbritannia som landverdi til 30 prosent av dem¹⁷⁵.

Det er imidlertid vanskelig å vite om de som melder fra er representative for de som ikke er det, og uansett vil tilfeldige svingninger i tallene få store dimensjoner når de må blåses opp mange ganger. Metoden kan derfor brukes bare med stor varsomhet. Foreløpig er en slik metode ikke utprøvd, men krav fra Eurostat (for den statistikken som leveres til dem) kan føre til at noe blir gjort.

Eneste holdbare løsning på problemet er at dekningen blir bedre i folkeregisteret, så slik sett er dette egentlig ikke en tung problemstilling i statistikkfasen. Men fordi det ikke er snarlige utsikter til forbedringer av folkeregisterdataene, har ikke statistikkfasen annet valg enn å lete etter visse kompensierende løsninger.

21.9. Publiseringsaktualitet

Med publiseringsaktualitet menes tidspunktet for publisering av statistikken, og med det frigivningen av de dataene som ligger til grunn for publiseringen. Problemstillingen er ikke av de tyngste, men valg må tas også her, og temaet passer godt som avslutning.

Publiseringsaktualiteten virker i seg selv ikke inn på selve tallene, og er følgelig ikke et aspekt ved statistikken som denne rapporten skal dvele ved. Imidlertid er dette en forholdsvis viktig egenskap for brukerne, og ikke minst får den betydning for mulighetene til å lage og publisere oppdatert kvalitetsindikerende statistikk av den typen som finnes i denne rapporten.

Særlig merkes dette når statistikk fra ulike land skal sammenlignes, for da må en vente på det seineste landet. Spørsmålet er hvor Norge ligger an med hensyn til dette viktige kvalitetskriteriet.

Publiseringstidspunktet henger selvsagt sammen med produksjonssystemet og med ventetida før uttak av statistikkdataene, uten at disse faktorene dermed bestemmer alt. Tidligere kapitler har vist at uttrekket av data for årsstatistikken foretas en av de aller første dagene i februar. Fra da av blir det arbeidet med dataene for å gjøre dem klare som underlag for bl.a. inn- og utvandringsstatistikken. Teknisk sett er input-dataene klare nokså tidlig i februar, men tabeller og annet som hører til en publisering trenger også tid for å bli ferdige. I tillegg må det skje en prioritering mellom de mange delstatistikkene innenfor befolkningstatistikken, så av kapasitetsmessige grunner kan ikke alle statistikker publiseres rett etter at dataene er klare.

Vanlig publiseringstidspunkt for de første hovedtallene har de siste årene vært en dato rundt 20. februar. Vandringsstall nedbrutt på til- og fraflyttingsland har kommet ut i begynnelsen av mai (i 2015: Slutten av april).

I publiseringen av hovedtallene har Sverige, Danmark og Island vanligvis kommet et ut med sine tall litt før Norge, men ikke så mye før at det betyr noe. Finland kommer med sine tall i april, og det samme gjelder i realiteten Færøyene (som publiserer gjennom Nordisk statistikkbank). Med publisering av landnedbrutte tall først i mai kommer Norge seinere enn alle de andre nordiske landene, bortsett fra Grønland.

Utenfor Norden publiseres endelig vandringstall gjerne om sommeren eller på høsten, så i det selskapet har den norske og nordiske statistikken en temmelig høy

¹⁷⁵ I praksis vil det nok bli forsøkt å stratifisere f.eks. på kjønn og alder, og det vil bli brukt data for flere år for å få fram et sikrere mønster.

aktualitet. Heller ikke Nederland matcher Norden på publiseringsaktualitetskriteriet.

Eurostat må først vente et år etter referanseåret før landene får levert statistikken, og så går det enda et halvår før tallene før alt er klar til publisering i statistikk-databasen. Dermed blir Eurostats endelige tall klare 1,5 år etter referanseåret.

Erfaringsmessig kan publiseringstidspunkter i noen tilfeller endres mye fra et år til et annet, så det er vanskelig å være for bastant om aktualitetsforskjeller mellom landene. Norges publiseringsaktualitet er uansett i toppskiktet, om enn med et minus for sein publisering av landfordelt statistikk.

22. Sammenfattende betraktninger om det statistikkfasen bidrar med av kvalitet på inn- og utvandringsstatistikken

Gjennomgangen av de problemstillingene som statistikkprodusenten blir stilt overfor viser hvordan det som skjer i statistikkfasen virker inn på de endelige statistikkresultatene. Mye av det som gjøres i denne fasen gjelder imidlertid ikke inn- og utvandringsstatistikken mer enn andre enkeltstatistikker. Det er likevel mulig å peke på noen punkter som slår ut litt ekstra for det statistikkområdet som er temaet her:

Spesielt for inn- og utvandring

Endring av ID-numre og (overganger mellom ID-nummerserier) er i særlig grad er knyttet til innvandring – først og fremst førstegangsinnvandringer, men også gjeninnvandring. Dermed blir det å oppdatere ID-numre til en felles tidsstatus noe som er ekstra gunstig for arbeidet med inn- og utvandringsdata.

Sammen med innenlandske flyttinger blir *dateringen* et eget problemområde for inn- og utvandringene. Den er i utgangspunktet usikker og noen ganger mer formell enn reell, og på godt og vondt stilles statistikkprodusenten dessuten overfor visse valgmuligheter.

Lengden på venteperioden før uttrekk av data slår spesielt mye ut for utvandringsdata. Én måned anses for tilstrekkelig for de aller fleste hendelsestypene, og for aktualitetens skyld er det vanskelig å strekke seg lenger enn det, men for utvandringene er det strengt tatt ikke lenge nok. Av flere grunner er det imidlertid ikke aktuelt å spesialbehandle utvandringsdataene. Det som gjør at utvandringsstatistikken likevel holder mål, er at etterslepet tas med i tallene. På den måten opprettholdes et riktig nivå på utvandringstallene, men en forholdsvis stor unøyaktighet i periodiseringen er uunngåelig.

Et annet problem som i hovedsak gjelder bare utvandringene, er den dårlige dekningen av tilflyttingsland. Der kan imidlertid ikke statistikkfasen bidra til en spesielt holdbar problemløsning.

Tall med litt slingringsmonn

Sammen med tallserier som ble tatt opp under forvaltningsfasen har det blitt skapt et bilde av hvor mye inn- og utvandringstall kan variere med ulike framgangsmåter, fordelingsvariable og andre valg som gjøres. Tallene er nyttige i seg selv, men samlingen av dem gir også et inntrykk av hvor mye det kan svinge hvis det gjøres justeringer i produksjonen og hva «feilmarginen» (nøyaktigheten) er i tallene. Forresten er det ikke alltid snakk om direkte feil.

Erfaringen er at mange forventer seg for mye av presisjonen i statistikken. Uansett kan nok noen ha godt av å se at tall i statistikk normalt ikke kan tolkes helt bokstavelige. Det er den omtrentlige størrelsen på tallene som er det viktige.

Muligens kan resultatene helle en dråpe kaldt vann i blodet på de som er mest ukritiske til statistiske opplysninger.

Slik variasjon som tabellene viser gir ikke svaret på hva som er den egentlige, fulle kvaliteten ved i dette tilfellet inn- og utvandringsstatistikk. Bare aspekter som det finnes data for å måle, og som har blitt målt, blir belyst i tabeller. Både etablerte og alternative tall kan jo være skjeive i forhold til den faktiske virkeligheten, og dessuten vil det alltid finnes noe i bunnen som aldri kan måles. Hadde folke-registreringssystemet produsert flere, egnede variabler, ville det imidlertid vært mulig å gi et litt rikere bilde av kvaliteten på dataene og statistikken.

Utslagene er gjerne fra noen titalls til noen hundre, men kan også gå høyere opp. De små tallene utgjør en veldig liten andel av hendelsene. Det er normalt ikke mye slinger i valsen å spore i tallserier selv fra flere tiår tilbake.

Et viktig skille går det mellom det som det er umulig å gjøre helt rett fordi informasjonen ennå ikke finnes når statistikken blir gjort opp, og det som det teoretisk sett kan gjøres noe med fordi den nødvendige informasjonen eksisterer når statistikken blir laget.

Del 7. Oppsummering og konklusjoner

23. Oppsummering og konklusjoner

23.1. Innledning

En samlet vurdering av kvaliteten på inn- og utvandringsstatistikken er det mulig å gi først helt på slutten av en slik gjennomgang, etter å ha vært gjennom begge hovedfasene slik at det er mulig å se alt under ett. Mye har kommet fram underveis, så her vil bare noen hovedpunkter bli diskutert.

Én diskusjon som det hadde passet å ta, er om den norske befolkningsstatistikkens kvalitetskrav synes å være tilfredsstillt. Men vi har mest opptatt av å få klargjort hva situasjonen er, hva som finnes av data, hva en kan forvente av kvalitet, og mye annet som ikke direkte svarer på spørsmålet. Noen spesifikke kvalitetskrav var ikke satt opp på forhånd, og i dette prosjektet er det heller ikke utarbeidet en standard som det går an å måle mot. Slik sett har det ikke blitt en fullverdig kvalitetsvurdering.

Ei liste over SSBs behov på dette feltet vil vanskelig kunne bli fastsatt en gang for alle, for nye behov vil alltid føre til justeringer. Men som en øvelse kunne det vært nyttig å stille opp eksplisitte kravspesifikasjoner eller i det minste tanker om hvordan den norske inn- og utvandringsstatistikken ideelt sett bør være. Butikkeekspeditører spør kunder om «hva skal du bruke den til» for å kunne gi bedre råd, og det samme gjør SSB overfor dem som trenger råd om inn- og utvandringsstatistikken, men det er også tenkelig at det ble utarbeidet et generelt svart på det spørsmålet.

I en slik vurdering er det sentralt hva brukerne trenger. Men SSB er selv en storbruker av egne data og egen statistikk. Det som noen lager på ett fagområde blir gjerne input i andre prosesser og må da brukes av andre enn dem som har laget produktene. Dette gjelder ikke minst for befolkningsstatistikken. Når en så legger til erfaringene fra den eksterne brukerkontakten, er brukerbehovene langt fra et ukjent område.

Behovsbegrepet er imidlertid problematisk, og kan vanskelig ses isolert fra virkeligheten. Behov blir da hva man med rimelighet kan forlange. Krav har en tendens til å bli justert ned hvis det blir klart at de egentlige var urealistiske, eller opp hvis mulighetene var undervurdert. Hvis rapporten har ført til mer realistiske forventninger, har den spilt sin rolle.

Et problem er det også at brukere har *ulike* (men ikke nødvendigvis motstridende) behov, så produsenten må da enten velge ett behov som skal tilfredsstilles (mens de andre overses), eller så må det bygges inn flere krav i det som lages slik at produktet/ene kan tilfredsstille flere behov samtidig.

Alt i alt har det likevel kommet fram nok til å kunne si noe hvordan norske data om og statistikken over inn- og utvandring helst bør være, og hvilke sterke og svake sider den har. Slike oversikter over egenskaper som er gitt her hjelper brukerne til å vurdere kvaliteten for sin egen del.

23.2. Hva vi har sett og lært

23.2.1. Generelle lærdommer

Hovederfaringene og lærdommene kan presenteres i noen hovedpunkter. Noe av det vi har sett kan sies å være slående, mens andre forhold er mer som forventet av ganske mange.

1. Gransking av kvaliteten på statistikk fra registerdata er ikke en så etablert og utviklet disiplin som kvalitetsgransking av statistikk fra mer

tradisjonelle metoder og kilder (som utvalgsundersøkelser og folketellinger).

2. Det er bare ved å se hele prosessen under ett at en kan diskutere den samlede kvaliteten på befolkningsstatistikken.
3. Migrasjon er bare en del av et større, demografisk bilde. Det er derfor vanskelig å se migrasjon som isolert fra befolkningen. Også når det gjelder kvalitetsbeskrivelser ville det gitt et mangelfullt bilde hvis bare det helt helt særegne for inn- og utvandring hadde blitt vurdert.
4. Kvalitetsproblemene i statistikk over internasjonal flytting er i stor grad generelle i tid og rom, og normalt ikke spesielle for våre dagers Norge. Problemene er gjennomgående for mange land, og de er noe statistikken alltid må ta hand om.
5. Kvalitetsproblemene henger med andre ord sammen med faget.
6. Administrative registre lever sitt eget liv, og er ikke til bare for SSB. Registerne må forstås på egne premisser før en kan forstå dem som statistikkdatakilde. Men offisiell statistikk er et spesielt viktig formål med et lands folkeregister.
7. Det er nødvendig å se alle deler av statistikken i sammenheng. Argumenter for å ha ett apparat for å registrere og samordne de ulike delene har blitt styrket, eller med andre ord har fordelene med å ha et folkeregister bare blitt understreket. Bare et samlet system kan med rimelighet gi stor konsistens mellom dataene.
8. Mens det i 2008 og de nærmest påfølgende årene var en oppmerksomhetsubalanse i innvandringens favør både i folkeregisteret og i samfunnet, har utvandringene kommet for fullt nå i det siste.
9. I en internasjonal sammenligning er den norske inn- og utvandringsstatistikken av svært høy kvalitet. Men norske brukere kunne nok ønsket seg at kvaliteten var på linje med det den er på f.eks. fødestatistikken eller annet som det ikke er særlige problemer med. Det kan de ikke få, for det er ikke mulig å oppnå.
10. Vi vil aldri komme dit at alle utvandrere melder fra slik de skal. Noen av de inaktive personene skal dessuten etter regelverket ikke registreres som utvandret. Det er forholdsvis vanskelig å bli registrert som utvandret fra Norge. Har man jobb, familie eller disponibel bolig her, så er det mest sannsynlig at en utvandringsmelding blir avslått.
11. Det er ikke utvandringsvedtak generelt som fører til forsinkelse på utvandringsdatoen, men vedtak etter utgått oppholdstillatelse. De skaper store forsinkelser – mens de andre vedtakene ikke gjør det. Dermed er det ikke sagt at de sistnevnte tilfellene er å foretrekke, for deres hendelsesdatoer er nok mer fiktive.
12. Det er ikke så mye et problem at internasjonale flyttinger «mangler» i folkeregisterdataene, som at flyttingene blir seie, får en lite reell dato og mangler tilflyttingsland.
13. Utvandringen svinger på sett og vis i mer langsom takt enn det innvandringen gjør. Ikke er det tilfelle bare reint demografisk, men også i hvordan datainngangen er. Utvandringsstatistikken egner seg mindre til å følge utviklingen på pulsen, for tidsoppløsningen er grovere.

14. Variabelen tilflyttingsland har alt for dårlig dekning, og den har bare blitt dårligere med årene. Selv om situasjonen skulle bli vesentlig bedre (noe det per i dag ikke er utsikter til), vil den store uoppgettandelen for de årene vi har bak oss for alltid utgjøre en skade ved dataene og i statistikken. Denne skaden kan ikke repareres.
15. Befolkningsstatistikken i land som de nordiske har folkeregisterdata som praktisk talt den eneste kilden, og statistikken vil derfor måtte avspeile disse dataene. Den posisjonen som folkeregisteret har i forvaltningen og i samfunnet ellers legger føringer om at statistikken som en hovedregel bør følge de avgjørelser som fattes i folkeregistersystemet. Begge disse faktorene gjør at statistikkbyrået på godt og vondt er helt avhengig av de dataene som det mottar fra folkeregistersystemet. En tanke om at SSB må heve blikket og lage god befolkningsstatistikk framfor bare å gi optellinger i DSF, er det vanskelig å gjøre noe med.
16. SSB og folkeregisteret lever på sett og vis i et symbiotisk forhold. Samlivet er dels av den typen som gir begge partene fordeler, og dels gir det den ene parten avgjørende nytte uten at den andre skades av det.
17. I statistikkfasen transformeres registerdata til statistikk. De valgene som må og kan gjøres i den forbindelse har sin egen virkning på den samlede kvaliteten på sluttresultatet.
18. Etterslepet må tas med. Nivået over flere år er viktigere enn tidsromplasseringen.
19. Den publiserte statistikken gjør forskjell. Den betyr noe ut over det datagrunnlaget den avspeiler.

23.2.2. Noen av SSBs behov for data

Det må jevnlig diskuteres hva SSB trenger av data og kvaliteten på dem, basert på en realisme om hva som er oppnåelig. Hvilke krav kan SSB egentlig stille til folkeregistreringssystemet?

1. Administrative registre som datakilde for statistikken innebærer avhengighet av andre etater og mindre forutsigbarhet i faglige spørsmål.
2. Det hjelper imidlertid på situasjonen om dataleverandøren representerer en stabil og solid etat, noe som er tilfelle med den norske skatteetaten.
3. SSB blir stadig spurt om definisjonen på bosatte, og særlig stiller internasjonale statistikkorganer slike spørsmål. Det har imidlertid etter hvert blitt vanskeligere å forklare hvem som inngår i den norske befolkningen. Jo mer sammensatt regelverket er, jo vanskeligere blir det for statistikerne å informere om det overfor brukerne.
4. Kompleksiteten blir en grunn i seg selv til å henvise til folkeregisterets bestemmelser. Men å svare «bosatte er de som folkeregisteret bestemmer skal være det» o.l. slår imidlertid sjelden an overfor internasjonale brukere. De ønsker seg i stedet noen enkle og transparente regler.
5. Det er uansett folkeregisteret som avgjør bostedsregistreringen – SSB overtar bare resultatet. Derfor er ikke den helt korrekte bosatt-forklaringen fra SSB «6 måneders botid» eller lignende, men «det folkeregisteret bestemmer».

6. Det finnes neppe en stor demografisk sannhet der ute. Men det betyr ikke at SSB bare skal godta folkeregisterdataene helt uten videre, uten å vurdere om de gir det vi trenger.
7. Flytting som demografisk eller juridisk hendelsestype er bare noe som må bestemmes så godt det lar seg gjøre. Dette har implikasjoner for hvilke kvalitetskrav det er mulig å stille.
8. For SSB er det essensielt å ha tilgang til ett bostedsbegrep som kan tjene som en standard for statistikken. Dette ene bostedsbegrepet har SSB opp til nå fått fra folkeregisteret, og det er viktig at det fortsetter slik. Det er likevel av betydning for relevansen av statistikken at det samme bostedsbegrepet brukes av flere enn SSB.
9. Statistikken bør knytte seg opp til det offisielle bostedsbegrepet fordi det faktisk betyr noe og er verdt å statistikkfeste, fordi det er en plikt overfor det samfunnet SSB skal tjene, og fordi det er praktisk.
10. Avvik fra døgnhvileprinsippet bekymrer statistikkprodusenten. Helt generelt kunne døgnhvileprinsippfanen vært holdt enda litt høyere i Norge. Det kan spørres om prinsippet er sikret tilstrekkelig beskyttelse i konkurransen med andre prinsipper og formål med et folkeregister.
11. Døgnhvileprinsippet bør være hovedprinsipp også for internasjonale flyttinger til og fra Norge. Helt spesielle behov som knytter seg til plikter og rettigheter bør kunne ordnes på andre måter. Døgnhvileprinsippet er lettest å håndtere, det er demografisk, det gir god kontaktbarhet. Det er dessuten mest relevant og best egnet som en mulig internasjonal standard. Bare de som er til stede i landet kan oppleve hendelser.
12. Også aktualitetshensynet er en viktig grunn til at den norske befolkningsstatistikken holde seg til registreringene i folkeregisteret som hovedkilden for dataene.
13. En viss feilmargin vil det alltid ligge i statistikken – av den ene eller andre grunnen.

23.3. Veien videre

23.3.1. Noen eksterne framtidsutsikter

Noe av det som nokså sikkert eller bare kanskje kan skje, er dette:

1. En ny folkeregistreringslov, og med det også nye forskrifter, er underveis.
2. Moderniseringsprogrammet for folkeregisteret kom ikke med på statsbudsjettet for 2015, men Skattedirektoratet har foreslått det på nytt for 2016.
3. For hvert år som går øker behovet for å få på plass systemer for folke-registeret som kan forbedres lettere enn det dagens system kan. Mange konkrete forbedringsforslag står på venteliste til et nytt system er på plass.
4. I løpet av de nærmeste årene vil det følgelig skje endringer i de systemene som er beskrevet i denne rapporten. Mange tiltak vil komme i utkanten av temaet her, men noe vil også falle på sentrale deler. Det er håp om at noen av endringene kan innebære løsninger på problemer som er tatt opp i rapporten.

5. Bedre tilpasning og samspill mellom administrative registre diskuteres mye og bør kunne forventes etter hvert. Forholdet mellom UDI og Skatteetaten blir viktig.
6. Utveksling av administrative individdata med etater i andre land vil kanskje øke. Innenfor EØS finnes det planer på trygdesida, men utviklingen har gått seint.
7. Eurostat går videre med sine harmoniseringsambisjoner for statistikken i årene som kommer. De nærmeste to årene vil det bli arbeidet grundig i SSB og i mange andre medlemsland for å klarlegge muligheter og begrensninger. Noen år etter der igjen kommer det sannsynligvis reviderte forordninger, men i hvilken retning de vil gå er det ikke mulig å si nå.
8. En generell trend fra Eurostat er økende og mer systematisk innhenting av *metadata*.
9. Konjunktorene for Norge har nettopp snudd, og det blir viktig om og hvordan dette virker inn på inn- og utvandringen. Innvandringsstatistikken vil ikke ha nevneverdige problemer med å belyse utviklingen, men utvandringsstatistikken vil komme til å henge etter. For de aller fleste brukerne vil den offisielle statistikken fylle behovene. Men den som er ute etter en *fantelling* av hva som skjedde etter årsskiftet 2014/2015, må etter alt å dømme vente et par-tre år.

23.3.2. Framtidige kvalitetsgranskingsarbeid

Mye kan allerede i dag gjøres for å foreta ytterligere kvantitative målinger enn det som er kommet fram i denne rapporten, og i framtida vil det komme enda flere muligheter. Det er startet opp et prosjekt i SSB for å identifisere inaktive personer i registrene med formålet å kunne si mer om kvaliteten på vandringsstatistikken.

Sammenligninger med utlandet har et stort potensiale. Datakilder, produksjonssystemer, tenkemåter og utvalgte kvalitetsindikatorer (som f.eks. andelen uoppgitt tilflyttingsland) kan det innhentes data om. Tips til forbedringer kan følge med fra utlandet¹⁷⁶.

Noe helt eget er det å sammenligne landenes flyttetall for de samme strømmene. Det kan kanskje ikke gjøre så mye fra eller til for Norge, for stort sett avslører ikke slike sammenligninger noe som kan utnyttes til forbedringer internt. Men om slik studier fra bl.a. norsk side kan bidra til at andre land forbedrer seg, så har et land som Norge noen fordeler av det, og ikke minst blir internasjonale statistikkbehov tilfredsstilt på den måten.

Sammenligninger på *individnivå* er et lengre lerret å bleke. Utveksling av individdata mellom statistikkbyråer (til datakvalitetsanalyser) vil fortsatt være vanskelig, men det er mulig at forholdsvise nye EU-regler som går på statistikkdatautveksling, kan lette på mulighetene. Mindre prosjekter mellom et par nordiske land er det ikke urealistisk å få gjennomført.

Det finnes egentlig uante muligheter til å belyse kvaliteten mer inngående, og til å overvåke utviklingen løpende.

¹⁷⁶ Men tipsstrømmen ut av landet vil nok alltid være størst.

Referanser

Backer, Julie E. (1965): *Ekteskap, fødsler og vandringer i Norge 1856–1960*. Samfunnsøkonomiske studier nr. 13. Statistisk sentralbyrå. Oslo.
(http://www.ssb.no/a/histstat/sos/sos_013.pdf)

Duff, Kerrie (2008): *Communicating Australian Bureau of Statistics' (ABS) census results*. Paper for the Workshop on the dissemination of census results (Geneva, 16 May 2008), UNECE
(<http://www.unece.org/fileadmin/DAM/stats/documents/2008/05/dissemination-census/wp.3.e.pdf>)

Ekberg, Jan og Åke Nilsson (1995): *"Svensk folkmängd felräknad med 100 000 invånare"*. DN debatt 5 juli 2005. (<http://www.demografikonstulten.se/>)

Eurostat (2011): *European Statistics Code of Practice – for the National and Community Statistical Authorities*. Adopted by the European Statistical System Committee 28th September 2011.
(http://epp.eurostat.cc.europa.eu/portal/page/portal/quality/quality_reporting)

Eurostat (2014): *ESS Handbook for Quality Reports*. 2013 edition.
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/quality/documents/ESS_Handbook_for_Quality_Reports_2014.pdf)

Flander, Apolonija Oblak (2009): *The study of "administrative survivors" among Slovene centenarians, nonagenarians and octogenarians*. Proceedings of the 12th International Multiconference INFORMATION SOCIETY – IS 2009 Volume B. October 12th-16th, 2009, Ljubljana, Slovenia.
(http://is.ijs.si/is/is2009/zborniki/Zbornik_B.pdf)

Forskrift om folkeregistrering (FOR-2007-11-09-1268)
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2007-11-09-1268?q=folkeregistrering>

Horgen, Erik Herstad (2014): *Innvandrere med svak tilknytning til arbeidsmarkedet – hvem er de?* Rapporter 2014/12, Statistisk sentralbyrå

Keyfitz, Nathan (1987): Referansen er funnet i Norges forskningsråd (1996): Fagnotat for demografi.

Kupiszewska, Dorota og Beata Nowok (2008): *Comparability of statistics on international migration flows in the European Union*. I Raymer, James og Frans Willekens (2008): *International Migration in Europe*. John Wiley & Sons, Ltd

Lange, Anita, Ingvar Johannesson og Michel Poulain (1995): *Comparison of migration flows between Belgium, Denmark and Sweden*. Februar 1995. Vist til i Nilsson, Åke (2004)

Martinussen, Willy (1999): *Sosiologiske forklaringer*. Bergen, Fagbokforlaget, 1999

Mills, C. Wright (1959): *The sociological imagination*. Oxford University Press, Penguin Books, 1999

Nilsson, Åke (2004): *Efterkrigstidens invandring och utvandring*. Demografiske rapporter 2004:5, Statistiska centralbyrån
(http://www.scb.se/statistik/publikationer/be0701_1950i02_br_be51st0405.pdf)

Nordisk ministerråd (2004): *Rapport fra "Arbejdsgruppe om revision af den internordiske overenskomst om folkeregistrering"*. Afgivet af arbejdsgruppen til Nordisk Ministerråd den 11. maj 2004

Nordisk overenskomst om folkeregistrering (2004): <http://www.norden.org/no/om-samarbeidet/avtaler/avtaler/passpoersmaal-statsborgerskap-og-folkeregistrering/overenskomst-om-folkeregistering>

Nordisk råd (1954): Nordisk råds sesjonsforhandlinger. 2. sesjon 1954

Nordisk råd (1958): Nordisk råds sesjonsforhandlinger. 6. sesjon 1958

Nordisk Udredningsserie (1961): *Innstilling om internordiske flytteattester*. Avgitt av et sakkyndig utvalg med representanter fra Danmark, Finland, Island, Norge og Sverige. Stockholm 1961

Pettersen, Silje Vatne (2013): *Utvandring fra Norge 1971-2011*. Rapporter 2013/30, Statistisk sentralbyrå. (<http://www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/utvandring-fra-Norge-1971-2011?fane=om>).

Poulain, Michel og Anne Herm (2010): *Population stocks relevant to international migration*. Prominstat, Working paper nr. 11

Poulain, Michel og Anne Herm (2013): *Central population registers as a source of demographic statistics in Europe*. Population-E, 68 (2),2013,183-212. DOI: 10.3917/pope.1302.0183

Skatteetaten (2014): *Håndbok i folkeregistrering* (<http://www.skatteetaten.no/no/Radgiver/Rettskilder/Handboker/Handbok-i-folkeregistrering/>)

Soltvedt, Kjartan (2004): *Folkeregistre og personnummersystemer i Norge fra 1905 til 2001*. I Soltvedt (red.): *Folketellinger gjennom 200 år*. Sosiale og økonomiske studier 109, Statistisk sentralbyrå. Oslo-Kongsvinger 2004

Statistisk sentralbyrå (1995): Historisk statistikk 1994. NOS C188 (<http://www.ssb.no/a/histstat/hs1994.html>)

Statistisk sentralbyrå (2014a): *Flyttinger, 2013*. (<http://www.ssb.no/befolkning/statistikker/flytting>)

Statistisk sentralbyrå (2014b): Statistikkbanken, tabell 07822. <https://www.ssb.no/statistikkbanken/selectvarval/Define.asp?subjectcode=&ProductId=&MainTable=InnUtNet&nvl=&PLanguage=0&nyTmpVar=true&CMSSubjectArea=befolkning&KortNavnWeb=flytting&StatVariant=&checked=true>

Statistiska centralbyrån (2015a): *Övertäckningen i Registret över totalbefolkningen – en registerstudie*. Bakgrundsfakta 2015:1

Statistiska centralbyrån (2015b): *Migrationsstatistik i Sverige – nuläge, behov och förslag til förbättringar*. Redovisning av ett regeringsuppdrag till Statistiska centralbyrån att i samverkan med Migrationsverket genomföra en kartläggande studie över statistik på migrationsområdet

Statistikcentralen (2014): *Kvalitetsbeskrivning, omflytning 2013*. Oppdatert 29.4.2014 http://tilastokeskus.fi/til/muutl/2013/muutl_2013_2014-04-29_laa_001_sv.html

Sundgren B. (2010): *The System Approach to Official Statistics*. Official statistics – methodology and applications in Honour of Daniel Thorburn, s. 225-260.

Vassenden, Kåre (2012): The consistency between international migration figures produced by European countries. Presentation for Nordic Demographic Symposium 2012. Tønsberg, 13-15 September 2012

Zhang, Li-Chun (2008): Developing methods for determining the number of unauthorized foreigners in Norway, Documents 2008/11, Statistisk sentralbyrå. (http://www.ssb.no/emner/00/90/doc_200811/doc_200811.pdf)

Vedlegg 1. Datagrunnlag og fordelingsår-begreper

Litt om datagrunnlaget

Individdata

Samlingene av individdata som er brukt ved skrivingen av denne rapporten er i hovedsak disse:

1. Statistikkfiler fra 1967 er blitt samlet på én fil. Disse filene avspeiler den offisielle statistikken.
2. Transaksjonene (som begynte å komme våren 1995) er samlet på én fil.
3. En fil som utgjør et forsøk på å rydde i gamle inn- og utvandringsdata, supplert med nye opplysninger. Filen gir «reviderte» tall, men bare på ad-hoc-basis.

Mer om fil 3

Etter 1995 består filen av relevante transaksjoner behandlet (altså korrigert og annullert) på nytt.

For vandringer fra og med 1967 til 1995 utgjør statistikkfilene hovedkilden. Disse er supplert med meldingsregisterdata fra 1990-tallet, med siste situasjonsfil, folkeregistersituasjoner 1964-1969, og folketellingsfilene 1960 og 1970. Variabelen fødeland har vært bestemmende for om personen har innvandret eller blitt født i Norge.

Feil har blitt rettet, ved motstridende informasjon er den antatt mest pålitelige opplysningen valgt, og det har blitt tatt hensyn til seintkommende korreksjoner. Ved to like vandringshendelser etter hverandre er en av dem slettet (ved forholdsvis kort tidsavstand), eller den manglende hendelsestypen er imputert inn tidsmessig midt mellom de to like hendelsene. Tallmessig betyr imputeringene lite i for de siste tiårene, men en del for tida før 1967.

Resultatet har blitt en plausibel og kontrollert vandringshistorie for den enkelte og riktigere antall hendelser av den grunn. På den annen side måtte noen av valgene bli skjønnsmessige, og bearbeidingsfeil har nok sneket seg inn. En håndfull feil er da også funnet på filen i ettertid. De vil bli fjernet i en ny utgave. Fortsatt finnes det potensielle inputdata som ikke er brukt.

Bearbeidingsfeil generelt

Helt generelt vil direkte feil eller ufullstendig bearbeiding alltid finnes i filer av den typen som er beskrevet her. Omfanget varierer gjerne med hvor stort innslaget er av nybrottsarbeid, hvor lang tidsperioden er og hvor gamle de eldste dataene er. I de dataene som ligger til grunn for tabeller og figurer i herværende rapport er ikke situasjonen annerledes. En ting er at gamle statistikkfiler kan bli gransket for å avsløre feil, men også de datafiler og -programmer som blir brukt i granskingen, kan inneholde feil eller andre ufullkommenheter.

Norsk statistikk

Kilden fra 1967 av er enten samlingen av statistikkfiler, eller den tabellen i statistikkbanken som avspeiler statistikkfilene. Det finnes noen ytterst små avvik mellom de to kildene.

For årene 1958-1966 er tallene hentet fra årspublikasjoner med folkemengdens bevegelse.

Utenlandsk statistikk

Statistikk fra de nordiske land er i hovedsak hentet fra landenes egne statistikkbanker. Ellers har det vært nødvendig å be noen land spesielt om data.

Eurostats database er fra 2008 av en kilde for tall levert etter forordningene, men basen inneholder også noen historiske, nasjonale tall tilbake til 1990-tallet.

Fordelingsåret i tabeller og figurer

All offisiell statistikk med 'år' som variabel er fordelt på akkurat det, altså bare «År». Den tekniske betegnelsen for det året som statistikk er laget for eller som blir oppgitt i flerårstabeller er 'referanseår' (eller 'statistikkår'), men det ordet brukes ikke ved publisering. Når det trekkes inn flere begreper for år (som i denne rapporten), blir det nødvendig å ta referanseårsbetegnelsen i bruk for å skille det begrepet fra andre årbegreper.

De andre år-begrepene er hendelsesåret, som stort sett er det offisielle hendelsesåret, og som faktisk er synonymt med variabelen 'registreringsår' (med mindre annet er oppgitt) – når det brukes data som har den variabelen. Det kan variere med sammenhengen og tilfeldighetene om dette årbegrepet blir kalt 'hendelsesår' eller 'registreringsår' i tabeller og figurer.

Hendelsesåret og referanseåret brukes her i en betydning som gjør at de skiller seg fra hverandre. Viktigste årsak er at referanseåret (med dagens definisjon) omfatter etterslep, altså data med et tidligere hendelsesår enn det referanseåret angir. Dette referanseårsbegrepet kan uten problemer gjenskapes i datauttrekk fra transaksjonsdataperioden (1995-). For tidligere år må de dagjeldende kriteriene brukes (bare sisteårsetterslep fra 1991 av, og ikke etterslep før det), mens det å gjenskape dagens referanseårsbegrep er vanskelig slik dataene nå foreligger.

Hvis det nylages tidsserier av tall fra før 1995, er det mest hensiktsmessig å bruke hendelsesår som det primære årbegrepet når en vil sammenligne med offisiell statistikk. Det innebærer at det må kjøres tall fra de offisielle statistikkfilene der det blir fordelt etter hendelsesår og ikke referanseåret.

Det tredje og siste år-begrepet er maskinår. Det fungerer godt fra 1995 av, og er det mest relevante som fordelingsår ved gransking av de originale transaksjonene.

Vedlegg 2. Kommentarer til vedleggstabellene

Om vedleggstabell 1. Transaksjoner mottatt ...

Transaksjoner mottatt fra DSF-systemet til og med 5.12.2014. Utvalgte årsakskoder

Datasettet som er ligger til grunn er så godt som identisk med transaksjonene som SSB har mottatt fra DSF-systemet etter at transaksjonene begynte å komme fra 1995 av. Årsakskode 81 Medlemskap i den norske kirke er imidlertid ikke tatt med, og reine postdubletter er fjernet.

Om vedleggstabell 2. Befolkningsregnskapet ...

Befolkningsregnskapet 1951-2013

Tabellen viser det årlige befolkningsregnskapet for hele befolkningen. Tallene er offisielle tall. Den viser hvordan korreksjonsposten regnes ut.

Om vedleggstabell 3. ... Norden-utenfor Norden ...

Inn- og utvandring, etter fra- og tilflyttingsland gruppert på Norden-utenfor Norden. Prosent fra/til Norden. 1958-2013

Tabellen er basert på offisiell statistikk i Statistikkbanken (tabell 07822) fra og med 1967, og innskrevet fra publikasjoner før det.

Det er forutsatt at statistikkens oppgitte tall for flytting til og fra et nordisk land er dekkende for den faktiske situasjonen, noe det er grunn til å gjøre i alle fall fra 2008 av, og muligens også med rimelig sikkerhet fra om lag 1990. Før det, og i alle fall før 1970, må en forutsette litt dårligere dekning av nordisk fra- eller tilflyttingsland, men ikke så mye at det i denne sammenhengen er noe å ta hensyn til.

Om vedleggstabell 4. Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland ...

Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland i publisert statistikk og i korrigert 1) utgave. 1958-2013. Tilflyttingsland i korrigert utgave 2002-2013

Den korrigerte utgaven ble laget etter at det ble oppdaget noen fiktive registreringer av tilflyttingsland. På noen folkeregisterkontor ble det nemlig fra og med 2002¹⁷⁷ og til nylig satt inn statsborgerskapet der tilflyttingslandet manglet. Disse fiktive land-opplysningene er i den korrigerte utgaven satt til uoppgitt. Tallene har en viss usikkerhet.

Om vedleggstabell 5. Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland ... i prosent av ikke-nordisk land

Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland i publisert statistikk og i korrigert 1) utgave. Prosentandel er regnet av flytting til og fra ikke-nordiske land. 1958-2013. Tilflyttingsland i korrigert utgave 2002-2013

For denne tabellen er det forutsatt at så godt som alle tilfeller av uoppgitt land egentlig står for et land utenfor Norden. Forutsetningen bør holde for de siste tiårene, men er litt mer usikker før det (se ovenfor om vedleggstabell 3).

Denne tabellen skiller seg fra vedleggstabell 4 ved at de samme uoppgitt-tallene regnes i prosent av lavere prosentueringsgrunnlag.

Om vedleggstabell 6. Ulogiske sekvenser ...

Ulogiske sekvenser av inn- og utvandring på samlingen av de offisielle statistikkfilene, etter referanseår. Hendelsene er sortert etter den offisielle

¹⁷⁷ Hvis det har skjedd tidligere, er det i så fall ikke mulig å finne ut av det.

hendelsesdatoen. Tallserier basert på originale fødselsnumre, og med fødselsnumre oppdatert til 1. januar 2014. 1967-2013

De offisielle statistikkfilene for årene 1967-2013 er satt sammen til én fil. Den første kolonnedelen er kjørt på denne samlefilen. De resterende kolonnene er kjørt på de samme dataene, men etter at fødselsnumrene er oppdatert til 1. januar 2014. En slik oppdatering kan føre til at det som tidligere framstod som to eller flere enkeltpersoner viser seg å være en og samme person. Flyttingene som hver enkelt hadde før blir da samlet på én person, noe som øker sjansen for at sekvenser skal være ulogiske.

Inkonsistenstilfellene som vises for filen med originale fødselsnummer ville det vært mulig å oppdage og gjøre noe med under produksjonen av statistikken. Tilfeller innenfor samme referanseår fantes på den aktuelle statistikkfilen, mens der referanseåret er ulikt måtte statistikkfilen ha blitt kontrollert mot tidligere statistikkfiler. Dette siste er det ikke vanlig å gjøre.

Når fødselsnumrene blir oppdatert, oppstår det enda flere ulogiske tilfeller. Noen av dem kunne vært oppdaget allerede ved produksjonstidspunktet hvis det hadde blitt brukt en linkfil fram til den datoen. De resterende dublettene hadde ennå ikke blitt oppdaget i folkeregisteret og var dermed ukjent for SSB. En kjøring på referanseårene 1995-2013 for våre ulogiske hendelser viser at 74 prosent av fødselsnummerendingene fant sted innenfor referanseåret.

Om vedleggstabell 7. Inn- og utvandring i den offisielle statistikken sammenlignet med ...

Inn- og utvandring i den offisielle statistikken sammenlignet med inn- og utvandringene avledet av transaksjonene 1999 - 5.12.2014. Avledet referanseår 1999-2013

Statistikkfilene fra 1999 inneholder maskindato. Sammen med fødselsnummeret, hendelsestype og hendelsesdatoen blir dette en identifikasjon¹⁷⁸ på hvilken transaksjon som er brukt for å angi hendelsen i statistikken. For øvrig er det som oftest nok med hendelsesdatoen, men ved flere hendelser (av samme type) på samme dato hjelper maskindatoen til å identifisere mer nøyaktig.

De rå transaksjonene (i dette tilfellet helt fram til 5.12.2014) har tilsvarende variabler, og det samme har en fil avledet fra disse transaksjonene ved at annulleringstransaksjoner og andre korreksjoner har fått virke. Denne sistnevnte filen representerer dermed de reelle inn- og utvandringshendelsene fra 1999 av slik de ble observert 5.12.2014, og er slik sett den beste utgaven av inn- og utvandringshistorikken som det på den datoen er mulig få.

Ved hjelp av de nevnte variablene blir statistikkdataene fra 1999 koblet mot både de rå transaksjonene og den siste bearbejdede hendeshistorikken. Hvis maskindatoen ikke stemmer, men hendelsestypen og hendelsesdatoen er lik, så går det for det samme, for da er det brukt en annen transaksjon som står for samme hendelsen.

Tabellen har størst utslag for utvandring. Den viser blant annet at 1 278 utvandring i perioden er med i nyutgaven, men ikke på statistikkfilene. På disse er det derimot med 911 utvandring som i folkeregisterdataene ble annullert bort etter referanseåret, og 310 utvandring som var annullert bort allerede da statistikken ble laget, men ikke tatt hensyn til. Til slutt er det 25 hendelser som ikke stemmer av andre grunner.

¹⁷⁸ Med variablene 'maskintid' og 'sekvensnummer' i tillegg ville identifikasjonen blitt komplett, men noen praktisk betydning har det ikke at disse mangler på statistikkfilene.

Det som har skjedd i disse tilfellene er først og fremst at den offisielle statistikken har tatt med hendelser som hadde blitt eller seinere ble annullert. For de fleste tilfellenes vedkommende kunne ikke dette vært unngått, for annulleringsmeldingen kom inn etter at statistikken ble gjort opp. Men noen slike annulleringsmeldinger var kjente, og kunne blitt tatt hensyn til om bearbeidingsystemet på den tida hadde vært bedre. Det nye systemet som 2013-statistikken ble laget med, takler imidlertid annulleringsmeldinger bedre.

Motsatt har den nye, alternative filen tatt med hendelser som ikke er med på statistikkfilene. Årsaken er ikke undersøkt nærmere.

Om vedleggstabell 8. Sammenligning ...

Sammenligning av alternative tidsserier. Etterslepet. 1967-2013

De reviderte tallene i tabellen er basert transaksjonene fra 1995 av (fram til 4.7.2014), og ellers statistikkfilene fra 1967 av. Disse dataene er så supplert med data fra folketellingsfilen 1960 og folkeregistersituasjonsfiler 1.10.1964-31.12.1969. Feil har blitt rettet, ved motstridende informasjon er den antatt mest pålitelige opplysningen valgt, og det har blitt tatt hensyn til seintkommende korreksjoner. Ved to like vandringshendelser etter hverandre er en av dem slettet (ved forholdsvis kort tidsavstand), eller den manglende hendelsestypen er imputert inn tidsmessig midt mellom de to like hendelsene. Resultatet har blitt en plausibel og kontrollert vandringshistorie for den enkelte og riktigere antall hendelser av den grunn. På den annen side har noen av valgene måttet bli skjønnsmessige, og bearbeidingsfeil har nok sneket seg inn.

Uansett gir den nykjørte filen et sammenligningsgrunnlag for den offisielle statistikken.

Etterslepet som vises er hentet fra statistikkfilene (og før 1998 også fra de såkalte meldingsregisterfilene).

Om vedleggstabell 9. ... offisiell definisjon, 6 måneder og 12 måneder ...

Innvandring og utvandring med henholdsvis offisielle definisjon, 6 måneder og 12 måneder som korteste oppholdstid i henholdsvis Norge og utlandet. 1971-2012.

Hendelsesåret er registreringsåret, men uten etterslep, og bl.a. derfor ikke i samsvar med offisiell statistikk

Tabellen går bare fram til 2012 for at oppholdene etter de siste hendelsene skal få mulighet til å vare 12 måneder. Den begynner først med 1971 fordi utslagene før det ble urimelige.

Om vedleggstabell 10. Lengden på oppholdet i Norge ved utvandring ...

Lengden på oppholdet i Norge ved utvandring etter foregående innvandring, etter hendelsesår. Ulike statistiske mål. 1967-2013

Parallell tabell til vedleggstabell 9. Denne tabellen gjelder bare opphold i Norge for de som tidligere har innvandret, så norskfødtes førstegangsutvandring er altså ikke er med.

Om vedleggstabell 11. Lengden på utenlandsoppholdet ved innvandring ...

Lengden på utenlandsoppholdet ved innvandring etter foregående utvandring, etter hendelsesår. Ulike statistiske mål. 1967-2013

Tabellen gjelder bare utenlandsopphold for de som tidligere har utvandret, så utenlandsfødtes førstegangsinnvandring er altså ikke er med.

Om vedleggstabell 12. Vandringens nummer og retning

Vandringens nummer og -retning. Prosent. 1967-2013

Vedleggstabeller

Vedleggstabell 1. Transaksjoner mottatt fra DSF-systemet til og med 5.12.2014. Utvalgte årsakskoder

Årsakskode:	39	58	01	84	83	02	03	32	33	
Maskin- år	Alle transak- sjoner 1)	Fødsels- nummer- korrek- sjon	Dublett	Fødsels- melding	Korrek- sjon av fødsel	Annuler- ing av fødsel	Inn- vandring	Annuler- ing av inn- vandring	Ut- vandring	Annuler- ing av ut- vandring
		Døds- melding		Melding om for- svunnet	Annen tilgang	Annuler- ing av tilgang		Annen avgang	Annuler- ing av avgang	Uregis- trert person
I alt	40 581 722	14 593	1 448	1 181 950	8 661	361	998 489	3 861	518 070	14 259
1995	1 233 267	579	24	47 613	11	0	20 548	57	18 002	2 260
1996	1 476 731	614	42	60 571	24	3	26 593	107	21 390	774
1997	1 991 700	573	81	60 842	22	7	31 814	114	22 973	857
1998	1 369 862	634	53	59 640	148	8	36 612	139	23 394	859
1999	2 810 089	657	48	59 318	226	11	42 097	156	23 602	744
2000	1 574 814	681	78	60 198	292	19	37 135	105	27 539	747
2001	1 762 951	621	51	56 184	154	7	32 717	70	27 129	872
2002	2 656 509	673	72	56 417	121	10	40 618	129	24 020	925
2003	2 205 277	664	65	58 723	253	51	36 889	99	25 466	885
2004	2 229 623	698	78	58 181	307	28	36 242	100	23 823	724
2005	2 337 661	680	59	58 010	235	17	38 357	68	22 408	528
2006	1 633 895	849	104	58 230	423	54	47 654	79	22 631	533
2007	1 815 298	896	127	59 883	556	22	61 812	400	22 648	416
2008	1 871 976	979	110	61 518	426	15	66 723	312	23 669	280
2009	2 156 869	870	134	63 904	526	20	65 951	289	27 131	331
2010	1 881 312	902	98	62 932	847	24	74 544	299	31 321	338
2011	2 726 735	868	72	61 154	1 086	20	79 259	412	33 216	533
2012	2 359 811	767	71	60 946	1 081	25	79 547	387	31 509	431
2013	2 536 469	678	37	59 889	890	9	75 571	318	35 853	642
2014	1 950 873	710	44	57 797	1 033	11	67 806	221	30 346	580
	43	45	82	52	53	54	55	56	99	96
I alt	860 908	8 281	60	690	4	670	16	47 560	23 067	19 463
1995	34 820	264	11	127	0	90	1	146	0	150
1996	44 459	336	7	86	2	68	0	48	120	271
1997	45 676	393	3	63	0	61	0	49	164	193
1998	44 998	412	7	81	0	72	0	99	172	223
1999	45 400	410	6	45	0	38	0	140	256	244
2000	44 949	449	9	38	0	18	0	4 397	998	696
2001	44 343	409	7	48	0	26	0	4 148	1 149	724
2002	45 153	428	1	23	0	14	0	3 713	17 955	688
2003	43 555	410	0	21	0	14	0	3 125	234	639
2004	42 688	448	4	10	0	8	0	3 031	159	703
2005	41 981	417	0	14	0	8	0	2 668	72	773
2006	41 961	446	1	13	0	11	0	2 707	330	835
2007	42 518	422	0	7	0	9	1	2 975	248	7 377
2008	42 590	400	0	20	0	27	0	3 124	197	2 260
2009	43 188	550	1	15	0	13	0	3 433	146	1 030
2010	42 630	457	0	15	0	15	1	2 932	318	892
2011	42 471	425	0	24	2	62	9	2 568	188	521
2012	42 304	396	2	6	0	22	2	2 860	112	414
2013	46 225	414	1	18	0	31	2	2 760	131	450
2014	38 999	395	0	16	0	63	0	2 637	118	380

1) Ikke medregnet årsakskode 81 Medlemskap i Den norske kirke, og fulle postdubletter.

Vedleggstabell 2. Befolkningsregnskapet 1951-2013

År	Folkemengden						C - D	E - F	To mål for folketilvekst					
	A		C	D	E	F			C - D	E - F	C - D + E - F	B - A	G - H	I/H*100
	1. januar	31. desember												
1951	3 280 296	3 311 446	60 571	27 736	6 046	10 172	32 835	-4 126	28 709	31 150	2 441	7,84		
1952	3 311 446	3 344 010	62 543	28 417	5 967	7 803	34 126	-1 836	32 290	32 564	274	0,84		
1953	3 344 010	3 377 766	62 985	28 412	6 454	7 529	34 573	-1 075	33 498	33 756	258	0,76		
1954	3 377 766	3 410 726	62 739	29 158	6 005	7 295	33 581	-1 290	32 291	32 960	669	2,03		
1955	3 410 726	3 445 673	63 552	29 099	7 089	8 728	34 453	-1 639	32 814	34 947	2 133	6,10		
1956	3 445 673	3 475 890	64 171	29 981	8 092	10 156	34 190	-2 064	32 126	30 217	-1 909	-6,32		
1957	3 475 890	3 507 986	63 063	30 560	12 263	12 599	32 503	-336	32 167	32 096	-71	-0,22		
1958	3 507 986	3 538 001	62 985	31 645	10 161	11 266	31 340	-1 105	30 235	30 015	-220	-0,73		
1959	3 538 001	3 567 707	63 005	31 761	10 586	11 807	31 244	-1 221	30 023	29 706	-317	-1,07		
1960	3 567 707	3 594 771	61 880	32 543	13 536	18 681	29 337	-5 145	24 192	27 064	2 872	10,61		
1961	3 594 771	3 624 829	62 555	33 313	11 426	10 610	29 242	816	30 058	30 058	0	0,00		
1962	3 624 829	3 653 006	62 254	34 318	12 778	12 534	27 936	244	28 180	28 177	-3	-0,01		
1963	3 653 006	3 680 068	63 290	36 850	11 983	11 364	26 440	619	27 059	27 062	3	0,01		
1964	3 680 068	3 708 609	65 570	35 171	12 406	14 264	30 399	-1 858	28 541	28 541	0	0,00		
1965	3 708 609	3 737 726	66 277	35 317	12 148	14 021	30 960	-1 873	29 087	29 117	30	0,10		
1966	3 737 726	3 768 298	67 061	36 010	12 446	13 391	31 051	-945	30 106	30 572	466	1,52		
1967	3 768 298	3 800 780	66 779	36 216	15 379	13 022	30 563	2 357	32 920	32 482	-438	-1,35		
1968	3 800 780	3 832 192	67 350	37 668	15 350	13 644	29 682	1 706	31 388	31 412	24	0,08		
1969	3 832 192	3 863 221	67 746	38 994	15 641	13 526	28 752	2 115	30 867	31 029	162	0,52		
1970	3 863 221	3 888 305	64 551	38 723	17 383	18 352	25 828	-969	24 859	25 084	225	0,90		
1971	3 888 305	3 917 773	65 550	38 981	19 297	12 682	26 569	6 615	33 184	29 468	-3 716	-12,61		
1972	3 917 773	3 948 235	64 260	39 375	18 388	13 965	24 885	4 423	29 308	30 462	1 154	3,79		
1973	3 948 235	3 972 990	61 208	39 958	17 383	13 939	21 250	3 444	24 694	24 755	61	0,25		
1974	3 972 990	3 997 525	59 603	39 464	19 209	14 287	20 139	4 922	25 061	24 535	-526	-2,14		
1975	3 997 525	4 017 101	56 345	40 061	19 551	14 782	16 284	4 769	21 053	19 576	-1 477	-7,54		
1976	4 017 101	4 035 202	53 474	40 216	18 955	14 066	13 258	4 889	18 147	18 101	-46	-0,25		
1977	4 035 202	4 051 208	50 877	39 824	19 403	14 369	11 053	5 034	16 087	16 006	-81	-0,51		
1978	4 051 208	4 066 134	51 749	40 682	18 825	14 851	11 067	3 974	15 041	14 926	-115	-0,77		
1979	4 066 134	4 078 900	51 580	41 632	17 831	15 085	9 948	2 746	12 694	12 766	72	0,56		
1980	4 078 900	4 092 340	51 039	41 340	18 776	14 705	9 699	4 071	13 770	13 440	-330	-2,46		
1981	4 092 340	4 107 063	50 708	41 893	19 698	14 522	8 815	5 176	13 991	14 723	732	4,97		
1982	4 107 063	4 122 511	51 245	41 454	20 468	14 728	9 791	5 740	15 531	15 448	-83	-0,54		
1983	4 122 511	4 134 353	49 937	42 224	20 063	15 778	7 713	4 285	11 998	11 842	-156	-1,32		
1984	4 134 353	4 145 845	50 274	42 581	19 688	15 927	7 693	3 761	11 454	11 492	38	0,33		
1985	4 145 845	4 159 187	51 134	44 372	21 858	15 630	6 762	6 228	12 990	13 342	352	2,64		
1986	4 159 187	4 175 521	52 514	43 560	24 196	16 745	8 954	7 451	16 405	16 334	-71	-0,43		
1987	4 175 521	4 198 289	54 027	44 959	31 149	17 380	9 068	13 769	22 837	22 768	-69	-0,30		
1988	4 198 289	4 220 686	57 526	45 354	29 964	19 821	12 172	10 143	22 315	22 397	82	0,37		
1989	4 220 686	4 233 116	59 303	45 173	25 847	27 300	14 130	-1 453	12 677	12 430	-247	-1,99		
1990	4 233 116	4 249 830	60 939	46 021	25 494	23 784	14 918	1 710	16 628	16 714	86	0,51		
1991	4 249 830	4 273 634	60 808	44 923	26 283	18 238	15 885	8 045	23 930	23 804	-126	-0,53		
1992	4 273 634	4 299 167	60 109	44 731	26 743	16 801	15 378	9 942	25 320	25 533	213	0,83		
1993	4 299 167	4 324 815	59 678	46 597	31 711	18 903	13 081	12 808	25 889	25 648	-241	-0,94		
1994	4 324 815	4 348 410	60 092	44 071	26 911	19 475	16 021	7 436	23 457	23 595	138	0,58		
1995	4 348 410	4 369 957	60 292	45 190	25 678	19 312	15 102	6 366	21 468	21 547	79	0,37		
1996	4 369 957	4 392 714	60 927	43 860	26 407	20 590	17 067	5 817	22 884	22 757	-127	-0,56		
1997	4 392 714	4 417 599	59 801	44 595	31 957	21 257	15 206	10 700	25 906	24 885	-1 021	-4,10		
1998	4 417 599	4 445 329	58 352	44 112	36 704	22 881	14 240	13 823	28 063	27 730	-333	-1,20		
1999	4 445 329	4 478 497	59 298	45 170	41 841	22 842	14 128	18 999	33 127	33 168	41	0,12		
2000	4 478 497	4 503 436	59 234	44 002	36 542	26 854	15 232	9 688	24 920	24 939	19	0,08		
2001	4 503 436	4 524 066	56 696	43 981	34 264	26 309	12 715	7 955	20 670	20 630	-40	-0,19		
2002	4 524 066	4 552 252	55 434	44 465	40 122	22 948	10 969	17 174	28 143	28 186	43	0,15		
2003	4 552 252	4 577 457	56 458	42 478	35 957	24 672	13 980	11 285	25 265	25 205	-60	-0,24		
2004	4 577 457	4 606 363	56 951	41 200	36 482	23 271	15 751	13 211	28 962	28 906	-56	-0,19		
2005	4 606 363	4 640 219	56 756	41 232	40 148	21 709	15 524	18 439	33 963	33 856	-107	-0,32		
2006	4 640 219	4 681 134	58 545	41 253	45 776	22 053	17 292	23 723	41 015	40 915	-100	-0,24		
2007	4 681 134	4 737 171	58 459	41 954	61 774	22 122	16 505	39 652	56 157	56 037	-120	-0,21		
2008	4 737 171	4 799 252	60 497	41 712	66 961	23 615	18 785	43 346	62 131	62 081	-50	-0,08		
2009	4 799 252	4 858 199	61 807	41 449	65 186	26 549	20 358	38 637	58 995	58 947	-48	-0,08		
2010	4 858 199	4 920 305	61 442	41 499	73 852	31 506	19 943	42 346	62 289	62 106	-183	-0,29		
2011	4 920 305	4 985 870	60 220	41 393	79 498	32 466	18 827	47 032	65 859	65 565	-294	-0,45		
2012	4 985 870	5 051 275	60 255	41 992	78 570	31 227	18 263	47 343	65 606	65 405	-201	-0,31		
2013	5 051 275	5 109 056	58 995	41 282	75 789	35 716	17 713	40 073	57 786	57 781	-5	-0,01		

G: Folketilveksten som summen av faktorene

H: Folketilveksten som differansen mellom situasjonene

Vedleggstabell 3. Inn- og utvandring, etter fra- og tilflyttingsland gruppert på Norden-utenfor Norden. Prosent fra/til Norden. 1958-2013

År	Innvandringer	Fra land utenfor Norden			Til land utenfor Norden			
		Fra Norden	Fra land utenfor Norden	Andel fra Norden	Til Norden	Til land utenfor Norden	Andel til Norden	
I alt	1 642 422	439 713	1 202 709	27	1 052 144	409 818	642 326	39
1958	10 161	5 474	4 687	54	11 266	5 605	5 661	50
1959	10 586	5 255	5 331	50	11 807	5 823	5 984	49
1960	13 536	5 837	7 699	43	18 681	8 165	10 516	44
1961	11 426	5 049	6 377	44	10 610	5 623	4 987	53
1962	12 778	5 243	7 535	41	12 534	6 078	6 456	48
1963	11 983	4 968	7 015	41	11 364	5 372	5 992	47
1964	12 406	5 081	7 325	41	14 264	6 754	7 510	47
1965	12 148	4 880	7 268	40	14 021	6 958	7 063	50
1966	12 446	5 222	7 224	42	13 391	6 438	6 953	48
1967	15 379	6 220	9 159	40	13 022	5 441	7 581	42
1968	15 350	6 068	9 282	40	13 644	5 168	8 476	38
1969	15 641	5 376	10 265	34	13 526	5 429	8 097	40
1970	17 383	6 225	11 158	36	18 352	6 849	11 503	37
1971	19 297	6 046	13 251	31	12 682	5 238	7 444	41
1972	18 388	6 133	12 255	33	13 965	5 220	8 745	37
1973	17 383	5 524	11 859	32	13 939	5 633	8 306	40
1974	19 209	5 884	13 325	31	14 287	5 044	9 243	35
1975	19 551	6 440	13 111	33	14 782	5 660	9 122	38
1976	18 955	5 034	13 921	27	14 066	5 350	8 716	38
1977	19 403	5 776	13 627	30	14 369	4 611	9 758	32
1978	18 825	5 844	12 981	31	14 851	4 599	10 252	31
1979	17 831	5 177	12 654	29	15 085	5 194	9 891	34
1980	18 776	5 689	13 087	30	14 705	4 563	10 142	31
1981	19 698	6 584	13 114	33	14 522	4 372	10 150	30
1982	20 468	6 519	13 949	32	14 728	5 071	9 657	34
1983	20 063	5 670	14 393	28	15 778	5 866	9 912	37
1984	19 688	5 375	14 313	27	15 927	6 333	9 594	40
1985	21 858	6 558	15 300	30	15 630	5 443	10 187	35
1986	24 196	8 078	16 118	33	16 745	6 260	10 485	37
1987	31 149	8 705	22 444	28	17 380	7 611	9 769	44
1988	29 964	8 252	21 712	28	19 821	9 323	10 498	47
1989	25 847	6 494	19 353	25	27 300	15 495	11 805	57
1990	25 494	8 024	17 470	31	23 784	11 221	12 563	47
1991	26 283	8 331	17 952	32	18 238	6 393	11 845	35
1992	26 743	7 497	19 246	28	16 801	5 394	11 407	32
1993	31 711	7 731	23 980	24	18 903	4 876	14 027	26
1994	26 911	8 108	18 803	30	19 475	5 878	13 597	30
1995	25 678	7 850	17 828	31	19 312	6 362	12 950	33
1996	26 407	8 784	17 623	33	20 590	6 286	14 304	31
1997	31 957	11 774	20 183	37	21 257	6 750	14 507	32
1998	36 704	13 381	23 323	36	22 881	8 450	14 431	37
1999	41 841	10 767	31 074	26	22 842	10 378	12 464	45
2000	36 542	9 919	26 623	27	26 854	11 676	15 178	43
2001	34 264	9 610	24 654	28	26 309	11 234	15 075	43
2002	40 122	9 738	30 384	24	22 948	11 247	11 701	49
2003	35 957	8 790	27 167	24	24 672	10 675	13 997	43
2004	36 482	8 211	28 271	23	23 271	9 550	13 721	41
2005	40 148	8 453	31 695	21	21 709	8 555	13 154	39
2006	45 776	9 020	36 756	20	22 053	8 628	13 425	39
2007	61 774	10 453	51 321	17	22 122	8 429	13 693	38
2008	66 961	11 680	55 281	17	23 615	8 776	14 839	37
2009	65 186	13 316	51 870	20	26 549	8 899	17 650	34
2010	73 852	15 222	58 630	21	31 506	10 591	20 915	34
2011	79 498	15 958	63 540	20	32 466	11 745	20 721	36
2012	78 570	13 299	65 271	17	31 227	10 746	20 481	34
2013	75 789	13 117	62 672	17	35 716	10 490	25 226	29

Vedleggstabell 4. Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland i publisert statistikk og i korrigeret 1) utgave. 1958-2013. Tilflyttingsland i korrigeret utgave 2002-2013

År	Innvandr- inger	Uoppgitt fraflyttings- land	Uoppgitt fra- flyttings- land i prosent	Utvandr- inger	Uoppgitt tilflyttings- land	Uoppgitt til- flyttings- land i prosent	Etter retting			
							Rettet tilflyttings- land	Uoppgitt tilflytt- ings- land	Uoppgitt til- flyttings- land i prosent	Endring fra offisiell statistikk
I alt	1 642 422	10 204	0,6	1 052 144	88 756	8,4				
1958	10 161	33	0,3	11 266	184	1,6				
1959	10 586	4	0,0	11 807	52	0,4				
1960	13 536	45	0,3	18 681	202	1,1				
1961	11 426	28	0,2	10 610	56	0,5				
1962	12 778	2	0,0	12 534	34	0,3				
1963	11 983	4	0,0	11 364	6	0,1				
1964	12 406	17	0,1	14 264	54	0,4				
1965	12 148	58	0,5	14 021	126	0,9				
1966	12 446	47	0,4	13 391	71	0,5				
1967	15 379	63	0,4	13 022	133	1,0				
1968	15 350	63	0,4	13 644	275	2,0				
1969	15 641	73	0,5	13 526	339	2,5				
1970	17 383	40	0,2	18 352	205	1,1				
1971	19 297	43	0,2	12 682	119	0,9				
1972	18 388	36	0,2	13 965	92	0,7				
1973	17 383	27	0,2	13 939	22	0,2				
1974	19 209	1 290	6,7	14 287	836	5,9				
1975	19 551	15	0,1	14 782	29	0,2				
1976	18 955	23	0,1	14 066	46	0,3				
1977	19 403	25	0,1	14 369	56	0,4				
1978	18 825	18	0,1	14 851	76	0,5				
1979	17 831	16	0,1	15 085	130	0,9				
1980	18 776	23	0,1	14 705	123	0,8				
1981	19 698	15	0,1	14 522	197	1,4				
1982	20 468	36	0,2	14 728	176	1,2				
1983	20 063	21	0,1	15 778	269	1,7				
1984	19 688	13	0,1	15 927	275	1,7				
1985	21 858	6	0,0	15 630	567	3,6				
1986	24 196	11	0,0	16 745	397	2,4				
1987	31 149	11	0,0	17 380	337	1,9				
1988	29 964	7	0,0	19 821	70	0,4				
1989	25 847	21	0,1	27 300	496	1,8				
1990	25 494	45	0,2	23 784	603	2,5				
1991	26 283	135	0,5	18 238	1 122	6,2				
1992	26 743	30	0,1	16 801	967	5,8				
1993	31 711	52	0,2	18 903	2 916	15,4				
1994	26 911	52	0,2	19 475	1 425	7,3				
1995	25 678	73	0,3	19 312	1 314	6,8				
1996	26 407	55	0,2	20 590	1 516	7,4				
1997	31 957	48	0,2	21 257	1 189	5,6				
1998	36 704	76	0,2	22 881	2 448	10,7				
1999	41 841	121	0,3	22 842	989	4,3				
2000	36 542	154	0,4	26 854	1 790	6,7				
2001	34 264	99	0,3	26 309	2 461	9,4				
2002	40 122	90	0,2	22 948	1 355	5,9	7	1 362	5,9	0,0
2003	35 957	215	0,6	24 672	3 208	13,0	163	3 371	13,7	0,7
2004	36 482	256	0,7	23 271	3 708	15,9	380	4 088	17,6	1,6
2005	40 148	570	1,4	21 709	3 393	15,6	287	3 680	17,0	1,3
2006	45 776	475	1,0	22 053	3 348	15,2	573	3 921	17,8	2,6
2007	61 774	455	0,7	22 122	3 924	17,7	365	4 289	19,4	1,6
2008	66 961	520	0,8	23 615	4 245	18,0	730	4 975	21,1	3,1
2009	65 186	738	1,1	26 549	6 397	24,1	869	7 266	27,4	3,3
2010	73 852	734	1,0	31 506	8 440	26,8	1 035	9 475	30,1	3,3
2011	79 498	928	1,2	32 466	6 661	20,5	2 311	8 972	27,6	7,1
2012	78 570	1 008	1,3	31 227	7 678	24,6	504	8 182	26,2	1,6
2013	75 789	1 141	1,5	35 716	11 609	32,5	716	12 325	34,5	2,0

1) Oppgitte tilflyttingsland som seinere har blitt vurdert som feilaktige. Er satt til uoppgitt

Vedleggstabell 5. Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland i publisert statistikk og i korrigert 1) utgave. Prosentandel er regnet av flytting til og fra ikke-nordiske land. 1958-2013. Tilflyttingsland i korrigert utgave 2002-2013

År	Innvandringer fra land utenfor Norden	Uoppgitt fraflyttingsland	Uoppgitt fraflyttingsland i prosent	Utvandringer til land utenfor Norden	Uoppgitt tilflyttingsland	Uoppgitt tilflyttingsland i prosent	Etter retting			
							Rettet tilflyttingsland	Uoppgitt tilflyttingsland	Uoppgitt tilflyttingsland i prosent	Endring fra offisiell statistikk
I alt	1 202 709	10 204	0,8	642 326	88 756	13,8				
1958	4 687	33	0,7	5 661	184	3,3				
1959	5 331	4	0,1	5 984	52	0,9				
1960	7 699	45	0,6	10 516	202	1,9				
1961	6 377	28	0,4	4 987	56	1,1				
1962	7 535	2	0,0	6 456	34	0,5				
1963	7 015	4	0,1	5 992	6	0,1				
1964	7 325	17	0,2	7 510	54	0,7				
1965	7 268	58	0,8	7 063	126	1,8				
1966	7 224	47	0,7	6 953	71	1,0				
1967	9 159	63	0,7	7 581	133	1,8				
1968	9 282	63	0,7	8 476	275	3,2				
1969	10 265	73	0,7	8 097	339	4,2				
1970	11 158	40	0,4	11 503	205	1,8				
1971	13 251	43	0,3	7 444	119	1,6				
1972	12 255	36	0,3	8 745	92	1,1				
1973	11 859	27	0,2	8 306	22	0,3				
1974	13 325	1 290	9,7	9 243	836	9,0				
1975	13 111	15	0,1	9 122	29	0,3				
1976	13 921	23	0,2	8 716	46	0,5				
1977	13 627	25	0,2	9 758	56	0,6				
1978	12 981	18	0,1	10 252	76	0,7				
1979	12 654	16	0,1	9 891	130	1,3				
1980	13 087	23	0,2	10 142	123	1,2				
1981	13 114	15	0,1	10 150	197	1,9				
1982	13 949	36	0,3	9 657	176	1,8				
1983	14 393	21	0,1	9 912	269	2,7				
1984	14 313	13	0,1	9 594	275	2,9				
1985	15 300	6	0,0	10 187	567	5,6				
1986	16 118	11	0,1	10 485	397	3,8				
1987	22 444	11	0,0	9 769	337	3,4				
1988	21 712	7	0,0	10 498	70	0,7				
1989	19 353	21	0,1	11 805	496	4,2				
1990	17 470	45	0,3	12 563	603	4,8				
1991	17 952	135	0,8	11 845	1 122	9,5				
1992	19 246	30	0,2	11 407	967	8,5				
1993	23 980	52	0,2	14 027	2 916	20,8				
1994	18 803	52	0,3	13 597	1 425	10,5				
1995	17 828	73	0,4	12 950	1 314	10,1				
1996	17 623	55	0,3	14 304	1 516	10,6				
1997	20 183	48	0,2	14 507	1 189	8,2				
1998	23 323	76	0,3	14 431	2 448	17,0				
1999	31 074	121	0,4	12 464	989	7,9				
2000	26 623	154	0,6	15 178	1 790	11,8				
2001	24 654	99	0,4	15 075	2 461	16,3				
2002	30 384	90	0,3	11 701	1 355	11,6	7	1 362	11,6	0,1
2003	27 167	215	0,8	13 997	3 208	22,9	163	3 371	24,1	1,2
2004	28 271	256	0,9	13 721	3 708	27,0	380	4 088	29,8	2,8
2005	31 695	570	1,8	13 154	3 393	25,8	287	3 680	28,0	2,2
2006	36 756	475	1,3	13 425	3 348	24,9	573	3 921	29,2	4,3
2007	51 321	455	0,9	13 693	3 924	28,7	365	4 289	31,3	2,7
2008	55 281	520	0,9	14 839	4 245	28,6	730	4 975	33,5	4,9
2009	51 870	738	1,4	17 650	6 397	36,2	869	7 266	41,2	4,9
2010	58 630	734	1,3	20 915	8 440	40,4	1 035	9 475	45,3	4,9
2011	63 540	928	1,5	20 721	6 661	32,1	2 311	8 972	43,3	11,2
2012	65 271	1 008	1,5	20 481	7 678	37,5	504	8 182	39,9	2,5
2013	62 672	1 141	1,8	25 226	11 609	46,0	716	12 325	48,9	2,8

1) Oppgitte tilflyttingsland som seinere har blitt vurdert som feilaktige. Er satt til uoppgitt

Vedleggstabell 6. Inn- og utvandring i den offisielle statistikken sammenlignet med inn- og utvandringene avledet av transaksjonene 1999 - 5.12.2014. Avledet referanseår 1999-2013

Referanseår	I alt 1)	Annullert hendelse inngår i den offisielle statistikken				Med i den offisielle statistikken, men ikke i filen fra den nye kjøringen		Offisielle tall
		Hendelsen er Identisk i de to data-settene	Hendelsen finnes bare i filen fra den nye kjøringen	Annullert etter at stikken ble laget	Annulleringen skjedde før stikken ble laget	Hendelsesdatoen stemmer med transaksjons-dataene	Hendelsesdatoen stemmer ikke med transaksjons-dataene	
Innvandring i alt	812 958	811 956	525	294	54	17	112	812 762
1999	41 868	41 805	45	9	0	0	9	41 841
2000	36 590	36 482	72	16	1	0	19	36 542
2001	34 254	34 208	13	11	5	1	16	34 264
2002	40 310	40 046	221	27	3	1	12	40 122
2003	35 960	35 911	21	13	5	0	10	35 957
2004	36 481	36 436	22	6	2	1	14	36 482
2005	40 130	40 094	4	16	5	0	11	40 148
2006	45 760	45 710	17	24	5	2	2	45 776
2007	61 797	61 733	40	16	3	3	2	61 774
2008	66 960	66 910	26	19	3	0	2	66 961
2009	65 179	65 127	16	24	2	8	2	65 186
2010	73 844	73 772	19	41	5	0	7	73 852
2011	79 481	79 451	4	15	6	1	4	79 498
2012	78 560	78 521	3	35	1	0	0	78 570
2013	75 784	75 750	2	22	8	0	2	75 789
Utvandring i alt	395 207	392 644	1 322	955	261	24	1	393 859
1999	22 963	22 805	113	33	12	0	0	22 842
2000	26 955	26 751	96	75	31	2	0	26 854
2001	26 492	26 125	175	163	27	2	0	26 309
2002	23 115	22 852	163	69	30	1	0	22 948
2003	24 806	24 544	135	87	39	1	0	24 672
2004	23 401	23 183	130	68	20	0	0	23 271
2005	21 825	21 662	116	37	10	0	0	21 709
2006	22 178	21 997	123	40	17	0	1	22 053
2007	22 223	22 078	100	31	11	3	0	22 122
2008	23 677	23 566	62	43	6	0	0	23 615
2009	26 614	26 493	65	40	8	8	0	26 549
2010	31 534	31 432	28	63	11	0	0	31 506
2011	32 468	32 395	3	56	11	3	0	32 466
2012	31 236	31 142	9	68	14	3	0	31 227
2013	35 720	35 619	4	82	14	1	0	35 716

1) Tallene er framkommet i bearbeidingen og stemmer ikke helt med andre tall for inn- og utvandring etter år

Vedleggstabell 7. Ulogiske sekvenser av inn- og utvandring på samlingen av de offisielle statistikkfilene, etter referanseår. Hendelsene er sortert etter den offisielle hendelsesdatoen. Tallserier basert på originale fødselsnumre, og med fødselsnumre oppdatert til 1. januar 2014. 1967-2013

Referanseår	Med originale fødselsnummer						Med oppdaterte fødselsnummer					
	Innenfor samme referanseår			Ulike referanseår			Innenfor samme referanseår			Ulike referanseår		
	I alt	Både hendelses-type og -dato er lik den foregående		Lik hendelse	Lik dato	Både hendelses-type og -dato er lik den foregående		I alt	Både hendelses-type og -dato er lik den foregående		Lik hendelse	Lik dato
I alt		5 993	397			533	323		282	4 458		
1967	97	6	59	32	0	0	146	18	92	34	0	2
1968	153	58	15	37	0	43	196	63	39	37	0	57
1969	98	0	14	33	0	51	123	7	25	33	0	58
1970	191	2	18	94	0	77	228	8	39	95	0	86
1971	149	0	5	46	0	98	210	24	26	46	0	114
1972	152	0	3	22	0	127	203	23	16	22	0	142
1973	113	29	3	5	0	76	145	37	19	5	0	84
1974	73	10	4	4	0	55	130	27	20	4	0	79
1975	81	1	0	3	0	77	108	13	5	3	0	87
1976	83	4	2	10	0	67	105	11	9	10	0	75
1977	115	0	1	9	0	105	144	7	11	9	0	117
1978	77	2	2	2	0	71	95	5	14	2	0	74
1979	91	8	1	1	0	81	110	15	6	1	1	87
1980	56	0	0	0	0	56	125	50	7	0	0	68
1981	62	0	6	0	0	56	96	8	21	0	0	67
1982	90	0	3	0	0	87	128	22	11	0	0	95
1983	96	0	4	0	0	92	208	78	25	0	0	105
1984	72	0	8	0	0	64	108	14	17	0	0	77
1985	98	4	2	7	0	85	132	27	17	7	0	81
1986	116	0	4	1	0	111	93	9	6	1	0	77
1987	161	1	18	2	0	140	157	12	58	2	0	85
1988	175	7	20	3	0	145	168	20	48	3	0	97
1989	268	35	49	2	0	182	233	45	64	2	0	122
1990	275	61	59	0	3	152	445	66	63	0	193	123
1991	170	10	31	1	8	120	603	21	40	1	436	105
1992	233	64	30	4	3	132	564	82	32	4	335	111
1993	207	38	35	0	9	125	537	52	41	0	349	95
1994	249	36	47	0	7	159	596	48	48	0	394	106
1995	198	10	6	0	16	166	354	14	7	0	207	126
1996	216	1	55	2	10	148	486	9	55	2	242	178
1997	159	0	2	0	23	134	526	142	6	0	274	104
1998	180	0	0	0	24	156	162	18	5	0	29	110
1999	139	1	0	0	12	126	156	17	3	0	20	116
2000	126	0	10	0	14	102	166	23	29	0	21	93
2001	96	0	3	0	2	91	123	16	17	0	11	79
2002	104	0	8	0	8	88	137	28	19	0	16	74
2003	97	0	1	0	4	92	114	16	9	0	10	79
2004	79	0	0	0	5	74	116	20	13	0	11	72
2005	104	0	1	0	5	98	122	22	10	0	5	85
2006	78	0	3	0	0	75	118	33	5	0	3	77
2007	80	1	0	0	5	74	93	9	1	0	17	66
2008	89	0	0	0	18	71	116	25	2	0	22	67
2009	86	0	1	3	22	60	115	18	3	3	39	52
2010	101	0	0	0	22	79	131	22	7	0	30	72
2011	88	3	0	0	23	62	110	21	4	0	27	58
2012	79	2	0	0	15	62	90	12	0	0	16	62
2013	93	3	0	0	24	66	95	5	2	0	26	62

Vedleggstabell 8. Sammenligning av alternative tidsserier. Etterslepet. 1967-2013

År	Innvandringer					Utvandringer						
	A Offisiell statistikk (dvs. etter refer- anseår)	B Offisielle data, etter hend- elsesår	B-A Differ- ansen	C Reviderte tall 1), etter hend- elsesår	C-B Avviket til offisiell stati- stikkdata	Etter- slepet i offisiell statistikk	A Offisiell statistikk (dvs. etter refer- anseår)	B Offisielle data, etter hend- elsesår	B-A Differ- ansen	C Reviderte tall 1), etter hend- elsesår	C-B Avviket til offisiell stati- stikkdata	Etter- slepet i offisiell statistikk
I alt	1 534 952	1 537 834	2 882	1 530 740	-7 094	3 734	934 206	940 613	6 407	946 637	6 024	43 925
1967	15 379	15 380	1	12 870	-2 510	0	13 022	13 029	7	13 652	623	0
1968	15 350	15 351	1	13 690	-1 661	0	13 644	13 656	12	14 533	877	0
1969	15 641	15 643	2	15 334	-309	0	13 526	13 533	7	14 553	1 020	0
1970	17 383	17 383	0	16 495	-888	0	18 352	18 358	6	20 972	2 614	0
1971	19 297	19 301	4	19 374	73	0	12 682	12 698	16	13 278	580	0
1972	18 388	18 390	2	18 328	-62	0	13 965	13 975	10	14 313	338	0
1973	17 383	17 383	0	17 347	-36	0	13 939	13 944	5	14 372	428	0
1974	19 209	19 211	2	19 227	16	0	14 287	14 294	7	14 647	353	0
1975	19 551	19 553	2	19 585	32	0	14 782	14 794	12	15 173	379	0
1976	18 955	18 958	3	19 088	130	0	14 066	14 074	8	14 501	427	0
1977	19 403	19 403	0	19 493	90	0	14 369	14 377	8	14 603	226	0
1978	18 825	18 825	0	18 938	113	0	14 851	14 863	12	15 016	153	0
1979	17 831	17 832	1	17 862	30	0	15 085	15 106	21	15 247	141	0
1980	18 776	18 779	3	18 981	202	0	14 705	14 720	15	14 901	181	0
1981	19 698	19 700	2	19 790	90	0	14 522	14 539	17	14 742	203	0
1982	20 468	20 471	3	20 544	73	0	14 728	14 762	34	14 910	148	0
1983	20 063	20 091	28	20 067	-24	0	15 778	15 892	114	16 048	156	0
1984	19 688	19 874	186	19 911	37	0	15 927	16 130	203	16 232	102	0
1985	21 858	22 029	171	22 025	-4	0	15 630	16 357	727	16 476	119	0
1986	24 196	24 523	327	24 530	7	0	16 745	17 201	456	17 217	16	0
1987	31 149	31 411	262	31 356	-55	0	17 380	17 839	459	17 866	27	0
1988	29 964	30 174	210	30 125	-49	0	19 821	20 370	549	20 407	37	0
1989	25 847	26 329	482	26 198	-131	0	27 300	28 137	837	27 866	-271	0
1990	25 494	26 033	539	25 812	-221	187	23 784	24 524	740	24 106	-418	169
1991	26 283	26 384	101	26 257	-127	302	18 238	18 958	720	18 616	-342	272
1992	26 743	27 066	323	26 835	-231	164	16 801	17 491	690	17 085	-406	277
1993	31 711	31 965	254	31 710	-255	227	18 903	19 630	727	19 179	-451	265
1994	26 911	26 866	-45	26 748	-118	237	19 475	19 861	386	19 473	-388	324
1995	25 678	25 762	84	25 604	-158	89	19 312	19 868	556	19 619	-249	167
1996	26 407	26 486	79	26 301	-185	86	20 590	21 506	916	20 967	-539	155
1997	31 957	31 939	-18	31 757	-182	80	21 257	21 704	447	21 590	-114	194
1998	36 704	36 722	18	36 669	-33	73	22 881	22 171	-710	22 341	170	1 430
1999	41 841	41 823	-18	41 775	-48	95	22 842	23 280	438	23 233	-47	858
2000	36 542	36 569	27	36 502	-67	78	26 854	27 568	714	27 465	-103	1 302
2001	34 264	34 276	12	34 223	-53	114	26 309	26 814	505	26 837	23	1 692
2002	40 122	40 219	97	40 142	-77	129	22 948	24 225	1 277	24 288	63	1 107
2003	35 957	35 900	-57	35 853	-47	223	24 672	24 190	-482	24 154	-36	2 981
2004	36 482	36 481	-1	36 436	-45	169	23 271	22 347	-924	22 372	25	3 167
2005	40 148	40 152	4	40 101	-51	166	21 709	21 267	-442	21 326	59	2 418
2006	45 776	45 807	31	45 751	-56	178	22 053	22 183	130	22 222	39	2 064
2007	61 774	61 648	-126	61 632	-16	213	22 122	23 028	906	23 052	24	1 828
2008	66 961	67 079	118	67 039	-40	82	23 615	26 459	2 844	26 455	-4	2 663
2009	65 186	65 062	-124	65 019	-43	215	26 549	28 047	1 498	28 041	-6	4 995
2010	73 852	73 853	1	73 778	-75	96	31 506	28 879	-2 627	28 835	-44	6 485
2011	79 498	79 620	122	79 571	-49	102	32 466	29 256	-3 210	29 209	-47	4 855
2012	78 570	78 551	-19	78 497	-54	217	31 227	31 304	77	31 240	-64	1 946
2013	75 789	75 577	-212	75 570	-7	212	35 716	33 405	-2 311	33 407	2	2 311

1) Nykjørte tall, basert på både statistikkfiler, transaksjoner fram til 4.7.2014, og de eldste situasjonsfilene. Rensket for inkonsistens ved sortering etter hendelsesdato.

Vedleggstabell 9. Innvandring og utvandring med henholdsvis offisielle definisjon, 6 måneder og 12 måneder som korteste oppholdstid i henholdsvis Norge og utlandet. Hendelsesår 1971-2012

Hendelsesår	Innvandring			Utvandring			Nettoinnvandring			Differansen mellom offisiell definisjon og 12+			Differansen mellom 6+ og 12+			
	Offisiell definisjon	12+ som andel av 6+	12+ som offisiell definisjon	Offisiell definisjon	6+ 12+	12+ som andel av 6+	Offisiell definisjon	6+ 12+	12+ som andel av 6+	Offisiell definisjon	6+ 12+	Differansen 'offisiell' - '12+' i prosent	Inn- vandr- ing	Ut- Nettoinn vandr- ing	Inn- vandr- ing	Ut- Nettoinn vandr- ing
I alt	1 397 184	1 288 900	1 123 062	849 747	742 127	578 375	547 437	546 773	544 687	274 122	271 372	0	165 838	163 752	2 086	
1971	19 370	16 151	13 105	13 277	10 286	7 795	6 093	5 865	5 310	13	9	6 265	5 482	783	3 046	2 491
1972	18 328	15 072	12 537	14 313	11 000	8 390	4 015	4 072	4 147	-3	-2	5 791	5 923	-132	2 535	2 610
1973	17 346	14 554	12 236	14 372	11 573	9 058	2 974	2 981	3 178	-7	-7	5 110	5 314	-204	2 318	2 515
1974	19 226	16 369	13 757	14 647	11 850	9 340	4 579	4 519	4 417	4	2	5 469	5 307	162	2 612	2 510
1975	19 583	16 702	13 897	15 173	12 304	9 563	4 410	4 398	4 334	2	1	5 686	5 610	76	2 805	2 741
1976	19 088	16 657	13 861	14 501	12 066	9 408	4 587	4 591	4 453	3	3	5 227	5 093	134	2 796	2 658
1977	19 492	16 972	14 192	14 603	12 124	9 568	4 889	4 848	4 624	5	5	5 300	5 035	265	2 780	2 556
1978	18 937	16 437	13 979	15 016	12 518	9 675	3 921	3 919	4 304	-10	-10	4 958	5 341	-383	2 458	2 843
1979	17 862	15 757	13 273	15 247	12 986	10 202	2 615	2 771	3 071	-17	-11	4 589	5 045	-456	2 484	2 784
1980	18 979	16 928	14 111	14 901	12 933	10 284	4 078	3 995	3 827	6	4	4 868	4 617	251	2 817	2 649
1981	19 791	17 619	14 784	14 742	12 610	9 972	5 049	5 009	4 812	5	4	5 007	4 770	237	2 835	2 638
1982	20 544	18 392	15 517	14 910	12 781	9 870	5 634	5 611	5 647	0	-1	5 027	5 040	-13	2 875	2 911
1983	20 071	17 946	15 155	16 048	13 937	10 945	4 023	4 009	4 210	-5	-5	4 916	5 103	-187	2 791	2 992
1984	19 912	18 040	15 293	16 232	14 306	11 597	3 680	3 734	3 696	0	1	4 619	4 635	-16	2 747	2 709
1985	22 022	19 989	16 969	16 476	14 583	11 707	5 546	5 406	5 262	5	3	5 053	4 769	284	3 020	2 876
1986	24 532	22 247	19 062	17 217	14 971	11 902	7 315	7 276	7 160	2	2	5 470	5 315	155	3 185	3 069
1987	31 361	28 816	25 453	17 866	15 473	12 248	13 495	13 343	13 205	2	1	5 908	5 618	290	3 363	3 225
1988	30 127	27 543	23 901	20 407	17 707	13 968	9 720	9 836	9 933	-2	-1	6 226	6 439	-213	3 642	3 739
1989	26 208	23 588	20 208	27 866	24 867	20 292	-1 658	-1 279	-84	95	93	6 000	7 574	-1 574	3 800	4 575
1990	25 815	23 142	19 342	24 106	21 502	17 724	7 109	7 109	6 473	5	1	6 473	6 382	91	3 800	3 778
1991	26 264	24 144	20 755	18 616	16 587	13 726	7 648	7 557	7 029	8	7	5 509	4 890	619	3 389	2 861
1992	26 838	25 049	22 168	17 086	15 285	12 344	9 752	9 764	9 824	-1	-1	4 670	4 742	-72	2 881	2 941
1993	31 704	29 630	26 510	19 179	17 145	14 435	12 525	12 485	12 075	4	3	5 194	4 744	450	3 120	2 710
1994	26 746	24 835	21 842	19 473	17 479	14 102	7 273	7 356	7 740	-6	-5	4 904	5 371	-467	2 993	3 377
1995	25 617	23 730	20 500	19 621	17 691	14 586	5 996	6 039	5 914	1	2	5 117	5 035	82	3 230	3 105
1996	26 314	24 074	20 750	20 973	18 838	15 503	5 341	5 236	5 247	2	0	5 564	5 470	94	3 324	3 335
1997	31 767	29 281	24 966	21 593	19 201	15 502	10 174	10 080	9 464	7	6	6 801	6 091	710	4 315	3 699
1998	36 689	33 751	28 768	22 345	19 563	15 065	14 344	14 188	13 703	4	3	7 921	7 280	641	4 983	4 498
1999	41 794	38 233	32 374	23 236	19 752	15 249	18 558	18 481	17 125	8	7	9 420	7 987	1 433	5 859	4 503
2000	36 513	33 576	28 790	27 465	24 436	18 956	9 048	9 140	8 934	-9	-8	7 723	8 509	-786	4 786	5 480
2001	34 230	31 647	27 347	26 843	24 282	19 557	7 387	7 365	7 790	-5	-6	6 883	7 286	-403	4 300	4 725
2002	40 334	37 713	33 131	24 294	21 635	17 358	16 040	16 078	15 773	2	2	7 203	6 936	267	4 582	4 277
2003	35 865	33 474	29 164	24 162	21 665	17 244	11 703	11 809	11 920	-2	-1	6 701	6 918	-217	4 310	4 421
2004	36 453	34 184	29 906	22 375	20 132	15 984	14 078	14 052	13 922	1	1	6 547	6 391	156	4 278	4 148
2005	40 103	37 863	32 995	21 328	19 091	14 622	18 775	18 772	18 373	2	2	7 108	6 706	402	4 868	4 469
2006	45 753	43 231	37 500	22 228	19 834	14 851	23 525	23 397	22 649	4	3	8 253	7 377	876	5 731	4 983
2007	61 641	58 750	50 897	23 070	20 320	14 612	38 571	38 430	36 285	6	6	10 744	8 458	2 286	7 853	5 708
2008	67 048	63 739	55 030	26 465	23 281	14 914	40 583	40 458	40 116	1	1	12 018	11 551	467	8 709	8 367
2009	65 022	61 734	55 394	28 057	24 775	16 244	36 965	36 959	39 150	-6	-6	9 628	11 813	-2 185	6 340	8 531
2010	73 795	70 178	64 337	28 845	25 203	18 491	44 950	44 975	45 846	-2	-2	9 458	10 354	-896	5 841	6 712
2011	79 584	75 841	69 472	29 234	25 347	19 160	50 350	50 494	50 312	0	0	10 112	10 074	38	6 369	6 187
2012	78 516	75 322	69 834	31 339	28 208	22 362	47 177	47 114	47 472	-1	-1	8 682	8 977	-295	5 488	5 846

6+: Kortere opphold i Norge/utlandet enn 6 måneder (182 dager) tas ikke med ved oppstillingen av hendelser
 12+: Kortere opphold i Norge/utlandet enn 12 måneder (366 dager) tas ikke med ved oppstillingen av hendelser

Vedleggstabell 10. Lengden på utenlandsoppholdet ved innvandring etter foregående utvandring. Ulike statistiske mål. Hendelsesår 1967-2013

Hendelses- år	N	Antall dager oppholdet varte						Antall år oppholdet varte					
		K1	Median	K3	P90	Modus	K1	Median	K3	P90	Modus	Vanligste oppholds- lengde	Stand- ard- avviket
		Antall innvand- ringer etter tidligere utvandring	... for de 25 prosent- ene med kortest opphold	... for de 50 prosent- ene med kortest opphold	... for de 75 prosent- ene med kortest opphold	... for de 90 prosent- ene med kortest opphold							
1967	8 457	428	936	1 691	6 856	1 187	3 108	1,2	2,6	4,6	18,8	3,2	8,5
1968	7 463	345	742	1 352	7 059	1 553	3 125	0,9	2,0	3,7	19,3	4,3	8,6
1969	7 401	345	789	1 664	6 978	1 918	3 159	0,9	2,2	4,6	19,1	5,3	8,6
1970	8 559	312	749	1 856	6 933	2 222	3 215	0,9	2,1	5,1	19,0	6,1	8,8
1971	9 107	298	663	1 669	4 715	298	2 613	0,8	1,8	4,6	12,9	0,8	7,2
1972	8 799	349	721	1 769	4 297	357	2 545	1,0	2,0	4,8	11,8	1,0	7,0
1973	8 201	320	753	1 613	3 254	133	2 419	0,9	2,1	4,4	8,9	0,4	6,6
1974	8 406	319	714	1 562	3 423	714	2 294	0,9	2,0	4,3	9,4	2,0	6,3
1975	8 470	336	741	1 682	3 575	273	2 250	0,9	2,0	4,6	9,8	0,7	6,2
1976	7 920	331	723	1 619	3 600	1	2 278	0,9	2,0	4,4	9,9	0,0	6,2
1977	8 393	352	754	1 646	3 606	380	2 169	1,0	2,1	4,5	9,9	1,0	5,9
1978	7 694	360	763	1 639	3 598	375	2 176	1,0	2,1	4,5	9,9	1,0	6,0
1979	7 787	331	728	1 575	3 520	1	2 135	0,9	2,0	4,3	9,6	0,0	5,8
1980	8 367	344	739	1 690	3 646	309	2 115	0,9	2,0	4,6	10,0	0,8	5,8
1981	8 079	331	717	1 499	3 355	365	2 029	0,9	2,0	4,1	9,2	1,0	5,6
1982	7 962	352	736	1 563	3 404	374	2 064	1,0	2,0	4,3	9,3	1,0	5,7
1983	8 414	342	697	1 409	2 916	367	1 875	0,9	1,9	3,9	8,0	1,0	5,1
1984	8 330	343	721	1 453	3 244	378	1 975	0,9	2,0	4,0	8,9	1,0	5,4
1985	8 465	358	728	1 483	3 292	378	1 997	1,0	2,0	4,1	9,0	1,0	5,5
1986	9 009	357	739	1 511	3 382	365	1 974	1,0	2,0	4,1	9,3	1,0	5,4
1987	8 717	355	735	1 481	3 217	371	1 979	1,0	2,0	4,1	8,8	1,0	5,4
1988	8 300	341	705	1 357	2 884	392	1 880	0,9	1,9	3,7	7,9	1,1	5,1
1989	8 813	262	515	1 131	2 337	238	1 791	0,7	1,4	3,1	6,4	0,7	4,9
1990	10 897	271	474	1 043	2 088	335	1 745	0,7	1,3	2,9	5,7	0,9	4,8
1991	11 234	347	635	1 139	2 403	336	1 721	1,0	1,7	3,1	6,6	0,9	4,7
1992	10 380	371	762	1 316	2 660	364	1 776	1,0	2,1	3,6	7,3	1,0	4,9
1993	10 211	370	816	1 499	2 734	322	1 839	1,0	2,2	4,1	7,5	0,9	5,0
1994	9 743	371	896	1 788	3 135	343	1 917	1,0	2,5	4,9	8,6	0,9	5,2
1995	9 832	350	743	1 875	3 212	303	1 983	1,0	2,0	5,1	8,8	0,8	5,4
1996	10 082	341	735	1 889	3 262	369	1 984	0,9	2,0	5,2	8,9	1,0	5,4
1997	10 827	346	736	1 895	3 504	371	2 043	0,9	2,0	5,2	9,6	1,0	5,6
1998	11 079	347	737	1 846	3 630	67	2 148	1,0	2,0	5,1	9,9	0,2	5,9
1999	10 636	346	703	1 542	3 393	365	1 786	0,9	1,9	4,2	9,3	1,0	4,9
2000	9 724	323	700	1 498	3 373	364	1 762	0,9	1,9	4,1	9,2	1,0	4,8
2001	9 573	345	744	1 587	3 441	310	1 862	0,9	2,0	4,3	9,4	0,8	5,1
2002	10 019	373	776	1 710	3 390	371	1 882	1,0	2,1	4,7	9,3	1,0	5,2
2003	9 678	357	805	1 687	3 246	322	1 853	1,0	2,2	4,6	8,9	0,9	5,1
2004	9 490	372	812	1 607	3 282	127	1 889	1,0	2,2	4,4	9,0	0,3	5,2
2005	10 266	381	888	1 686	3 283	364	1 843	1,0	2,4	4,6	9,0	1,0	5,0
2006	9 747	371	883	1 828	3 484	126	1 958	1,0	2,4	5,0	9,5	0,3	5,4
2007	9 829	380	910	2 048	3 779	334	2 057	1,0	2,5	5,6	10,3	0,9	5,6
2008	9 893	395	919	2 071	3 864	693	2 082	1,1	2,5	5,7	10,6	1,9	5,7
2009	10 774	367	847	2 044	3 995	343	2 139	1,0	2,3	5,6	10,9	0,9	5,9
2010	11 569	372	840	2 094	4 096	359	2 145	1,0	2,3	5,7	11,2	1,0	5,9
2011	12 194	361	774	1 877	3 927	334	2 160	1,0	2,1	5,1	10,8	0,9	5,9
2012	11 424	377	863	2 008	4 296	361	2 247	1,0	2,4	5,5	11,8	1,0	6,2
2013	11 422	376	862	1 940	4 203	368	2 135	1,0	2,4	5,3	11,5	1,0	5,8

Vedleggstabell 11. Lengden på oppholdet i Norge ved utvandring etter foregående innvandring. Ulike statistiske mål. 1967-2013

Hendelses- år	N Antall utvandringer etter tidligere innvandring	Antall dager oppholdet varte						Antall år oppholdet varte					
		K1	Median	K3	P90	Modus	K1	Median	K3	P90	Modus		
		... for de 25 prosenten e med kortest opphold	... for de 50 prosenten e med kortest opphold	... for de 75 prosenten e med kortest opphold	... for de 90 prosenten e med kortest opphold	Vanligste oppholds- lengde	Stand- ard- avviket	... for de 25 prosenten e med kortest opphold	... for de 50 prosenten e med kortest opphold	... for de 75 prosenten e med kortest opphold	... for de 90 prosenten e med kortest opphold	Vanligste oppholds- lengde	Stand- ard- avviket
1967	3 661	176	337	737	2 367	338	792	0,5	0,9	2,0	6,5	0,9	2,2
1968	6 025	236	427	649	1 310	439	686	0,6	1,2	1,8	3,6	1,2	1,9
1969	6 871	136	321	761	1 464	3 348	809	0,4	0,9	2,1	4,0	9,2	2,2
1970	9 251	161	373	915	1 884	3 652	917	0,4	1,0	2,5	5,2	10,0	2,5
1971	6 703	139	326	684	1 650	91	886	0,4	0,9	1,9	4,5	0,2	2,4
1972	8 100	152	339	729	1 655	119	879	0,4	0,9	2,0	4,5	0,3	2,4
1973	7 609	199	427	919	1 909	265	954	0,5	1,2	2,5	5,2	0,7	2,6
1974	8 037	201	460	978	2 019	78	1 002	0,6	1,3	2,7	5,5	0,2	2,7
1975	8 766	195	434	969	1 868	63	1 005	0,5	1,2	2,7	5,1	0,2	2,8
1976	8 767	236	507	1 074	1 974	308	1 015	0,6	1,4	2,9	5,4	0,8	2,8
1977	8 930	242	487	1 064	2 168	335	1 098	0,7	1,3	2,9	5,9	0,9	3,0
1978	9 601	246	513	1 133	2 450	112	1 206	0,7	1,4	3,1	6,7	0,3	3,3
1979	9 451	290	621	1 314	2 618	365	1 241	0,8	1,7	3,6	7,2	1,0	3,4
1980	9 264	335	690	1 394	2 635	329	1 317	0,9	1,9	3,8	7,2	0,9	3,6
1981	9 285	294	651	1 429	2 756	365	1 386	0,8	1,8	3,9	7,5	1,0	3,8
1982	9 204	293	624	1 473	2 954	112	1 459	0,8	1,7	4,0	8,1	0,3	4,0
1983	9 941	302	625	1 385	2 911	133	1 486	0,8	1,7	3,8	8,0	0,4	4,1
1984	9 825	328	692	1 505	3 252	294	1 590	0,9	1,9	4,1	8,9	0,8	4,4
1985	10 112	336	755	1 492	3 315	301	1 646	0,9	2,1	4,1	9,1	0,8	4,5
1986	10 792	302	648	1 543	3 408	357	1 692	0,8	1,8	4,2	9,3	1,0	4,6
1987	11 163	284	607	1 476	3 386	357	1 754	0,8	1,7	4,0	9,3	1,0	4,8
1988	12 426	280	637	1 538	3 566	126	1 814	0,8	1,7	4,2	9,8	0,3	5,0
1989	14 126	347	747	1 848	4 250	364	2 010	1,0	2,0	5,1	11,6	1,0	5,5
1990	13 023	381	916	2 100	4 417	63	2 035	1,0	2,5	5,7	12,1	0,2	5,6
1991	11 380	379	1 008	2 048	4 173	366	2 002	1,0	2,8	5,6	11,4	1,0	5,5
1992	10 737	365	1 011	2 157	4 226	182	2 036	1,0	2,8	5,9	11,6	0,5	5,6
1993	13 135	441	1 454	2 470	4 059	349	1 956	1,2	4,0	6,8	11,1	1,0	5,4
1994	12 494	370	938	2 220	4 639	241	2 158	1,0	2,6	6,1	12,7	0,7	5,9
1995	12 405	418	1 053	2 482	5 164	365	2 361	1,1	2,9	6,8	14,1	1,0	6,5
1996	13 518	423	1 036	2 308	4 793	229	2 288	1,2	2,8	6,3	13,1	0,6	6,3
1997	13 701	365	934	2 205	4 686	603	2 290	1,0	2,6	6,0	12,8	1,7	6,3
1998	14 779	312	694	1 917	4 516	365	2 340	0,9	1,9	5,2	12,4	1,0	6,4
1999	16 175	274	578	1 457	3 816	365	2 173	0,8	1,6	4,0	10,4	1,0	5,9
2000	18 921	314	663	1 500	3 946	183	2 217	0,9	1,8	4,1	10,8	0,5	6,1
2001	18 690	349	692	1 512	4 201	365	2 285	1,0	1,9	4,1	11,5	1,0	6,3
2002	16 427	334	748	1 672	4 322	365	2 381	0,9	2,0	4,6	11,8	1,0	6,5
2003	16 738	332	731	1 777	4 606	365	2 464	0,9	2,0	4,9	12,6	1,0	6,7
2004	15 703	346	747	1 868	5 029	366	2 540	0,9	2,0	5,1	13,8	1,0	7,0
2005	14 905	329	732	1 829	4 459	365	2 456	0,9	2,0	5,0	12,2	1,0	6,7
2006	15 709	311	694	1 808	4 785	365	2 465	0,9	1,9	5,0	13,1	1,0	6,7
2007	16 896	293	557	1 536	3 831	365	2 314	0,8	1,5	4,2	10,5	1,0	6,3
2008	20 541	282	389	1 090	3 329	366	2 155	0,8	1,1	3,0	9,1	1,0	5,9
2009	22 511	308	461	1 027	2 914	365	2 017	0,8	1,3	2,8	8,0	1,0	5,5
2010	22 486	306	632	1 256	3 186	365	2 148	0,8	1,7	3,4	8,7	1,0	5,9
2011	22 560	294	644	1 386	3 475	365	2 188	0,8	1,8	3,8	9,5	1,0	6,0
2012	24 529	352	730	1 565	3 810	731	2 268	1,0	2,0	4,3	10,4	2,0	6,2
2013	27 469	405	878	1 725	3 955	731	2 300	1,1	2,4	4,7	10,8	2,0	6,3

Vedleggstabell 12. Vandringsnummer og -retning. Prosent. Hendelsesår 1967-2013

Hendelsesår	Vandringer i alt	Prosent													
		Førstegangs-vandring			Andregangs-vandring		Vandring nr 3 eller høyere		Førstegangs-vandring		Andregangs-vandring		Vandring nr 3 eller høyere		
		Innv. av noen som ikke har bodd i Norge før	Utv. av noen som ikke har bodd i utlandet før	Innv. av noen som ikke har bodd i utlandet før	Første gangs utv. av utenlands-født	Andre eller høyere gangs innv.	Andre eller høyere gangs utv.	Innv. av noen som ikke har bodd i Norge før	Utv. av noen som ikke har bodd i utlandet før	Første gangs innv. av norsk-født	Første gangs utv. av utenlands-født	Andre eller høyere gangs innv.	Andre eller høyere gangs utv.	Andre eller høyere gangs innv.	Andre eller høyere gangs utv.
I alt	2 479 628	620 031	98 161	572 563	548 429	338 671	301 773	25	4	23	22	14	12		
1967	26 512	1 100	4 131	7 789	5 306	3 974	4 212	4	16	29	20	15	16		
1968	28 211	1 702	3 285	7 576	6 771	4 401	4 476	6	12	27	24	16	16		
1969	29 887	2 004	2 537	8 467	7 171	4 863	4 845	7	8	28	24	16	16		
1970	37 466	2 216	4 031	8 594	10 184	5 684	6 757	6	11	23	27	15	18		
1971	32 647	3 085	1 442	9 863	6 855	6 422	4 980	9	4	30	21	20	15		
1972	32 641	2 478	1 303	9 715	7 613	6 135	5 397	8	4	30	23	19	17		
1973	31 718	2 600	1 331	8 789	7 423	5 957	5 618	8	4	28	23	19	18		
1974	33 873	3 363	1 273	9 472	7 699	6 391	5 675	10	4	28	23	19	17		
1975	34 756	3 358	1 211	9 537	8 452	6 688	5 510	10	3	27	24	19	16		
1976	33 589	3 189	1 147	9 644	7 918	6 255	5 436	9	3	29	24	19	16		
1977	34 095	3 105	1 085	9 678	8 014	6 709	5 504	9	3	28	24	20	16		
1978	33 953	3 183	1 009	9 375	8 346	6 379	5 661	9	3	28	25	19	17		
1979	33 109	3 312	1 109	8 387	8 165	6 163	5 973	10	3	25	25	19	18		
1980	33 880	3 674	1 067	8 669	7 941	6 636	5 893	11	3	26	23	20	17		
1981	34 533	3 822	917	9 334	7 882	6 635	5 943	11	3	27	23	19	17		
1982	35 454	3 932	962	9 693	7 851	6 919	6 097	11	3	27	22	20	17		
1983	36 119	3 951	1 083	9 180	8 906	6 940	6 059	11	3	25	25	19	17		
1984	36 144	3 847	1 208	9 480	8 810	6 585	6 214	11	3	26	24	18	17		
1985	38 498	4 631	1 326	10 419	9 009	6 972	6 141	12	3	27	23	18	16		
1986	41 749	5 555	1 242	11 624	9 670	7 353	6 305	13	3	28	23	18	15		
1987	49 227	10 087	1 493	13 436	10 101	7 838	6 272	20	3	27	21	16	13		
1988	50 534	9 599	1 712	13 176	11 596	7 352	7 099	19	3	26	23	15	14		
1989	54 074	8 515	2 843	11 281	16 523	6 412	8 500	16	5	21	31	12	16		
1990	49 921	7 360	2 132	11 781	14 183	6 674	7 791	15	4	24	28	13	16		
1991	44 880	7 197	1 462	11 952	10 921	7 115	6 233	16	3	27	24	16	14		
1992	43 924	8 464	1 293	11 532	10 014	6 842	5 779	19	3	26	23	16	13		
1993	50 883	11 828	1 309	12 657	11 921	7 219	5 949	23	3	25	23	14	12		
1994	46 219	8 717	1 470	11 139	11 447	6 890	6 556	19	3	24	25	15	14		
1995	45 238	7 928	1 553	10 685	11 306	7 004	6 762	18	3	24	25	15	15		
1996	47 287	7 352	1 714	11 573	12 443	7 389	6 816	16	4	24	26	16	14		
1997	53 360	9 380	1 701	14 117	12 848	8 270	7 044	18	3	26	24	15	13		
1998	59 034	11 310	1 768	16 563	13 420	8 816	7 157	19	3	28	23	15	12		
1999	65 030	14 750	1 909	18 256	14 317	8 788	7 010	23	3	28	22	14	11		
2000	63 978	13 634	2 604	14 305	16 718	8 574	8 143	21	4	22	26	13	13		
2001	61 073	13 552	2 675	13 044	16 189	7 634	7 979	22	4	21	27	12	13		
2002	64 628	18 054	2 701	14 008	14 282	8 272	7 311	28	4	22	22	13	11		
2003	60 027	16 339	2 812	12 100	13 957	7 426	7 393	27	5	20	23	12	12		
2004	58 828	16 992	2 481	11 859	12 989	7 602	6 905	29	4	20	22	13	12		
2005	61 431	18 882	2 588	12 815	11 849	8 406	6 891	31	4	21	19	14	11		
2006	67 981	22 276	2 666	15 038	12 451	8 439	7 111	33	4	22	18	12	10		
2007	84 711	32 264	2 586	19 900	13 749	9 477	6 735	38	3	23	16	11	8		
2008	93 513	35 901	2 386	21 356	16 494	9 791	7 585	38	3	23	18	10	8		
2009	93 079	37 094	2 375	18 943	17 958	8 985	7 724	40	3	20	19	10	8		
2010	102 640	43 822	3 007	20 688	18 297	9 285	7 541	43	3	20	18	9	7		
2011	108 818	50 144	3 715	20 072	18 660	9 368	6 859	46	3	18	17	9	6		
2012	109 855	55 861	4 556	14 905	20 479	7 750	6 304	51	4	14	19	7	6		
2013	110 621	58 622	5 951	10 097	23 331	6 992	5 628	53	5	9	21	6	5		

Figurregister

Figur 1.	Kjede som stafett	23
Figur 2.	Kjede med oppsamlingsegenskaper	23
Figur 3.	Oversikt over elementene i analysemodellen	28
Figur 4.	Den «demografiske befolkningen» illustrert i en svensk rapport	49
Figur 5.	Dimensjonen fysisk tilstedeværelse – tilknytning, og mulig best plassering for befolkningsstatistikken	82
Figur 6.	To tilfeller av at sju utvandrere har en forsinkelse i utvandringsregistreringen. Henholdsvis korte og lange forsinkelser. Dobbeltpilens lengde viser virkningen på overdekningen på et tilfeldig tidspunkt	89
Figur 7.	Andel uoppgitt tilflyttingsland i utvandringsstatistikken. 1990-2013	109
Figur 8.	Andelen inn- og utvandring fra og til Norden. Prosent. 1958-2013	124
Figur 9.	Kumulativ fordeling av tidsforskjellen mellom registreringsdato og maskindato for ordinære meldinger om fødsel, dødsfall, innvandring og utvandring. Meldinger med maskinår 2005-2010. 3 års forskjell er lik 100 prosent. De 31 første dagene	150
Figur 10.	Kumulativ fordeling av tidsforskjellen mellom offisiell hendelsesdato og maskindato for ordinære meldinger utvandring og dødsfall (avgrenset til utenlandsboende). Meldinger med maskinår 2005-2010. 3 års forskjell er lik 100 prosent. De 200 første dagene	151
Figur 11.	Utvalgte oppholdstyper i Norge etter lengden på oppholdet og utvandringstype. Målt i antall uker. Utvandring juli 2007-2014 for personer som tidligere har innvandret. Opp til 220 uker lange opphold	174
Figur 12.	Sekvenser av hendelser etter lengden på tidsrommet mellom dem (kort eller langt), hvilke hendelser som fjernes når korttidsopphold ikke skal telle med, og hvilke som beholdes	176
Figur 13.	Utvandringsregistrering etter de tre hovedkildene. 1996-2013	187
Figur 14.	Utvandring etter vedtak, etter tre hovedtyper av kilde for vedtaket. 1996-2013	188
Figur 15.	Andel utvandring registrert etter vedtak, etter statsborgerskap. 2009-2013. De største statsborgerskapene blant utvandrerne i perioden	189
Figur 16.	Utvandringsvedtak på grunnlag av utgått oppholdstillatelse, etter antall dager mellom den utvandringsdatoen som blir satt, og vedtaksdatoen (= maskindato). Tilfeller med 1-500 dager. 2009-2013	190
Figur 17.	Utvandringen i offisiell statistikk og et alternativ der referanseåret står for ufb-tildelingsåret 1) for de som ble utvandret etter vedtak. 2009-2013	191
Figur 18.	Andel uoppgitt tilflyttingsland i offisiell statistikk og med tillegg av reelt uoppgitte land oppdaget i ettertid. 2002-2013	192
Figur 19.	Utvandring med uoppgitt tilflyttingsland, regnet som andel av utvandringen til land utenfor Norden	193
Figur 20.	Andel utvandring registrert etter vedtak i Norge og Sverige. 1998-2013	194
Figur 21.	Uoppgittandelen for tilflyttingsland. Utvalgte lands utvandringsstatistikk. 1987-2013	196
Figur 22.	Varigheten på norgesoppholdet ved utvandring etter foregående innvandring. De 25, 50, 75 og 90 prosentene med kortest oppholdstid. 1971-2013	211
Figur 23.	Varigheten på utenlandsoppholdet ved innvandring etter foregående utvandring. De 25, 50, 75 og 90 prosentene med kortest oppholdstid. 1971-2013	212
Figur 24.	Utviklingen av folketallet per 1. januar fra første dag til 28. februar, etter hvert som det kommer inn nye transaksjoner som gjelder tida før 1. januar. 2014	222
Figur 25.	Utviklingen av folketallet per 1. januar fra første dag til 15. september, etter hvert som det kommer inn nye transaksjoner som gjelder tida før 1. januar. 2014	223
Figur 26.	Etterslepet og ettervirkningene er omtrent like store. Utvandringsregistreringer med hendelsesår 2007 mottatt 2001-2013	230
Figur 27.	Utvandring etter hendelsesår ved uttak hvert år 2008-2014	230

Tabellregister

Tabell 1.	Inn- og utvandring 2000-2013	121
Tabell 2.	Innvandring og utvandring med henholdsvis 6 og 12 måneder som korteste oppholdstid i henholdsvis Norge og utlandet. Hendelsesår ¹ 1998-2012	177
Tabell 3.	Utvandringsregistrering etter kilder/hovedtyper. Maskinår 2004-2013.	187
Tabell 4.	Utvalgte årsakskoder, etter uttakskategorier. Prosent. Transaksjoner mottatt 1995-5.12.2014	208
Tabell 5.	Avvik mellom ulike optellinger av inn- og utvandring. Reviderte tall er fra nye kjøring. 1999-2013	217
Tabell 6.	Korreksjonsposten i befolkningsregnskapet som andel av befolkningsveksten 1). Utvalgte lands statistikk. 1999-2013	220
Tabell 7.	Tabell som forklarer etterslep og forslap, og sammenhengen mellom de to størrelsene. Referanseår 2004-2013 og registreringsår 1990-2013	229
Vedleggstabell 1.	Transaksjoner mottatt fra DSF-systemet til og med 5.12.2014. Utvalgte årsakskoder	249
Vedleggstabell 2.	Befolkningsregnskapet 1951-2013	250
Vedleggstabell 3.	Inn- og utvandring, etter fra- og tilflyttingsland gruppert på Norden-utenfor Norden. Prosent fra/til Norden. 1958-2013	251
Vedleggstabell 4.	Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland i publisert statistikk og i korrigeret 1) utgave. 1958-2013. Tilflyttingsland i korrigeret utgave 2002-2013	252
Vedleggstabell 5.	Uoppgitt fraflyttings- og tilflyttingsland i publisert statistikk og i korrigeret 1) utgave. Prosentandel er regnet av flytting til og fra ikke-nordiske land. 1958-2013. Tilflyttingsland i korrigeret utgave 2002-2013	253
Vedleggstabell 6.	Inn- og utvandring i den offisielle statistikken sammenlignet med inn- og utvandringene avledet av transaksjonene 1999 - 5.12.2014. Avledet referanseår 1999-2013	254
Vedleggstabell 7.	Ulogiske sekvenser av inn- og utvandring på samlingen av de offisielle statistikkfilene, etter referanseår. Hendelsene er sortert etter den offisielle hendelsesdatoen. Tallserier basert på originale fødselsnumre, og med fødselsnumre oppdatert til 1. januar 2014. 1967-2013	255
Vedleggstabell 8.	Sammenligning av alternative tidsserier. Etterslepet. 1967-2013	256
Vedleggstabell 9.	Innvandring og utvandring med henholdsvis offisielle definisjon, 6 måneder og 12 måneder som korteste oppholdstid i henholdsvis Norge og utlandet. Hendelsesår 1971-2012	257
Vedleggstabell 10.	Lengden på utenlandsoppholdet ved innvandring etter foregående utvandring. Ulike statistiske mål. Hendelsesår 1967-2013	258
Vedleggstabell 11.	Lengden på oppholdet i Norge ved utvandring etter foregående innvandring. Ulike statistiske mål. 1967-2013	259
Vedleggstabell 12.	Vandringens nummer og -retning. Prosent. Hendelsesår 1967-2013	260

Statistisk sentralbyrå

Postadresse:
Postboks 8131 Dep
NO-0033 Oslo

Besøksadresse:
Akersveien 26, Oslo
Oterveien 23, Kongsvinger

E-post: ssb@ssb.no
Internett: www.ssb.no
Telefon: 62 88 50 00

ISBN 978-82-537-9107-4 (elektronisk)



Statistisk sentralbyrå
Statistics Norway